

Spelregels provinciale grondbank ZH-PLG

Vastgesteld bij GS-besluit van 22 november 2022

PZH-2022-819641626

DOS-2021-0001321

1. Inleiding

Aanleiding is de startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) van het Rijk van 10 juni 2022, waarin bepaald is dat de provincies per 1 juli 2023 een uitgewerkt gebiedsprogramma moeten opstellen voor de realisatie van de NPLG-doelen voor stikstof, KRW/water, klimaat en biodiversiteit. De provincie Zuid-Holland stelt het startdocument Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) op 22 november 2022 vast. En vervolgens ook een gebiedsaanpak voor de drie deelgebieden Veenweide, Delta en Kust. Hierin worden onder andere doelen, proces/governance en instrumenten/financiën opgenomen. In het ZH-PLG zal, ook in de deelgebieden, inzicht worden gegeven in de beschikbare en nog te ontwikkelen instrumenten op het gebied van ruimte, grond en subsidies.

In de Uitvoeringsnota "Proactief en opgavegericht grondbeleid" (vastgesteld door GS op 19 april 2022) is de focus gelegd op een proactief grondbeleid, waarbij er onder andere meer aandacht komt voor strategische aankopen. Strategische aankopen kunnen gedaan worden om een grondpositie te verwerven ter realisatie van een beleidsdoel als die nog niet concreet is uitgewerkt of de dekking nog niet is geregeld.

Grond is in diverse opgaven in het landelijk gebied een (kritische) succesfactor. De stijgende grondprijzen door een vergrote vraag naar grond, een afnemende beschikbaarheid van goede grond en het feit dat een steeds beperkter aantal kopers de markt domineert, zorgen ervoor dat een groundbank in beeld komt als één van de instrumenten om de doelen van opgaven te kunnen behalen. Nadrukkelijk wordt gesteld dat dit één van de (grond)instrumenten is naast ruimtelijke ordening en subsidies.

De Uitvoeringsnota grondbeleid geeft verder aan dat verkend zal worden of een provinciale groundbank een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de ZH-PLG-doelen. Omdat er vooruitlopend op gebiedsplannen reeds grond wordt aangeboden en ook reeds is aangekocht is een opzet voor een provinciale groundbank gemaakt. Essentieel is dat er een herkenbare structuur en werkwijze is voor gronden en eventueel gebouwen die in het kader van het ZH-PLG worden verworven en weer uitgegeven. We kiezen ervoor om een grondvoorraad op te bouwen en beschikbaar te stellen aan de doelen in de gebiedsprocessen.

Gekozen wordt voor een proactieve verwervingsstrategie. Dit betekent dat we, vooruitlopend op de gebiedsprogramma's, kansen op de grondmarkt benutten en zo nodig strategische aankopen in het kader van het ZH-PLG doen.

De groundbank is een door de provincie opgebouwde grondvoorraad die door de provincie wordt uitgegeven in tijdelijk beheer als onderdeel van de gebiedsprocessen. In een later stadium bij uitvoering of na uitvoering van de gebiedsplannen kunnen gronden weer worden verkocht, overgedragen of in beheer worden gegeven. Deze keuze is onderdeel van de realisatiestrategie.

De looptijd van de groundbank zal gelijk zijn aan de looptijd van het NPLG/ZH-PLG. Gronden die aan het einde van de looptijd nog in eigendom zijn en niet aan een andere opgave kunnen worden gekoppeld, worden weer verkocht.

De ontwikkeling van het NPLG en de provinciale uitwerking daarvan is nog volop in beweging. Indien nodig zullen de spelregels van de groundbank daarop worden aangepast.

In dit document worden spelregels gegeven voor de groundbank onderverdeeld in aankoop (inclusief meekoppelkansen), tijdelijk beheer en uitgifte in de vorm van verkoop (eigendom of zakelijk recht (erfpacht)) en overdracht. Deze spelregels zijn aanvullend op de voor grondaankoop/verkoop alsmede het tijdelijk beheer reeds geldende regels en procedures.

