

Programma grondbeleid 2025 provincie Groningen

Gedeputeerde Staten van provincie Groningen besluiten

Artikel I

Het Programma grondbeleid 2025 provincie Groningen vast te stellen,
zoals is aangegeven in Bijlage A.

Artikel II

De Nota Grondbeleid "Goed doorgrond" uit 2013 in te trekken.

Artikel III

Dit Programma grondbeleid 2025 provincie Groningen treedt in werking de dag nadat dit bekend wordt gemaakt in het Provinciaal blad.

Aldus besloten op 4 februari 2025

*Voorzitter,
Secretaris*

Bijlage A

Programma Grondbeleid provincie Groningen

Hoofdstuk 1 Inleiding

In ons omgevingsbeleid geven wij aan dat we willen werken aan grote ruimtelijke opgaven op beperkt beschikbare ruimte. Wij maken keuzes en beleid voor onze Groninger leefomgeving. Vanuit het koersdocument komen wij tot de vaststelling van de Omgevingsvisie, waarin wordt beschreven hoe Groningen er in 2050 komt uit te zien. De kracht en waarden van onze provincie zijn daarbij ons uitgangspunt. Iedere ontwikkeling is een kans om Groningen mooier, sterker en vitaler te maken.

De keuzes die wij maken hangen samen met de vier grote ruimtelijke opgaven waar de provincie de komende jaren voor staat. De invloed van deze opgaven op onze fysieke ruimte en onze milieugebruiksruimte is zelden zo groot geweest. Het gaat om de volgende opgaven:

- Ontwikkelen van een sterke structuur voor innovatie, kennis en werkgelegenheid;
- Bouwen aan een aantrekkelijke, gezonde en bereikbare woon- en leefomgeving;
- Toekomstbestendig maken van het landelijk gebied;
- Stappen zetten naar een CO₂-neutrale provincie.

In ons omgevingsbeleid wordt daarmee de gewenste ontwikkeling en bestemming vastgelegd. Dit raakt het eigendom en gebruik. Door ons provinciale grondbeleid hebben wij instrumenten om te komen tot een effectieve uitvoering van het door ons gewenste beleid. Het grondbeleid draagt er aan bij dat plannen kunnen worden gerealiseerd.

Paragraaf 1.1 Achtergrond en historie

Op 25 september 2013 hebben Provinciale Staten de Nota Grondbeleid Goed Doorgrond vastgesteld. De Staten hebben daarmee de beleidsmatige, financiële en organisatorische kaders vastgesteld voor Gedeputeerde Staten om ruimtelijke opgaven doelmatiger te kunnen realiseren. De aanleiding voor vaststelling was met name gelegen in het destijds uitgevoerde onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer, in welk onderzoek aanbevelingen waren gedaan voor het op te stellen grondbeleid. Daarnaast was een Nota Grondbeleid noodzakelijk vanwege de verplichting in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Met de komst van de Omgevingswet, andere wijzigingen van wet- en regelgeving en voortvloeiende uit jurisprudentie is een noodzaak ontstaan voor een actualisatie van de Nota Grondbeleid. Dit sluit aan bij de evaluatie uit 2019, waarbij Provinciale Staten destijds schriftelijk is geïnformeerd dat: "ten aanzien van de processen en procedures hebben zich in de afgelopen zes jaren weinig spectaculaire ontwikkelingen voorgedaan". In de brief is eveneens aangegeven dat met name de inwerkingtreding van de Omgevingswet een herziening van het beleid wenselijk maakt.

De Omgevingswet is aanleiding voor de nieuwe provinciale Omgevingsvisie (POVI). De Omgevingswet kent door de Aanvullingswet Grondeigendom ook gevolgen voor de (inzet van) grondbeleidsinstrumenten. Het voorliggende Programma Grondbeleid 2025 is daarmee zowel een technische actualisatie als een actualisatie van de wet- en regelgeving. Bij vaststelling van het Programma Grondbeleid 2025 vervalt de Nota Grondbeleid Goed Doorgrond uit 2013.

Paragraaf 1.2 Vrijwillig programma

Ons grondbeleid is opgezet als een vrijwillig programma als bedoeld in de artikelen 3.4 en 3.5 van de Omgevingswet. Wij kiezen zeer bewust voor deze positionering van ons grondbeleid, omdat wij daarmee op een transparante wijze inzichtelijk maken welke maatregelen wij kunnen treffen en op welke wijze wij werken om onze beleidsdoelstellingen te bereiken. In dit programma is een samenhangende uitwerking inzichtelijk gemaakt van de wijze waarop het grondbeleid kan worden ingezet.

Het Programma Grondbeleid 2025 is geen activiteit. Op basis van de door ons vastgestelde koers en visie zullen ten behoeve van de voornoemde opgaven plannen worden opgesteld om programma's, projecten, gebiedsontwikkelingen en doelstellingen te bereiken. Ons grondbeleid bevat de juridische en niet-juridische maatregelen die wij kunnen nemen om die plannen te realiseren.

De Nota Grondbeleid "Goed doorgrond", uit 2013 wordt ingetrokken. Dit Programma Grondbeleid 2025 treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking in het Provinciaal Blad.

Hoofdstuk 2 Provinciaal grondbeleid en samenwerking

Paragraaf 2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is kort aangestipt dat in de Omgevingsvisie wordt beschreven hoe onze provincie eruit komt te zien. Wij zijn ook aan zet om doelstellingen te realiseren die ons worden opgelegd door het Rijk of doelstellingen die wij in gezamenlijk overleg met gebiedspartners overeenkomen.

Paragraaf 2.2 Rol provincie

Binnen de bestuurlijke organisatie van Nederland vormt de provincie het middenbestuur. De 10 Groningse gemeenten staan dicht bij de burgers en zijn daarom voor hen het meest zichtbaar. Het Rijk heeft een overstijgende rol. De provincie heeft als middenbestuur een verbindende rol. Wij zijn effectief met een sterk netwerk. Wij gaan voor de samenwerking met medeoverheden en de samenleving op de langere termijn. Daarin zijn wij betrouwbaar, transparant, gedreven en resultaatgericht. Wij focussen vooral op onze eigen verantwoordelijkheden. Wij werken intensief samen met gemeenten, het Rijk en waterschappen en bundelen de krachten om één overheid te zijn voor de inwoners. Voor hen krijgen we het beste voor elkaar. We nemen de verantwoordelijkheden vanuit Europa, het Rijk en de gemeenten serieus. En we houden ons aan geldende wet- en regelgeving, verdragen en akkoorden. Door de verschillen in verantwoordelijkheden en samenwerkingen verschilt onze rol per ontwikkeling of doelstelling.

Vanuit onze verbindende rol zullen wij daar waar mogelijk samenwerking zoeken met het Rijk, de 10 gemeenten en de waterschappen en zoals voorheen en indien mogelijk hen faciliteren met kennis en uitvoering van beschikbare grondbeleidsinstrumentarium. Als een bredere samenwerking met andere provincies, overheidspartijen, maatschappelijke organisaties of stakeholders gewenst is, zullen wij uiteraard bezien op welke wijze wij het beste invulling kunnen geven aan het bereiken van doelstellingen.

2.2.1 Aansturing Prolander

Prolander is de uitvoeringsorganisatie voor het landelijk gebied van de provincie Groningen. Vanuit de provinciale regierol vindt aansturing plaats van Prolander. Prolander verzorgt onder andere de verwerving en het beheer van gronden ten behoeve van de realisatie van de provinciale doelen in het kader van het Programma Landelijk Gebied. Prolander kan pas transacties en verplichtingen aangaan na opdrachtverlening door de provincie. Vooraf moet de financiering volledig zijn veiliggesteld. Voor de reguliere taken mag Prolander geen financiële risico's nemen.

Jaarlijks wordt tussen provincie en Prolander een prestatieovereenkomst opgesteld. Hierin wordt opgenomen welke projecten Prolander binnen de beschikbare uren en middelen dient uit te voeren.

Paragraaf 2.3 Algemene lijn en uitgangspunten

Het voorliggende Programma Grondbeleid 2025 is geen blauwdruk van de wijze waarop wij bij opgaven of ontwikkelingen het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium wordt ingezet. Het werkveld van de provincie is zo divers dat eenvoudigweg geen blauwdruk is op te stellen. Wij hebben wel een algemene lijn en uitgangspunten geformuleerd die als richtlijn gelden. Gedeputeerde Staten kunnen hiervan gemotiveerd afwijken.

2.3.1 Aankoopstrategieplan (ASP)

Grondverwerving en de inzet van grondbeleidsinstrumenten is maatwerk. Het is essentieel om in te kunnen spelen op de specifieke situatie bij de realisatie van het omgevingsbeleid en doelstellingen. Door maatwerk toe te passen kan een bewuste keuze worden gemaakt tussen het type grondbeleid, het grondbezit, de wijze van samenwerking, de gewenste sturing, de financiën en risico's, en de inzet van grondbeleidsinstrumenten.

