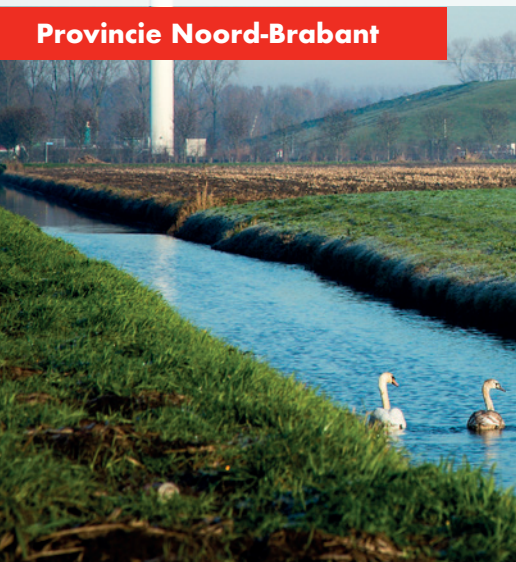




Nota grondbeleid 2022

19 juli 2022

Provincie Noord-Brabant



Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Het belang van provinciaal grondbeleid	4
1.2	Waarom een nieuwe nota grondbeleid?	4
1.3	Wat is nieuw in deze nota?	6
2.	Contouren van het provinciaal grondbeleid	7
2.1	Wat is provinciaal grondbeleid?	7
2.2	Provinciaal grondbeleid vooral voor landelijk gebied	7
2.3	Grondinstrumenten	8
2.4	Grondstrategieën	8
2.5	Grondbeleid en Omgevingswet	9
2.6	Verhouding met Beheersstatuut ontwikkelbedrijf	9
2.7	Plaats van deze nota grondbeleid in de provinciale beleidsstructuur	10
3.	Bevoegdheidsverdeling GS en PS	12
3.1	Toepassing grondinstrumenten door GS en PS	12
3.2	Grondbeleid (hoofdstukken 4, 5 en 6) bevoegdheid PS; rest van de nota bevoegdheid GS	12
4.	Uitgangspunten van het grondbeleid	13
4.1	Twee basisprincipes	13
4.2	Algemene uitgangspunten	13
4.3	Uitgangspunten voor aankoop van grond en/of opstallen	14
4.4	Uitgangspunten voor beheer van grond en/of opstallen	15
4.5	Uitgangspunten voor verkoop en uitgifte in erfpacht van grond en/of opstallen	17
4.6	Uitgangspunten voor grondbanken	17
5.	Grondruil	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Vrijwillige grondruil	19
5.3	Wettelijke herverkaveling in het kader van een landinrichtingsproject	19
5.4	Bevoegdheid Gedeputeerde Staten	20
5.5	Voorwaarden voor inzet landinrichting met wettelijke herverkaveling	20
6.	Onteigeningsbeleid	21
6.1	Inleiding	21
6.2	Wijziging onteigeningsprocedure door Omgevingswet	21
6.3	Onteigeningscriteria blijven hetzelfde; formele grondslagen worden ingeperkt	22
6.4	Samenhang VSS en onteigening	22
6.5	VSS/Onteigening vanuit perspectief van grondeigenaren	22
6.6	Bestaand onteigeningsbeleid voortzetten met aanpassing voor het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden	23

7.	Grondbanken	25
7.1	Strategische grondbank	25
7.2	Doelgebonden grondbanken en permanent grondbezit	27
7.3	Onderzoek naar pilot grondruilfonds Peelvenen	27
7.4	Omlabeling en concurrerende grondvragen	28
8.	Grondstrategie voor natuurnetwerk Brabant en ecologische verbindingzones	29
8.1	Beleidskader	29
8.2	Grondverwervingsopgave	30
8.3	Organisatie en realisatiestrategie handhaven	31
8.4	Organisatie	31
8.5	Realisatiestrategie robuust natuurnetwerk	33
8.6	Grondstrategie voor vijf complexe PAS-gebieden	34
8.7	Herinvesteringsplicht bij realisatie NNB door gemeenten	34
9.	Grondstrategie voor natuur, water en transitie landbouw buiten NNB en EVZs	35
9.1	Beleidskaders	35
9.2	Grondverwervingsopgave	35
9.3	Nog geen grond(verwervings)strategie	35
9.4	Transitie landbouw en inzet van grond	35
9.5	Erfpacht voor natuurinclusieve landbouw	36
10.	Grondstrategieën in het kader van GGA groen-blauw	37
10.1	GGA groen-blauw, instrumentenkoffer, uitvoerings- en grondstrategieën	37
10.2	Gebieden verdeeld in drie categorieën	38
10.3	Focus op gebieden van categorie 3	38
10.4	Invloed Nationaal Programma Landelijk Gebied en Stikstoffonds	39
11.	Grondstrategie voor infrastructuur	40
11.1	Beleidskader	40
11.2	Grondverwervingsopgave	40
11.3	Organisatie	40
11.4	Bestaande praktijk voortzetten	40
11.5	Anticiperend verwerven op basis van vrijwilligheid en programmatisch verwerven met onteigening als sluitstuk	40
11.6	Samenhang met fasering infrastructuurprojecten	41
11.7	Marktwaarde of volledige schadeloosstelling	41
12.	Grondstrategie voor energietransitie	42
12.1	Beleidskader	42
12.2	Brabantse ruimtevraag voor wind en zon op land	43
12.3	Situationele grondstrategie	43

13.	Grondstrategie voor opgaven in stedelijk gebied	44
13.1	Inleiding	44
13.2	Situationele grondstrategie	44
14.	Risico's en kansen	46
14.1	Risico's	46
14.2	Kansen	47
15.	Monitoring en evaluatie	48
15.1	Voortdurende monitoring en evaluatie van opdrachtuitvoering door ontwikkelbedrijf	48
15.2	Jaargesprekken met betrokken programma's	48
15.3	Specifieke evaluatie grondbeleid	48
15.4	Bevindingen uit beleidsevaluaties	49
16.	Uitgangspunten voor de ambtelijke organisatie van grondzaken	50
Bijlage 1:	Beschrijving grondinstrumenten	51
Bijlage 2:	Memo voorkeursrecht	58
Bijlage 3:	Ontheingingsprocedure: verandering van Ontheingingswet naar Omgevingswet	60
Bijlage 4:	Gelijkberechtiging en gelijkheidsbeginsel bij verkoop van grond door overheid	62
Bijlage 5:	Doelgebonden grondbanken, stand van zaken op 1 januari 2022	67
Bijlage 6:	Grondaankopen en subsidiëring van grondaankopen door het GOB	69
Bijlage 7:	Thema grond buiten NNB en EVZs in beleidskaders voor: natuur, water & bodem, landbouw & voedsel en stikstof	71
Bijlage 8:	Budgetten voor grondverwerving	74
Bijlage 9:	Vergelijking voorheen door PS vastgesteld grondbeleid met Nota grondbeleid 2022	76
Colofon		81

1. Inleiding

1.1 Het belang van provinciaal grondbeleid

Voor de uitvoering van het provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving is grond nodig en zijn soms ook opstallen nodig. Voor sommige activiteiten, bijvoorbeeld voor de aanleg van infrastructuur, is eigen grond van de provincie onontbeerlijk. Voor het bereiken van doelen in het kader van het natuurbeleid, het beleid voor water en bodem, het landbouw- en voedselbeleid, het klimaatbeleid en het energiebeleid, alsmede het verstedelijkingsbeleid is het kunnen inzetten van eigen grond zeer behulpzaam. Soms kan de provincie haar doelen overigens ook bereiken door het stimuleren van grondinzet, grondverwerving of grondruil door anderen en hoeft zij zelf geen grond te verwerven of in te zetten.

Het grondbeleid en diverse grondstrategieën beschrijven hoe de provincie zich op een doel- en rechtmatige manier begeeft op de grond- en vastgoedmarkt en dragen zo bij aan de verwezenlijking van het provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving. De komende jaren wordt het belang van het grondbeleid steeds groter, enerzijds vanwege de maatschappelijke opgaven waar de provincie voor staat en anderzijds omdat de grondmarkt in onze provincie onder toenemende druk staat. Dit is een gevolg van ruimteclaims van diverse sectoren, denk aan woningbouw en mobiliteit (aanleg van infrastructuur), energie (wind- en zonneparken op land), natuur (Natuurnetwerk Brabant NNB), water (Kaderrichtlijn Water KRW), landbouw (extensivering van de landbouw) en bodem.

1.2 Waarom een nieuwe nota grondbeleid?

De directe aanleiding om een nieuwe nota voor het provinciale grondbeleid te maken is het besluit van Provinciale Staten tot vaststelling van de Verordening treasury 2021,¹ waardoor ruimte is ontstaan voor maatschappelijke investeringen ten laste van de immunisatieportefeuille, bijvoorbeeld in grond. Hierdoor is de oprichting van een strategische provinciale groundbank mogelijk geworden. Dit roept de vraag op welke functies een dergelijke groundbank moet vervullen, welke omvang daarbij past, hoe zij moet worden ingericht en hoe zij zich verhoudt tot andere groundbanken. Deze vragen kunnen het beste worden beantwoord tegen de achtergrond van een actueel overzicht van het provinciale grondbeleid.

Daarnaast geeft een aantal andere ontwikkelingen aanleiding om het grondbeleid opnieuw vast te stellen.

Om te beginnen heeft de eindevaluatie van de nota Brabant Uitnodigend Groen (BrUG)² de noodzaak om de grondverwerving voor het Natuurnetwerk Brabant (NNB) te versnellen nogmaals onderstreept. Aanpassing van het grondbeleid kan hierbij helpen.

Vervolgens is in de recent vastgestelde (ontwerp-)beleidskaders voor de thema's water & bodem³ en landbouw & voedsel⁴ op diverse plaatsen tot uitdrukking gebracht dat de inzet van (ruil)grond een voorwaarde is voor de realisering van onderdelen van het beleid. Hierbij valt voor water & bodem met name te denken aan het beleid voor voldoende en schoon water in het kader van de Europese

1 Verordening Treasury Noord-Brabant 2021, vastgesteld door Provinciale Staten op 16 juli 2021, dossier 29/21

2 Brabant: Uitnodigend Groen, Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022; vastgesteld door PS op 21 september 2012 (dossier 50/12) en Evaluatie Beleidsnota Brabant Uitnodigend Groen, Berenschot en BügelHajema, 12 oktober 2021.

3 Regionaal Water en Bodem Programma 2022 – 2027 (RWP), vastgesteld door Provinciale Staten op 3 december 2021, dossier 71/21.

4 Ontwerp-Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030 "Brabant voorop in vernieuwend boeren, slim, waardevol, circulair en verbonden ondernemen in agrifood", vastgesteld door Gedeputeerde Staten in oktober 2021.

Kaderrichtlijn water (KRW), en het beleid voor vitale (landbouw)bodems. Voor landbouw & voedsel gaat het in algemene zin om de ondersteuning van de transitie van het landbouw- en voedselsysteem van versie 2.0 naar versie 3.0, en meer in het bijzonder om het bevorderen van natuur- en landschapsinclusieve landbouw.

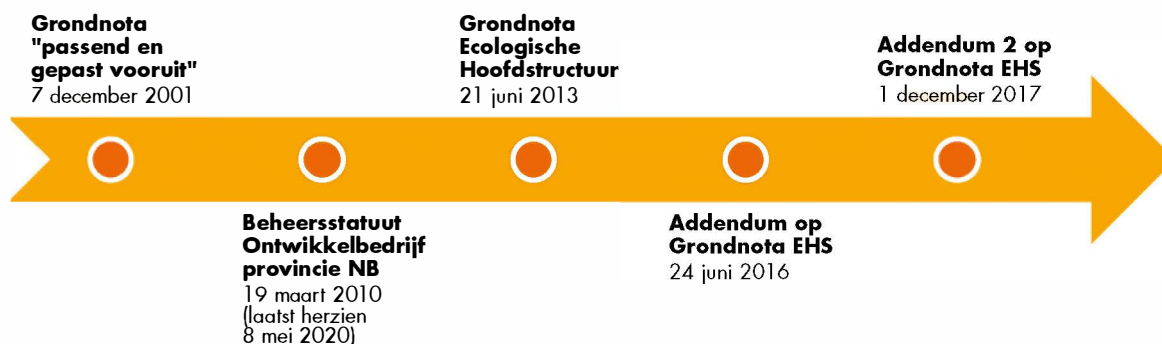
Ook de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS)⁵ en de daaruit voortgevloeide gebiedsgerichte aanpak (GGA) groen-blauw heeft geleid tot extra aandacht voor grondruil, grondverwerving en grondbeheer.⁶

Vaststelling van een nieuwe nota voor het grondbeleid biedt verder de mogelijkheid om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, naar verwachting op 1 oktober 2022 of 1 januari 2023, de gevolgen van deze wet voor het grondbeleid te beschrijven.

En "last but not least": al enige tijd bestaat de behoefte om alle aspecten van het provinciale grondbeleid, voor zover bestuurlijk van belang, opnieuw op elkaar af te stemmen en onder te brengen in één overzichtelijke nota. Het provinciale grondbeleid dateert oorspronkelijk uit 2001 en is op onderdelen verschillende malen herzien. Daarbij zijn componenten van het grondbeleid tot stand gekomen als onderdeel van andere beleidsontwikkelingen, zowel inhoudelijk (Grondnota EHS) als instrumenteel (Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf).

Het is kortom nu tijd voor een nieuwe nota grondbeleid.

Figuur 1.1: Bestaand grondbeleid⁷



5 Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 15 december 2020.

6 In april 2021 heeft het Kabinet bekend gemaakt dat het Rijk t/m 2030 € 2,9 miljard besteedt aan een natuurpakket, waarmee onder meer grond voor het Natuurnetwerk Nederland versneld moet worden verworven en ingericht (kamerbrief Minister van LNV van 24 april 2021, Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak). Volgens het coalitieakkoord 2022 komt er een stikstoffonds van € 25 miljard voor natuurherstel van en natuurontwikkeling in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, alsmede de transitie van de landbouw die daarvoor nodig is, tot 2035. Hiervan is € 6,9 miljard bestemd voor afwaardering van weidegrond. Zie ook paragraaf 10.4.

7 1. Notitie grondbeleid "Passend en gepast vooruit"; grondbeleid als instrument voor ontwikkelingsgericht handelen; door Provinciale Staten voor kennisgeving aangenomen onder vaststelling van een aantal uitgangspunten (PS 7 december 2001, dossier 111/01).

2. Het Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant, vastgesteld door provinciale Staten op 19 maart 2010, dossier 14/10; voor het laatst herzien in het Beheersstatuut ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant Versie 2.1, PS 8 mei 2020, dossier 18/20 (Bestuursopdracht Terugdringen woningtekort en leegstand & participeren in transformaties).

3. Grondstrategie realisatie Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (PS 20/21 juni 2013, dossier 34/13).

4. Addendum grondnota t.b.v. aankoop gronden voor PAS-herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden (PS 24 juni 2016, dossier 29/16).

5. Addendum 2 bij de Grondnota "Ecologische Hoofdstructuur Noord-Brabant" (PS 1 december 2017, dossier 77/17, Evaluatie BrUG)

1.3 Wat is nieuw in deze nota?

Het hart van deze nota bestaat uit de hoofdstukken 4 (uitgangspunten van het grondbeleid), 5 (grondruil) en 6 (onteigeningsbeleid). Deze hoofdstukken zijn voornamelijk opgebouwd door het bij elkaar brengen en (her)ordenen van het voorheen bestaande provinciale grondbeleid, met toevoeging van enkele vernieuwingen. Ook de grondstrategieën zijn voornamelijk ontleend aan voorheen bestaande documenten en praktijken. Over het geheel genomen kan, afgezien van de instelling van de strategische grondbank, 90% van de nota worden beschouwd als voortzetting van bestaand beleid.

De belangrijkste vernieuwingen zijn:

1. Het grondbeleid (hoofdstukken 4, 5 en 6) geeft aan Gedeputeerde Staten de nodige flexibiliteit om in te kunnen spelen op bijzondere situaties en/of veranderde omstandigheden; Gedeputeerde Staten kunnen hierdoor maatwerk leveren;
2. Gedeputeerde Staten bieden, uitgaande van de uitgangspunten voor het grondbeleid, zoveel mogelijk ruimte voor initiatieven van grondeigenaren die bijdragen aan het behalen van provinciale doelen (zie paragraaf 4.1); dit sluit aan bij de ontwikkeling waarin de provincie naast klassieke overheidsposities (rechtmatige en presterende overheid) ook posities als samenwerkingspartner en als een faciliterende, responsieve overheid inneemt⁸;
3. Het beleid voor de toepassing van drie dwingende grondinstrumenten (voorkeursrecht, onteigening en wettelijke herverkaveling) is nader bepaald, waarbij de eventuele inzet van onteigening voor Natura 2000/PAS-gebieden wordt gehandhaafd, met een min of meer technische aanpassing voor de tweede tranche PAS-maatregelen, en een opening wordt geboden voor de hernieuwde inzet van wettelijke herverkaveling in het kader van een landinrichtingsproject (zie paragraaf 4.3 en de hoofdstukken 5 en 6);
4. Het stimuleren van ruilprocessen is als uitgangspunt opgenomen (zie paragraaf 4.3);
5. Het beginsel van gelijkberechtiging bij verpachting, verhuur en ingebruikgeving en het gelijkheidsbeginsel bij gronduitgifte zijn verder uitgewerkt in het licht van het Didam-arrest van de Hoge Raad (zie paragrafen 4.4 en 4.5, alsmede bijlage 4);
6. De mogelijkheid om een strategische grondbank op te bouwen wordt geïntroduceerd, waarin de provincie in eerste instantie 500 ha landbouwgrond zal onderbrengen (strategische grondvoorraad), te verwerven in uiterlijk 5 jaar (zie paragraaf 7.1), hierdoor komt landbouwgrond in langjarig beheer van de provincie;
7. Alle andere grond van de provincie wordt verdeeld in doelgebonden groundbanken en permanent grondbezit (zie paragraaf 7.2);
8. De veranderingen die de Omgevingswet teweeg zal brengen voor het grondbeleid zijn aangegeven, inclusief een uitgebreide beschrijving van de nieuwe onteigeningsprocedure (zie voor onteigening hoofdstuk 4 en bijlage 3);
9. Het verschil tussen grondbeleid en grondstrategieën is aangegeven en de actuele grondstrategieën zijn beschreven (zie paragrafen 2.3 en 2.4, alsmede hoofdstukken 8 t/m 13).

In bijlage 9 is inzichtelijk gemaakt hoe deze nota zich verhoudt tot voorheen bestaand(e) grondbeleid en grondstrategieën.

⁸ Het onderscheid tussen de verschillende posities is ontleend aan het zogeheten NSOB model; zie "Sedimentatie in sturing, Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren", Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) 2015.

2. Contouren van het provinciaal grondbeleid

2.1 Wat is provinciaal grondbeleid?

In de kern is provinciaal grondbeleid het kader voor de manier waarop de provincie zich begeeft op de grond- en vastgoedmarkt, als koper, eigenaar-beheerder en verkoper, (erf)verpachter of verhuurder van grond en opstallen, en bij grondruil. Als overheid moet de provincie bij deze activiteit voldoen aan bijzondere normen, onder meer voortvloeiend uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hier staat tegenover dat de provincie over wettelijke middelen beschikt om zich een positie te verschaffen op de grondmarkt, zoals het vestigen van een voorkeursrecht en toepassing van onteigening.

Het formuleren en toepassen van grondbeleid is geen doel op zich, maar een hulpmiddel (instrumenteel beleid) voor de verwezenlijking van provinciale doelen voor de fysieke leefomgeving. Zo bezieen bevat het provinciaal grondbeleid het kader voor de manier waarop de provincie haar grondinstrumenten inzet ten dienste van de maatschappelijk gewenste, en bijna altijd samen met partners uit te voeren, gebiedsontwikkelingen zoals die zijn vastgelegd in ruimtelijke plannen en besluiten en in andere plannen en besluiten voor de fysieke leefomgeving. Waar mogelijk bevordert de provincie overigens, al dan niet met subsidie, dat grondeigenaren provinciale doelen op hun eigen grond realiseren ("zelfrealisatie").

Voor alle duidelijkheid: het grondbeleid gaat zowel over grond als over opstallen. Volgens het Burgerlijk Wetboek⁹ kunnen opstallen gebouwen, werken of beplantingen zijn. Grond en opstallen worden op veel plaatsen in deze nota in één adem genoemd; waar alleen sprake is van "grond" kunnen daar meestal ook opstallen onder worden begrepen.

Actief en faciliterend grondbeleid

De hier gebruikte omschrijving is een vorm van actief grondbeleid.¹⁰ Daarmee stuurt de overheid door middel van grondeigendom aan op verwezenlijking van haar doelstellingen. Dit in tegenstelling tot faciliterend grondbeleid, voorheen passief grondbeleid genoemd, waarmee de overheid haar doelen probeert te bereiken door beïnvloeding van eigenaren en gebruikers, meestal met publiekrechtelijke middelen, zonder zelf een eigendomspositie in te nemen. Dit gebeurt dan door het bevorderen van "zelfrealisatie" en waar nodig gebruikmaking van dwingende, publiekrechtelijke bevoegdheden. Tussen actief en faciliterend grondbeleid bestaan mengvormen. Denk bijvoorbeeld aan een grondruil die de provincie faciliteert met subsidie en waarin zij ook eigen grond inbrengt.

2.2 Provinciaal grondbeleid vooral voor landelijk gebied

De opgaven van de provincie die van belang zijn voor het grondbeleid liggen voornamelijk in het landelijk gebied. In deze grondnota wordt daarom de meeste aandacht besteed aan het grondbeleid en grondstrategieën voor het landelijk gebied, inclusief functies als infrastructuur voor verkeer en energievoorziening. Bij opgaven in het stedelijk gebied vervult de provincie tot nu toe slechts in een beperkt aantal situaties een rol als grondeigenaar of anderszins rechthebbende op de grond. Mogelijk zal dit in de toekomst vaker gebeuren. In die situaties is sprake van een situationele grondstrategie die vorm krijgt in samenwerking met gemeentelijke partners, zie verder hoofdstuk 13.

⁹ Artikel 5:101 BW

¹⁰ Bij actief grondbeleid voor het stedelijk gebied wordt de nadruk gelegd op de ontwikkeling van bouwlocaties en het kostenverhaal: "Met actief grondbeleid poogt de gemeente de bouwgrond voor de toekomstige bouwlocatie zoveel mogelijk in eigendom te krijgen. Zij zorgt voor de ruimtelijke planvorming en voor het bouwrijp maken, geeft de bouwpercelen uit (verkoop of in erfpacht) en maakt het gebied woonrijp. Zij dekt de kosten die zij maakt vanuit de gronduitgifte en blijft eigenaar van het openbaar gebied. (notitie "Grondbeleid in Nederland in historisch perspectief" van het Ministerie van BZK, juli 2021, pag. 10.)

2.3 Grondinstrumenten

Grondbeleid gaat over de inzet van grondinstrumenten. Enerzijds zijn dit privaatrechtelijke bevoegdheden voor het verkrijgen, beheren en uitgeven van grond, zoals het sluiten van overeenkomsten tot koop, kavelruil en verpachting. Anderzijds zijn het publiekrechtelijke bevoegdheden waarmee de provincie kan ingrijpen in de grondpositie van anderen, zoals het vestigen van een voorkeursrecht, verplichte herverkaveling in het kader van landinrichting, en onteigening.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de grondinstrumenten waarover de provincie beschikt. In bijlage 1 zijn de grondinstrumenten kort beschreven.

Tabel 2.1: Overzicht grondinstrumenten

Aankoop van grond en/of opstallen	Inrichting van gebieden	Beheer van grond en/of opstallen	Verkoop van grond en/of opstallen	Kostenverhaal
<ul style="list-style-type: none"> • Aankoop • Minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening, tegen volledige schadeloosstelling (VSS)* • Onteigening* • Koop/pacht-constructie (sale & lease back) • Voorkeursrecht* (Wvg/hst 9 Ow) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vrijwillige kavelruil • Wettelijke herverkaveling in kader van landinrichting* • Vestiging van een zakelijk recht • Gedoogplichten* • Samenwerkingsovereenkomst • Subsidie-regelingen* 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfpacht • Pacht • Verhuur • Verhuur woning op basis van Leegstandwet* (antikraak) • Ingebruikgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop via openbare inschrijving (tender) • Verkoop via makelaar of veiling • Onderhandse verkoop • Verkoop via huurkoop- of pachtconstructie 	<ul style="list-style-type: none"> • Grondexploitatieplan* (kostenverhaalsregeling in Ow) • Grondexploitatieovereenkomst* (kostenverhaalsovereenkomst in Ow) • Financiële bijdrage voor ontwikkeling van een gebied* (Ow)

De met * gemerkte instrumenten zijn publiekrechtelijk, de andere instrumenten zijn privaatrechtelijk.

2.4 Grondstrategieën

Provinciale Omgevingswet- en uitvoeringsprogramma's bevatten (in de toekomst) een of meer realisatiestrategieën. Voor zover daarbij aankoop, beheer en verkoop van grond en/of opstallen een rol speelt kan een grondstrategie hiervan deel uitmaken. In een grondstrategie wordt beschreven hoe, binnen de kaders van het grondbeleid, de provincie de betrokken opgave(n) samen met andere partijen verwezenlijkt (mede) met de inzet van grond. Voor enkele vanuit het oogpunt van grondbeleid belangrijke programma's zijn grondstrategieën opgenomen in deze grondnota. Zie hiervoor de hoofdstukken 8 t/m 13.

2.5 Grondbeleid en Omgevingswet

Naar verwachting treedt op 1 oktober 2022 of 1 januari 2023 de Omgevingswet (Ow) in werking. In 2020 is de Ow uitgebreid met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, waarin veel van de huidige publiekrechtelijke regels voor het grondbeleid zijn opgenomen, met enkele aanpassingen. De inhoud van onder meer de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en de Onteigeningswet gaat over naar de Omgevingswet.

In de regels voor grondinstrumenten brengt de Omgevingswet geen wezenlijke veranderingen, behalve in de regeling van de onteigeningsprocedure. Onder de Omgevingswet zal namelijk niet langer de Kroon de te onteigenen percelen aanwijzen op verzoek van een bestuursorgaan, maar zullen bestuursorganen dit zelf moeten doen, waarbij de bevoegdheid alleen zal toekomen aan de algemene bestuursorganen (Gemeenteraad, Algemeen bestuur waterschap, Provinciale Staten of Minister). In hoofdstuk 6 over het onteigeningsbeleid en in bijlage 3 wordt dieper ingegaan op deze wijziging.

Nog een belangrijke verandering die de Omgevingswet meebrengt is dat overheden (meer) werk moeten maken van participatie. Voor de toepassing van vijf van de zes kerninstrumenten van de wet is participatie uitdrukkelijk voorgeschreven.¹¹ In de vormgeving van de participatie zijn de overheden vrij, maar het is duidelijk dat er meer bij komt kijken dan het doorlopen van de uniforme algemene voorbereidingsprocedure (UAV) van de Algemene wet bestuursrecht.¹² Voor de grondinstrumenten die zijn geregeld in de Ow is participatie alleen voorgeschreven bij het ruilbesluit in het kader van een wettelijke herverkeveling.¹³

2.6 Verhouding met Beheersstatuut ontwikkelbedrijf

Bij de vaststelling in 2010 van de eerste versie van het beheersstatuut voor het provinciaal ontwikkelbedrijf¹⁴ zijn twee taken toebedeeld aan het bedrijf. In de eerste plaats de projectleiding van ruimtelijke projecten die zich lenen voor exploitatie op bedrijfseconomische basis en in de tweede plaats de grondverwerving voor deze projecten, direct, anticiperend of strategisch. Bij de herziening van het beheersstatuut in 2018¹⁵ is de nadruk gelegd op de eerste taak en is aangegeven dat de rol van het ontwikkelbedrijf evolueert van uitvoerder van vastgoedprojecten naar provinciale partner in gebiedsontwikkelingen en ruimtelijk fysieke projecten. Deze lijn is doorgezet bij de laatste herziening in 2020.¹⁶

De grondverwervingstaak van het ontwikkelbedrijf heeft zich sinds de oprichting uitgebreid van grondverwerving voor door het bedrijf uitgevoerde projecten naar algemeen uitvoerder van aan- en verkoop alsmede beheer van grond en opstallen voor de provincie. Evenals voor projecten geldt voor de grondtransacties en het grondbeheer dat het ontwikkelbedrijf deze uitvoert in opdracht van

11 De zes kerninstrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, algemene rijksregels, decentrale regels (omgevingsplan van de gemeente, omgevingsverordening van de provincie en waterschapsverordening), de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Met uitzondering van de algemene rijksregels is voor deze instrumenten voorgeschreven dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken en dat bij de vaststelling van het besluit wordt aangegeven hoe dit is gebeurd en wat de resultaten daarvan zijn.

