

Beleidsnota Grondbeleid 2025

Het dagelijks bestuur van Waterschap De Dommel in Boxtel,

Overwegende dat diverse (externe) ontwikkelingen het nodig maken het grondbeleid te actualiseren en uit te breiden: de opgaven voor het waterschap zijn veranderd (WBP5 en watertransitie zijn hiervoor richtinggevend), wet- en regelgeving zijn op onderdelen aangepast en vooral de druk op de grondmarkt is enorm toegenomen,

Conform het voorstel met nummer 126032/ 282515 d.d. 9 januari 2025,

heeft het volgende besloten:

1. De beleidsnota 'Grondbeleid 2025' vast te stellen;
2. Het besluit over de beleidsnota bekend te maken;
3. Het AB en de partners via de Waterbrief te informeren;
4. Het in 2002 vastgestelde beleidsplan Grondzaken in te trekken;
5. Het in 2015 vastgestelde beleid 'Eigendom van watergangen en onderhoudsstroken' in te trekken;
6. Het in 2016 vastgestelde beleid 'Voorkeursvolgorde gebruik en eigendom van grond voor waterdoelen' in te trekken.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

De realisatie van de doelen van het waterschap (eigen taakstelling) en overige doelen die gerealiseerd worden (bijvoorbeeld van manifestpartners) zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de beschikbaarheid van gronden. Deze beschikbaarheid kan op vele manieren vormgegeven worden, van verwerking tot zelfrealisatie en van zakelijke rechten tot (financiële) regelingen met de grondeigenaar. Daarnaast vraagt het beschikbaar krijgen van gronden om duidelijke kaders ten aanzien van onder andere verwerking, schadevergoedingen etc. en is het nodig gronden in eigendom van het waterschap te (kunnen) beheren.

Al die onderwerpen worden daarom opgenomen in het grondbeleid. Deze moeten gezien worden als instrumenten die het waterschap ter beschikking heeft. Afhankelijk van opgaven en doelen kunnen deze ingezet worden.

Inmiddels worden we geconfronteerd met allerlei (externe) ontwikkelingen die het noodzakelijk maken het grondbeleid van Waterschap De Dommel te actualiseren en uit te breiden. De opgaves voor het waterschap veranderen (de watertransitie en WBP 5 geven hiervoor richting), wet- en regelgeving zijn op onderdelen aangepast en vooral de druk op de grondmarkt is enorm toegenomen waardoor prijzen blijven stijgen en aankoop voor het waterschap steeds moeilijker wordt. Daarnaast zorgt een herijkt en helder grondbeleid in één document ervoor dat medewerkers daadkrachtig en doelgericht kunnen werken waarmee eenduidigheid en kwaliteit toenemen.

Waterschap De Dommel kent op dit moment geen actueel grondbeleid. Vanaf de oorspronkelijke vaststelling in 2002, zijn er daarna vanaf 2011, modulegewijs aanpassingen en aanvullingen vastgesteld, zowel in de (werk)processen als beleidsmatig. Deze zijn echter niet verwerkt in het grondbeleid wat op dit moment nog van kracht is, waardoor er sprake is van (deels) verouderd en versnipperd grondbeleid.

Om ervoor te zorgen dat het grondbeleid actueel blijft wordt dit afhankelijk van de ontwikkelingen regelmatig bijgewerkt.

1.2 Kaderstelling

Het waterschap heeft vanuit zijn taakstellingen - bovenop privaatrechtelijke mogelijkheden - op grond van de Omgevingswet¹ juridische bevoegdheden om zijn doelen te realiseren en belangen te behartigen en te vervullen. Deze bevoegdheden kunnen in het bijzonder bestaan in de vorm van publiekrechtelijke beschikkingenpraktijk, onteigening en het opleggen van gedoogplichten. De kaders voor de uitoefening van die bevoegdheden zijn primair gegeven in de wet. Dit grondbeleid past binnen de beleidsruimte die wordt gelaten in die wettelijke kaders. De wet- en regelgeving vormen geen belemmering tot het opstellen van een eigen grondbeleid, rekening houdend met gebruikelijke bepalingen vanuit o.a. algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1) Voorheen Waterwet

Het grondbeleid is van toepassing op alle gronden die in eigendom of gebruik zijn bij het waterschap en heeft primair betrekking op de realisatie van doelen via het beschikbaar krijgen van grond en andere opties zoals ecosysteemdiensten en het beheer ten behoeve van doelrealisatie van het waterschap, zowel voor watersysteem als waterketen.

Het grondbeleid is van toepassing op alle gronden die in eigendom of gebruik zijn bij het waterschap.

Het beleid gaat nadrukkelijk niet over het dagelijks beheer, dat is immers de verantwoordelijkheid van de diverse processen, tenzij het hier het medegebruik door derden betreft.
Het beheer van gebouwen (hoofdkantoor, zuiveringskantoren en werkplaatsen etc.), gemalen en zuiveringen valt daarom niet onder deze beleidsvisie, evenals het regulier beheer van bijvoorbeeld watergangen.

Het grondbeleid is opgebouwd uit uitgangspunten welke in de tekst nader uitgewerkt en onderbouwd worden. Door het Algemeen Bestuur de kaders vast te laten stellen en het Dagelijks Bestuur de ruimte te bieden om binnen de vastgestelde kaders te bewegen ontstaat er een grondbeleid wat flexibel is en mee kan bewegen met onze dynamische (werk)omgeving.
Daar waar sprake is van gewijzigde of nieuwe kaders zullen deze altijd aan het Algemeen Bestuur voorgelegd worden.

Het AB stelt de kaders vast, het DB heeft het mandaat om binnen deze vastgestelde kaders beleid vast te stellen.
Gewijzigde of nieuwe kaders worden altijd voorgelegd aan het AB.

Op 02 oktober 2024 heeft het AB de kaders voor het grondbeleid vastgesteld. Deze kaders zijn:

Eigendom gronden

- Eigendom, aankoop en verkoop van gronden is geen doel op zich. Het voldoen aan opgaven staat voorop.
- Het al dan niet in eigendom willen verkrijgen van gronden is afhankelijk van de doelstelling en het belang voor de bedrijfsvoering;
- Daar waar eigendomsrecht in beginsel vereist is kan vanuit doelmatigheid gekozen worden voor een ander recht dat ook voldoet (Indien bijvoorbeeld de beschikbaarheid al gewaarborgd is via een ander recht zal niet onevenredig veel tijd en geld besteed worden aan verwerving van het eigendom).
- Meervoudig ruimtegebruik wordt zoveel mogelijk gestimuleerd;

Beheer gronden

- Ingebruikgeving van gronden vindt plaats op basis van een schriftelijke overeenkomst en tegen een marktconforme vergoeding;
- Agrarische - en natuurgronden waar (mede)gebruik mogelijk is, worden in beginsel uitgegeven;
- Medegebruik voor extensieve recreatie en vis- en jachtrechten kan worden toegestaan.

Instrumenten

- Verwerving van gronden gebeurt in beginsel op vrijwillige basis, in een zogenaamd minnelijk traject.
- Het waterschap zet een mix van instrumenten in om zijn doelen te bereiken. Inbegrepen zijn ook meer dwingende instrumenten:
 - o Voor doelen waarvoor nut, noodzaak en urgentie aantoonbaar is en het eigendom vereist is, is het waterschap bereid het instrument 'onteigening' in te zetten. In het minnelijke traject wordt getracht deze gronden op basis van volledige schadeloosstelling (VSS) aan te kopen*.
 - o Voor doelen waarvoor nut, noodzaak en urgentie aantoonbaar is maar het eigendom niet vereist is, is het waterschap bereid het instrument 'gedoogplicht' in te zetten*.
 - o Het projectbesluit wordt indien nodig actief ingezet om ruimte voor water te claimen (ook als dit leidt tot nadeelcompensatie)*.

Schadevergoedingen

- De schadevergoedingsinstrumenten sluiten aan bij de doelstellingen uit de watertransitie.
- Doelrealisatie staat voorop, ook wanneer dit inhoudt dat schade moet worden gecompenseerd of schadevergoeding wordt geclaimd.
- Schadevergoedingen worden uniform toegepast.

Processen en richtlijnen

- Bij grondtransacties, beheer en afwaardering van gronden wordt marktconform gewerkt, rekening houdend met de regels rondom staatssteun.
- Grondtransacties vinden plaats op een heldere en transparante wijze, volgens objectieve, toetsbare en redelijke criteria waarbij het Didam-arrest in acht wordt genomen.

Het voorliggende grondbeleid en de daarin vastgelegde uitgangspunten passen binnen deze door het AB vastgestelde kaders.

2. Leeswijzer

Dit document Grondbeleid geeft inzicht in de wijze waarop het waterschap grond beschikbaar krijgt enerzijds en anderzijds hoe het omgaat met eigendom.

Het beleid wordt gestart met de visievorming (hoofdstuk 3). Deze visievorming is tweeledig

- Een beschouwing van de (externe) ontwikkelingen en het WBP5 vanuit grond(beleid)
- Een visie op het huidige (grond)beleid en huidige uitgangspunten en de keuzes die gemaakt moeten worden om beter aan te sluiten bij de ontwikkelingen en het WBP5.

De inzichten vanuit de visie komen verder in het grondbeleid terug in de vorm van uitgangspunten.

Daarna worden de uitgangspunten (hoofdstuk 4) geformuleerd van het beleid waarover besluitvorming plaatsvindt door het Algemeen Bestuur. Deze uitgangspunten komen in onderstaande vorm terug in de hoofdstukken en worden nader uitgewerkt.

Per (deel)hoofdstuk staat het uitgangspunt van het beleid geformuleerd.

Een korte toelichting of een voorbeeld is binnen een kader geplaatst
--

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het begrip eigendom, de mogelijkheden die eigendom biedt, de voordelen en de nadelen. Het hebben van eigendom is niet altijd noodzakelijk voor de uitoefening van de taken van het waterschap. In veel gevallen kan worden volstaan met het benutten van bestaande publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden.

In hoofdstuk 6 wordt op hoofdlijnen ingegaan op het beheer van de gronden die bij het waterschap in eigendom zijn en de mogelijkheden tot in gebruik geven en uitgifte van deze gronden.

De verschillende publiek- en privaatrechtelijke instrumenten worden in hoofdstuk 7 behandeld. Tevens wordt aangegeven welke van de alternatieven voor het verkrijgen van de beschikking over grond voor het waterschap relevant zijn.

In hoofdstuk 8 worden de schadevergoedingen omschreven. Er zijn diverse reeds gereguleerde instrumenten waarvan het waterschap gebruik kan maken. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste en voor het waterschap relevante schade-aspecten behandeld.

In hoofdstuk 9 worden de processen en richtlijnen toegelicht. Dit betreft onder andere het prijsbeleid bij aan/verkoop en gebruik, maar ook het proces van aan/verkoop, staatssteun en de administratieve vastlegging komen hier terug.

3. Visie

3.1 Ruimtelijke opgaves en grondprijsontwikkeling

De ruimtelijke opgaves waarvoor Nederland de komende 10 jaar aan de lat staat zijn enorm. Er is veel grond nodig ten behoeve van functies zoals woningbouw, bedrijventerreinen, wegen en infra, landbouwtransitie, Natura 2000 en Natuurnetwerk. Maar ook nieuwe opgaves vanuit de stikstofcrisis, energietransitie, bossenstrategie, biodiversiteitsherstel, klimaatadaptatie en onze watertransitie vragen ruimte.

Boeren hebben grond in eigendom en daarmee een belangrijke sleutel in handen om zowel de gebiedsgerichte aanpak, alsook de veel ruimte vragende ontwikkelingen - zoals de watertransitie - tot een succes te maken. Geredeneerd vanuit de Watertransitie zullen er beperkingen maar zeker ook kansen ontstaan voor agrarisch gebruik van de grond. Indien het waterschap de watertransitie tot een succes kan maken, zal het minder droog worden. Dit draagt direct bij aan een verminderde beregeningsbehoefte. De grondwaterstand stijgt echter niet vanzelf, daar moet het waterschap samen met de landbouwsector maatregelen voor treffen. Vanuit die maatregelen zullen sommige gebieden natter worden, tijdelijk overstroomd en/of zal meer ruimte gemaakt moeten worden om water vast te houden, zodat het kan infiltreren. Daarbij is het waterschap weer afhankelijk van de huidige grondeigenaren en zijn de landbouw- en watertransitie nauw met elkaar verbonden: Zonder landbouwtransitie, geen watertransitie!

3.3 Oplossingsrichtingen

Meervoudig ruimtegebruik nodig, anders past het niet

De opgaves waarvoor we staan zijn enorm. Indicatie: Voor Brabant geldt dat de komende 10 jaar circa 20.000 ha landbouwgrond van functie zal moeten veranderen; dat is twee keer zoveel als de afgelopen decennia². Veel opgaves worden helaas nog steeds sectoraal (naast elkaar) opgepakt, elk met een eigen proces, tempo en doelen (verstedelijking, Natuurontwikkeling en herstel, Energie- en Landbouw-transitie), zonder samen te kijken hoe de schaarse ruimte voor meerdere functies ingezet kan worden. Denk bijvoorbeeld aan hoe een perceel landbouwgrond wordt omgezet in een zonneweide en daarmee van 100% landbouwproductie naar 100% energieopwekking wordt omgezet, zonder ruimte te bieden aan andere functies die daarmee gecombineerd hadden kunnen worden (denk aan waterberging, bossenstrategie, recreatie of ruimte voor biodiversiteitsherstel). Maar ook dat er als gevolg van de enorme druk op de woningbouwopgave vaak gebouwd wordt op plaatsen waar het vanuit de watersysteembenadering ongewenst is, maar waar dit als gevolg van bestaande grondposities van gemeentes en/of projectontwikkelaars toch gebeurt en de "verloren" ruimte voor water elders weer moet worden gecompenseerd.

Het is noodzakelijk meervoudig ruimtegebruik na te streven waarbij de juiste functie op de juiste plek een heel belangrijk uitgangspunt is. Niet alleen onze watertransitie, maar ook de kaders vanuit het Rijk geven daarbij nadrukkelijk aan dat water en bodem sturend moeten zijn. Momenteel werkt de Provincie samen met de Manifestpartners uit Brabant aan de uitwerking van NPLG en gebiedsgerichte aanpak (GGA) om tot meer integrale plannen te komen. Het grondbeleid kan daar op anticiperen en handvatten aanreiken.

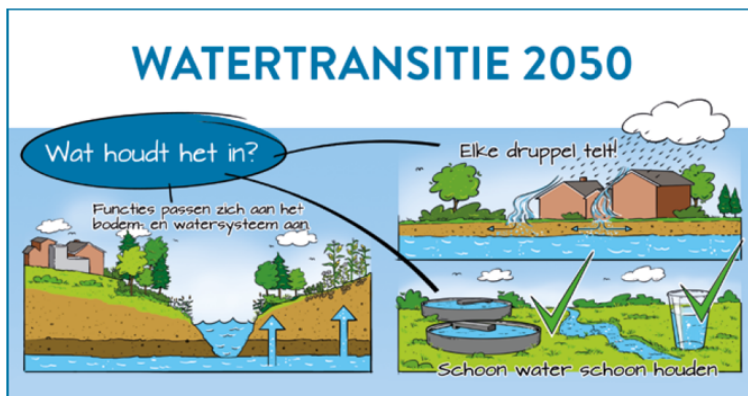
Strategische grondvoorraad/schuifgrond nodig

Om de grote ruimtelijke opgaves via een integrale gebiedsgerichte aanpak invulling te kunnen geven is (ruil)grond nodig. Niet alleen om alle nieuwe functies een plek te geven, maar ook om "beweging" in het gebied te krijgen zodat agrarische bedrijven kunnen verplaatsen naar de voor hen perspectiefrijke locaties/gebieden. Het aankopen van grond valt echter in een overspannen grondmarkt niet mee. Er is relatief weinig aanbod (grond is op dit moment immers een betere belegging dan geld op de bank) en er is veel vraag vanuit veel partijen. Daar waar een projectontwikkelaar, intensieve tuinbouwer of boomteler niet belemmerd wordt om in een onderhandeling een hogere prijs te bieden, is de overheid gebonden aan strikte regels ten aanzien van prijsbeleid, staatssteun etc. Daarmee is het op vrijwillige basis aankopen van (ruil)grond in de huidige markt een tijdrovend en moeizaam proces. Tijd om te wachten totdat we in de huidige marktomstandigheden voldoende grond hebben aangekocht is er niet, dus dat vraagt om de inzet van aanvullende nieuwe manieren/instrumenten.

Actieve ruimtelijke sturing

Vanuit het verleden zijn veel plekken geschikt gemaakt voor functies die daar van nature (geredeneerd vanuit bodem en watersysteem) niet passend zouden zijn geweest. Door het graven van (soms diepe) watergangen, plaatsen van pompgemalen etc. hebben we op veel plaatsen het systeem naar onze hand gezet ten gunste van agrarisch gebruik en stedelijk gebied. De Watertransitie omschrijft wat daar de gevolgen van zijn en hoe we vanuit drie principes systeemherstel in 2050 nastreven.

2) (bron: Ruimtelijke verkenning energie en klimaat Min EZ, IenM en BZK)



Geredeneerd vanuit de principes uit de watertransitie wordt een ruimtelijk beeld voor 2050 geschetst waarbij water en bodem sturend zijn. Toepassing van die principes en dat ruimtelijk beeld zal grote gevolgen hebben voor de huidige gebruiksmogelijkheden in bepaalde gebieden aangezien niet meer alles overal kan. Door nu inzicht te geven in wat over 5-10 jaar in bepaalde gebieden als gevolg van de uitwerking van het ruimtelijk beleid niet meer kan en dit juridisch/beleidsmatig te verankeren ben je als overheid duidelijk over de toekomst en weten ondernemers waar ze (binnen een overzienbare periode) aan toe zijn. Gekoppeld aan die periode kan het waterschap ondernemers ondersteunen met een stimuleringsvergoeding. Daarnaast is er een mogelijkheid tot het openstellen van een (opkoop)regeling. Hiermee kunnen grondeigenaren die als gevolg van de nieuwe koers hun bedrijf op de bestaande plek omvormen of juist verplaatsen/stoppen om ruimte te maken voor andere ondernemers, als aanpassing niet mogelijk of wenselijk is. Op die manier kan er beweging op de grondmarkt ontstaan waarmee niet alleen kansen voor grondaankoop door het waterschap ontstaan, maar tevens perspectief ontstaat voor bijvoorbeeld de extensieve melkveehouderij en alternatieve/nieuwe vormen van landbouw die passend zijn bij natte of juist droge omstandigheden.

Nieuw perspectief en verdienmodellen

De maatschappij heeft de (potentieel stoppende) agrariërs hard nodig om het landelijk gebied voor de toekomst op een goede en duurzame manier te beheren. Vooral op plekken waar straks (geredeneerd vanuit water en bodem sturend) niet meer alles kan, vraagt dat om aangepast agrarisch gebruik met een heel andere bedrijfsopzet en verdienmodel. Voor die gebieden zouden agrariërs/eigenaren naast gewassen en producten ook inkomsten kunnen gaan halen uit het leveren van diensten. Waterschappen moeten daarvoor samen met de sector in de verschillende gebieden op zoek naar nieuw perspectief en (stapelbare) verdienmodellen om ook dat deel van de agrariërs "binnenboord" te houden/krijgen. Denk daarbij aan gebieden waar het vanuit het principe "water en bodem sturend" in de toekomst te nat of te droog is/wordt (bijvoorbeeld groenblauwe zones rond N2000 gebieden of beekdalen). Dit gaat om grote delen van ons waterschap gebied. Het is onmogelijk om al deze grond aan te kopen en we zijn daarbij dus grotendeels afhankelijk van de bereidheid van de huidige eigenaren om met het waterschap mee te bewegen.

Denk bijvoorbeeld aan de transitie van een perceel maisland naar een (nat) windmolenbos waarbij inkomsten gehaald worden uit: energieopwekking, houtteelt als gewas, CO₂ vastlegging in hout en bodem, waterberging, natuur en biodiversiteit en recreatieve beleving. Om beloningen voor deze nieuwe verdienmodellen te vergoeden is het niet nodig om de grond aan te kopen, maar kunnen afspraken met de grondeigenaar op perceelsniveau worden vastgelegd.

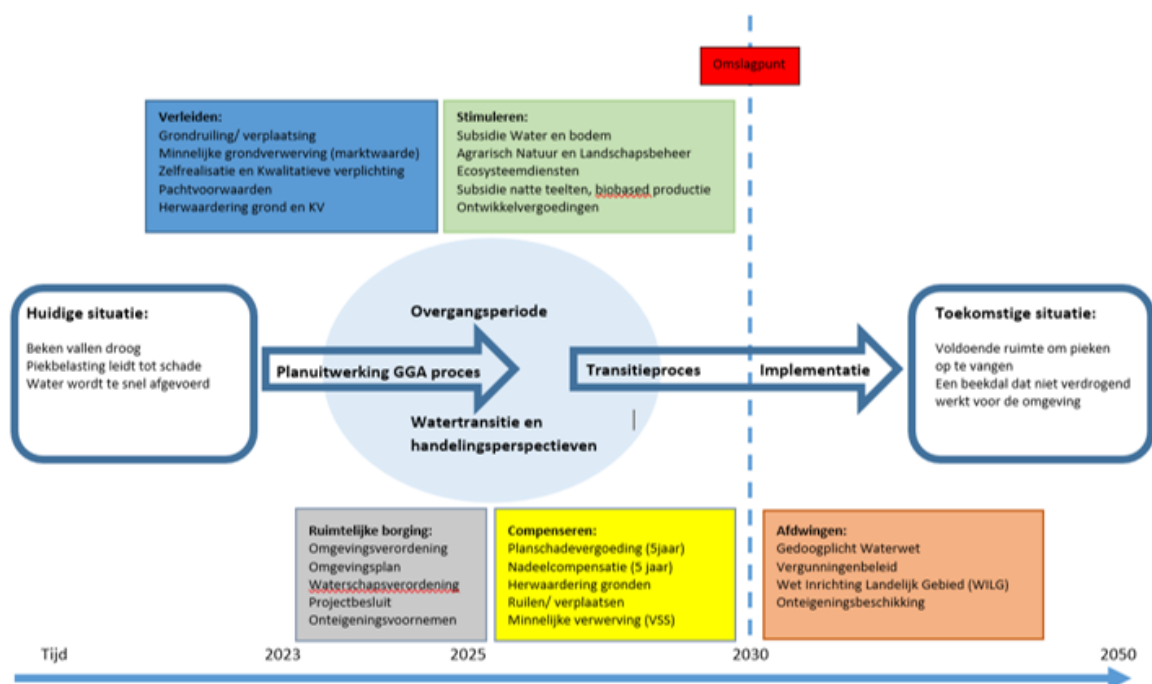


3.4 Grondstrategie

Grondstrategie is de keuze van de inzet van instrumenten om grond/ruimte beschikbaar te krijgen voor onze doelen. Het grondbeleid geeft de beschikbare instrumenten weer. In het verleden was de grondstrategie binnen de Dommel hoofdzakelijk gericht op vrijwillige verwerving van (ruil)grond. Vanwege de enorm toegenomen druk op de grondmarkt en ambitieuze doelen vanuit de KRW en watertransitie volstaat die strategie niet meer en dient deze herzien te worden.

De grondstrategie zoals hieronder geschetst is van kracht voor het hele werkgebied, waarbij op gebieds-, project- of programmaniveau altijd de keuze kan worden gemaakt om (samen met gebiedspartners) te kiezen voor een afwijkende strategie.

Gekoppeld aan het omslagpunt uit het handelingsperspectief watertransitie bestaat de grondstrategie tot 2030 vooral uit instrumenten gericht op verleiden en stimuleren gekoppeld aan duidelijke richtinggevendende principes uit het handelingsperspectief. Richting 2030 en daarna zal ook dwingend instrumentarium ingezet gaan worden waaronder onteigening. In onderstaande figuur is de instrumenten mix schematisch weergegeven.



3.5 Invloed op grondbeleid

Veranderende opgaves, interne en externe ontwikkelingen, zorgen ervoor dat er in het grondbeleid ruimte moet komen en keuzes gemaakt moeten worden die inspelen op deze ontwikkelingen. Op die manier kan het waterschap toekomstige doelen realiseren.

Zeker in het licht van de watertransitie is het waterschap een lerende organisatie. Enerzijds moeten kaders ontwikkeld worden, maar anderzijds moet er ook juist ruimte blijven voor maatwerk en om instrumenten nader te ontwikkelen of aan te passen.

In dat kader zijn de volgende onderwerpen van belang; ze worden in dit grondbeleid nader uitgewerkt.

Verruimen aankoopmogelijkheden

Als gevolg van de toegenomen gronddruk en stijgende grondprijzen wordt het steeds lastiger om tegen marktconforme prijzen gronden op vrijwillige basis aan te kopen. Om voldoende ruimte te houden voor tijdige aankoop heeft het waterschap reeds ingezet op de verruiming van de bestaande voorraad rekening (Hoofdstuk 9.8) en blijft het waterschap actief inzetten op de samenwerking met andere overheden zoals Rijk, Provincie, GOB, gemeenten en manifestpartners.

In situaties waarin de aankoop van gronden op vrijwillige basis niet succesvol is, biedt de inzet van VSS/Onteigening mogelijkheden - waar dit juridisch noodzakelijk en mogelijk is - voor doelrealisatie. Afgelopen jaren is er in samenwerking met de Provincie veel positieve ervaring opgedaan met de inzet van VSS.

Hoofdstuk 7.1 geeft een verdere uitwerking van de instrumenten met betrekking tot aankoop en VSS/Onteigening.

Toepassen van het concept van actieve ruimtelijke sturing (niet alles kan overal) leidt als gevolg van opgelegde gebruiksbeperkingen tot een verhoging van de mobiliteit en positieve positionering van het waterschap (en mede overheden) als potentieel koper, maar valt niet direct binnen de kaders van het grondbeleid. In Hoofdstuk 7.2 is verder uitgewerkt hoe dit concept zou kunnen functioneren. Actieve ruimtelijke sturing vraagt wel om intensieve samenwerking met Provincie en Gemeenten met duidelijke juridische kaders, met name omdat het waterschap niet over alle daarvoor vereiste bevoegdheden beschikt.

Verkoop meer aansluiten bij watertransitie

Het afstoten van gronden in eigendom kan nadelig zijn voor de doelrealisatie van het waterschap. Wanneer gronden in eigendom van het waterschap worden afgestoten, bestaat het risico dat onvoldoende rekening gehouden wordt met de watertransitie waarvoor die gronden hadden kunnen worden ingezet, ook als dat op korte termijn nog niet direct duidelijk is. Zo is bijvoorbeeld het beleid op dit moment om gronden met B-watgangen te verkopen om te besparen op kosten van beheer en onderhoud. Het kan echter in het kader van watertransitie- en/ of biodiversiteitsdoelen wenselijk zijn éerst de desbetreffende maatregelen uit te voeren dan wel aan een eventuele verkoop zodanige afspraken te verbinden dat de koper de doelen van het waterschap realiseert. Hetzelfde geldt voor onderhoudspaden. Daarvoor geldt nu het principe 'Eigendom, tenzij de onderhoudspaden minder dan twee keer per jaar nodig zijn voor onderhoud aan de watergang'. Een groter oppervlak van onderhoudspaden in eigendom van het waterschap kan bovendien voordelen bieden voor biodiversiteit, recreatie etc.

Met name vanuit doelmatigheidsoverwegingen bepalen de huidige richtlijnen, dat grond die niet (meer) nodig is voor waterdoelen of gronden naast watgangen die overbodig zijn, worden afgestoten. Berekend vanuit de watertransitiedoelen kunnen echter veel meer gronden in de toekomst inzetbaar zijn, voor andere doelen en ook om andere partijen in beweging te krijgen, ook door meervoudig ruimtegebruik. Het stelselmatig afstoten van gronden in eigendom (zonder dat de doelen vanuit de watertransitie worden gediend) is daarom onwenselijk.

Het vergt wel (financiële) ruimte om gronden langer in eigendom te kunnen houden. In ieder geval totdat helder is of de desbetreffende gronden in welke vorm dan ook inderdaad een bijdrage kunnen leveren aan de watertransitie. Vervolgens kunnen, na het realiseren van de gewenste situatie, de gronden alsnog verkocht worden. In Hoofdstuk 9.7.2 is verkoop verder uitgewerkt. De eigendom van gronden is géén doel op zich, maar slechts een instrument om doelen te bereiken!

Vanuit dat gezichtspunt dienen de kaders te worden verruimd voor de situaties waarbij eigendom van grond (tijdelijk) wel te rechtvaardigen is, dan wel eigendom juist niet nodig of wenselijk is. Het gelijkheidsbeginsel blijft hierbij een relevant aandachtspunt.

Uitbreiding instrumentenkoffer

Het uitbreiden van de instrumentenkoffer is een vaak gehoorde term, maar in de praktijk blijft de focus vooral gericht op grondverwerving via aankoop en/of ruiling. Vanuit de traditionele beekherstel- en NNP-opgaves waarbij projecten aan/nabij de beek worden uitgevoerd in de lageregelegen gebieden, blijft dit mogelijk ook wel de geëigende methode. Met het oog op de verbrede opgaven die vaak ook

buiten de beekdalbegrenzing liggen (hoge koppen en flanken) moeten er echter aanvullende instrumenten ontwikkeld worden.

De instrumenten moeten dusdanig interessant zijn voor de grondeigenaar en aansluiten bij zijn behoeftes (opgaves vanuit landbouwtransitie) dat deze genegen is om mee te werken aan het realiseren van de doelen en opgaves van het waterschap. Dit vraagt echter ook om keuzes:

- Inzetten van Groenblauwe diensten waarbij het bedrijfseconomisch interessant wordt voor de grondeigenaar om hieraan mee te werken;
- Omdat niet eigendom, maar het doel voorop staat, moet het waterschap meer werken met het afwaarderen/herwaarderen van grond en daar waar wenselijk afspraken op perceelniveau vastleggen in de vorm van een Kwalitatieve Verplichting. (Zie 7.2.2)
- Vestigen van opstalrechten voor het (tijdelijk) 'stallen' van water (bijvoorbeeld in combinatie met zonneweide). (Zie 7.2.2)
- Daarnaast kan wellicht onderzocht worden of er in bepaalde gebieden een voorkeursrecht³ gevestigd kan worden.

Eigendommenbeheer meer aansluiten bij watertransitie

Bij de huidige gronduitgifte moet het waterschap meer aansluiten bij de watertransitie en de (toekomstige) ontwikkelingen. We kennen reeds het systeem van de duurzame gronduitgifte bij pacht, maar ook op andere vlakken (onderhoudspaden, voortgezet gebruik projectgronden, etc.) zijn voordelen te behalen.

Bijkomend voordeel is dat de grondgebruiker op die manier ook meer in aanraking komt met het verduurzamen van het grondgebruik.

Daarnaast gaat het waterschap nadrukkelijker afwegen wát er aan grond uitgegeven kan worden, in welke vorm en tegen welke condities. Hiermee kan er beter gestuurd worden op de kwaliteit van de grond, waarbij het behoud van de economische waarde wel een belangrijk uitgangspunt blijft.

Zo kan natuurschap van grond in eigendom van het waterschap, meerjarig verpacht worden, evenals reguliere landbouwgrond waarvoor op korte termijn geen bestemming is. Verder worden inrichtingsgronden vaak nog een periode landbouwkundig gebruikt. Deze kunnen beter ingezet worden voor een natuurlijk beheer. In Hoofdstuk 6 staat uitgewerkt hoe het waterschap daarmee omgaat.

Exploiteren gronden in eigendom en oneigenlijk gebruik

Het grootste deel van de gronden in eigendom van het waterschap wordt via pacht aan derden in gebruik gegeven. Er zijn ook gronden die om niet – dus zonder vergoeding - in gebruik zijn gegeven (vaak op basis van verzoeken vanuit de organisatie of vergunningsaanvragen voor gronden in eigendom van het waterschap), waarvoor het waterschap wel een vergoeding zou kunnen vragen. Voorbeelden zijn perceelgedeelten die gebruikt worden als landbouwgrond, tuingrond, erfverharding etc.

De oplossing hiervoor is om meer aan te sluiten bij het systeem dat gemeenten en andere waterschappen hanteren, namelijk het (commercieel) verhuren van die gronden. Naast verhoogde inkomsten zorgt het ook voor een meer verantwoord en duurzamer gebruik door de gebruiker omdat er voorwaarden aan het gebruik gesteld worden.

Op dit moment wordt nieuw gebruik van dergelijke gronden door derden privaatrechtelijk goed vastgelegd, maar er zijn vanuit het verleden nog veel locaties waarbij dat niet gebeurd is. Vaak is dit ontstaan als gevolg van een publiekrechtelijke toestemming (vergunning, ontheffing) zonder dat daar privaatrechtelijk iets voor geregeld is. Daarnaast is er ook sprake van illegaal grondgebruik: gebruik zonder toestemming van het waterschap.

Het waterschap loopt het risico door verjaring de eigendom van dergelijke gronden te verliezen. Op dit moment krijgt oneigenlijk gebruik nauwelijks tot geen aandacht. Het grondbeleid schept kaders waarbinnen dit oneigenlijk gebruik opgeheven kan/moet worden (zie Hoofdstuk 5.5 oneigenlijk gebruik).

Eenduidige toepassing herwaarderen van grond of afwikkelen van schade.

Wanneer het waterschap de principes uit de watertransitie toepast zijn functies in de toekomst volgend aan het water en bodemsysteem. Op veel percelen is er momenteel een vorm van grondgebruik dat niet passend is (of nadeel ondervindt) bij een meer natuurlijk water- en bodemsysteem. Geredeneerd vanuit "water en bodem sturend" zal dan ook niet meer alles overal mogelijk zijn en is het wenselijk dat functies zich aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Als gevolg van hoge grondwaterstanden en natuurlijke inundatie ontstaat (geredeneerd vanuit het huidige gebruik) schade. Deze schade kan zoveel mogelijk worden voorkomen door op voorhand afspraken te maken en deze op perceelniveau vast te leggen. In Hoofdstuk 8 is uitgewerkt hoe het waterschap hiermee omgaat.

3) Het vestigen van een **voorkeursrecht tot koop** geeft aan die partij het eerste recht van koop. Besluit een eigenaar tot verkoop dan moet hij de grond eerst aan de voorkeursgerechtigde aanbieden en kan hij dus niet direct de grondmarkt op. De partij met het voorkeursrecht heeft vervolgens de keuze – niet de verplichting – of hij de grond al dan niet wil kopen.

Momenteel kent het waterschap schaderegelingen voor o.a. grondwaterstandsverhogingen (leidraad herstel NNP), inundatie, waterberging etc. Hierin is helder vastgelegd wanneer er aanspraak gemaakt kan worden op welk type schadevergoeding.