Voor alle doelen waarvoor grondverwerving plaatsvindt of grondbeleidsinstrumenten worden ingezet, wordt voor de start van de uitvoering nagedacht over de te voeren strategie in een op te stellen Aankoopstrategieplan (ASP). In dit plan worden keuzes gemaakt en beschreven over de (eventuele) wijze van samenwerking met andere overheden en/ of (markt)partijen, eventuele deelnemingen, de inzet van financiële middelen inclusief risicoparagraaf en de inzet van grondbeleidsinstrumenten. Een aankoopstrategieplan wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten en is een operationeel, niet openbaar stuk. De besluitvorming hieromtrent is vertrouwelijk en niet publicabel. Deze geheimhouding is niet in strijd met de Wet open overheid.

Ter uitvoering van EBO-regelingen of EBO-overeenkomsten (EBO = eigendom en beheer overeenkomst) zijn eigendomstransacties met medeoverheden en waterschappen gewenst, zodat het eigendom waar mogelijk overeenstemt met het door ons (na realisatie project) te beheren areaal. Belangrijk hierbij is dat de consequenties van een herziening onderdeel dient te vormen van de (besluitvorming bij een) EBO; als eenmaal een EBO is aangegaan is er geen ruimte om nog af te wijken ingebouwd. In een aankoopstrategieplan wordt daarom aandacht vereist voor de eigendomssituatie na realisering van het project.

2.3.2 Grondbezit

Afhankelijk van de opgave en de doelstellingen wordt in een aankoopstrategieplan een besluit genomen over de gewenste vorm van grondbezit. Er is een aantal situaties te onderscheiden waarbinnen wij opereren op de grondmarkt:

- Wij verwerven gronden (onroerende zaken) om deze permanent te kunnen bezitten/gebruiken. De grondverwerving start nadat het krediet (waarvan de grondverwervingskosten onderdeel uitmaken) beschikbaar is gesteld. Bij de aanleg van wegen en kanalen krijgen wij permanent gronden in ons bezit doordat deze onlosmakelijk verbonden zijn met de aangelegde provinciale infrastructuur.
- Wij verwerven onroerende zaken om deze tijdelijk te bezitten met als doel deze door te leveren/ te verkopen aan de eindbeheerder, al dan niet na inrichting of onder het opleggen van voorwaarden. Hierbij gaat het meestal om de realisatie van natuurdoelen of verbetering van de landbouwkundige structuur.
- Wij verwerven gronden met als doel deze zaken te exploiteren door deze in te richten en daarna gericht te verkopen. Deze situatie doet zich voor wanneer wij besluiten om zelf als ontwikkelaar van het gebied op te treden, zoals in de Blauwestad of bij de uitbreiding van de Eemshaven. Dit vaak met het doel de randvoorwaarden te scheppen voor een gewenste economische ontwikkeling.
- Wij verwerven, veelal vroegtijdig, gronden met als doel om deze in te kunnen zetten voor compensatiedoelinden bij de daadwerkelijke verwerving voor een ruimtelijke ontwikkeling.
- Wij willen een bepaald doel realiseren, maar daarvoor is het niet noodzakelijk om de gronden in eigendom te hebben. In dit geval wordt volstaan door het vestigen van een beperkt recht van opstal of erfpacht, of het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in de Omgevingswet.

Elke vorm van 'grondbezit' vraagt om een eigen strategie, kent risico's of vraagt om samenwerking met andere partijen. Het verwerven van grond of annexe rechten dient te zijn gekoppeld aan een provinciaal doel, en bij te dragen aan de uiteindelijke doelrealisatie. Uitgangspunt bij grondbezit blijft dat gronden, al dan niet met opstallen, zoveel mogelijk worden verworven door de eindgebruiker. Indien wij geen eindgebruiker zijn, maar bezit leidt tot voordelen, kunnen Gedeputeerde Staten besluiten tot verwerving. In een Aankoopstrategieplan wordt uiteengezet op welke wijze tegen het bezit wordt aangekeken voor een bepaalde opgave.

2.3.3 Type grondbeleid

Ons grondbeleid kan worden geduid als situationeel grondbeleid. Afhankelijk van de situatie, de dynamiek en de behoefte aan flexibiliteit maken wij een keuze in een aankoopstrategieplan voor het type grondbeleid dat wordt toegepast. Het type grondbeleid geeft bepaalde grondbeleidsinstrumenten om in te spelen op de ontwikkeling, gronden op tijd beschikbaar te krijgen en om kosten en baten te verdelen over de betrokken partijen. Afhankelijk van de keuze voor het type beleid kan in meer of mindere mate invloed worden uitgeoefend op de ontwikkeling en de bijhorende risico's.

Passief grondbeleid

Bij een passief grondbeleid wordt een ontwikkeling overgelaten aan de markt/ ontwikkelaars. Vanuit de redenering dat private partijen een belang hebben om de gronden te ontwikkelen, wordt enkel gestuurd op de ruimtelijke ontwikkeling door mogelijkheden te bieden. De provincie wordt tijdens de planvorming en uitvoering geen eigenaar van de gronden. Er wordt gestuurd en invloed uitgeoefend via het planologisch instrumentarium, de anterieure overeenkomst of een exploitatieplan, waardoor bijvoorbeeld ook de aanleg van publieke voorzieningen wordt gerealiseerd en waardoor tot een evenwichtige verdeling van kosten en baten wordt gekomen. Eveneens kunnen subsidieregelingen of schadevergoedingsregelingen worden ingezet.

Actief grondbeleid

Bij een actief grondbeleid verwerven wij zelf de gronden waarop een ontwikkeling moet plaatsvinden en voeren wij zelf een eventuele exploitatie. Gronden worden door ons verworven, ingericht en vervolgens beheerd of geleverd aan eindgebruikers. Bij een actief grondbeleid is dus sprake van volledige sturing op het hele proces. Het proces kan risicovol zijn aangezien zich bijvoorbeeld conjuncturele schommelingen voor kunnen doen.

Hybride/participerend grondbeleid

Het actieve en faciliterende grondbeleid zijn twee uitersten. Onze rol is, vanwege de complexiteit en schaalgrootte bij ontwikkelingen, vaak initiërend en participierend. Hierbij past een hybride of participierend grondbeleid. Bij dit type grondbeleid wordt getracht om in samenwerking met (markt)partijen alle gronden binnen een plangebied te verkrijgen om vervolgens een gezamenlijke grondexploitatie te gaan voeren. Voor de samenwerking zijn diverse mogelijkheden op basis van een publiek-private samenwerking, bouwclaim of concessie met elk hun specifieke kenmerken.

Taakgebonden grondbeleid

Bij taakgebonden grondbeleid is de grondverwerving direct gerelateerd aan een project. De benodigde gronden worden aangekocht nadat de planvorming en besluitvorming is afgerond (inclusief de voor de uitvoering hiervan benodigde middelen). De kosten van grondaankopen worden per project verrekend. Door deze taakgebonden grondaankopen worden de financiële risico's zo veel mogelijk geminimaliseerd. De verwervingskosten van gronden maken onderdeel uit van de investeringen en worden op die wijze geactiveerd op de balans, en worden vervolgens afgeschreven conform de daarvoor geldende afschrijvingstermijnen. De termijn van uitvoering bij taakstellend verwerven van gronden is relatief kort.

2.3.4 Grondverwerving in de praktijk

Indien de keuze is gemaakt voor het verwerven van gronden, onroerende zaken of annexe rechten, wordt nagedacht over de vervolgstap. Er zijn in hoofdlijn twee wijzen voor het verwerven van gronden: passief en actief verwerven.

Passief verwerven

Passief verwerven houdt in dat wij zelf geen initiatieven nemen om gronden en/of gebouwen te verwerven; gronden worden slechts aangekocht als deze bij ons worden aangeboden.

Actief verwerven

Actief verwerven kenmerkt zich doordat wij actief de eigenaren van de binnen een te ontwikkelen gebied gelegen onroerende zaken benaderen teneinde deze aan te kopen.

De samenleving verlangt dat wij verstandig met onze investeringen omgaan én dat de geformuleerde beleidsdoelen worden gerealiseerd binnen de gestelde termijn en binnen het beschikbare budget. Hierbij past in beginsel geen passieve verwerving. Het is daarom van belang dat wij bij ruimtelijke vraagstukken van provinciaal belang een actieve rol spelen op de grondmarkt. Wij nemen zelfstandig of in samenwerking met andere partijen door actieve verwerving posities in om de maatschappelijke doelen sneller of beter te realiseren. Uitgangspunt bij grondverwerving is dat de provincie Groningen actief grond gaat verwerven.