12 De UAV is geregeld in Afdeling 3.4 van de Awb. Zie voor een inleiding van het onderwerp participatie de "Denkwijze(r) voor goede participatie", uitgave van het programma Aan de slag met de Omgevingswet, september 2020.

13 Artikel 16.33h, lid 2, Ow. Voor de vaststelling van een inrichtingsprogramma is ook participatie voorgeschreven (artikel 10.8 Omgevingsbesluit). Het kan verstandig zijn om het ruilbesluit tegelijk met het inrichtingsprogramma (en inrichtingsbesluit) vast te stellen.

14 Beheersstatuut ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant, vastgesteld door Provinciale Staten op 19 maart 2010 (dossier 14/10).

15 Beheersstatuut ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant, versie 2.0, vastgesteld door Provinciale Staten op 23 februari 2018 (dossier 14/10).

16 Beheersstatuut ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant, versie 2.1, vastgesteld door Provinciale Staten op 23 februari 2018, zoals gewijzigd bij Statenbesluit 18/20A, vastgesteld door Provinciale Staten op 8 mei 2020.

provinciale ontwikkelprogramma's, die rechtstreeks worden verstrekt dan wel via hun uitvoeringsprogramma of uitvoeringsorganisatie. Ter bevordering van de eenduidigheid van de uitvoering gebruikt het ontwikkelbedrijf het Handboek AVB (Handboek Aan- en verkoop en beheer vastgoed). Dit document is in mandaat namens Gedeputeerde Staten vastgesteld door de programmamanager Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf en wordt regelmatig geactualiseerd.

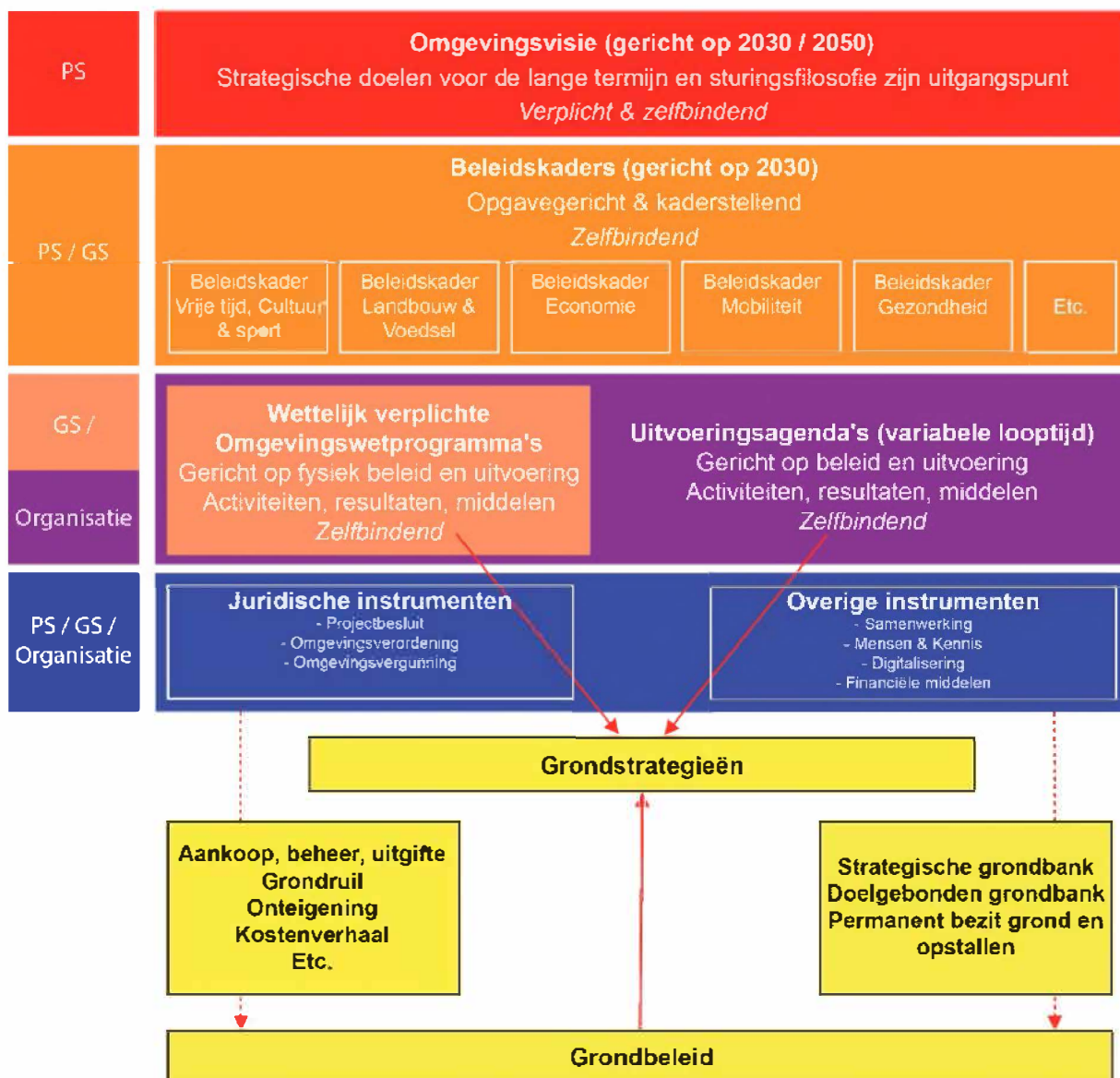
In deze nota zijn de belangrijkste uitgangspunten voor het grondbeleid opgenomen (hoofdstukken 4, 5 en 6). Hiervoor is een aantal algemene spelregels voor aan- en verkoop van grond en opstallen van het beheersstatuut voor het ontwikkelbedrijf overgebracht naar deze nota. Hetzelfde geldt voor een aantal spelregels van het Handboek AVB. Na aanpassing richt het beheersstatuut zich op de projectontwikkelingstaak van het ontwikkelbedrijf. Voor aan- en verkoop van grond en/of opstallen blijven in het statuut slechts enkele spelregels over, specifiek voor grondtransacties voor projecten van het ontwikkelbedrijf. De kaders voor de andere grondtransacties die het ontwikkelbedrijf uitvoert bevinden zich vervolgens in deze nota grondbeleid en het (nog aan te passen) Handboek AVB.

2.7 Plaats van deze nota grondbeleid in de provinciale beleidsstructuur

In hun Statenmededeling "Opdracht 'Koers 2030'"¹⁷ hebben Gedeputeerde Staten aangekondigd dat zij in lijn met het principe "Sturen met Kaders" meer uniformiteit zullen aanbrengen in de beleidssturing van de provinciale opgaven. Met het oog hierop is in de mededeling onderstaande beleidsstructuur verbeeld. Onder de beleidsstructuur is met gele vlakken de inhoud van de nota grondbeleid toegevoegd. De pijlen geven de relaties met de beleidsstructuur weer. De nota als zodanig past het beste in de onderste (blauwe) balk van de beleidsstructuur.

¹⁷ Statenmededeling van 29 september 2020, nr. GS: 4757126 / PS: 4767299.

Figuur 2.1: Beleidsstructuur voor provinciale opgaven en relatie met Nota Grondbeleid



3. Bevoegdheidsverdeling GS en PS

3.1 Toepassing grondinstrumenten door GS en PS

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd tot toepassing van alle privaatrechtelijke grondinstrumenten.¹⁸ Als Provinciale Staten daarom verzoeken, of als de uitoefening van deze bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie, dan moeten Gedeputeerde Staten vooraf inlichtingen geven aan Provinciale Staten over de bevoegdheidsuitoefening. In het geval van mogelijke ingrijpende gevolgen moeten Provinciale Staten bovendien hun wensen en bedenkingen kunnen inbrengen voordat Gedeputeerde Staten hun besluit nemen.¹⁹ In deze regeling brengt de Omgevingswet geen verandering.

De bevoegdheid tot besluitvorming over de toepassing van publiekrechtelijke grondinstrumenten is verdeeld tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten. Deze verdeling wijzigt op twee punten als de Omgevingswet van kracht wordt. Gedeputeerde Staten zijn nu nog bevoegd om onteigeningsverzoeken voor bijvoorbeeld infrastructuurprojecten in te dienen bij de Kroon. De Omgevingswet legt de onteigeningsbevoegdheid in handen van Provinciale Staten.²⁰ Andersom wordt het publiekrechtelijk kostenverhaal in de Omgevingswet een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten,²¹ terwijl hiervoor volgens de huidige Wet ruimtelijke ordening een grondexploitatieplan moet worden vastgesteld door Provinciale Staten.²²

3.2 Grondbeleid (hoofdstukken 4, 5 en 6) bevoegdheid PS; rest van de nota bevoegdheid GS

Volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevatten zowel de begroting als het jaarverslag van de provincie – die beide worden vastgesteld door Provinciale Staten - een paragraaf over het grondbeleid.²³ Verder is in de Financiële verordening Noord-Brabant 2020 bepaald dat in een door Provinciale Staten te autoriseren beheersstatuut regels moeten worden opgenomen voor het grondbeleid. Gezien dit samenstel van regelingen is de vaststelling van het grondbeleid een bevoegdheid van Provinciale Staten.

In het BBV en in de Financiële verordening Noord-Brabant 2020 wordt niet het onderscheid gemaakt tussen het grondbeleid en de grondstrategieën zoals dat in deze nota wordt gehanteerd. Hieruit zou mogelijk kunnen worden afgeleid dat zowel het grondbeleid in strikte zin (over de toepassing van grondinstrumenten) als de grondstrategieën (over de wijze waarop provinciale beleidsdoelen worden verwezenlijkt met de inzet van grond) moeten worden vastgesteld door Provinciale Staten.

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk kunnen grondstrategieën deel uitmaken van (toekomstige) Omgevingswet- en uitvoeringsprogramma's, die worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Mede daarom is er bij de opstelling van deze nota van uitgegaan dat Provinciale Staten besluiten over de hoofdstukken 4 (uitgangspunten van het grondbeleid), 5 (grondruil) en 6 (onteigeningsbeleid), en dat Gedeputeerde Staten besluiten over de overige delen van de nota.

18 Dit volgt uit artikel 158, eerste lid, aanhef en onder d, van de Provinciewet.

19 Zie artikel 167, lid 4, Provinciewet. Een van de zeldzame gevallen waarin deze bepaling is toegepast voor een grondverkoop is het dossier "Wensen en bedenkingen verkoop perceel Peelweg in Zeeland", waarin Provinciale Staten besloten geen wensen en bedenkingen in te brengen (besluit van 23 april 2021, dossier 26/21).

20 Onder de huidige Onteigeningswet gaat het dan om de zogenoemde Titel II onteigeningen; zie voor de regeling in de Omgevingswet bijlage 3.

21 Volgens de Omgevingswet moet het publiekrechtelijk kostenverhaal door de provincie worden geregeld in een door Gedeputeerde Staten vast te stellen projectbesluit, door aanwijzing van een kostenverhaalsgebied met bijbehorende regels over het kostenverhaal. Zie artikel 5.44 en artikel 13.14, derde lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet.

22 Zie artikel 6.25, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening.

23 Zie de artikelen 7, 9 en 16 van het BBV voor de begroting en de artikelen 24 en 26 BBV voor het jaarverslag.

4. Uitgangspunten van het grondbeleid

Vastgesteld door Provinciale Staten op xx xx 2022, dossier 14/22

4.1 Twee basisprincipes

- a. De uitgangspunten laten ruimte voor afwijking door Gedeputeerde Staten
De hierna volgende uitgangspunten gelden als richtsnoer voor Gedeputeerde Staten bij het gebruik van grondinstrumenten. Gedeputeerde Staten kunnen hiervan afwijken, mits zij dit goed motiveren. Dit kan generiek gebeuren, in het kader van een grondstrategie voor een beleidsthema of een gebied, dan wel in een individueel geval. In enkele uitgangspunten is de afwijkingmogelijkheid benadrukt door het gebruik van de woorden "in beginsel". Afwijking is echter niet toegestaan als de aard van een uitgangspunt zich daartegen verzet. Dit geldt in elk geval voor de volgende uitgangspunten:
 - Marktconformiteit grondtransacties
 - Rechtmatigheid en integriteit
 - Gelijkberechtiging bij uitgifte voor beheer
 - Gelijkheidsbeginsel bij verkoop of uitgifte in erfpacht
- b. Ruimte bieden aan initiatieven
Uitgaande van de hierna volgende uitgangspunten komen Gedeputeerde Staten zoveel mogelijk tegemoet aan initiatieven van eigenaren van grond en/of opstallen of van andere rechthebbenden op grond en/of opstallen die bijdragen aan het behalen van provinciale doelen, tenzij dit zou leiden tot versterking van (een) gebiedsproces(sen).

4.2 Algemene uitgangspunten

- a. Marktconformiteit
Zowel bij aankopen, verkopen²⁴ als bij het beheer van grond en/of opstallen hanteert de provincie prijzen die in de markt gebruikelijk zijn; hierdoor wordt prijsopdriving alsmede ongeoorloofde staatssteun voorkomen. In geval van aan- en verkoop bepalen Gedeputeerde Staten de te betalen prijs op basis van een taxatierapport opgemaakt door twee onafhankelijke taxateurs van verschillende organisaties, van wie er tenminste één niet in dienst is van de provincie Noord-Brabant. De taxateurs moeten beschikken over tenminste drie jaar relevante werkervaring en ingeschreven staan in het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT).
- b. Marktverstoring beperken
Het grootschalig aan- en verkopen van grond kan leiden tot onwenselijke verstoring van de grondmarkt. Om dit tegen te gaan moet in het bijzonder bij aankopen van ruilgrond en bij aankopen voor de strategische grondbank worden gelet op de spreiding van aan- en verkopen in de tijd en over regio's.
- c. Rechtmatigheid en integriteit
De provincie handelt bij aankopen, verkopen en beheer van grond en/of opstallen overeenkomstig Europese en Nederlandse wetgeving en neemt hierbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht. In daartoe aangewezen gevallen past de provincie de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) toe.²⁵ Bij het opstellen van de provinciale jaarrekening wordt de waardering van de gronden en opstallen op basis

²⁴ Voor de verkoop van grond of opstallen die op bedrijfseconomische basis wordt (worden) geëxploiteerd door het ontwikkelbedrijf kan worden afgeweken van dit uitgangspunt, zie hiervoor punt 1.2, lid 7, van het Beheersstatuut ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant (versie 2.1 vastgesteld door Provinciale Staten op 8 mei 2020).

²⁵ Volgens de Beleidsregel Wet Bibob Noord-Brabant 2018 worden bepaalde categorieën van verkopen van grond en opstallen altijd of steekproefsgewijs aan een Bibob-onderzoek onderworpen. Gedeputeerde Staten zijn voornemens om ook bepaalde grondaankopen onder het Bibob-regime te brengen.

van eigen kennis en kunde beoordeeld en zonodig naar beneden²⁶ bijgesteld aan de hand van de regels van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en afgestemd met de accountant.

4.3 Uitgangspunten voor aankoop van grond en/of opstallen

- a. Grondaankoop in beginsel alleen binnen Brabant
Aankoop van grond en/of opstallen beperkt zich in beginsel tot het grondgebied van de provincie Noord-Brabant. Als daar aanleiding toe is kunnen ook buiten de provincie gronden of opstallen worden verworven, bijvoorbeeld als ruilgrond voor een te verplaatsen agrarisch bedrijf.
- b. Vrijwilligheid
Bij aankopen van grond en/of opstallen is vrijwilligheid het uitgangspunt.
- c. Dwingende grondinstrumenten indien nodig
Als verwezenlijking van provinciale doelen door grondeigenaren op hun grond (zelfrealisatie) niet mogelijk blijkt, vrijwillige grondruil geen oplossing biedt en vrijwillige aankoop van de grond binnen afzienbare tijd niet in zicht is, dan kan de provincie overgaan tot inzet van dwingende instrumenten. Dit behoeft echter wel nuancering per instrument:
 - voor het vestigen van een voorkeursrecht geldt dat de provincie dit instrument zelden of nooit zal toepassen. De motivering hiervoor is opgenomen in een memo dat als bijlage 2 bij deze grondnota is gevoegd;
 - voor de inzet van wettelijk herverkaveling in het kader van een landinrichtingsproject is een gebiedsproces nodig waarin belangen van alle grondeigenaren in het gebied een rol spelen en tegelijk de provinciale belangen worden gediend en waarin de verwezenlijking van doelen is gebonden is aan een einddatum. Zie verder hoofdstuk 5 over grondruil;
 - onteigening kan goede diensten bewijzen voor de uitvoering van projecten die een verandering van de bestemming of functie van grond en/of opstallen vergen en waarvan de uitvoering aan een einddatum is gebonden. In de praktijk komt het overigens zelden tot onteigening, doordat de provincie de grond met eventuele opstallen minnelijk verwerft tegen volledige schadeloosstelling voordat onteigening aan de orde is. In hoofdstuk 6 is het onteigeningsbeleid verder uitgewerkt.

Zelfrealisatie

Het begrip zelfrealisatie is afkomstig uit het onteigeningsrecht. Het wordt daar gebruikt voor de situatie waarin een grondeigenaar zich tegen onteigening verzet door aan te voeren dat hij het door de overheid gewenste project zelf zal realiseren, op eigen kosten, op de wijze die de overheid wenst en binnen de door de overheid aangegeven planning. Als dit beroep op zelfrealisatie slaagt, dan zal de Kroon de onteigening niet uitspreken (onder de Omgevingswet: dan zal de rechter de onteigeningsbeschikking niet bekrachtigen), omdat de noodzaak van onteigening ontbreekt. In toenemende mate wordt het begrip zelfrealisatie ook buiten het onteigeningsrecht gebruikt om de situatie aan te duiden waarin een grondeigenaar overheidsdoelen realiseert op zijn grond, al dan niet met subsidie.

²⁶ Artikel 63, lid 1, van het BBV schrijft voor dat activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Volgens artikel 65, lid 2 van het BBV worden voorraden tegen de marktwaarde gewaardeerd indien de marktwaarde lager is dan de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Waardedalingen moeten dus worden verwerkt in de jaarrekening. Een waardestijging mag pas in de jaarrekening worden verwerkt nadat zij is gerealiseerd, dit wil zeggen na verkoop van de grond.

- d. Grondstrategieplan
Voor projecten met een complex aan grondverwervingen stellen Gedeputeerde Staten een grondstrategieplan vast, waarin onder meer afspraken staan over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van de grondverwervende partijen in een gebied. Van complexe grondverwerving is in elk geval sprake als diverse partijen in een gebied samenwerken bij de grondverwerving en daarbij zowel grondverwerving op basis van vrijwilligheid aan de orde is, als grondverwerving op basis van minnelijke verwerving tegen volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening.
- e. Stimuleer ruilprocessen
Grondeigenaren die willen meewerken aan de verwezenlijking van provinciale doelen kunnen de wens uitspreken eerst via grondruil in een betere uitgangspositie te komen. De provincie kan het proces van vrijwillige ruil ondersteunen. Ruil kan dan een goedkoper middel blijken dan aankoop van grond door de provincie. Zie verder hoofdstuk 5 Grondruil.
- f. Bezit opstallen minimaliseren
Opstallen worden alleen gekocht als dit noodzakelijk is voor de realisering van een provinciaal doel.

4.4 Uitgangspunten voor beheer van grond en/of opstallen

- a. Gelijkberechtiging
Bij verpachting, verhuur of in gebruik geven van grond en/of opstallen past de provincie het beginsel van gelijkberechtiging toe. Met gelijkberechtiging wordt bedoeld dat alle actoren op de grondmarkt gelijke kansen en een gelijke behandeling krijgen. Aan het Rijk, een gemeente of een waterschap kan echter een eerste recht op pacht, huur of gebruik worden gegund. In uitzonderlijke situaties kan ook een eerste recht worden gegund aan andere (rechts)personen.

Gelijkberechtiging (natuurbeleid) en gelijkheidsbeginsel (arrest Didam)

Het beginsel van gelijkberechtiging is afkomstig uit het Nederlandse natuurbeleid. De provincie en het Groen Ontwikkelbedrijf passen dit beginsel toe bij verpachting, verhuur of in gebruik geven van grond en/of opstallen. Het arrest Didam (Hoge Raad, 26 november 2021) geeft op dit moment (maart 2022) geen aanleiding tot wijziging van deze toepassingspraktijk. Zie verder bijlage 4.

- b. Basiseisen voor beheer
Het beheer van provinciale grond en/of opstallen, door middel van erfpacht, verpachting, verhuur of ingebruikgeving, moet zodanig plaatsvinden dat:
- de grond en/of opstallen beschikbaar blijven voor het doel waarvoor zij in eigendom van de provincie zijn;
 - de grond en/of opstallen duurzaam worden gebruikt;
 - inspanningen die de gebruiker levert voor een duurzaam gebruik van gronden en/of opstallen worden beloond;
 - inspanningen die de gebruiker levert voor een doelmatige inzet van gronden en/of opstallen in een gebiedsproces eveneens worden beloond.
- c. Verpachting van los agrarisch land in beginsel in de vorm van geliberaliseerde pacht
De provincie verpacht agrarische grond die geen onderdeel is van een hoeve, in het Burgerlijk Wetboek²⁷ aangeduid als los land, in beginsel in de vorm van geliberaliseerde pacht²⁸ voor de

²⁷ Zie artikel 7:313 BW; in dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen een hoeve en los land, waarbij hoeve als volgt is gedefinieerd: een complex bestaande uit een of meer gebouwen of gedeelten daarvan en het daarbij behorende land, dienende tot de uitoefening van de landbouw.

²⁸ Op basis van artikel 7:397 lid 1, van het Burgerlijk Wetboek. Anders dan voor reguliere pacht van los land, voor 6 jaar of langer, hoeft de pachtprijs voor geliberaliseerde pacht niet te worden goedgekeurd door de Grondkamer, zie artikel 7:397 BW.

duur van een jaar, door middel van jaarlijkse openbare inschrijvingsronden. De pachtperiode kan langer zijn, tot maximaal zes jaar, als dit verenigbaar is met het doel waarvoor de provincie de grond in eigendom heeft.

- d. Verhuur of in gebruikgeving van agrarische opstallen; hoevepacht
Agrarische opstallen niet zijnde woningen worden in beginsel niet verhuurd of in gebruik gegeven aan derden. In bijzondere situaties geeft de provincie agrarische gebouwen met grond uit in zogeheten hoevepacht, in beginsel voor maximaal vijf jaar.²⁹

Landschapsgrond

In de door de Tweede Kamer aangenomen Motie Boswijk³⁰ is de regering gevraagd om een voorstel uit te werken voor een optie tussen natuurgrond en landbouwgrond, waarbij landbouwgrond in natuurlijk beheer komt. Aan deze motie is gehoor gegeven in het Coalitieakkoord 2022 (pag. 11), waarin staat: "We creëren een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond: landschapsgrond. Hiermee en door uitbreiding van natuurareaal vergroten we het leefgebied van kwetsbare soorten en brengen we de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn dichterbij." Het gaat bij landschapsgrond om een nieuwe bestemming/functie, waarbij de grond in eigendom van de agrariër blijft en hij een vergoeding ontvangt voor zijn natuur- en landschapsactiviteiten, bijvoorbeeld in de vorm van een tegemoetkoming in de afwaardering van zijn grond.³¹ Het ziet er niet naar uit dat dit leidt tot nieuwe privaatrechtelijke regels voor eigendom of beheer. Mocht dit wel het geval zijn, dan zullen Gedeputeerde Staten moeten bepalen hoe de provincie hiermee om zal gaan.

- e. Verhuur van niet-agrarische grond of opstallen
Voor niet-agrarische grond en/of opstallen, denk aan een niet-agrarisch bedrijfspand of een parkeerterrein, sluit de provincie een huurovereenkomst, tenzij sprake is van uitgifte in erfpacht of bruikleen.
- f. In gebruik geven (bruikleen)
Als de provincie verwacht dat grond en/of opstallen binnen ongeveer een jaar of minder nodig zijn voor een project, dan sluit zij een zogenoemde gebruiksovereenkomst met de gebruiker voor de tijd van maximaal een jaar, die in beginsel per maand opzegbaar is. De gebruiker krijgt de grond dan in bruikleen, zonder vergoeding of andere tegenprestatie verschuldigd te zijn.
- g. Bepaling over voortgezet grondgebruik
Voor grond en/of opstallen die bedrijfsmatig agrarisch worden gebruikt neemt de provincie bij aankoop indien de verkoper dat wenst en het doel van de aankoop dat toelaat in de koopovereenkomst, of in een afzonderlijke gebruiksovereenkomst, een bepaling op over voortgezet gebruik. In deze bepaling wordt een termijn van in beginsel hoogstens twee jaar opgenomen gedurende welke het bestaande agrarische gebruik mag voortduren.

²⁹ Voor verpachting van een hoeve is goedkeuring nodig van de Grondkamer; zie artikel 7:318 BW.

³⁰ Motie van 8 juli 2021, Kamerstukken 35 830 XIV, nr. 17

³¹ Zie het artikel "Landschapsgrond, wat is dat?" van 16 december 2021, geschreven door indiener van de motie, Derk Boswijk, op zijn CDA-website <https://www.cda.nl/derk-boswijk/landschapsgrond-wat-is-dat>

4.5 Uitgangspunten voor verkoop en uitgifte in erfpacht van grond en/of opstallen

- a. Gelijkheidsbeginsel
Bij verkoop, uitgifte in erfpacht van grond en/of opstallen en bij de vestiging van een opstalrecht past de provincie het gelijkheidsbeginsel toe in lijn met het arrest Didam.

Arrest Didam

Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad in het arrest Didam de toepassing van het gelijkheidsbeginsel verplicht gesteld bij grondverkoop door de overheid. De provincie vindt dat dit ook moet gelden voor uitgifte van grond en/of opstallen in erfpacht en voor de vestiging van andere zakelijke rechten, zoals een opstalrecht. Zie over de betekenis van dit arrest verder bijlage 4.

- b. Erfpacht
De provincie geeft grond en/of opstallen uit in erfpacht als dit bevorderlijk is voor het bereiken van haar doelen. Erfpacht voor agrarische grond en/of gebouwen wordt voor 26 jaar of langer aangegaan.³² De erfpachtperiode voor andere grond en/of gebouwen wordt bepaald aan de hand van de situatie die zich voordoet.
- c. Bezit van opstallen minimaliseren
Opstallen worden zo spoedig mogelijk verkocht of gesloopt nadat zij in eigendom van de provincie zijn gekomen, omdat de waarde van opstallen achteruit pleegt te gaan ingeval van leegstand, ook als er sprake is van leegstandsbeheer. Opstallen kunnen echter voor langere tijd in eigendom worden gehouden als dit bevorderlijk is voor de verwezenlijking van een provinciaal doel.

4.6 Uitgangspunten voor grondbanken

- a. Doelgebonden grondbanken en strategische grondbank
De provincie houdt alle grond en opstallen waarover zij (mede) beschikt, hetzij door middel van eigendom hetzij door een ander zakelijk of door een persoonlijk recht, aan voor een specifiek doel of als strategische voorraad. De voor een specifiek doel of als strategische voorraad aangehouden (ruil)grond en opstallen worden afzonderlijk geadmistreerd, op basis van het (aankoop)budget dat voor een dergelijk doel respectievelijk deze voorraad ter beschikking staat of heeft gestaan. De voor een specifiek doel aangehouden grond en opstallen worden aangeduid als een doelgebonden grondbank; de als strategische voorraad aangehouden grond en opstallen worden aangeduid als de strategische grondbank.
- b. Instelling, inrichting en opheffing grondbanken
Gedeputeerde Staten beslissen over de instelling, de inrichting en de opheffing van doelgebonden grondbanken met inachtneming van de kaders die Provinciale Staten hiervoor stellen in beleidskaders, omgevingswetprogramma's of uitvoeringsagenda's voor de fysieke leefomgeving. Over de instelling, inrichting en opheffing van de strategische grondbank beslissen zij met inachtneming van eventuele wensen en bedenkingen die Provinciale Staten naar voren hebben gebracht naar aanleiding van een investeringsvoornemen voor de strategische grondbank.