Bescherming van transportleidingen

Het waterschap kent op dit moment een versnipperde situatie voor de bescherming van transportleidingen. Deels is dit via opstalrechten geregeld, deels via vergunningen maar een gedeelte is nog onvoldoende beschermd. Dit vraagt om beleidskeuzes welke in Hoofdstuk 5.3 zijn uitgewerkt.

4. Uitgangspunten

Inleiding

1. Het grondbeleid is van toepassing op alle gronden die in eigendom of gebruik zijn bij het waterschap.
2. Het AB stelt de kaders vast, het DB heeft het mandaat om binnen deze vastgestelde kaders beleid vast te stellen.
Gewijzigde of nieuwe kaders worden altijd voorgelegd aan het AB.

Eigendom gronden (H5)

3. Daar waar gesproken wordt over eigendom of zaken wordt in dit grondbeleid nadrukkelijk bedoeld de eigendom van onroerende zaken, zoals gronden, gebouwen en andere werken zoals kunstwerken die al dan niet rechtstreeks duurzaam met de grond zijn verenigd.
4. Uitgangspunt vanuit doelmatigheid is dat daar waar een minder sterk recht zou volstaan, eigendom (in beginsel) altijd voldoet. Waar een ander recht voldoet, maar het beleid eigendom voorschrijft, is het niet doelmatig om die eigendom tegen elke prijs te verwerven.
5. Het waterschap stimuleert zoveel mogelijk meervoudig ruimtegebruik.
6. Het stelselmatig afstoten van gronden in eigendom is onwenselijk, voorafgaand aan verkoop dient altijd een integrale afweging plaats te vinden.
7. De eigendom van gronden is géén doel op zich, maar slechts een instrument om doelen te bereiken.
8. A-watgangen zijn in eigendom van het waterschap, tenzij er gegronde redenen zijn om deze niet in eigendom te hebben. Dit geldt ook voor heringerichte wateren.
9. B- en C-watgangen behoeven in beginsel geen eigendom van het waterschap te zijn; A-AA-watgangen worden actief afgestoten.
10. Voordat B- en C-watgangen worden verkocht toetsen we of een herinrichting gewenst is. Zo ja, dan wordt de watergang vóór overdracht heringericht of met afspraken daarover verkocht.
11. Na de realisatie van een inrichtingsproject wordt afhankelijk van de situatie, en gebaseerd op een aantal scenario's, een afweging gemaakt hoe om te gaan met het heringerichte gronden.
12. Het waterschap houdt of neemt onder voorwaarden de voor het reguliere onderhoud minimaal benodigde breedte in eigendom, tenzij er vanuit doelmatigheid gegronde redenen zijn dit niet te doen.
13. Regionale keringen zijn in eigendom, tenzij. Overige keringen zijn niet in eigendom, tenzij.
14. Waterbergingsgebieden, zowel natuurlijk als gestuurd, zijn niet in eigendom bij het waterschap.
15. De eigendom van de ondergrond van kunstwerken, volgt in beginsel de eigendomssituatie van de watergang waarin, -op en -langs het kunstwerk zich bevindt. Wanneer eigendom niet mogelijk is, is een zakelijk recht gewenst.
16. Bruggen, overkluizingen en dammen zijn geen eigendom van het waterschap tenzij ze essentieel zijn voor (onderhoud van) of onderdeel uitmaken van het watersysteem.
17. Voor transportleidingen van het waterschap en de bijbehorende onderdelen wordt op de desbetreffende grondstrook een zakelijk recht van opstal gevestigd.
18. Voor transportleidingen van vóór 2007 waarvoor geen opstalrecht is gevestigd kan worden volstaan met een registratie in het openbare register.
19. Het waterschap hanteert (uniforme) algemene voorwaarden bij de vestiging van opstalrechten ten behoeve van rioolwatertransportleidingen. Deze voorwaarden zijn bij de notaris gedeponeerd.
20. Het waterschap treedt handhavend op tegen oneigenlijk gebruik.
21. Eigendommen van het waterschap zijn in beginsel niet inzetbaar voor de GLB-opgave als land-schapselement, tenzij aan enkele strikte voorwaarden wordt voldaan.

Beheer gronden (H6)

22. Ingebruikgeving aan derden voldoet altijd aan de volgende eisen:
 - Via een schriftelijke overeenkomst;
 - Tegen marktconforme vergoedingen;
 - In overeenstemming met wet- en regelgeving.
23. Bij de keuze voor een contractvorm –en duur wordt aansluiting gezocht bij de investerings- en/of afschrijvingstermijn.

24. Het waterschap hanteert eigen pachtvoorwaarden, gebaseerd op de voorwaarden van het GOB, maar desgewenst aangepast naar de situatie van het waterschap.
25. Landbouwgronden welke niet direct ingezet worden voor doelrealisatie, blijven onder voorwaarden in gebruik bij agrarische bedrijven.
26. Indien agrarische grond in gebruik gegeven wordt aan een agrariër, dan wordt gebruik gemaakt van geliberaliseerde pachtovereenkomsten. Indien sprake is van reeds bestaande reguliere pachtovereenkomsten worden deze uitgediend en daarna, indien mogelijk omgezet naar geliberaliseerde pachtovereenkomsten of beëindigd.
27. Huur, bruikleen en pacht van geringe oppervlakte, vinden in beginsel plaats voor de duur van één jaar met stilzwijgende verlenging, met tussentijdse opzegmogelijkheden.
28. Gronden in eigendom van het waterschap die niet voor verkoop in aanmerking komen, kunnen worden bezwaard met een zakelijk recht mits dit een toekomstige inrichting niet belemmert.
29. Indien mogelijk staat het waterschap medegebruik door derden van gronden in eigendom toe. Hieronder valt ook extensieve recreatie en vis- en jachtrechten.

Instrumenten (H7)

30. De verwerving van gronden in eigendom vindt in beginsel plaats op vrijwillige basis.
31. Er wordt proactief op de grondmarkt geacteerd, onder meer om de beschikking te krijgen over voldoende ruilgrond waarmee vervolgens water- en/of gebiedsdoelen gerealiseerd kunnen worden.
32. Wanneer eigendomsverkrijging van bepaalde gronden noodzakelijk wordt geacht en de beschikking daarover niet via de gedoogplichtprocedure of vrijwillige verkoop kan worden verkregen, kan het waterschap het instrument 'onteigening' als uiterst middel inzetten, waardoor in het projectgebied volledige schadeloosstelling (VSS) kan worden toegepast.
33. Het Algemeen Bestuur heeft besloten tot mogelijke inzet van het onteigeningsinstrument. Het Dagelijks Bestuur stelt binnen dit kader een (ontwerp)projectbesluit vast. Pas dáárna kan sprake zijn van volledige schadeloosstelling (VSS).
34. Het Algemeen Bestuur besluit tot het geven van de onteigeningsbeschikking op individuele percelen waarbij minnelijke verwerving niet is geslaagd.
35. Het waterschap zet het projectbesluit actief in om ruimte voor water te claimen c.q. invulling te geven aan water en bodem sturend.
36. Het waterschap zet Waterschapsverordening actief in om de ruimte voor water te claimen/ invulling te geven aan water en bodem sturend.
37. In situaties waarin eigendomsverwerving van grond niet is vereist, geldt als uitgangspunt dat het gebruik van die gronden van derden in beginsel op minnelijke basis plaatsvindt. In geval het waterschap hier niet in slaagt, wordt zo mogelijk het instrument gedoogplicht tegen de desbetreffende grondeigenaar ingezet.
38. In aanvulling op publiekrechtelijke instrumenten zet het waterschap daar waar wenselijk en mogelijk ook privaatrechtelijke instrumenten in bij het realiseren van de doelen.
39. Voor landbouwgrond die niet door het waterschap wordt ingericht maar waterhuishoudkundige substantiële schade ondervindt als gevolg van een door het waterschap uitgevoerde maatregel, heeft in het kader van de water- en landbouwtransitie een aangepast landbouwkundig gebruik de voorkeur.
40. Het waterschap stimuleert ecosysteemdiensten/ groenblauwe diensten indien deze een bijdrage leveren aan de doelrealisatie van het waterschap.
41. Het waterschap zet actief alternatieve instrumenten in om tot doelrealisatie te komen.

Schadevergoedingen (H8)

42. Schadevergoedingen worden op transparante en uniforme wijze vastgesteld en in een (vaststellings)overeenkomst vastgelegd.
43. Voorzienbare schade als gevolg van een voorgenomen project of plan wordt zoveel mogelijk vooraf vastgesteld en in een overeenkomst met betrokkenen vastgelegd. Zo nodig wordt als onderdeel van de overeenkomst, via de notaris een kwalitatieve verplichting (KV) gevestigd die geregistreerd wordt in de openbare registers.
44. Voor schade als gevolg van inundatie in een gestuurd waterbergingsgebied geldt de Brabantbrede verordening 'Schadevergoeding bij waterberging (inundatie).
45. Voor het financieel compenseren van schade door verhoging van het grondwaterpeil gebruikt het waterschap de Leidraad herstel natte natuurepaleis. De schadevergoeding leggen we vast in een overeenkomst en geregistreerd in P8.
46. Voor het financieel compenseren van schade door inundatie maakt het waterschap gebruik van de methodiek zoals is omschreven in het beleidsdocument 'Afkoop inundatieschade als gevolg van effecten, door ingrepen in het watersysteem'.
47. De vergoeding van vermogensschade als gevolg van inundatie wordt via een kwalitatieve verplichting vastgelegd zodat de gewijzigde waarde voor het gebruik ook voor opvolgende eigenaren inzichtelijk is.

48. Afspraken over eigendom en/ of beheer van ingerichte gronden na uitvoering van een project, worden in een zo vroeg mogelijk stadium vastgelegd.
49. Doelrealisatie staat voorop. Wanneer geen afspraken gemaakt kunnen worden over (eind)eigendom/ of beheer van ingerichte gronden na uitvoering van een project, staat dat doelrealisatie niet in de weg.
50. Het bepalen van gewasschades als gevolg van de aanleg van (transport)leidingen en andere werken, is gebaseerd op jaarlijks geactualiseerde vergoedingsnormen van de 'Gezamenlijke leidingbeheerders Zuid-Nederland voor aanleg leidingen in land- en tuinbouwgrond'.

Processen en richtlijnen (H9)

Prijsbeleid

51. Maatwerkvergoedingen worden slechts incidenteel toegepast en enkel in overleg met de opdrachtgever.
52. Grondaankoop op vrijwilligere basis vindt in beginsel plaats tegen taxatiewaarde met max 5% marge. Enkel in geval bijzondere marktomstandigheden kan het bestuur hier gemotiveerd van afwijken.
53. Bij onderhandse verpachting worden marktconforme prijzen en referentieprijzen van collega overheden als basis genomen voor de pacht prijs. Bij openbare verpachting geldt de (fictieve) inschrijfprijs.
54. Bij huur wordt een marktconforme vergoeding gevraagd waarvoor een prijslijst wordt ontwikkeld, bij bruikleen wordt géén vergoeding gehanteerd.
55. Het waterschap hanteert voor zakelijke rechten voor leidingen het tarief van de zogenaamde 'zuidelijke leidingleggers'. Het heeft de voorkeur om als waterschappen gezamenlijk, tot één tariefstelsel te komen.
56. Provincies, waterschappen en gemeenten kunnen maatregelen gericht op natuur, landschap, cultuurhistorie, recreatie of waterbeheer subsidiëren, met een regeling die is gebaseerd op de Catalogus Groenblauwe Diensten (CGBD).
57. Het waterschap hanteert géén behandelvergoeding voor verzoeken voor grondtransacties –of gebruik.
58. Bij grondtransacties houdt het waterschap rekening met de regels ten aanzien van staatssteun.

Proces aan-/verkoop

59. Grondaankopen vinden plaats op een heldere en transparante wijze waarbij volgens objectieve, toetsbare en redelijke criteria wordt gehandeld.
60. Op project- of gebiedsniveau wordt de strategie bepaald hoe gronden beschikbaar te krijgen voor de (gebieds)doelen.
61. Het waterschap houdt rekening met het Didam-arrest voor wat betreft onderhandse en openbare verkopen.

Vorraad rekening (VRR)

62. De VRR is met name bestemd voor gronden voor waterdoelen/projecten van het proces Realisatie Watersysteem en incidenteel voor andere processen. Tevens kan de VRR ingezet worden voor de aankoop van strategische gronden en van NNB-gronden waarvan het waterschap geen eind-beheerder wordt maar wel nodig zijn voor doelrealisatie.
63. Waar mogelijk wordt bij grondverwerving samengewerkt met partners, zowel qua strategie als voor het inzetten van elkaars eigendommen.

5. Eigendom gronden

Het eigendomsrecht *is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben*, volgens het Burgerlijk Wetboek⁴. Eigendom is een absoluut recht, dat wil zeggen dat een eigenaar in beginsel zijn recht tegenover iedereen kan handhaven en daarmee ongewenste ontwikkelingen kan tegengaan of gewenste ontwikkelingen kan realiseren. Een eigenaar mag – binnen de grenzen van de wet – zijn eigendom gebruiken zoals hij dat wil.

5.1 Eigendom

5.1.1 Algemeen

Zoals in de inleiding al is vermeld, geeft het Burgerlijk Wetboek in boek 5 een omschrijving van eigendom. Eigendom is het meest omvattende recht dat een (rechts)persoon op een zaak kan hebben. De eigenaar van een zaak kan deze, met uitsluiting van anderen, vrij gebruiken zolang dat gebruik niet in strijd is

4) Art. 5.1 BW

met de rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften gegronde beperkingen in acht worden genomen. Eigendom geeft de eigenaar het recht over de zaak te beschikken zoals hij dat wil en zorgt er ook voor dat de eigenaar de zaak optimaal kan benutten. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan het eigendomsrecht worden aangetast. Daarvoor zijn in de wet strikte voorwaarden opgenomen, zoals in artikel 14 Grondwet en in de Onteigeningswet. Voor een uitgebreide omschrijving van de onteigeningsprocedure wordt verwezen naar hoofdstuk 7.1.2. Bij het waterschap is onteigening een uiterste oplossing, die pas in beeld komt wanneer vrijwillige verkoop onmogelijk blijkt en er een groot en urgent belang is bij eigendomsverkrijging van de desbetreffende gronden.

De eigendom van een zaak kenmerkt zich dus door het hebben van de bevoegdheid om vrij over de zaak te kunnen beschikken, deze te kunnen gebruiken, verkopen, te belasten met (zekerheids)rechten of in gebruik te geven aan derden.

De vraag is of het waterschap met het oog op doelrealisatie in alle gevallen ook eigenaar van de gronden moet zijn, of dat er andere minder vergaande rechten en bevoegdheden zijn die het waterschap evengoed voldoende waarborgen bieden om zijn wettelijke en maatschappelijke taken te kunnen uitoefenen. In veel gevallen biedt de Waterschapsverordening in samenhang met de formele water-wetgeving een toereikend publiekrechtelijk instrumentarium om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen dan wel gewenste ontwikkelingen te realiseren. Toch leert de praktijk dat uitsluitend publiekrechtelijke middelen niet altijd toereikend zijn voor de behartiging van de belangen van het waterschap. Volgens het Burgerlijk Wetboek heeft eigendom betrekking op *zaken*. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen roerende en onroerende zaken. De hier genoemde zaken betreffende onroerende zaken.

Daar waar gesproken wordt over eigendom of zaken, wordt in dit grondbeleid nadrukkelijk bedoeld de eigendom van onroerende zaken, zoals gronden, gebouwen en andere werken zoals kunstwerken die al dan niet rechtstreeks duurzaam met de grond zijn verenigd.

5.1.2 Voordelen eigendom

Het waterschap heeft veel gronden in eigendom. Deze vervullen vrijwel alle een rol bij de primaire taken van het waterschap of hebben daarmee een rechtstreekse functionele relatie. Te denken valt daarbij aan gronden met daarop waterkeringen, kades, watergangen, gestuurde waterbergingsgebieden, zuiveringsinstallaties, etc.. respectievelijk kantoor, werkplaatsen etc..

Een onbezwaard eigendomsrecht geeft een eigenaar de meeste vrijheid in het gebruik van de onroerende zaak. Onbezwaard wil zeggen dat er geen rechten van derden op de zaak rusten, zoals huur of pacht of een zakelijk (opstal)recht.

In feite is eigendom de bouwsteen voor het economisch functioneren van onze maatschappij. Zo kan eigendom dienen als 'zekerheid' voor het verkrijgen van financiering. Ook kan eigendom zorgen voor opbrengsten, zoals in geval van verhuur en verpachting van onroerende zaken. Meer specifiek is grond tevens een primair productiemiddel. Eventueel in combinatie met andere productiefactoren, levert het een product (voedingsmiddelen, brandstof) of een waarde (natuur, veiligheid en/of bescherming).

Het eigendomsrecht vormt tevens bescherming tegen ongewenste ontwikkelingen van buitenaf. Het staat een eigenaar namelijk vrij om over zijn eigendom te beschikken, deze te verkopen of deze – binnen de grenzen van de wet – te gebruiken zoals hij dat wil, of door anderen te laten gebruiken.

Bijkomend voordeel voor het waterschap is, dat gronden kunnen worden ingezet als ruilmiddel voor gronden van derden, waardoor gewenste voorzieningen sneller worden gerealiseerd.

Deze voordelen én het gebruik van het civiele recht worden in de Omgevingswet onderschreven door de nationale wetgever.

5.1.3 Nadelen eigendom

Hoewel de eigendom van onroerende zaken de eigenaar een grote mate van vrijheid biedt, zijn er aan eigendom ook nadelen verbonden. Zo gaan verkrijging en bezit van eigendom gepaard met de heffing van belastingen en met overdrachts- en financieringskosten. Ook dienen gronden te worden beheerd en onderhouden om deze in de gewenste staat te krijgen of te houden. Beheer en onderhoud kunnen forse kostenposten opleveren. In geval van niet eigen gebruik, maar verhuur of verpachting aan derden, kan sprake zijn van contractueel beheer, met alle verplichtingen van dien voor de grondeigenaar.

5.1.4 Risico's van eigendom

Het hebben van eigendom kan ook risico's met zich meebrengen. Hierna wordt ingegaan op de risico's die specifiek voor grondeigendom gelden.

Verjaring

Gronden hebben in ieder geval de zekerheid dat deze naar hun 'aard' niet verloren kunnen gaan. Dit houdt niet automatisch in dat eigendom ook altijd eigendom blijft. In sommige situaties gedragen derden zich als eigenaar en wanneer dit geruime tijd voortduurt (>10 resp. > 20 jaar, met het vereiste dat de feiten en omstandigheden ondubbelzinnig wijzen op de pretentie van eigendom), kan de desbetreffende 'bezitter' zich met succes op verjaring beroepen en is de eigendom van de gronden daarmee op die persoon overgegaan. Zeker bij instellingen met veel grondeigendom (overheden, terreinbeheerders organisaties) waar de controle op eigendomsgrenzen moeilijk uitvoerbaar is en er geen sprake is van duidelijke uitoefening van de 'bezitsdaden' door de rechtmatige eigenaar, bestaat het risico dat eigenaren van de naburige gronden, deze gronden in gebruik nemen en de eigendom daarvan op enig moment kunnen verwerven (een nadere uitwerking staat in hoofdstuk 5.4)

Verantwoordelijkheid eigenaar en risicoaansprakelijkheid

Een grondeigenaar heeft de verantwoordelijkheid voor zijn gronden en opstallen. Deze verantwoordelijkheid strekt zich uit van beheer en onderhoud tot en met de kwaliteit van de gronden (bodemverontreiniging).

Op basis van artikel 6:174 BW is een eigenaar aansprakelijk bij schade door een gebrek aan die opstallen, zónder dat er sprake hoeft te zijn van schuld of een verwijt. Het gaat hier om een risicoaansprakelijkheid die verbonden is aan de hoedanigheid van 'eigenaar'. In een dergelijke situatie kan de eigenaar zich niet verweren met het argument dat hij 'er niets aan kon doen'.

In datzelfde kader is bodemverontreiniging in een perceel in beginsel voor rekening en risico voor de grondeigenaar, tenzij kan worden aangetoond dat de bodemverontreiniging is ontstaan door toedoen van een ander.

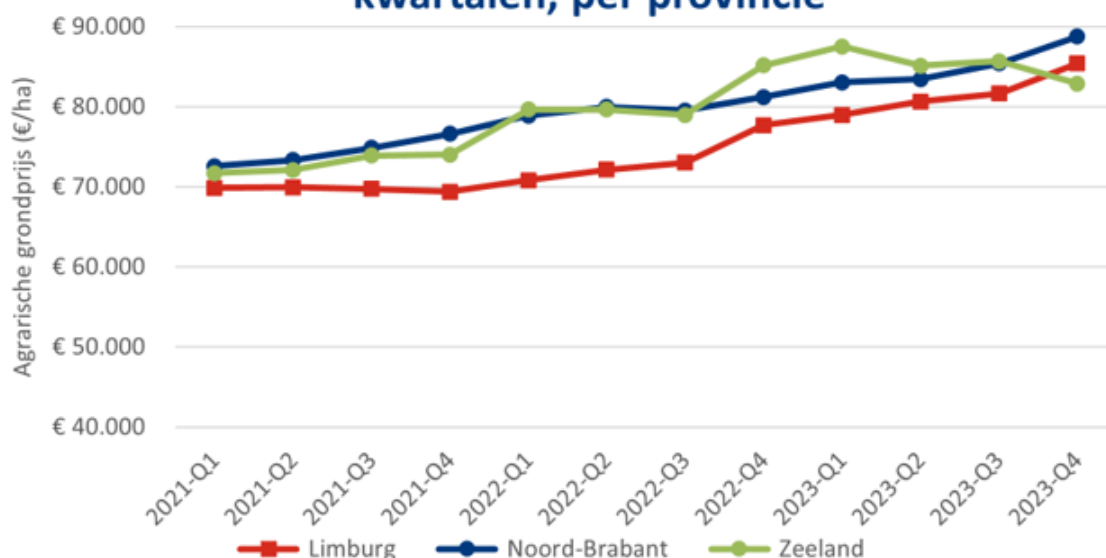
Waarde fluctuatie/marktontwikkelingen

Grond vertegenwoordigt een marktwaarde en de geschiedenis leert dat deze waarde kan fluctueren. Enerzijds ondergaan de meeste gronden in de loop der tijd een waardestijging (zie figuur 1.1). Nog afgezien van de inflatie, kunnen gebruiksmogelijkheden en ontwikkelingen in markt, en of landelijk en Europees beleid, de grondprijs, al of niet tijdelijk, omhoogstuwten (courante gronden).

Bij dalende marktprijzen bestaat het risico dat bij de verkoop/doelrealisatie van bijvoorbeeld ruilgrond een lagere prijs per hectare geldt dan bij aankoop is betaald.

Gezien het bovenstaande moet in geval van grondruil of compensatie van gronden rekening gehouden worden met eventuele grillige marktomstandigheden. Het verloop van de grondmarkt is moeilijk te voorspellen en hangt af van vele andere factoren en omstandigheden. Dit maakt dat de grondmarkt in dat opzicht tevens een risico kan vormen voor gronden in eigendom, met name wanneer er sprake is van een grote strategische grondvoorraad.

Agrarische grondprijs (€/ha), gemiddelde 4 kwartalen, per provincie



5.1.5 Doelmatigheid

Vanwege doelmatig eigendomsbeheer voert het meestal te ver om waar het beleid eigendom 'voorschrijft' en de beschikbaarheid al gewaarborgd is via een ander recht, onevenredig veel tijd en geld te steken in verwerving. In die situaties kan ervoor gekozen worden om de doelrealisatie via een ander recht te borgen. Aandachtspunt hierbij is dat er een integrale afweging moet worden gemaakt omdat het eigendomsrechten andere rechten/plichten kent dan bijvoorbeeld een zakelijk recht. Als voorbeeld kan aan de verhuur van het visrecht worden gedacht.

Dat geldt ook andersom. In gevallen waar het waterschap beschikt over de eigendom van gronden, maar waar een zakelijk recht kan volstaan, is het meestal niet doelmatig die gronden af te stoten en daarvoor in de plaats een ander recht te vestigen.

Uitgangspunt vanuit doelmatigheid is dat daar waar een minder sterk recht zou volstaan, eigendom (in beginsel) altijd voldoet. Waar een ander recht voldoet, maar het beleid eigendom voorschrijft, is het niet doelmatig om die eigendom tegen elke prijs te verwerven.

5.2 Hoofdlijn beleid watersysteem

Om de waterdoelen te realiseren treft het waterschap diverse maatregelen, zoals opgenomen in het Waterbeheerprogramma 5. Het betreft maatregelen zoals beekherstel, EVZ's, vispassages en natuurvriendelijke oevers (NVO). Voor de uitvoering van de meeste maatregelen is de beschikbaarheid van gronden noodzakelijk, al dan niet op basis van eigendom.

Naast deze concrete doelen wil het waterschap vanuit de watertransitie ook meer invloed uitoefenen op de benodigde verandering van een systeem gericht op afvoeren naar een systeem van vasthouden. Ook dat heeft invloed op (de waarde van) eigendom.

5.2.1 Algemeen

De doelen voor beekherstel, een vispassage, EVZ's en of NVO zijn vaak heel duidelijk en liggen op perceelsniveau vast. De doelen gerelateerd aan de Watertransitie zijn echter veel minder concreet. Bij de realisatie van de watertransitiedoelen is het Waterschap bovendien sterk afhankelijk van de medewerking en inspanningen van derden.

Met name wanneer het waterschap gronden verkoopt, bestaat het risico dat onvoldoende rekening gehouden wordt met watertransitiedoelen waarvoor die gronden juist kunnen worden ingezet, ook als dat op korte termijn nog niet direct duidelijk is. Wanneer gekeken wordt naar grondverwerving als middel voor doelrealisatie en niet als doel op zich, dienen zich ook andere mogelijkheden aan om de gronden te benutten.

Het voormalige beleid bepaalde - vanuit doelmatigheidsoverwegingen - dat grond die niet (meer) nodig is voor waterdoelen of gronden naast watergangen die overbodig zijn, werden verkocht. Beredeneerd vanuit de watertransitiedoelen kunnen die gronden in de toekomst mogelijk inzetbaar zijn voor andere doelen, of juist om andere partijen in beweging te krijgen. Zo kan natuurgrond ineens gaan fungeren als ruilgrond. Ook zijn deze gronden mogelijk te benutten voor het stimuleren van meervoudig ruimtegebruik. Een andere reden om grond langer in bezit te houden treedt op wanneer na de uitvoering van een project nog niet met volledige zekerheid gezegd kan worden wat de werkelijke effecten zijn. Dan wordt eerst nog enkele jaren gemonitord voordat de betreffende grond verkocht wordt. Tenslotte kan het ook vanuit een beheeroogpunt wenselijk zijn om grond in eigendom te houden, die overweging dient dan wel apart te worden vastgelegd (zie H.5.2.3).

Het stelselmatig afstoten van gronden in eigendom, is daarom onwenselijk en zal per individueel geval moeten worden beoordeeld, waarbij het tussentijds beheer ook onderdeel uitmaakt van de te maken afwegingen. Vanuit voornoemd gezichtspunt worden de kaders verruimd voor situaties waarin het te rechtvaardigen is om gronden - al dan niet tijdelijk - in eigendom te houden.

Het waterschap stimuleert zoveel mogelijk het meervoudig ruimtegebruik.

Het stelselmatig afstoten van gronden in eigendom is onwenselijk, voorafgaand aan verkoop dient altijd een integrale afweging plaats te vinden.

Het in eigendom houden van gronden, alsmede om te onderzoeken of deze kunnen worden ingezet voor de watertransitie vergt wel financiële ruimte. In ieder geval totdat helder is of deze gronden - in welke vorm dan ook - inderdaad een bijdrage kunnen leveren aan de watertransitie. Na het realiseren van de gewenste situatie, kunnen bedoelde gronden eventueel alsnog verkocht worden. In Hoofdstuk 9.7.3 is verkoop verder uitgewerkt. De eigendom van gronden is géén doel op zich, maar slechts een instrument om doelen te bereiken!

De eigendom van gronden is géén doel op zich, maar slechts een instrument om doelen te bereiken.

5.2.2 Watergangen

A- watergangen

Het grootste deel van de A-wateren zijn de waterlopen met een maatgevende afvoer van minimaal 30 liter per seconde. Andere oppervlaktewaterlichamen met een A-status zijn wateren met een belangrijke nevenfunctie zoals KRW, wateren waarin zich een riooloverstort of regenwateroverstort bevindt, en wateren met een belangrijke aanvoerfunctie.

Voor A-watergangen geldt dat het behouden of verkrijgen van de eigendom (in beginsel van insteek tot insteek), leidend is, tenzij

- Een eigenaar niet (tegen marktconforme waarde) vrijwillig afstand wil doen van zijn grond. Het waterschap kan immers ook gebruik maken van zijn publiekrechtelijke instrumenten voor beheerdoeleinden, dan wel van privaatrechtelijke mogelijkheden, waaronder zakelijke rechten, zoals een recht van opstal. Deze gedragslijn geldt zowel in geval van particuliere als publieke eigenaren, dus bijvoorbeeld ook voor gemeenten.
 - Verwacht wordt dat de watergang op korte of lange termijn gedempt of verlegd wordt. Verwerven is dan immers niet doelmatig.
 - Verwerving niet doelmatig is (zie 5.1.5). Bijvoorbeeld als er bij 'opwaardering' van een watergang sprake is van achterstallig onderhoud dat de 'oude' eigenaar niet wil of kan wegwerken voorafgaand aan overdracht.
- Dit geldt ook voor watergangen die wel 'op orde' zijn.

Beekherstel

Bij beekherstel worden de nieuwe watergangen of meanders eigendom van het waterschap. Gekoppeld aan de aankoop van de ondergrond voor de nieuwe meanders is het waterschap bereid om een zone aan te kopen waarbinnen deze meander wordt gegraven. Van gedempte watergangen waarvan de ondergrond geen functie meer heeft voor het (onderhoud van) het watersysteem kan de eigendom worden afgestoten. Bij meanderende beken die zich in de loop der tijd enigszins verleggen, geldt dat eigendom en ligging niet per definitie 1 op 1 hoeven aan te sluiten. Het motief daarvoor is dat het administratief bijhouden/-verwerken van eigendom onevenredig veel werk kost ten opzichte van het waterschap daarmee voorkomt of bereikt.

A-watergangen zijn in eigendom van het waterschap, tenzij er gegronde redenen zijn ze niet in eigendom te hebben. Dit geldt ook voor heringerichte wateren.

Overige watergangen

C-wateren: oppervlaktewaterlichamen waarbij gebruik is gemaakt van de vrijstelling van opname in de legger uit artikel 5.2 lid 5 Verordening water van de provincie. Over het algemeen betreft dit wateren met een afvoer van minder dan 10l/s.

B-wateren: alle oppervlaktewaterlichamen die géén A-water of C-water zijn. Voor C-wateren waarvan door de beheerder is vastgesteld dat deze een knelpunt (kunnen) vormen voor de waterbeheersing (wateroverlastsituaties) wordt in principe geen gebruik gemaakt van de vrijstelling als bedoeld in artikel 5.2 lid 6 Verordening. Door deze als B-water op de legger te plaatsen kunnen ze worden meegenomen in de schouw.

Daarnaast zijn in de legger A-wateren opgenomen met een afwijkende afvoercapaciteit (A-AA-wateren). Dit zijn watergangen met een maatgevende afvoer kleiner dan 30 liter/sec waar het waterschap aanliggend eigenaar is van een strook naast de watergang van 90 cm of meer. Om zelf (machinaal) onderhoud uit te kunnen voeren wil het waterschap de obstakelvrije zone uit de Waterschapsverordening kunnen handhaven. Door de AA-status komt de watergang op de kaart.

Tot dusver was het beleid de gronden waarop deze watergangen liggen bij voorkeur niet in eigendom te houden van het waterschap. Gelet echter op de watertransitie is het uitgangspunt momenteel deze watergangen in aangepaste vorm (verondiept, gedempt) in beheer over te dragen aan bijvoorbeeld eigenaren van aangrenzende percelen. Uiteraard is het ook mogelijk deze gronden onder voorwaarden in eigendom aan die eigenaren over te dragen, waarbij vergelijkbare beheerafspraken worden gemaakt, maar dan vastgelegd in een kwalitatieve verplichting.

B- en C-watergangen behoeven in beginsel geen eigendom van het waterschap te zijn; A-AA-watergangen worden actief afgestoten.

Voordat AA-, B- en C-watergangen worden verkocht toetsen we of een herinrichting gewenst is. Zo ja, dan wordt de watergang vóór overdracht heringericht of met afspraken daarover verkocht.

Ook hier gelden voorwaarden vanuit doelmatigheid (zie 5.1.5).

5.2.3 Ingerichte projectgronden

Na realisatie van een inrichtingsproject beschikt het waterschap (en partners) over ingerichte gronden. Voorheen werden deze gronden verkocht waarbij het waterschap enkel de waterloop (met een onderhoudspad indien nodig) in bezit hield.

Door nieuwe inzichten kan het zijn dat het niet wenselijk is deze gronden zondermeer te verkopen. Afhankelijk van de situatie worden na afloop een keuze gemaakt hoe om te gaan met het eigendom op basis van onderstaande scenario's.

1. Zo snel mogelijk verkopen.
2. Verkopen met een terugkoopoptie of een kwalitatieve verplichting waardoor aanpassing van het uitgevoerde project mogelijk is.
3. Gronden aantal jaar in bezit houden alvorens tot verkoop over te gaan, en zelf beheren als natuur.
4. Gronden in bezit houden en inzetten als experimenteerruimte voor de watertransitie.

Na de realisatie van een inrichtingsproject wordt afhankelijk van de situatie, en gebaseerd op een aantal scenario's, een afweging gemaakt hoe om te gaan met het heringerichte gronden.

Ad 1 Zo snel mogelijk verkopen

De 'oude' strategie is dat we na inrichting van een project de (delen van) percelen die nodig zijn voor het waterbeheer zelf in eigendom houden en de overige (delen van) percelen verkopen en/of ruilen. Meestal gaat het om gronden in het NNB, die verkocht worden aan een eindbeheerder die ze als natuur beheert.

Voordeel:

- de voorraadrekening wordt niet onnodig belast met gronden die niet langer nodig zijn om de doelen te halen,
- het beheer en onderhoud wordt overgenomen door een eindbeheerder die daartoe is geselecteerd (al dan niet via gelijkberechtiging),
- er zijn geen (financiële) verplichtingen meer voor het waterschap.