Voor een bepaald programma of project kan passieve verwerving meer op zijn plaats zijn. In een Aankoopstrategieplan zal worden opgenomen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de wijze van grondverwerving en of daaronder ook anticiperende of strategische grondverwerving hoort. Afhankelijk van de tijd en de fasering van een programma of project kan onze strategie voor de verwerving daarmee anders zijn. In die gevallen wordt in een op te stellen Aankoopstrategieplan gemotiveerd aangegeven waarom wordt afgeweken van het uitgangspunt van actieve verwerving.

Zowel anticiperende grondverwerving als strategische grondverwerving valt onder de noemer van actief grondbeleid.

Anticiperende grondverwerving

Van anticiperende grondverwerving wordt gesproken als het aankopen van gronden plaats vindt vóórdat de definitieve plannen door PS zijn vastgesteld en voordat de provinciale opgaven geconcretiseerd zijn (inclusief de bijhorende grondbehoefte). Anticiperende aankopen worden gedaan in het kader van een project of ontwikkeling. Over het algemeen betreft het hier een ontwikkelingsperiode van 3 - 5 jaar. Verwerving geschiedt op basis van vrijwilligheid, alleen de marktwaarde wordt vergoed.

Strategische grondverwerving

Het in alle breedte op voorraad verwerven van (ruil)gronden zonder dat op dat moment doelen voor de gronden bekend zijn, wordt strategische grondverwerving genoemd. De aankopen vinden plaats voorafgaand aan bestuurlijk planvorming of besluitvorming voor een concreet project, programma of ontwik-

keling. De zo ontstane grondpositie wordt ingezet op het moment dat projectplannen zijn vastgesteld. De toekomstige ruimtelijke inrichting wordt hiermee in een vroeg stadium veiliggesteld. Bij strategisch grondbeleid loopt de provincie het gevaar van “dubbele petten”. Dat komt doordat zij door haar grondposities vooruitloopt op ruimtelijke afwegingen en door de financiële belangen een objectieve afweging moeilijker wordt (dreiging van zogenaamde eigenaar planologie). De financiële risico’s nemen hierdoor fors toe. De termijn van uitvoering is bij taakgebonden verwerven van gronden het kortst, bij strategisch verwerven van (ruil)gronden het langst (± 10 jaar).

Uitgangspunt bij grondverwerving is dat wij actief grond verwerven. In een Aankoopstrategieplan zal worden opgenomen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de wijze van grondverwerving en of daaronder ook anticiperende of strategische grondverwerving hoort. Afhankelijk van de tijd en de fasering van een programma of project kan onze strategie voor de verwerving daarmee anders zijn.

2.3.5 Samenwerkingsvorm

De keuze voor samenwerking en de daarmee samenhangende keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm hangt af van de wensen en het beoogde doel en blijft altijd maatwerk. Deze keuze wordt voorafgaand aan een integrale gebiedsontwikkeling en uitgewerkt in een businesscase. Hierbij worden o.a. de volgende factoren in acht genomen:

- De aard en omvang van de risico’s, alsmede de gewenste verdeling van deze risico’s.
- De complexiteit en looptijd van het project.
- De marktsituatie.
- De noodzaak tot regie en zeggenschap.
- Het financieel- en capaciteitsbeslag
- Het beschikbare kennisniveau.

Bij Publiek Private Samenwerkingsconstructies zullen wij in eerste instantie kiezen voor een samenwerkingsmodel, waarbij zoveel mogelijk risico’s (van de grond- en bouwexploitatie) bij de marktpartij(en) worden neergelegd.

Hoofdstuk 3 Instrumenten en flankerend beleid

Paragraaf 3.1 Inleiding

Bij de beoordeling van grond- en vastgoedaankopen, met daaraan gekoppeld de inzet van instrumenten, wordt rekening gehouden met het feit dat wij actief zijn op verschillende deelmarkten (infrastructuur, agrarisch, natuur en water en gebiedsontwikkelingsprojecten) die elk eigen dynamiek en specifieke kenmerken hebben. Om deze reden blijft grondverwerving altijd maatwerk. Het is daarom van essentieel belang om per project of gebiedsontwikkeling in een vroeg stadium keuzes te maken over de inzet van grondbeleidsinstrumenten. Vaak is het beschikken over (de juiste) grondposities van doorslaggevend belang om een ontwikkeling te kunnen realiseren. Het verwerven van posities kent wel enige nuancering; wij zullen in beginsel sober en doelmatig gronden verwerven, niet meer dan strikt noodzakelijk voor het beoogde doel. In een Aankoopstrategieplan wordt omschreven hoe op passende wijze voor een programma of project hiermee wordt omgegaan, zodat optimaal wordt bijgedragen aan doelrealisatie.

Paragraaf 3.2 Instrumenten grondbeleid

Bij verwerving hoort de inzet van grondbeleidsinstrumenten. Onder voorwaarden kan de inzet van een instrument leiden tot een niet vrijwillige ontneming van de eigendom of een beperking van de vervreemdingsbevoegdheid van de huidige eigenaar. Bij een actieve verwerving past vooral de gedachtegang dat verwerving niet een vertragende factor wordt of zelfs tot stagnatie van het project leidt.

3.2.1 Minnelijke en vrijwillige verwerving

Bij verwerving van gronden wordt in eerste instantie gestreefd naar een minnelijke verwerving. Het merendeel van de verwerving door de provincie vindt minnelijk plaats, waarbij de eigenaren actief worden benaderd. Minnelijk verwerven betekent verwerven zonder rechterlijke tussenkomst of zonder enige dwang. Voor minnelijke verwerving geldt dat indien de provincie een titel heeft om te kunnen onteigenen in het minnelijke traject in principe ook een volledige schadeloosstelling wordt geboden (de zogenaamde minnelijke onteigening) indien die mogelijkheid bestaat op de van toepassing zijnde schadevergoedingsstelsel. Dat geldt ook voor de verwerving van integrale maatschappelijke opgaven voor nieuwe natuur in combinatie met andere doelen als bijvoorbeeld waterberging of hydrologisch systeemherstel of Kader Richtlijn Water. Van minnelijke onteigening kan slechts sprake zijn indien onroerende zaken worden verworven die op de juiste plaats zijn gelegen binnen de begrenzing van de ruimtelijke opgave. In alle overige gevallen kan alleen sprake van vrijwillige verwerving zijn. Voor de opgaven voor sec nieuwe natuur

of sec het verminderen van stikstof of broeikasuitstoot is in principe sprake van vrijwillige verwerving, waarbij zowel reactief als actief wordt verworven. Ook de verwerving van (strategische) ruilgrond vindt plaats op vrijwillige basis. Dat geldt in de situatie dat een eigenaar meer gronden wenst te verkopen dan enkel die percelen waarop de ruimtelijke ontwikkeling plaats moet vinden. Voor die delen is sprake van een vrijwillig traject. Bij vrijwillige verwerving worden geen bijkomende schaden vergoed, tenzij sprake is van minnelijke onteigening en de eigenaar kan vorderen dat het resterende wordt meegekocht (ontei-gening dient dan wel uiteindelijk mogelijk te zijn). Indien bij de verwerving wordt verzocht om compen-satiegrond kan hiernaar onderzoek worden verricht en een voorstel worden uitgewerkt. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de provincie minnelijk alleen voor het betreffende doel aankoopt en de kans op het overhouden van restgronden zo klein mogelijk is of zelfs uitgesloten is.

Onderdeel van verwerving kan ook zijn de inzet van ruilgronden ter compensatie. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de procedure die wij volgen.

3.2.2 Voorkeursrecht

Met de inzet van het instrument voorkeursrecht wordt, in een vroeg stadium van de besluitvorming, speculatieve aankopen van derden voorkomen. Door het vestigen van een voorkeursrecht kan de maxi-male regie op een ontwikkeling worden behouden en wordt ongewenste samenwerking met ontwikkelaars, (buitensporige) prijsopdrijving en speculatie tegengegaan. Eigenaren die hun onroerende zaken of daaraan verbonden rechten willen vervreemden waarop een voorkeursrecht is gevestigd, zijn verplicht om deze eerst aan de provincie aan te bieden.

Uitgangspunt is dat wij een voorkeursrecht vestigen wanneer provinciale belangen dit noodzakelijk maken en wanneer de provincie het voornemen heeft om zelf het planologische kader voor de voorgenomen (gebieds)ontwikkeling vast te stellen. Indien een ruimtelijke ontwikkeling vraagt tot samenwerking met één of meerdere gemeenten wordt in onderling overleg met de betrokken partijen een ASP opgesteld. Hierbij wordt de mogelijkheid van het vestigen van het voorkeursrecht verkend.