³² Volgens artikel 7:399d BW, voor zover hier van belang, gelden voor overeenkomsten waarbij tegen vergoeding zakelijke genotsrechten voor 25 jaar of korter op hoeven of los land worden gevestigd de dwingende bepalingen voor pacht. Om gebruik te kunnen maken van de contractsvrijheid voor erfpacht moet(en) agrarische grond en/of opstallen daarom voor 26 jaar of langer in erfpacht worden uitgegeven.

c. Inrichtingsaspecten grondbank

Bij de inrichting van een grondbank geven Gedeputeerde Staten in elk geval aandacht aan:

- de afbakening van het gebied waarin grond- en/of opstallen mogen worden verworven;
- de coördinatie van verwervingen voor de in te richten grondbank met verwervingen voor reeds bestaande provinciale grondbanken en voor zover nodig en mogelijk met verwervingen door andere overheidsinstanties;
- de wijze waarop wordt besloten tot uitneming van grond en/of opstallen uit de grondbank.

d. Verwervings- en beheerkosten

De kosten en opbrengsten van verwervingen voor, het beheer van en vervreemdingen van grond en/of opstallen in een grondbank worden ten laste gebracht van het voor de betreffende grondbank bestemde budget, tenzij Gedeputeerde Staten anders beslissen.

e. Deelneming in grondbanken

Als de provincie deelneemt in een rechtspersoon die, of een fonds voor gemene rekening dat fungeert als grondbank, dan streeft zij ernaar dat de in dit hoofdstuk opgenomen uitgangspunten worden toegepast voor de betreffende grondbank.

5. Grondruil

Vastgesteld door Provinciale Staten op xx 2022, dossier 14/22

5.1 Inleiding

Een van de uitgangspunten voor het grondbeleid is dat ruilprocessen moeten worden gestimuleerd, omdat de provincie haar doelen soms door een grondruil kan bereiken zonder dat zij zelf alle bij de ruil betrokken grond in eigendom heeft of hoeft te verwerven. Bovendien zijn de grondeigenaren actief betrokken bij een grondruil en ontstaat daardoor proceseigenaarschap bij hen.

5.2 Vrijwillige grondruil

De provincie kan vrijwillige grondruil stimuleren door procesbegeleiding, subsidiëring en/of de inbreng van ruilgrond. De opstelling of de uitvoering van een kavelruilplan waarbij tenminste 15 ha landbouwgrond is betrokken subsidieert de provincie³³, als de aanvrager voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de kavelruil bijdraagt aan twee of meer van de volgende doelstellingen:

- transitie in de landbouw;
- realisatie van het Natuurnetwerk Brabant (NNB);
- versterken van ecologische en landschappelijke kwaliteit van het landelijk gebied;
- realisatie van de juiste hydrologische omstandigheden in natte natuurparels.

5.3 Wettelijke herverkaveling in het kader van een landinrichtingsproject

Als blijkt dat een grondruil op basis van vrijwilligheid niet lukt, dan kan de provincie overgaan tot een wettelijk herverkaveling in het kader van een landinrichtingsproject. Hierdoor kunnen naast belangen van de grondeigenaren ook provinciale doelen worden gediend, onder meer doordat de provincie een korting van maximaal 5% van het herverkavelingsblok kan toepassen voor maatregelen en voorzieningen van openbaar nut.³⁴ Voor de uitvoering van een wettelijke herverkaveling zijn uit diverse evaluaties³⁵ aanbevelingen naar voren gekomen, zie het tekstkader.

Aanbevelingen voor wettelijke herverkaveling

- Maak het gebied niet te groot, stuur op samenhang, draagvlak en bereidheid om mee te werken aan oplossingen.
- Kies voor een participatieve aanpak en begin hiermee bij voorkeur vóórdat de doelen van de provincie en andere overheden in detail zijn vastgelegd.
- Laat de grondeigenaren meedenken over de maatschappelijke vraagstukken én de eigen belangen en zorg ervoor dat zij kunnen meedenken en meewerken aan oplossingen.
- Maak er een open en creatief ontwerpend gebiedsproces van.
- Neem het inrichtingsbesluit en het ruilbesluit gelijktijdig of kort na elkaar.
- Handel samen met andere overheidspartijen als één overheid.
- “Bezint eer ge begint”; denk goed na over de samenwerking met grondeigenaren en gebiedspartners: wat wil je samen, wat kun je samen?
- Zorg voor snel resultaat, uiterlijk binnen vijf jaar.

33 Op basis van paragraaf 7 “Kavelruil en inrichting van landbouwgronden” van de Subsidieregeling transitie veehouderijen Noord-Brabant.

34 Nu nog artikel 56 Wilg, straks artikel 12.29 Omgevingswet

35 Onder meer “Inzet van het Wilg-instrumentarium: ervaringen en perspectieven”, Lysias Advies, 20 april 2021.

5.4 Bevoegdheid Gedeputeerde Staten

Wettelijke herverkaveling is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten; op dit moment is zij geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De inhoud van deze wet zal, met enige aanpassingen, verhuizen naar de Omgevingswet. Gedeputeerde Staten zijn onder de Omgevingswet het bevoegde orgaan voor zowel de vaststelling van het landinrichtingsprogramma als het inrichtingsbesluit en het ruilbesluit waarin de herverkaveling wordt vastgelegd.³⁶

5.5 Voorwaarden voor inzet landinrichting met wettelijke herverkaveling

Het is enige tijd geleden dat de provincie landinrichtingsprojecten heeft laten uitvoeren. De laatste waren de projecten Wintelre-Oerle (2007 tot 2017) en Weerijs-Zuid (2007 tot 2019). Met deze projecten zijn positieve ervaringen opgedaan. Gebleken is dat het inzetten van wettelijke herverkaveling kan leiden tot zo goed als volledige doelrealisatie binnen een overzienbare periode (planvorming, uitvoering en financiële afwikkeling). Met de kennis die sindsdien landelijk is opgebouwd, is de inschatting dat de looptijd in een optimale situatie teruggebracht kan worden tot minimaal 5 en hoogstens 8 jaar, afhankelijk van de omvang van het project. De versnelling kan worden gerealiseerd doordat grondeigenaren veel actiever bij het proces betrokken worden dan in het verleden. Hiermee kunnen juridische procedures worden voorkomen.

Gedeputeerde Staten zijn bereid om nieuwe landinrichtingsprojecten met wettelijke herverkaveling uit te laten voeren onder de volgende voorwaarden:

1. Er is in het gebied sprake van:
 - a. een wens tot transitie van de landbouw naar een duurzame en economisch volhoudbare bedrijfstak waaraan herverkaveling kan bijdragen;
 - b. een noodzaak tot functiewijziging/doelbereik voor andere thema's, welke noodzaak bijvoorbeeld kan voortvloeien uit Europese of andere verplichtingen, in welk geval van ondergeschikt belang is op welke gebiedspartij(en) die verplichtingen rusten.
2. Inzet van andere grondinstrumenten, op basis van vrijwilligheid, blijkt niet tijdig tot de gewenste functiewijziging te leiden.
3. Er bestaat helderheid over de uit te voeren activiteiten en de daarvoor (financieel) verantwoordelijke partijen.
4. Er is voldoende ruilgrond (publiek en/of privaat) beschikbaar binnen het gebied. De mogelijk vrijkomende grond van actieve dan wel stoppende of gestopte agrariërs wordt hiervoor geïnventariseerd.
5. Er is een brede gebiedsanalyse uitgevoerd via een participatief traject. Deze analyse moet inzicht geven in de verkavelingssituatie, het landbouwkundig toekomstperspectief en de ruilmogelijkheden in het gebied.
6. Er is aantoonbaar breed draagvlak voor de inzet van wettelijke herverkaveling bij de grondeigenaren en grondgebruikers.
7. Er is bestuurlijk commitment van de gebiedspartijen, blijkend onder andere uit de bereidheid tot deelname in een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 81 van de Provinciewet en een toezegging voor een financiële bijdrage aan de proceskosten.
8. De bestuurscommissie wordt ingericht als een "bestuurscommissie nieuwe stijl". De leden van de commissie komen uit het gebied en de commissie behartigt niet alleen alle belangen, maar benut bovendien ten volle mogelijkheden voor participatie en co-creatie.

³⁶ Zie voor het inrichtingsprogramma artikel 3.14a Ow, voor het inrichtingsbesluit artikel 12.7 Ow en voor het ruilbesluit artikel 12.22 Ow.

6. Onteigeningsbeleid

Vastgesteld door Provinciale Staten op xx xx 2022, dossier 14/22

6.1 Inleiding

Voor de aankoop van grond en/of opstallen kan de provincie het instrument onteigening toepassen. Dit hoofdstuk voorziet in de voortzetting van eerder door Provinciale Staten vastgesteld onteigeningsbeleid, met een min of meer technische aanpassing van het beleid voor het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.

6.2 Wijziging onteigeningsprocedure door Omgevingswet

De positie van Provinciale Staten in het onteigeningsproces verandert door de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de gelijktijdige intrekking van de huidige Onteigeningswet. Volgens de Omgevingswet zullen Provinciale Staten bevoegd zijn tot het nemen van onteigeningsbesluiten. Volgens de Onteigeningswet gebeurt dit nu nog door de Kroon, op verzoek van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten. Verder komt er een nieuwe procedurestap bij, namelijk de bekrachtiging door de rechtbank van elk onteigeningsbesluit van Provinciale Staten. Tot slot wordt de procedure bij de burgerlijke rechter beperkt tot vaststelling van de schadeloosstelling. Uitgebreidere informatie over de veranderingen die de Omgevingswet teweeg zal brengen in de onteigeningsprocedure is opgenomen in bijlage 3.

Figuur 6.1: Onteigeningsprocedure nu en onder de Omgevingswet



6.3 **Onteigeningscriteria blijven hetzelfde; formele grondslagen worden ingeperkt**

Onder de huidige Onteigeningswet heeft de Kroon in een lange reeks van uitspraken drie criteria ontwikkeld waaraan een onteigening moet voldoen:

- de onteigening moet plaatsvinden in het algemeen belang (dus niet uitsluitend voor een particulier belang);
- de onteigening moet noodzakelijk zijn (als de overheid met minder ingrijpende middelen hetzelfde resultaat kan bereiken, dan is onteigening niet noodzakelijk; dit geldt ook als de grondeigenaar een gerechtvaardigd beroep doet op zelfrealisatie³⁷);
- de onteigening moet urgent zijn (het moet aannemelijk zijn dat binnen vijf jaar na het verzoek aan de Kroon tot aan wijzing van de te onteigenen percelen wordt begonnen met de uitvoering van de werkzaamheden).

In de Omgevingswet zijn deze criteria overgenomen, met minimale aanpassingen. Zo worden bijvoorbeeld de formele grondslagen in de Ow beperkt tot een vastgesteld omgevingsplan, een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en een vastgesteld projectbesluit.³⁸

6.4 **Samenhang VSS en onteigening**

Voor een onteigening moet de overheid de volledige schadeloosstelling (VSS) vergoeden aan de rechthebbende(n). Dit geldt ook voor aankoop van grond of opstallen ter voorkoming van onteigening, de zogenoemde minnelijke aankoop ter voorkoming van onteigening. VSS is in het algemeen hoger dan de marktwaarde van grond en gebouwen. Bij verwerving van hele agrarische bedrijven is de vergoeding gemiddeld genomen 30% hoger dan de marktwaarde. Voor onbebouwde percelen is het verschil gemiddeld ongeveer 10%. VSS en onteigening zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, omdat betaling van meer dan de marktprijs voor grond of opstallen tot ongeoorloofde staatssteun zou leiden. Betaling van VSS is dan ook alleen maar toegestaan als de overheid een serieus voornemen tot onteigening heeft. Vanwege deze samenhang noemen we het instrument verder VSS/ontteigening.

6.5 **VSS/Onteigening vanuit perspectief van grondeigenaren**

Vanuit het perspectief van de grondeigenaren (en andere rechthebbenden) heeft de inzet van VSS/ontteigening drie effecten:

- het dwingt de overheid tot duidelijkheid over haar doelen en aanwijzing van de grondpercelen waarop zij die doelen wenst te verwezenlijken;
- het dwingt de grondeigenaren tot het maken van een keuze:
 - neem ik de doelen van de overheid over en blijf ik eigenaar (zelfrealisatie, tenzij dit onmogelijk is)?
 - of werk ik eraan mee dat mijn grond in handen van de overheid komt, zodat zij haar plannen kan (laten) uitvoeren?
 - of verzet ik me tegen de overheidsplannen, met het risico dat ik mijn grond kwijtraak (weliswaar tegen VSS) ten behoeve van het maatschappelijk belang?

³⁷ Voor een geslaagd beroep op zelfrealisatie moet de grondeigenaar aantonen dat hij bereid en in staat is om het project waarvoor de overheid wenst te onteigenen op eigen kosten uit te voeren, op de wijze die de onteigenaar wenst en binnen de door de onteigenaar aangegeven planning.

³⁸ De huidige Onteigeningswet kent diverse specifieke grondslagen die als zodanig zullen verdwijnen. Bijvoorbeeld plannen voor de aanleg van waterkeringen, de bouw van militaire verdedigingswerken, de aanleg van wegen en spoorwegen, plannen voor openbare drinkwatervoorziening en landinrichtingsplannen.

- het maakt, als de eigenaar bereid is om zijn grond af te staan, een goed aanbod van de overheid tot vergoeding van alle schade mogelijk (VSS); omdat het in de praktijk zelden alleen over schadevergoeding in geld gaat, is dit een kwestie van maatwerk.

De inzet van het instrument VSS/onteigening komt dus tegemoet aan twee vaak gehoorde wensen van grondeigenaren: "Ben duidelijk" en "Als het dan toch moet, doe mij een aanbod waarmee ik goed verder kan".

6.6 Bestaand onteigeningsbeleid voortzetten met aanpassing voor het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden

Tot nu toe onteigent de provincie grond en opstallen voor infrastructuur³⁹ en voor natuurherstel en natuurontwikkeling. Voor natuurherstel en natuurontwikkeling geldt sinds de vaststelling van de Grondnota Ecologische Hoofdstructuur Noord-Brabant in 2013 dat de provincie in het uiterste geval onteigening inzet voor verwerving van de laatste percelen in natte natuurparels. Door de vaststelling van het eerste addendum bij de grondnota in 2016 is hieraan toegevoegd de inzet van VSS/onteigening voor de eerste tranche maatregelen voor natuurherstel volgens de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)⁴⁰, in Natura 2000/PAS-gebieden plus de aangrenzend gelegen NNB-gronden waarvan de realisatie samenhangt met de kwaliteit van de Natura 2000/PAS-gebieden. Feitelijk ging het dan om vijf zogeheten complexe Natura 2000/PAS-gebieden⁴¹ en een aantal Natura 2000/PAS-gebieden waar een beperkt aantal percelen nodig bleek voor het uitvoeren van de herstelmaatregelen.⁴²

Het bestaande onteigeningsbeleid wordt voortgezet, met dien verstande dat VSS/onteigening nu ook mogelijk wordt gemaakt voor de beoogde tweede tranche Natura 2000-herstelmaatregelen in het kader van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn). Dit betekent dat VSS/onteigening ook kan worden toegepast op nader te bepalen gronden in of in de nabijheid van Natura 2000/PAS-gebieden, binnen of buiten het NNB, als blijkt dat verwerving noodzakelijk en urgent is voor de uitvoering van de beoogde tweede tranche herstelmaatregelen.

De PAS is inmiddels opgevolgd door de Wsn, vandaar dat de tweede tranche natuurherstelmaatregelen niet meer zal vallen onder de PAS, maar onder de Wsn. Deze wet zet in op versnelling en intensivering van het herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, waarvoor maatregelen zullen worden uitgewerkt in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (Psn) dat de Minister van LNV naar verwachting in de tweede helft van 2022 zal vaststellen.⁴³ In deze wet is verder bepaald dat Gedeputeerde Staten uiterlijk op 1 juli 2023 een gebiedsplan moeten voorleggen aan de Minister van LNV ter gebiedsgerichte uitwerking van de in de Wsn opgenomen landelijke omgevingswaarde voor stikstofdepositie⁴⁴ en van het Psn.⁴⁵

³⁹ Onteigening voor infrastructuur is een vaste beleidspraktijk, zie ook hoofdstuk 11.

⁴⁰ Zie Programma Aanpak Stikstof 2015 – 2021, zoals gewijzigd na partiële herziening op 18 december 2017, vastgesteld door de Minister van LNV en de Minister van I&W, in overeenstemming met Gedeputeerde Staten van alle Nederlandse provincies en met de Minister van Defensie.

⁴¹ Grote Peel; Deurnsche Peel & Mariapeel, Grote Heide, Leenderbos & Plateaux, Kempenland-West, Westelijke Langstraat. Voor deze gebieden hebben Gedeputeerde Staten grondstrategieplannen vastgesteld, zie verder paragraaf 8.6.

⁴² Ulvenhoutse Bos, Kampina en Regte Heide/Riels Laag.

⁴³ Zie artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming. De inhoud van het programma is geschetst in de Contourrennota programma Stikstofreductie en Natuurverbetering die de Minister van LNV bij haar Kamerbrief van 16 juli 2021 "Voortgang aanpak stikstofproblematiek" bekend heeft gemaakt (Kamerstukken 35 334, nr. 160).

⁴⁴ Zie artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming.

⁴⁵ Zie artikel 1.12fa van de Wet natuurbescherming.

De eerste tranche van de benodigde Natura 2000-herstelmaatregelen is opgenomen in de Natura 2000-beheerplannen. Dit zal ook gebeuren met de tweede tranche Natura 2000-herstelmaatregelen.

De aanpassing van het onteigeningsbeleid is dus bedoeld voor de uitvoering van natuurherstelmaatregelen die worden opgenomen door Gedeputeerde Staten volgens de Wsn vast te stellen gebiedsplan en/of de Natura 2000-beheerplannen. Op deze wijze speelt het provinciale onteigeningsbeleid in op de uitvoering van volgens de Wsn te bepalen maatregelen.

7. Grondbanken

7.1 Strategische grondbank

Instelling strategische grondbank

Door de vaststelling van deze nota grondebeleid en hun besluit van xx xx 2022 om € 42,5 miljoen te investeren in een strategische grondbank ten laste van de immunisatieportefeuille⁴⁶ stellen Gedeputeerde Staten de strategische provinciale grondbank in. De strategische grondbank is een financieel-administratieve eenheid binnen het provinciaal ontwikkelbedrijf voor een grotendeels nog te verwerven voorraad grond. In de grondbank wordt een grondvoorraad opgebouwd die ten dienste staat van alle provinciale opgaven.

Gestreefd wordt in eerste instantie naar een omvang van 500 ha, die naar verwachting geleidelijk kan worden opgebouwd in vijf jaar. In de bank wordt landbouwgrond opgenomen waarvoor de provincie geen functieverandering wenst zoals de aanleg van infrastructuur of natuurontwikkeling, en die evenmin als ruilgrond wordt aangekocht. Van ruilgrond is sprake als er zicht op is dat de grond binnen afzienbare tijd kan worden ingezet voor een specifiek doel of project. In het algemeen zal het bij de strategische grondbank gaan om grond waarvoor ook andere overheden en marktpartijen geen specifieke eigen doelen hebben.

Grondverwerving voor de strategische grondbank vindt alleen plaats naar aanleiding van kansen die zich voordoen op de grondmarkt. Gedeeltelijke of volledige overname van een grondvoorraad van een andere overheid of een private partij is ook mogelijk. Na verwerving wordt de grond als agrarische grond uitgegeven in geliberaliseerde pacht en waar dat passend is eventueel in erfpacht, onder voorwaarden ter bevordering van duurzaam grondgebruik. De grond blijft daarna in de bank. Alleen als zich een concreet ander gebruiksdoel aandient kan overwogen worden om grondpercelen uit de bank te nemen. De bank heeft dus in beginsel een eeuwigdurend karakter. Uiterlijk na 25 jaar wordt bezien of de bank in stand moet worden gehouden, dan wel moet worden afgebouwd door de grond te verkopen.

Doel strategische grondbank

Zoals ook is verwoord in Statenvoorstel 15/22 voor de Procedure wensen en bedenkingen inzake investering vanuit de immunisatieportefeuille in strategische provinciale grondbank is het doel van de strategische grondbank om zowel maatschappelijk als financieel rendement te generen.

Maatschappelijk rendement wordt behaald doordat:

- het bezit van een voorraad (landbouw)grond de toekomstige grondverwerving voor nu nog onbekende of onvoldoende concrete doelen kan versnellen en goedkoper maakt;
- de grond wordt uitgegeven in erfpacht of wordt verpacht onder voorwaarden ter bevordering van duurzaam grondgebruik, waarbij de mogelijkheid wordt opengelaten om gronden vrij te maken voor de verwezenlijking van provinciale doelen;
- de grond kan worden ingezet om invloed uit te oefenen op plannen of projecten van andere (publieke en private) partijen (strategische functie).

⁴⁶ Op 15 maart 2022 hebben Gedeputeerde Staten (GS) het voornemen vastgesteld om € 42,5 miljoen te investeren in een strategische grondbank ten laste van de immunisatieportefeuille. Door middel van Statenvoorstel 15/22 is dit voorstel voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan Provinciale Staten (PS). Op 24 juni 2022 XX hebben Provinciale Staten besloten om wel/geen xx wensen en bedenkingen in te brengen. Met inachtneming van dit besluit hebben Gedeputeerde Staten op xx xx 2022 definitief besloten de voorgenomen investering te doen.

Financieel rendement wordt behaald door middel van vaste inkomsten uit (erf)pacht en als gevolg van eventuele waardevermeerdering (of vermindering) wanneer grond de bank verlaat.

Aankoopwaardigheid

Voor de strategische grondbank wordt alleen aankoopwaardige landbouwgrond gekocht, met een goede geografische spreiding, naar aanleiding van signalen waaruit blijkt dat ergens grond te koop is. Als het niet lukt om in vijf jaar 500 ha aankoopwaardige grond te verwerven, dan kan de aankooptermijn worden verlengd. Als de grond in kortere tijd wordt verworven zonder concessies te doen aan de aankoopwaardigheid, dan kan al eerder dan na vijf jaar worden overwogen om de grondbank uit te breiden.

Aankoopwaardige landbouwgrond is grond die bij de aankoop en naar verwachting ook op langere termijn courant is, dit wil zeggen dat het productieve grond met een goede landbouwkundige waarde moet zijn.

Voor de beoordeling van de aankoopwaardigheid is het van belang om onderscheid te maken tussen enerzijds grond die in een primair agrarisch productiegebied ligt, zonder provinciale beleidsdoelstellingen die vergen dat het grondgebruik wordt geëxtensiveerd (of in elk geval niet geïntensiveerd), en anderzijds grond in een gebied waarin zulke beleidsdoelen wél gelden. In het landelijk gebied hebben we het dan over het werkingsgebied groenblauwe waarden van de Omgevingsverordening Noord-Brabant en over de grondwaterbeschermingsgebieden.

Als de grond in primair agrarisch productiegebied ligt, dan is de verwachte courantheid op lange termijn belangrijk. In dat geval kan de grond in de toekomst namelijk inzetbaar zijn voor de verplaatsing van agrarische bedrijven. Als de grond buiten primair agrarisch productiegebied is gelegen, dan is de verwachting over courantheid op lange termijn minder van belang.

Wie bepaalt de aankoopwaardigheid?

De vraag over de aankoopwaardigheid moet in eerste instantie worden beantwoord door een ervaren grondcoördinator, op basis van KEI (kennis, ervaring en intuïtie). Een ambtelijk kwaliteitsteam moet het oordeel van de grondverwerver onderschrijven (vier ogen principe). Waar nodig moeten de grondverwerver of het kwaliteitsteam een beroep kunnen doen op een ambtelijke commissie van deskundigen op het gebied van natuur, water, en landbouw, in voorkomende gevallen uit te breiden met andere deskundigen.

Tabel 7.1: Vergelijking strategische grondbank en doelgebonden grondbanken

Strategische grondbank	Doelgebonden grondbanken
courante agrarische grond	grond geschikt voor bepaald doel
strategische doelstelling	(gebieds-)specifieke doelstelling
ten dienste van alle provinciale opgaven	ten dienste van concrete provinciale opgave(n)
financieel en maatschappelijk rendement	primair maatschappelijk rendement
grondaankopen op basis van aanbod	programmatische grondaankopen
in beginsel eeuwigdurend eigendom	eigendom tot vervreemding voor de opgave; voor infrastructuur in beginsel eeuwigdurend
beheer met duurzaamheidsvoorwaarden	beheer met duurzaamheidsvoorwaarden
eigen grondbank	provincie kan kiezen voor eigen of gemeenschappelijke grondbank

7.2 Doelgebonden grondbanken en permanent grondbezit

De provincie heeft voor verschillende doelen specifieke voorraden (ruil)grond in eigendom, waarvan de omvang telkens wijzigt omdat er grond wordt aangekocht en verkocht of geruild voor het verwezenlijken van deze doelen. Dergelijke specifieke grondvoorraden noemen we in deze nota doelgebonden grondbanken. Bijlage 5 bevat een overzicht van de grondbanken die op 1 januari 2022 bestonden.

Daarnaast heeft de provincie langdurig grond en opstallen in eigendom waarvan de aard en omvang min of meer vastligt; dit kan worden opgevat als het permanente grondbezit. Enerzijds gaat het dan over grond en opstallen voor haar eigen bedrijfsvoering, zoals het provinciehuis, en anderzijds om grond en opstallen voor bestaande infrastructuur, zoals verkeerswegen en steunpunten voor het beheer en onderhoud van wegen. In deze nota blijft het permanente grondbezit, waarvoor de programma's Facilitaire Dienstverlening en Slimme en Groene Mobiliteit verantwoordelijk zijn, verder buiten beschouwing.

Verkenning landelijke grondfaciliteit

In haar brief aan de Tweede Kamer van 9 juli 2021 "Verkenning actief grondbeleid"⁴⁷ heeft de Minister van BZK laten weten dat het Rijk de inrichting van een landelijke grondfaciliteit verkent, bijvoorbeeld in de vorm van een nationale grondbank. Een dergelijke faciliteit kan volgens de brief een aanvulling zijn op de bestaande grondinstrumenten, zeker voor de opgaven in het landelijk gebied. Uitgangspunt bij het versterken van het actief grondbeleid is dat de verdeling van de verantwoordelijkheden in het ruimtelijke domein tussen de diverse overheden niet wijzigt. Het voortouw waar het gaat om de feitelijke realisatie van de ruimtelijke opgaven blijft dus bij de gemeenten, regio's en provincies liggen.

De faciliteit zou tot een bundeling van de grondposities van het Rijk kunnen leiden, van waaruit overheden zouden kunnen worden geholpen als andere instrumenten niet (tijdig) tot beschikbaarheid van grond leiden. Ook zou de faciliteit kunnen worden gevuld met door medeoverheden te stallen gronden en door het onderbrengen van gronden die worden verworven in het kader van de landbouwtransitie. De grondfaciliteit zou verder expertise kunnen leveren en financiële knelpunten kunnen verminderen die nu een beperking vormen.

Aan het einde van de brief staat dat de uitgevoerde verkenning en andere rapporten het inzicht hebben vergroot in de mogelijke meerwaarde van actief grondbeleid en in de mogelijkheden om actief grondbeleid te ondersteunen, en dat een verdere uitwerking van een landelijke grondfaciliteit plaats zal gaan vinden, die als voorbereiding zal kunnen dienen voor eventuele besluitvorming.

7.3 Onderzoek naar pilot grondruilfonds Peelvenen

In de Peelvenen, een GGA groen-blauw gebied (zie paragraaf 10.3), moeten in de komende jaren vele hectaren grond van functie of van gebruik veranderen om te voldoen aan ambities op gebied van onder andere wonen, werken, stikstof, klimaat en landbouw. Deze gronden zijn vaak in bezit van boeren en andere particulieren. Gedeputeerde Staten hebben in oktober 2021 opdracht gegeven voor een onderzoek naar een grondruilfonds dat gericht kavels aankoopt en verkoopt. In dit onderzoek worden drie varianten uitgewerkt:

- een volledig provinciaal fonds;
- een gezamenlijk publiek fonds waar enkel publieke partijen het fonds financieren en uitvoeren;
- een publiek/privaat fonds waar publieke en private partijen het fonds financieren en uitvoeren.