Nadeel:

- Na overdracht van het eigendom is er geen mogelijkheid meer om aanpassingen te doen in de uitgevoerde maatregelen op de verkochte grond, tenzij in goed overleg met de nieuwe eigenaar,
- Er zijn geen mogelijkheden om het waterbeheer bij te sturen als dat afwijkt van de effecten/voorwaarden zoals bekend/overeengekomen bij de verkoop, tenzij in goed overleg met de nieuwe eigenaar.
- De (agrarische) eindbeheerder heeft onvoldoende duidelijkheid aan de voorkant hoe het er definitief uit komt te zien en wat de gebruiksmogelijkheden zijn.

Ad 2 Verkopen met een terugkoopoptie/verkoopplicht/kwalitatieve verplichting

Dit scenario is het scenario dat het DB voorstaat, waarbij het voordeel is dat we de gronden die zijn ingericht wel verkopen, maar waarbij de mogelijkheid bestaat om evt. aanvullende watermaatregelen uit te voeren als later blijkt dat het gerealiseerde project hydrologisch niet functioneert zoals eerder voorzien.

Via een terugkoopoptie/verkoopplicht of met een kwalitatieve verplichting is een evt. aanpassing achteraf te realiseren.

Voordeel:

- de voorraadrekening wordt niet onnodig belast met gronden die niet langer nodig zijn om de doelen te halen,
- het beheer en onderhoud wordt overgenomen door een eindbeheerder die daartoe is geselecteerd (al dan niet via gelijkberechtiging),
- er zijn geen (financiële) verplichtingen meer voor het waterschap voor het beheer en onderhoud,
- via de kwalitatieve verplichting is het mogelijk achteraf nog aanpassingen te doen

Nadeel:

- door de kwalitatieve verplichting om later evt. nog aanvullende maatregelen uit te kunnen voeren, wordt het voor potentiële eigenaren minder interessant om de grond te kopen. Wellicht moet de grond daardoor iets goedkoper verkocht worden.
- Ook als een eigenaar akkoord gaat met deze verplichting, moet er opnieuw onderhandeld worden over een schadevergoeding op het moment dat het waterschap aanvullende maatregelen wil treffen en/of het waterbeheer wil aanpassen.
- Kwalitatieve verplichtingen zijn niet handhaafbaar als ze niet scherp en afdwingbaar geformuleerd zijn.
- Als er via een kwalitatieve verplichting later aanvullende maatregelen worden getroffen, bijv. een nevengeul, die tot de A-watgangen behoort, hebben we deze niet in eigendom.

Ad 3 Gronden eerste jaren zelf in beheer houden en pas later overgaan tot verkoop

In dit scenario worden de gronden van het waterschap afgewaardeerd tot natuur en voeren we zelf de eerste jaren het beheer en onderhoud uit, alvorens tot verkoop over te gaan.

Voordeel:

- Grond blijft eigendom, daarmee is het waterschap flexibel om aanpassingen in het plan of beheer uit te voeren, zonder dat dat vraagt om afstemming met de eigenaar.
- Na de periode van ervaren hoe het systeem werkt, kan de grond worden ingezet als ruilgrond.

Nadeel:

- Grond blijft op de voorraadrekening
- Waterschap moet zelf het beheer en onderhoud uitvoeren; hoewel we hier en daar al natte delen van beekdalen beheren, zijn wij geen natuurbeheerder; dit scenario vraagt om het aanpassen van bestekken en mogelijk uitbreiden/herschikken van capaciteit..
- Het beheer en onderhoud kost geld dat niet is voorzien in onze begroting; voor het onderhoud is SNL subsidie van de provincie beschikbaar; deze subsidie moet aangevraagd en verantwoord worden.
- In het omgevingsproces zijn verwachtingen gewekt bij mogelijke eindbeheerders (TBO's en particulieren); wellicht kan dit opgevangen worden door een combinatie van de verkoop van delen van het project.

Ad 4 Gronden in bezit houden en inzetten als experimenteerruimte voor de watertransitie

De verkoopstrategie zou beter moeten gaan aansluiten bij de watertransitie; omdat we daar nog niet alles weten, zou de beschikbare grond flexibel als experimenteerruimte ingezet kunnen worden. Vanuit de watertransitie willen we meervoudig ruimtegebruik stimuleren en samen op zoek naar nieuw perspectief en nieuwe verdienmodellen. Daarvoor hebben we strategische ruilgrond nodig en een aangepaste verkoopstrategie. In dit scenario wordt de grond niet afgewaardeerd naar natuur, maar (langdurig) in gebruik gegeven aan ondernemers die samen willen leren en stappen willen zetten in de transitie. Denk aan natte teelten, vezelgewassen, broekbossen, wilgenhakhout en natte graslanden. De gronden zouden kunnen worden verpacht waarbij de pachtperiode en pachtprijs wordt afgestemd op de teelt en het experiment; langjarige/erfpacht niet onbespreekbaar.

Voordeel:

- Grond blijft eigendom, daarmee is het waterschap flexibel om aanpassingen in het plan of beheer uit te voeren; daarbij is wel afstemming nodig met de tijdelijke gebruiker van de grond.
- Door de grond actief in te zetten als experimenteerruimte, bevorderen we de watertransitie en kunnen we samen met de gebruiker ervaring opdoen.
- De ondernemer die het experiment uitvoert, is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de gronden.

Nadeel:

- Om te voorkomen dat deze gronden lang op de voorraad rekening blijven staan, moet er een nieuw financieel en organisatorisch kader ontworpen worden, wie intern verantwoordelijk is voor deze gronden. Binnen de begroting moet financiële ruimte worden vrij gemaakt voor de kosten.
- Binnen de organisatie zullen samen met geïnteresseerde ondernemers experimenteer-projecten opgestart moeten worden, om te voorkomen dat de gronden ongebruikt en onbeheerd blijven liggen en zich negatief ontwikkelen. Ook hiervoor moet een interne organisatie worden uitgewerkt.

5.2.4 Onderhoudspaden

Onderhoudspaden hebben als functie beheer en onderhoud van de watergang te kunnen uitvoeren. Voor toegang en gebruik van die onderhoudspaden maakt het waterschap gebruik van zowel privaatrechtelijke instrumenten (zoals eigendom) als publiekrechtelijke instrumenten.

Het waterschap houdt of verworft gronden in eigendom *voor het reguliere onderhoud. Dit betreft minimaal de benodigde breedte* grond langs de watergang (gerekend vanaf de insteek volgens de legger, bij meanderende beken op basis van werkelijke insteek), *tenzij*:

- Er minder dan twee keer per jaar onderhoud vanaf de oever plaatsvindt.
- Onderhoud vanaf een openbare weg plaatsvindt.
- Verwerving niet doelmatig is (zie 5.1.5).

Voor deze situaties worden in principe géén gronden in eigendom verworven.

Ook bij nieuwe projecten waarbij een watergang van ligging verandert, volgt het waterschap deze beleidslijn: de nieuwe watergang en een eventuele onderhoudsstrook zijn in eigendom, tenzij er sprake is van één van bovenstaande situaties.

In het geval dat de oeverzone van een watergang conform bovenstaande beleidslijn niet in eigendom behoeft te zijn, maar dit wél is, en de oeverzone conform de doelrealisatiekaart (doorvertaling van het WBP) nog opnieuw wordt ingericht, wordt de eigendom van de onderhoudsstrook niet afgestoten tot herinrichting heeft plaatsgevonden. Dit om desinvesteringen te voorkomen.

Eigendom van gronden kan ook de voorkeur hebben in het geval van een watergang waarbij het niet snel kunnen ingrijpen in beheer kan leiden tot voorzienbare grote gevolgschade en/ of de aanliggende grond een specifieke dubbelfunctie heeft voor waterdoelen (denk aan veegvuil-uitdraaiplaatsen en toegangsroutes hiertoe). In zulke gevallen kan eigendom van gronden meer mogelijkheden bieden, zoals onder andere een betere borging van toegang en snellere toepassing van maatregelen en ligt het voor de hand (mits doelmatig, zie 5.1.5) de voor het reguliere beheer minimaal benodigde groundbreedte langs de watergang in eigendom te verwerven.

Let op: voor incidenteel beheer en bijvoorbeeld groot onderhoud (baggeren) of ingrijpen bij calamiteiten, kan meer ruimte op de oever nodig zijn dan het waterschap volgens bovenomschreven beleidslijn in eigendom heeft. Vanwege de incidentele aard volstaat in deze gevallen de beschermingszone uit de Waterschapsverordening. Zonodig kan het waterschap een werkterrein huren.

Het waterschap houdt of neemt onder voorwaarden de voor het reguliere onderhoud minimaal benodigde breedte in eigendom, tenzij er vanuit doelmatigheid gegronde redenen zijn dit niet te doen.

5.2.5 Waterkeringen

Over het algemeen is de eigendomssituatie van waterkeringen vrij divers, vaak historisch gegroeid en soms in meer of mindere mate gerelateerd aan diverse functies. Van met name de *overige waterkeringen* is de ondergrond voor een groot deel in eigendom van derden.

Ook komt het wel voor dat de ondergrond in eigendom is van het waterschap, terwijl de op de waterkering gelegen weg in beheer is bij de wegbeheerder (gemeente of provincie).

Naar analogie van de eigendom van gronden bij waterlopen wordt er een onderscheid gemaakt tussen regionale en overige keringen.

Regionale keringen

Regionale keringen zijn bij voorkeur in eigendom van het waterschap (ja, tenzij).

In deze situatie zal het waterschap proberen de gronden waarop zich keringen (gaan) bevinden in eigendom te verwerven, zodat het waterschap niet afhankelijk is van derden bij de uitvoering van zijn waterschapstaken/-verantwoordelijkheden.

Mocht eigendomsverkrijging niet mogelijk blijken, dan dient de kering te worden aangelegd nadat daarvoor een zakelijk recht (van opstal) is gevestigd. Deze keringen zijn cruciaal in het kader van waterveiligheid. Daardoor is het van belang om direct de beschikking over het eigendom te hebben, zeker in geval van calamiteiten. Daarnaast geeft de eigendom of een vergelijkbaar recht het waterschap volledige zeggenschap over de kering (ook privaatrechtelijk) wat meer mogelijkheden biedt indien werkzaamheden of aanpassingen gewenst zijn.

Mocht het niet mogelijk zijn om met betrokken partijen tot overeenstemming te komen over eigendoms-overdracht van die gronden of de vestiging van een zakelijk recht, dan zal een gedoogplicht worden opgelegd of de wettelijke procedure tot onteigening worden gevolgd.

Overige keringen

Overige keringen zijn bij voorkeur niet in eigendom van het waterschap (nee, tenzij).

In deze situatie is het waterschap terughoudend in het verwerven van de eigendom van grond waarop zich keringen (gaan) bevinden. In dergelijke situaties zal geprobeerd worden om met de desbetreffende grondeigenaar overeenstemming te bereiken over het gebruik van de gronden.

Uitsluitend wanneer er de noodzaak bestaat voor een efficiënte⁵ uitvoering van primaire taken, zal het waterschap overgaan tot verwerving van de eigendom van dergelijke gronden (Nee, tenzij).

In de gevallen waarin het waterschap al beschikt over de eigendom van overige keringen zal deze niet actief afgestoten worden, mede gelet op doelmatigheid (zie 5.1.5).

Regionale keringen zijn in eigendom, tenzij. Overige keringen zijn niet in eigendom, tenzij.
--

5.2.6 Waterbergingsgebieden

In de omgevingsverordening (voorheen *provinciale Verordening*) is sprake van twee soorten bergingsgebieden, namelijk het reserveringsgebied waterberging en de regionale waterberging.

Het reserveringsgebied is begrenst op een overstroming die gemiddeld eens in de 100 jaar voorkomt⁶. Er is sprake van natuurlijke, of meestromende waterberging.

Regionale waterbergingsgebieden bestaan uit twee soorten gebieden: gebieden die van oudsher al regelmatig inunderen (natuurlijke overstroming), gemiddeld tot eens per 10 jaar, en gebieden die door het waterschap zijn ingericht als gestuurde waterberging. Beide zijn vastgelegd in de legger. Voor de laatste categorie die tevens is opgenomen in het omgevingsplan, geldt een speciale regeling voor de afhandeling van schade.

Waterberging bevindt zich op zowel landbouw- als natuurgroonden (NNB). Het is gezien vanuit de doelstellingen van het waterschap niet nodig deze gronden in eigendom te hebben.

Waterbergingsgebieden, zowel natuurlijk als gestuurd, zijn niet in eigendom bij het waterschap.

5) Wanneer een kering bijvoorbeeld voor het grootste deel eigendom is van het waterschap en het resterende deel van relatief veel eigenaren met ieder een beperkt eigendom, is het vanuit efficiency-oogpunt zeer wenselijk het eigendom over te nemen.

6) In het HOWABO-gebied rondom 's-Hertogenbosch zijn deze gebieden begrensd op een T=150.

5.2.7 Kunstwerken en bijbehorende percelen

Kunstwerken hebben een belangrijke functie voor de primaire taakuitoefening van het waterschap. In de gevallen dat de watergang eigendom is van het waterschap (wat meestal het geval is bij A-watergangen) ligt het voor de hand ook de ondergrond in eigendom te hebben of te verkrijgen, dan wel - indien eigendomsverkrijging niet mogelijk is - een zakelijk recht van opstal op die gronden te vestigen. Daar waar de watergang geen eigendom is van het waterschap en dit ook niet mogelijk of nodig is wordt aan de hand van het belang van het kunstwerk bepaald hoe deze geplaatst wordt. Zo kan een gemaal (die het waterschap beheert) mét een opstalrecht geplaatst worden, maar een kleine landbouwstuw (die de agrariër beheert) zonder dat daar een zakelijk recht voor gevestigd wordt.

De eigendom van de ondergrond van kunstwerken, volgt in beginsel de eigendomssituatie van de watergang waarin, -op en -langs het kunstwerk zich bevindt. Wanneer eigendom niet mogelijk is, is een zakelijk recht gewenst.

5.2.8 Bruggen, overkluizingen, duikers en voordren

Het waterschap wil geen eigenaar zijn van bruggen, overkluizingen of dammen met duikers als deze ten dienste staan van derden. In dat geval blijven deze kunstwerken eigendom van de desbetreffende wegbeheerder en/ of -eigenaar.

Alleen als bruggen, overkluizingen of dammen essentieel zijn voor (onderhoud van) het watersysteem is het voor het waterschap wenselijk deze kunstwerken in eigendom te hebben.

Voorden vormen een intrinsiek onderdeel van de watergang en zijn daarom in beheer en eigendom van het waterschap.

Bruggen, overkluizingen en dammen zijn geen eigendom van het waterschap tenzij ze essentieel zijn voor (onderhoud van) of onderdeel uitmaken van het watersysteem.

5.3 Hoofdlijn beleid waterketen

Tot de taak van de Waterketen behoort het transport en het zuiveren van afvalwater. Naast het verlenen van vergunningen voor lozingen, zuivert het waterschap rioolwater. Hiertoe beschikt het waterschap over waterzuiveringsinstallaties, rioolgemalen en riool(pers)leidingen. Zowel de technische installaties als de persleidingen met toebehoren zijn essentieel om de waterketentaak uit te kunnen voeren. Voor de technische installaties van het waterschap is eigendom van de ondergrond gewenst. Doorlopend wordt gemonitord of anticiperende aankoop van gronden nabij een RWZI mogelijk en/of wenselijk is voor eventuele toekomstige uitbreiding. Daar waar het kleinere technische installaties betreft (bijvoorbeeld gemalen bij transportleidingen) kan ook volstaan worden met een recht van opstal.

Transportleidingen zijn niet beschermd vanuit Waterschapsverordening of legger. Voor de aanleg van persleidingen wordt in principe dan ook steeds een recht van opstal gevestigd op de grondstrook waarop de persleiding wordt aangelegd. In dat opstalrecht wordt het recht van onderhoud, reparatie en vervanging vastgelegd. Een opstalrecht geeft voldoende borging om de waterschapstaken met betrekking tot de persleiding naar behoren te kunnen uitoefenen en legt gebruiksbeperkingen van de eigenaar/gebruiker van de bovengrond vast. Het in eigendom hebben van de gronden waarin de persleidingen van het waterschap liggen, is daarom niet noodzakelijk.

Voor transportleidingen van het waterschap en de bijbehorende onderdelen wordt op de desbetreffende grondstrook een zakelijk recht van opstal gevestigd.

NB: Gebleken is dat er een aantal rioolwatertransportleidingen zijn, waarvoor géén opstalrecht (meer)⁷ geldt en evenmin op andere wijze de rechten van het waterschap zijn gewaarborgd met betrekking tot toegang, onderhoud en vervanging. Dat is een onwenselijke situatie. Inmiddels zijn hiervoor, afhankelijk van de leeftijd van die transportleidingen, meerdere oplossingen in kaart gebracht.

7) Voor opstalrechten die 'per ongeluk' vervallen zijn, bijvoorbeeld door ruilverkaveling, bestaat mogelijk dat de notaris dit alsnog kan repareren.

- Voor alle rioolwatertransportleidingen die vóór 1 februari 2007 zijn aangelegd, waarbij het waterschap zich steeds als eigenaar van de transportleiding heeft gedragen, kan een éénmalige registratie plaatsvinden in de openbare registers van het kadaster (ex. art. 155a Overgangswet Burgerlijk Wetboek) waarmee de eigendom van het waterschap van die transportleidingen wordt vastgelegd, met alle daarbij behorende rechten en bevoegdheden⁸. Daarmee kan de uitoefening van de waterschapstaken voldoende worden geborgd, ook al is dan geen sprake van een opstalrecht op de desbetreffende grondstrook.
- Voor rioolwatertransportleidingen zonder geldend opstalrecht die ná 1 februari 2007 zijn aangelegd, is bovenstaand overgangsrecht niet van toepassing. In die gevallen zal het waterschap in minnelijk overleg moeten gaan met de desbetreffende eigenaren om alsnog een opstalrecht te vestigen.

Voor transportleidingen van vóór 2007 waarvoor geen opstalrecht is gevestigd kan worden volstaan met een registratie in het openbare register.

Bij het buiten gebruik stellen van de leiding vervalt het maatschappelijk belang ervan en wordt deze in goed overleg met de grondeigenaar verwijderd. Indien de leiding blijft liggen, wordt het eigendom overgedragen aan de grondeigenaar door middel van doorhaling van het zakelijk recht van opstal.

Ook voor transportleidingen gelden voorwaarden vanuit doelmatigheid (zie 5.1.5).

Het waterschap hanteert (uniforme) algemene voorwaarden bij de vestiging van opstalrechten ten behoeve van rioolwatertransportleidingen. Deze voorwaarden zijn bij de notaris gedeponeerd.

5.4 Oneigenlijk gebruik van gronden van het waterschap

5.4.1 Aanleiding

Onder oneigenlijk gebruik van gronden van het waterschap door derden, verstaan we ieder gebruik van die gronden waarvoor het waterschap geen toestemming heeft gegeven. Dergelijk oneigenlijk gebruik is vaak ook in strijd met de doelen van het waterschap.

Hoewel het risico in de praktijk niet bijzonder groot is, kan het onvoldoende alert zijn op inbreuken op eigendomsrechten, leiden tot verlies van de desbetreffende gronden door verjaring, dan wel tot ongewenste beperkingen bij realisatie van onderhoud of projecten.

Het oneigenlijk gebruik van gronden is onder te brengen in verschillende categorieën:

- Gebruik voor agrarische doeleinden. Bijvoorbeeld beweiding en het telen van gewassen, maar ook het registreren van deze gronden bij RVO alsof hieraan een gebruiks-overeenkomst ten grondslag zou liggen.
- Gebruik voor particuliere doeleinden. Bijvoorbeeld reststroken groen die bij een tuinperceel getrokken worden.
- Plaatsen van bouwwerken en gebouwen op gronden van het waterschap.

5.4.2 Verjaring eigendom

Met verjaring wordt veelal bedoeld op bevrijdende verjaring van boek 3 Burgerlijk Wetboek die na 20 jaar ingeroepen kan worden. Verkrijgende verjaring (te goeder trouw) met een termijn van 10 jaar is minder vaak aan de orde.

In juridisch opzicht is bezit iets anders dan gebruik. Voor een succesvol beroep op bevrijdende verjaring is onafgebroken bezit van 20 jaar vereist, waarbij de bezitter zich voor het oog van de buitenwereld als eigenaar heeft gedragen.

5.4.3 Positie overheid bij verjaring

Bij verjaring neemt de overheid ten opzichte van een private partij, een bijzondere positie in. Zo wordt ten aanzien van overheidsgronden het vereiste bezit aanzienlijk minder snel aangenomen dan bij private gronden. Aangenomen wordt dat een overheid minder reden heeft om op te treden tegen oneigenlijk gebruik van haar eigendommen. Dit gebruik wordt daarom eerder als een gedoogd gebruik beschouwd. Dat laatste leidt tot houderschap en niet tot het voor verjaring vereiste bezit.

⁸) Als eigenaar van een transportleiding is het Waterschap gerechtigd het perceel van de grondeigenaar te betreden ten behoeve van onderhouds- en herstelwerkzaamheden e.d. . Die bevoegdheid is gebaseerd op diverse publiek- en privaatrechtelijke wet- en regelgeving, zoals o.a. afdeling 10.2 e.v. Omgevingswet art. 3.13 BW etc.

5.4.4 Opeisen van in bezit genomen gronden

Het stuiten van de verjaring vergt een specifieke aanpak. Nadat het waterschap de oneigenlijke gebruiker van de grond heeft aangeschreven, moeten binnen uiterlijk 6 maanden ook daadwerkelijk rechtsmaatregelen getroffen worden.

Een verjaring kan ook gestuit worden doordat de oneigenlijke gebruiker erkent niet de bezitter te zijn.

In 2017 heeft de Hoge Raad bepaald dat de rechtmatige grondeigenaar een tegenvordering kan instellen tijdens of nadat de oneigenlijke gebruiker een beroep op verkrijgende verjaring heeft gedaan. Zo'n vordering wordt ingesteld op basis van onrechtmatig handelen. Het waterschap kan in dat geval een vergoeding in geld of in natura vorderen van de oneigenlijke gebruiker. In het laatste geval zou dit teruggave van de grond inhouden. De verjaringstermijn van deze vordering start vanaf het moment van eigendomsverlies (20 jaar) of nadat de grondeigenaar bekend is geworden met het eigendomsverlies (5 jaar).

5.4.5 Reguleren oneigenlijk gebruik

In plaats van een juridische procedure om de gronden weer op te eisen, kan het reguleren van oneigenlijk gebruik een passend alternatief zijn. In dat geval kan bijvoorbeeld met de oneigenlijke gebruiker een gebruiksovereenkomst worden aangegaan, of een huur- of pachtovereenkomst. Ook kan de verkoop van de grond onder reguleren vallen.

Reguleren is echter niet altijd wenselijk. Bijvoorbeeld als het oneigenlijk gebruik haaks op de waterdoelen staat, of als het waterschap de gronden zelf nodig heeft voor realisatie van een project.

Bij regulering van oneigenlijk gebruik, moet rekening gehouden worden met de Wet Markt en Overheid (WM&O) vanwege eventuele economische activiteiten. Een belangrijk aspect daarbij is het doorberekenen van de integrale kosten. De ACM heeft aangegeven dat bijvoorbeeld snippergroenprojecten in beginsel als economische activiteit in de zin van de WM&O worden aangemerkt.

Van een economische activiteit is géén sprake (en is de WM&O niet van toepassing) indien het gaat om activiteiten ter uitoefening van specifieke bevoegdheden van overheidsgezag. Bijvoorbeeld het in bruikleen geven van gronden waarbij burgers overheidstaken uitvoeren, zoals het beheer en onderhoud van een EVZ.

Wanneer sprake is van een economisch activiteit in de zin van de WMO, dan kan het Algemeen Bestuur in bepaalde gevallen een algemeen-belang-besluit nemen ten aanzien van die activiteit, waardoor de WM&O alsnog buiten toepassing blijft.

Bij verkoop van gronden gelden uiteraard de extra kaders van het Didam-arrest, zie daarvoor hoofdstuk 9.

5.4.6 Publiek- of privaatrechtelijk handhaven?

Het terugvorderen van gronden door het waterschap, geldt als privaatrechtelijk handhaven, waarbij het waterschap optreedt in de privaatrechtelijke hoedanigheid van eigenaar van die gronden. Bijvoorbeeld in geval van illegale bebouwing op gronden in eigendom van het waterschap.

In geval het waterschap handhavend optreedt op basis van bestuursrechtelijke bevoegdheden, dan is sprake van publiekrechtelijk handhaven.

De overheid mag géén gebruik maken van het privaatrecht als dat het publiekrecht op onaanvaardbare wijze zou doorkruisen. Daarvan kan sprake zijn als met het publiekrecht hetzelfde doel zou kunnen worden bereikt. Bij de keuze voor publiek- of privaatrechtelijke handhaving spelen de rechten van de burger een belangrijke rol. Ook is een gecombineerde handhaving mogelijk.

5.4.7 Aandachtspunten oneigenlijk grondgebruik

Het oneigenlijk gebruik, maar ook eventuele legalisatie daarvan via regulering, kan het waterschap belemmeren in het behalen van zijn water(schaps)doelen. Ook moet in het oog worden gehouden dat de gronden van het waterschap met publieke middelen bekostigd zijn én dat de doelen die met deze gronden gerealiseerd moeten worden, een publiek belang dienen.

Een ander aspect is dat het oneigenlijk gebruik verschillende processen binnen de organisatie raakt, die dikwijls onbedoeld onafhankelijk van elkaar reageren én op verschillende manieren. Dat kost in voorkomende gevallen (te) veel capaciteit, ook omdat vanwege het ontbreken van beleid het wiel in de praktijk nogal eens opnieuw en afzonderlijk van elkaar wordt uitgevonden.

Doordat er geen structurele controle plaatsvindt op grondgebruik, is de drempel om gronden van het waterschap oneigenlijk te gebruiken of toe te eigenen, tamelijk laag. Het ontbreken van beleid en handelingsperspectief zorgt ervoor dat het waterschap weinig optreedt tegen oneigenlijk grondgebruik, met name wanneer dit niet op korte termijn de uitvoering van de werkzaamheden van het waterschap belemmert.

5.4.8 Beleid oneigenlijk grondgebruik

Oneigenlijk grondgebruik rechtvaardigt zonder meer om handhavend op te treden tegen een oneigenlijke gebruiker. Het beleid daarvoor moet een duidelijk handelingsperspectief bevatten, waarbij oneigenlijk grondgebruik zoveel mogelijk wordt voorkomen en beperkt.

Binnen het waterschap wordt onderscheid gemaakt tussen oneigenlijk gebruik voor 'watersysteem' en 'waterketen'.

Watersysteem

Vormen oneigenlijk gebruik

Er zijn verschillende vormen van oneigenlijk gebruik van gronden van het waterschap, te weten:

- gronden die via een vergunning of ontheffing door derden in gebruik zijn genomen, zonder privaatrechtelijke titel (zoals overeenkomst of toestemming waterschap);
- in-bezit-name door derden van gronden, door deze bij de tuin trekken, door het plaatsen van een hek, haag etc.
- gebruik van gronden zonder overeenkomst, door telen gewassen, maaien etc;
- onterecht intekenen van gronden door derden ten behoeve van de Gecombineerde Opgave vanwege te verkrijgen subsidies (hieronder verder buiten beschouwing gelaten, wel belangrijk om aandacht aan te besteden).

Ingrijpen wel/niet vereist

In het geval dat sprake is van een vergunning of ontheffing is er voortsnog geen noodzaak om op korte termijn in te grijpen. Het gebruik is destijds ambtshalve toegestaan.

In andere situaties kan ingrijpen bij oneigenlijk gebruik wél gewenst zijn. Bijvoorbeeld wanneer door het oneigenlijk gebruik sprake is van:

- belemmering van beheer en onderhoud;
- niet behalen doelstellingen (vanwege gebruik van EVZ, onderbreken wandelroute etc);
- risico op verlies van eigendom door verjaring.

Ambitieniveau

Op dit moment ontbreekt het binnen het waterschap aan een ambitie om bij oneigenlijk gebruik van gronden in te grijpen en handhavend op te treden, dan wel overeenkomsten op te stellen. Wel leeft het besef dat het waterschap - als overheidsorganisatie - de zorgplicht heeft om zijn (maatschappelijke) gronden zo goed mogelijk te beheren en in dat kader oneigenlijk gebruik niet zomaar toe te staan. Het ambitieniveau wordt middels dit grondbeleid vastgesteld.

Van belang is dat in de navolgende situaties per definitie wél actie wordt ondernomen, namelijk wanneer sprake is van:

- een belemmering voor beheer en onderhoud;
- een belemmering voor het behalen van doelstellingen;
- risico op verlies van eigendom door verjaring;
- excessen (ook in geval geen directe last wordt ondervonden).

Voor alle overige situaties kan een zogenaamd 'piepsysteem' worden toegepast. Afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, wordt dan beoordeeld of ingrijpen wel of niet vereist is.

Werkproces

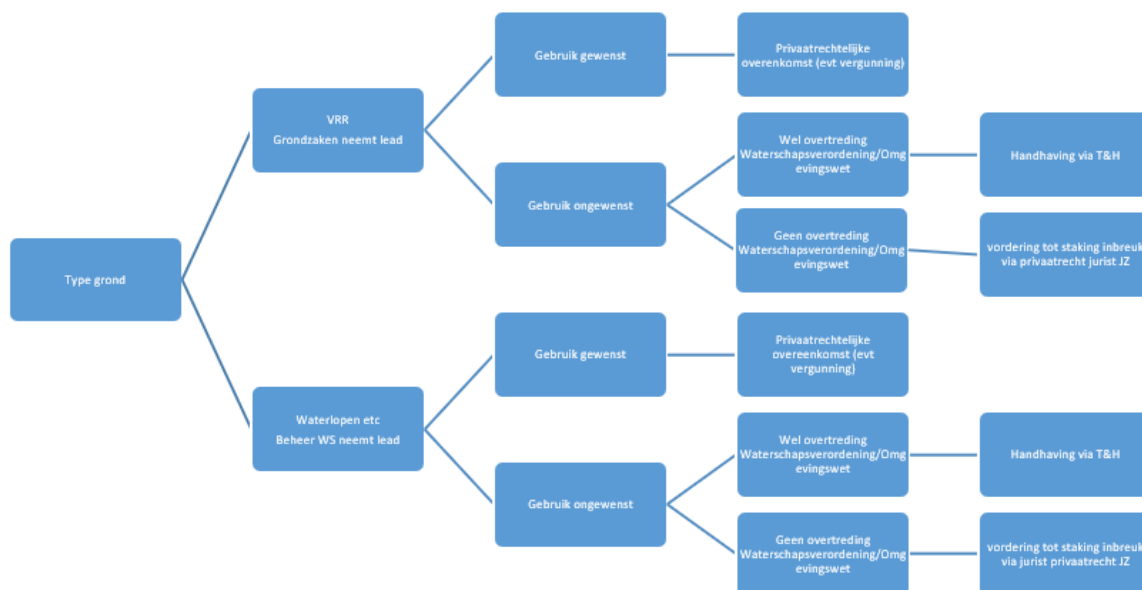
Het proces handhaving van het waterschap kan uitsluitend optreden wanneer er (ook) sprake van een overtreding op basis van de Waterschapsverordening/ Omgevingswet⁹. Voor overtredingen op het gebied van natuurdoelstellingen is de provincie de handhavende instantie.

De overheid is verplicht om bij handhaving de weg te kiezen van de meeste rechtsbescherming voor burgers. In veel gevallen is dat via de bestuursrechtelijke weg. Wanneer dat publiekrechtelijk spoor geen mogelijkheden biedt, moet gekozen worden voor het privaatrechtelijke spoor. In dat geval kan bij

9) De Waterwet is per 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet.

oneigenlijk grondgebruik een vordering worden ingesteld tot staking van de onrechtmatige inbreuk op de eigendomsrechten van het waterschap.

Het werkproces kan in hoofdlijnen binnen twee processen worden verdeeld.



Sluitstuk van deze procedure is altijd een schriftelijke bevestiging van afspraken (overeenkomst, brief, mail etc). Deze bevestiging dient in P8 op perceelniveau te worden vastgelegd voor dossiervorming.

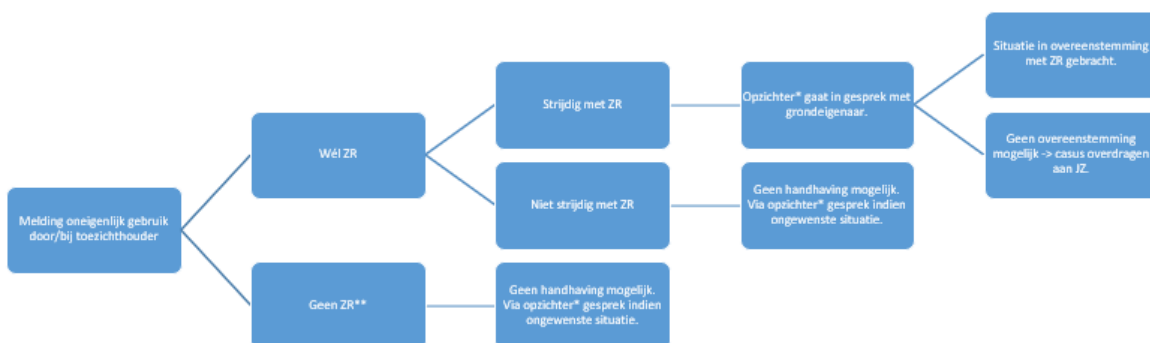
Waterketen

Op dit moment vinden geen structurele controles plaats op onrechtmatige bouwwerken en andere obstakels op locaties van (riool)leidingen, of in de zakelijk recht-zone daarvan. Doordat (riool)leidingen lang niet overal correct geregistreerd zijn, is de controle ook uitermate lastig uit te voeren.

Het is daarom belangrijk dat eerst de leidingen correct in beeld worden gebracht. Tot die tijd is het waterschap noodgedwongen afhankelijk van een 'piepsysteem'. De huidige praktijk is dat bij onderhoud of realisatie een inbreuk geconstateerd wordt, in plaats dat dit gebeurt vanwege toezicht.

Werkproces

Het werkproces kan in twee situaties worden onderverdeeld, namelijk situaties waarbij wél of juist géén sprake is van een zakelijk recht (ZR).



* Opzichter kan vergezeld worden door collega('s) van JZ e/o grondzaken, wordt bepaald binnen 'casusoverleg'.

** Het eigendom van het netwerk is hierbij wel beschermd, maar de beschermingszone van de leiding is dan lastiger af te dwingen.

Het waterschap treedt handhavend op tegen oneigenlijk gebruik.