3.2.3 Landinrichting

Landinrichting heeft als doel om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren, in overeenstemming met de aan locaties toegedeelde functies. De Omgevingswet kent de mogelijkheid om een gebiedsgericht inrichtingsprogramma vast te stellen. Hierin wordt het beleid opgenomen en de maatregelen die betrekking hebben op het gebied. Als er de wens is om tot landinrichting over te gaan, moet bij het inrichtingspro-gramma een inrichtingsbesluit worden vastgesteld. Hierin worden de inrichtingsmaatregelen en voorzie-ningen die burgers, bedrijven en andere overheden binden opgenomen. In dit besluit wordt onder meer de toedeling van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut opgenomen. Deze voorzieningen zijn wegen en gebieden uit oogpunt van natuur, landschap, recreatie, cultureel erfgoed, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde. Bij herverkaveling mag het oppervlak van de nieuwe kavels kleiner zijn dan de inbreng door de eigenaren. Deze korting is maximaal 5%. De hierdoor vrijge-maakte grond wordt gebruikt voor voorzieningen van openbaar nut. Bijvoorbeeld voor aanleg van wegen, waterstaatswerken, natuur en recreatiegebieden. Het verschil in oppervlakte voor de eigenaren wordt gecompenseerd in geld.

3.2.4 (vrijwillige) Kavelruil

De verwezenlijking van programma's of projecten kan door bestaande eigendomsverhoudingen worden verhinderd. Door het ruilen van eigendommen in het landelijke gebied in een kavelruil wordt de kavelin-deling in een te onderscheiden gebied gewijzigd. Veelal wordt een vrijwillige kavelruil ingezet om agrarische bedrijfsomstandigheden te verbeteren. Het is echter ook goed mogelijk om onze beleidsdoelen voor een deel te verwezenlijken door middel van een kavelruil, al dan niet in combinatie met de inzet van compen-satiegronden.

3.2.5 Stedelijke kavelruil

Sinds de invoering van de Omgevingswet is het mogelijk om naast de bovengenoemde vrijwillige kavelruil, een kavelruil in het stedelijke gebied te bewerkstelligen. Als sprake is van een sterke versnippering van eigendomsposities waardoor een stedelijke ontwikkeling niet kan slagen, kan een stedelijke kavelruil een goed instrument zijn. Stedelijke kavelruil is toepasbaar op stedelijke locaties waar de huidige kavelindeling een belemmering vormt om de gewenste bebouwing te verwezenlijken, op stedelijke locaties waar ruil van gebouwen nodig is om verouderde gebieden of gebieden met leegstand een nieuwe toekomst te geven of bij ruil tussen het stedelijk- en het landelijk gebied met als doel om de leegstand van agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen.

3.2.6 Onteigening

Als minnelijke verwerving niet slaagt kan in bepaalde gevallen het onteigeningsinstrument worden ingezet. Daarmee wordt voorkomen dat de realisatie van een ruimtelijke opgave, door het niet kunnen beschikken over alle eigendommen, onmogelijk wordt. Aangezien de procedure uiteindelijk leidt tot een onvrijwillige ontneming van het eigendom is de procedure met veel waarborgen omkleed. Bij gebiedsontwikkelingen en infrastructurele projecten behoort de inzet van het onteigeningsinstrument tot de reguliere verwervingsstrategie, teneinde de op de ontwikkeling of project toegesneden integrale projectplanning te kunnen halen. Voor de realisatie van nieuwe natuuropgaven en het verminderen van stikstof of broeikasuitstoot, wordt niet onteigend. Voor de verwerving van integrale maatschappelijke opgaven voor nieuwe natuur in combinatie met andere doelen als bijvoorbeeld waterberging/ hydrologisch systeemherstel/ Kader Richtlijn Water kan het onteigeningsinstrument worden ingezet als ultimum remedium.

3.2.7 Gedoogplicht

Indien het voor de realisatie van onze beleidsdoelen niet nodig is om de eigendommen of annexe rechten te verwerven of het onteigeningsinstrument voor een bepaald werk niet kan worden ingezet, kan voor de realisatie van bepaalde projecten een gedoogplicht worden opgelegd. Als onverhoopt met een eigenaar of gerechtigde geen minnelijke overeenstemming kan worden bereikt, wordt dan een plicht opgelegd om de werken te gedogen.

3.2.8 Kostenverhaal en bijdragen voor ruimtelijke ontwikkeling

Grondbeleid hoeft niet altijd te leiden tot het door ons verwerven van onroerende zaken of annexe rechten, dat kan ook worden gedaan door samenwerkingspartners, ontwikkelaars enzovoorts. Afhankelijk van onze rol bij een programma of project, is verhaal van kosten van belang of wettelijk verplicht. Kostenverhaal betekent dat wij de door ons te maken kosten om ontwikkelingen van woningbouw, bedrijvigheid, kantoren, winkel-, sport- en schoolvoorzieningen, natuur- en recreatieve voorzieningen te realiseren verhalen op diegene die profijt heeft van deze kosten. Er zijn verschillende privaatrechtelijke en publiekrechtelijke mogelijkheden om kosten te verhalen. In een Aankoopstrategieplan zal hier indien van toepassing nader op worden ingegaan.

Paragraaf 3.3 Flankerend beleid

Ter verkrijging van de benodigde grondposities kan flankerend beleid worden ingezet, teneinde de grondeigenaren te verleiden hun gronden of rechten te verkopen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: het vervuimen van het aankoopgebied, waardoor gronden in de omgeving kunnen worden aangekocht die later kunnen worden geruild; het bieden van een efficiencypremie waardoor eigenaren die op korte termijn meewerken aan de totstandkoming van een koopovereenkomst worden beloond; de inzet van de provinciale regeling inzake bedrijfsverplaatsing, waarbij grondgebonden bedrijven subsidie kunnen krijgen voor de verplaatsing van hun bedrijf. Passend bij ons situationeel grondbeleid zal in een Aankoopstrategieplan worden vermeld of flankerend beleid wordt ingezet.

Hoofdstuk 4 Uitgifte, vestigen beperkte rechten en beheer

Paragraaf 4.1 Inleiding

Als grondposities zijn verworven of vanwege het overtollig worden van onroerende zaken kunnen gronden/ onroerende zaken worden vervreemd of in gebruik dan wel beheer worden gegeven. Uitgifte kan plaatsvinden op drie verschillende wijzen (dan wel een combinatie hiervan): 1. verkoop, 2. erfpacht en opstal en 3. verhuur en verpachting. Deze varianten worden onderstaand besproken.

Paragraaf 4.2 Procedure

De Hoge Raad heeft op 26 november 2021 geoordeeld dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, gelegenheid moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak, als er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Dit houdt in dat het overheidslichaam de koper moet selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel.

Het gelijkheidsbeginsel brengt mee dat het overheidslichaam, om gelijke kansen te creëren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot (i) de beschikbaarheid van de onroerende zaak, (ii) de selectieprocedure, (iii) het tijdschema en (iv) de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie

over deze aspecten bekend te maken en wel op een zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

Door deze uitspraak van de Hoge Raad (Didam arrest) kan een overheid niet langer onroerende zaken exclusief aan een partij te koop aanbieden, zonder dit vooraf kenbaar te maken. Er moet sprake zijn van openbaarmaking en gelijke kansen voor iedereen. Daardoor moeten voorgenomen transacties (ook ruil, erfpacht en pacht en andere rechten) gepubliceerd worden en zal er een selectieprocedure opgesteld moeten worden. Ook bij besprekingen die vooruitlopen op dergelijke handelingen zal een voorbehoud moeten worden gemaakt dat we als overheid gebonden zijn aan publicatie en het bieden van kansen aan eenieder om mee te dingen.

De mededingingsruimte hoeft niet te worden geboden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval moet het overheidslichaam voorafgaand aan de verkoop zijn voornemen daartoe op een dusdanige wijze bekend te maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen. Ook moet het overheidslichaam in dat geval motiveren waarom er naar zijn oordeel slechts één gegadigde in aanmerking komt.

Bij een selectieprocedure wordt daarvan kennis gegeven op onze provinciale website en/ of op officiële bekendmakingen.nl. Als de selectieprocedure is doorlopen, worden alle inschrijvers schriftelijk op de hoogte gesteld van de voorlopige gunningsbeslissing, waarbij op de mogelijkheid wordt gewezen om binnen 20 kalenderdagen een kort geding aanhangig te maken bij de rechtbank Noord-Nederland. Indien er slechts één serieuze gegadigde is, wordt daarvan eveneens overeenkomstig het bovenstaande gepubliceerd, waarbij wordt gewezen op de mogelijkheid om binnen 20 kalenderdagen een kort geding aanhangig te maken.

Paragraaf 4.3 Varianten uitgifte

Afhankelijk van de situatie en de wensen wordt een keuze gemaakt voor uitgifte van gronden of gebouwen. Indien in een Aankoopstrategieplan niet is voorzien in de uitgifteprocedure, zal een Verkoopstrategieplan worden opgesteld die ook door het college wordt vastgesteld.