2. Spelregels aankoop

1. PZH zal binnen het landelijke gebied op proactieve en doortastende wijze reageren op aankoopkansen van agrarische grond die een bijdrage kunnen leveren aan de ZH-PLG-doelen waaronder ook de stikstofdoelen. Hierbij kan met name worden gedacht aan het verwerven van grond voor extensivering, ruiling of verplaatsing die passen binnen de doelen van de gebiedsplannen. De gronden die beschikbaar komen worden ondergebracht in de grondbank.
2. De aankoopwaardigheid van de beschikbare grond of bedrijven zal worden beoordeeld door de betreffende gebiedsmanagers en opdrachtgevers van de ZH-PLG-doelen/programma's. De opdrachtgever Ontwikkeling en Grondzaken (OGZ) zal zorgdragen voor de beoordeling van de courantheid en risico's van de te koop aangeboden grond. Omdat snel handelen geboden is zal voor alle betrokken partijen een korte reactietermijn gelden. Hierover zullen werkafspraken in het programmateam ZH-PLG worden gemaakt. Het ambtelijk advies wordt uiteindelijk gegeven door de opdrachtgever ZH-PLG en de opdrachtgever OGZ.
3. Nadat ambtelijk positief geadviseerd is over de aankoop zal dit ter goedkeuring worden voorgelegd aan de portefeuillehouders ZH-PLG/stikstof en grondzaken. Indien daartoe aanleiding bestaat, bijvoorbeeld omdat er meekoppelkansen bestaan richting andere opgaven/doelen, kan de bestuurlijke afstemming worden verbreed.
4. Nadat bestuurlijk het groene licht is gegeven voor de aankoop zal conform de geldende mandaten, regels en procedures de grond worden aangekocht.
5. De grondbank heeft betrekking op de gehele provincie Zuid-Holland. Er zal geen onderscheid gemaakt worden tussen (deel)gebieden. In een later stadium, als de gebiedsplannen zijn vastgesteld en in uitvoering zijn vanaf 2024, kan eventueel ingezet worden op grondbanken voor deelgebieden. Dit vraagt dan een nieuwe afweging en besluitvorming over financiering en zeggenschap.
6. Agrarische grond in het landelijke gebied buiten de gebieden van de ZH-PLG-opgave kan ook worden aangekocht als die kan dienen voor onder andere ruilgrond, extensivering of verplaatsing.
7. Gronden die reeds verworven worden of zijn voor andere opgaven zoals het NNN, Grond-voor-Grond of infrastructuur worden (nog) niet in de grondbank opgenomen. Wel is het mogelijk dat "restpercelen" van andere opgaven door de ZH-PLG grondbank worden overgenomen (meekoppelen). In een later stadium kan grondvoorraad worden toegevoegd met inachtneming van de financiële kaders. Ook bij grondaankopen ten behoeve van andere opgaven/doelen dient te worden bezien of er kansen kunnen worden benut voor het ZH-PLG inclusief stikstofdoelen.
8. Aankoop vindt plaats op basis van marktwaarde tenzij er een (project)besluit is om volledige schadeloosstelling ('onteigeningsbasis') te bieden. De bereidheid om onteigening in te zetten is wél randvoorwaardelijk om over te kunnen gaan tot het betalen van volledige schadeloosstelling. In kader van het ZH-PLG wordt ook gezocht door Rijk en provincie naar aanvullend instrumentarium en/of regelingen. Indien hiervoor gronden en gebouwen worden aangekocht worden deze ook ondergebracht in de grondbank.
9. De aankoop richt zich op grond en indien wenselijk worden erf en gebouwen mee aangekocht. Indien deze situatie zich voordoet wordt, in overleg met de gemeente, een ruimtelijk plan opgesteld. De baten en kosten (waaronder die voor herontwikkeling en tijdelijk beheer) verbonden aan het erf en gebouwen dienen in de (financiële) business case van het aankoopbesluit te worden opgenomen.
10. Bedrijfsbeëindiging kan plaatsvinden in het kader van Rijksregelingen zoals de MGA-1. De daarbij geldende regels voor doorhalen van productierechten en vergunningen ("stikstofruimte") worden dan toegepast. Indien er ook grond wordt aangekocht dan wordt dit ondergebracht in de provinciale grondbank. In aanvulling op rijksregelingen kan de provincie ook besluiten om bedrijven die willen beëindigen aan te kopen met daarbij het doorhalen van productierechten en vergunningen. Deze aanpak moet voldoen aan de regels voor staatssteun. De grondbank richt zich overigens alleen op agrarische bedrijven (zie ook punt 12). De provincie koopt geen losse of aparte stikstofruimte. Bij aankoop voor andere dan ZH-PLG-doelen (bijvoorbeeld voor infrastructuur of NNN) zal altijd nagegaan worden of er meekoppelkansen zijn en daarmee ook grond aan de provinciale grondbank wordt toegevoegd.