5.5 Diversen/overige

5.5.1 Innovatie en duurzaamheid

Externe ontwikkelingen zorgen voor een toenemend aantal verzoeken van derden voor alternatief gebruik van gronden die in eigendom zijn van het waterschap. Denk hierbij aan verzoeken voor het mogen aanleggen van zonneparken en windmolens, maar bijvoorbeeld ook voor de aanleg van voedselbossen. Afhankelijk van de bestemming en het gebruik van de desbetreffende grond door het waterschap en de overige omstandigheden van het geval, bepaalt het waterschap of al dan niet op dergelijke verzoeken kan worden ingegaan.

Afhankelijk van het 'soort' grond, wordt de navolgende beleidslijn gehanteerd bij voornoemde verzoeken:

Projectgronden

Verzoeken tot (mede)gebruik van *projectgronden* worden alleen ingewilligd indien meervoudig ruimtegebruik mogelijk is en de eigen doelen van het waterschap - en die van eventuele samenwerkingspartners - op deze gronden niet in het geding komen.

Ruilgronden

Het instemmen met verzoeken voor (mede)gebruik van *ruilgronden*, is sterk afhankelijk van het belang van deze ruilgronden voor de waterschapsopgave. Voorop staat dat er vervangende ruilgrond voor het waterschap beschikbaar moet zijn. In dergelijke situaties dient er derhalve een zorgvuldige belangenafweging plaats te vinden, rekening houdend met de omstandigheden van het geval.

Overige gronden

Verzoeken van derden voor (mede)gebruik van overige gronden, zoals zuiveringsterreinen, waterlopen en terreinen van gemalen, kunnen alleen ingewilligd worden indien dit geen belemmering oplevert voor de bedrijfsvoering én toekomstige ontwikkelingen. Het in gebruik geven van deze gronden vindt uitsluitend plaats in overleg met de procesverantwoordelijke.

Let op: In geval een verzoek tot het (mede)gebruik van grond door het waterschap wordt ingewilligd, worden de voorwaarden waaronder dit gebruik gaat plaatsvinden altijd schriftelijk vastgelegd in een (huur- of gebruiks)overeenkomst.

5.5.2 Inzet eigendom ten behoeve van GLB-opgave door agrariërs

Agrariërs kunnen eigendommen van derden mee laten tellen voor de gecombineerde opgave die zij moeten doen aan RvO. Doel van dit nieuwe GLB is het stimuleren van vergroening door het verstrekken van subsidie voor het beheer van landschapselementen, waaronder ook watergangen en onderhoudspaden in eigendom van het waterschap. Ook kunnen agrariërs met één of meer landschapselementen voldoen aan de verplichting om 4% van hun bouwland niet-productief te laten. Onder landschapselementen wordt verstaan water, hout en overige elementen waar geen landbouwactiviteit op wordt uitgeoefend. Onze eigendommen kunnen in beginsel niet door de agrariër opgegeven worden bij de GLB-opgave door agrarische ondernemers als landschapselement tenzij aan de hieronder genoemde voorwaarden voldaan wordt.

- Er ontstaat netto een plus voor landschap en/ of biodiversiteit én
- Er is sprake van een feitelijke beheersituatie door de verzoekende partij én
- Er geen belemmering is voor reguliere onderhoudswerkzaamheden én
- Het beheer voldoet aan de voorwaarden, gesteld vanuit de GLB én
- Het betreffende waterschapseigendom grenst aan het eigendom van de gebruiker én
- Het beheer is vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst / toestemming.

Eigendommen van het waterschap zijn in beginsel niet inzetbaar voor de GLB-opgave als landschapselement, tenzij aan enkele strikte voorwaarden wordt voldaan.

6. Beheer gronden

6.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt nader toegelicht op welke wijze het waterschap zijn gronden beheert en hoe deze eventueel in gebruik worden gegeven aan derden.

Het waterschap heeft ca 2000 ha in eigendom. Dit betreffen in de eerste plaats gronden die een directe functie hebben voor de taakuitoefening van het waterschap, zoals watergangen, waterbergingsgebieden, waterkeringen en de ondergrond voor zuiveringsinstallaties en gemalen. Het waterschap heeft echter ook gronden in eigendom, die (nog) geen directe functie hebben voor het waterschap. Voorbeelden zijn (ruil)gronden op de voorraadrekening ten behoeve van uit te voeren projecten of gronden die hun

directe functie voor het waterschap hebben verloren (bv. voormalige watergangen) of gronden die voor toekomstige projecten van nut kunnen zijn.

Voor een deel van de gronden in eigendom van het waterschap bestaat er een mogelijkheid voor (mede)gebruik door derden. Het voordeel van een dergelijk (mede)gebruik is, dat die gronden in goede staat worden gehouden, de benodigde inzet van middelen door het waterschap minimaal kan zijn en er eventueel een (financiële) opbrengst gegenereerd kan worden. Dit gebruik kan zowel gronden betreffen die geen directe functie voor het waterschap hebben, als gronden waarop alleen medegebruik mogelijk is. In de meeste gevallen gaat het om landbouwgrond, al dan niet met bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld natuurtechnisch beheer of ecologische redenen. Het waterschap streeft ernaar om deze gronden op een duurzame manier in gebruik te geven aan derden. In mindere mate is er ook sprake van hobbymatig gebruik of gebruik door particulieren in algemene zin.

De keuze voor wel of geen (mede) gebruik van onze gronden is telkens een belangenafweging op basis van alle feiten en omstandigheden (en wederzijdse belangen).

Het gebruik van gronden van het waterschap door derden, vindt voornamelijk plaats via verpachting (zie H.6.2). Daarnaast is er in beperkte mate sprake van bruikleen, verhuur of een zakelijk recht (erfpacht of opstal).

Tenslotte faciliteert het waterschap ook recreatief gebruik. In dat verband stelt het waterschap zo veel als mogelijk zijn gronden open voor extensieve recreatie. Dit echter wel onder de voorwaarde dat recreatie verantwoord en veilig voor deze groep gebruikers kan plaatsvinden. Intensieve recreatie vraagt om een nadere afweging en goede vastlegging.

6.1.1 Contracten

Voordat er gronden in gebruik worden uitgegeven, moet eerst vaststaan of het waterschap deze gronden niet zelf exclusief nodig heeft, dus zonder (mede)gebruik van derden. Als dit niet het geval is kan deze grond aan derden in (mede)gebruik worden gegeven. Uitgangspunten voor het in gebruik geven van gronden aan derden zijn dat:

- dit altijd via een schriftelijke overeenkomst met een daarin vastgelegde termijn gebeurt;
- het gebruik plaatsvindt tegen marktconforme vergoedingen;
- het gebruik wel in overeenstemming is met wet- en regelgeving.

Ingebruikgeving aan derden voldoet altijd aan de volgende eisen:

- Via een schriftelijke overeenkomst;
- Tegen marktconforme vergoedingen;
- In overeenstemming met wet- en regelgeving.

Bij het in gebruik geven van gronden vindt eerst een afweging plaats van alle feiten, omstandigheden en mogelijkheden, waarbij een duurzaam gebruik van de grond niet uit het oog mag worden verloren. Tevens is belangrijk dat het de taakuitoefening van het waterschap niet mag belemmeren.

Indien er geen bezwaren zijn tegen het (mede)gebruik door derden, of indien het waterschap juist een zeker belang bij dergelijk (mede)gebruik heeft, kunnen de desbetreffende gronden van het waterschap in gebruik worden gegeven.

Voor het in gebruik geven van gronden aan derden, zijn er diverse juridische mogelijkheden. Deze mogelijkheden zijn afhankelijk van de aard van het gebruik, maar ook van wát voor grond het betreft, de hoedanigheid van de gebruiker en overige omstandigheden van het geval. De keuze voor een bepaalde vorm van gebruik, is afhankelijk van bovengenoemde factoren.

Bij de keuze voor een contractvorm –en duur wordt aansluiting gezocht bij de investerings- en/of afschrijvingstermijn.

Een voedselbos kent een ontwikkelperiode van vele jaren waarbij een pachtovereenkomst tot max 6 jaar niet aansluit. In zo'n geval is een erfpacht voor 26 jaar passend.

Een ander voorbeeld waar dit toegepast kan worden is om de teelt van (meerjarige) transitiegewassen te stimuleren (zoals riet, lisdodde, zonnekroon, olifantsgras etc.) op natte of juist hele droge gronden.

6.1.2 Beheer van gronden in eigendom

Het beheer van gronden in eigendom betreft zowel het dagelijks beheer, het administratieve en juridisch beheer, als het financiële beheer.

Het dagelijks beheer betreft het beheer 'buiten', dus de duurzame instandhouding van gronden voor watergangen, transportleidingen etc. Hiertoe worden ook onderhoud, aanleg en renovatie en vervanging gerekend.

Bij administratief en juridisch beheer gaat het onder meer om verwerving van grond (ten behoeve van KRW-opgaven, waterbergingen, etc.) verkoop van grond en opstallen die geen functionele relatie (meer) hebben met de primaire taken, alsmede verpachting en verhuur, het verstrekken van jacht- en visrechten, het opstellen en verzorgen van contracten etc.

Het financiële beheer omvat het vaststellen van koopprijzen, huur- en pachttarieven en andere vergoedingen, evenals de facturering en zo nodig, invordering daarvan.

Afhankelijk van de bestemming van de grond is deze in beheer bij een van de navolgende processen:

- Grondzaken (gronden op de VRR en projectgronden die uit gebruik gegeven worden)
- Beheer watersysteem (waterlopen, onderhoudspaden, keringen, EVZ's etc)
- Beheer waterketen óf
- Realisatie watersysteem (tijdelijk tijdens projectuitvoering tot overdracht aan beheer).

Grondzaken kan de andere processen ondersteunen in het beheer waar het gaat om het opstellen van privaatrechtelijke overeenkomsten voor gebruik. Andersom kan Beheer watersysteem ook grondzaken ondersteunen door VRR-gronden tijdelijk te beheren.

6.1.3 Samenloop met het publiekrecht

Het waterschap toetst vanuit zijn publiekrechtelijke functie vergunningsaanvragen krachtens de Waterschapsverordening of een andere verordening van het waterschap.

Een criterium om deze aanvraag in behandeling te nemen is of de aanvrager belanghebbende is.

Daarbij is het onder andere van belang of de aanvrager toestemming heeft van de grondeigenaar, mits ook ander eigendom dan zijn eigen eigendom is betrokken.

Deze aanvraag kan ook betrekking hebben op eigendom van het waterschap. In zo'n geval zal de aanvrager eerst privaatrechtelijke overeenstemming met het waterschap moeten hebben over het gebruik van de grond. Grondzaken wordt gevraagd dit in behandeling te nemen en met de aanvrager in overleg te treden. Indien er medewerking verleend kan worden gebeurt dit op basis van de (contracts)vormen uit hoofdstuk 6, echter uitsluitend onder de voorwaarde dat vervolgens de aangevraagde vergunning ook daadwerkelijk wordt verleend. Dat betekent dat er zonder vergunning géén overeenkomst of toestemming is. Daarnaast kan het in dit proces ook een optie zijn om de eigendom over te dragen.

6.2 Pacht

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is genoemd, vindt het gebruik van gronden van het waterschap door derden voornamelijk plaats via verpachting. In 2015 is daarvoor het 'Pachtbeleid los land' vastgesteld met als oogmerk om een duurzaam pachtbeleid te gaan hanteren. Vervolgens is dit beleid in 2018 aangevuld. Daarnaast kan pacht ook worden ingezet als instrument voor doelrealisatie (zie 7.2.3).

Het waterschap volgt het 'Brabantse model' van duurzame pachtuitgifte, geïnitieerd door het Groenontwikkelfonds Brabant (GOB). Dit betekent in hoofdlijnen dat de pacht onder de volgende voorwaarden wordt aangegaan:

- bepaalde teelten zijn uitgesloten;
- het gebruik van glyfosaat (merknaam Round Up) is verboden;
- er geldt verschil tussen reguliere en natuurpacht;
- de openbare gunning vindt plaats op basis van een duurzaamheidsscore;
- de onderhandse gunning is alleen mogelijk vooruitlopend op een grondtransactie, als onderdeel van een grondtransactie of binnen een gebiedsproces met deugdelijke onderbouwing (bijvoorbeeld binnen een project of GGA-gebied).

Het waterschap hanteert eigen pachtvoorwaarden, gebaseerd op de voorwaarden van het GOB, maar desgewenst aangepast naar de situatie van het waterschap.

Het waterschap hanteert eigen pachtvoorwaarden, gebaseerd op de voorwaarden van het GOB, maar desgewenst aangepast naar de situatie van het waterschap.

Landbouwpercelen van het waterschap die niet direct ter vrije beschikking van het waterschap behoeven te zijn én waarvoor geen waterstaatkundige of overige belemmeringen zijn, kunnen aan derden worden verpacht.

Landbouwgronden welke niet direct ingezet worden voor doelrealisatie, blijven onder voorwaarden in gebruik bij agrarische bedrijven.

Als sprake is van het door de gebruiker, bedrijfsmatig uitoefenen van de 'landbouw', dan wordt een geliberaliseerde pachtovereenkomst aangegaan. Is géén sprake van bedrijfsmatig uitoefenen van de landbouw, dan vindt het in gebruik geven van de gronden plaats op basis van een huur- of gebruiks-overeenkomst (zie 6.3).

Het Burgerlijk Wetboek bepaalt wanneer sprake is van pacht en verbindt daaraan een aantal (dwingend-rechtelijke) regels. Voor enkele – afgezwakte - pachtvormen is een deel van de regels niet van toepassing. De meest 'streng' vorm van Pacht is de zogenaamde *reguliere pacht*.

Het huidige pachtrecht maakt het echter ook mogelijk om gronden voor kortere termijnen te verpachten, zonder het nadeel van langdurige vastlegging. Dit betreft de pachtvormen *geliberaliseerde*¹⁰ pacht en *pacht van geringe-oppervlakte*¹¹.

Omdat bij *reguliere pacht* de gronden lange tijd niet beschikbaar zijn, maakt het waterschap uitsluitend gebruik van *geliberaliseerde pacht* en *pacht geringe oppervlakte* zodat men steeds binnen afzienbare tijd wel over de gronden kan beschikken.

De verschillende pachtvormen worden hieronder nader toegelicht.

Momenteel wordt kortlopende pacht (vaak éénjarig) veel toegepast door overheden. Medio 2025 wordt een wijziging in de pachtwetgeving verwacht die ervoor moet zorgen dat juist meerjarige pacht de standaard wordt.

6.2.1 Reguliere pacht

De reguliere pacht is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Artikel 7:311 BW omschrijft deze 'Pacht' als volgt:

"Pacht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de verpachter, zich verbindt aan de andere partij, de pachter, een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie"

Bij reguliere pacht is sprake van een langdurige gebruik en gelden vergaande dwingend-rechtelijke regels ter bescherming van de positie van de pachter. Laatstgenoemde heeft immers zijn bedrijfsvoering afgestemd op de beschikbaarheid van deze gronden en heeft voor de continuïteit van zijn onderneming voldoende rechtszekerheid nodig. Voor reguliere pacht gelden daarom de volgende wettelijke regels:

- toetsing en goedkeuring van de overeenkomst vindt plaats door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)¹²;
- de pachtprijs is volgens het jaarlijks te hanteren pachtnormenbesluit van RVO aan een maximum (hoogst toelaatbare pachtprijs) gebonden;
- het continuatierecht (*automatische verlenging van de pachtovereenkomst*);
- het melioratierecht (*redelijke vergoeding die de verpachter bij het einde van de pacht aan de pachter betaalt voor diens verbeteringen aan het gepachte*);
- de indeplaatsstelling en het recht op medepacht zijn (*de mogelijkheid om bijvoorbeeld de bedrijfs-opvolger de pacht te kunnen laten overnemen*);
- bij verkoop van de grond door de verpachter, heeft de pachter een voorkeursrecht van koop. Maakt de pachter daar géén gebruik van, dan wordt de grond verkocht in verpachte staat.

Vanwege de grote beperkingen die voornoemde pachtbeschermingsregels voor een grondeigenaar meebrengen, is het voor het waterschap niet interessant om zijn gronden in reguliere pacht uit te geven.

¹⁰ Artikel 7:397 lid 1 en 2 BW

¹¹ Artikel 7:395 BW

¹² Voorheen de Grondkamer

6.2.2 Geliberaliseerde pacht

Sinds 1 september 2007 bestaat er voor los land de mogelijkheid van geliberaliseerde pacht. De geliberaliseerde pacht is in feite een uitzondering op de strikte regels voor reguliere pacht, waarbij een enkele belangrijke wettelijke rechten van de pachter niet van toepassing zijn. Dit betreffen met name:

- het continuatierecht;
- het indeplaatsstellingsrecht en;
- het voorkeursrecht tot koop.

De geliberaliseerde pacht biedt een grondeigenaar de mogelijkheid om een perceel grond slechts voor bepaalde (kortere) duur te verpachten.

Bij geliberaliseerde pacht van los land wordt onderscheid gemaakt tussen een looptijd van maximaal zes jaren en korter én een looptijd van langer dan zes jaren. Bij geliberaliseerde pacht met een looptijd langer dan zes jaren, mag de pachtprijs niet hoger mag zijn dan de maximale wettelijke pachtprijs volgens het Pachtnormenbesluit RVO. De pachtovereenkomst moet in dat geval wel door de Grondkamer worden getoetst én goedgekeurd.

Voor geliberaliseerde pacht voor een looptijd van maximaal zes jaren of korter, is toetsing van de prijs en goedkeuring door de Grondkamer niet vereist en zijn verpachter en pachter geheel vrij om zelf een pachtprijs overeen te komen.

Bij de uitgifte in geliberaliseerde pacht van gronden voor waterbergingen en waterkeringen wordt gestreefd naar duurzaam (langdurig) gebruik. Bij gronden, die zijn verworven ten behoeve van de realisatie van projecten, gelden andere belangen ten aanzien van de duur van het gebruik. Van belang is dat de vrije beschikbaarheid van deze gronden na afloop van een bepaalde (korte) periode is gegarandeerd. Het aangaan van langlopende contracten is in die situatie vaak weinig zinvol, afhankelijk van de situatie wordt gekozen voor éénjarige of meerjarige pacht.

In hoofdlijnen maakt het waterschap in twee situaties gebruik van geliberaliseerde pacht, namelijk bij landbouwgrond en natuurgronden. Hiervoor kennen we sinds het DB-besluit van 12 november 2024 drie verschillende vormen van pachtvoorwaarden:

1. Natuurpacht; deze wordt toegepast bij ingerichte natuurgrond, of landbouwgrond welke bestemd is voor inrichting;
2. Duurzame pacht; deze wordt toegepast op landbouwgrond welke is gelegen in de beekdalen (conform de beekdal-flank-hoge koppen indeling in het Handelingsperspectief van de Watertransitie);
3. Normale landbouwpacht; deze wordt toegepast op landbouwpercelen die niet gelegen zijn in beekdalen of niet bestemd zijn om in te richten als natuur.

Uitzondering op de varianten 1 en 2 zijn situaties waarin sprake is van reeds lopende afspraken/toezeggingen of waar als onderdeel van de aankooponderhandeling afwijkende afspraken zijn gemaakt.

6.2.3 Pacht van geringe oppervlakte

Pacht van geringe oppervlakte heeft betrekking op los land met een oppervlakte van één hectare of minder. Deze pachtvorm is niet wettelijk beschermd; deze contracten kunnen op eenvoudige wijze en op korte termijn worden beëindigd. Naast het ontbreken van recht van continuatie, indeplaatsstelling en voorkeur bij koop, behoeft de pachtovereenkomst ook niet ter goedkeuring en registratie aan de Grondkamer te worden voorgelegd en geldt géén toetsing van de pachtprijs. Pachter en verpachter zijn geheel vrij om gezamenlijk de prijs te bepalen.

Indien agrarische grond in gebruik gegeven wordt aan een agrariër, dan wordt gebruik gemaakt van geliberaliseerde pachtovereenkomsten. Indien sprake is van reeds bestaande reguliere pachtovereenkomsten worden deze uitgediend en daarna, indien mogelijk omgezet naar geliberaliseerde pachtovereenkomsten of beëindigd.

6.3 Huur/buikleen

6.3.1 Huur

Huur is de overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt aan de andere partij, de huurder, een zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie. (Artikel 7:201, lid 1 BW)

Voor de verhuur van grond gelden minder beperkende regels voor de grondeigenaar, dan voor het verpachten van grond. Er kan echter niet in alle situaties voor huur gekozen worden. Verhuur kan alleen

worden toegepast wanneer er géén sprake is van bedrijfsmatig landbouwkundig gebruik. Dit ter voorkoming van een 'huur' die in werkelijkheid aan alle voorwaarden voor pacht voldoet. In dat geval zou de 'huurder' met succes kunnen claimen dat sprake is van (reguliere) pacht, met alle beperkingen voor het waterschap van dien.

6.3.2 Bruikleen

Bruikleen is de overeenkomst, waarbij de ene partij aan de andere een zaak om niet in gebruik geeft, onder voorwaarde dat degene die deze zaak ontvangt, dezelve, na daarvan gebruik te hebben gemaakt, of na een bepaalde tijd, zal teruggeven. (Artikel 7A:1777 BW)

Essentieel voor bruikleen is dat er geen sprake mag zijn van een tegenprestatie. Verder zijn er weinig wettelijke regels voor bruikleen van toepassing. Dit geeft de grondeigenaar veel vrijheid om voorwaarden aan bruikleen van gronden te stellen of om de bruikleen eenvoudig te beëindigen. Wanneer een perceel in bruikleen wordt gegeven, is het uitermate belangrijk dat het gebruik plaatsvindt 'om niet', dus gratis en zonder een op geld waardeerbare tegenprestatie. Mocht onverhoopt toch sprake zijn van een tegenprestatie, dan bestaat het risico dat de overeenkomst alsnog als huur of pacht moet worden beschouwd.

Bruikleen wordt met name toegepast bij onderhoudspaden, inrichtingsstroken (vaak een zogenaamd 'voortgezet gebruik om niet') maar bijvoorbeeld ook wanneer het waterschap een woning tijdelijk in gebruik geeft (anti-kraak).

In de praktijk worden deze overeenkomsten bij Waterschap de Dommel vaak nog als 'gebruiksovereenkomst' betiteld, maar hebben een gelijke strekking.

Huur, bruikleen en pacht van geringe oppervlakte, vinden in beginsel plaats voor de duur van één jaar met stilzwijgende verlenging en tussentijdse opzegmogelijkheden.

6.4 Zakelijke rechten

Algemeen

Gronden in eigendom van het waterschap die niet voor verkoop in aanmerking komen, kunnen worden bezwaard met een zakelijk recht mits dit een toekomstige inrichting niet belemmert.

Gerelateerd aan de watertransitie gaat het Waterschap op zoek naar nieuwe vormen van grondgebruik. Juist daar waar we vanuit de watertransitie willen experimenteren om onze doelen te bereiken, kan het vestigen van zakelijke rechten op onze eigendommen een mooie oplossing zijn om zaken goed te regelen.

Deze zakelijke rechten kunnen zijn:

- het recht van erfpacht;
- het recht van opstal;
- erfdienstbaarheden.

Met een zakelijk recht, wordt een recht bedoeld dat rust op een zaak en niet gerelateerd is aan een persoon, zoals het geval is bij persoonlijke rechten als huur en pacht. Dit betekent dat wanneer een zakelijk (gebruiks)recht op grond van het waterschap wordt gevestigd, dit recht met die grond verbonden blijft, ook als deze wordt verkocht. Een zakelijk recht vertegenwoordigt dan ook een bepaalde waarde voor de zakelijk gerechtigde. Een zakelijk recht wordt vastgelegd in een notariële akte en ingeschreven in de openbare registers van het kadaster.

Gronden in eigendom van het waterschap die niet voor verkoop in aanmerking komen, kunnen worden bezwaard met een zakelijk recht mits dit een toekomstige inrichting niet belemmert.

Recht van erfpacht en van opstal

Het recht van erfpacht wordt in de wet als volgt omschreven:

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een anders onroerende zaak te houden en te gebruiken. (Artikel 5:85, lid 1 BW)

Bij een erfpachtrecht wordt de grond en alles wat daarop staat aan de zakelijk gerechtigde in gebruik gegeven. Als voorbeeld zou je met een erfpachtrecht afspraken kunnen vastleggen met derden bij het experimenteren met langjarige teelten zoals voedselbossen, agroforestry en meerjarige biobased vezelgewassen.

Erfpacht kent een grote mate contractvrijheid, ook wat betreft de duur van het contract. In de erfpachtsovereenkomst worden de tussen erfpachter en 'bloot eigenaar' geldende erfpachtvoorwaarden vastgesteld. Deze zien met name toe op de duur van het erfpachtrecht, de canon en canonherziening, de situ-

atie bij het einde van de erfpacht (is er sprake van een terugkooprecht of recht op verlenging) en gebruikersbepalingen. Zo zou je omtrent een voedselbos/agroforestry via een erfpachtovereenkomst afspraken kunnen vastleggen over bijvoorbeeld een uitgestelde vergoeding, overdraagbaarheid contract, planten van bomen, de waardeontwikkeling daarvan etc.

Voor landbouwgrond geldt een minimale duur van 26 jaar (omdat bij een kortere erfpachtperiode ook de bepalingen uit het pachtrecht van toepassing zijn).

Het recht van opstal onderscheidt zich van het recht van erfpacht, doordat bij een opstalrecht, het recht wordt gevestigd om gebouwen of werken in eigendom te hebben op de grond van een ander. Dit kan gaan om kunstwerken, maar ook om riooltransportleidingen die het waterschap op of in de grond van een ander heeft. Vaak wordt dit recht gecombineerd met een werkstrook die nodig is wanneer er in de toekomst werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Het waterschap verleent zelf ook opstalrechten, waarbij aan derden het recht wordt verleend om bijvoorbeeld een windturbine of elektriciteitsmasten te plaatsen op gronden van het waterschap.

De wet omschrijft het recht van opstal als volgt:

Het recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen. (Artikel 5:101, lid 1 BW)

Bij een recht van opstal is de zakelijk gerechtigde eigenaar van de opstal. Daarmee wordt voorkomen dat de opstal door 'natrekking' eigendom van de grondeigenaar wordt. Het opstalrecht verleent de rechthebbende het recht om de opstal te gebruiken, te onderhouden of te vervangen, terwijl tegelijk de grondeigenaar beperkt wordt in het gebruik van zijn grond. Zo zal de grondeigenaar in geval van een opstalrecht voor riooltransportleidingen geen bomen op de desbetreffende grondstrook mogen planten of daar bouwwerken mogen oprichten.

Kenmerkend voor zowel het opstalrecht als het erfpachtrecht is, dat de wet relatief weinig bepalingen bevat omtrent de wijze waarop er voorwaarden verbonden kunnen worden aan deze zakelijke rechten. Dit betekent enerzijds dat er veel contractvrijheid is, maar anderzijds dat bij het opstellen van een dergelijke overeenkomst steeds voldoende aandacht aan de specifieke voorwaarden dient te worden besteed. Aandachtspunt is dat een recht van erfpacht niet van rechtswege eindigt. Bepalend is ook wat daarover in de vestigingsakte van de erfpacht is vastgelegd. Het betekent dat de grondeigenaar steeds het initiatief moet nemen om de erfpacht te beëindigen en de erfpachter expliciet het verzoek moet doen om de grond per die datum te ontruimen.

Erfdienstbaarheden

Volgens de wet is een erfdienstbaarheid een last waarmee een onroerende zaak (het dienende erf) is bezwaard ten behoeve van een andere onroerende zaak (het heersende erf). In de praktijk betekent dit dat de eigenaar van het ene erf iets moet dulden van de eigenaar van het andere erf óf dat de eigenaar van het ene erf juist iets níet moet doen. Bij een erfdienstbaarheid is dus sprake van iets dulden of iets niet doen.

Een erfdienstbaarheid kan gevestigd worden bij notariële akte, maar kan ook ontstaan door verjaring of doordat dit door de wet wordt opgelegd. Bij vestiging van een erfdienstbaarheid kan een retributie – financiële vergoeding – worden vastgesteld die door de eigenaar van het heersende erf verschuldigd is aan de eigenaar van het dienende erf. Dit kan een vergoeding inééns zijn of een bedrag dat periodiek moet worden voldaan. Een bekend voorbeeld van een erfdienstbaarheid is het recht van overpad.

Het vestigen van een erfdienstbaarheid is met name geschikt in situaties waarin het waterschap ongewenst gebruik of ontwikkeling wil tegengaan (zoals beplantingen). Ook is een erfdienstbaarheid een geschikt instrument om de bereikbaarheid van gronden te regelen (recht van overpad) bijvoorbeeld in het kader van onderhoud en beheer. Voor realisatie van werken is erfdienstbaarheid niet geschikt en is het recht van opstal een beter instrument.

Verzoeken derden

Op verzoek van derden kan het waterschap medewerking verlenen aan het vestigen van een zakelijk recht op grond in eigendom van het waterschap. In veel gevallen gaat het dan om een recht van opstal ten behoeve van derden voor bijvoorbeeld transportleidingen, zendmasten voor telecoomaanbieders of andere commerciële activiteiten. De vestiging van bedoelde zakelijke rechten gebeurt in overleg met de (gebieds)beheerder van deze gronden.

Wanneer het verzoek een vergunningsplichtige aanvraag betreft, zal alleen een zakelijk recht gevestigd worden als de aanvraag ook daadwerkelijk vergund kan worden. Als onderdeel van het vergunningsproces wordt tevens getoetst of gevolg geven aan het verzoek toekomstige ontwikkelingen vanuit het waterschap niet belemmert.

Daar waar het een aanvraag betreft welke valt onder de telecomunicatiewet kan het waterschap een vergunning niet weigeren. In zo'n geval volgt de privaatrechtelijke toestemming de vergunning.

Tenslotte kan ook een zakelijk recht gevestigd worden in geval van een vergunningaanvraag, als voorwaarde om een obstakel op grond van de Waterschapsverordening in de obstakel vrije zone te kunnen vergunnen. In die situatie gaat het om een zakelijk recht ten behoeve van het waterschap, om toekomstig onderhoud aan dat object te waarborgen.

6.5 Faunabeheer

Het gebruik door derden van gronden van het waterschap in het kader van faunabeheer, wordt geregeld via een faunabeheerovereenkomst. In deze overeenkomst worden de rechten en plichten met betrekking tot het jachtrecht, het beheer en de schadebestrijding vastgelegd.

Het beleid rondom faunabeheer is vastgelegd in het 'Brabantbreed Faunabeheer beleid' uit 2014. Dit beleid is in 2018 geactualiseerd toen de Flora- en Faunawet opging in de Wet Natuurbescherming. (NB: De Wet Natuurbescherming (Wnb) is per 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet.) Dit beleidsdocument bevat het beleid op het gebied van uitgifte van jachtrecht, beheer en schadebestrijding en omschrijft de kaders die nodig zijn om aan de wet- en regelgeving voor faunabeheer te kunnen voldoen.

Met inachtneming van de uitzonderingen die in het beleidsdocument zijn vastgelegd, kan het jachtrecht op gronden van het waterschap verhuurd worden aan derden. In de desbetreffende huurovereenkomst wordt dan tevens toestemming gegeven voor beheer en schadebestrijding. De verhuur vindt plaats aan Wildbeheereenheden en niet aan individuele derden.

6.6 Visserij

Het waterschap staat in beginsel het gebruik van zijn wateren toe voor visserij, dit kan voor wateren waarvan de ondergrond in eigendom is. Dit gebeurt met een overeenkomst voor de verhuring van schubvis-visrecht. Van belang is dus om te beseffen dat wanneer een waterloop niet in eigendom is bij het waterschap, het waterschap ook niet het visrecht kan verhuren (tenzij expliciet overeengekomen).

Tenzij anders is overeengekomen, kan het waterschap niet het visrecht verhuren van een waterloop die niet in eigendom is.

Het beleid rondom visserij is vastgelegd in het 'Brabantbreed Visserijbeleid voor de Brabantse binnenwateren' uit 2013. Dit beleidsdocument bevat de kaders voor het afstemmen van waterbeheer, visstandbeheer en visserijbeheer.

Vanuit het grondbeleid is de rol van het waterschap als eigenaar (visrechthebbende) van belang. Het uitgangspunt is, dat het waterschap het schubvisrecht aan de Sportvisserij verhuurt op wateren die zij in eigendom heeft, met uitzondering van die wateren waarop de zogenaamde 'Heerlijke Visrechten' zijn gevestigd.

Deze visrechtverhuurcontracten hebben een looptijd van 6 jaar. De Sportvisserij zorgt voor onderverhuur van deze visrechten aan de lokale hengelsportverenigingen.

Grondzaken is verantwoordelijk voor deze verhuur.

6.7 Molen/stuwrechten

Molenrechten zijn oude rechten waarbij de rechthebbende het recht heeft om een molen te hebben. Het molenrecht omvat tevens het recht tot het stuwen van water voor het functioneren van de molen. De molenrechten kunnen een belemmering vormen voor de primaire taken van het waterschap alsmede voor realisatie van doelen. Tegelijkertijd kan het ook een bijdrage leveren aan de watertransitie. Op dit moment ontbreekt actief beleid voor molenrechten en dus ook aan de waardering voor afkoop hiervan, dit zal altijd maatwerk zijn.

6.8 Recreatie

De beleidsnota recreatie biedt ruimte voor diverse vormen van reactief medegebruik van onze eigendommen. Deze vormen van recreatie hebben ook impact op het grondgebruik.

1. Officiële route
Voor het opnemen van onze eigendommen als onderdeel in officiële routes, is onze toestemming nodig.
Toelichting: Er is sprake van een officiële route als deze op enige wijze als vaste route is gepubliceerd en is voorzien van een routeaanduiding. Omdat structureel gebruik wordt gemaakt van ons eigendom maken wij hierover afspraken met de partij die de route opneemt in het netwerk en de partij die het onderhoudt. Bijvoorbeeld hoe schade, zwerfafval of ander overlast zoveel mogelijk wordt voorkomen. Dit wordt vastgelegd in een toestemmingsbrief waarin aanvullende afspraken worden vastgelegd.
2. Recreatie-evenementen

Kortdurende evenementen die op ons eigendom plaatsvinden, zijn voorafgaand gemeld.
Toelichting: Tot recreatie-evenementen worden onder andere gerekend; wandelexcursies, mountainbiketochten, scoutingactiviteiten en viswedstrijden. Deze worden vanuit Proces Beheer getoetst en afgewikkeld, dit vraagt geen aandacht vanuit het grondbeleid.

3. Commerciële activiteiten

Voor het benutten van ons eigendom voor commerciële recreatieve activiteiten is toestemming nodig van het waterschap.