4.3.1 Verkoop van grond/onroerende zaken

Wij verkopen gronden (en gebouwen) die niet meer nodig zijn bij de betreffende beheerafdelingen en waarmee geen bijdrage meer kan worden geleverd aan het realiseren van beleidsdoelen. Als er sprake is van een gebied dat geëxploiteerd wordt, zoals bijvoorbeeld Blauwestad, waar voor langere tijd uitgifte van grond is, zal hiervoor een apart verkoopbeleid worden vastgesteld. Onroerende zaken die voor compensatiedoelinden zijn aangekocht zullen ook als zodanig worden ingezet om daarmee de verwerving voor de beleidsdoelen te kunnen realiseren. Verkopen vinden openbaar, marktconform, transparant en met gelijke kansen voor geïnteresseerden plaats, tenzij uit de criteria blijkt dat er maar één gegadigde is.

4.3.2 Recht van erfpacht, recht van opstal en overige beperkte rechten

Door de uitgifte van gronden in erfpacht verkrijgt een partij een (overdraagbaar) recht om tegen betaling (canon) gronden gedurende een bepaalde periode te gebruiken en te houden. Door het vestigen van een recht van opstal ontstaat een juridische scheiding tussen het eigendom en een werk dat wordt gerealiseerd waarvoor een beperkt recht van opstal wenselijk is. De betaling heet in dat geval retributie. Rechten van opstal worden met name gevestigd voor leidingen, kabels, antenne-installaties.

Als uitgangspunt geldt dat overtollige gronden en gebouwen worden verkocht en niet worden bezwaard met beperkte rechten. Indien verkoop niet mogelijk is dan wel bij andere dan overtollige gronden wordt in overleg met de betreffende beheerafdeling nagegaan of een ontheffing of toestemming kan worden verleend op basis van een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke regeling. Indien een ontheffing of toestemming wordt verleend kan worden gezien of het noodzakelijk is aanvullend daarop ons provinciaal eigendom te belasten met beperkte rechten.

4.3.3 Verhuur, verpachting, ingebruikgeving

Verhuur als vorm van uitgifte betreft, in tegenstelling tot verhuur voor tijdelijk beheer, langdurige verhuur van gebouwen en gronden. Door verhuur krijgt een partij een contractueel recht om bepaalde onroerende zaken die eigendom zijn van de provincie gedurende een periode te gebruiken.

Bij verpachting geeft de provincie de gronden en/ of gebouwen gedurende een bepaalde periode in pacht uit voor agrarisch gebruik tegen een marktconforme prijs. Tijdelijk beheer is in beginsel gericht op functie-

en waardebehoud. Behoud van (economische en ecologische) waarde is van belang om achteruitgang tegen te gaan. Voor de door Prolander beheerde gronden is voor de wijze van uitvoering van tijdelijk beheer en de uniforme toepassing daarvan een exploitatieplan voorhanden dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Teneinde op termijn te kunnen beschikken over provinciaal eigendom en ter voorkoming van het ontstaan van reguliere pacht, worden gronden enkel op basis van een geliberaliseerde pachtovereenkomst verpacht met een maximale duur van 6 jaar. Afhankelijk van de te realiseren beleidsdoelen kunnen agrarische gebruiksbeperkingen worden opgelegd in de pachtovereenkomsten. In algemene zin heeft Provinciale Staten in het verleden besloten geen gebruik van glyfosaat op provinciale gronden meer toe te staan en dient cultuurgrond deels natuur inclusief (randenbeheer of een alternatieve invulling) te worden uitgegeven. Vanwege de risico's worden agrarisch te gebruiken gronden niet op basis van een grondgebruiksverklaring in gebruik gegeven.

Bij de tijdelijke vorm van uitgifte kan voor een korte periode worden verhuurd of in gebruik worden gegeven. Met name bij gebouwen die worden verworven en die op termijn worden gesloopt of doorverkocht is dit van belang. Tijdelijke verhuur kan op verschillende juridische grondslagen plaatsvinden. Bij een tijdelijke verhuur is het huurbescherming een belangrijk aandachtspunt. Het werken met een leegstandsbeheerder of verhuur op basis van de Leegstandswet is daarbij een optie. Per situatie wordt daarom een keuze gemaakt voor een tijdelijke verhuur of ingebruikgeving. Bij de besluitvorming zal aandacht worden besteed aan de risico's. Bij de gronden en gebouwen die door Prolander worden beheerd geldt dat agrarische bedrijfsgebouwen niet worden verhuurd of verpacht en bijbehorende woningen in bruikleen worden gegeven (gebruik om niet) als antikraak.

Voor de aankoop van gronden voor infrastructurele werken wordt ernaar gestreefd om de periode tussen verwerving en start werkzaamheden zo kort mogelijk te houden. In het geval er toch gronden zijn die niet direct benodigd zijn bestaat de mogelijkheid tot het in gebruik geven ervan voor een korte afgebakende periode aan de verkoper. Indien in de periode daarna het werk nog niet aanvangt kan de grond, tegen een marktconforme pachtprijs, aan de voormalige eigenaar worden verpacht. In het geval de vorige eigenaar daarvoor geen belangstelling heeft, de duur tot aan de start werkzaamheden langer is of het gronden betreft die niet direct noodzakelijk zijn voor projecten, wordt grond die agrarisch te gebruiken is in beginsel verpacht aan een derde.

Provinciale Staten hebben in het verleden de keuze gemaakt om het genot van de jacht op door ons verworven onroerende zaken niet te verhuren.

Hoofdstuk 5 Financiën en Risico's

Paragraaf 5.1 Inleiding

Het verwerven van grond en opstallen kan financiële risico's met zich meebrengen. Het is soms nog niet zeker of en wanneer wij tot planuitvoering over (kunnen) gaan en de kosten van de grondverwerving, zoals aankoop, beheer en rentelasten binnen de toekomstige grondexploitatie of binnen de gebiedsontwikkeling gecompenseerd kunnen worden. Omdat de verworven gronden en opstallen wel op de balans worden opgenomen, kan dit een aanzienlijke last zijn. De risico's worden groter als de gronden en opstallen langdurig in ons bezit blijven. Als de marktprijs daalt wordt indien nodig tot afwaardering van de gronden en/of opstallen overgegaan.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het prijsbeleid, fiscale en financiële aspecten die van toepassing zijn op ons grondbeleid en komt het risicomanagement aan bod.

Paragraaf 5.2 Prijsbeleid

Wij kopen en verkopen, huren en verhuren, verpachten, vestigen beperkte rechten en zijn verplicht hiervoor marktconforme prijzen te hanteren. Door het hanteren van marktconforme prijzen en een integrale kostendoorberekening worden de risico's op staatssteun geminimaliseerd. Bij elke aankoop blijkt de waarde uit een vooraf opgemaakt taxatierapport. Bij een openbare selectieprocedure mag de uiteindelijke prijs geacht worden overeen te komen met de marktwaarde, indien eenieder zou kunnen inschrijven. Bij onderhandse verkoop wordt de marktwaarde bepaald aan de hand van een taxatierapport. Ook voor de verhuur- en verpachtingprijzen zijn marktconforme prijzen het uitgangspunt.

Om de financiële risico's te beperken wordt hierna de aankoopstrategie (in 4 fasen) uiteen gezet die wij hanteren. Met deze aankoopstrategie worden de aankopen tegen aanvaardbare risico's vastgelegd. Deze fasering betreft met name de rode functies (bouw en infra) en is niet zonder meer van toepassing op de groene functies (natuur).

Fase 1: Passief aankopen voor de bestaande bestemmingswaarde

In de eerste fase van de aankoop, wanneer de ruimtelijke planvorming nog niet formeel is opgestart maar het provinciale belang en het beleidsdoel al wel bekend zijn, reageert de provincie op aanbiedingen uit de markt, maar worden eigenaren niet actief benaderd (passieve verwerving). De provincie koopt alleen aan tegen de waarde in het economische verkeer die is gebaseerd op huidige (meestal agrarische) bestemming.

Fase 2: Beperkt actief minnelijk aankopen

Naarmate de plannen verder vorderen en er door PS of door GS (en/of gemeenten) besluiten zijn genomen over de toekomstige functies van gronden, bijvoorbeeld in de vorm van een structuurvisie, is het op enig moment niet meer mogelijk om passief en tegen verkeerswaarde bij bestaande bestemming te verwerven. Op dat moment kan worden overwogen of het voorkeursrecht wordt gevestigd. De markt speelt in op verwachtingen rondom toekomstige ontwikkelingen binnen het gebied. Dit speelt in het bijzonder wanneer er toekomstige bestemmingen worden voorzien die voor aanmerkelijke waardevermeerdering zorgen. Waar mogelijk wordt het tijdelijke gebruik van de verworven grond en opstellen door derden tegen marktconforme condities overeengekomen waarbij opleveringstermijn en condities éénduidig worden vastgelegd.

