

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
6 december 2022

Ons kenmerk
PZH-2022-820650194
DOS-2021-0001321

Bijlagen
-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Behandelvoorstel motie 1139, grondbeleid ten behoeve van een robuuste en vitale landbouw en natuur

Geachte Statenleden,

Tijdens de begrotingsbehandeling 2023 op 9 november 2022 is de door GroenLinks, CDA, CU&SGP, PvdA en D66 ingediende motie 1139 aangenomen, met als titel 'het grondbeleid ten behoeve van een robuuste en vitale landbouw en natuur'. Naar aanleiding van deze motie zijn onderstaand de beschikbare grondinstrumenten geïnventariseerd die kunnen bijdragen aan een proactief grondbeleid voor een robuuste en vitale landbouw en natuur. Een aantal van deze grondinstrumenten is ook aan de orde gekomen in de lunchlezing van de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit (PAL) op 21 oktober 2022.

Het grondinstrumentarium is onlangs beschreven in de nieuwe 'Uitvoeringsnota Grondbeleid – een proactief en opgavegericht grondbeleid', die u is aangeboden op 19 april 2022 (PZH-2022-803515935/DOS-2021-0001321). Het grondbeleid is ondersteunend aan de doelen en maatregelen voor de opgaven zoals de robuuste en vitale landbouw en natuur. Deze doelen maken ook onderdeel uit van het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG). Provinciale Staten zijn geïnformeerd over het startdocument ZH-PLG, instellen van een provinciale grondbank ZH-PLG (DOS-2021-001321/PZH-2022-820650194) en de brief met de landbouwbijdrage aan gebiedsprogramma Zuid-Holland (PZH-2022-819641626/DOS-2021-0001321). De brief over de provinciale grondbank ZH-PLG is verzonden aan Provinciale Staten op 22 november 2022. Bij de provinciale grondbank ZH-PLG gaat het in de kern om het opbouwen van een strategische grondvoorraad voor het ZH-PLG die op een later moment kan worden ingezet in de verschillende gebiedsprogramma's en processen, waarbij zoveel als mogelijk ook zal worden gezien welke andere opgaven/doelen kunnen worden meegekoppeld.

Naast het grondbeleid zijn ook het ruimtelijke instrumentarium en diverse subsidieregelingen en de beschikbare middelen van belang voor het realiseren van de

opgaven in het landelijk gebied. We onderschrijven dat het inbrengen van (ruil)grond, zoals ook naar voren kwam in de PAL-lezing, van essentieel belang is voor het realiseren van de opgaven landbouw en natuur.

Hieronder treft u een korte weergave van het beschikbare grondinstrumentarium. Een meer uitgebreide beschrijving treft u aan in de uitvoeringsnota grondbeleid.

Grondinstrument verwerving

Het grondinstrumentarium waarmee gronden en bijbehorende opstallen of het gebruik daarvan verkregen kunnen worden zijn achtereenvolgens: koop, vestigen van een zakelijk recht, strategische verwerving, kavelruil, onteigening, gedoogplicht, huur en de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Koop en vestiging zakelijk recht

Om een onroerende zaak in eigendom te verkrijgen, treedt de provincie minnelijk (ongedwongen) in onderhandeling met de eigenaar. De provincie verwerft onroerende zaken tegen een marktconforme waarde ofwel tegen marktwaarde.

Een voorbeeld van een zakelijk recht is een recht van erfpacht, waarmee de gerechtigde een zakelijk gebruiksrecht verkrijgt op de gehele onroerende zaak. Voor de realisatie van opgaven waarvoor een beheerder zich nog dient te bewijzen kan erfpacht een geschikt instrument zijn.

Strategische verwerving

Grondaankoop vindt plaats ten behoeve van het realiseren van provinciale doelen of opgaven. Indien zich kansen voordoen voordat sprake is van een project, is in de regel (nog) geen budget beschikbaar. Dan is het mogelijk strategisch gronden aan te kopen. Door proactief grondbeleid kan de provincie vroegtijdig een grondpositie verwerven, waardoor zij invloed kan uitoefenen op de toekomstige ontwikkelingen, waardoor deze sneller de gewenste richting uitgaan (waarbij aangekochte objecten ook als ruilobject kunnen worden gebruikt).

Voor het ZH-PLG is daarom ook een provinciale grondbank ingesteld. Er wordt daarmee de mogelijkheid geboden om grondvoorraad op te realiseren die weer ingezet kan worden voor de gebiedsprocessen aan grondeigenaren voor bijvoorbeeld ruiling of extensivering.

Landinrichting; (vrijwillige) kavelruil en (wettelijke) herverkaveling.