Toelichting: Tot commerciële recreatie-activiteiten rekenen we onder andere het verhuren van kano's en waterfietsen of het varen met een rondvaartboot. Deze vormen van recreatie zijn vaak structureel en redelijk intensief. We leggen de afspraken met de ondernemer hierover in een overeenkomst vast en vragen hier een vergoeding voor.

Indien mogelijk staat het waterschap medegebruik door derden van gronden in eigendom toe, waaronder extensieve recreatie en vis- en jachtrechten.

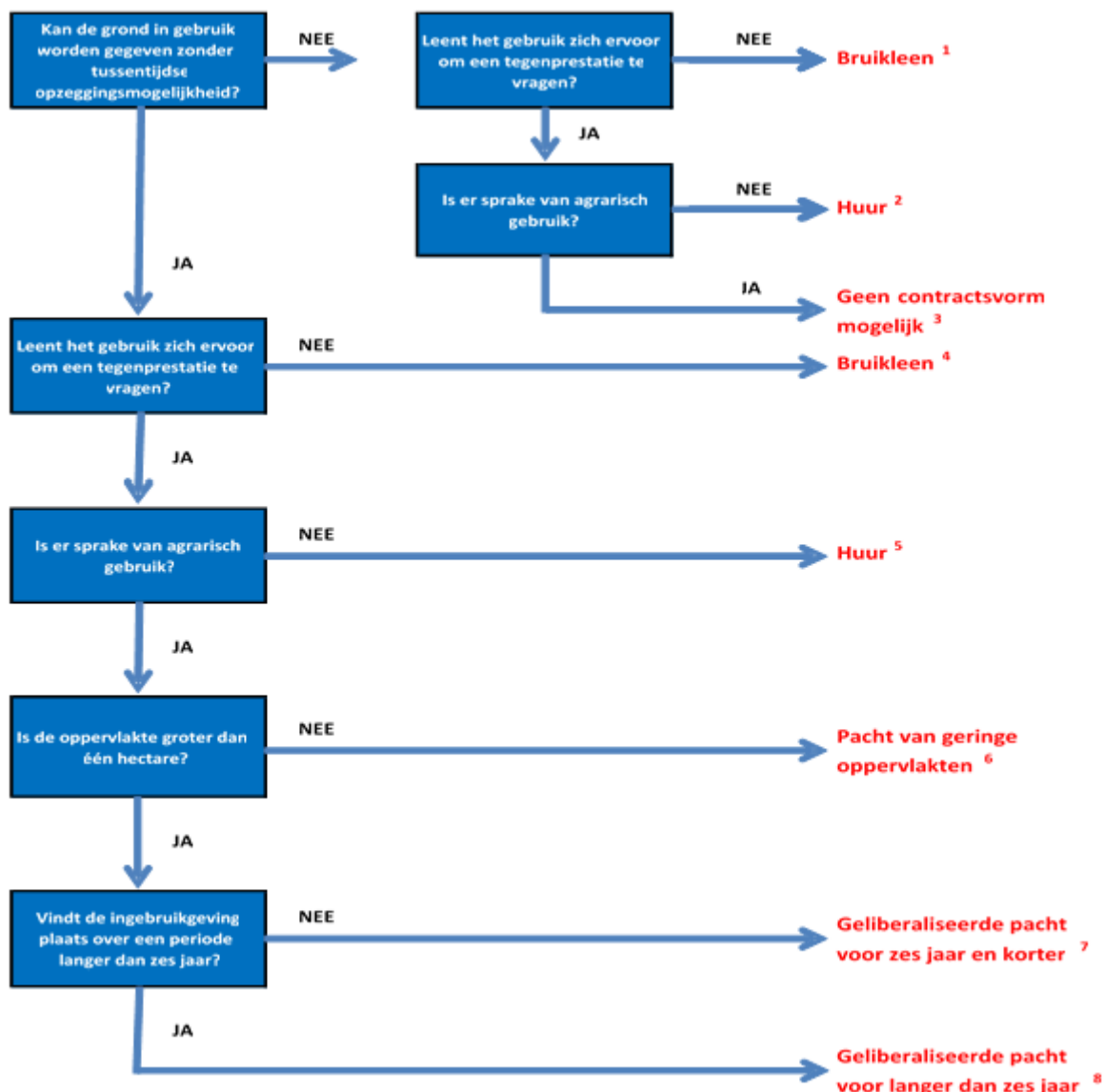
6.9 Richtlijnen overeenkomsten ingebruikgeving

De voorwaarden voor ingebruikgeving van gronden of wateren, worden altijd in een overeenkomst vastgelegd. Hierbij worden de volgende richtlijnen gehanteerd:

1. Ingebruikgeving van gronden vindt altijd plaats op basis van een schriftelijke overeenkomst, waarvan de inhoud in overeenstemming is met wet- en regelgeving én ook duidelijk wordt aan-gegeven wát de aard van de overeenkomst is (pacht, huur of bruikleen);
3. Ingebruikgeving van gronden vindt in beginsel plaats tegen een marktconforme vergoeding, tenzij de noodzaak tot een (tussentijdse) opzeggingsmogelijkheid, eventuele gebruiksbeperkingen of de duur van de ingebruikgeving dit niet mogelijk maakt.
4. In geval dat grond via pacht in gebruik gegeven wordt aan derden, gebeurt dit uitsluitend op basis van *geliberaliseerde pacht* of *pacht van geringe oppervlakte*.
5. Indien sprake is van reeds bestaande reguliere pachtovereenkomsten worden deze uitgediend en vervolgens, zo mogelijk, beëindigd dan wel omgezet naar geliberaliseerde pachtovereenkomsten.
6. Gronden worden in beginsel openbaar verpacht, Onderhandse gunning is alleen mogelijk vooruitlopend op een grondtransactie, of als onderdeel van een grondtransactie dan wel binnen een gebiedsproces met deugdelijke onderbouwing (bijvoorbeeld binnen een project of GGA-gebied).
7. Deze verpachting vindt plaats via de zogenaamde 'duurzame pachtuitgifte' waarbij het waterschap eigen pachtvoorwaarden hanteert. Hierbij wordt rekening gehouden met de taakuitoefening van het waterschap.
8. Geliberaliseerde verpachting van ruil- en (toekomstige) projectgronden vindt in principe uitsluitend plaats voor de duur van één jaar, ingaande op 1 januari en eindigende op 31 december. Daarbij geldt dat verlenging maximaal vijf maal kan plaatsvinden zodat de totale duur niet langer is dan zes jaar.
8. Huur en pacht van geringe oppervlakten vinden in beginsel plaats voor de duur van één jaar met stilzwijgende verlenging en een opzegtermijn van één maand. Een bruikleenovereenkomst kan worden aangegaan voor onbepaalde tijd met één maand opzegtermijn.
9. Bij het einde van een lopende contractstermijn zal het waterschap beoordelen of de desbetreffende gebruiker in de gelegenheid gesteld wordt om het perceel te blijven gebruiken. Dit is afhankelijk van de actuele situatie en met name of de grond nog wel beschikbaar kan blijven, of de gebruiker in de voorgaande periode steeds zijn verplichtingen is nagekomen (betaling, wijze van gebruik, etc.), alsmede tegen welke voorwaarden een nieuwe gebruiksperiode kan worden overeengekomen.
10. Afhankelijk van het beoogd (of toekomstig) gebruik wordt grond verpacht voor landbouwkundig gebruik of via natuurlandbouw.

6.10 Beslisboom contractvorm

Bij de keuze voor een bepaald contract wordt de 'beslisboom contractvorm' doorlopen. Deze beslisboom is toe te passen voor de meest gebruikelijke situaties, in bijzondere gevallen (welke lastig in een beslisboom te vatten zijn) zijn andere contractvormen mogelijk.



- 1) Bij bruikleen is het van belang dat er op geen enkele wijze sprake is van een tegenprestatie. Wanneer dit wel het geval is (ook bij een tegenprestatie in natura) kan er alsnog sprake zijn van huur en/of pacht waarbij onbedoeld wettelijke bepalingen in werking treden. Het gebruik bij 'bruikleen' kan zowel agrarisch als niet-agrarisch zijn.
- 2) Bij huur is het mogelijk om een tussentijdse opzegmogelijkheid op te nemen. Deze is echter wel aan wettelijke regels gebonden.
- 3) Bij bedrijfsmatig agrarisch gebruik op basis van een tegenprestatie is er sprake van pacht. Pacht is voor bepaalde tijd en geeft geen mogelijkheid tot een tussentijdse opzegmogelijkheid. Agrarisch gebruik kan alleen in combinatie met een tussentijdse opzegmogelijkheid als er voor de contractvorm bruikleen wordt gekozen.
- 4) Bruikleen geeft de meeste vrijheid ten aanzien van de contractvoorwaarden. Wanneer er dus geen sprake is van een tegenprestatie dan geldt bruikleen als de meest voor de hand liggende contractvorm.
- 5) Er kan alleen sprake zijn van pacht als het perceel agrarisch wordt gebruikt. Met agrarisch gebruik wordt bedoeld dat er sprake is van bedrijfsmatige landbouw. Iemand die bijvoorbeeld een stuk weiland gebruikt voor het hobbymatig houden van een pony valt niet onder bedrijfsmatige landbouw en kan derhalve geen gebruik maken van de contractvorm pacht.
- 6) Het Burgerlijk Wetboek maakt een uitzondering voor de verpachting van oppervlakten kleiner dan één hectare. Voor deze contracten gelden een aantal wettelijke bepalingen niet. Let wel: dit geldt alleen wanneer de gebruiker ook geen andere oppervlakten in gebruik heeft. Het gaat dus niet om de oppervlakte in het betreffende contract, maar de oppervlakte die in totaal op gebruikelijke basis wordt gepacht.

- 7) *Ten aanzien van geliberaliseerde pacht wordt een onderscheid gemaakt tussen pacht voor zes jaar en korter en pacht langer dan zes jaar. Bij een pachtduur korter dan zes jaar gelden een aantal belangrijke wettelijke bepalingen niet. Verpachter en pachter zijn volledig vrij om de hoogte van de pacht/vergoeding vast te stellen.*
- 8) *Een belangrijk verschil bij geliberaliseerde pacht voor langer dan zes jaar ten opzichte van geliberaliseerde pacht voor zes jaar en korter is dat bij pacht langer dan zes jaar de pacht prijs wordt getoetst door de Grondkamer. De hoogte van de pacht prijs is dus aan een maximum gebonden*

7. Instrumenten

Voor het behalen van de waterschapdoelen (zoals Watertransitie, KRW, NBW en de aanleg van EVZ's) dient grond beschikbaar te zijn. Zoals in Hoofdstuk 3.4 Grondstrategie beschreven is het niet altijd noodzakelijk om die gronden in eigendom te hebben om daarop bedoelde waterdoelen te realiseren. Dit kan namelijk ook met behulp van privaatrechtelijke instrumenten en/of via de publiekrechtelijke weg. De inzet van een goede instrumentenmix is voor het waterschap cruciaal bij het realiseren van waterdoelen in een "overspannen" grondmarkt.

Zoals eerder in hoofdstuk 5 toegelicht, is eigendom het meest sterke recht. Er zijn situaties waarbij voor het realiseren van waterschapdoelen ook een minder sterk recht kan volstaan. Eerder in dit beleidsstuk wordt nader toegelicht wanneer eigendom van gronden nu wél of juist niet persé nodig is.

Het waterschap wil een actieve speler zijn op de grondmarkt voor de plannen die het ontwikkelt. Dit houdt in dat het waterschap (pro)actief de markt benadert zonder een prijsopdrijvend effect te creëren en dus niet alleen (reactief) ingaat op aanbiedingen van derden.

In het geval het waterschap voor werkzaamheden moet beschikken over grond die niet in eigendom hoeft te komen, kan het gebruikmaken van het instrument *gedoogplicht* zoals geregeld in de Omgevingswet afdeling 10.2 t/m 10.5 e.v.. Gedoogplichten worden alleen toegepast als het niet lukt om een minnelijke regeling met de grondeigenaar te treffen.

In de situatie dat het waterschap wél de eigendom van bepaalde gronden nodig heeft, dan vindt verwerving van die gronden in principe plaats op basis van vrijwillige aankoop van de desbetreffende grondeigenaar. Slechts in het uiterste geval wordt overgegaan tot onteigening van die gronden. Uitgangspunt voor grondverwerving is dat de daaraan gerelateerde plannen op de meerjarenbegroting staan en dat deze binnen de vastgestelde termijn worden gerealiseerd. In het geval dat tot onteigening wordt overgegaan, is van belang dat voorafgaand door het waterschap in ieder geval een concreet projectbesluit als bedoeld in de Omgevingswet, in voorbereiding is en dit ook planologisch is/wordt vastgelegd.

7.1 Instrumenten mét eigendomsverkrijging

7.1.1 Grondaankoop op vrijwillige basis

De verwerving door het waterschap van de eigendom van gronden vindt in beginsel plaats via vrijwillige medewerking van de verkoper. Wat prijsniveau betreft, kan grondaankoop op vrijwillige basis gezien worden als een grondtransactie op de vrije markt. De prijs wordt beïnvloed door de bestemming, gebruiksmogelijkheden, ligging, gronddruk, marktwerking¹³, etc.

Alhoewel een grondtransactie een zakelijke transactie is en in beginsel een rationeel proces, geldt dit voor de verkoper meestal niet. Dat is met name het geval wanneer de aankoop op initiatief van het waterschap gebeurt. In veel gevallen is bij de verkopende grondeigenaar sprake van emotionele binding (familiebezit) of heeft de grondverkoop bedrijfsmatig consequenties. Het op vrijwillige basis tot overeenstemming komen vraagt tijd, tact, improvisatie en creativiteit. Er is een spanningsveld tussen het verkrijgen van grond en de tijdige realisatie van een project of start voor een gebiedsaanpak.

Grondaankoop op vrijwillige basis is een geschikte methode ter voorkoming van zwaardere instrumenten zoals het opleggen van een gedoogplicht of het toepassen van onteigening. Daarnaast kan deze methode natuurlijk ook toegepast worden voor werken en projecten waarvoor de grondslag voor een gedoogplicht of onteigening ontbreekt.

Ondanks de beschikbare alternatieven is verwerving van gronden een essentieel onderdeel van projecten, zeker wanneer de eigendom van grond gewenst of vereist is; 'zonder grond komt een project niet rond'. Onder verwerving wordt hier verstaan het in eigendom verkrijgen van gronden, al dan niet met opstallen, dan wel het verkrijgen van een zakelijk recht daarop.

¹³ Prijzen die zijn betaald voor vergelijkbare gronden in de omgeving worden als referentie gebruikt.

De verwerving van gronden in eigendom vindt in beginsel plaats op vrijwillige basis.

Algemeen gesteld, kan grondverwerving nodig zijn voor realisatie van plannen, in incidentele zaken en in geval van strategische belangen. Het waterschap bepaalt per project de verwervingsstrategie. Als onderdeel van deze strategie dienen wel steeds alternatieven vastgesteld te worden alsmede de eventuele inzet van het instrument onteigening (zie H.7.1.2). Een belangenafweging maakt steeds deel uit van de verwervingsstrategie.

Om goed in te kunnen spelen op projecten worden gronden in een vroeg stadium aangekocht (het zogenaamd anticiperend verwerven). Ook als deze gronden buiten het plangebied van een project liggen en het plan nog niet definitief is vastgesteld. Een voorwaarde voor de aankoop van dergelijke 'strategische' gronden is dat het project waarvoor deze grond inzetbaar is (direct of indirect) naar verwachting binnen afzienbare tijd ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Dus *voorzienbaar* is.

Om de doelen van het waterschap te kunnen realiseren, is het noodzakelijk de markt proactief te benaderen. Zonder proactieve benadering krijgt het waterschap onvoldoende beschikking over ruilgrond. Ruilgrond is cruciaal om in projecten/gebiedsprocessen aan degene van wie het waterschap grond wil kopen, méér te kunnen bieden dan alleen geld. Hiervoor kan het nodig zijn om incidenteel ook complete bedrijfslocaties aan te kopen.

Er wordt proactief op de grondmarkt geacteerd, onder meer om de beschikking te krijgen over voldoende ruilgrond waarmee vervolgens water- en/of gebiedsdoelen gerealiseerd kunnen worden.

In het verleden zijn wel werkzaamheden op publiekrechtelijke basis uitgevoerd zonder dat dit privaatrechtelijk was geborgd, terwijl op basis van bestaand beleid de eigendom van die grond wel gewenst was. Voor de situaties waar dit vanuit beheer noodzakelijk wordt geacht, zal geprobeerd worden de gronden alsnog in eigendom te verkrijgen.

Andersom heeft het waterschap in het verleden ook publiekrechtelijke toestemming (bijvoorbeeld ontheffing, beschikking of vergunning) aan derden verleend voor het gebruik van gronden van het waterschap, zonder dat hiervoor afspraken in een overeenkomst zijn vastgelegd. Denk hierbij aan de oprichting van opstallen op een kering of verlegde waterlopen ten behoeve van bouwplannen. In het belang van zowel het waterschap als deze derden behoren dergelijke situaties in privaatrechtelijke zin alsnog naar behoren te worden geregeld en vastgelegd. Daarbij zal tevens per geval worden bekeken of voor dit gebruik alsnog een vergoeding kan worden verlangd.

Het is mogelijk om aan vrijwillige verwerving van gronden aanvullende vergoedingen te verbinden (vergoedingen tussen VSS en marktwaarde). Met name voor projectgronden of voor gronden in een afgebakend gebied kan ervoor gekozen worden om op die manier gedurende een bepaalde periode grondtransacties in een bepaald gebied te stimuleren. Om Wanneer de vergoeding hoger is dan de marktwaarde, kan – ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun - deze uitsluitend worden toegekend op basis van een door de EU/Brussel goedgekeurde regeling en vraagt dat om een nadere juridische toets vooraf.

7.1.2 Grondverwerving met volledige schadeloosstelling indien onteigening mag worden toegepast

Uit de praktijk is gebleken dat het niet in alle gevallen lukt om gronden op vrijwillige basis te verwerven. Indien eigendomsverkrijging van bepaalde gronden noodzakelijk wordt geacht en de beschikking over die gronden niet via de gedoogplichtprocedure kan worden verkregen, kan het instrument 'onteigening' worden ingezet. Onteigening van gronden gebeurt onder strikte voorwaarden én kent veel waarborgen voor de desbetreffende grondeigenaar. De procedure van onteigening is sinds 1 januari 2024 geregeld in de Omgevingswet, waarmee de Onteigeningswet grotendeels is komen te vervallen. Nieuw is bijvoorbeeld dat het bestuursorgaan de onteigeningsbeschikking neemt. Bij het waterschap is dat het Algemeen Bestuur. De bestuursorganen behoeven niet langer de Kroon te verzoeken een Koninklijk Besluit tot onteigening te nemen. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze indienen en niet langer bij de Kroon.

Nieuw is ook dat de onteigeningsbeschikking altijd moet worden bekrachtigd door de bestuurs-rechter. De rechtsbescherming door de bestuursrechter is daardoor altijd verzekerd. De bestuursrechter is bij alle individuele onteigeningen betrokken. Er geldt een ambtshalve toetsing door de bestuursrechter. Tenslotte is nog hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Er zijn limitatieve rechtsgronden op basis waarvan een waterschap kan onteigenen, namelijk in geval van:

- Watersysteembeheer in algemene zin; onder watersysteembeheer valt ook het beheer van waterkwaliteit, waterkwantiteit en grondwater.
- Een projectbesluit, als dit ziet op aanleg, herstel, versterking of onderhoud van waterkeringen en daarmee samenhangende voorzieningen om nadelige effecten van het projectbesluit te voorkomen;
- Noodsituaties, zoals overstromingen;
- Aanleg en verbetering infrastructuur en voor werken voor bestrijding van verontreiniging van oppervlaktewateren of voor werken ten behoeve van verbetering of verruiming van rivieren.

In de procedure geldt een aantal cumulatieve toetsingscriteria voordat onteigening kan worden ingezet. Er moet namelijk sprake zijn van:

- een wettelijk doel of een doel vanwege algemeen publiek belang (nut);
- noodzaak;
- urgentie.

Aan al deze criteria moet worden voldaan vóórdat een onteigeningsbeschikking kan worden genomen. Voorafgaand moet bovendien steeds voldoende met de grondeigenaar zijn onderhandeld en moet een belangenafweging hebben plaatsgevonden waarin ook de proportionaliteit van het onteigeningsinstrument moet zijn beoordeeld in relatie tot eventueel minder bezwarende opties. Ook moet de optredende schade voldoende zijn vastgesteld.

Indien onzekerheid bestaat over de planvorming of als realisatie ook door de eigenaar zelf mogelijk is, ontbreekt de noodzaak voor eigendomsverkrijging door het waterschap.

Als werkproces geldt dat met inachtneming van het bovenstaande de kaders middels een ontwerp projectbesluit door het Dagelijks Bestuur worden vastgesteld. Pas daarna kunnen de gronden met gebruikmaking van volledige schadeloosstelling minnelijk worden verworven. Mocht dit minnelijk traject niet slagen dan kan het instrument onteigening worden ingezet. Voordat het Algemeen Bestuur een onteigeningsbeschikking kan nemen dient er een definitief vastgesteld projectbesluit te zijn.

Onteigening is dus een uiterst middel dat niet eerder aan de orde komt, dan nadat vaststaat dat de grond op geen enkele andere wijze kan worden verkregen én aan alle genoemde criteria wordt voldaan.

Omgevingswet

Het Waterschap vindt het belangrijk dat het instrument VSS/Onteigening onder de Omgevingswet beschikbaar en inzetbaar is, zodat per project de afweging en onderbouwing gemaakt kan worden of het instrument ook daadwerkelijk ingezet kan worden. In de Omgevingswet heeft het waterschap een directe bevoegdheid gekregen om het instrument Onteigening te mogen inzetten voor gronden die binnen het gebied van het waterschap liggen.

Per 1 januari 2024 kan het waterschap onteigenen voor watersysteembeheer in algemene zin.

Let op: Die bevoegdheid is niet ruim. Zo mag dus **niet onteigend** worden voor andere belangen dan *water*, zoals bijvoorbeeld natuur, recreatie, energie, bouwplannen etc. Het mag evenmin gaan om projecten of taken die bij een andere overheid liggen. Onder waterbeheer valt ook het beheer van waterkwaliteit, waterkwantiteit en grondwater.

Kort samengevat betekent dit, dat:

- het AB tot onteigening kan besluiten ten behoeve van watersysteembeheer, waterketenbeheer en de zuivering van stedelijk afvalwater;
- er sprake moet zijn van een concreet projectbesluit met daarin een functie/bestemmingswijziging (let op: alleen in geval van functie/bestemmingswijziging kan worden onteigend);
- het onteigeningsbelang moet voldoende concreet zijn uitgewerkt in een omgevingsplan of projectbesluit of omgevingsvergunning

Volledige schadeloosstelling - VSS

Wanneer naast de werkelijke waarde van de grond ook alle overige schade wordt vergoed die een grondeigenaar door de onteigening lijdt, spreken we van volledige schadeloosstelling (VSS). De grondeigenaar moet in zijn vermogens- en inkomenspositie voor en ná het verlies van eigendom in een gelijkwaardige positie verkeren. De te betalen schadeloosstelling is daarmee hoger dan alleen de marktwaarde van de grond.

Wanneer het instrument onteigening mag worden ingezet en het bestuur voornemens is om hiervan gebruik te maken, betekent dit tegelijk dat het waterschap bij de onderhandeling met grondeigenaren volledige schadeloosstelling (VSS) mag toepassen. Dit geldt tevens voor de gevallen waarin het niet tot onteigening komt. Door het onteigeningsinstrument in het ontwerp-projectbesluit op te nemen, heeft het waterschap de mogelijkheid om ook in het traject van vrijwillige aankoop, VSS te mogen inzetten. Dát laatste is in feite de belangrijkste overweging om het onteigeningsinstrument in de gereed-

schapskoffer van het (ontwerp) projectbesluit te hebben. VSS kan ervoor zorgen dat er meer ruimte en animo komt voor transacties op vrijwillige basis.

Wanneer eigendomsverkrijging van bepaalde gronden noodzakelijk wordt geacht en de beschikking daarover niet via de gedoogplichtprocedure of vrijwillige verkoop kan worden verkregen, kan het waterschap het instrument 'onteigening' als uiterst middel inzetten, waardoor in het projectgebied volledige schadeloosstelling (VSS) kan worden toegepast.

Het onteigeningsinstrument is sinds de inwerkingtreding van de omgevingswet per 1-1-2024 breder beschikbaar. Het Algemeen Bestuur heeft op 02 oktober 2024 in een kaderstellend besluit vastgesteld dat er ruimte is om dit instrument in te zetten. Dit is een principebesluit, waarmee het onteigeningsinstrument binnen de door het AB gestelde kaders kan worden ingezet voor specifieke doelen/gebieden. Volledige schadeloosstelling kan worden toegepast nadat het ontwerp-projectbesluit waarin de inzet van het onteigeningsinstrument is opgenomen, door het Dagelijks Bestuur is vastgesteld. Zonder een dergelijk ontwerp-projectbesluit kan het verschil tussen een betaalde volledige schadeloosstelling en de marktwaarde, aangemerkt worden als staatsteun¹⁴.

Het Algemeen Bestuur heeft besloten tot mogelijke inzet van het onteigeningsinstrument. Het Dagelijks Bestuur stelt binnen dit kader een (ontwerp)projectbesluit vast. Pas dáárna kan sprake zijn van volledige schadeloosstelling (VSS).

Uiteindelijk besluit het Algemeen Bestuur tot een individuele onteigening in de situaties waarbij minnelijke verwerving niet slaagt. Dat gebeurt met een onteigeningsbeschikking. De bevoegdheid tot het geven van een onteigeningsbeschikking kan niet worden gemandateerd of gedelegeerd aan het Dagelijks Bestuur.

Bij de beoordeling óf onteigening in de gegeven situatie een passend instrument is, komt het Algemeen Bestuur derhalve tweemaal in beeld: zowel aan de voorkant bij het kaderstellend besluit als bij het sluitstuk van individuele onteigening.

Het Algemeen Bestuur besluit tot een onteigeningsbeschikking in het individuele geval waarbij de minnelijke verwerving van gronden niet slaagt.

Over het toepassen van volledige schadeloosstelling zonder onteigeningstitel is veel gediscussieerd. Op provinciaal niveau zijn tussen de Provincie en Brabantse Waterschappen in een expertmeeting de volgende uitgangspunten omtrent VSS gedeeld:

Grond wordt momenteel nogal eens via minnelijke verwerving verkregen, zonder dat sprake is van een onteigeningsvoornemen. In dat geval kan geen Volledige Schadeloosstelling worden toegepast. De maximale vergoeding via VSS is alleen mogelijk indien onteigening voorzienbaar is. Niet nodig is dat de onteigeningsprocedure reeds is ingezet, maar het is wel noodzakelijk dat er concrete en objectiveerbare aanwijzingen zijn dat de overheid serieus van plan is om tot onteigening over te gaan als minnelijke verwerving niet zou lukken. Er zijn verschillende fasen waaruit de intentie kan blijken, bijvoorbeeld:

1. een concreet voornemen tot opstellen van een ruimtelijk plan waarin onteigening goed onderbouwd als in te zetten instrument wordt genoemd (een ontwerp-projectbesluit).
2. een vastgesteld ruimtelijk plan waarin onteigening als in te zetten instrument wordt genoemd.

In alle gevallen moet steeds gemotiveerd worden waarom het afstaan van gronden uiteindelijk onder dwang kán plaatsvinden. Het waterschap kan dus niet zomaar onteigenen. Dat is hierboven al toegelicht. Daarvoor gelden strenge, cumulatieve eisen en waarborgen.

Dit betekent bijvoorbeeld ook dat het waterschap niet kan onteigenen om ruilgrond te verwerven en ook niet voor het realiseren van een beperking op gronden die ook op een minder ingrijpende manier gerealiseerd zou kunnen (proportionaliteit).

Als nergens vastligt dat het waterschap het concrete plan heeft om te onteigenen, dan mag een betrokken grondeigenaar niet volledig schadeloos gesteld worden bij vrijwillige verkoop omdat dit kan leiden tot 'ongeoorloofde staatsteun'. Het waterschap kan de gronden in dat geval alleen aankopen op basis van marktwaarde.

¹⁴ zaak: C/17/125121/HA-ZA 13-48: Staatsteun bij aankoop perceel grond door gemeente; Uitspraak 1 juli 2015

Als sprake is van ongeoorloofde staatssteun geldt achteraf een ongedaanmakingsverplichting en moet de situatie worden teruggebracht in de oorspronkelijke toestand van vóór de deal. Dat is niet altijd mogelijk en kan tot zeer vervelende situaties leiden (denk aan een reeds afgebroken stal).

Samenvattend, zijn er bij grondverwerving 3 opties:

1. het concrete voornemen tot onteigening vooraf vastleggen, zodat met de desbetreffende grondeigenaren onderhandeld kan worden op basis van volledige schadeloosstelling;
2. geen voornemen tot onteigening vastleggen en accepteren dat geen volledige schadeloosstelling kan worden toegepast. Dit betekent dat onderhandeld wordt op marktwaarde (op basis van een onafhankelijke taxatie).
3. een ontheffingsverzoek indienen bij de Europese Commissie om een regeling te mogen toepassen waarin méér vergoed wordt dan alleen het nadeel, zonder dat die regeling wordt aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun. Ontheffing kan mogelijk relatief snel (op zijn vroegst binnen 3 maanden, maar vermoedelijk duurt dit langer) worden verleend.

In het onteigeningsrecht zijn in jurisprudentie specifieke regels ontwikkeld voor het onderhandelings-traject alsmede de uitgangspunten voor berekening van de volledige schadeloosstelling.

Een goede planning is belangrijk, want een onteigeningsprocedure kan veel tijd in beslag nemen. Zo nam onder het 'oude' onteigeningsrecht een procedure gemiddeld ca. 2 jaar in beslag. Onder de nieuwe Omgevingswet zal dat niet veel korter zijn. Daarnaast moet een planologische procedure worden doorlopen voor de vereiste bestemmingswijziging.

Tenslotte moet bij de budgettering van grondverwerving rekening gehouden worden met de hogere kosten van onteigening.

Het waterschap heeft afgelopen jaren al redelijk wat ervaring opgedaan met het kopen op basis van VSS/ontteigening. Dit gebeurde op titel van en in samenwerking met de Provincie Noord-Brabant, ten behoeve van de PAS/N2000. Daarbij vormde niet het projectplan van het waterschap de juridische basis, want het waterschap was zelf niet bevoegd tot onteigening. Het Waterschap heeft alleen VSS kunnen aanbieden omdat de provincie als bevoegd gezag en opsteller van het ruimtelijk plan de bevoegdheid tot onteigening had.

Dat neemt niet weg dat het waterschap de onderhandelingen en minnelijke aankopen heeft afgewikkeld. Op moment dat het op onteigening kon uitlopen, zijn de dossiers overgedragen aan de Provincie. Op basis van die ervaringen kan geconcludeerd worden dat het aankopen op basis van VSS/Ontheffing voordelen biedt. Er kan een hogere prijs betaald worden en daarmee wordt in het algemeen ook sneller overeenstemming met de grondeigenaar bereikt. Het roept echter bij sommige eigenaren ook weerstand op en veroorzaakt soms in de omgeving een prijsopdrijvend effect (ook voor niet VSS-percelen). Tenslotte is VSS slechts op een beperkte oppervlakte inzetbaar

7.2 Instrumenten zonder eigendomsverkrijging

Zoals in *Hoofdstuk 5. Eigendom* al is toegelicht zijn er situaties waarin de eigendom van gronden geen noodzaak is, zolang de beschikbaarheid van die gronden voor het waterschap maar anderszins voldoende verzekerd is. In dit hoofdstuk komen een aantal alternatieven voor eigendom aan de orde die in bepaalde situaties prima kunnen voldoen aan de behoefte van het waterschap.

De bevoegdheden van het waterschap voor het mogen gebruiken van gronden liggen zowel op publiekrechtelijk als privaatrechtelijk vlak. In dit hoofdstuk worden de publiekrechtelijke instrumenten van het waterschap toegelicht en worden de toepassingsmogelijkheden in verschillende situaties nader uitgewerkt. Per situatie wordt afgewogen van welke instrumenten gebruik kan worden gemaakt om in voldoende mate de beschikbaarheid van die gronden voor het waterschap te borgen. Voor de privaatrechtelijke mogelijkheden van grondgebruik wordt verwezen naar Hoofdstuk 6.

7.2.1 Publiekrechtelijke mogelijkheden

Het waterschap is een openbaar (publiekrechtelijk) lichaam. In die hoedanigheid kan het gebruik maken van een aantal juridische instrumenten of bevoegdheden om maatschappelijke taken te kunnen uitvoeren. Door gebruik te maken van dergelijke bevoegdheden heeft het de mogelijkheid het gebruik van de grond mede te bepalen, zonder dat eigendom van die grond noodzakelijk is.

Projectbesluit Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het projectplan Waterwet vervangen door het projectbesluit.

Het projectbesluit is het aangewezen instrument én de basis voor projecten aan waterstaatswerken. In het projectbesluit staat het werk beschreven en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd. Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 is het projectplan veelvuldig ingezet voor met name beekherstel projecten, realisatie Natte Natuurparels en GGOR maatregelen.

Met de 'aanleg of wijziging' van waterstaatswerken worden alleen werkzaamheden bedoeld, die zorgen voor wijziging van de normatieve toestand van een waterstaatswerk zoals vastgelegd in de legger (dus wijziging van de richting, vorm, afmeting of constructie).

Volgens de begripsbepalingen in de Omgevingswet, is een waterstaatswerk een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. Ook voor uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam moet een projectbesluit worden opgesteld, omdat dit volgens Omgevingswet gelijkgesteld wordt aan de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk.

Het waterschap zet het projectbesluit actief in om ruimte voor water te claimen c.q. invulling te geven aan water en bodem sturend.

Het Projectbesluit kan worden ingezet bij de realisatie van watertransitiedoelen, zoals bij het verondiepen van hoofdwatgangen om op hoge koppen meer water vast te houden. Door in een projectbesluit vast te leggen dat de A-watgangen in een gebied verondiept worden kan het waterschap zonder gronden in eigendom te verwerven toch zijn doelen realiseren. In het projectbesluit wordt tevens opgenomen wát de effecten van realisatie zijn en hoe er met schade aan/herwaardering van eigendommen van derden binnen het project wordt omgegaan.