Fase 3: Actief minnelijk aankopen tegen marktwaarde

Naarmate plannen worden vervolgd en er een behoorlijke mate van zekerheid is dat in de nabije toekomst waarde vermeerderende bestemmingen worden voorzien, is aankopen tegen verkeerswaarde onmogelijk geworden. In deze fase kan een voorkeursrecht worden gevestigd om een eigen actieve ontwikkeling mogelijk te maken. Wanneer de provincie besluit om in deze fase met gemeenten en/of het Rijk, of zelfstandig een actief grondbeleid te voeren, wordt een gedegen risicoanalyse uitgevoerd en wordt tegen marktwaarde aangekocht.

Fase 4: Van minnelijk traject naar onteigening

Dikwijls blijkt bij vordering van de projecten dat minnelijke verwerving onvoldoende resultaten laat zien. Eigenaren in het gebied willen hun gronden niet verkopen terwijl de uitvoering van de projecten vanwege politieke besluitvorming feitelijk al onomkeerbaar is geworden. In dit geval kan de provincie gebruik maken van de grondbeleidsinstrumenten uit de Omgevingswet. Ter beëindiging van het vrijwillige traject wordt als sluitstuk van de grondverwerving, aangekocht tegen volledige schadeloosstelling op basis van de Onteigeningswet (minnelijke onteigening). Formeel sluitstuk van de aankooponderhandelingen is het voeren van een onteigeningsprocedure.

Paragraaf 5.3 Het taxatierapport

Het taxatierapport speelt een belangrijke rol bij het vaststellen van de marktwaarde van te kopen of te verkopen gronden, de begroting van de volledige schadeloosstelling of het vaststellen van de hoogte van een jaarlijkse vergoeding voor een canon of retributie. Wij vinden het van groot belang dat taxaties transparant tot stand komen en dat de rapporten voldoen aan de geldende regels. Om deze reden vinden taxaties enkel plaats door NRVt gecertificeerde taxateurs. NRVt staat voor Nederlands register vastgoed taxateurs. Het taxatierapport moet helder zijn en inzicht geven in de gehanteerde referentieobjecten. Bij elke transactie inzake verkoop, koop, ruiling, vestiging beperkt recht van opstal, erfpacht wordt een taxatierapport opgemaakt en getekend vóórafgaand aan een onderhandelingstraject. Een aanbieding aan een eigenaar of rechthebbende vindt daardoor altijd plaats op basis van een vooraf opgesteld taxatierapport.

Paragraaf 5.4 Fiscaliteit

5.4.1 Omzetbelasting

Wanneer de provincie een grondexploitatie voert, zijn er verschillende fiscale mogelijkheden:

- De eerste is dat de provincie belaste prestaties levert en daarom als ondernemer recht op aftrek van btw heeft wanneer zij in het kader van de grondexploitatie bouwrijpe grond verkoopt.
- Ook kan de provincie worden gezien als ondernemer die vrijgestelde prestaties levert en daarmee geen recht op aftrek heeft.
- Een derde mogelijkheid is dat de provincie door de fiscus niet als ondernemer wordt aangemerkt en daarmee voor de activiteiten geheel buiten de Wet op de omzetbelasting (Wet OB) blijft.

Op grond van de huidige Wet OB is levering van onroerende zaken door een ondernemer in beginsel vrijgesteld van btw. Dit met uitzondering van de levering van een gebouw of een gedeelte van een gebouw

en het erbij behorende terrein voor, op, of uiterlijk twee jaar na het tijdstip van eerste ingebruikname alsmede de levering van een bouwterrein. Voor aan- en verkoop van grond geldt in principe de overdrachtsbelasting waarvoor de overheid een (subjectieve) vrijstelling heeft. Per situatie zal worden bekeken of sprake is van een (verplicht) belaste levering.

5.4.2 Btw-compensatiefonds

In de praktijk van de uitvoering van werken of ter realisatie van inpassingsplannen (en gemeentelijke bestemmingsplannen) is gebleken dat overheden bij het afwegen tussen het zelf uitvoeren van activiteiten en uitbesteding van overheidstaken (bijvoorbeeld planontwikkeling) vaak de heffing van btw een belangrijke rol laten spelen. Zelf uitvoeren zou vanwege het achterwege blijven van btw-kosten goedkoper kunnen zijn dan uitbesteden. Wanneer de provincie gemeenschapsvoorzieningen aanlegt, kan zij de kosten van btw (anders dan bij levering van een gebouw of bouwgrond) niet bij de fiscus in vooraf trek brengen. Dit omdat zij optreedt als overheid en niet als btw-ondernemer. Met het btw-compensatiefonds (BCF) kan de provincie de btw die ter zake van de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen aan haar in rekening wordt gebracht terugvragen. Daarbij is het van belang dat wordt onderkend dat een herzienings-termijn gaat lopen, waardoor bij een latere overdracht de consequenties goed in kaart moeten worden gebracht. Bij het aangaan van Eigendom-, Beheers- en Onderhoudsovereenkomsten (EBO-overeenkomsten) en opvolgende ruilovereenkomsten met de bijbehorende besluitvorming is dit één van de belangrijkste onderwerpen.

5.4.3 Overdrachtsbelasting

Op basis van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wbr) wordt de verkrijging van de juridische en/of economische eigendom van in Nederland gelegen onroerende zaken of van rechten waaraan deze zijn onderworpen in beginsel belast met overdrachtsbelasting. Het afdragen van overdrachtsbelasting blijft echter achterwege wanneer de overheid aankoopt (vrijstelling conform artikel 15, lid 1c van de Wbr) en wanneer er samenloop is met btw.

5.4.4 Inkomsten- of vennootschapsbelasting

Bij het begroten van de volledige schadeloosstelling behoort het vaststellen van eventuele inkomsten- of vennootschapsbelastingschade. Als sprake is van belastingschade dienen wij deze te vergoeden aan de wederpartij. Op basis van onder andere jurisprudentie en de literatuur wordt per situatie bekeken of sprake kan zijn van belastingschade. Als dat het geval is zijn er meerdere opties om tot de vaststelling van het schadebedrag te komen. Bij voorkeur wordt in het minnelijke traject een belastingschadeclausule opgenomen in een te sluiten koopovereenkomst, waarbij de inspecteur van de Belastingdienst de eventuele belastingschade vaststelt.

Paragraaf 5.5 Risicomanagement

Aan het bezitten van onroerende zaken en het uitvoeren van activiteiten op het gebied van de aan- en verkoop van grond c.q. onroerende zaken alsmede de transformatie van gronden zijn financiële risico's verbonden. Ondanks het reëel begroten, het zorgvuldig opstellen van (grond)exploitaties en het treffen van beheersingsmaatregelen, treden er in veel gevallen mee- en tegenvallers op. De wetgever heeft in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepaald dat provincies (en gemeenten) verplicht zijn de financiële risico's in te schatten (een verplichting die al vanaf 1995 bestaat).

Art. 11 lid 1 onder b van het BBV omschrijft deze risico's als: "alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie". Wanneer de provincie betrokken is bij de uitvoering en realisatie van projecten en grondexploitaties bestaan er diverse risico's. Deze zijn het gevolg van een langdurige looptijd van plannen en planvorming, inschatting van parameters aan het begin van de planperiode, marktwerking en betrokkenheid van andere partijen en de hiermee corresponderende belangen. Het gaat bij risico's om mogelijke gebeurtenissen die een negatieve invloed kunnen hebben op het realiseren van de doelstellingen of uitkomsten van een grondtransactie of een grondexploitatie. Voorbeelden hiervan zijn effecten van rentestijgingen of planvertraging. Het is daarom van belang deze risico's te kwantificeren en planmatig om te gaan met het inschatten en onderkennen van risico's binnen de individuele grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen.

5.5.1 Haalbaarheid & businesscase

Wij investeren voornamelijk in infrastructurele projecten en projecten in het landelijk gebied. Voor de realisatie van infrastructurele projecten kunnen er in voorkomende gevallen gronden aangekocht worden of na realisatie gronden worden afgestoten en overgedragen aan derden. Deze transacties zijn veelal het gevolg van infrastructurele projecten die niet gerealiseerd kunnen worden zonder grondaankoop. De in-

frastructurele projecten komen voort uit het Programma mobiliteit en de daarin genoemde projectdoelen. Voorafgaand aan een project worden de grondverwervingskosten geraamd samen met andere kosten, al dan niet op onteigeningsbasis. Deze vormen het uitgangspunt voor de budgetbepaling en de kostenbewaking. De beoordeling van de haalbaarheid en de risico's kan voor gebiedsontwikkelingen, programma's of projecten tot het opstellen van een businesscase leiden. De omvang van deze businesscase is sterk afhankelijk van de complexiteit van het project. Als de provincie niet zelf investeert is een businesscase van belang bij de beoordeling van de haalbaarheid en de risico's en om de onderhandelingspositie te versterken. Bij anticiperende grondaankopen, waarbij de risico's toenemen, zal de provincie een businesscase of aankoopstrategieplan opstellen waarin op de risico's wordt ingegaan.