Als een wederpartij meer behoefte heeft aan (compensatie)grond dan een financiële vergoeding, kan een grondruil uitkomst bieden. Ruilen kan als overeenkomst (tussen twee partijen). Ruilen kan ook als kavelruil (tussen drie of meer partijen) óf als wettelijke herverkaveling, beide varianten in overeenstemming met de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Tussen de genoemde vormen van kavelruil en wettelijke herverkaveling bestaan verschillen in doorlooptijd, vrijblijvendheid en fiscale behandeling. De (instrumenten van de) Wilg gaat(n) straks op in de Omgevingswet en zijn daardoor inzetbaar vanuit het grondbeleid.

Een landinrichtingsplan kan door GS worden vastgesteld waarbij meerdere doelen in het landelijke gebied worden gerealiseerd. De wettelijk herverkaveling is onderdeel van een dergelijk plan.

Onteigening als ultimum remedium

De provincie verwerft in beginsel op minnelijke (ongedwongen) basis tegen een marktconforme waarde, waarbij wordt gezocht naar marktconforme maatwerkoplossingen (wat bijvoorbeeld ruilen kan betekenen). Als verwerving noodzakelijk is, een algemeen belang dient en het voornemen bestaat -blijkens een besluit daartoe- om onteigening als ultimum remedium in te zetten, dan kan volledige schadeloosstelling betaald worden. Er is dan geen sprake van ongeoorloofde staatssteun. Bij een volledige schadeloosstelling wordt naast een marktconforme prijs voor de aan te kopen onroerende zaken ook inkomens- en bijkomende schade vergoed.

Gedoogplicht

Een gedoogplicht opleggen houdt in dat een eigenaar (of andere rechthebbende) moet toestaan dat op, in, of boven zijn of haar grond werkzaamheden worden verricht en/of zaken worden aangebracht en onderhouden voor het algemeen belang. De eigenaar heeft recht op een vergoeding vergelijkbaar met de schadeloosstellingsregeling uit de Onteigeningswet.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De provincie kan ook de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) inzetten voor een provinciaal belang. Als de provincie op een perceel een voorkeursrecht op basis van de Wvg heeft gevestigd, dient de eigenaar bij voorgenomen verkoop zijn eigendom eerst aan te bieden aan de provincie. De Wvg kan worden toegepast als aan het perceel een niet-agrarische bestemming wordt toegekend (die afwijkt van het huidige gebruik) gekoppeld aan een nieuw ruimtelijk plan. Dit voorkeursrecht kan strategisch worden gebruikt als de overheid meer regie wil over een toekomstige gebiedsontwikkeling en daarbij grondspeculatie wil tegengaan. Omdat het initiatief – om te verkopen – bij de eigenaar blijft, is de Wvg een passief (en tijdelijk) instrument en dus minder geschikt als sturingsinstrument.

Grondinstrument uitgifte en overdracht

Het grondinstrumentarium waarmee gronden en bijbehorende opstallen kunnen worden uitgegeven en overgedragen zijn achtereenvolgens: in gebruik geven, verhuur, verpachting, erfpacht, overdracht volledig eigendom en overdracht bloot eigendom. Bij uitgifte blijft de provincie eigenaar, terwijl bij overdracht het eigendom vervreemd wordt. Het al dan niet grondeigenaar blijven is van belang voor de sturing en het behalen van provinciale doelen.

In gebruik geven

Een onroerende zaak in bruikleen geven, betekent dat een gebouw (bijvoorbeeld via een leegstandsbeheerder) wordt uitgeleend, om dit na verloop van tijd terug te krijgen, waardoor eventuele verjaring gestuit. In gebruik gegeven panden worden (anti-kraak)

bewoond of op andere wijze gebruikt, waarmee wederrechtelijke ingebruikname wordt voorkomen. Ook kan bij aankopen de verkoper de onroerende zaak nog tijdelijk in gebruik houden totdat het werk wordt uitgevoerd.

Verhuur

Grond die in de toekomst voor een opgave gebruikt wordt kan tijdelijk worden verhuurd (aan niet-agrariërs). Dit wordt jaarlijks getoetst aan de marktwaarde en zo nodig bijgesteld. De huurovereenkomsten worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex (CPI). De verhuur van onbebouwde grond leidt niet tot huurbescherming. Bijzondere vormen van verhuur door de provincie zijn jachtrecht en visrecht, die worden verleend op basis van de vigerende wetgeving (Wet Natuurbescherming en Visserijwet).

Verpachting

De provincie bezit circa 2.000 hectare agrarische grond die (jaarlijks) in geliberaliseerde pacht wordt uitgegeven aan agrariërs (in de zin van het Burgerlijk Wetboek) en aan agrarische natuurverenigingen. De omvang kan afnemen door verkoop, maar ook weer toenemen door aankoop. Deze gronden kunnen ook worden verpacht met beperkingen i.v.m. andere provinciale doelen, zoals NNN en weidevogel- of boerenlandvogelstellingen.