Neem bijvoorbeeld een laag gelegen landbouwperceel met onderbemalingspomp waarbij we vanuit water en bodem sturend de pomp uitschakelen. Er ontstaat ruimte voor water (vasthouden en infiltratie), maar er ontstaan ook gebruiksbeperkingen als gevolg van hoge grondwaterstanden en of inundatie. Als gevolg van een dergelijke maatregel daalt de huidige agrarische grondwaarde bijvoorbeeld van 100.000,- per ha naar 40.000,- per ha. Deze verschuiving in de waarde van grond en eventuele toekomstige beheerafspraken (als gevolg van de nieuwe omstandigheden) kunnen in de vorm van eventuele nadeelcompensatie op basis van het projectbesluit worden vergoed.

Omgevingsprogramma

In de Omgevingswet wordt een (gedeeltelijk) nieuw instrument geïntroduceerd. Het 'Omgevingsprogramma'. Dit is een flexibel instrument dat de overheid kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Het instrument *programma* is derhalve een beleidsdocument, net als de omgevingsvisie. Programma's zorgen ervoor dat de doelen van de omgevingsvisie concreet gemaakt worden en bevatten zo nodig een programmatische aanpak. In programma's formuleren gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Een programma bevat voor één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan
- b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Een omgevingsplan kan sectoraal, gebiedsgericht of themagericht zijn.

De procedure voor het vaststellen van een programma staat in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. De aanwijzing van een programmatische aanpak valt niet onder de verordnungs-bevoegdheid van waterschappen, maar gebeurt door gemeenten in een omgevingsplan, door provincies in een omgevingsverordening en door het Rijk bij AMvB.

Er zijn meerdere varianten programma's te onderscheiden, namelijk:

- Vrijwillige (onverplichte) programma's;
- Verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving;
- Verplichte programma's bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden;

Een programma is inzetbaar in verschillende fasen van de beleidscyclus en heeft tevens betrekking op de uitoefening van taken en bevoegdheden.

Waterschapsverordening

De Waterschapsverordening (voorheen de Keur) is een verordening met algemeen geldende regels van het waterschap. Het doel van deze verordening is onder meer het beschermen van bestaande infrastructuur (zoals waterkeringen, water en andere waterstaatswerken) en het regelt daarbinnen naleving, onderhoud en gebruik.

De Waterschapsverordening bevat zowel verbods- als gebodsregels. De Waterschapsverordening kan feitelijk het eigendomsrecht van de grondeigenaar beperken als het waterschapsbelang dat vergt. Het

geeft aan dat een eigenaar/ gebruiker voorzieningen moet treffen op zijn/ haar eigendom of bepaalde handelingen of een specifiek gebruik moet nalaten dan wel toepassen.

Vanuit de watertransitie geredeneerd zijn er handelingsperspectieven opgesteld om te komen tot andere beleidsregels. Die handelingsperspectieven zijn opgesteld om vanuit het principe 'water en bodem sturend' richting te geven. Op basis van die handelingsperspectieven kan het waterschap via de Waterschapsverordening gebieden aanwijzen waar ruimte voor water voorrang krijgt boven andere gebruiksfuncties. Denk daarbij aan het claimen van ruimte voor water in de beekdalen of het vasthouden van water vanaf de hoge koppen. Zie ook 7.2.3. actieve ruimtelijke sturing.

Het waterschap zet de Waterschapsverordening actief in om de ruimte voor water te claimen/ invulling te geven aan water en bodem sturend.

Gedoogplicht uit de Omgevingswet

Deze gedoopticht kan onder meer worden ingezet worden voor de aanleg van waterstaatswerken of de realisatie van projecten. Het betreft in beginsel een tijdelijke gedoopticht voor de duur van het werk. Nadien is het werk voldoende beschermd door de Waterschapsverordening of de Legger. Daarnaast is het ook mogelijk een gedoopticht op te leggen voor beheer en onderhoud alsmede het uitvoeren van metingen en onderzoeken.

Indien een gedoopticht op grond van afdeling 10.2 e.v. Omgevingswet wordt opgelegd, moeten de grondeigenaar en/of andere rechthebbenden gedogen of dulden dat het waterschap wijzigingen aanbrengt op bepaalde gronden. Het gaat om de plicht de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk te gedogen. Dit gedogen moet breed worden uitgelegd, zowel wat betreft de aard als doelstellingen van de desbetreffende werkzaamheden.

De schade die een grondeigenaar of andere rechthebbenden in het kader van een gedoopticht lijden, moet door het waterschap vergoed worden. Bij *andere rechthebbenden* kan bijvoorbeeld gedacht worden aan pachters, huurders, erfpachters etc. Het waterschap wordt geen eigenaar van de gewijzigde gronden, maar wel van de eventueel aangelegde werken, waarvoor alsdan een zakelijk recht (van opstal) wordt gevestigd.

Een gedoopticht kan van rechtswege worden opgelegd of met een beschikking. Dit instrument heeft betrekking op werkzaamheden door het waterschap, waarbij de volgende voorwaarden gelden:

- er is geen noodzaak de eigendom van de desbetreffende grond(en) te verwerven (zie nadere toelichting in hoofdstuk 5), bijvoorbeeld omdat de gronden slechts tijdelijk nodig zijn;
- er is – in verhouding – een gering percentage¹⁵ van de totale oppervlakte van het desbetreffende gebruik perceel nodig (geldt uitsluitend voor waterkeringen en urgente, locatie-gebonden werken), én;
- na uitvoering van het werk wordt de bruikbaarheid van het perceel (inclusief de belaste strook) niet of nauwelijks beperkt en ondervindt de eigenaar geen onevenredig nadelige gevolgen.

Van de oppervlakte eis dat het slechts om een gering percentage mag gaan, kan worden afgeweken in het geval de gebruiksmogelijkheden van de overblijvende grond niet of nauwelijks worden beperkt. In dat geval kan desondanks een gedoopticht worden opgelegd. Van belang is daarbij wel het standpunt van de grondeigenaar, maar ook de omstandigheid dat het waterschap de grond slechts tijdelijk nodig heeft. Overigens is het niet noodzakelijk dat er ook overeenstemming met de eigenaar is.

Tegen een beschikking tot oplegging van een gedoopticht staat bezwaar bij het waterschap open. Tegen de beslissing op dit bezwaar (bob) staat vervolgens beroep open bij de rechtbank, sector bestuursrecht. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat tenslotte (hoger) beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Doorgaans volgt het waterschap de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. In dat geval legt het waterschap gedurende 6 weken eerst een ontwerpbesluit ter inzage en kunnen belanghebbenden daartegen een zienswijze indienen. Vervolgens neemt het waterschap een definitief besluit waartegen direct beroep open staat bij de rechtbank (dus zonder eerst bezwaar in te dienen). Tegen de uitspraak van de rechtbank staat daarna (hoger) beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Gedooptichten worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster en vallen onder de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb).

¹⁵ Dit percentage varieert en is afhankelijk of het tijdelijk of permanent gedogen betreft.

Voordat een gedoogplicht wordt opgelegd, moeten door het waterschap aantoonbaar pogingen zijn ondernomen om tot overeenstemming met de betrokken grondeigenaar te komen (minnelijk overleg).

Gedoogplicht uit de Belemmeringenwet Privaatrecht

Met de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024, zijn daarin de gedoogplichten uit de Belemmeringenwet Privaatrecht, in gewijzigde vorm opgenomen.

Een dergelijke gedoogplicht kan worden opgelegd wanneer ten behoeve van openbare werken gebruik moet worden gemaakt van gronden die in eigendom zijn van een ander. Deze gedoogplicht wordt gehanteerd voor het aanleggen van bijvoorbeeld kabels/leidingen. Het betreft hier een permanente gedoogplicht. Deze omvat zowel het veranderen, verplaatsen, in stand houden, verwijderen, rooien, snoeien en betreden van de gronden.

Het hebben en houden van deze leidingen wordt beheerst door het privaatrecht. Hierover moet dus overeenstemming bereikt worden met de grondeigenaar. Lukt het niet om dergelijke overeenstemming te bereiken, dan kan via de Omgevingswet een 'gedoogplicht voor aanleg of instandhouding van een openbaar werk' opgelegd worden. Dit instrument wordt pas ingezet wanneer het niet lukt een minnelijke regeling aan te gaan.

Bij een gedoogplicht moet het derhalve gaan om een bij wet '*algemeen erkend nut*' en om een situatie waarin het belang van rechthebbenden redelijkerwijs onteigening niet rechtvaardigt.

Tot het opleggen van een dergelijke gedoogplicht besluit de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Ook bij het opleggen van een gedoogplicht is het waterschap verplicht de volledige schade (VSS) van de betrokken grondeigenaar te vergoeden. Bij het opleggen van een gedoogplicht dient, in tegenstelling tot bij vrijwillige medewerking, ook rekening gehouden te worden met toekomstige schade indien de gedoogplicht bepaalde ontwikkelingen zou belemmeren.

In situaties waarin eigendomsverwerving van grond niet is vereist, geldt als uitgangspunt dat het gebruik van die gronden van derden in beginsel op minnelijke basis plaatsvindt. In geval het waterschap hier niet in slaagt, wordt zo mogelijk het instrument gedoogplicht tegen de desbetreffende grondeigenaar ingezet.

Differentiatie tarief

Voor het dulden van frequente overstroming in regionale waterberging en gestuurde waterberging geldt een tariefverlaging van waterschapsbelasting. De basis hiervoor is de Legger waterberging. De reductie geldt niet voor de Reserveringsgebieden want die zijn niet in de Legger opgenomen.

Gekoppeld aan de watertransitie kan in lijn met de tariefverlaging voor waterbergingsgebieden in de toekomst voor bepaalde gronden een tariefverlaging doorgevoerd worden.

Dit instrument wordt niet nader uitgewerkt binnen het grondbeleid.

7.2.2 Privaatrechtelijke instrumenten

Het is voor het waterschap niet in alle gevallen mogelijk, noodzakelijk of wenselijk om in alle voorkomende situaties publiekrechtelijke instrumenten in te zetten. Zo nodig kan het waterschap bij het realiseren van doelen ook gebruik maken van privaatrechtelijke mogelijkheden, zoals het aangaan van overeenkomsten. In die situatie staat het waterschap op gelijke voet met andere private partijen, ongeacht dat het waterschap een publiekrechtelijke rechtspersoon is.

In aanvulling op publiekrechtelijke instrumenten zet het waterschap daar waar wenselijk en mogelijk ook privaatrechtelijke instrumenten in bij het realiseren van de doelen

Recht van opstal

Een recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van iemand anders gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben¹⁶. Het is in feite een (horizontale) afsplitsing van het eigendomsrecht. Het vestigen van een recht van opstal is een geschikt instrument wanneer volledige eigendom niet noodzakelijk is. De werken of opstellen zijn dan eigendom van degene die deze heeft 'opgericht', de grond blijft eigendom van de grondeigenaar.

¹⁶ Artikel 5.101 BW

Het recht van opstal wordt veel gebruikt bij de aanleg van werken en voorzieningen, bijvoorbeeld voor de aanleg van leidingen met de bijbehorende werk- en onderhoudsstrook. De kosten (eenmalige afkoop-som en een schadevergoeding) zijn relatief gering. Het recht van opstal wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.

Een ander voorbeeld is het aanleggen van een waterloop op andermans eigendom, waarbij het wel van belang is dat er specifiek aandacht is voor genotsrechten zoals jacht en visserij.

Erfdienstbaarheid

Een erfdienstbaarheid is een *zakelijk recht* bestaande uit een last, waarmee een onroerende zaak (het *dienend* of *lijdend erf*) ten behoeve van een andere onroerende zaak (het *heersend erf*) is bezwaard¹⁷. De last die een erfdienstbaarheid op het dienende erf legt, bestaat in een verplichting om op, boven of onder een van beide erven iets te dulden of niet te doen. Een erfdienstbaarheid wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.

Het vestigen van een erfdienstbaarheid is een geschikt instrument wanneer volledige eigendom van grond niet vereist is. Een voorbeeld van een erfdienstbaarheid is *het recht van overpad*, op grond waarvan men recht heeft om over een perceel van een ander te gaan, bijvoorbeeld voor onderhoud of om ergens bij te kunnen.

Kwalitatieve verplichting

De wet definieert in art. 6:252 Burgerlijk Wetboek een kwalitatieve verplichting als:

“een verplichting voortvloeiende uit een overeenkomst met betrekking tot een registergoed dat (opvolgende) eigenaren kan verbinden iets te dulden of niet te doen ten opzichte van de persoon die de verplichting bedongen heeft.”

De kwalitatieve verplichting is dus verbonden aan een grondperceel en gaat bij overdracht van dat perceel over op de nieuwe eigenaar. De kwalitatieve verplichting geldt ook voor andere gebruikers (huurder, pachter etc.) dan de eigenaar. Om een kwalitatieve verplichting te vestigen, moet deze worden vastgelegd in een notariële akte en worden ingeschreven in de openbare registers van het kadaster, zodat de verplichtingen ook voor iedereen kenbaar zijn.

Kwalitatieve verplichtingen worden gevestigd wanneer het waterschap dwingende afspraken voor de toekomst wil veiligstellen, óók wanneer gronden van eigenaar of gebruiker wisselen. Een voorbeeld hiervan is het vastleggen van een kwalitatieve verplichting tot realisatie en instandhouding van natuur en eventuele toekomstige vernatting. Ook een afwaardering van grond als gevolg van inundatie kan via een kwalitatieve verplichting worden vastgelegd. In dergelijke situaties kunnen tevens afspraken worden vastgelegd over een passende (finale) vergoeding in het kader van waardevermindering van het desbetreffende perceel of andere toekomstige schade.

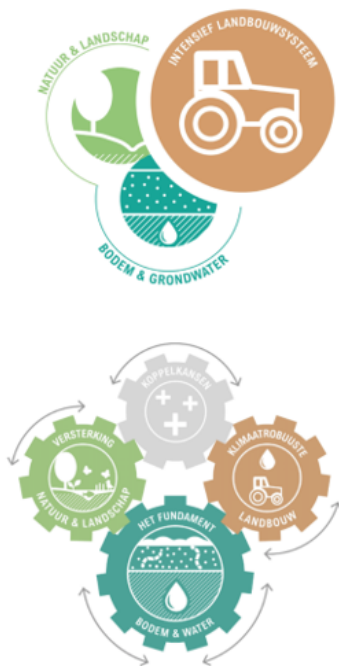
Daarnaast kunnen ook door derden kwalitatieve verplichtingen ten behoeve van het waterschap gevestigd worden op basis waarvan het waterschap zijn doelen kan realiseren. De meest voorkomende situatie is de realisatie van NNB met een GOB-subsidie waarbij een kwalitatieve verplichting ten behoeve van het waterschap wordt gevestigd waarin onder andere wordt bepaald dat de grondeigenaar toekomstige hydrologische maatregelen moet dulden.

Het is van belang dat het waterschap dergelijke verplichtingen deugdelijk administreert en inzichtelijk heeft.

Herwaarden van grond

In het verleden zijn veel woeste gronden zoals laagtes en natuur/heidegebieden door het aanleggen van veelal diepe afwateringssloten ontgonnen en geschikt gemaakt voor landbouw. Daarmee zijn de agrarische gebruiksmogelijkheden en dus ook de agrarische waarde fors gestegen.

¹⁷ Artikel 5.70 BW



Als gevolg van de watertransitie en principes als 'water en bodem sturend' en de verschuiving van 'peil volgt teelt' naar 'functie volgt peil' zal het grondgebruik zich op veel plaatsen moeten aanpassen aan deze nieuwe uitgangspunten. Denk bijvoorbeeld aan gronden die als gevolg van het vasthouden van water direct effect ondervinden van (meer frequente) inundatie of hogere grondwaterstanden. Via het publiekrechtelijk spoor kan dit gewenst gebruik afgedwongen worden (zie actieve ruimtelijke sturing 7.2.3). Het voorbereiden en aanpassen van het publiekrechtelijk spoor (Keur/ Waterschapsverordening/omgevingsplan) vraagt om een zorgvuldige uitwerking en zal enkele jaren in beslag nemen.

Op locaties waar het gewenst gebruik nog niet via het publiekrechtelijk spoor is vastgelegd, maar waar het waterschap wel al afspraken wil maken over een aangepaste vorm van gebruik passend bij de draagkracht van het water en bodemsysteem, kan de waardeverschuiving via herwaardering in beeld worden gebracht. Als gevolg van gebruiksbeperkingen zal - vanuit de landbouwfunctie geredeneerd - de waarde immers dalen, terwijl vanuit het watersysteem en natuur bekeken de waarde juist zal toenemen. Over deze waardeverschuiving kunnen afspraken worden gemaakt met de grondeigenaren, die vervolgens worden vastgelegd in een kwalitatieve verplichting (rekening houdend met staatssteun).

Het is nog onduidelijk in hoeverre het afwaarderen van gronden, ook op basis van taxaties van onafhankelijke taxateurs, als staatssteun aangemerkt kan worden. Er is pas sprake van staatssteun als de Europese Commissie de steun in een besluit ongeoorloofd verklaart. Als dat niet gebeurt zijn er geen gevolgen.

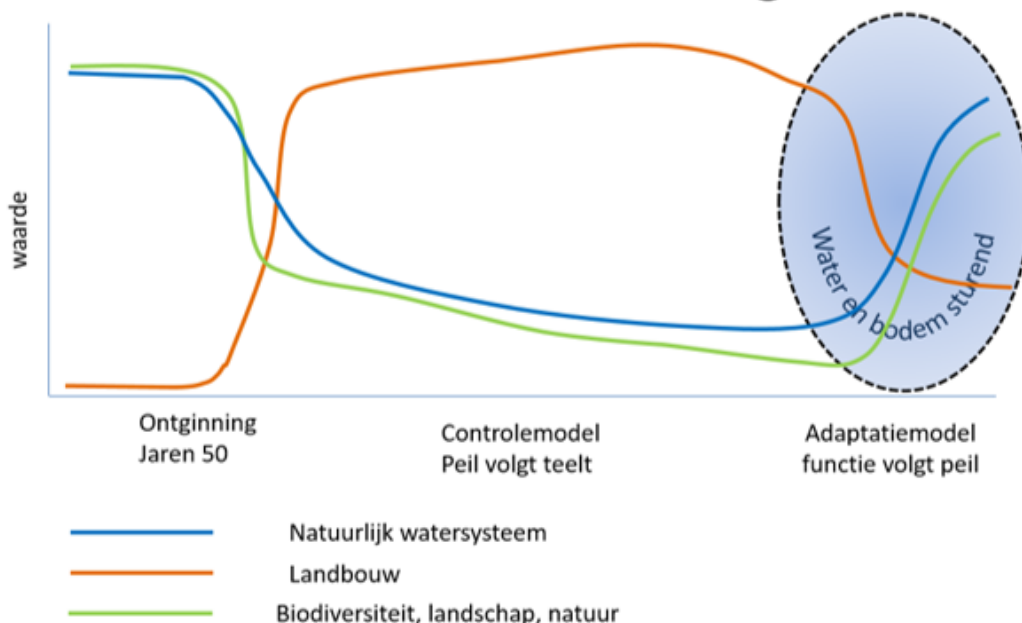
Landelijk is er veel vraag naar verruiming van de mogelijkheden om landbouwgrond op basis van beperkingen gedeeltelijk af te waarderen. Zodra er mogelijkheden zijn om de gedeeltelijke afwaardering van grond wel onder de catalogus groenblauwe diensten te laten vallen heeft dat de voorkeur. Naar verwachting zal de geactualiseerde Catalogus – die dergelijke afwaardering toestaat - in de eerste helft van 2025 van kracht worden. In feite wordt dus geanticipeerd op de actualisatie van die richtlijn.

Omdat gewerkt wordt met externe taxateurs om de hoogte van de afwaardering op basis van gangbare normen vast te stellen wordt, totdat voornoemde regeling van kracht is, het risico op Staatssteun niet groot geacht.

Voor landbouwgrond die niet door het waterschap wordt ingericht maar waterhuishoudkundige substantiële schade ondervindt als gevolg van een door het waterschap uitgevoerde maatregel, heeft in het kader van de water- en landbouwtransitie een aangepast landbouwkundig gebruik de voorkeur.

De waardeontwikkelingen als gevolg van de ontginning ten behoeve van landbouwkundig gebruik, de ingreep in het natuurlijk water- en bodemsysteem en verdere intensivering van het gebruik, zijn weer gegeven in onderstaand schema.

Waardeontwikkeling



Huur

Huur is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarbij de ene partij, verhuurder, zich verbindt om aan de andere partij, de huurder, een zaak in gebruik te geven in ruil voor een tegenprestatie. Voor de verhuur van grond gelden minder beperkende regels voor de grondeigenaar, dan voor het verpachten van grond. Verhuur kan alleen worden toegepast wanneer er géén sprake is van bedrijfsmatig landbouwkundig gebruik. Bij huur van een grondperceel geldt geen huurbescherming zoals dat geldt bij huur van woon- en bedrijfsruimte.

Huur kan een geschikt instrument zijn voor situaties waarin het waterschap voor een beperkte periode over de grond wenst te beschikken (bijvoorbeeld bij uitvoering van werk).

Gebruiks-/beheerovereenkomst

Voor het gebruik van gronden, kan het waterschap ook een gebruiksovereenkomst aangaan. In die overeenkomst worden de voorwaarden vastgelegd op basis waarvan het grondgebruik plaatsvindt. Dit kan in een onderhandse akte, die vormvrij is. De overeenkomst kan ook notarieel worden vastgelegd.

De gebruiksovereenkomst is geschikt voor bijvoorbeeld tijdelijke gebruik van gronden, maar ook voor percelen waarop het waterschap een bepaald beheersregime wil laten gelden.

Een gebruiksovereenkomst is ook bruikbaar in situaties waarin medegebruik met een andere functie mogelijk is. De overeenkomst is echter niet geschikt in situaties anders dan een geringe investering waarbij de instandhouding niet op een andere wijze (de Waterschapsverordening) is gewaarborgd en evenmin in situaties waarin werken ten behoeve van het waterschap worden gerealiseerd.

Ecosysteemdiensten/groenblauwe diensten

Onder Ecosysteemdiensten wordt verstaan het leveren van bovenwettelijke publieke prestaties gericht op realisatie van maatschappelijke wensen op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer en recreatief medegebruik. Dit gebeurt tegen een kostendekkende vergoeding. Het gaat in de meeste gevallen om beheer en onderhoud, maar kan ook inrichtingsmaatregelen omvatten. Een specifieke vorm van Ecosysteemdiensten zijn de zogenaamde groenblauwe diensten.

Op 1 januari 2023 is een nieuwe periode gestart van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Nederland heeft grote uitdagingen op het gebied van klimaat, natuur en milieu. Het nieuwe GLB richt zich op deze uitdagingen. Het GLB wil boeren belonen die naast het produceren van voedsel ook aandacht hebben voor landschap, natuur en water en daarin willen investeren. Voor Nederland is de aanpak uitgewerkt in het Nationaal Strategisch Plan (maand 2023?) met enkele veranderingen. Zo zijn een aantal voorwaarden gewijzigd en doet de eco-regeling zijn intrede.

In het nieuwe GLB werken boeren aan een bio-divers landschap. Met de basispremie, de eco-regeling en het agrarisch natuur- en landschapsbeheer kunnen agrariërs bijdragen aan de biodiversiteit op het boerenland en de kwaliteit van het landschap.

- Boeren kunnen de GLB basispremie ontvangen als ze voldoen aan een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden zorgen ervoor dat in heel Europa een basiskwaliteit van de natuur wordt nagestreefd.
- Agrariërs die natuur-inclusiever willen ondernemen en groenblauwe diensten leveren, worden daarvoor via de eco-regeling beloond. Zij kunnen kiezen uit eco-activiteiten die positief bijdragen aan biodiversiteit, landschap, kwaliteit van water, lucht en bodem en het klimaat.
- Via het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLB) beheren boeren specifieke leefgebieden voor planten- en diersoorten zoals boerenlandvogels, door bijvoorbeeld later te maaien, of plasdrassen aan te leggen.

In het Provinciale Natuurbeheerplan zijn bestaande natuurgebieden vastgelegd, alsmede gebieden waar nieuwe natuur aangelegd wordt, landbouwgebieden die worden beheerd volgens agrarisch natuur- en landschapsbeheer en de Natura 2000-gebieden. Het Natuurbeheerplan beschrijft per (deel)gebied welke natuur- en landschapsdoelen nagestreefd worden. Het plan bevat de begrenzing van de natuurgebieden en agrarische zoekgebieden, toegespitst op de internationale biodiversiteitsdoelen en de internationale natuurgerichte agromilie-, water- en klimaatdoelen. Genoemd plan is hét beleidskader voor het provinciale natuurbeleid en ook voor de implementatie van artikel 65 van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid- Nationaal Strategisch Plan (GLB-NSP)). Het plan is verankerd in de SVNL en de Subsidieregeling realisering Natuurnetwerk Noord-Brabant en daarmee kader stellend voor de SNL-subsidies.

Waterdoelen

In het Natuurpact en de overeenkomst met de Manifestpartijen, zijn afspraken gemaakt om naast internationale soortendoelen ook internationale Kaderrichtlijn Water (KRW)-doelen op te nemen.

Klimaatdoelen

In het GLB-NSP is afgesproken om naast de internationale soortendoelen en KRW-doelen ook klimaatdoelen op te nemen. Het kader hiervoor wordt gevormd door het Klimaatakkoord, de nationale klimaatadaptatiestrategie en de bossenstrategie. Er wordt ingezet op klimaatadaptatie en -mitigatie. Voorbeelden zijn het verminderen van effecten van extreme weersomstandigheden door water-, bodem- en teeltmanagement, alsmede de reductie van uitstoot van broeikasgassen.

In overleg met genoemde drie collectieven en de Brabantse waterschappen is een provinciale beheerstrategie voor het ANLB in Brabant opgesteld waarin richting wordt gegeven aan de water en klimaatdoelen in Brabant. Het waterschap kent daarnaast ook eigen stimuleringsmaatregelen.

Het waterschap stimuleert ecosysteemdiensten/ groenblauwe diensten indien deze een bijdrage leveren aan de doelrealisatie van het waterschap.

Zie ook 9.4 prijsbeleid groenblauwe diensten

7.2.3 Alternatieve instrumenten

De verschillende transitieopgaven vragen om experimenteerruimte en een lerende aanpak; ook op het vlak van inzet van instrumenten. In het zoeken naar slimme combinaties, nieuwe verdienmodellen en meervoudig ruimtegebruik wil het waterschap zich niet beperken tot bestaande kennis en instrumenten. Het Waterschap zet daarom actief alternatieve instrumenten in om tot doelrealisatie te komen.

Het waterschap zet actief alternatieve instrumenten in om tot doelrealisatie te komen.

Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)

Naast traditionele methoden van grondverzekering, die voornamelijk gericht zijn op specifieke inrichtingsopgaven, biedt de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) de mogelijkheid om via het instrument landinrichting (kavelruil) meerdere gebiedsdoelen te realiseren. Bij landinrichting gaat het om inrichting van landelijke gebieden door uitvoering van werken en de herindeling van grondgebruik. De provincie is de verantwoordelijke overheid bij landinrichtingsprojecten.

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van een inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of omgevingsplan, is de mogelijkheid om (tegelijk) meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling.

Naast de 'gewone' landinrichting met herverkaveling is in de WILG ook een regeling opgenomen voor de ruilverkaveling bij overeenkomst¹⁸, in de volksmond meestal 'vrijwillige – kavelruil' genoemd. Deze

¹⁸ Art. 85 e.v. Wet inrichting landelijk gebied

ruilverkaveling bij overeenkomst wordt in de WILG omschreven als een vorm van landinrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeenkomen om bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen, de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. Deze ruilverkaveling is, zoals de naam ook al aangeeft, een initiatief van de betrokken partijen en wordt niet, zoals bij een wettelijke ruilverkaveling, van bovenaf opgelegd. De eisen die de WILG stelt aan deze kavelruil zijn: Minimaal 3 eigenaren brengen onroerende zaken in én minimaal 2 eigenaren krijgen onroerende zaken toebedeeld.

Pacht als instrument

Om de Watertransitie te realiseren zijn we voor een belangrijk deel afhankelijk van het succes van de landbouwtransitie. De Landbouwtransitie en Watertransitie moeten daarom in samenhang opgepakt en uitgewerkt worden. Om te stimuleren dat de landbouwtransitie in combinatie met watertransitie wordt opgepakt, kan het waterschap ervoor kiezen om pacht als instrument in te zetten. Voor jonge boeren of boeren in transitie (en dus iets anders moeten/willen gaan doen) is pacht een waardevol instrument. Het kan worden ingezet zowel voor bedrijfsovername als voor de ontwikkeling en continuïteit van het bedrijf. Voor jonge boeren, maar ook boeren die naar een ander verdienmodel toe werken zijn een langere duur en een gereguleerde prijs positief. Dit zal hun bedrijfscontinuïteit en verdienvermogen tijdens de start of transitieperiode ondersteunen.

De duurzame pacht in beekdal (zie H.6.2.2.) is een voorbeeld waarbij pacht als instrument kan worden ingezet.

Actieve ruimtelijke sturing

Door actieve ruimtelijke sturing en zonder eigendom te verwerven kan een overheid zijn doelen realiseren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het beperken van gebruiksmogelijkheden via planologie of het bewust vernatten van gebieden met een eventuele vergoeding. Dit kan het waterschap niet alleen omdat vooral Provincie en Gemeentes gaan over het ruimtelijk beleid. Daarom is er in samenwerking met Provincie gewerkt aan een Brabantbrede aanpak om water en bodem sturend invulling te geven.

Water en Bodem sturend in samenwerking met provincie

Brabant is - in zijn algemeenheid - te droog. Te droog voor de natuur en de gebieden daar omheen, maar - op veel plekken - ook te droog voor de landbouw. Het is daarom belangrijk om water vast te houden, meer ruimte te bieden aan water en de afvoer van water te vertragen en zo peilen te verhogen. Dat is nodig om natuurdoelen en waterdoelen te halen én voor de landbouw, zodat droogtegevoeligheid en beregeningsbehoefte afnemen.

Natuurlijk is dit niet zonder consequenties. Lagere delen van Brabant zullen structureel natter worden. Voor de natuur is dat over het algemeen wenselijk. Enerzijds levert dit vanuit landbouwkundig gebruik plaatselijk minder gebruiksmogelijkheden op dan we (bezien vanuit het huidige grondgebruik) gewend zijn. Anderzijds zorgen hogere peilen op andere delen in ons gebied juist voor 'minder droog' en dat betekent een verruiming van de gebruiksmogelijkheden voor de landbouw! Beide effecten kunnen bijdragen aan de urgente landbouwtransitie, namelijk voor delen van de provincie met geëxtensiveerd, natuur-inclusief landgebruik of zelfs met nieuwe gebruiksvormen. In andere delen kan dit tot verbeterde teeltomstandigheden leiden voor een duurzamere productie van (voedsel)gewassen. Het optimaliseren en verbeteren van de landbouw krijgt zo een nieuwe verschijningsvorm met als resultaat een gebruik van het Brabantse buitengebied dat ook op de langere termijn is vol te houden. Meer en langer water vasthouden draagt op die manier ook bij aan de noodzakelijke landbouwtransitie.

Kern van de aanpak

1. De waterschappen gaan het Brabantse bodem- en watersysteem de komende 10 jaar aanpassen, zodat Brabant klimaatbestendig wordt, de natuur niet meer verdroogt is en de landbouw (en andere economische activiteiten) een betere watervoorziening heeft.
2. De waterpeilen in Brabant stijgen daardoor. Dat komt de natuur en grondwateraanvulling ten goede. Agrarisch betekent dat op de ene plek een verbetering van de gebruiksmogelijkheden, op de andere plek betekent het juist minder gebruiksmogelijkheden. Ditzelfde geldt – op kleinere schaal – ook voor andere watervragende economische activiteiten.
3. Waar het op perceel- of bedrijfsniveau een verslechtering betekent, staan overheden klaar om blijvende rendabele economische exploitatie mogelijk te houden. Nieuw en anders waar het kan (natuurinclusief, energie producerend, koolstof vastleggend), (financieel) compenserend waar het nodig is. Hiervoor wordt een breed instrumentarium ingezet: nieuwe functies mogelijk maken, ruilen van gronden, financiële compensatie, ondersteuning van ondernemers in hun landbouwtransitie, etc.
4. De verantwoordelijkheid van grondgebruikers en -eigenaren wordt op die manier gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van overheden om hen gedurende de transitieperiode - waarin ze zich moeten instellen op een nieuwe situatie - beleidsmatig, financieel en juridisch te ondersteunen.

- Aan de voorkant is daarmee duidelijk waar eigenaren en gebruikers – nu en op termijn - op kunnen rekenen.
5. De concrete aanpak wordt samen met de stakeholders in de gebieden uitgewerkt. Dit redenerend vanuit de gestelde groenblauwe doelen, de logica van het bodem- en watersysteem en het noodzakelijke perspectief voor de landbouw.

De aanpak is toepasbaar voor heel Brabant, maar in de klei- en poldergebieden zal het effect van hogere peilen op de verschuiving van gebruiksvormen veel beperkter zijn dan in de dekzandgebieden.

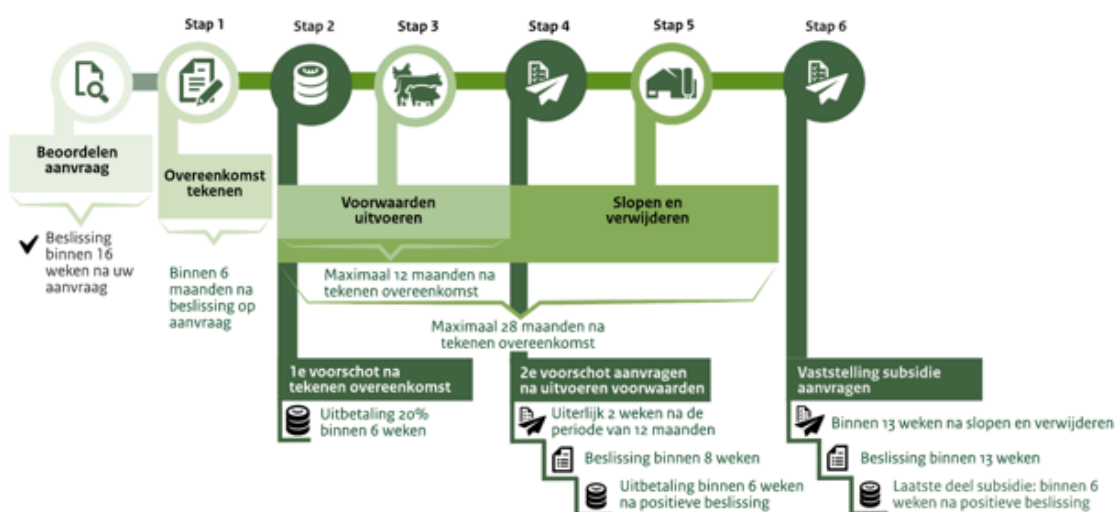
Gedeputeerde Staten heeft in oktober 2024 een ontwerp-addendum op het RWP vastgesteld waarin zij Brabant breed invulling geeft aan water en bodem sturend. Een belangrijke rode draad in het programma is het herstellen van de systeemwerking. *“Vele generaties lang had het waterbeleid als doel wateroverlast te voorkomen en water zo snel mogelijk af te voeren. Inmiddels weten we beter en is het duidelijk geworden dat het roer om moet: we moeten zuinig zijn op ons water en de bodem, en het water- en bodemsysteem moet toegerust zijn op natte én droge tijden”*

In het addendum geeft de Provincie aan dat Provincie goede mogelijkheden ziet om de watersysteem-eenheden (ruggen, flanken, beekdalen en polders) met bijbehorend ontwikkelperspectief toe te voegen aan de lagenbenadering. De toepassing van de lagenbenadering is opgenomen in de Omgevingsverordening (artikel 5.9) als verplichting voor gemeenten bij het beoordelen van nieuwe ontwikkelingen, inclusief nieuwbouw. De lagenbenadering is een hulpmiddel voor het maken van een goede afweging over nieuwe ontwikkelingen. In de lagenbenadering is de ondergrond met onder andere het water- en bodemsysteem één van de drie lagen. Provincie onderzoekt op korte termijn hoe het onderdeel water- en bodemsysteem uit de lagenbenadering in de Omgevingsverordening kan worden uitgebreid met onder meer de watersysteem-eenheden met bijbehorend ontwikkelperspectief. Hiermee krijgt Water en Bodem sturend ook een plek in de gemeentelijke omgevingsvisies en omgevingsplannen.