5.5.2 Waardedaling van nog te verkopen gronden en gebouwen

Het belangrijkste financiële risico voor de provincie betreft de waardedaling van nog te verkopen gronden en van de daarop aanwezige opstallen. Dit risico doet zich bijvoorbeeld voor wanneer gronden zijn verworven die achteraf niet meer nodig zijn voor het realiseren van provinciale beleidsdoelen, en die later weer worden afgestoten. Wanneer de opbrengst bij verkoop lager is, lijdt de provincie een financieel verlies. Voor de omvang van een mogelijk verlies is het van belang of het alleen gaat om gronden of ook om opstallen. De grondprijs ontwikkelt zich minder sterk dan de prijs van gebouwen, de risico's zijn daarom het grootst bij opstallen. Ook wanneer opstallen na aankoop hun functie verliezen heeft dit meestal een waardevermindering tot gevolg. De waarde van gronden kan ook dalen bij de bestemmingswijziging van grond, zoals dat het geval is bij bijvoorbeeld natuurontwikkeling. Bij natuurontwikkeling is deze waardedaling echter het gevolg van bewuste beleidskeuzes (de bestemmingswijziging volgt uit deze beleidskeuze). De financiële gevolgen van de waardedalingen dienen binnen het project of het programma waarvoor de gronden verworven worden te worden opgevangen.

5.5.3 Risicoreservering

De verschillende risico's zoals bijvoorbeeld een lagere uiteindelijke verkoopprijs en ongeplande exploitatieverliezen worden afgedekt door een risicoreservering. Deze risicoreservering is gebaseerd op de systematiek uit de Kadernota Risicomanagement (kans van optreden en impact (maximale schade als risico manifest wordt)). Conform de beleidslijn weerstandsvormen zoals opgenomen in de Kadernota Risicomanagement dienen risico's in eerste instantie te worden gedekt uit de reguliere programma-/projectbudgetten. Alleen risico's die niet kunnen worden voorkomen door beleidskeuzes c.q. door het opvangen binnen het reguliere programmabudget of projectbudget worden meegenomen in de paragraaf weerstandsvormen in onze jaarrekening en begroting.

5.4.4 Staatssteun en Wet markt en overheid

Bij grondtransacties met ondernemingen vormen de Europese regels inzake staatssteun een belangrijk kader. Wanneer gronden voor een te hoge prijs worden aangekocht, of wanneer gronden voor een te lage prijs worden verkocht, verpacht of verhuurd, of aanvullende vergoedingen/ schadeloosstellingen worden betaald, kan er sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Wanneer achteraf door de Europese Commissie zou worden vastgesteld dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun, kan de betreffende onderneming verplicht worden om het te veel ontvangen geld terug te betalen, dan wel het te weinig betaalde alsnog te betalen. Om dit risico te minimaliseren hanteert de provincie marktconforme voorwaarden, waaronder marktconforme prijzen (conform de Mededeling van de Europese Commissie) en is terughoudend bij aanvullende vergoedingen/ schadeloosstellingen. Elke transactie is maatwerk; per geval vindt een beoordeling plaats inzake staatssteun. Tevens is een goede dossiervorming van belang, waarbij per dossier het proces wordt vastgelegd.

Als wij als overheid de concurrentie aangaan met bedrijven door het verrichten van economische activiteiten, is in beginsel de Wet Markt en Overheid van toepassing. Er bestaan uitzonderingen zoals wanneer sprake is van het algemeen belang of bij het verlenen van staatssteun. Bij grondtransacties houden wij ons aan de wettelijke gedragsregels inzake kostendoorberekening, bevoordelingsverbod, gevevenshergebruik en functiescheiding.

Paragraaf 5.6 Fraudebestrijding

Wij willen voorkomen dat er met vastgoedtransacties wordt gefraudeerd. Om deze reden worden percelen voorafgaand aan het doen van aanbiedingen en vooruitlopend op transacties getaxeerd door een NRV-gecertificeerd taxateur. Deze taxatie bepaalt onze mogelijkheden.

Bibob-beleid

Op alle (voorgenomen) vastgoedtransacties is de beleidsregel houdende regels inzake de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur van toepassing. Voorafgaand aan de start van de

een selectieprocedure of bij onderhandelingen bij verkoop, verpachting, verhuur enzovoorts wordt de wederpartij hiervan in kennis gesteld. In een overeenkomst kan een integriteitsclausule worden opgenomen op basis waarvan kan worden overgegaan tot ontbinding, opzegging, vernietiging of opschorting van de overeenkomst.

Gedragscode integriteit

De provincie Groningen heeft een *gedragscode integriteit* opgesteld. Hierin zijn basisafspraken te vinden over wat wel en wat niet mag. Het doel van deze gedragscode is om bestuurders en ambtenaren een houvast te bieden bij het bepalen van normen en waarden zoals die in onze provinciale organisatie worden gehanteerd. Bestuurders en ambtenaren stellen bij hun handelen de kwaliteit van het openbaar bestuur en de provinciale dienstverlening centraal. Integriteit is daarvoor een belangrijke voorwaarde. De belangen van de provincie en in het verlengde daarvan de belangen van de burgers, zijn hierbij het primaire richtsnoer. Bestuurlijke en ambtelijke integriteit houdt in dat de verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt wordt aanvaard en dat er de bereidheid is om daarover verantwoording en rekenschap af te leggen.

Paragraaf 5.7 Weerstandsvermogen

Voor het grondbeleid zijn met betrekking tot het risicomanagement de kaders zoals opgenomen in de Kadernota Risicomanagement provincie Groningen van toepassing. Voor het grondbeleid geldt dan ook dat alleen risico's die niet kunnen worden voorkomen door beleidskeuzes c.q. door het opvangen van het risico binnen het reguliere programmabudget of projectbudget worden meegenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Dit betekent dat de risico's die in principe gedekt kunnen worden uit de reguliere programmabudgetten niet worden meegenomen in de risico-inventarisatie ten behoeve van de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

Paragraaf 5.8 Waarderingsgrondslagen

De kaders en richtlijnen op basis waarvan grondtransacties financieel dienen te worden verwerkt zijn opgenomen in enerzijds de verslaggevingsregels in het BBV en de diverse door de commissie BBV gepubliceerde notities, waaronder de Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023, en anderzijds de interne kaders vanuit de financiële verordening en de nota Investerings: Activeren, waarderen en afschrijven. Daarmee is sprake van een set van richtlijnen voor activering, waardering en afschrijving van activa, waaronder gronden. Om inconsistenties te voorkomen worden de waarderingsgrondslagen niet apart in dit programma Grondbeleid 2025 uiteengezet, maar verwijzen wij naar de betreffende kaders.

In aanvulling op de beschikbare kaders wordt in onderstaande situaties de volgende werkwijze gehanteerd:

- Gronden die in het kader van natuurbeleid zijn aangekocht worden bij de transformatie van landbouwgrond naar natuurgrond ten laste van de exploitatie afgeboekt tot de natuurwaarde (als richtlijn vooralsnog 15 % van de landbouwwaarde). Het aangeven en vastleggen van de toekomstige bestemming van de verworven grond in het vastgoedinformatiesysteem is daarom van groot belang voor de balans.
- In beginsel worden investeringen voor het bedrag van de investering bij aankoop geactiveerd op basis van de verkrijgingsprijs. Deze bestaat uit de inkoopprijs en de bijkomende kosten. De bijkomende kosten bestaan uit makelaar- en notariskosten, taxatiekosten, schadeloosstellingen en mogelijk overdrachtsbelasting. In geval van aankoop van (strategische) (ruil)gronden voor PLG-doelen worden bijkomende kosten niet tot de verkrijgingsprijs gerekend, maar verantwoord op de proceskosten die ten laste komen van het beleidsdoel waarvoor de gronden zijn verworven.

Hoofdstuk 6 Verantwoording en organisatie

Paragraaf 6.1 Inleiding

Het opstellen van de Nota Grondbeleid in 2013, waarin alle relevante kaders en spelregels, organisatiebreed, werden beschreven en door Provinciale Staten (PS) vastgesteld, is een belangrijke stap geweest op weg naar een professionele rol van de provincie Groningen op de grondmarkt. Het gaat hier niet alleen over beleidskaders, maar ook over de politiek-bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen, de financiële verantwoording, procedurele kaders en het verantwoordingskader. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verantwoording van ons grondbeleid en de organisatie daarvan.

Paragraaf 6.2 Uitgangspunten grondbeleid

Grondverwerving vindt plaats op basis van expliciete voorwaarden, zoals weergegeven in dit programma. Deze expliciete voorwaarden hebben betrekking op de kaders die PS hebben gesteld bij de besluitvorming

over projecten. Deze komen er op neer dat het project op tijd, met de beoogde kwaliteit en voor het beschikbare gestelde krediet wordt opgeleverd. Daarnaast spelen voorwaarden die betrekking hebben op de prijsstelling: marktconform aankopen, niet meer dan nodig verwerven en alleen die schade vergoeden waartoe de provincie wettelijk verplicht is. Een andere belangrijke voorwaarde heeft betrekking op de snelheid van de grondverwerving. De verwerving van grond is ingezet als middel om het gestelde projectdoel op tijd te realiseren.