Gedeputeerde Staten zien een mogelijk op te richten grondruilfonds voor de Peelvenen als een pilot, die bij succes navolging kan krijgen voor andere gebieden in de GGA groen-blauw.

⁴⁷ Kamerstukken Nationale Omgevingsvisie, 34 682, nr. 85

7.4 Omlabeling en concurrerende grondvragen

Omlabeling van grond

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat alle grond en opstallen van de provincie, afgezien van het permanente grondbezit, zich bevindt (zal bevinden) in ofwel een doelgebonden groundbank, ofwel de strategische groundbank. Elk grondperceel, al dan niet met opstallen, krijgt in de administratie van het ontwikkelbedrijf dat de grond beheert een label waaraan kan worden herkend in welke groundbank het is of wordt ondergebracht. Binnen de doelgebonden groundbanken worden grond en opstallen verder onderverdeeld in doelgrond en doelopstallen, dan wel ruilgrond en ruilopstallen. Doelgrond en doelopstallen zijn rechtstreeks inzetbaar voor een provinciaal doel; bij ruilgrond en ruilopstallen staat vast voor welk doel de grond en opstallen zullen worden ingezet door middel van ruil.

In de rest van deze paragraaf is gemakshalve sprake van grond, waar zowel grond als opstallen mee worden bedoeld.

Grond die is gelabeld voor de strategische groundbank kan worden omgelabeld naar doelgrond of ruilgrond. Basis voor omlabeling is in beginsel de grondstrategie van een programma of een project. Omlabeling vindt plaats tegen vergoeding van de marktwaarde aan de groundbank. Als de omlabeling gepaard gaat met verkoop van de grond aan een externe partij, dan is de marktwaarde gelijk aan de verkoopprijs. Als de grond na omlabeling in permanent bezit blijft van de provincie, dan wordt de marktwaarde gelijkgesteld aan de te taxeren waarde op het moment van omlabeling.

Andersom kunnen courante landbouwpercelen die overblijven na uitvoering van een programma of project tegen vergoeding van de marktwaarde worden ondergebracht in de strategische groundbank. In dit geval wordt de marktwaarde gelijkgesteld aan de te taxeren waarde op het moment van omlabeling. Onderbrenging in de strategische groundbank kan als voordeel hebben dat niet versneld (onder minder gunstige voorwaarden) grond verkocht moet worden. Tevens wordt zo de opgave te verwerven grond voor de strategische groundbank verkleind.

Omlabeling vindt in beginsel in mandaat plaats door de manager van het programma Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf, in afstemming met de manager van het betrokken ontwikkel- of realisatieprogramma, of met managers van diverse betrokken programma's.

Concurrerende grondvragen

Bij de verwerving van grond voor de strategische groundbank kan concurrentie optreden met de verwerving van (ruil)grond voor een programma en/of project. Bij grondverwerving kan ook sprake zijn van concurrentie tussen programma's en/of projecten onderling. Bij de onttrekking van grond aan de provinciale groundbank kan eveneens concurrentie optreden tussen programma's en/of projecten onderling. In eerste instantie is het de taak van de betrokken programmamanagers om in deze situaties tot besluiten te komen, die worden uitgevoerd door de manager van het programma Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf. Als zij er niet uitkomen, dan beslissen Gedeputeerde Staten.

8. Grondstrategie voor natuurnetwerk Brabant en ecologische verbindingzones

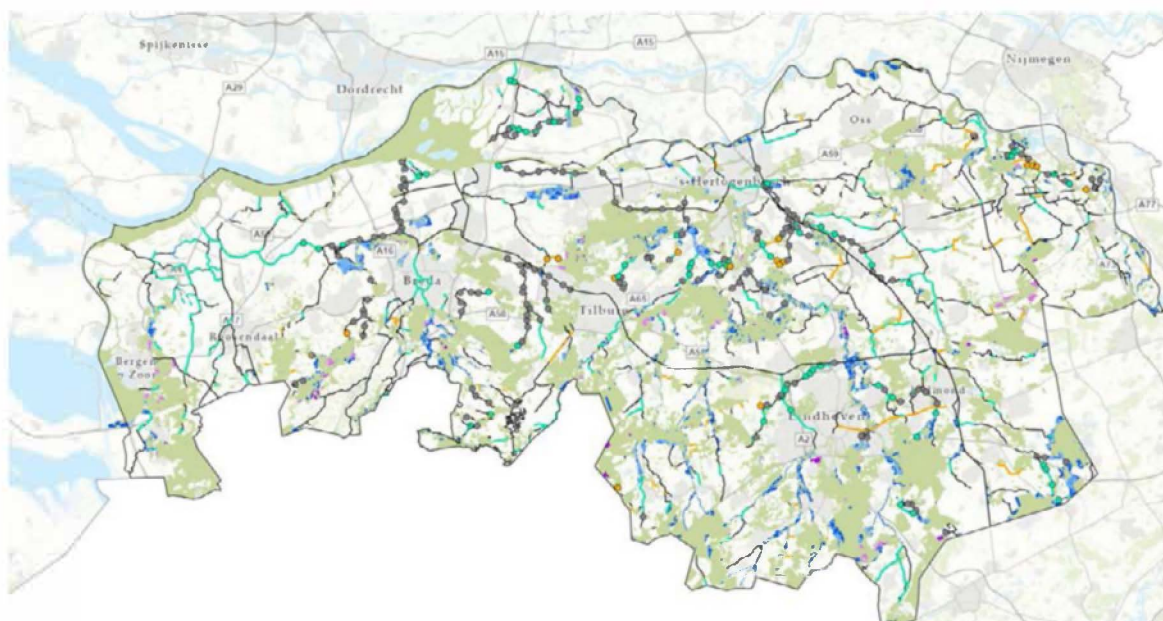
8.1 Beleidskader

Nota "Brabant: uitnodigend groen" (BrUG)

Het provinciale natuur- en landschapsbeleid is neergelegd in de nota "Brabant: uitnodigend groen" (BrUG)⁴⁸. Een van de ambities uit deze nota is dat er een robuust natuurnetwerk tot stand komt, bestaande uit het Natuurnetwerk Brabant (NNB, tot 2013 genoemd ecologische hoofdstructuur (EHS)), en de ecologische verbindingzones (EVZs). De EVZs verbinden de grote natuurgebieden van het NNB met elkaar om de migratie van soorten tussen deze gebieden bevorderen.

Het NNB beslaat ongeveer 130.000 ha, verdeeld in circa 110.000 ha die bij de invoering van de EHS (het NNB) in 1990 reeds bestond en circa 21.000 ha nieuwe natuur, die inmiddels deels is gerealiseerd. De EVZs omvatten volgens een in 2020 uitgevoerde actualisatie 3.080 ha, waarvan eveneens een aanzienlijk deel is gerealiseerd. Zie voor een specificatie van deze cijfers tabel 8.1.

Figuur 8.1: Natuurnetwerk Brabant en Ecologische verbindingzones



Evaluatie BrUG en nieuw beleidskader

De looptijd van de nota BrUG nadert zijn einde. Daarom is de nota in 2021 geëvalueerd⁴⁹ en is een opvolgende nota in ontwikkeling, het Beleidskader Natuur waarvoor Gedeputeerde Staten een startnotitie hebben vastgesteld.⁵⁰ De provincie heeft zich gedurende de looptijd van de nota BrUG sterk ingespannen voor de realisering van het NNB, herstel van Natura 2000-gebieden en agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dit doet de provincie samen met terreinbeheerders, waterschappen, gemeenten, (agrarische) ondernemers en particulieren. De realisatiegraad van het NNB

48 Brabant: Uitnodigend Groen, Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012 - 2022; Vastgesteld door PS op 21 september 2012 (dossier 50/12).

49 Zie hierover Statenmededeling Evaluatie BrUG van 15 november 2021, nrs GS: 4958694 / PS: 4983662.

50 Zie hierover Statenmededeling Startnotitie Beleidskader Natuur van 30 november 2021, nrs GS: 4980315 / PS: 4996736.

loopt echter achter op schema. Initiatieven om het natuurnetwerk te realiseren zijn nog relatief beperkt en het traject van functieverandering – door grondvererving of zelfrealisatie – en vervolgens inrichting als natuur is vaak complex en heeft een lange doorlooptijd. Voor de realisering van de resterende hectares uiterlijk in 2027, waartoe de provincie zich heeft verplicht, is intensivering én versnelling noodzakelijk. De realisatie van natuurdoelen mag echter niet afhangen van het wel of niet aanwezig zijn van initiatieven uit de samenleving. De provincie zal dit daarom ook zelf moeten organiseren. Hierbij zijn alle grondinstrumenten nodig.

8.2 Grondverwervingsopgave

De opgave voor functiewijziging van landbouw- naar natuurgrond in het kader van de ontwikkeling van het robuust natuurnetwerk is weergegeven in onderstaande tabel 8.1. Deze opgave wordt deels ingevuld doordat eigenaren hun grond omvormen en voor het overige door grondvererving, doorverkoop en omvorming door diverse partijen, inclusief het Groen Ontwikkelbedrijf (GOB). Tabel 8.2 geeft hiervan een beeld; de percentuele verdeling is geschat.

De opgave voor het robuust natuurnetwerk moet in 2027 afgerond zijn. Dit zijn de provincies via het Interprovinciaal Overleg (IPO) overeengekomen met het Rijk bij de ondertekening van het Natuurpact in 2013⁵¹. De periode tot en met 2027 is onder meer gekozen omdat zij aansluit op de einddatum van de Kaderrichtlijn Water. Dit vergroot de mogelijkheden om maximale synergie te bereiken tussen natuur- en watermaatregelen.

Tabel 8.1: Realisatie natuur sinds 1990 in hectares (peildatum 01.01.2022)

	Totale opgave	Gerealiseerd	Resterende opgave
NNB nieuwe natuur ⁵²	19.969	14.867	5.102
NNB bestaande natuur Enclave ⁵³	1.300	26	1.274
Ecologische verbindingzones	3.080	1.870	1.210
Totaal	24.349	16.763	7.586

Tabel 8.2: Grondverwervingsopgave natuur 2022 t/m 2027 in hectares

NB: Verdeling in percentages is prognose, geen taakstelling

	Resterende opgave	Omvorming met subsidie GOB door eigenaar (zelfrealisatie)	Vererving en omvorming met subsidie GOB door gebiedspartij of eindbeheerder	Vererving door GOB (al dan niet met omvorming)
NNB nieuwe natuur	5.102	15% - 20%	80% - 85%	0% - 5%
NNB bestaande natuur Enclave	1.274	0% - 5%	90% - 95%	0% - 5%
Ecologische verbindingzones	1.210	5% - 10%	95% - 100%	0%
Totaal	7.586			

51 Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland tussen de Staatssecretaris van Economische Zaken en de provincies, aangeboden door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer bij brief van 18 september 2013 (Kamerstukken 33 576, nr. 6).

52 Naast de opgave voor NNB nieuwe natuur was er ook de natuuropgave van het Rijk in het kader van de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG). De omvang voor hiervan was voor Noord-Brabant 1.187 ha. Deze opgave heeft het Rijk (Staatsbosbeheer) nagenoeg afgerond.

53 Dit zijn agrarische percelen in het NNB die bij de begrenzing in 2002 ten onrechte zijn aangeduid als Bestaande Natuur. Ze zijn volledig omsloten door natuur en worden daarom enclaves genoemd. Ze staan de volledige realisatie van het NNB wel in de weg. Voor de functiewijziging is geen eindtermijn bepaald.

8.3 Organisatie en realisatiestrategie handhaven

De organisatie en de realisatiestrategie voor de verwezenlijking van het robuust natuurnetwerk die zich onder de nota BrUG hebben ontwikkeld, hebben hun nut in de praktijk bewezen. Dit is bevestigd in de evaluatie van de nota, zie paragraaf 8.1. Er bestaat op dit moment geen aanleiding hierin verandering aan te brengen. In de volgende paragrafen volgt een beschrijving.

8.4 Organisatie

Meerjarenaanpak NNB met manifestpartners

De realisatie van het NNB – inclusief EVZs – door een samenhangende gebiedsaanpak is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincie en de Brabantse manifestpartners.⁵⁴ Deze verantwoordelijkheid krijgt in veel gevallen vorm doordat één van de partijen zich opwerpt als trekker van een gebiedsproces gericht op realisatie van natuur. De trekker van een gebiedsproces is in het betreffende gebied de procesverantwoordelijke. In NNB-gebieden waar geen trekker actief is, de zogenoemde Uitnodigingsgebieden, neemt het GOB zelf het voortouw in de realisatie.

Binnen het gebiedsproces worden afspraken gemaakt over de inzet van de beschikbare grond(verwervings)instrumenten. Uitgangspunt is dat de trekker eerst probeert door zelfrealisatie dan wel door koop of ruiling tot realisatie van natuur te komen. Als binnen een gebiedsproces, voor een specifieke locatie, deze drie mogelijkheden niet kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld door de financiële omvang, kan het GOB worden verzocht de grond aan te kopen.

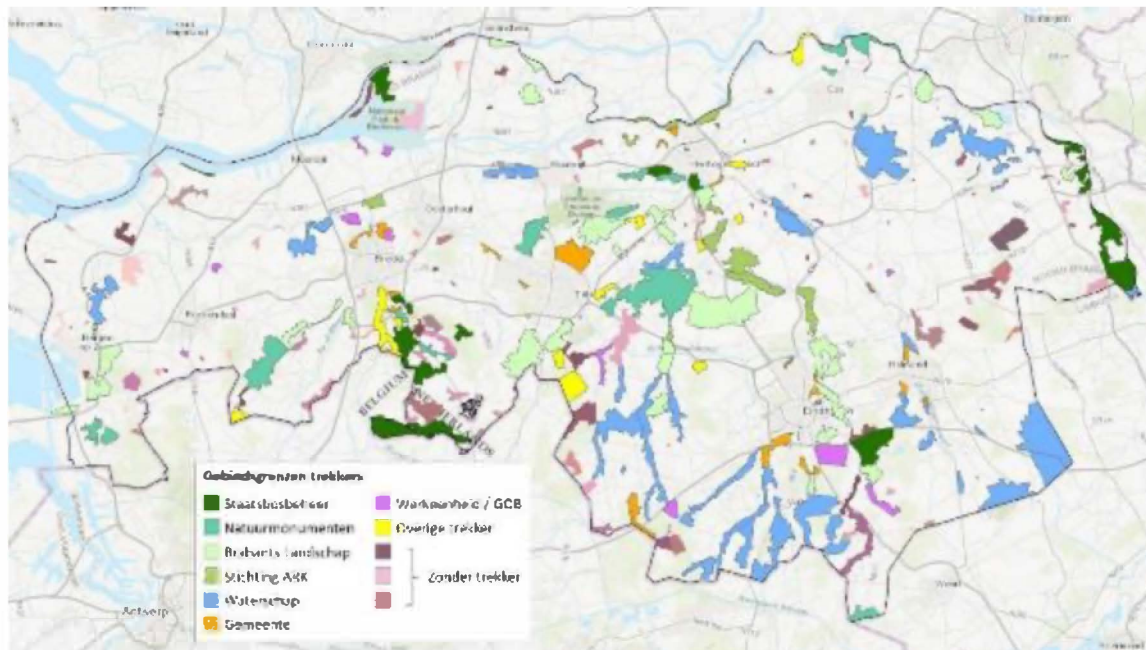
De afspraken over het trekkerschap zijn vastgelegd in de gezamenlijke Meerjarenaanpak NNB 2019 - 2027 en geconcretiseerd in samenwerkingsovereenkomsten tussen de provincie en afzonderlijke partijen. Op deze manier zijn gedurende 2020 en 2021 afspraken gemaakt over de realisatie van 6100 ha.

Particulieren en (agrarische) ondernemers leveren een substantiële bijdrage aan de realisatie van het NNB.⁵⁵ Dit is met name het geval in de Uitnodigingsgebieden, waar het GOB voornamelijk inzet op zelfrealisatie. Ook in de overige gebieden is de betrokkenheid van deze kleinere partijen essentieel.

⁵⁴ In 2010 hebben 12 organisaties met het oog op de verkiezingen voor Provinciale Staten van Noord-Brabant het manifest "Het Brabantse buitengebied in een metropolitane omgeving" uitgebracht. Voor de verkiezingen van 2019 hebben deze organisaties, samen met andere organisaties, een nieuw manifest uitgebracht: "Brabants mozaïek in ontwikkeling, een oproep voor gezamenlijke, gebiedsgerichte aanpak van de transities van landbouw, natuur, klimaat en energie." De Brabantse manifestpartners zijn sindsdien: Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), Brabants Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Brabantse Waterschappen, Brabantse Milieufederatie (BMF), Brabants Particulier Grondbezit (BPG), vijf grote Brabantse gemeenten (B5) en VNO-NCW. Het manifest wordt ondersteund door de gemeenten van Brabant via de vier regio's en door Brabant Water.

⁵⁵ In de periode 2014 t/m 2020 hebben diverse partijen € 56,4 miljoen geïnvesteerd in het NNB (buiten de vijf complexe PAS-gebieden). Hiervan was 20,5 miljoen afkomstig van (agrarische) bedrijven en particulieren. Bron: Jaarplan 2022 van het GOB.

Figuur 8.2: Trekkers van NNB-gebieden volgens de Meerjarenaanpak NNB 2019 - 2027



Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) en Werkeenhed NNB

Voor de realisatie van het NNB - inclusief EVZs - heeft de provincie in 2014 het Groen Ontwikkelfonds Brabant B.V. (GOB) opgericht. Alle voor het NNB beschikbare financiële middelen en gronden worden via het GOB beschikbaar gesteld. De provincie houdt 100% van de aandelen in het GOB en stuurt het GOB aan door een aandeelhoudersinstructie.

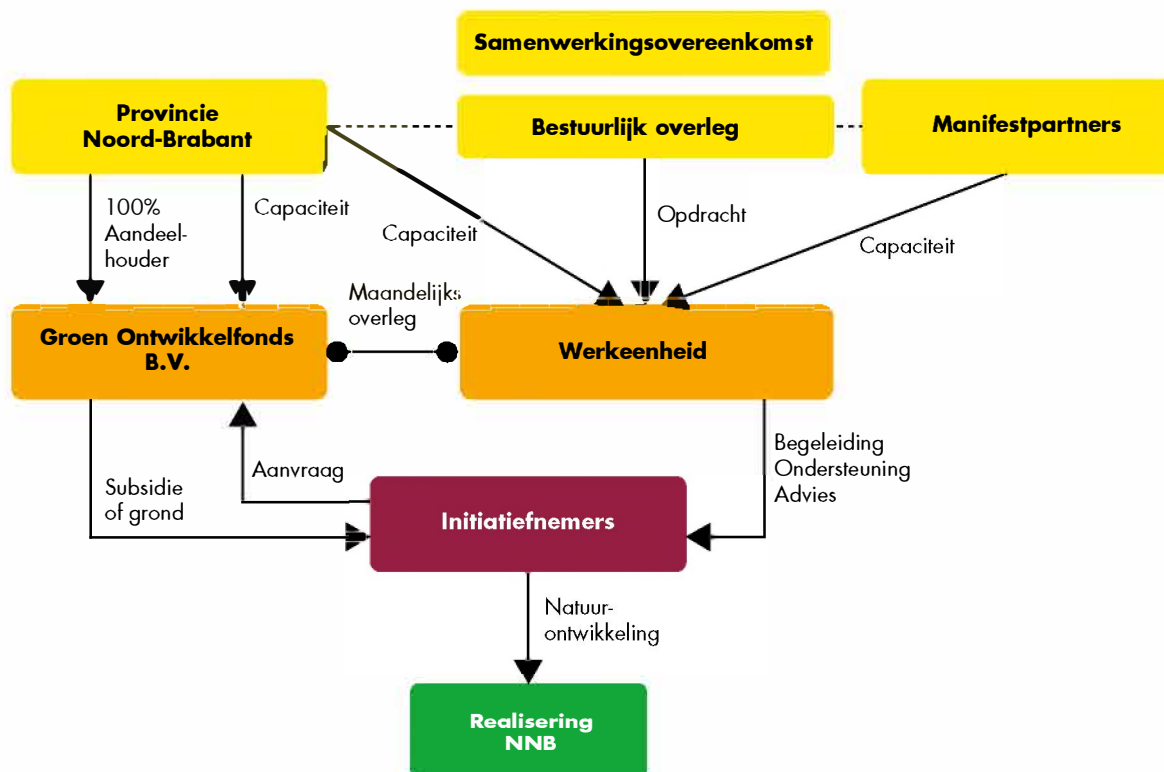
Het GOB verleent namens de provincie subsidies voor verwerving, functiewijziging en inrichting van het NNB en EVZs, en voor proceskosten voor het aanvragen van Europese subsidies.

Ter ondersteuning van initiatiefnemers kan het GOB ook provinciale (ruil)grond beschikbaar stellen én in voorkomende gevallen grond of hele (agrarische) bedrijven aankopen. Grond en gebouwen worden op naam genomen door de provincie (juridisch eigendom) en de financiële administratie van de grondzaken van het GOB is belegd bij het provinciale ontwikkelbedrijf.

Het GOB heeft daarnaast een belangrijke aanjaagfunctie voor het bereiken van nieuwe initiatiefnemers, het stimuleren en ontwikkelen van vernieuwende realisatievormen en het ondersteunen van initiatiefnemers in de ideevormingsfase.

Naast het GOB is de Werkeenhed NNB in het leven geroepen Dit is een samenwerking van de provincie en de Manifestpartners, die als loket voor initiatiefnemers fungeert, hen adviseert over de opzet van kansrijke projecten en hen ondersteunt bij het opstellen van subsidieaanvragen.

Figuur 8.3: Organisatiestructuur Realisering NNB



8.5 Realisatiestrategie robuust natuurnetwerk

De provincie ziet het robuust natuurnetwerk (NNB + EVZs) graag tot stand komen binnen een samenhangende gebiedsaanpak, waarin het accent weliswaar ligt op de natuurdoelstellingen, maar waarbij ook landbouw, waterbeheer, recreatie etc. voordeel hebben. De realisatie omvat (1) het uit productie nemen van landbouwgrond, (2) het inrichten van deze grond voor natuurontwikkeling en (3) het vervolgens langjarig beheren door een kundig natuurbeheerder. Bij voorkeur bereikt de provincie dit zonder dat zij zelf grond moet aankopen en (tijdelijk) in bezit moet nemen. Bij de realisering van het robuust natuurnetwerk hanteert zij daarom de volgende voorkeursvolgorde:

1. De huidige eigenaar vormt zijn eigen grond in het NNB om naar natuur (zelfrealisatie).
2. Een eindbeheerder koopt grond in het NNB en vormt die om naar natuur.
3. Een gebiedspartner koopt grond aan in het NNB en verkoopt die, al dan niet na omvorming, aan een eindbeheerder.
4. De provincie koopt grond aan in het NNB en verkoopt die, al dan niet na omvorming, aan een eindbeheerder.

Voor de activiteiten onder 1 t/m 3 stelt de provincie via het GOB-subsidies beschikbaar op basis van de Subsidieregeling realisering Natuurnetwerk Noord-Brabant. Activiteit 4 wordt voor de provincie verricht door het GOB, in samenwerking met het provinciaal ontwikkelbedrijf. In bijlage 6 is beschreven welke subsidies het GOB verleent en welke grondaankopen het GOB verricht.

In 14 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de daaromheen gelegen zones, plus 3 beekdalen met hun beïnvloedingszones, wil de provincie tot een extra inzet komen via de Gebiedsgerichte aanpak groen-blauw. Zie hiervoor hoofdstuk 10.

8.6 Grondstrategie voor vijf complexe PAS-gebieden

De eerste tranche van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), voor de periode 2015 – 2021, voorzagt in natuurherstelmaatregelen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In 2016 hebben Provinciale Staten het mogelijk gemaakt⁵⁶ voor deze maatregelen grond te verwerven in 14 Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant plus aangrenzende NNB-gronden op basis van minnelijke verwerving tegen volledige schadeloosstelling (VSS) ter voorkoming van onteigening. In het uiterste geval zal onteigening plaatsvinden. Als daar aanleiding toe is kunnen Gedeputeerde Staten Natura 2000/PAS gebieden toevoegen.

Voor vijf zogeheten complexe Natura 2000/PAS-gebieden hebben Gedeputeerde Staten vervolgens grondstrategieplannen vastgesteld op basis waarvan een samenhangende en zorgvuldig afgewogen inzet is bepaald van minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening, aankoop tegen marktwaarde van gronden ter plekke en van ruilgronden, evenals de inzet van kavelruil, bedrijfsverplaatsings en – beëindigingssubsidies en andere instrumenten.

De grondstrategieplannen voor de complexe Natura 2000/PAS-gebieden worden door de provincie uitgevoerd. Dit wijkt sterk af van de algemene grondverwervingsstrategie voor het NNB, die de grondverwerving primair overlaat aan de manifestpartners of andere partijen en eventueel het GOB. Voor de verwerving van voor de PAS benodigde percelen in andere gebieden subsidieert het GOB op basis van volledige schadeloosstelling. Eventueel verwerft het GOB deze percelen zelf.

De grondverwerving voor de Natura 2000/PAS-gebieden is inmiddels grotendeels afgerond.

8.7 Herinvesteringsplicht bij realisatie NNB door gemeenten

De provincie verwacht van gemeenten dat zij ook verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie van het NNB. Daarom is een gemeente die grond verkoopt voor een NNB-project dat wordt gesubsidieerd door de provincie, of een provinciale subsidie ontvangt voor functiewijziging voor het NNB op een of meer van haar grondpercelen, verplicht de opbrengst uit de verkoop, of de subsidie, voor 50% te herinvesteren in groene doelen.⁵⁷

Onder groene doelen kan in dit verband worden verstaan: bijdragen in het kader van de Stimuleringsregeling Landschap (StiLa), bijdragen in het kader van de aanleg van nieuwe natuur of ecologische verbindingzones, bijdragen aan weidevogelbeheer, bijdragen aan bevordering van natuurwaarden op de eigen landbouwgronden, bijzondere projecten in het kader van natuurkwaliteiten en natuureducatie of kosten van natuurbeheer.

⁵⁶ Addendum grondnota t.b.v. aankoop gronden voor PAS-herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden (PS 24 juni 2016, dossier 29/16)

⁵⁷ Zie artikel 1.6 van de Subsidieregeling realisering Natuurnetwerk Noord-Brabant.

9. Grondstrategie voor natuur, water en transitie landbouw buiten NNB en EVZs

9.1 Beleidskaders

Voor het gebied buiten het NNB en de EVZs bestaat niet één beleidskader waaruit kan worden afgeleid hoe de provincie met het aspect grond wil omgaan. Wel heeft de provincie afzonderlijke beleidskaders voor de thema's natuur, water & bodem, en landbouw & voedsel, die gemeen hebben dat daarin de inzet van grond als een noodzakelijke voorwaarde wordt gezien om de provinciale doelen te verwezenlijken. Dit geldt ook voor de Bossenstrategie en de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof. Deze documenten beperken zich overigens geen van allen tot het gebied buiten het NNB en de EVZs. Dit zou ook niet passend zijn, gezien de samenhang van het specifieke natuurbeleid voor het NNB en de EVZs met ander beleid. In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van de inhoud van de genoemde documenten, voor zover deze van belang is voor de verwerving en inzet van grond buiten het NNB en de EVZs.

Figuur 9.1: Beleidskaders voor natuur, water & bodem, en landbouw & voedsel



9.2 Grondverwervingsopgave

Uit de beschreven beleidsdocumenten kan geen concrete grondverwervingsopgave worden afgeleid. Of en waar er behoefte bestaat aan verwerving en inzet van grond door de provincie voor natuur, water en landbouw buiten het NNB en de EVZs zal voor een aantal gebieden duidelijk worden in de Gebiedsgerichte Aanpak groen-blauw. Daarbuiten zullen kansen worden benut voor het verwerven van ruilgrond.