Beëindigingsregeling veehouderijbedrijven (LBV) en Piekbelasters (LBV+) via Ministerie LNV
Gerelateerd aan de stikstofcrisis kwam het ministerie in 2023 met een aantal regelingen waarmee agrariërs hun bedrijf kunnen beëindigen. Gekoppeld aan enkele van deze opkoopregelingen bestaat de mogelijkheid voor bedrijven om tevens hun grond aan de overheid willen overdragen, dit is echter geen verplichting.

Heeft u een landbouwbedrijf met varkens, melkvee, kippen, kalkoenen of vleeskalveren? En denkt u erover om te stoppen met één of meer locaties? Vraag dan subsidie aan via de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus).

Deze regeling is open gesteld van 3 juli 2023 t/m 5 april 2024. Totaal budget € 975.000.000,-



In het kader van die opkoopregelingen zal het waterschap de mogelijke aankoopkansen die hieruit voortkomen, benutten. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat het waterschap een proactieve houding aanneemt ten aanzien van grondverwerving.

7.2.4 Bruikbaarheid

Het waterschap beschikt over alle hiervoor genoemde mogelijkheden bij het uitvoeren van zijn taak. Echter, niet ieder alternatief is voor elke situatie geschikt. Bij de aanleg van nieuwe werken, of uitbreiding van bestaande werken, wordt per geval, mede afhankelijk van de bestaande eigendomssituatie, beoordeeld of de benodigde grond door het waterschap in eigendom verworven dient te worden. Op het moment dat alternatieven voorhanden zijn, kan ook daarvoor worden gekozen. Steeds geldt dat er voldoende waarborg dient te zijn voor uitvoering, onderhoud en duurzame instandhouding van het desbetreffende werk.

7.2.5 Voor- en nadelen

Ook bij de beschikbaarheid van gronden anders dan op basis van eigendom, zijn er voor- en nadelen te noemen. Voordeel van de eerder genoemde publiekrechtelijke instrumenten is dat het tijdig starten en uitvoeren van projecten is gegarandeerd door vaste procedures. Daarnaast zijn er concrete richtlijnen voor het bepalen van de te vergoeden schade.

Bij de privaatrechtelijke mogelijkheden naast eigendomsverkrijging is het voordeel dat met een lagere investering dan bij het verwerven van eigendom, toch een relatief goede beschikbaarheid van de grond wordt verkregen. Tevens geldt dat mogelijk een hogere acceptatiegraad bij de grondeigenaar aanwezig is vanwege een meer flexibele invulling van afspraken.

Aan de privaatrechtelijke mogelijkheden zijn weinig risico's verbonden. Nadeel is wel de afstemming met de eigenaar en het toezien op eventuele nakoming van de afspraken. Verder is de zeggenschap van het waterschap beperkt tot het afgesproken gebruik/recht.

8. Compensatie van rechtmatige schade

Watersysteemherstel zoals beekherstel en andere (vernattings)maatregelen, zorgen voor gewenste effecten op de grondwaterstand, waterkwaliteit en/of voor inundatie. Op naastgelegen percelen leiden deze effecten echter soms ook tot negatieve effecten (schade) voor gebruiksfuncties zoals landbouw en wonen. Met name voor de realisatie van projecten is beleid nodig voor de manier waarop het waterschap omgaat met het compenseren (of vergoeden) van gevolgschade aan derden. Meestal ligt het initiatief voor de werkzaamheden bij het waterschap.

Er zijn diverse soorten schade te onderscheiden als gevolg van planologie en/of ruimtelijke sturing, bijvoorbeeld:

- vanwege de effecten op de grondwaterstand;
- vanwege de frequentie en oppervlakte van inundatie;
- door de uitvoering van werkzaamheden.

Deze schade, die het gevolg is van een rechtmatig genomen besluit door het bestuur over ingrepen of aanpassingen in het watersysteem, zoals een vergunning of een projectbesluit (de zgn. rechtmatige overheidsdaad)¹⁹ moet worden gecompenseerd.

Uitgangspunt is dat iedere schade op een transparante en uniforme wijze wordt gewaardeerd en vastgesteld. Bovendien geldt dat iedere schade slechts éénmaal wordt vergoed. Een schade wordt alleen vergoed wanneer deze niet anderszins is gecompenseerd, al dan niet via een andere instantie.

De mogelijkheden die het waterschap heeft om schade te compenseren, zijn:

- Financiële vergoeding voor vermogensschade (waardevermindering van de grond)
- Financiële vergoeding voor inkomensschade (gewasschade)
- Technisch compenseren, zoals bijvoorbeeld ophogen van grond, of peilgestuurde drainage.
- Grondaankoop/ grondruil

Voor elke compensatie van schade geldt dat deze in beginsel steeds in een (vaststellings) overeenkomst met de benadeelde partij wordt vastgelegd. Voor het bepalen van toekomstige schade, heeft het waterschap de beschikking over diverse, reeds gereguleerde instrumenten en modellen. Primair wordt aangehaakt bij de wettelijke normeringen, richtlijnen en vereisten.

Onderstaande paragrafen geven een overzicht van verschillende oorzaken van schade, het instrumentarium om schade te berekenen en de mogelijkheden om schade te compenseren. De beleidsregel

¹⁹ Van schade veroorzaakt door onrechtmatig handelen spreken we wanneer het waterschap niet voldaan heeft aan zijn zorgplicht voor wat betreft goed waterbeheer. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer er niet (op tijd) is gemaaid of wanneer een stuw niet goed is ingesteld. Ingelanden kunnen het waterschap hiervoor aansprakelijk stellen.

'Juridisch instrumentarium bij schade door beekontwikkeling en andere waterdoelen 2024' biedt het waterschap de handvatten voor het afwikkelen van schade.

Schadevergoedingen worden op transparante en uniforme wijze vastgesteld en in een (vaststellings)overeenkomst vastgelegd.

NB: In geval van onvoorziene schade of schade door onrechtmatig handelen/ nalaten door of vanwege het waterschap, kan het waterschap zich niet beroepen op een reeds aangegane vaststellingsovereenkomst, maar zal het deze schade afzonderlijk met de betrokken partij moeten afhandelen. Ook voor die schadeafhandeling gelden de bovenomschreven uitgangspunten.

Voor zover er sprake is van samenloop, in die zin dat er tussen partijen reeds een vaststellingsovereenkomst is aangegaan met betrekking tot schade vanwege een rechtmatige overheidsdaad, dan kan het waterschap zich daarop niet beroepen in het geval er ook sprake is van onvoorziene schades of schades vanwege onrechtmatig handelen. In die situatie zal deze schade afzonderlijk en volgens voornoemde uitgangspunten in behandeling moeten worden genomen.

Afkoop schade

Indien een perceel binnen (de invloedssfeer van) een plan of project van het waterschap gelegen is en na inrichting minder bruikbaar is voor het huidige gebruik, dan leidt dit tot schade die redelijkerwijs niet of niet volledig ten laste van de eigenaar hoeft te komen. Deze schade kan vooraf op basis van een vrijwillig te sluiten (vaststellings)overeenkomst worden geregeld, bijvoorbeeld voorzien van een kwalitatieve verplichting (zie hoofdstuk 7.2.2.). Dit kan een passend alternatief zijn voor eigendomsverkrijging van gronden. In geval de schade bestaat uit waardevermindering van het perceel (of de daarmee in economische of juridische zin verbonden zaken), zal de schade in beginsel op basis van een objectieve taxatie worden vastgesteld dan wel op basis van normbedragen.

Aangepast gebruik

Afspraken omtrent het – ten opzichte van de huidige situatie - aangepaste gebruik van het desbetreffende perceel, in samenhang met de herwaardering worden via een kwalitatieve verplichting vastgelegd, zodat ook toekomstige eigenaren bij aankoop van het perceel rekening kunnen houden met de afspraken en hier als opvolgend eigenaar ook aan de desbetreffende verplichtingen gehouden kunnen worden.

Voorzienbare schade als gevolg van een voorgenomen project of plan wordt zoveel mogelijk vooraf vastgesteld en in een overeenkomst met betrokkenen vastgelegd. Zo nodig wordt als onderdeel van de overeenkomst, via de notaris een kwalitatieve verplichting (KV) gevestigd die geregistreerd wordt in de openbare registers.

8.1 Inundatieschade waterberging

Op het moment dat een perceel in een gestuurd waterbergingsgebied onder water loopt, wordt de inundatieschade aan de benadeelde partij vergoed op basis van de Brabantbrede verordening 'Schadevergoeding bij waterberging (inundatie)' .
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR273090/1>

De verordening bevat de normbedragen voor schade aan reguliere teelten zoals aardappelen, mais en grasland. In andere gevallen vindt de schadebepaling plaats op basis van taxatie. De normbedragen zijn gebaseerd op een verminderde opbrengst van het gewas. Ook de kosten voor extra grondbewerking en het opruimen van vuil zijn onderdeel van de vergoeding. De normbedragen worden jaarlijks geactualiseerd.

In gevallen waar geen sprake is van gestuurde waterberging, maar het waterschap wel schadeplichtig is voor de inundatieschade, worden eveneens bovengenoemde normbedragen gehanteerd. Meer informatie is te vinden onder: <https://www.dommel.nl/schadenawaterberging>

Voor schade als gevolg van inundatie in een gestuurd waterbergingsgebied geldt de Brabantbrede verordening 'Schadevergoeding bij waterberging (inundatie)'.

8.2 Schade door verhoging grondwaterpeil

In de Leidraad herstel natte natuurgebieden (Waterschappen Brabantse Delta, De Dommel, Aa en Maas, Provincie Noord-Brabant 2006) wordt een instrumentarium voor schadebepaling gebruikt, waarmee de schade vooraf berekend en gecompenseerd kan worden. De leidraad is aanvankelijk opgesteld voor

de realisatie van natte natuurgebieden, maar wordt bij waterschap De Dommel sinds mei 2016 (DB besluit) ook toegepast bij het bepalen van gewasschade door verhoging van grondwaterstanden.

Het betreft in de meeste gevallen inkomensschade waarbij afspraken over de schadevergoeding in een overeenkomst vastgelegd wordt. Belangrijk hierbij is dat deze overeenkomst op perceelniveau traceerbaar blijft en geregistreerd wordt in P8. Maar wanneer de effecten zo groot zijn dat de bedrijfsvoering substantieel beïnvloed wordt, geldt ook bij schade door grondwater dat een eventuele daling van de vermogenswaarde moet worden vergoed²⁰ en dienen afspraken op perceelniveau te worden vastgelegd met de vestiging van een kwalitatieve verplichting.

Voor het financieel compenseren van schade door verhoging van het grondwaterpeil gebruikt het waterschap de Leidraad herstel natte natuurgebieden. De schadevergoeding leggen we vast in een overeenkomst en wordt geregistreerd in P8.

8.3 Schade door verhoging oppervlaktewaterpeil

Indien er sprake is van een verhoogde kans op inundatie als gevolg van ingrijpen van het waterschap (zoals bij beekherstel) vergoedt het waterschap de extra schade die hierdoor geleden wordt. In het beleidsdocument 'Afkoop inundatieschade als gevolg van effecten, door ingrepen in het watersysteem', vastgesteld door het DB in december 2022, is uiteengezet hoe schade door verhoging van het oppervlaktewaterpeil bepaald wordt.

Voor het financieel compenseren van schade door inundatie maakt het waterschap gebruik van de methodiek zoals is omschreven in het beleidsdocument 'Afkoop inundatieschade als gevolg van effecten, door ingrepen in het watersysteem'.

Voorname systematiek is afgeleid van de wijze waarop inundatieschades bij gestuurde waterberging worden vastgesteld. De eventuele vermogensschade voor de grondeigenaar wordt bepaald op basis van beperkte gebruiksmogelijkheden (grasland in plaats van bouwland) én de daarmee samenhangende inkomstenderving. Naast eventuele herwaardering van het perceel, wordt derhalve ook de inkomensschade vastgesteld.

De afspraken worden op perceelniveau vastgelegd met de vestiging van een kwalitatieve verplichting.

De vergoeding van vermogensschade als gevolg van inundatie wordt via een kwalitatieve verplichting vastgelegd zodat de gebruiksbeperking en gewijzigde waarde voor het gebruik ook voor opvolgende eigenaren inzichtelijk is, zonder dat zij nog aanspraak op schadevergoeding kunnen maken.

8.4 Technisch compenseren

Het waterschap kan in uitzonderlijk gevallen technische compensatie toepassen. Is er sprake van een zwaarwegend belang? En is het daarbij ook onvermijdelijk schade op een landbouwperceel te voorkomen of te beperken met technische maatregelen? Dan weegt het dagelijks bestuur uiterst zorgvuldig af of technische maatregelen toegepast worden.

8.5 Ruilen of verwerven van gronden

Als alternatief voor het vergoeden van schade kan ook gekeken worden of de grondeigenaar (deels) verplaatst kan worden of dat hij deze grond aan het waterschap wil overdragen.

Naast het inzetten van ruilgrond behoort eigendomsverwerving van gronden tot de mogelijkheden. Het is in dat geval wenselijk om al in een vroeg stadium na te denken over wie de beoogde eigenaar of eindbeheerder na projectuitvoering kan zijn en vooraf de afspraken en voorwaarden daarvoor vast te leggen die passen bij het gewenste eindresultaat. Een en ander is tevens van belang in het kader van de vereisten die het Didam-arrest stelt (zie § 9.7.2).

Bij de realisatie van projecten kan het voorkomen dat gronden aangekocht worden waarover (nog) geen afspraken kunnen worden gemaakt over eindbeheer of eigendom na projectrealisatie. Dat kan betekenen dat langer dan wenselijk, sprake is van kosten voor beheer- en onderhoud. Dit is een gecalculeerd risico en heeft dus geen consequenties voor de voortgang van doelrealisatie. Doelrealisatie staat daarbij steeds voorop.

²⁰ Van een aanvullende vergoeding van vermogensschade kan pas sprake zijn als de gekapitaliseerde inkomensschade kleiner is dan de gehele waardevermindering. Er moet immers voorkomen worden dat het waterschap de nadelige gevolgen van een maatregel dubbel compenseert.

Afspraken over eigendom en/ of beheer van ingerichte gronden ná uitvoering van een project, worden in een zo vroeg mogelijk stadium vastgelegd.

Doelrealisatie staat voorop. Wanneer geen afspraken gemaakt kunnen worden over (eind)eigendom/ of beheer van ingerichte gronden na uitvoering van een project, staat dat doelrealisatie niet in de weg.

8.6 Droogteschade

Als gevolg van werkzaamheden in het verleden kan er een jaarlijks terugkerende schade optreden. Vaak is dan sprake van een grote ingreep, bijvoorbeeld de aanleg van een transportleiding. Het kan ook voorkomen dat een grondeigenaar kosten maakt ter voorkoming van bedoelde schade. Dergelijke schadebeperkingskosten worden ook als schade beschouwd en worden vergoed op basis van de onder 8.7/ 8.8 genoemde vergoedingsnormen.

Een andere mogelijkheid is om toekomstige schades vooraf éénmalig af te kopen en dit ook in een vaststellingsovereenkomst vast te leggen.

8.7 Zakelijke rechten

Bij het aanleggen, onderhouden, vervangen en/of verleggen van riooltransportleidingen wordt gebruik gemaakt van de vergoedingsnormen van de 'Gezamenlijke leidingbeheerders Zuid-Nederland voor aanleg leidingen in land- en tuinbouwgrond'.

Zie voor nadere toelichting hoofdstuk 9, paragraaf 9.1 'prijsbeleid'.

8.8 Werkterrein- en gewasschadevergoeding

Voor het gebruik van werkterreinen en de bijbehorende gewasschades zoekt het waterschap zoveel mogelijk aansluiting bij de vergoedingsnormen van de 'Gezamenlijke leidingbeheerders Zuid-Nederland voor aanleg leidingen in land- en tuinbouwgrond'. Deze normen worden jaarlijks herzien.

Voor de toepassing van deze vergoeding, en met name de zogenaamde 'meewerkvergoeding' is een beslisboom beschikbaar.

Het bepalen van gewasschades als gevolg van de aanleg van (transport)leidingen en andere werken, is gebaseerd op jaarlijks geactualiseerde vergoedingsnormen van de 'Gezamenlijke leidingbeheerders Zuid-Nederland voor aanleg leidingen in land- en tuinbouwgrond'.

9. Processen en richtlijnen

9.1 Prijsbeleid aan/verkoop

Het waterschap is onafgebroken actief op de grondmarkt. Om daarbij betrouwbaar en integer te kunnen handelen is een transparant prijsbeleid noodzakelijk.

Taxatie

Algemeen geldt als uitgangspunt dat de taxatiewaarde de basis vormt voor iedere grondtransactie, waarbij er een onderhandelingsmarge van 5%²¹ toegestaan is op de inbreng en/of toedeling.

Bij incurante percelen wordt gewerkt met vaste richtlijnen voor verkopen. Waterlopen worden afhankelijk van de situatie, verkocht voor € 1,- per m² of per registergoed. Onderhoudspaden worden verkocht voor ca 50% van de reguliere landbouwgrondprijs.

Deze taxatie wordt door een onafhankelijke deskundige uitgevoerd en onderbouwd. Er zijn uitzonderingen mogelijk, deze worden benoemd in separaat opgestelde spelregels rondom de VRR.

Voor het creëren en behouden van draagvlak in het gebied is het essentieel dat per project een consistente aankoopstrategie en een daaruit voortvloeiend prijsbeleid worden gevolgd. In uitzonderingsgevallen kan er tussen individuele eigenaar sprake van verschillen zijn, maar deze verschillen moeten dan goed onderbouwd kunnen worden.

Maatwerk

In veel gevallen is het waterschap de initiatief-nemende partij. Dit kan van invloed zijn op de prijs. Om in deze gevallen tot zaken te kunnen komen, is een individuele benadering nodig én veelal maatwerk. Dit zal per geval worden beoordeeld, waarbij zorgvuldigheid en transparantie in acht worden genomen. Tegelijk moet precedentwerking worden voorkomen, alsmede het risico op een prijsopdrijvende werking.

²¹ Gebaseerd op 'Handreiking Grondtransacties en Staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese Kader' – Ministerie van BZK (mei 2005)

Bij vrijwillige verkoop aan het waterschap, kan er sprake van zijn dat bovenop de koopsom ook een vergoeding voor de overig geleden of nog te lijden schade moet worden voldaan, alsmede een vergoeding voor een door de verkoper in te schakelen adviseur. Het verstrekken van een dergelijke schade-loosstelling of 'maatwerkvergoeding' betreft geen standaard werkwijze en wordt vooraf ter beoordeling voorgelegd aan de opdrachtgever van het project. Bedoelde advieskosten worden uitsluitend vergoed op basis van een offertes waarbij het 'Rijkswaterstaatstarief' als toetsingskader geldt. Wanneer sprake is van nadeelcompensatie kan een grondeigenaar tevens aanspraak maken op een vergoeding van deskundigenkosten.

Maatwerkvergoedingen worden slechts incidenteel toegepast en enkel in overleg met de opdrachtgever.

Taxatiewaarde vs marktwaarde

In het geval dat door marktomstandigheden een hogere marktprijs dan de taxatiewaarde gerechtvaardigd is, kan die hogere marktprijs worden toegepast. De bestuurlijke procedure die daarbij hoort is vastgelegd in een DB-besluit dd 29 maart 2022 (Djumanummer 37668). Het voorstel om een hogere prijs toe te passen, moet voorzien zijn van een zogenaamde 'verklaring marktconformiteit' (zie ook 9.6 Staatssteun).

Grondaankoop op vrijwillige basis vindt in beginsel plaats tegen taxatiewaarde met max 5% marge. Uitsluitend in geval van bijzondere marktomstandigheden kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken.

Volledige schadeloosstelling

Volledige schadeloosstelling²² is een vergoedingensystematiek die voortkomt uit de onteigeningswet. De toepasbaarheid is in de loop van de jaren verder uitgewerkt in jurisprudentie.

De volledige schadeloosstelling kan op twee manieren worden vastgesteld:

- op basis van reconstructie, uitgaande van aankoop van vervangende grond;
- op basis van liquidatie, waarbij geen herinvestering in grond plaatsvindt.

Voordat volledige schadeloosstelling mag worden toegepast, is er een voorgenomen besluit tot het inzetten van onteigening van het Dagelijks Bestuur van het waterschap noodzakelijk. Dat kan bijvoorbeeld op basis van een ontwerp-projectbesluit Omgevingswet.

Bovengenoemde systematiek is ook aan de orde bij gebruikmaking van de gedoogplichten op basis van de Omgevingswet.

De door het waterschap te vergoeden schade, kan bestaan uit de volgende componenten:

- vermogensschade;
- inkomensschade;
- bijkomende schade.

Vermogensschade

De vermogensschade is de schade die wordt geleden doordat een belanghebbende (een gedeelte van) zijn eigendom afstaat. De schade is dan de werkelijke waarde van de gronden of andere eigendommen die hij afstaat, eventueel nog te vermeerderen met de waardevermindering die ontstaat omdat het resterende deel van de gronden door de transactie minder waard is geworden.

Inkomensschade

De inkomensschade is schade die wordt geleden als gedurende een bepaalde periode geen of minder inkomen wordt gegenereerd dan wanneer de schadeveroorzakende situatie zich niet zou hebben voorgedaan. Inkomensschade kan ook optreden als gevolg van de keuze 'liquidatie' bij onteigening waarbij het inkomen geheel wegvalt.

In geval van reconstructie zal in plaats van inkomensschade, financieringsschade optreden. Dit zijn onder meer de meerkosten die gemaakt moeten worden om vervangende gronden te verwerven.

Bijkomende schade

Bijkomende schade is alle overige schade die door de belanghebbende wordt geleden als gevolg van het ontnemen van gronden door het waterschap. Dit betreft dus alle overige schade voor zover deze

²² De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt (OW: Art. 40).

niet reeds onder vermogensschade of inkomens-/financieringsschade is te duiden. Een voorbeeld hiervan is de inhuur van deskundigenbijstand.

Transacties tussen waterschap en andere overheden

Bij verkoop van gronden tussen overheden onderling, moet onderscheid worden gemaakt tussen grondtransactie op basis van de markt én transacties die plaatsvinden vanwege de maatschappelijke taakuitoefening.

In het eerste geval zal normaliter het uitgangspunt zijn dat partijen als privaatrechtelijke partijen op de vrije markt opereren en wordt ook op basis van dát transactiekader gehandeld.

Bij bepaling van de koopsom wordt uitgegaan van de waarde van de ondergrond die het vóór de realisatie van de bestemming had (bij een afwaardering van de grond) anderzijds dient er bij een waardeverhogende ontwikkeling ook rekening gehouden te worden met die waardeestijging.

In feite wenst het waterschap in deze privaatrechtelijke setting op dezelfde wijze behandeld te worden als andere (private) partijen. Ongetwijfeld geldt dit ook voor andere overheidspartijen.

Voor transacties die plaatsvinden vanwege maatschappelijke taakuitoefening kan er een ander transactiekader gelden. Bij een eigendomsoverdracht in het kader van beheers- of taakoverdracht van economisch onrendabele werken inclusief ondergrond, kan er sprake zijn van een transactie 'om niet' dan wel tegen een symbolische koopsom.

9.2 Prijsbeleid gebruik

Pacht

Voor de vaststelling van de pacht prijzen voor gronden wordt rekening gehouden met de marktomstandigheden. Die prijzen kunnen zowel regionaal als ook lokaal verschillen. Tevens wordt gekeken naar de tarieven die collega-overheden hanteren. Bij openbare verpachting is de pachtsom afhankelijk van de (fictieve) inschrijfprijs. De inschrijfprijs kan wijzigen op basis van de duurzaamheidsscore (zie duurzaam pachtbeleid 6.2)

Bij onderhandse verpachting worden marktconforme prijzen en referentieprijzen van collega overheden als basis genomen voor de pacht prijs. Bij openbare verpachting geldt de (fictieve) inschrijfprijs.

Of een perceel courant is, is afhankelijk van de volgende criteria:

- Aard
 - o in welke mate zorgt de bodemopbouw-/gesteldheid van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Grondsoort, bodemstructuur*)
 - o in welke mate zorgt de waterhuishouding van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Afwatering, etc.*)
 - o in welke mate zorgt het opbrengend vermogen van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Bemesting, kwaliteit zode, etc.*)
 - o Is er sprake van natuurtechnisch beheer, waterstaatkundig beheer of landbouwkundig beheer?
- Ligging
 - o in welke mate draagt de ligging bij aan de mate waarin er vanuit de omgeving interesse is voor het gebruik? (*Afstand tot nabij gelegen bedrijven, druk op grondmarkt/grondbehoefte etc.*)
 - o (mogelijkheid tot) ontsluiting.
- Vorm
 - o in welke mate zorgt de vorm van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Bewerkbaarheid, gerende hoeken, steile taluds*)
- Omvang
 - o in welke mate zorgt de omvang van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Oppervlakte*)

Huur

Behalve voor pacht en eventuele verhuur, heeft het waterschap in het verleden geen vergoeding gevraagd voor gebruik van gronden. Uit het oogpunt van transparantie en zakelijkheid wordt het in gebruik geven 'om niet' losgelaten en gaat het waterschap een prijslijst ontwikkelen met marktconforme vergoedingen voor het gebruik van zijn gronden door derden. Dit gebruik wordt dan als 'huur' betiteld.

In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld ter voorkoming van verjaring, is het mogelijk om van dit prijsbeleid af te wijken.

Bruikleen

In geval van bruikleen wordt er géén vergoeding gevraagd.

Bij huur wordt een marktconforme vergoeding gevraagd waarvoor een prijslijst wordt ontwikkeld, bij bruikleen wordt géén vergoeding gehanteerd.

9.3 Prijsbeleid zakelijk recht

Voor het vestigen van een zakelijk recht, zoals bijvoorbeeld een opstalrecht, wordt met de grondeigenaar een overeenkomst afgesloten. In de meeste gevallen is aan een zakelijk recht een vergoeding gekoppeld voor het verkrijgen van dat recht, de zogenaamde retributie. Daarnaast kan sprake zijn van vergoedingen aan deze grondeigenaren en/of gebruikers, voor (jaarlijks) terugkerende schade of voor schade als gevolg van werkzaamheden. Voor het vaststellen van de vergoedingen, wordt gebruik gemaakt van de vergoedingsnormen van de 'Gezamenlijke leidingbeheerders Zuid-Nederland i.v.m. aanleg leidingen in land- en tuinbouwgrond', welke jaarlijks worden herzien.

Er wordt nadrukkelijk geen gebruik gemaakt van de zogenaamde 'Gasunienormen'. In tegenstelling tot gas heeft het transport van afvalwater enkel een maatschappelijk doel, daarnaast bevatten de gasunienormen toeslagen die ervoor zorgen dat er een hogere vergoeding dan de daadwerkelijk schade wordt uitgekeerd. Het heeft de voorkeur om als waterschappen gezamenlijk tot één tariefstelsel te komen.

Het waterschap hanteert voor zakelijke rechten voor leidingen het tarief van de zogenaamde 'zuidelijke leidingleggers'. Het heeft de voorkeur om als waterschappen gezamenlijk, tot één tariefstelsel te komen.

Wanneer een zakelijk recht op verzoek van een initiatiefnemer (bijvoorbeeld grondeigenaar, ontwikkelaar) gewijzigd dient te worden, werkt het waterschap daar in beginsel aan mee in geval de kosten voor het verleggen van het zakelijk recht door de initiatiefnemer worden vergoed.

9.4 Prijsbeleid Groenblauwe diensten

Provincies, waterschappen en gemeenten kunnen maatregelen gericht op natuur, landschap, cultuurhistorie, recreatie of waterbeheer subsidiëren, met een regeling die is gebaseerd op de Catalogus Groenblauwe Diensten (CGBD). De catalogus bevat een grote hoeveelheid mogelijke maatregelen met maximumvergoedingen en is goedgekeurd door de Europese Unie (EU). Als een subsidieregeling in concept klaar is, wordt hij voorgelegd aan de Adviescommissie Catalogus Groenblauwe Diensten (CGBD). Wanneer de Adviescommissie positief adviseert over de regeling en bijbehorende diensten en vergoedingen, wordt deze opgenomen in het register met regelingen die onder de Catalogus Groenblauwe Diensten vallen. De subsidieregeling hoeft dan niet afzonderlijk bij de Europese Commissie voor goedkeuring te worden aangemeld.

Op dit moment maakt het waterschap nog weinig gebruik van blauwe diensten. De samenwerking met particulieren, zoals het onderhoud van waterbergingen, is géén blauwe dienst, het onderhoud kan niet als bovenwettelijk worden aangemerkt omdat de eigenaar volgens de Waterschapsverordening verplicht is de berging te onderhouden.

De vergoeding voor inrichtingen ten behoeve van het watersysteem die een onomkeerbare functieverandering met zich meebrengen en ook als zodanig zijn "zeker gesteld" (Legger en notarieel), betreft de daadwerkelijke waardedaling van de grond die het gevolg is van deze inrichting. De bepaling van deze grondwaardedaling gebeurt op basis van een waardebepaling of taxatie, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke restwaarde en gebruiksmogelijkheden na inrichting.

Provincies, waterschappen en gemeenten kunnen maatregelen gericht op natuur, landschap, cultuurhistorie, recreatie of waterbeheer subsidiëren, met een regeling die is gebaseerd op de Catalogus Groenblauwe Diensten (CGBD).

9.5 Behandelvergoeding (leges)

Naar analogie van leges bij vergunningen vraagt het waterschap geen behandelvergoeding voor verzoeken van derden voor grondtransacties of grondgebruik.

Het waterschap hanteert géén behandelvergoeding voor verzoeken voor grondtransacties –of gebruik.

9.6 Staatssteun

Grondtransacties tussen het waterschap (als overheid) en ondernemingen kunnen aspecten van staatssteun bevatten. Het verlenen van staatssteun is in beginsel verboden. Ter voorkoming van

staatssteun is het – kort gezegd – van belang om bij transacties tussen overheden²³ en ondernemingen een marktconforme prijs te hanteren in geval van verkoop, verhuur, erfpacht of aankoop van grond of een gebouw e.d.. Wanneer er selectief, méér wordt betaald dan de marktconforme prijs, kan die ‘meerprijs’ in bepaalde gevallen worden gezien als staatssteun.

Afbakening begrip staatssteun

De voorschriften met betrekking tot staatssteun zijn in een EG-verdrag²⁴ als volgt vastgelegd

“Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschap-pelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”

Op basis van deze definitie moet voldaan zijn aan vijf cumulatieve voorwaarden voordat van staatssteun kan worden gesproken. Dus voordat sprake is van staatssteun, moet aan alle navolgende voorwaarden zijn voldaan:

1. er is sprake van een voordeel aan een onderneming die niet langs normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
2. het voordeel wordt met staatsmiddelen bekostigd;
3. er is sprake van een selectief voordeel: het geldt voor één of enkele ondernemingen of voor een specifieke sector/regio;
4. het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen;
5. het voordeel heeft een ongunstig effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Het begrip ‘voordeel’ moet ruim worden uitgelegd. Er kan al sprake zijn van ‘staatssteun’ indien het waterschap ‘om niet’(gratis) een ‘voordeel’ aan een onderneming verstrekt, of anders gezegd, wanneer de begunstigde geen directe tegenprestatie hoeft te leveren, kan er al sprake zijn van een ‘voordeel’ dat onder de staatssteunregels valt.

Anderzijds is geen sprake van een voordeel als (ver)koop van grond en gebouwen via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure plaats vindt. Wordt van deze procedure geen gebruik gemaakt, dan moet een onafhankelijke taxatie worden verricht om de marktwaarde vast te stellen. De getaxeerde waarde vormt dan de prijs, waarbij een marge van 5 % afwijking op voorhand aanvaardbaar is. Indien er een voornemen bestaat om meer af te wijken, dan kan sprake zijn van een ‘steunvoornemen’, dat ter toetsing moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Dit laatste moet wel genuanceerd worden, want ook in situaties dat het waterschap op basis van zwaarwegende belangen een (véél) hogere prijs betaalt dan de marktwaarde, kan gelden dat er desondanks géén sprake is van staatssteun. Dit geldt met name voor situaties waarin op goede gronden²⁵ betoogd kan worden dat een andere partij in vergelijkbare omstandigheden eenzelfde transactie zou aangaan. Dit wordt wel het criterium genoemd van ‘*marktdeelnemer in een markteconomie*’.