Omdat het voorbereiden en uitvoeren van provinciaal grondbeleid ten behoeve van projecten fasegewijs verloopt en een lange doorlooptijd kent, is het van belang om op voorhand duidelijkheid te verschaffen over het verloop van belangrijke besluitvormingsmomenten rondom de inzet van de verschillende instrumenten. GS is ervoor verantwoordelijk dat de provinciale organisatie voldoet aan eisen van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. In de praktijk is het vrijwel altijd het college van GS dat, in samenwerking met de ambtelijke organisatie, de besluitvorming voorbereidt op het gebied van grondverwerving, ruimtelijke ontwikkelingen en grondexploitaties. De veelheid aan alternatieve keuzes maakt het belangrijk dat besluitvorming door PS gebaseerd moet zijn op goed gedoseerde en kwalitatief goede beslissingsinformatie. De mate van vertrouwelijkheid van de gepresenteerde informatie, met name in de beginfase van planvorming, maakt een zorgvuldige informatieverstrekking aan PS belangrijk. Door de genoemde veelheid aan alternatieven is het vaak onmogelijk alle bijbehorende consequenties in detail ter besluitvorming voor te leggen. Besluitvorming rondom grondverwerving en grondexploitaties is daarom veelal een wisselwerking tussen de Staten en College waarbij over een langere periode van plancontouren (initiatiefase) wordt gewerkt naar een meer concrete invulling van plannen (ontwerpfase).

Via de vaststelling van de begroting autoriseren de Staten het College tot het doen van uitgaven. Indien niet opgenomen in de begroting moeten projecten door de Staten worden geautoriseerd door een Statenvoorstel waarin het project wordt omschreven en waarin de Staten wordt gevraagd een krediet te verstrekken voor de uitvoering.

Afwijkingen in inhoud, tijd en geld tussen beleid en werkelijkheid in de projecten worden, op aangeven van de ambtelijke organisatie, door het college geanalyseerd en beoordeeld op de consequenties voor de haalbaarheid en resultaten van het programma of project. De monitoring van PS als onderdeel van het toezicht vindt in eerste instantie plaats via de provinciale *Planning- en Controlcyclus*.

Paragraaf 6.3 Grondexploitatie

Wanneer wij een actieve ontwikkelende rol innemen bij gebiedsontwikkelingen, dan wordt voor het plangebied een grondexploitatie opgesteld. Het voeren van een grondexploitatie is een belangrijk hulpmiddel om de waardeontwikkeling van de gronden te controleren. Volgens de eisen van het BBV dient hierbij bijvoorbeeld de (netto) contante waarde van de grondexploitatie te worden weergegeven.

Voor alle ruimtelijke ontwikkelingsprojecten waarin wij participeren of zelf een actief grondbeleid voeren, wordt door onszelf of samen met partners een grondexploitatie opgezet. Deze berekening is van belang voor het beoordelen van de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling, voor risicoanalyse en risicobeheersing. Daarnaast is deze berekening van belang voor het onderbouwen van kredietaanvragen, het bepalen van de investeringsbehoefte en ten slotte voor budgetbeheersing in de uitvoeringsfase van het project. Het opstellen van een grondexploitatie bestaat uit het vastleggen van de doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden, die gekozen worden vanuit een inhoudelijk ambitieniveau en de financiële kwantificering daarvan. Een grondexploitatie gaat vergezeld met een toelichting en kaart waarin uitgangspunten en randvoorwaarden van de berekening worden toegelicht. De uitkomsten van een grondexploitatie zijn van groot belang omdat bij een negatief saldo aanvullende dekking moet worden gevonden voor de vorming van een voorziening, danwel de afboeking en bij een gerealiseerd positief saldo de winstneming (tussentijds en/of bij afsluiting van de exploitatie) leidt tot een voordeel voor de provincie. Met de grondexploitatieberekening wordt het project van grof naar fijn doorgerekend. De grondexploitatie groeit mee met de verschillende fasen van het project.

6.3.1 Vertrouwelijk behandelen

Bij grondexploitaties geldt dat de informatie over waar en wanneer welke bestemmingen wel of niet kan worden (her)ontwikkeld, van groot belang kan zijn voor andere spelers op de grondmarkt. De onderhandelingspositie van de provincie kan geschaad worden wanneer derden onverkort inzage hebben in de politieke besluitvorming rondom grondverwerving en grondexploitaties. Om deze reden worden grondexploitaties, evenals verwervingsplannen behorend bij grondaankoopkredieten, vertrouwelijk behandeld. De grondexploitaties worden vervolgens vastgesteld door PS.

6.3.2 De jaarlijkse actualisatie grondexploitaties

De BBV-verslaggevingsregels rondom grondexploitaties zijn met ingang van 2016 herzien. Eén van de wijzigingen betreft de looptijd van de grondexploitatie. Iedere grondexploitatie wordt gelimiteerd tot een looptijd van maximaal 10 jaar, omdat een langere periode vanuit beheersmatig perspectief als te risicovol wordt gezien. Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken.

Gedurende deze periode kunnen zich betrekkelijk grote fluctuaties voordoen in de prognoses, vooral als de plannen erg afhankelijk zijn van ontwikkelingen in de markt voor bouwrijpe grond. De grondexploitatiebegrotingen worden tenminste jaarlijks herzien of geactualiseerd. Een jaarlijkse herziening van de exploitatie is ook vanwege de waardering in de jaarstukken van belang en sluit daarmee aan bij de provinciale planning en controlcyclus.

Paragraaf 6.4 Besluit begroting en verantwoording

De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor het grondbeleid binnen de provinciale projecten berust bij GS. Om aan de kaderstellende en controlerende rol van PS inhoud te geven, is in het BBV bepaald dat PS jaarlijks, als onderdeel van de begroting en de jaarstukken, de *verplichte paragraaf grondbeleid* vaststellen.

Paragraaf grondbeleid

In deze paragraaf geeft GS bij de begroting aan wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar is om de ruimtelijke planning te realiseren. In de jaarstukken wordt gerapporteerd over de daadwerkelijke realisatie. In artikel 16 van het BBV wordt bepaald dat de verplichte paragraaf grondbeleid ten minste dient te bestaan uit:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting (weergegeven in dit programma Grondbeleid 2025).
- Een aanduiding van de wijze waarop de provincie Groningen haar grondbeleid uitvoert (weergegeven in dit programma Grondbeleid 2025).
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Naast de op basis van het BBV verplichte toelichtingen wordt in de paragraaf Grondbeleid ingegaan op de voortgang/stand van zaken van de verschillende investeringskredieten voor grondaankopen, waarbij per investeringskrediet ten minste onderstaande wordt opgenomen:

- Omvang van het beschikbaar gestelde investeringskrediet;
- Omvang van het reeds bestede investeringskrediet;
- Omvang van het resterende investeringskrediet;
- Looptijd van het investeringskrediet;
- Aantal hectare in bezit voor het doel van het investeringskrediet.

Ter bevordering van het integrale beeld adviseert de commissie BBV om, indien van toepassing, in de paragraaf grondbeleid de keuze en doelstelling toe te lichten om het grondbeleid tot uitvoering te brengen via één of meerdere samenwerkingsverbanden en te verwijzen naar de verbonden partijen in de gelijknamige paragraaf.

Naast de toelichtingen in de paragraaf Grondbeleid dient in de paragraaf Weerstandsvermogen en risico-beheersing het kengetal grondexploitatie te worden vermeld en dient in de paragraaf Financiering inzicht te worden gegeven in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.

Paragraaf 6.5 Mandaat- en Bevoegdhedenbesluit

Bij een effectief en efficiënt bestuur, heeft de provincie (waar mogelijk) bevoegdheden van het bestuur naar een lager niveau gedelegeerd. Deze bevoegdheden zijn opgenomen in het Mandaatbesluit provincie Groningen en het Bevoegdhedenbesluit CdK provincie Groningen. De bevoegdhedenbesluiten zijn zo ingericht dat altijd eerst een bevoegdheid tot het aangaan van de overeenkomst moet zijn gegeven (Mandaatbesluit) en daarna de ondertekening kan plaatsvinden en notariële afwikkeling door vertegenwoordiging van de provincie (Bevoegdhedenbesluit CdK). In het Mandaatbesluit is de bevoegdheid om te besluiten overeenkomsten tot het kopen en verkopen, ruilen, huren en verhuren, in gebruik geven, verpachten, vervreemden of bezwaren van onroerende zaken bewust neergelegd bij de teamleiders van

basisteams Natuur en Areaalbeheer, aangezien bij deze basisteams deskundigheid aanwezig is en wordt toegezien op naleving van het onderhouds programma.