11. De provinciale grondbank gaat niet over toedeling van vrijkomende vergunningruimte. Dit moet op basis van het daarvoor geldende provinciale beleid al dan niet via een doelenbank worden vastgesteld.
12. De grondbank richt zich alleen op de aankoop van agrarische gronden en erf/gebouwen. Aankoop van ander vastgoed gerelateerd aan industriële bedrijfsactiviteiten (bijvoorbeeld mestverwerking) waarmee stikstofdepositie wordt verminderd valt buiten de scope van de provinciale grondbank. Afwegingen over eventuele aankoop daarvan dienen binnen het stikstofprogramma of ZH-PLG plaats te vinden.
13. Bij ieder besluit tot aankoop voor de grondbank behoort een plan voor het tijdelijk beheer (met daarin onder meer de beperkende voorwaarden bij pachtuitgifte; zie ook par. 3) Ook dient er dekking te worden geregeld voor de uitvoerings-, beheer- en eventueel herontwikkelingskosten. Alle kosten en baten voortvloeiend uit de aankoop dienen inzichtelijk te worden gemaakt in de (financiële) business case als onderdeel van het aankoopbesluit. Uiteraard met inachtneming van de noodzakelijke snelheid en slagvaardigheid om de aankoop te kunnen realiseren
14. De aankoop vindt plaats onder aanwending van de beschikbare provinciale en rijksbudgetten voor het ZH-PLG.

3. Spelregels tijdelijk beheer

1. In het voorstel van besluitvorming voor de aankoop van de grond en mogelijk erf en gebouwen, dienen alle relevante financiële aspecten te worden toegelicht voor het tijdelijke beheer (kosten en baten).
2. Het tijdelijk beheer moet ook onderdeel zijn van de realisatie- en beheerstrategie van de gebiedsprogramma's.
3. Het tijdelijke beheer vindt plaats conform de Uitvoeringsnota grondbeleid (onder andere level playing field/gelijkberechtiging) en maatwerk in samenhang met de gebiedsprogramma's is hierbij mogelijk. Het tijdelijke beheer sluit aan, wat betreft de beperkende voorwaarden, bij de spelregels van het pachtbeleid uit de Uitvoeringsnota en het jaarlijks door GS vast te stellen pachtprizenbesluit (beperkende voorwaarden en prijzen).
4. Aanvullend hierop geldt dat het tijdelijk beheer voor agrarische grond (uitgifte) waar mogelijk samen met de betrokken gebiedspartijen/ eigenaren plaatsvindt op basis van de spelregels pachtuitgifte en het pachtprizenbesluit.
5. Voor het tijdelijk beheer van het erf en gebouwen zal in overleg met de betreffende gebiedsmanager/opdrachtgever aanvullende afspraken (maatwerk) worden gemaakt in lijn met de doelen voor het gebied en het pachtprizenbesluit.
6. Gezien de lange looptijd van het NPLG/ZH-PLG en de gebiedsprocessen (tot zeker 2030) wordt gestreefd naar meerjarige (geliberaliseerde) pachtovereenkomsten. Dit geeft meer zekerheid voor de pachter en komt ook de kwaliteit van de grond ten goede (duurzaam beheer).
7. Ten aanzien van aangekochte erf/gebouwen kan in aankoopbesluit worden besloten om tot herontwikkeling over te gaan. Dit dient in het aankoopbesluit en de daarin opgenomen (financiële) business case te worden toegelicht. De kosten en herontwikkeling en de verkoopbaten komen laste c.q. ten gunste van de grondbank ZH-PLG tenzij blijkt dat de erf/gebouwen kunnen worden overgenomen door een andere provinciale opgave/doel. Het beheer van erf en gebouw moet hier dan ten dienste van staan.