Vrijstellingsverordeningen

Niet alle steunmaatregelen zijn verboden of moeten eerst worden goedgekeurd. De Europese Commissie heeft bepaalde soorten van steunmaatregelen vrijgesteld van aanmelding bij de EC. Zo is voor het waterschap de ‘De-minimisvrijstellingsverordening²⁶’ van belang. In deze verordening is bepaald dat, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, een onderneming per drie belastingjaren € 200.000 exclusief btw mag ontvangen zonder dat er sprake is van staatssteun die eerst bij de Commissie moet worden aangemeld. Voor steun aan ondernemingen in de landbouwproductiesector kan eveneens de drempel van € 200.000 worden aangehouden. De specifieke landbouw de-minimisverordening van € 20.000 is uitsluitend van toepassing wanneer het om primaire landbouwproductie gaat alsmede steun aan activiteiten die daar direct aan gerelateerd zijn, zoals de verwerking en afzet van landbouwproducten. Op basis van de huidige lijn van de Europese Commissie, valt de aankoop van stukken grond valt daar

²³ De tekst van artikel 87 lid 1 EG spreekt van steunmaatregelen ‘van de staten’ of ‘in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd’. Hieronder vallen ook steunmaatregelen verleend door decentrale overheden zoals waterschappen, gemeenten en provincies (evenals product-, en bedrijven). Voor de Commissie (en voor het Hof van Justitie) blijft de lidstaat Nederland (c.q. de Nederlandse regering) aansprakelijk, de decentrale overheid is er wel zelf verantwoordelijk voor het naleven van staatssteunregels

²⁴ Artikelen 87 tot en met 89 EG-Verdrag

²⁵ Omdat de marktconformiteitstoets vóór de transactie moet worden verricht, zal in dit geval een marktconformiteitsbeoordeling moeten worden opgesteld waarin wordt ingegaan op alle omstandigheden die ervoor zorgen dat juist in dit geval méér dan de taxatiewaarde wordt betaald.

²⁶ De-minimis is een bijzonder soort groepsvrijstelling. Het is eigenlijk ‘staatssteun’, die omwille van haar beperktheid in omvang a priori wordt geacht niet concurrentieverstorend te zijn en de intracommunautaire handel niet ongunstig te beïnvloeden.

niet onder. Daarom kan op grond van het bovenstaande ook bij grondtransacties van het waterschap in de landbouwsector uitgegaan worden van de reguliere de-minimisverordening van € 200.000.

Relevantie

Wanneer waterschappen steun verstrekken die afkomstig is uit de structuurfondsen of andere Europese subsidies, kan toch sprake zijn van verboden staatssteun. Bijvoorbeeld wanneer het voordeel slechts voor bepaalde ondernemingen geldt. Let op: Het feit dat met deze steun een bijdrage wordt geleverd aan de doelstellingen van de structuurfondsen, betekent niet automatisch dat er dan sprake is van geoorloofde staatssteun. Wel is in een dergelijke situatie de kans groter dat de Commissie de steun zal goedkeuren.

Zelfs wanneer er sprake is van een overeenkomst met wederzijdse verplichtingen, kan staatssteun niet bij voorbaat uitgesloten worden. Steeds moet worden nagegaan of de tegenprestatie van de onderneming voldoende opweegt tegen de prestatie van het waterschap.

Ter nuancering geldt dat niet snel sprake zal zijn van aanmeldingsplichtige staatssteun. De kans is namelijk groot dat het waterschap in de meeste zo niet alle gevallen een beroep kan doen op de de-minimisverordening. Een onderneming kan immers tot € 200.000 excl. btw steun ontvangen over drie belastingjaren bezien.

Risico's van niet-aanmelden van een steunmaatregel

Wanneer meldingsplichtige steun niet wordt aangemeld, kan dit voor het waterschap juridische en financiële consequenties meebrengen. De Commissie kan op diverse manieren geattendeerd worden op onrechtmatig verleende steun. Zo kan bijvoorbeeld een benadeelde concurrent van de begunstigde onderneming een klacht indienen bij de Commissie, maar ook een ontevreden burger of een andere belanghebbende. Ook kan de Commissie op eigen initiatief een onderzoek instellen.

Als de Commissie na onderzoek besluit dat de steun ongeoorloofd is, verplicht zij de lidstaat (die de desbetreffende beschikking doorgeleid naar het waterschap) om deze steun inclusief rente terug te vorderen van de begunstigde onderneming. Als de terugvorderingsplicht niet wordt nagekomen, kan de Commissie zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden. Dit kan zelfs leiden tot een boete of dwangsom voor de staat, die deze op zijn beurt weer kan verhalen op het waterschap.

Handelen in strijd met de staatssteunregels brengt niet alleen financiële risico's met zich mee, maar kan ook een vertrouwensbreuk veroorzaken tussen de ontvanger van steun en het waterschap. Dat kan leiden tot imago schade. Ook bestaat het risico dat de accountant weigert om de jaarrekening van het waterschap goed te keuren indien er sprake zou zijn van onrechtmatig verleende steun. Het is dus van groot belang dat de staatssteunregels correct worden nageleefd en bij de transacties steeds wordt nagegaan of sprake kan zijn van ongeoorloofde staatssteun.

Bij grondtransacties houdt het waterschap rekening met de regels ten aanzien van staatssteun.

9.7 Processen aan-/ verkoop

9.7.1 Algemeen

Mandatering

De mandatering voor aan- en verkopen is vastgelegd via een mandaatbesluit. Belangrijk is dat bestuurlijk gevoelige transacties altijd voorgelegd worden aan de portefeuillehouder.

Bibob

Het waterschap kent geen vast toetsingskader inzake Bibob. Grondtransacties worden derhalve door grondzaken in voorkomende gevallen voorgelegd aan de BOA's van het proces Toezicht & Handhaving voor een voortoets. Op basis van deze voortoets wordt bepaald of de transacties dient te worden voorgelegd aan het proces Juridische Zaken voor een nadere toetsing.

9.7.2 Aankoop

Algemeen

Het waterschap staat voor de taak de komende jaren een aanzienlijk aantal projecten en doelen te realiseren. Hoewel het gebied van het waterschap groot is, liggen de beperkingen vooral in de locatiegebondenheid van de projecten en de beschikbaarheid van gronden.

Bij de grondtransacties gedraagt het waterschap zich als een betrouwbare partij. Dit houdt in dat er helder en transparant wordt gehandeld volgens objectieve, toetsbare en redelijke criteria.

Grondaankopen vinden plaats op een heldere en transparante wijze waarbij volgens objectieve, toetsbare en redelijke criteria wordt gehandeld.

In de eerste plaats moet vooraf worden bepaald of verwerving van eigendom daadwerkelijk vereist is. Vervolgens staat het waterschap voor de keus of de grond kan worden verworven op basis van vrijwilligheid of dat, op termijn, verwerving van die grond zodanig belangrijk is dat onteigening gerechtvaardigd is, met dien verstande dat ook dan het uitgangspunt is om eerst een serieuze poging tot vrijwillige verkoop te ondernemen. Bovendien liggen de kosten en inzet van middelen bij vrijwillige verkoop aanzienlijk lager dan bij onteigening.

Bij vrijwillige verkoop geldt de taxatiewaarde van de vrije marktprijs als uitgangspunt. Bij onteigening is het uitgangspunt een volledige schadeloosstelling (VSS). Onteigening geldt altijd als uiterste middel wanneer andere – minder belastende – oplossingen hebben gefaald.

Voor het beschikbaar krijgen van de benodigde gronden wordt de strategie bepaald op project- of gebiedsniveau. Dit gebeurt aan de hand van analyses van de grondmarkt, eigendom binnen en in de directe omgeving van het plangebied en de toekomstverwachtingen (stoppers, omvormers etc).

Indien aankoop (of een andere vorm van het beschikbaar krijgen) van gronden gewenst is, kan dit op diverse manieren plaats vinden.

Op project- of gebiedsniveau wordt de strategie bepaald hoe gronden beschikbaar te krijgen voor de (gebieds)doelen.

Passief aankoopbeleid

Passief aankoopbeleid houdt in dat het waterschap alleen gronden koopt, als deze aan het waterschap worden aangeboden. In het algemeen voldoet deze werkwijze niet bij kleinschalige projecten of bij projecten die op korte termijn moeten worden uitgevoerd. Bij grootschalige projecten, projecten die ver in de tijd zijn geprogrammeerd of in die gevallen waarbij voorzieningen moeten worden gerealiseerd die niet locatie-gebonden zijn, kan een passieve houding gunstig uitpakken. Echter, juist om bij ad-hoc grondaankopen adequaat te kunnen handelen, is het noodzakelijk financiële middelen ter beschikking te hebben (zie Voorraad rekening).

Actief aankoopbeleid

Actief grondbeleid gaat uit van een actieve benadering van de markt. Hierbij gaat het waterschap zelf de markt op om gronden voor projecten aan te kopen. Binnen deze werkwijze past een goed contact met de markt en een actieve houding naar potentiële verkopers.

De verkoop van gronden is over het algemeen voor de verkoper, een emotioneel proces, waarbij niet 'op bestelling' tot overeenstemming kan worden gekomen. De ervaring is dat het proces van aankoop van gronden gemiddeld één jaar in beslag neemt. Om die reden moet dan ook de voorbereidingsfase tot aankoop van die gronden vroegtijdig worden geactiveerd. Het waterschap moet dus constant de grondmarkt monitoren en zorgen voor een goed gevulde grondportefeuille (voorraad rekening) waarmee het kan beschikken over voldoende ruilgronden. Geruime tijd voorafgaand aan de projectrealisatie moet derhalve al gestart worden om binnen een redelijke straal rondom het project, ruil- en projectgrond aan te kopen.

Samenwerking met gebiedspartners

In gebieden waar het waterschap een nieuw project/proces opstart, wordt onderzocht of andere overheden of gebiedspartners daar ook een opgave hebben om gronden aan te kopen. In dat geval wordt de grondverwerving indien mogelijk en/of wenselijk, in overleg en in samenwerking met deze overheden en gebiedspartners uitgevoerd. In het kader van de GGA is een intensieve samenwerking zelfs noodzakelijk om succesvol te zijn.

In het landelijk gebied binnen het werkgebied van het waterschap kan de grond eigendom zijn van verschillende partijen, zoals:

- rijksoverheid (o.a. Rijkswaterstaat), provincie (incl. GOB) en gemeenten;
- natuurbeschermingsorganisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Brabants Landschap);
- agrarische sector;
- particulieren;
- etc.

Het overgrote deel van de grond is in eigendom van de agrarische sector of wordt door de agrarische sector gebruikt op basis van reguliere of kortlopende pacht, erfpacht of een grondgebruiksverklaring.

Door het grote aantal eigenaren en gebruikers én hun diversiteit, is adequate grondverwerving een complex proces. Deze complexiteit wordt versterkt door de toenemende behoefte aan ruimte voor natuur, landbouw, woningbouw, energietransitie, bedrijventerreinen en infrastructuur, voor realisatie van lokale of nationale doelen.

Grondverwerving

Vanuit het oogpunt van planning, projectvoorbereiding en de beschikbaarheid van financiële middelen, kan de grondverwerving ingedeeld worden in drie categorieën:

1. Gerichte grondverwerving;
2. Anticiperende grondverwerving;
3. Strategische grondverwerving.

Gerichte grondverwerving

Gerichte grondverwerving is locatie-gebonden, waarbij gronden bewust worden aangekocht ten behoeve van een bepaald project. Dit betreft de zogenaamde gronden 'op de juiste plek' die vervolgens op basis van een projectbesluit worden ingericht/omgevormd. De kosten van deze aankopen worden op het projectbudget geboekt.

Anticiperende grondverwerving

Voor een slagvaardiger projectuitvoering is het van belang dat er gronden beschikbaar zijn als het desbetreffende project van start gaat. Anticiperende grondverwerving is een taak- of project gerelateerde grondaankoop, waardoor al in de voorbereidingsfase gronden voor het project zelf dan wel als ruilgrond worden verworven. Deze gronden liggen dus met name in de fysieke nabijheid van het project of zijn anderszins project-gerelateerd. Deze categorie van grondverwerving is passend binnen het beleidskader van het waterschap en de regels van de voorraad rekening, en is onderdeel van een bestuurlijk vastgesteld programma.

Strategische grondverwerving

Bij strategische grondverwerving wordt de grondmarkt in een vroeg stadium verkend voor aankoop van compensatiegronden/ ruilgronden ten behoeve van latere doelrealisatie. Strategische aankopen zijn niet gestoeld op een reeds vaststaand beleidskader (in voorbereiding zijnde of anderszins). Kortom: op het moment van de aankoop is nog niet bekend hoe de grond precies zal worden ingezet. Dergelijke aankopen vormen enig risico, tegelijk kunnen deze in een later stadium een proces aanzienlijk versnellen.

9.7.3 Verkoop

Indien een onroerende zaak in eigendom van het waterschap niet (meer) van primair belang is voor de uitoefening van de taken van het waterschap, en het in (tijdelijk) eigendom houden voor compensatie of andere (strategische) redenen niet (meer) aan de orde is, wordt tot verkoop overgegaan.

Verkoop methodiek en gelijkberechtiging

Als overheidsorganisatie is het waterschap ook bij privaatrechtelijke transacties gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo is in het verkoopproces van gronden vooral het gelijkheidsbeginsel van belang. Dit vraagt van het waterschap bij iedere transactie een objectieve, toetsbare en redelijke benadering, waarbij transparantie een belangrijk aspect is: de stappen én de voorwaarden van het verkoopproces moeten voor derden zichtbaar zijn.

In november 2021 heeft de Hoge Raad het zogenaamde *Didam-arrest* gewezen, dat betrekking heeft op de verkoop van onroerend zaken door overheidsorganisaties. Dat arrest heeft grote impact op de praktijk van onroerende zaak-transacties. Ook het waterschap moet de voorschriften die voortvloeien uit het Didam-arrest in acht nemen en zijn transactiepraktijk daarop inrichten.

Het is aannemelijk dat de werking van het Didam-arrest zich ook kan uitstrekken tot de uitgifte van gronden door ruil, huur, pacht, recht van opstal en erfpacht. De Hoge Raad heeft zich echter niet uitgelaten over een groot aantal vraagpunten. Deze zullen dus in de toekomst in jurisprudentie nadere invulling moeten krijgen.

Inhoud Didam-arrest

Op grond van het arrest moeten overheden – en dus ook het waterschap – bij de verkoop van onroerende zaken alle (potentiële) gegadigden in het verkoopproces betrekken en hen gelijke kansen bieden. Daarvoor moet de overheidsorganisatie een selectieprocedure instellen. Eén op één verkopen worden daardoor bemoeilijkt en kunnen alleen plaatsvinden indien aan strikte voorwaarden is voldaan.

In het Didam-arrest oordeelt de Hoge Raad dat iedere overheidsorganisatie, met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte, een selectieprocedure moet hanteren waarin criteria zijn opgenomen

die objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Vervolgens moet de overheidsorganisatie voorafgaand aan de transactie, het voornemen tot verkoop van een onroerende zaak bekendmaken en daarbij ook de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria vermelden. De bekendmaking dient op zodanige wijze te gebeuren dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen en zich zo nodig alsnog bij de overheidsorganisatie kunnen melden.

Het waterschap houdt rekening met het Didam-arrest voor wat betreft onderhandse en openbare verkopen.

Voorbeeld stappenplan openbare selectieprocedure

1. Mandaat- of DB-besluit (bij grondzaken beslist de gemandateerde medewerker) tot het voornemen van verkoop van een bepaald perceel;
2. Afhankelijk van de omstandigheden wordt bepaald of een openbare selectieprocedure moet plaatsvinden, waarvan de onderbouwing moet worden vastgelegd ten behoeve van publicatie;
3. Publicatie met aankondiging van de openbare selectieprocedure, met omschrijving van:
 - a. de te verkopen percelen (al dan niet met opstallen e.d.);
 - b. de eventuele gebruiksvoorwaarden die het waterschap stelt m.b.t. natuur, bemesting e.d.
 - c. de eisen waaraan partijen die aan de selectieprocedure deelnemen, moeten voldoen, gelet op de gebruiksvoorwaarden die het waterschap kan stellen voor het desbetreffende perceel;
 - d. het verloop van de selectieprocedure;
 - e. de overige selectiecriteria en termijnen.
4. De openbare selectieprocedure kan, afhankelijk van de aard en omvang van de te verkopen percelen en van het eventueel door het waterschap gewenste gebruik, bestaan uit:
 - a. een eenvoudige selectieprocedure met als enig criterium de hoogste prijs, of
 - b. een getrapte selectieprocedure met als criteria zowel de aangeboden prijs, als de door het waterschap gestelde eisen en doelen.
5. De beoogde verkoop aan de gegadigde die het meest aan de gestelde criteria voldoet, wordt meegedeeld aan alle deelnemers van de selectieprocedure.
6. Een termijn (van 20 kalenderdagen) waarin de andere deelnemers aan de selectie-procedure, in de gelegenheid worden gesteld om in kort geding bij de civiele rechter op te komen tégen de beoogde verkoop.
7. Indien er binnen de genoemde termijn geen kortgedingprocedure aanhangig is gemaakt, vindt ondertekening en uitvoering van de overeenkomst plaats.
8. Indien er binnen de genoemde termijn wél een kortgedingprocedure aanhangig is gemaakt, oordeelt de voorzieningenrechter. Het waterschap zal uitvoering geven aan de uitspraak, op moment dat deze onherroepelijk is.

De selectieprocedure is niet vereist als bij voorbaat al vaststaat dan wel redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de transactie. In dat geval kan er een **onderhandse transactie** plaats vinden maar dient de overheidsorganisatie nog wel het voornemen tot verkoop tijdig bekend te maken. Deze publicatie moet op zodanige wijze gebeuren, dat alle eventuele geïnteresseerden daarvan kennis kunnen nemen. In de publicatie moet de overheidsorganisatie motiveren wáárom op grond van de hiervoor genoemde criteria er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.
Let op: de motivatie mag niet 'achteraf' naar de enige kandidaat tóegeschreven worden.

Stappenplan Eén-op-één-verkoop:

1. Mandaat- of DB-besluit tot grondverkoop, waarin onder verwijzing naar het gronduitgiftebeleid, wordt gemotiveerd waarom het waterschap beoogt in dit geval de gronden aan één partij te verkopen en geen openbare selectieprocedure toepast;
2. Publicatie van het voornemen van verkoop, met omschrijving van:
 - a. de te verkopen percelen;
 - b. de criteria of motivatie waarom één-op-één-verkoop in deze situatie passend en geboden is (zie voorbeelden verderop in de tekst);
 - c. de wijze waarop derde-geïnteresseerden kunnen opkomen tegen deze verkoop (kort-geding-procedure civiele rechtbank);
 - d. de termijn waarbinnen de kortgedingprocedure aanhangig moet zijn gemaakt.

3. Indien er binnen de genoemde termijn geen kortgedingprocedure aanhangig is gemaakt, vindt ondertekening en uitvoering van de overeenkomst plaats.
4. Indien er binnen de genoemde termijn wél een kortgedingprocedure aanhangig is gemaakt, oordeelt de voorzieningenrechter. Het waterschap zal uitvoering geven aan de uitspraak, op moment dat deze onherroepelijk is.

Naar aanleiding van het Didam-arrest en de gevolgen die dit arrest heeft voor onroerende zaak-transacties bij overheidsorganisaties, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een handreiking opgesteld op basis van de inmiddels verschenen jurisprudentie. Daarin is tevens een aantal situaties beschreven waarin het gerechtvaardigd kan zijn om bij verkoop van een onroerende zaak van één serieuze gegadigde uit te gaan. Ook in dat geval moet sprake zijn van objectieve, toetsbare en redelijke criteria.

Het waterschap moet, als overheidsorganisatie, de richtlijnen van het Didam-arrest in acht nemen en de handreiking is daarbij een praktisch hulpmiddel.

Ten aanzien van situaties waarin sprake is van **één serieuze gegadigde**, geeft de handreiking een aantal voorbeelden, die de basis kunnen vormen voor de op te stellen objectieve, toetsbare en redelijke criteria, waarbij geen openbare selectieprocedure vereist is. Zoals:

- Er is sprake van versnipperd/gemengd eigendom binnen een planontwikkeling: Een integraal plan wordt geprojecteerd op gronden die eigendom zijn van het waterschap én van een marktpartij. Ontwikkeling is uitsluitend mogelijk wanneer de gronden in handen zijn van één partij die de ontwikkeling daadwerkelijk wil (en kan) realiseren.
- In geval van compensatie met vervangende grond of grondruil: slechts één partij kan de door het waterschap gewenste grond leveren en ter compensatie wordt door het waterschap vervangende grond aangeboden.
- In geval het te verkopen perceel grenst aan gronden van de (aspirant)koper. Het perceel ligt in de nabijheid of grenzend aan bestaand eigendom van de (aspirant)koper, zoals bijvoorbeeld snippergroen. Een en ander onder de voorwaarde dat er redelijkerwijs ook niet meerdere gegadigden te verwachten zijn. Hetzelfde kan ook gelden voor een perceel dat geheel omsloten is door eigendom van de (aspirant)koper;
- Er is door de (aspirant) koper al geïnvesteerd in de gronden of in het beheer daarvan;
- De (aspirant) koper beschikt over specifieke kennis/expertise die voor de ontwikkeling van de grond relevant is: bijvoorbeeld op het gebied van zorg, onderwijs, nutsvoorzieningen e.d..
- Het gaat om een uniek marktidee: Er is sprake van een initiatief vanuit de markt waaraan het waterschap wil meewerken. Een uniek idee is te definiëren als een idee dat het waterschap niet zelf ontwikkeld zou hebben.
- Er is sprake van lopende onderhandelingen die al vóór het Didam-arrest van 26 november 2021 gaande waren en waarbij bijvoorbeeld al concrete toezeggingen zijn gedaan, of veel geïnvesteerd is in voorbereiding, rapportages e.d. ;
- Etc.

Er zijn ook andere situaties waarin het voor het waterschap is toegestaan om de grond aan slechts **één serieuze gegadigde** aan te bieden, zoals bij:

- vrijwillige kavelruil: indien het waterschap deelneemt in een vrijwillige kavelruil of deze zelf opzet in het kader van bijvoorbeeld:
 - o een efficiëntere verkaveling van gronden en/of
 - o betere bereikbaarheid en/of
 - o het realiseren van taak-gebonden doelen van waterstaatkundige aard (waarbij het waterschap ook zelf gronden inbrengt).
- verkoop als gevolg van een verleende publiekrechtelijke vergunning door het waterschap, waarbij het - in alle redelijkheid - duidelijk is dat de onroerende zaak slechts aan één gegadigde verkocht kan worden;
- verkoop aan andere overheden in het algemeen/publiek belang;
- overige gevallen waarbij de redelijkheid en billijkheid, dan wel de beginselen van behoorlijk bestuur, rechtvaardigen dat de onroerende zaak slechts aan één vooraf bepaalde gegadigde zal worden verkocht.

Publicatie

In het kader van transparantie volgt uit het Didam-arrest het uitgangspunt dat ook in situaties van één op één-verkoop, de transactie wél gepubliceerd moet worden, onder vermelding van de criteria aan de hand waarvan het waterschap tot die keuze is gekomen. Derden die zelf geïnteresseerd zouden zijn in de desbetreffende gronden hebben dan gelegenheid om binnen een bepaalde termijn na publicatie

via een kort geding de transactie alsnog aan te vechten. De voorzieningenrechter toetst dan (privaatrechtelijk) of het waterschap op goede gronden de desbetreffende transactie is aangegaan.

Gronden met waterschapfunctie

De gronden met een waterschapfunctie, die noodzakelijk zijn voor de taakuitoefening van het waterschap, worden in beginsel niet verkocht. Wanneer gronden in eigendom van het waterschap wél worden verkocht, dan gebeurt dit onder voorwaarden en is de keuze steeds afhankelijk van toetsing aan waterschapbelangen, eventuele neveloelen en het beschikbare alternatief. Indien gekozen wordt voor een dergelijk alternatief in plaats van (behoud van) eigendom, is het van belang dat ook dan de beschikbaarheid van de gronden gewaarborgd blijft voor de taakuitoefening én de voor het waterschap gewenste functie behouden blijft. Verwezen wordt naar de nadere uitwerking in H.5.

Overtollige gronden

Voor andere, overtollige gronden geldt een 'Ja, mits...' beleid. Verkoop van deze gronden gebeurt conform de in artikel 5.1 omschreven verkoopmethodiek, behalve wanneer in bijzondere gevallen gemotiveerd wordt afgeweken, in het belang van het waterschap. Onder deze categorie vallen ook de gronden van de voorraadrekening, die geen waarde meer hebben als ruil- en of compensatiegronden voor de verschillende projecten.

Overige gronden

Dit betreft de categorie gronden die geen waterschapfunctie (meer) heeft, zoals gronden die niet vanuit strategische overwegingen moeten worden behouden en evenmin worden verpacht. Deze gronden worden verkocht. Voor het merendeel betreffen dit vervallen onderhoudspaden, (al dan niet gedempte) watergangen, keringen en/of overhoekjes. Het kan gaan om eigendommen met een geringe of nihil marktwaarde. Een veel gebruikte benaming is 'snippergroen'. Deze overige gronden worden tegen een marktconforme prijs aangeboden aan de eigenaar van het direct aangrenzende perceel. Een 'waterdeel' van de watergang wordt voor een symbolisch bedrag overgedragen. Lukt een dergelijke onderhandse verkoop niet, dan worden deze gronden eventueel openbaar verkocht.

9.8 Voorraadrekening (VRR)

9.8.1. Algemeen

De grote natuur- en wateropgave en daaraan gestelde deadlines vragen om een actieve grondpolitiek als één van de instrumenten om de doelen te realiseren. Ook gerelateerd aan de opstart van Gebieds Gerichte Aanpak (GGA) gebieden en watertransitie is een grondvoorraad cruciaal. Grond blijft de grote motor achter succesvolle doelrealisatie, waarbij de grondaankoop enkel plaats zal vinden op die locaties waar het nodig is om de doelen en transitie(s) op gang te brengen. Voor het waterschap heeft agrarisch grondbezit vrijwel altijd een tijdelijk karakter.

Om deze grond te kunnen aankopen beschikt het waterschap over een voorraadrekening, de VRR. Deze VRR zorgt ervoor dat het waterschap actief kan opereren op de grondmarkt en zowel ruil- als projecten-gronden kan verwerven zonder eventuele vertraging als gevolg van het (nog) niet beschikbaar hebben van (project)budgetten.

De VRR wordt ingezet om met name gronden aan te kopen voor het proces Realisatie Watersysteem, maar is natuurlijk ook inzetbaar voor andere processen. Er wordt gebruik gemaakt van de VRR tot het moment dat er een krediet beschikbaar is gesteld waarmee de kosten gefinancierd kunnen worden. Met dit krediet zal de VRR vervolgens ook 'aangezuiverd' worden.

Aankopen bestemd voor de (toekomstige) inrichtingsprojecten worden gefinancierd vanuit de VRR. Aankopen die niet concreet bestemd zijn voor (toekomstige) inrichtingsprojecten alsmede strategische aankopen in dat kader, vinden uitsluitend plaats indien daarvoor krediet beschikbaar is of komt. De opdrachtgever tot aankoop (meestal de beheerder van de locatie) is hiervoor verantwoordelijk.

De VRR is met name bestemd voor gronden voor waterdoelen/projecten van het proces Realisatie Watersysteem en incidenteel voor andere processen. Tevens kan de VRR ingezet worden voor de aankoop van strategische gronden en van NNB-gronden waarvan het waterschap geen eindbeheerder wordt maar wel nodig zijn voor doelrealisatie.

In de situatie dat sprake is van de aankoop van een compleet bedrijf, wordt deze aankoop tegen boekwaarde op de VRR gezet. Dat betekent dat een eventuele afwaardering (bijvoorbeeld bij sloop gebouwen, onrendabele top etc) vanuit een andere bron gefinancierd dient te worden. Hiervoor zijn meerdere mogelijkheden, waaronder sloop- en stoppersregelingen, projectbudget, bijdragen van partners en een apart budget voor 'verlies op gebouwen'.

(Pro-)actief aankopen op de VRR heeft een aantal voordelen:

- Slagkracht: het waterschap is niet afhankelijk van procedures en voorwaarden die door partners worden gehanteerd;
- Beschikbaarheid: grond op de VRR zal zelf gelabeld worden voor een doel en de inzetbaarheid is niet afhankelijk van (de aankoopdoelen van) de partners;
- Beheer: het beheer kan van grote invloed zijn op toekomstige inzetbaarheid van bepaalde gronden. Het beheer kan namelijk zodanig worden uitgevoerd dat daarmee op voorhand de te bereiken doelen ondersteund worden.

Samenwerking met partners

Het waterschap maakt óók gebruik van de grondportefeuille van partners, waaronder het GOB en gemeenten. Binnen de diverse GGA- en andere trekkersgebieden zijn met deze partners afspraken gemaakt welke partij voor de grondverwerving als trekker zal optreden. Wanneer dat het waterschap is, zal het waterschap voor de grondverwerving het gezicht naar buiten zijn en ook de transacties sluiten.

In (grootschalige) transacties kunnen op dossierniveau ook partners gevraagd worden om te participeren. De verantwoordelijkheid voor de transacties blijft echter bij de desbetreffende trekker liggen. Verder vindt afstemming met de partners plaats over wie welke grond wil aankopen en wordt gebruik gemaakt van elkaars (ruil)gronden.

Gezamenlijke grondbank

Er lopen diverse initiatieven vanuit de rijksoverheid en provincie om te onderzoeken of er een grondbank kan worden opgericht. Via deze grondbank kunnen gronden worden aangekocht, bijvoorbeeld in de situatie van beëindigingsregelingen voor agrarische bedrijven. Het is momenteel nog onduidelijk of en hoe een eventuele landelijke of provinciale grondbank vorm zal krijgen.

Zou op enig moment sprake zijn van een grondbank, dan werkt het waterschap bij voorkeur samen met mede-overheden, waarbij de participatie zodanig wordt ingericht dat dit kansen biedt voor het waterschap in plaats van bedreigingen. Een gezamenlijke grondbank zou een waardevolle aanvulling kunnen zijn op de huidige VRR voor situaties waar de VRR de benodigde ruimte niet kan bieden of de risico's te groot zijn. Het voordeel is erin gelegen dat met een grondbank sneller en efficiënter op de grondmarkt geopereerd kan worden, zonder discussie tijdens de aankoop over mogelijke toekomstige inzet en/of financiering van de grond. Dit zal met name gelden voor locaties waarbij het individueel belang van de partners ondergeschikt is aan een (groot) gezamenlijk belang.

Waar mogelijk wordt bij grondverwerving samengewerkt met partners, zowel qua strategie als voor het inzetten van elkaars eigendommen.

9.8.2 Voorwaarden VRR

De toepassing van de VRR is vastgelegd in een separaat protocol. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Er geldt een limiet van 600 ha (AB 13-07-2022).
- Uitgangspunt is dat grond maximaal 10 jaar de VRR belast, tenzij het gewenst is deze grond (rekening houdend met het WBP) langer in bezit te houden. Dit wordt in overleg met de budgetverantwoordelijke besloten.
- De VRR is bestemd voor gronden voor waterdoelen/projecten ten behoeve van het proces Realisatie Watersysteem. Hierop is een uitzondering gemaakt (AB 25-02-2015) voor NNB-gronden waarvan het waterschap geen eindbeheerder wordt.
Wel bestaat de mogelijkheid om de VRR in te zetten voor andere processen indien hiermee een bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van bestuurlijke doelen.
- De projectgronden van Realisatie Watersysteem blijven tot aan de gunning van het werk op de VRR staan.
- De manager Realisatie Watersysteem is in beginsel budgetverantwoordelijk voor de VRR, de toetsing van aankopen is gemandateerd aan de Senior Medewerker Grondzaken.
Vóórdat onderhandelingen opgestart worden over de verwerving van gronden, is toestemming van de Senior Medewerking Grondzaken vereist.
- Grond op de VRR mag niet zodanig worden bewerkt of beïnvloed vanwege voorbereidende projectwerkzaamheden (bijvoorbeeld inrichting gronden) dat daardoor de grond moet worden afgevaardeerd.

9.8.3 Beheer

Tot op het moment dat de gronden van de VRR worden ingezet voor de realisatie van projecten of werken of als ruilgrond en/of compensatiegrond, worden deze gronden zo veel mogelijk gebruikt volgens de bestaande functie, waarbij gestreefd wordt naar behoud van waarde. Dit houdt onder meer in dat agrarische grond, agrarisch moet worden gebruikt en dat bijvoorbeeld groen- en natuurstroken worden onderhouden.

Het waterschap kan deze gronden tijdelijk in gebruik geven bij derden. Van belang is dat de tijdelijkheid wordt gewaarborgd én dat de gronden steeds op korte termijn vrij beschikbaar kunnen zijn. Het waterschap kan daarvoor gebruik maken van de instrumenten geliberaliseerde pacht, huur of bruikleen, afhankelijk van de aard van de gronden.

9.9 Vastgoedadministratie

De vastgoedadministratie behelst onder andere de navolgende aspecten:

- Vastgoedtransacties;
- Zakelijke rechten en erfdienstbaarheden;
- Overeenkomsten rondom gebruik (pacht/huur/erfpacht etc).

De vastgoedadministratie wordt centraal geregistreerd in het systeem P8. Deze vastgoedapplicatie geeft op perceelniveau gedetailleerd inzicht over bovengenoemde aspecten, alsmede in de voortgang van de desbetreffende dossiers (fasering, logboeken etc).

De implementatie van P8 is enkele jaren geleden gestart. Doorontwikkeling van het systeem moet ervoor zorgen dat er ook betere prognoses gemaakt kunnen worden over (rest)opgaves etc.

9.10 Organisatie en diensten derden

De vakgroep Grondzaken is het centrale aanspreekpunt (via grondzaken@dommel.nl) voor vastgoedtransacties, zakelijke rechten, overeenkomsten rondom gebruik etc. Deze taken wordt verricht door een team van rentmeesters en ondersteunende medewerkers.

Daarnaast worden enkele diensten extern betrokken. Hiervan is sprake als het niet anders kan (notaris), of vanwege externe deskundigheid (taxateurs) dan wel om capaciteitsredenen (rentmeesters).

Notaris

Voor de inzet van notarisdiensten is een raamovereenkomst opgesteld samen met het proces Inkoop. Hierbij zijn regionale notariskantoren gevraagd om in te schrijven voor de te verrichten diensten. Periodiek wordt de raamovereenkomst geëvalueerd en verlengd dan wel opnieuw op de markt gezet.

Taxateurs/rentmeesters

Voor de inzet van taxateurs/rentmeesters wordt gewerkt met een zogenaamde 'kaartenbak'. Kantoren die in ons werkgebied gevestigd zijn, dan wel aantoonbare werkervaring in deze regio hebben, kunnen zich hiervoor aanmelden. De kaartenbak is opgedeeld in de categorieën 'taxeren', 'verwerven' en 'adviseren' en kantoren kunnen zich voor maximaal twee van de drie categorieën inschrijven. Vervolgens wordt op basis van de opdracht gekeken naar het taxatie-/rentmeesterkantoor dat het meest geschikt is. Bij grotere opdrachten wordt uiteraard het reguliere aanbestedingsproces gevolgd.

Aldus vastgesteld op 14 januari 2025,

het dagelijks bestuur,

E. de Ridder
watergraaf

H. Kielenstijn
secretaris