9.3 Nog geen grond(verwervings)strategie

Voor de thema's natuur, water en bodem, landbouw en voedsel, bossen en stikstof buiten het NNB en de EVZs is nog geen grond(verwervings)strategie bepaald. Grondstrategieën die (mede) op dit gebied betrekking hebben worden vooral ontwikkeld in het kader van de Gebiedsgerichte Aanpak groen-blauw; zie hiervoor het volgende hoofdstuk. In het ontwerp-Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030 en het Regionaal Water en Bodem Programma 2022 – 2027 is wel het belang onderstreept van duurzame uitgifte van landbouwgrond in de vorm van verkoop, erfpacht of verpachting. Mede onder invloed hiervan zijn de basiseisen voor beheer tot stand gekomen die in deze nota grondbeleid zijn opgenomen (zie paragraaf 4.4).

9.4 Transitie landbouw en inzet van grond

De transities in de landbouw, onder meer naar een natuur- en landschapsinclusieve bedrijfsvoering, zijn in volle gang en zullen ook de komende 10-15 jaar veel inzet vragen van agrarische ondernemers, overheden en maatschappelijke organisaties. Ook in de komende 10 jaar gaan veel boeren

stoppen, deels omdat er geen opvolging is, deels omdat zij een andere keuze maken voor hun toekomst. Dit betekent dat er ruimte vrij komt voor een andere invulling van de grond en de gebouwen die zij bezitten. Soms ligt de grond op een geschikte plek voor nieuwe invullingen, soms niet. Met de inzet van grondruil, in de toekomst waar nodig mede door onttrekking van grond aan de strategische grondbank, kunnen individuele ondernemers ondersteund worden bij het vinden van de beste plek voor een nieuwe toekomst. Dit kan ook gebeuren in het kader van de GGA groenblauw. Gemeenten, terreinbeheerders en waterschappen helpen grondeigenaren dan bij het maken van keuzes door actief mee te denken over de (on)mogelijkheden die mede worden bepaald door de ontwikkeling van de natuur-, bodem- en watersystemen. Voor de provincie is het van belang om voldoende grond in voorraad te nemen, verspreid liggend over Brabant.

9.5 Erfpacht voor natuurinclusieve landbouw

Een van de maatregelen in het kader van de transitie naar een natuur- en landschapsinclusieve bedrijfsvoering is de Beleidsregel grond voor natuurinclusieve landbouw Noord-Brabant die Gedeputeerde Staten in 2020 hebben vastgesteld.⁵⁸ Deze beleidsregel voorziet in de aankoop, het in erfpacht geven en de eventuele terugverkoop van landbouwgrond buiten het NNB ten behoeve van natuurinclusieve landbouw. Zij is bedoeld voor grondgebonden veehouders die willen omschakelen naar, of doorgroeien in, natuurinclusieve landbouw en daarvoor een businessplan hebben waarin wordt aangetoond dat zij voor een rendabele omschakeling meer grond nodig hebben. De veehouder verkoopt eigen grond aan de provincie, om die aansluitend terug in erfpacht te nemen ("sale and lease back").

⁵⁸ GS-besluit van 4 februari 2020, kenmerk C2258144/4643176.

10. Grondstrategieën in het kader van GGA groen-blauw

10.1 GGA groen-blauw, instrumentenkoffer, uitvoerings- en grondstrategieën

In de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS)⁵⁹ hebben Gedeputeerde Staten de gebiedsgerichte aanpak (GGA) beschreven voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en hun bijbehorende schillen. Naderhand hebben zij de aanpak verbreed tot opgaven voor natuur, water en landbouw, aangeduid als GGA groen-blauw.⁶⁰ Voor deze verbrede gebiedsgerichte aanpak is een zogenoemde instrumentenkoffer in ontwikkeling, waarin alle voor de betrokken partijen ter beschikking staande instrumenten voor de uitvoering van de aanpak worden beschreven. In de koffer wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten die verleiden (veelal subsidies), instrumenten die stimuleren (veelal subsidies), geleidende instrumenten (onder meer omgevingsvisies en omgevingswetprogramma's) en dwingende instrumenten (onder meer algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving). Grondinstrumenten zijn ook opgenomen in de koffer.

Voor elk gebied wordt, met hulp van de instrumentenkoffer, een uitvoeringsstrategie opgesteld, waarvan een specifieke grondstrategie deel uit kan maken. In dit verband is bijvoorbeeld oprichting van gebiedsspecifiek grondruilfonds van belang, zoals wordt onderzocht in een pilot voor de Peelvenen (zie paragraaf 7.3).

Verbreding GGA stikstof tot GGA groen-blauw: zorg voor natuurlijk systeem én voor duurzaam perspectief landbouw

In de bijlage bij de Statenmededeling van 2 maart 2021 staat onder meer het volgende:

- Onze provincie heeft grote uitdagingen: onder meer natuurherstel in de Natura 2000-gebieden, bodemherstel, afronden van het Natuurnetwerk Brabant (NNB), meer en beter bos, versterken van het landschap, verbeteren van de waterkwaliteit, stoppen van verdroging en aanpassen aan klimaatverandering. Kortweg de groene en blauwe opgaven genoemd. De urgentie is groot
- Daarnaast zien we dat de Brabantse landbouw in transitie is en op zoek naar nieuwe perspectieven om te kunnen blijven boeren in evenwicht met de omgeving. De dynamiek in de sector is een kans om tegelijk landbouw-, water en natuurdoelen te realiseren. Om te komen tot versnelling en intensivering van de uitvoering gaan we samen met onze partners aan de slag met een gebiedsgerichte aanpak waarin we aan meerdere doelen tegelijk werken.

De provincie werkt gebiedsgericht op allerlei beleidsterreinen en in verschillende delen van Brabant, van stad tot streek. Ook als het gaat om groene en blauwe opgaven is er een rijke traditie: landinrichting en reconstructie landbouwgebieden, bodem- en grondwaterbescherming, gerichte natuur- en landschapsontwikkeling. Kenmerkend voor de aanpak die we nu voor ogen hebben is de combinatie van de zorg voor het natuurnetwerk en herstel van het natuurlijk systeem aan de ene kant én duurzaam perspectief voor de landbouw aan de andere kant. Een dubbeldoelstelling als het ware.

⁵⁹ De Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0, Uitvoeringsagenda 2020 – 2023, vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 15 december 2020.

⁶⁰ Zie Statenmededeling nrs GS 4798335 en PS 4848910 van 2 maart 2021, "Gebiedsgerichte aanpak groene en blauwe vraagstukken", met bijlage "Gebiedsgerichte aanpak van de groene en blauwe vraagstukken toegelicht".

10.2 Gebieden verdeeld in drie categorieën

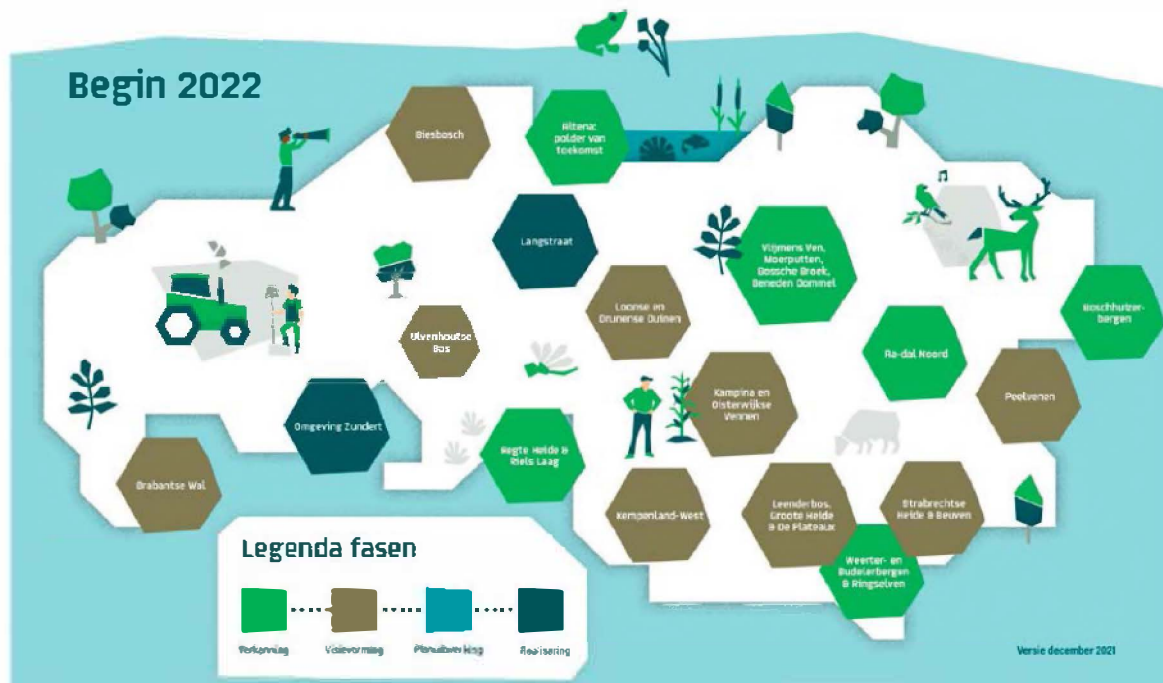
Om te bepalen welke gebieden een aanpak groen-blauw verdienen zijn opgaven voor heel Brabant in beeld gebracht, waarna de gebieden zijn verdeeld in drie categorieën:

1. Gebieden met eenduidige opgaven, waar de onderlinge samenhang en afhankelijkheid van verschillende opgaven beperkt is en aan de realisatie van bijvoorbeeld NNB, KRW, wateroverlast of waterkwaliteit gewerkt kan worden zonder dit noodzakelijkerwijs te koppelen aan de landbouwtransitie, extra klimaatmaatregelen, etc.
2. Gebieden met eenduidige opgaven –plus, waar een bredere aanpak van opgaven gewenst is, maar de scope primair wordt bepaald door water- en natuuropgaven. Denk bijvoorbeeld aan extra inspanningen om te komen tot een klimaatrobuust systeem. Het kan hier gaan om zowel lopende als nog te starten opgaven.
3. Gebieden met majeure opgaven die cumuleren, dus waar naast groenblauwe opgaven ook de stikstofproblematiek, de landbouwtransitie, de energietransitie, klimaatadaptatie, een woningbouw- of mobiliteitsopgave, een rol spelen en invloed hebben op elkaar.

10.3 Focus op gebieden van categorie 3

Voor gebieden van categorie 3 willen Gedeputeerde Staten tot een extra inzet komen. Het gaat dan om 14 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de daaromheen gelegen zones, plus 3 beekdalen met hun beïnvloedingszones. Voor deze gebieden willen Gedeputeerde Staten tot gezamenlijke programmering en uitvoering komen met partners op provinciaal, regionaal en lokaal niveau. Op 1 januari 2022 waren 6 gebieden in de verkenningsfase, 9 gebieden in de fase van planuitwerking en 2 gebieden in uitvoering.

Figuur 10.1: Voortgang GGA groen-blauw



10.4 Invloed Nationaal Programma Landelijk Gebied en Stikstoffonds

In het Coalitieakkoord 2021 – 2025 “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst” is een Nationaal Programma Landelijk Gebied aangekondigd dat de uitdagingen in de landbouw en natuur zal aanpakken met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt. In bestuurlijke afspraken met provincies worden voorwaarden vastgelegd aan het vrijgeven van rijksbudget. In de budgettaire bijlage bij het akkoord wordt dit fonds aangeduid als Stikstoffonds en is aangegeven dat € 6,9 miljard van het fonds zal worden besteed aan financiële afwaardering van grond voor melkvee en € 2,3 miljard aan uitbreiding van natuurareaal niet zijnde Natura 2000-gebied. Als van deze bedragen 1/7^e in Brabant zou worden besteed, zoals vaak het geval is met bedragen van de rijksoverheid die worden verdeeld over de provincies, dan zou Brabant ongeveer € 1 miljard ter beschikking krijgen voor de afwaardering van grond in de melkveesector en € 0,3 miljard voor uitbreiding van het NNB of bos buiten het NNB. Dit zal ongetwijfeld een grote invloed hebben op de GGA groen-blauw. Dit geldt ook voor de andere onderdelen van het fonds.

Passage uit Budgettaire bijlage bij Coalitieakkoord 2021 – 2025

- Voor het onontkoombaar terugbrengen van de stikstofuitstoot en -depositie en de daarvoor benodigde transitie van de landbouwsector wordt incidenteel 25 miljard euro gereserveerd. De middelen t/m 2035 komen via een transitiefonds beschikbaar, met daarbinnen een oplopende reeks t/m 2030 van 20 miljard euro. De middelen zijn bedoeld voor het behalen van het wettelijke stikstofdoel van 74% onder de kritische depositiewaarde. Daarnaast moet met dit fonds een klimaatopgave van 5 Mton reductie in 2030 gerealiseerd worden. Van 2031 t/m 2035 is jaarlijks 200 miljoen euro uit het fonds bestemd voor natuurverbetering en -herstel, om zo extra VHR-doelbereik te realiseren en structurele achteruitgang van de natuur te voorkomen.
- Voor het instellen van het begrotingsfonds wordt een instellingswet ingediend bij het parlement.

Stikstoffonds: maatregelen per spoor in mln. cumulatief	2022-2030	2030-2035
Spoor 1: Opkoop, financiële afwaardering grond en KRW	13.800	3.681
w.v. Opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens	6.100	1.315
w.v. Financiële afwaardering grond (melkvee)	5.700	1.225
w.v. Uitbreiden natuurareaal (niet zijnde natura 2000)	1.330	1.000
w.v. Additioneel tbv Kaderrichtlijn Water (KRW)	670	141
Spoor 2: Perspectief blijvers: verder met ingezette route naar verduurzaming	4.350	943
w.v. Natuurinclusieve landbouw	2.120	470
w.v. Innovatieve stalsystemen en managementmaatregelen	1.000	212
w.v. Beleid rond versterken ondernemerschap en innovatie	1.230	261
Uitvoeringskosten	1.750	376
Totaal	20.000	5.000

11. Grondstrategie voor infrastructuur

11.1 Beleidskader

Aanleg, reconstructie, onderhoud en beheer van provinciale infrastructuur (wegen, fietspaden, etc.) behoren tot het domein van het provinciale mobiliteitsbeleid, dat is vastgelegd in het Beleidskader Mobiliteit: 'Koers 2030'.⁶¹ Volgens het beleidskader gaat de provincie voor vijf ambities:

1. veilige mobiliteit
2. een samenhangend mobiliteitssysteem
3. een robuust en betrouwbaar mobiliteitssysteem
4. mobiliteit voor iedereen
5. schone, stille en gezonde mobiliteit

Om de betekenis van deze ambities voor de rol en medeverantwoordelijkheid van de provincie voor het goed functioneren van bovenregionale (multimodale) netwerken in Brabant te duiden zijn aan het beleidskader netwerkkaarten toegevoegd, onder meer voor het hoofd- en regionaal weggenet, het fietsnetwerk en het goederennetwerk. Deze netwerkkaarten gebruikt de provincie in het gesprek met de regio's bij de afweging van kansrijke projecten en activiteiten binnen de regionale mobiliteitsprogramma's en in het gesprek met het Rijk bij de afweging van projecten binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). In samenhang hiermee zijn de netwerkkaarten een hulpmiddel voor het programmeren van provinciale mobiliteitsprojecten.

11.2 Grondverwervingsopgave

Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten jaarlijks over de programmering van mobiliteitsprojecten, waaronder projecten voor de aanleg of reconstructie van provinciale infrastructuur.⁶² Op basis van deze programmering mag worden verwacht dat de grondverwervingsopgave voor infrastructuur zo'n 100 ha tot 200 ha bedraagt gedurende de eerstkomende 10 jaar.

11.3 Organisatie

De programmamanager Multimodale Bereikbaarheid geeft op basis van de programmering opdracht aan het programma Infrastructurale Projecten om de planvorming en uitvoering van infrastructuurprojecten op zich te nemen. Voor de grondverwerving geeft de programmamanager Infrastructurale Projecten vervolgens opdrachten aan het programma Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf.

11.4 Bestaande praktijk voortzetten

Voor de grondverwerving voor provinciale infrastructuur heeft zich de afgelopen jaren een vaste praktijk ontwikkeld, waarvan de hoofdlijn hieronder wordt beschreven. Deze praktijk wordt hier bekrachtigd; er is geen aanleiding om haar te veranderen.

11.5 Anticiperend verwerven op basis van vrijwilligheid en programmatisch verwerven met onteigening als sluitstuk

Grondverwerving voor infrastructuur kent twee typen:

- Anticiperende grondaankopen. Hierbij speelt de provincie in op kansen die zich in de markt voordoen, of komt op initiatief van grondeigenaren een aankoop tot stand.

⁶¹ Vastgesteld door Provinciale Staten op 6 november 2020, dossier 80/20.

⁶² Het meest recent in de Statenmededeling Programmering Mobiliteit in Brabant (2022-2030) van 31 augustus 2021, documentnummer GS 4928634/PS 4946738.

- Programmatische grondverwerving. Hierbij start de provincie systematisch met alle belanghebbenden (eigenaren, huurders en pachters) onderhandelingen, met de bedoeling om gronden minnelijk te verwerven ter voorkoming van onteigening. Het initiatief ligt volledig bij de provincie. Als de minnelijke verwerving niet lukt, dan volgt uiteindelijk een onteigening.

11.6 Samenhang met fasering infrastructuurprojecten

Of voor de aanleg of reconstructie van provinciale infrastructuur grond nodig is en waar dat het geval is wordt bepaald in het kader van de totstandkoming van infrastructuurprojecten. Dergelijke projecten doorlopen vier fasen:

1. Probleemverkenning uitmondend in een besluit van Gedeputeerde Staten over het uitvoeren van een planstudie (go/no-go beslissing); bij een positief besluit stellen Gedeputeerde Staten tevens een budget vast voor de volgende fasen, of doen zij hiertoe een voorstel aan Provinciale Staten;⁶³
2. Planstudie met een variantkeuze met als sluitstuk opnieuw een go/no-go beslissing van Gedeputeerde Staten;
3. Opstellen en vaststellen van een provinciaal inpassingsplan (PIP) of een gemeentelijk bestemmingsplan, eventueel gevolgd door een beroepsprocedure bij de Raad van State;
4. Realisatiefase bestaande uit ontwerp, contract, aanbesteding en realisatie.

De eerste twee fasen zullen onder de Omgevingswet onderdeel zijn van de verkenning die voorafgaat aan een projectbesluit.⁶⁴ In de derde fase zal onder de Omgevingswet sprake zijn van een provinciaal projectbesluit of een gemeentelijk omgevingsplan. De derde en de vierde fase verlopen in de praktijk vaak deels parallel.

Anticiperende aankopen vinden plaats vanaf het besluit tot het uitvoeren van een planstudie (einde van fase 1) tot aan de tervisielegging van het ontwerp-PIP of het ontwerp-bestemmingsplan (onderdeel van fase 3). In een aankoopdossier wordt het wat, hoe en waarom expliciet gemotiveerd en worden de risico's inzichtelijk gemaakt. Risicovolle aankopen, met name van gebouwen, worden zoveel mogelijk vermeden.

De programmatische grondverwerving start op het moment van ter visie leggen van het ontwerp-PIP of het ontwerp-bestemmingsplan (onder de Omgevingswet het ontwerp- projectbesluit of het ontwerp-omgevingsplan).

11.7 Marktwaaarde of volledige schadeloosstelling

In het geval van een anticiperende aankoop betaalt de provincie, overeenkomstig het uitgangspunt van marktconformiteit (zie paragraaf 4.1), de marktprijs. Vanaf de start van de programmatische grondverwerving betaalt de provincie de volledige schadeloosstelling (zie paragraaf 6.4).

⁶³ Voor grote projecten wordt de reserve Spaar- & Investeringsfonds (SIF) aangesproken; hierover moeten Provinciale Staten vooraf een besluit nemen. Voor kleine projecten, voornamelijk reconstructies, kunnen Gedeputeerde Staten gebruik maken van de reserve Verkeer & Vervoer; dit wordt achteraf geformaliseerd door besluiten van Provinciale Staten naar aanleiding van de bestuursrapportages (Burap I en Burap II) of bij de vaststelling van de jaarlijkse begroting voor de provincie.

⁶⁴ Artikelen 5.47 en art. 5.48 Ow.

12. Grondstrategie voor energietransitie

12.1 Beleidskader

Energieagenda 2019-2030

De Energieagenda 2019-2030 is het beleidskader voor het provinciaal energiebeleid. In deze agenda is een koers uitgestippeld voor het behalen van de Brabantse energiedoelstellingen, voortbouwend op het nationale Klimaatakkoord (zie tabel 12.1). De provincie ziet haar rol als verbindend in het bij elkaar brengen van partijen, het creëren van kansen en aansluiten bij mogelijkheden die zich voordoen om de Brabantse energietransitie te versnellen, en het wegnemen van belemmeringen. Deze rol omvat het vertalen van nationale ambities naar Brabantse ambities, het onderling afstemmen van de RES'en en het ondersteunen van de gemeenten en waterschappen bij de energietransitie.

Tabel 12.1: Energiedoelstellingen Noord-Brabant

	Verduurzamen	Vergroenen
2030	50% van de energie is opgewekt uit duurzame bronnen	50% reductie van de CO ₂ -uitstoot ten opzichte van de uitstoot in 1990
2050	100% van de energie is opgewekt uit duurzame bronnen, grotendeels afkomstig uit Noord-Brabant	90% reductie van de CO ₂ -uitstoot ten opzichte van de uitstoot in 1990

Vier Brabantse regionale energiestrategieën (RES'en)

Nederland is verdeeld in 30 energieregio's, die elk hun eigen regionale energiestrategie (RES) maken voor het realiseren van de energietransitie. Iedere RES-regio draagt bij aan de landelijke doelstelling van 35 terawattuur (TWh) voor de opwek van duurzame elektriciteit op land in 2030. Aan de hand van lokale doelstellingen worden inschattingen gemaakt van de benodigde hoeveelheid windenergie en zonne-energie. De voortgang wordt bijgehouden, er worden concrete strategieën gemaakt en zoekgebieden opgesteld voor toekomstige wind- en zonneparken.

De gemeenten van en waterschappen in de regio's West-Brabant, Noordoost-Brabant en Hart van Brabant, alsmede de provincie hebben medio 2021 de RES'en versie 1.0 voor deze regio's vastgesteld. De RES van de Metropoolregio Eindhoven is als enige voorzien van een milieueffectrapportage (planMER) en vastgesteld in november/december 2021. In de Brabantse RES'en hebben de gemeenten het voortouw en is de provincie als partner betrokken. In lijn hiermee ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de RES-projecten zo veel mogelijk bij gemeenten, die samenwerken met maatschappelijke organisaties, ondernemers en inwoners in de regio. Voor deze decentrale opzet is gekozen vanwege de behoefte aan maatwerk per regio en de noodzaak van regionaal en lokaal draagvlak.



Figuur 12.1: De 4 Brabantse RES regio's

12.2 Brabantse ruimtevrage voor wind en zon op land

De locaties voor wind- en zonneparken worden grotendeels ontwikkeld door private partijen. Hiervoor verwerven zij zelden grond in eigendom. Veelal gaat het over (erf)pacht van grond voor de duur van 10-25 jaar. De laatste jaren is er wel een verandering gaande. Overheden hebben een groeiende belangstelling om op eigen grond wind- en zonneparken te ontwikkelen en dit in eigen beheer te doen. Het principe van een lokaal energieproductiebedrijf is daarmee weer terug in de actualiteit.

Naast locaties voor opwek van duurzame energie is er behoefte aan ruimte voor de aanleg van infrastructuur, primair een verantwoordelijkheid van netbeheerders. Voor elektriciteit is daarvoor de regionale netbeheerder aanspreekbaar, voor warmte lijkt dit primair een rol voor private partijen. Voor infrastructuur, zowel boven- als ondergronds, is er ook grond in eigendom en/of in (erf)pacht nodig. Voor installaties en gebouwen gaat het om eigendom, voor leidingen kan worden volstaand met erfdiensbaarheden. Alleen in bijzondere situaties worden leidingstraten ook in eigendom verworven. De komende jaren wordt een forse uitbreiding en verzwaring van energie-infrastructuur verwacht. En zullen we rekening moeten houden met een grotere ruimtevrage voor energieopslag en -conversie. Daarbij gaat het ook om installaties en bouwwerken van enige omvang waarvoor naar alle waarschijnlijkheid grond in eigendom zal worden verworven.

De Brabantse ruimtevrage voor extra infrastructuur is afhankelijk van een breed scala aan keuzes over hoe we ons toekomstige energiesysteem inrichten, zoals de keuze tussen de spreiding, dan wel clustering van opweklocaties. Ruimte naast provinciale wegen wordt al gebruikt voor de aanleg van energie-infrastructuur. Mogelijk is in de toekomst meer ruimte nodig langs deze wegen. Dat is nog niet bekend.

12.3 Situationele grondstrategie

In de gegeven omstandigheden kiest de provincie voor een situationele grondstrategie ter ondersteuning van de energietransitie. Hierbij verdient opmerking dat de immunisatieportefeuille openstaat voor investeringen in de energietransitie en daardoor ook voor grond die hiervoor nodig is.

Het voortouw voor de uitvoering van de RES'en ligt bij de gemeenten. De provincie stelt zich voor hen op als een betrokken partner. Wanneer daar aanleiding voor is kan de provincie eigen grond inbrengen of grond verwerven voor duurzame energieprojecten van gemeenten of andere partners. Ook is de provincie bereid om samenwerkingen aan te gaan voor grondverwerving voor de energietransitie. Deze bereidheid is in november 2021 tot uitdrukking gebracht door de ondertekening van de Intentieverklaring Regionaal Publiek Ontwikkelbedrijf REKS Hart van Brabant.⁶⁵

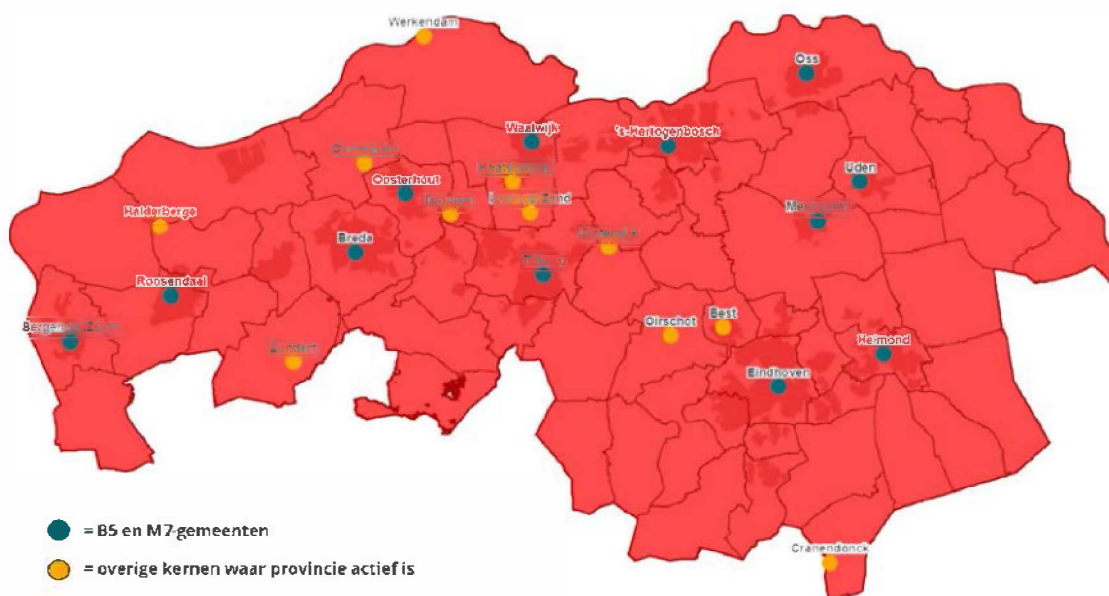
⁶⁵ Zie hierover de Statenmededeling van 30 november 2021, nr PS 4993024.

13. Grondstrategie voor opgaven in stedelijk gebied

13.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 is aangegeven dat de provincie tot nu toe bij opgaven in het stedelijk gebied slechts in een beperkt aantal situaties een rol vervult als grondeigenaar of anderszins rechthebbende op de grond. Mogelijk zal dit in de toekomst vaker gebeuren, vooral in het kader van de binnenstedelijke transformatieopgaven waarbij de provincie is betrokken. Het gaat dan om omvangrijke, complexe gebiedstransformaties in (de spoorzones van de) grote steden (B5) en in de (winkel)centra van de middelgrote steden (M7). Overigens neemt de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte, waarvan de provincie 100% aandeelhouder is, ook grondposities in gelegen in (de randen van) het stedelijk gebied.