Erfpacht

Naast de uitgifte in pacht is er ook de mogelijkheid om (agrarische) grond in erfpacht uit te geven. Hiermee blijft de provincie (bloot) eigenaar en kan daardoor scherp sturen op het behalen van provinciale doelen. Erfpacht is nagenoeg vormvrij en daarom geschikt voor specifieke (maatwerk)afspraken. Door de langere looptijd kent erfpacht een duurzamer karakter en biedt het meer zekerheid dan geliberaliseerde pachtovereenkomsten. Met erfpacht afhankelijke opstalrechten kan eveneens maatwerk worden geboden in het geval grond en gebouwen een eenheid vormen.

Overdracht volledig eigendom

Eigendom is een sterk middel om invloed uit te oefenen op huidige en toekomstige opgaven. Door verkoop van eigendom verliest de provincie die invloed. Bij verkoop van volledig eigendom gelden onverkort de kernwaarden/uitgangspunten zoals opgenomen in de uitvoeringsnota grondbeleid. Voorbeelden van projecten waarbij verkopen en overdrachten plaatsvinden, zijn Grond-voor- Grond (GvG), Wet herverdeling wegen (WHW), Recreatie om de Stad (RODS), Provinciale Recreatie Gebieden (PRG), alsmede verspreid bezit. Overdracht vindt doorgaans plaats om beheer en onderhoud en eigendom in één hand te krijgen.

Overdracht bloot eigendom

Wanneer grond in erfpacht is uitgegeven aan een partij, dan kan de provincie enkel nog het zogenaamde bloot eigendom verkopen (omdat het erfpachtrecht reeds is uitgegeven).

Grondinstrument beheer

Het doel bij beheer is tweeledig: enerzijds het behoud van gronden en gebouwen die (kunnen) bijdragen aan de provinciale opgaven en anderzijds waardebehoud c.q. goed rentmeesterschap (lees: duurzaam kapitaalgoederen beheer). Het beheer van agrarische gronden resulteert meestal in geliberaliseerde pachtuitgifte met een looptijd van 1 tot 6 jaar (minus 1 dag). In deze geliberaliseerde pachtovereenkomsten zijn afspraken vastgelegd over teelt en maaischema's, alsmede over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, biodiversiteit, bemesting en bodemdaling (CO₂ - emissies), duurzaamheid en tenslotte natuurrealisatie c.q. zelfrealisatie van natuur (door agrariërs op eigen grond). Jaarlijks worden door GS de pachtprizen vastgesteld volgens een onafhankelijk getaxeerde rekenmethode. De pachtprijs is in beginsel vrij van btw, tenzij geopteerd wordt voor een btw-belaste verpachting wanneer dit naar het oordeel van de provincie gewenst is.

Grondgerelateerde instrumenten

Bij grondgerelateerde instrumenten kan worden gedacht aan subsidieregelingen, zoals de subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (die gericht is op functieverandering) en de subsidie Natuur en Landschap (die gericht is op investeringsmaatregelen). Bij het bepalen van de afwaardering is marktconformiteit het uitgangspunt. Voorts kunnen kwalitatieve verplichtingen worden opgenomen i.v.m. het nakomen van gemaakte afspraken. De bedrijfsverplaatsings- en beëindigingssubsidieregeling is een grondgerelateerd instrument als financiële stimulering om agrarisch ondernemers in staat te stellen om te verhuizen of te stoppen met hun bedrijfsvoering. De agrarisch ondernemer kan een tegemoetkoming in de kosten krijgen voor de daadwerkelijke verhuiskosten, deskundige kosten en investeringen op de nieuwe locatie.

Grondstrategieën

Grondbeleid is maatwerk: dus voor elke provinciale opgave wordt een op maatgemaakte grondstrategie opgesteld. Dit betekent met de stakeholders een gebiedsgerichte grondstrategie opstellen, die ondersteunend is aan de realisatiestrategie van de desbetreffende opgave. Een voorbeeld is de instrumentenkoffer die bestaat uit een breed palet van (grond)instrumenten om de zogenaamde NNN-zelfrealisatie mogelijk te maken. Zo is in de Krimpenerwaard, in samenspraak met partners, gekozen voor het behoud van provinciaal eigendom en vervolgens pachtuitgifte aan gebiedsbeheerders, alsmede later mogelijk via erfpacht. De provincie ondersteunt de ondernemers met het beschikbaar stellen van een deskundige.

Met de nieuwe Omgevingswet staan grote wettelijke veranderingen op stapel. Onderdeel van deze Omgevingswet is de Aanvullingswet grondeigendom met daarin een aangepaste onteigeningsprocedure. In ons grondbeleid is voorgesorteerd op deze ontwikkelingen. Overigens zijn er onder de Omgevingswet mogelijk ook nieuwe instrumenten beschikbaar. Die worden op dit moment nader verkend.

De kaders voor ons grondbeleid zijn vastgelegd in onze Financiële Verordening (FV), die is vastgesteld door PS op 9 maart 2022 (Statenbesluit: 7437). De kaderstellende