4. Spelregels verkoop overdracht en uitgifte

1. In de grondbank worden de gronden tijdelijk ondergebracht totdat deze kunnen worden ingebracht in het betreffende ZH-PLG- gebiedsproces bijv. voor ruiling, extensivering of verplaatsing, in lijn ook met de beoordeling die heeft plaatsgevonden t.a.v. de aankoopwaardigheid.
2. Zolang de agrarische grond en eventueel erf/gebouwen in de grondbank zitten, wordt ervan uitgegaan dat de bestaande agrarische functie gehandhaafd wordt en is afwaardering (van de boekwaarde = aanschafwaarde) niet aan de orde. Op het moment dat de grond uit de grondbank overgaat via een verkoop of overdracht via een (gebieds)plan naar een gebiedsprogramma of opgave zal er helderheid moeten bestaan over de toekomstige functie van de grond en dus over de eventuele afwaardering van de boekwaarde ten laste van het betreffend gebiedsprogramma of opgave. Er zijn diverse vormen van verkoop en overdracht waaronder ook erfpacht (zie de Uitvoeringsnota grondbeleid).
3. Indien gronden/gebouwen geen bijdrage leveren aan het ZH-PLG of andere provinciale opgaven/doelen dan worden deze weer verkocht (vergelijk systematiek strategische grondaankopen) eventueel onder voorwaarden in aansluiting op het provinciale beleid. Als een andere opgave/doel de grond/gebouwen wil overnemen dan gebeurt dat tegen de initiële aanschafwaarde (boekwaarde) en onder verrekening van alle gemaakte kosten; voorts zal worden gekeken of regionale partners (bijv. gemeenten) de grond kunnen inzetten voor hun opgaven uiteraard passend binnen de Uitvoeringsnota grondbeleid (een taxatie en binnen de spelregels van level-playing-field). De hieruit voortvloeiende baten komen ten goede aan de grondbank.
4. Verkoop wordt op dezelfde manier bepaald als de aankoop, namelijk door een besluit van de betrokken gedeputeerden ná het ambtelijke advies van de gebiedsmanager/opdrachtgevers, opdrachtgever ZH-PLG en opdrachtgever OGZ.

Addendum bij spelregels provinciale grondbank ZH-PLG inzake de organisatie, financiën en risico's

1. Organisatie

Functie	Wie
Bestuurlijk opdrachtgever	Coördinerend PH NPLG Jeannette Baljeu
Bestuurlijk aankoopmandaat	PH Grondzaken Willy de Zoete
Opdrachtgever vanuit de opgave	Opdrachtgever ZH-PLG en gedelegeerd naar de programma-manager ZH-PLG en/of gebiedsmanagers
Ambtelijk opdrachtgever voor aankoop, beheer en verkoop	Opdrachtgever OGZ
BA aankoop, beheer en projectleider grondbank	Geleverd door OGZ

De opdrachtgever OGZ draagt zorg voor het beheer van de grondbank (fysiek, administratief, financieel), hierbij aansluitend bij de huidige werkwijze en systematiek voor groene grond, d.w.z. registratie in het provinciaal vastgoedstelsel P8 en financiële verantwoording conform de regels die gelden voor (groene) grond.