Figuur 13.1: Overzicht van binnenstedelijke transformatieopgaven Noord-Brabant



13.2 Situationele grondstrategie

Voor de binnenstedelijke transformatieopgaven en voor andere opgaven in steden en dorpen heeft de provincie een situationele grondstrategie, die vorm krijgt in samenwerking met gemeentelijke partners. De provincie is verder bereid om haar grond in te brengen voor projecten in steden en dorpen, als daar aanleiding voor is gelet op de provinciale belangen. Tot slot kan de provincie onder omstandigheden faciliteren bij vrijwillige kavelruil voor projecten in steden of dorpen. De regering heeft er uitdrukkelijk van afgezien in de Omgevingswet een regeling op te nemen voor gedwongen deelname aan stedelijke herverkeveling.

Geen gedwongen stedelijke herverkaveling in de Omgevingswet

In de Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet⁶⁶ is het niet opnemen van een af te dwingen herverkaveling in het stedelijk gebied als volgt gemotiveerd:

“In afwijking van het advies van de Commissie [Stedelijke Herverkaveling] kiest de regering voor een regeling op vrijwillige basis⁶⁷ naar voorbeeld van de regeling voor kavelruil in de Wilg. De regering heeft daarbij overwogen dat vooral behoefte bestaat aan een middel dat eigenaren in staat stelt op eigen kracht en in onderlinge samenwerking hun plannen uit te voeren. De regering vindt dat een regeling voor af te dwingen herverkaveling een stap te ver gaat. Af te dwingen herverkaveling is een te grote ingreep in het eigendomsrecht omdat door de ongelijksoortigheid van onroerende zaken in het stedelijk gebied niet kan worden gegarandeerd dat eigenaren na de herverkaveling zaken van dezelfde aard en hoedanigheid zullen ontvangen als zij hebben ingebracht. In sommige gevallen zou afdwingbare stedelijke herverkaveling zelfs tot gevolg kunnen hebben dat eigenaren grond of vastgoed ontvangen dat pas goed verkoopbaar is nadat alle bouwplannen op een locatie zijn uitgevoerd. In dat geval zouden eigenaren min of meer worden gedwongen om risicodragend te participeren in een herontwikkeling. Wat dit betreft verschilt een herverkaveling in het stedelijk gebied van een herverkaveling in het landelijk gebied, waarin bijvoorbeeld tegenover de inbreng van een landbouwperceel de ontvangst van grond met dezelfde gebruiksmogelijkheden staat. Mochten zich situaties voordoen waarin een of meer eigenaren niet aan de kavelruil kunnen of willen meewerken, dan kan de overheid uiteindelijk overgaan tot onteigening. Onteigening biedt de betrokken eigenaren dan goede rechtswaarborgen en kan alleen worden toegepast als het algemeen belang dat vordert.”

⁶⁶ Kamerstukken 35 133 , nr. 3, pag. 157

⁶⁷ Zie de artikelen 12.44 t/m 12.46 van de Omgevingswet.

14. Risico's en kansen

14.1 Risico's

Juridisch risico: uitleg Didam-arrest

Het belangrijkste juridische risico is dat de provincie een onjuiste uitleg geeft aan het arrest Didam van de Hoge Raad, zie het uitgangspunt Gelijkberechtiging in paragraaf 4.4 en het uitgangspunt Gelijkheidsbeginsel in paragraaf 4.5. Een beheersmaatregel voor dit risico is dat de ontwikkelingen in de jurisprudentie op dit punt nauwgezet worden gevolgd en waar nodig tot aanpassing van de werkwijze van het ontwikkelbedrijf leiden. Ook is mogelijk dat de genoemde uitgangspunten in de toekomst moeten worden aangepast.

Gebrek aan samenwerking

Samenwerking intern, tussen verschillende programma's die grond nodig hebben, en extern, met andere publieke en private organisaties die zich op de grondmarkt begeven, is van groot belang voor de effectiviteit van de grondstrategieën. Dit geldt in het bijzonder in het kader van de GGA groen-blauw (zie hoofdstuk 10). Als de samenwerking onvoldoende tot stand komt, dan leidt dit in het beste geval tot gemiste kansen en in het slechtste geval tot concurrentie met prijsopdriving tot gevolg. Een van de beheersmaatregelen is dat de grondcoördinatoren van het ontwikkelbedrijf voortdurende aandacht hebben voor samenwerkingsmogelijkheden en samenwerking actief bevorderen.

Financiële risico's strategische grondbank

De belangrijkste financiële risico's die zijn verbonden aan het functioneren van de strategische grondbank zijn allereerst dat grondprijzen, ondanks de almaar stijgende trend van de afgelopen 150 jaar, zullen dalen en verder dat niet alle gronden voortdurend verpacht kunnen worden. Het eerste risico moet worden aanvaard, omdat de provincie weinig tot geen invloed heeft op de marktprijzen voor grond. Bij het tweede risico kan een beheersmaatregel zijn dat de provincie haar grond door een of meer gespecialiseerde rentmeesterskantoren laat verpachten. Hieraan zijn uiteraard extra kosten verbonden.

Verstoring van de grondmarkt door stijgende prijzen van grondstoffen en energie

De effecten van de in februari 2022 uitgebroken oorlog tussen Rusland en Oekraïne zijn op het moment van het schrijven van dit hoofdstuk (begin maart 2022) onduidelijk, maar het is bepaald niet uitgesloten dat de prijzen voor grondstoffen en energie aanzienlijk zullen stijgen en dat de hogere prijsniveaus langdurig zullen aanhouden. Dit zal een weerslag hebben op de grondmarkt en daarmee op alle grondtransacties die de provincie wenst te verrichten. De aard en omvang van dit effect is moeilijk te voorspellen. De enige beheersmaatregel die de provincie hiervoor kan treffen is om de ontwikkelingen in de markt extra scherp in de gaten te houden en waar nodig grondstrategieën daarop aan te passen.

14.2 Kansen

Stikstoffonds biedt kansen voor versnelling uitvoering opgave(n) in het landelijk gebied

In het landelijk coalitieakkoord wordt aanzet gegeven voor een Nationaal Programma Landelijk Gebied met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief 25 miljard euro beschikbaar komt; zie hiervoor paragraaf 10.4. Het is aannemelijk dat het fonds zal leiden tot kansen om onder meer via het grondbeleid te zorgen voor versnelling van de provinciale opgave(n) in het landelijk gebied.

Een landelijke grondfaciliteit kan zorgen voor versnelling van de uitvoering provinciale opgaven

Het rijk verkent de mogelijkheid een landelijke grondfaciliteit op te zetten, bijvoorbeeld in de vorm van een nationale groundbank; zie het tekstkader in paragraaf 7.2. Een dergelijke constructie kan kansen creëren voor het provinciale grondbeleid. Zo kunnen grondposities vanuit het rijk aanvullend zijn op de grondposities van de strategische provinciale groundbank. Het is daarnaast denkbaar dat grondposities van verschillende overheden onderling uitwisselbaar worden gemaakt. Een landelijke grondfaciliteit kan zo bijdragen aan de snelheid waarmee provinciale opgaven worden uitgevoerd.

Samenwerking met andere overheden/organisaties

Gebrek aan samenwerking is een risico, maar versteviging van samenwerking biedt juist kansen om sneller tot goede resultaten te komen.

Verstoring van de grondmarkt door stijgende prijzen van grondstoffen en energie

Een stijging van de prijzen van grondstoffen en energie als gevolg van de oorlog in Oekraïne kan mogelijk ook kansen bieden voor de provincie. De druk op de grondmarkt kan namelijk afnemen en leiden tot een daling van grondprijzen, hetgeen een kans biedt om met bestaande budgetten voor bijvoorbeeld natuur meer grond te verwerven.

15. Monitoring en evaluatie

15.1 Voortdurende monitoring en evaluatie van opdrachtuitvoering door ontwikkelbedrijf

Als het programma Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf (MPO) een opdracht aanneemt tot verwerking, beheer en/of vervreemding van grond en/of opstallen, dan wordt hiervoor een werkproces ingericht op basis van de Plan-Do-Check-Act cyclus (zie figuur 15.1). In dit proces worden vier activiteiten verricht:

- Beschrijving van processen en risico's;
- Beschrijving van de administratieve organisatie en de interne controle voor de betreffende opdracht;
- Informatievoorziening en monitoring;
- Het gebruik van de bedrijfssystemen SAP, Corsa en Digicheck⁶⁸.

Voor het monitoren van grondzaken wordt gebruik gemaakt van de SAP-modules Real Estate Management en Geographical Enablement Framework (SAP RE en SAP GEF). In deze modules wordt alle relevante informatie met betrekking tot aan-, verkoop- en beheersovereenkomsten ondergebracht. Op dit moment (maart 2022) wordt een web-based dashboard ontwikkeld waarmee de provinciale grondzaken met behulp van de data uit SAP RE op een toegankelijke manier inzichtelijk worden gemaakt.

Rapportage, evaluatie en waar nodig bijsturing vinden plaats in het kader van de bestuurlijke Sturings- en Verantwoordingscyclus (S&V-cyclus), bestaande uit de jaarlijkse provinciale begroting, de bestuursrapportages en de jaarstukken.

15.2 Jaargesprekken met betrokken programma's

Tenminste een maal per jaar evalueert het coördinatieteam voor het ontwikkelbedrijf het (te verwachten) verloop van de grondzaken. Op basis van deze evaluatie voert het ontwikkelbedrijf gesprekken met de programma's waarvoor het werkzaamheden verricht. In deze gesprekken komt aan de orde of de grondstrategie voor het programma nog werkt zoals beoogd, of er knelpunten ervaren worden en of er onbenutte kansen worden gezien. Aan de hand van deze gesprekken beoordeelt het ontwikkelbedrijf of aanpassingen nodig zijn. Het mandaat hiervoor ligt bij de programmamanager MPO.

15.3 Specifieke evaluatie grondbeleid

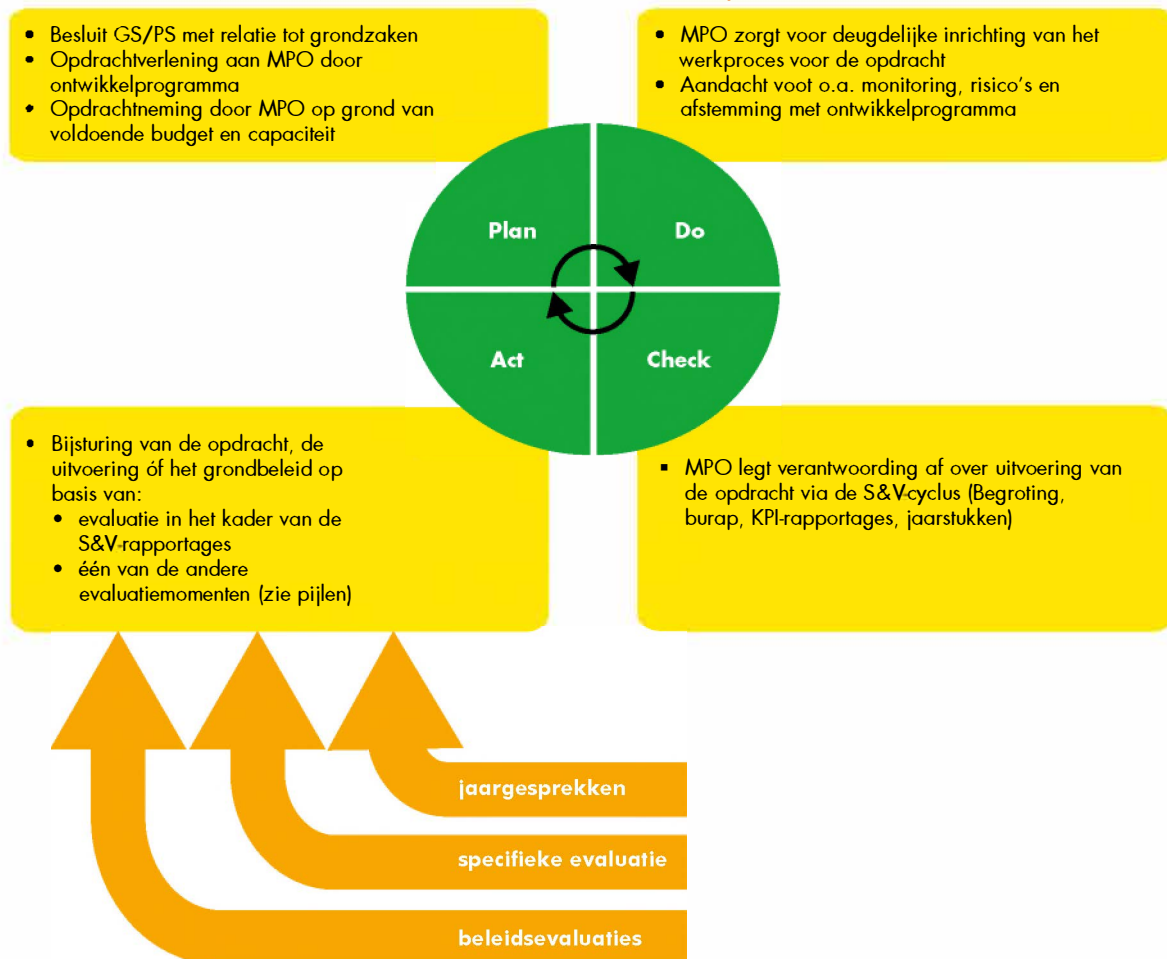
Tenminste een maal per drie jaar stelt het ontwikkelbedrijf een evaluatierapport grondbeleid op voor Gedeputeerde Staten. Hierin wordt vermeld hoeveel grond voor welk doel, programma en/of project waar is aangekocht, welke grond is vervreemd en hoe het grondbeheer is verlopen. De beschrijving is zowel kwalitatief, waarbij de uitgangspunten voor het grondbeleid centraal staan, als kwantitatief. Ook wordt een beeld geschetst van de samenwerking in grondzaken met andere publieke en private partijen. Op basis hiervan kunnen GS besluiten tot bijsturing, door aanpassing van de nota grondbeleid en/of door aanpassing van de uitvoering.

⁶⁸Digicheck is een module om de documenten te genereren die specifiek door het programma Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf worden gebruikt, zoals aan- en verkoopovereenkomsten.

15.4 Bevindingen uit beleidsevaluaties

De werking van beleidskaders en daarmee samenhangende programma's en uitvoeringsagenda's pleegt te worden geëvalueerd, vaak door een onafhankelijke externe partij (beleidsevaluatie). Uit dergelijke evaluaties kunnen bevindingen naar voren komen die van belang zijn voor het grondbeleid of de uitvoering van het grondbeleid en aanleiding geven tot aanpassing. Van het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor een beleidsevaluatie wordt verwacht dat het bevindingen die van belang zijn voor het grondbeleid onder de aandacht van het ontwikkelbedrijf brengt.

Figuur 15.1: werkproces op basis van de Plan-Do-Check-Act cyclus



16. Uitgangspunten voor de ambtelijke organisatie van grondzaken

Om de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de uitvoering van het grondbeleid te bevorderen gelden de volgende uitgangspunten voor de ambtelijke organisatie van de provinciale grondzaken.

- a. Ontwikkelbedrijf verantwoordelijk voor grondzaken
Alle besluiten van Gedeputeerde Staten over de aankoop, het beheer en de verkoop van grond en opstallen worden voorbereid door het provinciaal ontwikkelbedrijf of in mandaat genomen door de programmamanager Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf, tenzij Gedeputeerde Staten anders besluiten.
- b. Mandaat voor aan- en verkoop
Gedeputeerde Staten regelen bij mandaat dat de programmamanager Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf namens hen kan besluiten tot het aangaan van overeenkomsten over aan- of verkopen van grond of opstallen als de overeen te komen prijs met niet meer dan 5 % afwijkt van de overeenkomstig algemeen uitgangspunt @ getaxeerde prijs.
- c. Mandaat voor beheer
Gedeputeerde Staten regelen bij mandaat dat de programmamanager Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf namens hen kan besluiten tot het aangaan van overeenkomsten over het beheer van grond en/of opstallen en tot het uitgeven van grond en/of opstallen in erfpacht.
- d. Vier ogen principe
Ter bevordering van de rechtmatigheid en doelmatigheid hanteert het ontwikkelbedrijf bij transacties voor grond en/of opstallen het vier ogen principe. Dit houdt in dat elke voorgenomen transactie moet worden gecontroleerd door een of meer vakbekwame collega's.
- e. Administratie en verantwoording
In de administratie van het provinciaal ontwikkelbedrijf wordt de eigendoms- en beheerssituatie van alle grond en opstallen van de provincie vastgelegd en bijgehouden; ook worden daarin de budgetten voor aankoop van grond en opstallen bewaakt aan de hand van een financiële verplichtingen- en vorderingenadministratie. De administratie van het provinciaal ontwikkelbedrijf vormt hierdoor de basis voor de verantwoording van de grondtransacties van het provinciaal ontwikkelbedrijf in de provinciale Sturings- en Verantwoordings-cyclus en aan de opdrachtgevende programma's en externe partijen.

Bijlage 1: Beschrijving grondinstrumenten

De hierna volgende beschrijving van grondinstrumenten is bedoeld om een beknopte aanduiding te geven van de aard en werking van deze instrumenten. Globaal genomen is de beschrijving juridisch juist, maar voor de leesbaarheid zijn nuances weggelaten.

Aankoop van grond en opstallen

Aankoop

Aankoop gaat over het verwerven van grond en/of opstallen op vrijwillige basis. Dit gebeurt op grond van marktwaarde. Als de overheid meer zou betalen, dan zou er sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Aankoop vindt alleen plaats als de grondeigenaar bereid is tot verkoop.

Minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening, tegen volledige schadeloosstelling

Deze vorm van aankoop betreft het verwerven van grond en/of opstallen in de situatie dat de overheid de grond zal onteigenen als zij er niet in slaagt overeenstemming met de grondeigenaar te bereiken over de aankoop. Aan onteigening worden strenge voorwaarden gesteld, zie het volgende onderwerp. Als aan deze voorwaarden is voldaan, dan mag (en moet) de overheid proberen tot overeenstemming te komen tegen betaling van volledige schadeloosstelling. Komen partijen hier samen uit, dan hoeft de lange wettelijke onteigeningsprocedure niet geheel doorlopen te worden.

Onteigening

Onteigening is de gedwongen overdracht van eigendom van grond en/of opstallen aan de overheid. Het is een ingrijpend instrument waarvan een overheid niet zomaar gebruik kan maken en dat daarom met zware waarborgen is omkleed in de Onteigeningswet. Deze wet, die in de toekomst wordt opgenomen in hoofdstuk 11 van de Omgevingswet, heeft haar fundament in artikel 14 van de Grondwet, waarin staat dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling.

Welke onroerende zaken voor onteigening in aanmerking komen moet worden bepaald aan de hand van het onteigeningsbelang, de noodzaak en de urgentie. Deze criteria zijn uitgewerkt in de Omgevingswet.⁶⁹ Ook de procedure is uitgewerkt in de Omgevingswet.⁷⁰ Voor de provincie zijn Provinciale Staten het orgaan dat onder de Omgevingswet onteigeningsbeschikkingen kunnen geven. Deze beschikkingen worden getoetst door de rechtbank (bekrachtigingsprocedure), waarna hoger beroep openstaat bij de Raad van State.

Koop/pachtconstructie (sale and leaseback)

De koop/pachtconstructie betreft een aankoop waarna de grond in (erf)pacht wordt uitgegeven aan de voormalige eigenaar. Via deze constructie kan de provincie een functiewijziging realiseren, bijvoorbeeld door in de pachtovereenkomst bepaalde (beperkende) voorwaarden op te nemen. Ook kan een ondernemer op deze manier investeringsruimte worden geboden waardoor hij zijn productie in stand kan houden.

⁶⁹ Artikelen 11.5 t/m 11.11.

⁷⁰ Artikelen 11.3 en 11.4; 11.14 t/m 11.20 en 16.93 t/m 16.123.

Voorkeursrecht (Wvg, in de toekomst hoofdstuk 9 Omgevingswet)

Het voorkeursrecht is een afdwingbaar recht dat wordt gevestigd op een stuk grond (al dan niet met opstallen) waardoor de eigenaar van die grond verplicht is om in geval van vrijwillige verkoop de grond (en de opstallen) eerst aan te bieden aan de overheid die het voorkeursrecht gevestigd heeft. Het voorkeursrecht voor de provincie is nu nog geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten⁷¹, in de toekomst geldt hiervoor hoofdstuk 9 van de Omgevingswet.

Hoelang een voorkeursrecht op een perceel blijft rusten, hangt af van de situatie. Soms komt een voorkeursrecht na drie jaar te vervallen, in andere gevallen pas na tien jaar (Wvg) of vijf jaar die met vijf jaar kan worden verlengd (Ow). Via het voorkeursrecht kan de overheid voorrang verkrijgen bij aankoop van gronden en opstallen die nodig zijn voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

Inrichting van gebieden

Vrijwillige kavelruil

Vrijwillige kavelruil is een ruilverkaveling bij overeenkomst. Bij deze ruilvereenkomst moeten minimaal drie partijen betrokken zijn, waarvan er tenminste twee ook gronden inbrengen. Partijen kunnen dus ook deelnemen aan de kavelruil tegen inbreng van een geldsom. Binnen een kavelruil worden gronden samengevoegd en na verkaveling opnieuw verdeeld onder de betrokken partijen. Kavelruil is geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied⁷², die wordt opgenomen in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet⁷³. Onder de Omgevingswet is niet alleen kavelruil mogelijk in het landelijk gebied, maar ook in het stedelijk gebied.

De kavelruilvereenkomst wordt ingeschreven bij het Kadaster, zodat het voor derden duidelijk is dat de in te brengen percelen betrokken zijn bij een kavelruil. De kavelruilvereenkomst wordt neergelegd in een notariële akte en ingeschreven in het Kadaster. De inschrijving in het Kadaster leidt tot de eigendomsoverdracht, die kenbaar is voor derden. Kavelruil in het landelijk gebied is vrijgesteld van overdrachtsbelasting⁷⁴. Dit kan een interessante optie zijn voor kopers van boerderijen of niet-agrarische grond en gebouwen in het buitengebied. Verkrijgingen van agrarische cultuurgrond zijn altijd vrijgesteld van overdrachtsbelasting, als de grond bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd voor de landbouw⁷⁵.

Overheden kunnen kavelruil stimuleren met subsidies of zelf participeren in een kavelruil. Dit laatst zullen zij alleen doen als dit helpt bij de verwezenlijking van hun doelen.

Wettelijke herverkaveling in kader van landinrichting

Wettelijk verplichte herverkaveling is een landinrichtingsinstrument, nu nog geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied, in de toekomst in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet. Landinrichting heeft als doel om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de aan locaties toegedeelde functies.

71 Artikel 9a e.v. Wet voorkeursrecht gemeenten

72 Artikel 85 Wet inrichting landelijke gebied

73 Zie voor kavelruil de artikelen 12.44 t/m 12.47 Ow.

74 Artikel 15 lid 1 sub l Wet op de belastingen van rechtsverkeer

75 Artikel 15 lid 1 sub q Wet op de belastingen van rechtsverkeer

Wettelijke herverkaveling biedt de mogelijkheid om doelen voor landbouw, natuur, recreatie, landschap en cultuurhistorie te realiseren. Overeenkomstig een inrichtingsplan (onder de Omgevingswet een inrichtingsprogramma en een inrichtingsbesluit) kunnen onroerende zaken worden samengevoegd, herverkaveld en herverdeeld onder de rechthebbenden.

De wet biedt rechtsbescherming aan belanghebbenden en vereist dat de herverkaveling geen nadelig effect heeft voor de betrokken grondeigenaren. Mocht een rechthebbende als gevolg van het ruilproces oppervlakte- of kwaliteitsverschillen ondervinden in zijn nieuwe grondpositie, dan worden deze verschillen of schade in geld verrekend.

Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag voor een wettelijke herverkaveling. De provincie kan ook als eigenaar van (ruil)grond bij het proces betrokken zijn.

Vestiging van een zakelijk recht

Vestiging van een zakelijk recht biedt de provincie de mogelijkheid haar (ruimtelijke) doelstellingen te halen zonder dat er een grondtransactie plaatsvindt. Een zakelijk recht verplicht de eigenaar van een stuk grond iets te dulden, te doen of na te laten, meestal tegen een vergoeding. Voorbeelden van zakelijke rechten zijn erfdiensbaarheden, recht van erfpacht, recht van opstal en een mandeligheid.

Gedoogplichten

Een gedoogplicht is een verplichting die rechtstreeks voortvloeit uit de wet of door een bestuursorgaan kan worden opgelegd aan een grondeigenaar of andere rechthebbende op de grond, om een bepaalde maatregel of een werk op, in of boven zijn grond te dulden. Zo moet de eigenaar bijvoorbeeld gedogen dat de provincie elektriciteitskabels aanlegt in haar grond naast een provinciale weg en kan de provincie handelingen laten verrichten die nodig zijn voor de instandhouding van een Natura 2000-gebied. Het opleggen van een gedoogplicht gaat gepaard met een wettelijke verplichting tot schadevergoeding. Gedoogplichten zijn nu nog opgenomen in verschillende wetten, zoals de Waterstaatswet 1900, de Wet natuurbescherming en de Belemmeringenwet Privaatrecht. In de toekomst worden alle gedoogplichten ondergebracht in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet.

Samenwerkingsovereenkomst

De provincie kan sturen op ontwikkeling van de fysieke leefomgeving door middel van een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst die zij aangaat met een of meer partners. In deze overeenkomst worden onderlinge rechten en plichten vastgelegd. Hierbij komt het aan op het maken van duidelijke afspraken over de inhoud, rolverdeling en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

Subsidiereregelingen

Het treffen van een subsidiereregeling stelt de provincie in staat om door haar gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving te stimuleren, door middel van financiële ondersteuning van transacties met grond of opstallen, dan wel financiële ondersteuning van verandering van de functie of het gebruik van grond of opstallen. Denk bijvoorbeeld aan de subsidies voor grondverwerving of functiewijziging voor het Natuurnetwerk Brabant.

Beheer van grond en opstallen

Pacht

Pacht is een soort huurovereenkomst voor landbouwgrond en eventueel bijbehorende gebouwen tussen de eigenaar (verpachter) en een pachter (grondgebruiker). Door haar grond te verpachten kan de provincie zowel maatschappelijk als financieel rendement behalen. In de pachtovereenkomst kan de provincie specifieke pachtvoorwaarden opnemen, waardoor zij aanstuurt op een bepaald soort exploitatie van de grond, bijvoorbeeld natuurlandpacht.

Pacht wordt gereguleerd door het pachtrecht, opgenomen in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Er zijn verschillende soorten pacht mogelijk:

6. *Reguliere pacht* is een vorm van pacht met veel wettelijke verplichtingen en beperkingen voor de verpachter. Zo is voor los land een minimale pachtperiode van 6 jaar vereist en geldt er een maximale pacht prijs (regionorm, jaarlijks door de Minister van LNV vastgelegd door aanpassing van de Uitvoeringsregeling pacht). Na het verstrijken van de looptijd wordt de pacht automatisch met 6 jaar verlengd. Ook geldt er een voorkeursrecht van koop voor de pachter. Reguliere pacht biedt veel zekerheid aan de pachter, maar levert niet altijd het meeste rendement op voor de verpachter. In 2020 was in Nederland iets minder dan de helft van de pachtgrond uitgegeven in reguliere pacht.
7. *Geliberaliseerde pacht* is een minder wettelijk gereguleerde pachtvorm. De pachtperiode kan zelf bepaald worden, waarbij de pacht prijs bij een pachtperiode van zes jaar of korter niet is gemaximeerd. Voor de verpachter is geliberaliseerde pacht over het algemeen voordelig, omdat risico's geminimaliseerd kunnen worden en het financieel rendement gemaximaliseerd. In 2020 was in Nederland iets meer dan de helft van de pachtgrond uitgegeven in geliberaliseerde pacht.
8. *Teeltpacht* is een kortlopende pacht waarbij de grond voor 1 of 2 jaar wordt uitgegeven voor een specifieke teelt. In 2020 was in Nederland minder dan 1% van de pachtgrond uitgegeven in teeltpacht.
9. *Hoefpacht* is pacht van een agrarisch gebouw én grond voor de duur van maximaal 12 jaar. Kortere pachten kunnen ook, maar daar is de toestemming van de Grondkamer voor nodig.

Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om grond of opstallen van iemand anders te gebruiken. Erfpacht is geregeld in boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Bij erfpacht van landbouwgrond gaat het om overeenkomsten van minimaal 26 jaar waarbij partijen vrij zijn in het maken van afspraken. Vanwege de lange duur van erfpacht is deze vorm erg geschikt om in te zetten voor op lange termijn te bereiken beleidsdoelen waarvoor een specifiek soort beheer gewenst is. In erfpachtovereenkomsten kan een beëindigingsbepaling wegens algemeen belang worden opgenomen, die onder strikte voorwaarden ook kan worden toegepast voor het vrijmaken van ruilgrond. In 2020 was circa 3% van de Nederlandse landbouwgrond uitgegeven in erfpacht.

(Voortgezet) gebruik

Bij gebruik verleent de provincie door middel van een overeenkomst van bruikleen een recht op gebruik van grond of opstallen zonder tegenprestatie. Dit instrument past de provincie alleen toe voor kortdurend gebruik, van maximaal circa 1 jaar. Daarnaast wordt bij reeds aangekochte grond en/of opstallen vaak voortgezet gebruik toegepast, waarbij de voormalig eigenaar de grond en/of opstallen nog in beginsel hoogstens 2 jaar mag gebruiken. Doorgaans geldt er een korte opzegtermijn, waardoor de grond en/of opstallen snel vrij kan (kunnen) komen voor verkoop en levering.

Verhuur

Niet-agrarische grond en opstallen, alsmede agrarische opstallen, kan de provincie verhuren.

Verhuur woning op basis van Leegstandwet (antikraak)

Wanneer de provincie tijdelijk een woning wenst te verhuren, dan kan zij dit doen op basis van de Leegstandwet. Hiervoor is een vergunning nodig van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente. Het voordeel hiervan ten opzichte van normale verhuur is dat de gebruikelijke huurbescherming hierbij niet van toepassing is. Aan het einde van het huurcontract moet de huurder de woning verlaten.

Verkoop van grond en opstallen

Verkoop

Wanneer de provincie grond of opstallen niet zelf nodig heeft voor provinciale doelen of haar eigen bedrijfsvoering, dan gaat zij over tot verkoop. Het kan dan gaan om te transformeren of getransformeerde gronden (bijvoorbeeld van landbouwgrond naar woningbouwgrond) waarvan het beheer in betere handen is bij derden, of om grond die wordt ingezet in een ruil of om grond die overtollig is. Voor het verkopen van grond kan de provincie kiezen uit verschillende methoden. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is het gelijkheidsbeginsel. Zie hiervoor de hoofdtekst van deze nota, paragraaf 4.5.

Verkoop via openbare inschrijving (tender)

De grond wordt openbaar te koop aangeboden en belangstellenden kunnen met een inschrijving bieden op het stuk grond. De provincie kiest vervolgens de bidder die het best scoort op de vooraf vastgestelde indicatoren. Dit kan bijvoorbeeld zijn de hoogst geboden prijs, maar ook de mate waarin de koper bereid is om zijn in grond in te zetten voor een specifiek doel, bijvoorbeeld natuurontwikkelingen of recreatie. Na de inschrijving kan de provincie er nog altijd voor kiezen niet over te gaan tot verkoop. Er kan bijvoorbeeld te weinig zijn geboden of onvoldoende vertrouwen bestaan in de ingeschreven partijen.

Verkoop via makelaar of veiling

Grond kan ook te koop worden aangeboden via een makelaarskantoor. Bij de keuze van een makelaar kan worden gelet op de kwaliteit van de dienstverlening, als ook de aangeboden offerte. Onderhandelingen met belangstellenden lopen in dit geval via de makelaar. De provincie kan ook kiezen voor het aanbieden van grond aan een veilingkantoor. Via een veiling, hetzij bij afslag, bij opbod of bij een combinatie van deze twee, is er in beginsel altijd wel een koper te vinden voor grond.

Onderhandse verkopen

In het geval van een onderhandse verkoop wordt de grond direct verkocht aan een geïnteresseerde partij zonder dat andere partijen hiertoe de mogelijkheid hebben gekregen. Wanneer grond onderhands wordt verkocht is er veelal sprake van een provinciaal doel dat met de verkoop wordt gediend. Grond wordt bijvoorbeeld betrokken in een ruil, waarbij de provincie gronden kan verkrijgen die noodzakelijk zijn voor een gebieds- en/of opgavegerichte aanpak. Ook kan het gaan om verkoop op basis van een juridische verplichting. In het geval van onderhandse verkopen wordt altijd op basis van de getaxeerde marktwaarde verkocht, om staatssteun tegen te gaan.

Onderhandse verkopen van de provincie komen alleen in uitzonderlijke situaties voor, zie hiervoor het uitgangspunt voor gelijkberechtiging in paragraaf 4.4 en het uitgangspunt gelijkheidsbeginsel in paragraaf 4.5.

Verkopen via huurkoop- of pachtkoopconstructie

In het geval dat een geschikte koper nog niet over de financiële middelen beschikt, kan de provincie besluiten de grond of opstallen alvast aan diegene te verhuren of te verpachten. De huurder of pachter krijgt dan een kooprecht, dat het mogelijk maakt om de grond of opstallen uiterlijk na afloop van de contractperiode alsnog te kopen.

Kostenverhaal

Algemeen

Kostenverhaalsinstrumenten worden veel ingezet door gemeenten en weinig door de provincie. Op basis van gemeentelijke bestemmingsplannen, onder de Omgevingswet omgevingsplannen, worden namelijk lucratieve functies ontwikkeld, zoals woningbouw. Bij zulke functies stijgt de waarde van de grond. Als deze waardeverhoging hoog genoeg is, dan kan de gemeente haar kosten voor de verwezenlijking van de functie verhalen bij de ontwikkelaar, zoals de kosten voor de aanleg van wegen, rioleringen en groenvoorzieningen. De provincie stelt haar inpassingsplannen, onder de Omgevingswet projectbesluiten, doorgaans vast voor niet-lucratieve bestemmingen, zoals verkeer en natuur, waarvoor kostenverhaal onmogelijk is.

Grondexploitatieplan (in de Omgevingswet kostenverhaalsregeling, op te nemen in onder meer een omgevingsplan)

In een door Provinciale Staten vast te stellen exploitatieplan, op basis van de Wet ruimtelijke ordening, wordt in beeld gebracht wat de kosten en de opbrengsten zijn van alle gronden in een bij het plan aangewezen exploitatiegebied waarin woningen en andere gebouwen worden gebouwd, tot en met het moment van uitgifte van de laatste gronden. De wet verplicht de provincie om door haar gemaakte kosten voor de ontwikkeling van het exploitatiegebied, denk aan de aanleg van wegen, riolering en groenvoorzieningen, te verhalen op de vergunninghouder(s) voor het bouwplan. Onder de Omgevingswet zal het (publiekrechtelijke) kostenverhaal moeten worden geregeld in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA), of een projectbesluit. Een exploitatiegebied wordt dan kostenverhaalsgebied genoemd.

Grondexploitatieovereenkomst (in de Omgevingswet kostenverhaalsovereenkomst)

De provincie kan met (toekomstige) vergunninghouder(s) voor het bouwplan in een exploitatiegebied (kostenverhaalsgebied) één of meer (exploitatie- of kostenverhaals)overeenkomst(en) sluiten, waarin wordt geregeld dat de vergunninghouder alle wettelijk verhaalbare kosten zal vergoeden aan de provincie. Als deze overeenkomst(en) betrekking heeft/hebben op het gehele exploitatiegebied (kostenverhaalsgebied), dan hoeft de provincie in beginsel geen grondexploitatieplan meer vast te stellen (of kostenverhaal te regelen in het omgevingsplan). In dat geval spreekt men van kostenverhaal dat anderszins is verzekerd, namelijk door een zogeheten anterieure overeenkomst (gesloten voorafgaand aan de vaststelling van het exploitatieplan (omgevingsplan)).

Financiële bijdrage voor ontwikkeling van een gebied

De Wet ruimtelijke ordening voorziet in de mogelijkheid om in een grondexploitatieovereenkomst bepalingen op te nemen over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, op basis van een vastgestelde structuurvisie. In de Omgevingswet wordt dit instrument gehandhaafd en uitgebreid met de mogelijkheid om een dergelijke bijdrage in een omgevingsplan verplicht te stellen.⁷⁶

⁷⁶ Zie artikel 13.22 t/m 13.24 Ow.

Bijlage 2: Memo voorkeursrecht

Provincie Noord-Brabant

Memo

Onderwerp

Voorkeursrecht

De provincie kan op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een voorkeursrecht vestigen op grond en/of opstallen. Voor de leesbaarheid is in dit memo verder alleen sprake van het voorkeursrecht op grond. De provincie heeft dan het eerste recht van koop op de grond. Het recht kan gevestigd worden als aan de grond een bestemming wordt toegedacht of toegekend die afwijkt van het huidige gebruik en niet agrarisch is. De Wvg zal worden opgenomen de Omgevingswet (hoofdstuk 9).

De Wvg heeft drie doelstellingen die in de Omgevingswet blijven behouden¹:

- versterking van de regiserende rol van de overheid,
- verbetering van de onderhandelingspositie van de overheid op de grondmarkt,
- beheersing van de grondprijzen.

Deze doelstellingen kunnen alle drie worden gediend als een gemeente een voorkeursrecht vestigt op grond waarop zij woningbouw, bedrijvigheid of een andere stedelijke functie tot stand wil brengen. Door de wijziging van de bestemming / functie kan zulke grond een hogere waarde krijgen, waardoor het voor eigenaren interessant kan zijn om hun grond te verkopen aan een projectontwikkelaar of grondspeculant. Dergelijke verkopen kunnen worden voorkomen door het gemeentelijke voorkeursrecht.

De provincie koopt alleen grond voor de ontwikkeling van stedelijke functies als een gemeente daarom verzoekt en doet dat dan samen met de gemeente, al dan niet door middel van een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij (GEM). In zulke situaties ligt het voor de hand dat niet de provincie, maar de gemeente het voorkeursrecht vestigt.

Anders is de situatie voor ontwikkelingen in het buitengebied. Hiervoor koopt de provincie wel zelfstandig grond aan, vooral met het oog op natuur-, water- en landbouwdoelen en voor infrastructuur. Voor deze doelen is geen waardeverhoging aan de orde is zoals die zich voor kan doen bij stedelijke ontwikkelingen. Projectontwikkelaars en grondspeculanten hebben geen interesse voor dergelijke grond. Vestiging van een voorkeursrecht zou daarom geen van de drie genoemde doelen dienen.

We kunnen dus vaststellen dat de provincie in het stedelijk gebied geen voorkeursrechten zal vestigen omdat de gemeente dat doet in situaties die hierom vragen, ook als er sprake is van mede-eigendom van de provincie, en dat vestiging van een voorkeursrecht door de provincie in het buitengebied in het algemeen niet doelmatig is.

Soms wordt nog gewezen op de signaalfunctie die vestiging van een voorkeursrecht heeft voor de rechthebbenden op de grond. Door een voorkeursrecht te vestigen zou de provincie rechthebbenden duidelijk maken dat zij serieuze plannen heeft voor een

Datum

26 februari 2022

Documentnummer

5054112

Aan

Pleunie Josseaud,
programmamanager MPO

Kopie aan

Projectgroepleden nota
grondbeleid

van

M.A. (Marcel) van Uden

Telefoon

(06) 18 30 33 64

Email

mauden@brabant.nl

¹ MvT bij ontwerp Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, kamerstukken 35 133, nr. 3, pag. 63.

verandering van het gebruik van hun grond. Dit zou kunnen leiden tot verminderde belangstelling van eventuele kopers. Situaties waarin de provincie tevergeefs grond probeert de kopen van eigenaren die hun grond pas kortgeleden hebben gekocht - en die om deze reden niet genegen zijn tot verkoop - zouden hierdoor kunnen worden voorkomen.

Datum
26 februari 2022
Documentnummer
5054112

De zojuist beschreven situaties doen zich in de praktijk niet vaak voor. Het veronderstelde voordeel van de signaalwerking van het voorkeursrecht zou daarom slechts beperkt zijn. Hier staat tegenover dat vestiging van een voorkeursrecht belangrijke nadelen heeft. In de eerste plaats leidt het voorkeursrecht doorgaans tot weerstand bij de eigenaren en andere rechthebbenden, die het op vrijwillige basis aankopen van de grond kan bemoeilijken. En in de tweede plaats is de vestiging van een voorkeursrecht een bewerkelijke en tijdrovende activiteit, die binnen vaste termijnen opgevolgd moeten worden door de vaststelling van een concreet plan, visie of programma.² Dit zorgt voor een grote belasting van de provinciale organisatie, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Deze nadelen wegen zwaarder dan de mogelijke voordelen van de signaalwerking.

De provincie heeft tot op heden nog nooit gebruikt gemaakt van de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen op grond en/of opstallen. De slotconclusie is dat de provincie dit ook in de toekomst zelden of nooit zal doen.

² Gedeputeerde Staten kunnen zowel onder de Wvg als onder de Ow een (voorlopig) voorkeursrecht vestigen voor de duur van 3 maanden. Binnen deze termijn kunnen Provinciale Staten een aanwijzingsbesluit (Wvg) of voorkeursrechtbeschikking (Ow) nemen, als hiervoor een grondslag wordt opgenomen in het besluit zelf of een grondslag bestaat in een structuurvisie (Wvg), een omgevingsvisie of een programma (Ow), dan wel in een bestemmingsplan of inpassingsplan (Wvg) of een omgevingsplan (Ow). Al naar gelang de grondslag vervalt het besluit van Provinciale Staten binnen 3 jaar (Wvg en Ow) dan wel binnen of 10 jaar (Wvg) of 5 jaar behoudens verlening met nog eens 5 jaar (Ow). Dit stelsel brengt met zich mee dat de provincie, wil zij het voorkeursrecht voor langere tijd laten gelden, binnen een beperkte tijd een concrete visie, of een concreet plan of programma moet vaststellen voor de betrokken locatie.

Bijlage 3: Onteigeningsprocedure: verandering van Onteigeningswet naar Omgevingswet

Inleiding

Onteigening is een zwaar middel dat als laatste redmiddel (ultimum remedium) ingezet kan worden, als minnelijke verwerving niet lukt. De Onteigeningswet en jurisprudentie, opgebouwd sinds 1851, regelt nauwkeurig op welke manier een onteigening tot stand kan komen. Het proces bevat verschillende onafhankelijke toetsen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, naar verwachting op 1 oktober 2022 of 1 januari 2023, zal het onteigeningsproces worden geregeld in deze wet. Ook hierin zijn diverse onafhankelijke toetsen opgenomen.

De grootste verandering die de Omgevingswet meebrengt voor onteigening is dat voortaan de algemene besturen van de gemeenten, de waterschappen en de provincies, alsmede ministers, zelf het besluit tot onteigening nemen, terwijl dat nu nog door de Kroon gebeurt.

Veranderingen in de onteigeningsprocedure

- Provinciale Staten nemen de onteigeningsbeschikking. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie, waarin Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten een verzoek doen aan de Kroon, waarna een Koninklijk besluit tot onteigening wordt genomen. Dit betekent tevens dat alle provinciale onteigeningen moeten worden behandeld door Provinciale Staten en niet alleen zoals onder de Onteigeningswet de zogenoemde titel IV-ontteigeningen.⁷⁷
- Als gevolg van deze rolverschuiving moeten de toets van de onteigeningsstukken, de publicatie, de terinzagelegging van de onteigeningsstukken en de behandeling van zienswijzen door de provincie zelf worden afgehandeld. Dit vergt extra capaciteit en expertise van het ambtelijk apparaat.
- Omdat Provinciale Staten zullen besluiten over ingebrachte zienswijzen kan de vaststelling van de onteigeningsbeschikking meer dan nu onderwerp worden van plaatselijke en regionale discussie en politieke beïnvloeding.
- Alle onteigeningsbeschikkingen van Provinciale Staten moeten worden bekrachtigd door de rechtbank, waarbij belanghebbenden bedenkingen kunnen inbrengen. Dit is een nieuwe procedure. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Raad van State.
- Verwacht wordt dat veel gebruik zal worden gemaakt van de bedenkingen- en hoger beroepsmogelijkheden. Enerzijds omdat belanghebbenden alle mogelijkheden zullen aangrijpen om zich te verwerven en anderzijds omdat de Omgevingswet voorziet in een vergoeding van proceskosten en kosten van deskundigen.
- De doorlooptijd van onteigeningsprocedures wordt in de basis korter, maar de procedure is met zoveel extra waarborgen omkleed dat zij in de praktijk vaak langer zal uitvallen:
 - De looptijd van de administratieve fase onder de Onteigeningswet bedraagt ongeveer 9 maanden. Dit is de periode vanaf de indiening van het onteigeningsverzoek bij de Kroon tot en met de uitspraak van de Kroon. Onder de Omgevingswet gaat het om de periode vanaf de terinzagelegging van de ontwerp-ontteigeningsbeschikking tot en met de terinzagelegging van de onteigeningsbeschikking. Deze neemt circa 7 maanden in beslag.

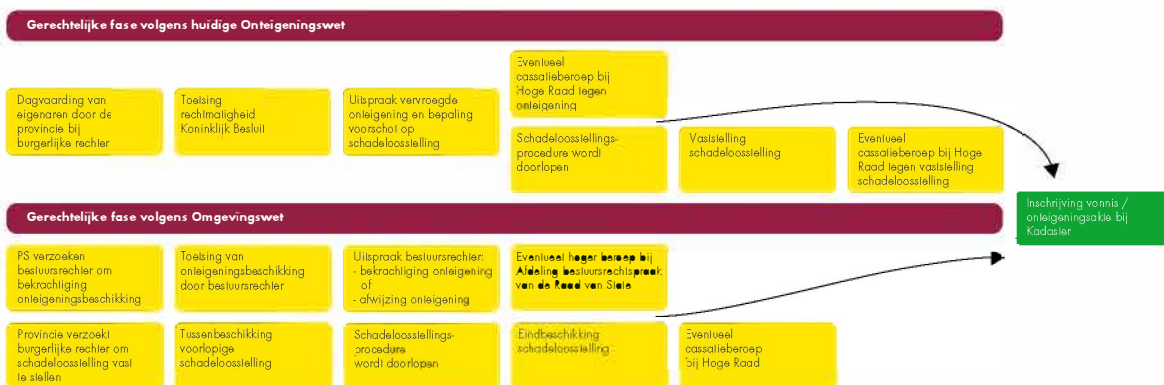
⁷⁷De huidige Onteigeningswet bevat voor diverse doelen afzonderlijke onteigeningstitels. Zo kan voor infrastructuurprojecten worden onteigend op basis van Titel IIa, waarbij het onteigeningsverzoek wordt ingediend door Gedeputeerde Staten. Onteigening voor de uitvoering van een provinciaal inpassingsplan (PIP) vindt plaats op grond van Titel IV, waarbij het onteigeningsverzoek wordt ingediend door Provinciale Staten. Onder de huidige Onteigeningswet worden daarom niet alle onteigeningszaken behandeld in Provinciale Staten.

- De looptijd van de gerechtelijke fase die daarna volgt kan zowel onder de huidige Ontheingingswet als onder de Omgevingswet variëren van 8 maanden tot enkele jaren, afhankelijk van het gebruik van hoger beroep- en cassatiemogelijkheden.
- Bij beschouwing van de doorlooptijden moet men voor ogen houden dat de (verplichte) onderhandelingen over minnelijke verwerving doorgaan zowel tijdens de administratieve als tijdens de gerechtelijke fase. In veruit de meeste gevallen leiden deze onderhandelingen tot een positief resultaat voordat de ontheinging wordt uitgesproken door de rechter.

Vergelijking administratieve fase



Vergelijking gerechtelijke fase



Meer informatie

Voor meer informatie, zie de informatiepagina('s) van het IPO over:

- [Ontheinging](#)
- [De ontheingingsprocedure onder de Omgevingswet](#)
- [Ontheinging en de veranderingen: Ontheingingswet -> Omgevingswet](#)

Bijlage 4: Gelijkberechtiging en gelijkheidsbeginsel bij verkoop van grond door overheid

Gelijkberechtiging (natuurbeleid)

Het beginsel van gelijkberechtiging is ontwikkeld in het Nederlandse natuurbeleid. De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) heeft in 2008 een klacht ingediend bij de Europese Commissie over bevoordeling van Natuurmonumenten en de 12 provinciale Landschappen door subsidiëring van grondverwerving en door gratis overdracht van grond aan deze instellingen. Volgens de VGG leidde die bevoordeling tot ongeoorloofde staatssteun.⁷⁸ Naar aanleiding van deze klacht is de subsidieregeling voor de verwerving van gronden aangepast en is gelijkberechtiging het uitgangspunt geworden, zowel voor subsidiëring als voor grondverkoop. Het principe van gelijkberechtiging is ook vastgelegd in het Natuurpact van 2013.⁷⁹ Daarin staat "Gelijkberechtiging van private partijen is het uitgangspunt bij het beheer en de verwerving van bestaande en nieuwe natuur."

Begin 2014 hebben de gezamenlijke provincies een notitie, genaamd "Beheer en Eigendom Natuur", gemaakt waarin is uitgewerkt hoe invulling wordt gegeven aan het principe van gelijkberechtiging. In 2015 hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant de Beleidsregel verkoop van provinciale of rijksgronden (BBL-gronden) in de EHS aan eindbeheerders vastgesteld, waarin het beginsel verder is uitgewerkt voor zover het om grondverkoop gaat. In 2017 is deze beleidsregel na aanpassing opnieuw vastgesteld. Bezien moet nog worden of de regeling ongewijzigd kan blijven voortbestaan in het licht van het arrest Didam.

Voor verpachting, verhuur, ingebruikgeving, alsmede voor erfdiensbaarheden en vruchtgebruik gelden de verplichtingen van het Didam-arrest naar het huidige inzicht (maart 2022) van de provincie niet en kan het beginsel van gelijkberechtiging onverkort worden toegepast.

Gelijkheidsbeginsel bij grondverkoop door de overheid (arrest Didam)

Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad in zijn arrest Didam⁸⁰ de toepassing van het gelijkheidsbeginsel verplicht gesteld bij grondverkoop door de overheid. De kernoverweging van het arrest luidt aldus:

"Uit het gelijkheidsbeginsel – dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen – vloeit voort dat een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn."

⁷⁸ Sinds de indiening van de klacht tracht de VGG de in haar ogen onterecht verleende staatssteun te laten terugvoeren bij de 13 terreinbeherende organisaties (TOB's). In de loop van de jaren heeft zij zowel de Minister van LNV als de provincies hiertoe diverse malen gesommeerd. De uit 2008 daterende klacht heeft de Europese Commissie op 2 september 2015 afgewezen. Tegen dit besluit heeft de VGG beroep ingesteld bij het Gerecht van de Europese Unie, dat het besluit op 15 oktober 2018 nietig heeft verklaard. Vervolgens hebben de TBO's het Europese Hof te Luxemburg om een hogere voorziening gevraagd. Op 3 september 2020 heeft het Hof de hogere voorziening afgewezen. Het is sindsdien aan de Europese Commissie om opnieuw en ditmaal grondiger te onderzoeken of er sprake was van ongeoorloofde staatssteun. De beschikking van de Europese Commissie en de rechterlijke uitspraken plus de sommaties zijn te vinden op de website van de VGG; de laatste sommatie dateert van 11 januari 2021. <https://www.verenigingggg.nl>

⁷⁹ Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland tussen de Staatssecretaris van Economische Zaken en de provincies, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 18 september 2013, kamerstukken 33576, nr. 6.

⁸⁰ ECLI:NL:HR:2021:1778

Door juristen van het programma Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf (MPO) is een notitie opgesteld over de toepassing van het arrest in de praktijk van onze provincie.⁸¹ De belangrijkste passages uit deze notitie volgen hierna.

Let op: de volgende tekst bevat de interpretatie van het arrest Didam volgens de versie van de notitie van 1 maart 2022. Zowel de jurisprudentie als de juridische literatuur, externe advisering en voortschrijdend inzicht binnen het programma MPO kunnen ertoe leiden dat deze tekst wordt aangepast.

Reikwijdte arrest

Het arrest is toegespitst op de verkoop van onroerende zaken. Gelet op de verwijzing naar het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten, kan worden gesteld dat het arrest verder reikt dan alleen de verkoop van onroerende zaken. In zijn algemeenheid zou het arrest daarmee van belang kunnen zijn voor andere vormen van gronduitgifte, zoals de ruiling van onroerende zaken en de vestiging van erfpacht- en opstalrechten, maar ook de verlening van persoonlijke gebruiksrechten zoals huur, bruikleen, pacht en andere (aan de ontwikkeling en realisatie van) vastgoed gerelateerde overeenkomsten zoals publiek-private samenwerkingsovereenkomsten waarin dergelijke rechten worden vergeven.

Om de toepassing van het arrest overzichtelijk te houden vinden wij dat de reikwijdte van het arrest in lijn met de casus die daarin aan de orde was vooralsnog beperkt kan worden tot die vormen van privaatrechtelijke overeenkomsten, waarbij de beschikkingsmacht aan de orde is en overgaat op een andere partij, dit wil zeggen eigendomsoverdracht door verkoop of ruil, vestiging van erfpacht- en opstalrechten en andere aan vastgoed gerelateerde overeenkomsten waarin dergelijke rechten aan de orde zijn. Bij de andere dan de genoemde overeenkomsten blijft de uiteindelijke beschikkingsmacht bij de provincie (pacht, huur, gebruik, maar ook erfdienstbaarheid en vruchtgebruik).

Essentie arrest - Hoofdregel: Mededingingsruimte bij verkoop van onroerende zaken

Een bevoegdheid die krachtens het burgerlijk recht aan een overheidslichaam toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht. Hiertoe behoren de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat een overheidslichaam bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarmee het gelijkheidsbeginsel in acht moet nemen. Uit het gelijkheidsbeginsel vloeit volgens de Hoge Raad voort dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) kopers om mee te dingen. Dit geldt indien er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Als dat het geval is, zal het overheidslichaam objectieve, toetsbare en redelijke criteria moeten formuleren aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd (selectieprocedure).

Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam op een passende wijze openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot:

- (i) het voornemen tot verkoop van de onroerende zaak;
- (ii) de selectieprocedure;
- (iii) het tijdschema;
- (iv) de toe te passen selectiecriteria.

⁸¹ Hoe te handelen bij privaatrechtelijke transacties door de Provincie Noord-Brabant
Toepassing van het Didam arrest, Karel van de Looij, Peter Hanen, Daniëlle van Engelen, Joop de Rooij, versie 1 maart 2022.

Voorafgaand aan de selectieprocedure moet er duidelijkheid worden gegeven door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

Essentie arrest - Uitzondering: Unicité

Van een selectieprocedure kan worden afgezien (en dus onderhands c.q. '1-op-1' gunnen), als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop (uniciteit). In dat geval dient de provincie haar voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend te maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen, waarbij de provincie moet motiveren waarom naar haar oordeel op grond van die criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Dit kunnen andere criteria zijn dan de criteria die worden toegepast in een selectieprocedure.

Toepassing arrest - Algemeen

Bij de toepassing van het arrest wordt invulling gegeven aan de procedure die in voorkomende gevallen gevolgd dient te worden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de selectieprocedure (hoofdregel) en uniciteit (uitzondering).

Toepassing arrest – Hoofdregel

Er kunnen in beginsel 3 stappen worden onderscheiden:

- Stap 1: het kiezen van de toe te passen selectieprocedure en de daarbij te hanteren van objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria;
- Stap 2: het bekendmaken van de voorgenomen verkoop, de gekozen selectieprocedure, de daarbij te hanteren selectiecriteria en het bijbehorende tijdschema middels een passende mate van openbaarheid;
- Stap 3: het gunnen aan/contracteren met de juiste partij.

Selectieprocedure

Afhankelijk van de opgave en de te bereiken doelstellingen zijn verschillende procedures denkbaar, zoals een selectieprocedure op basis van prijs en of een selectieprocedure op basis van een combinatie van prijs en kwaliteit. Gedacht kan ook worden aan wie het eerst komt, wie het eerst maalt of het houden van een loting. Bij laatstgenoemde typen procedures is het van belang dat marktconformiteit van de verkoopprijs geborgd wordt, bijvoorbeeld door een voorafgaande taxatie door een onafhankelijk deskundige.