2. Financiële aspecten grondbank

Per aankoop(besluit) worden de financiële dekking en risico's beoordeeld en vastgelegd. Hierbij dienen de uitvoerings- en beheerkosten alsmede de dekking, en de baten (met name uit tijdelijk beheer) daarvan inzichtelijk te worden gemaakt in het aankoopbesluit door middel van een (financiële) business case. De afwaarderingskosten als een gevolg van een gewijzigd toekomstig gebruik (functie) worden bepaald en in de financiële administratie verwerkt op het moment dat de uitgifte naar het ZH-PLG gebiedsprogramma plaatsvindt en komt ten laste van het betreffende budget van het ZH-PLG.

Financiering vindt primair plaats vanuit de bestaande budgetten voor het ZH-PLG. Per 1 november 2022 zijn de volgende budgetten beschikbaar (dit is voor een groot deel nog in ontwikkeling):

- Budget Impulsgelden Veenweide (gronden Meije 86 en Noordse Dorpweg 29 aangekocht).
- Budget Provinciale uitvoeringskosten NPLG 2022 en 2023 (2 x € 10 miljoen) (erf en gebouwen Noordse Dorpweg 29 aangekocht).
- Aankopen in kader van budget PAS-melders (onderdeel van het budget provinciale uitvoeringskosten NPLG 2022 en 2023 op basis van een nog vast te stellen plan van aanpak).
- Optioneel: versnellingsgelden NPLG van het rijk 2022 en 2023 ((nog) niet toegekend).
- Optioneel: aankopen uit bronmaatregelen MGA-1 (onlangs verlengd tot 30 november 2022) van het Rijk en eventueel nieuwe regelingen bronmaatregelen stikstof .
- Optioneel: toekomstig provinciaal budget NPLG/transitiefonds (beschikbaarstelling door het Rijk), in te dienen bij provinciaal gebiedsplan juli 2023.
- Optioneel : inzetten provinciale voorfinancieringsfaciliteit voor strategische aankopen van maximaal € 15 miljoen per jaar zoals vastgesteld in de Financiële verordening en de Nota grondbeleid.

Op voorhand is lastig in te schatten welk budget benodigd is voor de grondbank ZH-PLG. Dit hangt samen met het aanbod in de markt en de nog op te stellen gebiedsplannen. In de aankoopbesluiten worden de financiële aspecten geconcretiseerd en dus de budgetbehoefte. Er is voor 2022 budget beschikbaar. Voor navolgende jaren zal via de begrotingscyclus een zo goed mogelijke raming van de baten/lasten worden gedaan op basis van de reeds genomen en de verwachte aankoopbesluiten.

De financiële begroting en verantwoording van grondbank (balans, kosten en baten) gebeurt conform de Bbv en vindt plaats via de P&C-cyclus en in overleg met FJZ. In de paragraaf grondbeleid zal hierop ook specifiek worden ingegaan. Ook via de ZH-PLG-rapportagelijnen zullen PS/GS nader worden geïnformeerd.

3. Risico's

De risico's van een provinciale ZH-PLG grondbank omvatten de normale risico's die spelen bij grond aan- en verkoop en bij tijdelijk beheer. De grondbank biedt daarentegen een kader om de risico's in samenhang te beheersen. De financiële risico's bij courante grond zijn beperkt, bij erven/opstallen zijn de risico's over het algemeen hoger maar worden via een Business Case in beeld gebracht (inclusief eventuele herontwikkelingskosten). Er is geen sprake van een grondexploitatie dus de daaraan verbonden risico's zijn niet van toepassing. Het effect van de grondbank op de lokale grondmarkt is moeilijk in te schatten. Dit zal ook samenhangen met de maatregelen en instrumenten die het Rijk wil gaan inzetten.

In het aankoopproces worden zoals te doen gebruikelijk de risico's zoveel mogelijk beperkt door bijvoorbeeld onafhankelijke taxaties en milieukundige onderzoeken