Selectiecriteria

De te stellen selectiecriteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Het uitgangspunt hierbij is dat te allen tijde de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten worden genomen. De selectiecriteria worden hieronder kort verder toegelicht.

Wat is een objectief criterium?

Het vereiste van objectiviteit houdt in dat de criteria ondubbelzinnig en zo duidelijk mogelijk moeten worden geformuleerd zodat een onpartijdige behandeling kan worden verzekerd en willekeur wordt voorkomen. Er mag niet worden toegeschreven naar één partij, dus geen persoonlijke voorkeuren, maar een zakelijke insteek. Als voorbeeld van objectieve selectiecriteria kan dienen het hoogste bod, ervaring, draagkracht.

Wat is een toetsbaar criterium?

Toetsbaar is controleerbaar. Zo kunnen de te stellen criteria betrekking hebben op de koopprijs die van tevoren is vastgesteld of op (ruimtelijke) kwaliteitseisen die zijn vastgelegd.

Wat is een redelijk criterium?

Hiermee wordt aangeduid dat een redelijk criterium proportioneel, in verhouding staat tot de bestemming en het doel van de onroerende zaak.

Toepassing arrest – Uitzondering

De mededingingsruimte hoeft niet te worden geboden, indien bij voorbaat vaststaat óf redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. Ook dit dient te worden vastgesteld op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Er is immers geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel als er voor het maken van onderscheid een objectieve en redelijke rechtvaardiging is. In dat geval hoeft dus geen selectieprocedure te worden toegepast. Ook bij de toepassing van de uitzonderingsregel kunnen in beginsel 3 stappen worden onderscheiden:

- Stap 1: het hanteren van selectiecriteria die objectief, toetsbaar en redelijk zijn, voorzien van een deugdelijke motivering waaruit blijkt dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt;
- Stap 2: het voornemen tot het aangaan van een overeenkomst tijdig voorafgaand aan de verkoop bekendmaken op een zodanige wijze dat eenieder daarvan kennis kan nemen;
- Stap 3: het gunnen aan/contracteren met de enige serieuze gegadigde.

De objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria bij deze procedure kunnen anders ingevuld worden dan de toepassing van de criteria bij de hoofdregel, ook al hebben ze dezelfde benaming. Aan de toepassing van de selectiecriteria bij de uitzondering ligt namelijk een andere aanname ten grondslag dan bij de selectiecriteria die gehanteerd worden bij de hoofdregel.

Zoals gezegd moet de provincie bij uniciteit hiervan voorafgaand aan de transactie mededeling doen. De strekking hiervan is om eenieder gelegenheid te bieden kennis te nemen van het voornemen tot verkoop. De mededeling moet het volgende bevatten:

- een beschrijving van de overeenkomst;
- motivering op grond van de selectiecriteria waarom bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt;
- gegevens van de geselecteerde gegadigde, waarbij de privacyregels zullen worden gewaarborgd (een en ander zal nog worden nagegaan bij de FG/PO);
- een reactietermijn; hiermee wordt beoogd dat eventuele onbekende gegadigden reageren voordat de onroerende zaak verkocht is. In beginsel kan een (maximale) termijn van 20 dagen worden gehanteerd. Met ingang van dag 21 is de termijn verlopen.

Indien er na de publicatie meerdere serieuze gegadigden blijken te zijn, zal in de eerste plaats moeten worden beoordeeld of het inderdaad gaat om serieuze gegadigden. Hiertoe zal moeten worden getoetst of die andere gegadigden voldoen aan de in de kennisgeving gestelde criteria op basis waarvan werd vermoed dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking kwam. Indien blijkt dat aan die criteria is voldaan, ligt het in de rede alsnog een selectieprocedure te starten.

Deelnemingen

Wat als de provincie deelneemt of gaat deelnemen in een privaatrechtelijke entiteit, bijvoorbeeld een BV of een stichting, waarbij die entiteit de grondtransacties zal verzorgen? De Hoge Raad heeft in het arrest alleen gesproken over overheidslichamen. Bij de term overheidslichamen kan gedacht worden aan krachtens publiekrecht ingestelde entiteiten die een overheidstaak vervullen of andere personen of colleges met enig openbaar gezag bekleed, die gebonden zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De provincie is een rechtspersoon⁸² die krachtens publiekrecht is ingesteld. Het feit dat de provincie heeft besloten tot de oprichting van of deelneming in een stichting of vennootschap, houdt niet in dat die rechtspersoon naar publiekrecht is ingesteld of met enig openbaar gezag is bekleed. Gelet op het arrest kan, strikt juridisch gezien, dan vooralsnog worden aangenomen dat een door de provincie opgerichte privaatrechtelijke entiteit in beginsel niet is gebonden aan het arrest. Voorzichtigheid is wel geboden, omdat nog niet is uitgekristalliseerd tot hoever het arrest reikt. Het kan zijn dat in toekomstige uitspraken e.e.a. kan worden aangemerkt als een onrechtmatige omzeilingsconstructie.

⁸² In artikel 2:1 BW is bepaald dat provincies rechtspersoonlijkheid bezitten.

Bijlage 5: Doelgebonden grondbanken, stand van zaken op 1 januari 2022

Grondbank voor het Natuurnetwerk Brabant

Naar aanleiding van de decentralisatie van het nationale natuurbeleid, die in 2011 werd ingezet met het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur⁸³, is de voormalige (rijks)Dienst Landelijk Gebied (DLG) opgeheven⁸⁴ en zijn de gronden van het later ontmantelde Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) grotendeels overgegaan naar de provincies. Noord-Brabant werd zodoende in 2014 eigenaar van circa 3.200 ha, deels natuurgrond en deels landbouwgrond.

Deze grond en de nadien voor het Natuurnetwerk Brabant (NNB) tot stand gekomen aan- en verkopen worden door het provinciaal ontwikkelbedrijf beheerd in een afzonderlijke administratie, die de grondbank voor het NNB vormt. Op 1 januari 2022 was de omvang van deze grondbank 1.236 ha. Door middel van de Overeenkomst trekkingsrecht Grond⁸⁵ tussen de provincie en het Groen Ontwikkefonds B.V. (GOB) is de beschikkingsmacht over de gronden in handen gelegd van de directie van het GOB.

Grondbank voor NNB/PAS

In 2016 hebben Gedeputeerde Staten grondstrategieplannen vastgesteld voor vijf zogenoemde complexe N2000/PAS-gebieden. In en rondom deze Natura 2000-gebieden moeten PAS herstelmaatregelen worden getroffen (maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof). Op 1 januari 2022 bevatte de grondbank voor NNB/PAS 933 ha.

Grondbank (voorheen Grondportefeuille) de Kempen

In 2013 hebben Gedeputeerde Staten de Grondportefeuille de Kempen ingesteld. In deze portefeuille, verder aan te duiden als Grondbank de Kempen, bevond zich bij aanvang 125 ha aan grondpercelen die de provincie gedurende 10 jaar ter beschikking zou houden voor de gebiedsontwikkeling De Levende Beerze. Hiervan was op 1 januari 2022 nog 65 ha over. Na 2022 wordt de in het NNB gelegen grond onder het trekkingsrecht van het GOB gebracht. Over de toekomst van de dan nog resterende grond is nog geen besluit genomen.

Grondbank de Beerze voor gebied De Pielis

Een van de voorlopers van Grondbank de Kempen is de (beheers)grondbank de Beerze, waarin de provincie en Waterschap De Dommel in totaal 23 ha grond langs de Goorloop in de Pielis, gemeente Bergeijk, hebben ondergebracht, die zij voor 28 jaar (tot 2042) in erfpacht hebben uitgegeven aan de Agrarische Natuurvereniging de Pielis.

Grondbank voor natuurinclusieve landbouw (NIL)

Op 1 januari 2022 omvatte deze grondbank 17 ha die in erfpacht is uitgegeven voor natuurinclusieve landbouw.

83 Akkoord van 20 september 2011 tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de voorzitter van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de voorzitter van de Overlegdelegatie Landelijk Gebied IPO.

84 Besluit van de Minister van Economische Zaken van 29 november 2015, nr. FEZ/15163079, houdende intrekking van het Instellingsbesluit (baten-lasten) Dienst Landelijk Gebied.

85 Overeenkomst van 1 juli 2014, met een ongedateerd addendum over het beheer van de gronden.

Grondbank voor infrastructuur

Op 1 januari 2022 was 2.128 ha gelabeld voor infrastructuur. Het overgrote deel hiervan was de onder wegen en fietspaden gelegen grond, die behoort tot het permanente grondbezit van de provincie.

Grondbank voor projecten van het provinciaal ontwikkelbedrijf, inclusief erfgoedfabriek

In de grondbank voor projecten van het provinciaal ontwikkelbedrijf bevinden zich grond en opstallen. Op 1 januari 2022 bevatte deze grondbank 287 ha.

Tabel 1: Overzicht van doelgebonden grondbanken en hun omvang

Grondbank	Omvang in ha per 1 januari 2022
Natuurnetwerk Brabant (GOB)	1.236
NNB/PAS	933
De Kempen	65
De Beerze	23
Natuurinclusieve landbouw (NIL)	17
Infrastructuur	(2.128)
Projecten van het provinciaal ontwikkelbedrijf	287

Bijlage 6: Grondaankopen en subsidiëring van grondaankopen door het GOB

Inleiding

Overeenkomstig de hoofdlijn voor de realisatiestrategie van het NNB wordt het NNB gerealiseerd in een samenspel tussen gebiedspartners, het GOB en de provincie. Uitgangspunt is dat functiewijziging van landbouw- naar natuurgrond en daarvoor nodige grondverwerving binnen het NNB met subsidiëring door het GOB tot stand wordt gebracht door de manifestpartners of andere partijen. De grondslag voor subsidieverstrekking door het GOB, in mandaat namens Gedeputeerde Staten, is sinds 2020 de Subsidieregeling realisering Natuurnetwerk Noord-Brabant, hierna te noemen de Subsidieregeling NNB. Eventueel kan het GOB zelf (ruil)grond of hele agrarische bedrijven aankopen, waarbij de eigenlijke grondtransacties worden uitgevoerd door het provinciaal ontwikkelbedrijf. De grondslag hiervoor was tot aan de vaststelling van de voorliggende nota grondbeleid het Addendum 2 bij de Grondnota "Ecologische Hoofdstructuur Noord-Brabant".⁸⁶ Hetgeen van dit addendum voor de toekomst nog van belang is, is opgenomen in deze bijlage.

Subsidiëring door het GOB in verband met grondverwerving

Subsidiëring van grondverwerving of functiewijziging

Het GOB kan op basis van de Subsidieregeling NNB subsidie verstrekken voor grondverwerving of functiewijziging gericht op het realiseren van het NNB en de EVZ's. Het gaat dan om omzetting van een bestaande functie naar natuur overeenkomstig de in het Natuurbeheerplan⁸⁷ aangegeven natuurdoelen. Het moment van indiening van de subsidieaanvraag bepaalt of er sprake is van verwerving of functiewijziging. Als de grond waarop subsidie wordt aangevraagd nog niet in eigendom (kadastraal beschreven) is van de aanvrager, dan is er sprake van verwerving. Is de grond op dat moment in eigendom van de aanvrager, dan is er sprake van functiewijziging.

Het subsidiepercentage is verschillend voor het NNB-rijksdeel en het NNB provinciaal deel. Voor het rijksdeel wordt 100% van de waardedaling vanwege functiewijziging gesubsidieerd. Voor het provinciaal deel is dit 50%. Waar het rijksdeel en het provinciale deel zich bevinden is aangegeven op de kaart die hoort bij het Natuurbeheerplan. Voor EVZ's gelden subsidiepercentages van 20% tot 75%, afhankelijk van of het om een droge dan wel een natte EVZ gaat en of zij wordt gerealiseerd door een gemeente, een waterschap of een andere partij.

Subsidiëring Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB)

Op basis van de Subsidieregeling NNB kan het GOB ook subsidie verstrekken voor een gedeeltelijke functiewijziging, waarbij de bedrijfsactiviteiten op de betrokken percelen worden gecombineerd met de aanleg en instandhouding van natuur. Deze wijze van realisering van het NNB wordt het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB) genoemd. Voor de totstandkoming van het ONNB is een goede samenwerking tussen (de Werkeenheid van) het GOB en initiatiefnemers die provinciale doelen voor water en bodem en natuur willen realiseren op hun grond, bijzonder belangrijk.

In het geval het agrarische percelen betreft, behouden deze hun agrarische bestemming, met dien verstande dat de aanwezige natuurwaarden planologisch vastgelegd worden. Daarnaast wordt via een kwalitatieve verplichting op basis van artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek geborgd dat

⁸⁶ Vastgesteld door Provinciale Staten op 1 december 2017 (dossier 77/17, Evaluatie BrUG).

⁸⁷ Het Natuurbeheerplan is in 2016 voor het laatst in zijn geheel opnieuw vastgesteld door Gedeputeerde Staten en daarna enkele malen gedeeltelijk herzien. Zie <https://www.brabant.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuur>, onder Natuurbeheerplan.

inrichting en gebruik van deze gronden blijvend worden aangepast met oog op de doelen van het NNB. De gebruiksbeperkingen leiden tot een daling van de waarde van de gronden in het economisch verkeer. De subsidie voor het ONNB bedraagt 50% van deze waardedaling.

Aankopen van grond en eventueel ook opstallen door het GOB

Aankoop van percelen in het NNB buiten de PAS-gebieden

Aankoop door het GOB is mogelijk onder de voorwaarde dat:

- a. het beschikbaar komen van deze gronden voor langere termijn niet mogelijk wordt geacht en niet verwerven de realisatie van het NNB kan frustreren en
- b. na aankoop op redelijk termijn zicht is op inrichting van een groter gebied of project.

Aankoop van percelen in het NNB in combinatie met gebouwen

Aankoop door het GOB is mogelijk onder de voorwaarde dat:

- a. het aankopen van de gebouwen noodzakelijk is om de grond in het NNB te kunnen verwerven en
- b. in een businesscase, uit te werken door de initiatiefnemer in het gebiedsproces, de risico's op afwaardering bij verkoop van de te verwerven gebouwen zijn geminimaliseerd. Hierbij is kosteneffectiviteit voor natuurrealisatie een belangrijk argument.

Aankoop van ruilgrond

Aankoop door het GOB is mogelijk onder de voorwaarde dat:

- a. er concreet zicht op is dat de grond kan worden geruild voor grond in het NNB, veelal vanwege de ligging in een gebiedsproces en
- b. de termijn waarbinnen dit plaatsvindt, overzienbaar is.

Pacht

Het GOB verpacht gronden, zowel binnen als buiten het NNB. De meeste gronden worden jaarlijks opnieuw verpacht. Het GOB verbindt voorwaarden aan de pacht, zijn vastgelegd in pachtpakketten. Alle vrij uitgeefbare gronden binnen het NNB worden uitgegeven in zogenaamde Natuurpacht. De percelen buiten het NNB worden met 2 basiseisen, die voor alle percelen gelden, verpacht.

Aantoonbaar duurzaam gebruik van de pachtgrond is een van de belangrijkste gunningscriteria. Bij de beoordeling van een inschrijving wordt meegewogen of en in welke mate de bedrijfsvoering van potentiële pachters voldoet aan de gestelde eisen van duurzaamheid. Dit wordt bepaald aan de hand van certificaten. Het gaat om bestaande certificaten, die de bedrijven eerder al hebben ontvangen en op het moment van inschrijving geldig zijn. Ondernemers met certificaten maken daarvoor meer kans op gunning van pachtgronden.

Bijlage 7: Thema grond buiten NNB en EVZs in beleidskaders voor: natuur, water & bodem, landbouw & voedsel en stikstof

Natuur

Het beleid voor natuur en landschap is, zoals vermeld in paragraaf 8.1, beschreven in de nota BrUG. De belangrijkste provinciale ambitie voor natuur, water en landbouw buiten het NNB (en de EVZ's) is dat het landschap aantrekkelijk is om te wonen, te werken en te recreëren en ruimte biedt voor verscheidenheid aan planten en diersoorten. Ook moet de vervlakking van het landschap worden gestopt. Deze ambitie verwezenlijkt de provincie hoofdzakelijk door communicatie, subsidiëring⁸⁸ en de toepassing van de Wet natuurbescherming.

Uit het beleid voor natuur- en landschap buiten het NNB vloeit niet direct een grondverwervingsopgave voort. Wel is dit beleid van belang voor het beheer van de provinciale grond. Zoals is beschreven in paragraaf 8.1 nadert de looptijd van de nota BrUG zijn einde en is een opvolgende nota in ontwikkeling, het Beleidskader Natuur.

Bos

Volgens de Brabantse bossenstrategie⁸⁹ streeft de provincie ernaar dat 13.000 ha nieuw bos wordt aangelegd tot 2030, waardoor het totale bosareaal stijgt van 70.000 tot 83.000 ha (16,6% van het oppervlak van Noord-Brabant). Van het aan te leggen nieuw bos moet 8.000 ha binnen het NNB worden verwezenlijkt. Buiten het NNB moet 5.000 ha worden gerealiseerd. Hiervoor worden voornamelijk stedelijke randzones, zones rond natuurgebieden, zones langs snelwegen en gebieden met functies als wonen en energie kansrijk geacht. Voor een deel van de opgave buiten het NNB is realisatie in de vorm van landschapselementen een goede mogelijkheid.

Water en Bodem

Het Regionaal Water en Bodem Programma 2022 – 2027 (RWP)⁹⁰ bevat de volgende ambitie: "Brabant heeft in 2050 een klimaatbestendig en veerkrachtig water- en bodemsysteem en is bestand tegen extremen." Uitgaande van deze ambitie stelt het RWP vijf beleidsopgaven centraal, namelijk de zorg voor:

- voldoende water
- schoon water
- veilige water
- vitale bodem
- klimaatadaptatie

De relatie met grond legt het RWP vooral in verband met de zorg voor een vitale bodem. Een van de aspecten die hierbij wordt genoemd is de duurzame gronduitgifte. Grondeigenaren kunnen invloed uitoefenen op de duurzaamheid van teelten door voorwaarden op te nemen in de pachtovereenkomst en deze tot uitdrukking te laten komen in voorrang bij gunning en/of een lagere pachtprijs.

⁸⁸ De belangrijkste regelingen hiervoor zijn de Subsidieregeling natuur Noord-Brabant, met paragrafen over onder meer aanleg en herstel van (cultuurhistorische) landschapselementen, en biodiversiteit en leefgebieden, de Subsidieregeling natuur en landschapsbeheer Noord-Brabant 2016, met een paragraaf over agrarisch natuurbeheer, en de Subsidieregeling stimuleringsregeling landschap Noord-Brabant (Siila).

⁸⁹ Vastgesteld door Gedeputeerde Staten in januari 2020, zie Statenmededeling Brabantse bossenstrategie van 28 januari 2020, nr. 4639886.

⁹⁰ Vastgesteld door Provinciale Staten op 3 december 2021, dossier 71/21

Meer in algemene zin noemt het RWP grondbeschikbaarheid als een voorwaarde voor de realisering van het doel van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), dat uiterlijk in 2027 alle maatregelen zijn uitgevoerd om het water in Europa schoon en gezond te krijgen en te houden.

Landbouw en Voedsel

Het ontwerp-Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030⁹¹ is gericht op een systemsprong naar een Brabants landbouw- en voedselsysteem 3.0.

Voor het maken van de systemsprong benoemt het beleidskader vier hoofddoelstellingen voor 2030:

1. In Brabant vindt de meest duurzame landbouw- en voedselproductie plaats in Europa;
2. Het Brabantse landbouw- en voedselsysteem is economisch toonaangevend;
3. De Brabantse landbouw is natuur- en landschapsinclusief; zij levert stikstofontwikkelruimte voor de Brabantse economie en natuur en zij draagt aantoonbaar (en met afgesproken taakstellingen) bij aan de Brabantse doelen van bodem- en waterkwaliteit (KRW), biodiversiteit en natuur (N2000);
4. Het Brabantse landbouw- en voedselsysteem is gemeenschapsinclusief.

Een van de instrumenten om deze doelen te bereiken is het voeren van een actief grondbeleid om transitie te ondersteunen, bijvoorbeeld door het aankopen van gronden voor natuur, ruilverkaveling en het verkopen, in erfpacht uitgeven of verpachten van grond voor extensieve landbouw, natuurinclusieve landbouw en/of biologische landbouw.

Aanpak stikstof

Door de uitspraken van de Raad van State van 29 mei 2019 over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)⁹² en de vervolgens door het Rijk getroffen maatregelen⁹³ is het thema stikstof de laatste jaren sterk in de belangstelling komen te staan. Het provinciale beleid voor dit thema is verwoord in de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 1.0 (BOS), uitvoeringsagenda voor de jaren 2020 – 2023⁹⁴, die drie pijlers heeft:

- het werken aan instandhoudingsdoelen voor de natuur door stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden sterker te maken;
- het omlaag brengen van stikstofdepositie met bijdragen van alle sectoren, door minder stikstofuitstoot;
- economische en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk maken, wat bijdraagt aan alle sectoren

Een onderdeel van de BOS is de gebiedsgerichte aanpak van 14 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, die zich niet alleen op de gebieden zelf richt, maar ook op de daaromheen gelegen schil van waaruit de natuur in de gebieden negatief wordt beïnvloed. Hierbij gaat het naast zogeheten piekbelasting van stikstof, meestal afkomstig van veehouderijen, ook om de uitspoeling van meststoffen en de onttrekking van water.

⁹¹ Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 11 oktober 2021.

⁹² Uitspraak over natuurvergunningen (ECLI:NL:RVS:2019:1603) en uitspraak over het weiden van vee en het bemesten van landbouwgrond (ECLI:NL:RVS:2019:1604).

⁹³ Onder meer in de vorm van de op 1 juli 2021 in werking getreden Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet, Stb. 2021, 140)

⁹⁴ Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 15 december 2020.

Voor de gebiedsgerichte aanpak van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met hun schillen is de beschikbaarheid van grond van groot belang. Dit geldt ook voor de gebiedsgerichte aanpak van andere gebieden, waarover meer in hoofdstuk 10. Andersom is het zo dat door het stimuleren van de beëindiging van piekbelastende veehouderijen naar verwachting op termijn een aanzienlijke hoeveelheid grond ter beschikking van de provincie en de Rijksoverheid zal komen.

Bijlage 8: Budgetten voor grondverwerving

Budgetten PNB voor verwerving van grond en/of opstallen

Peildatum 01.01.2022

Bedragen x miljoen €

	Budget aankoop (restant)	Opvang verlies of afschrijving	Periode	Toelichting
Programma Infrastructurele Projecten				
Aanleg en uitbreiding wegen e.d.	gemiddeld 3,5 per jaar	~~		
Programma Natuurontwikkeling				
5 complexe N2000/ PAS-gebieden	105	105	22 t/m 27	~~
Groen ontwikkelbedrijf (GOB)				
Opstallen	5,8 Let op toelichting	5,8 Let op toelichting	22 t/m 27	Soms wil de eigenaar alleen zijn complete bedrijf verkopen of zijn er andere redenen om een compleet bedrijf aan te kopen. In zo'n geval kan het GOB ook gebouwen kopen. Er moet dan een sluitende businesscase zijn voor het verlies op de gebouwen, waaraan ook andere partijen bijdragen. Het oorspronkelijke budget was € 7 miljoen, bedoeld voor het opvangen van verliezen op de aan- en verkoop van gebouwen. Mogelijk wordt het tot nu toe geraamde verlies van € 1,9 miljoen nog (gedeeltelijk) goedge maakt.
NNB-grond	24 Let op toelichting	24 Let op toelichting	22 t/m 27	Het GOB heeft een financieel budget voor grondaankopen voor het Natuurnetwerk Brabant (NNB) en een materieel budget in de vorm van trekkingsrechten op een deel van de provinciale grondvoorraad. De trekkingsrechten voor NNB-grond vertegenwoordigden op de peildatum een waarde van € 36 miljoen.
Ruilgrond	31	9	22 t/m 27	Het budget voor ruilgrond zet het GOB revolverend in, waarbij het maximaal een verlies van 20% van het oorspronkelijke budget (€ 50 miljoen) mag lijden.

	Budget aankoop (restant)	Opvang verlies of afschrijving	Periode	Toelichting
EVZs	0	0	~~	Voor Ecologische Verbindingszones (EVZs) wordt nauwelijks grond aangekocht of grondvoorraad ingezet. De aankoop (en inrichting) van deze zones verloopt door middel van subsidie van derde partijen, zoals waterschappen.
Programma Landbouw & voedsel				
Erfpachtgrond voor natuurinclusieve landbouw (sale and lease back)	28	0	~~	Zie voor de beleidsregel NIL paragraaf 9.5
Programma Aanpak Stikstof (tijdelijk)				
Maatregel gerichte opkoop veehouderijen bij Natura 2000-gebieden	93	1	22 t/m 27	Het Rijk (LNV) vergoedt de afschrijvings- en sloopkosten, begroot op € 42 miljoen. De provincie verwacht daarnaast € 53 miljoen te ontvangen uit verkoop van niet te slopen gebouwen en grond nadat de veehouderijactiviteiten volledig zijn gestopt. Er blijft dus een positief resultaat over van € 2 miljoen waaruit de proceskosten van € 1,6 miljoen worden bestreden.
Ontwikkelbedrijf (OB)				
Grond + opstallen	89	12	~~	Het OB beschikt over een krediet voor projectactiviteiten van € 235 miljoen dat revolverend wordt ingezet. Hiervan resteerde op de peildatum € 89 miljoen. Er is een reserve van € 48 miljoen voor het opvangen van verliezen, waarvan op de peildatum een vrije ruimte resteerde van € 12 miljoen.
Immunisatieportefeuille				
Strategische grondbank	42,5	0,1	~~	~~

Bijlage 9: Vergelijking voorheen door PS vastgesteld grondbeleid met Nota grondbeleid 2022

Het door Provinciale Staten vastgestelde grondbeleid dat gold tot aan de vaststelling van deze nota grondbeleid bestond uit:

- A. Uitgangspunten voor grondbeleid 2001⁹⁵
- B. Kaders voor grondbeleid EHS 2013⁹⁶
- C. Eerste addendum (2016) bij Kaders voor grondbeleid EHS⁹⁷
- D. Tweede addendum (2017) bij Kaders voor grondbeleid EHS⁹⁸
- E. Beheersstatuut ontwikkelbedrijf (versie 2.1, mei 2020)⁹⁹

In de onderstaande tabellen worden de kaders voor het grondbeleid en grondstrategieën uit deze documenten vergeleken met de Nota grondbeleid 2022.

A	Uitgangspunten grondbeleid 2001	Nota grondbeleid 2022
	Rol van de provincie	
	De provincie moet niet alleen faciliterend, enthousiasmerend, regisserend e.d. (kaderstellend en toetsend) op kunnen treden maar ook initiërend, organiserend en uitvoerend. De provincie moet een ontwikkelingsgerichte rol in kunnen nemen om eigen doelen te realiseren.	De initiërende, organiserende en uitvoerende rol is de provincie inmiddels eigen en wordt onder meer ingevuld door het provinciale ontwikkelbedrijf. Een uitdrukkelijk uitgangspunt hiervoor is niet nodig in de nota.
	Filosofie grondbeleid	
	De provincie kiest ten principale voor publiekrechtelijke instrumenten. Het kan echter nodig zijn actief grondbeleid te voeren als: <ul style="list-style-type: none"> • de noodzakelijke uitvoering van maatschappelijke, provinciale doelen niet adequaat door andere partijen wordt of kan worden opgepakt, of • maatschappelijke ontwikkelingen (zoals veiligheid) hiertoe nopen, of • de provincie hiermee ontwikkelingen kan versnellen, of indien • andere overheden met grondbeleid een bestuurlijke handreiking gedaan kan worden ter realisatie van een niet-provinciale taak. 	De hier verwoorde filosofie voor toepassing van het grondbeleid is op diverse plaatsen terug te vinden in de nota, zij het dat de voorkeur voor publiekrechtelijke instrumenten voor het bereiken van provinciale doelen niet meer terugkomt. In paragraaf 2.1 en ook elders staat dat de provincie waar mogelijk bevordert, al dan niet met subsidie, dat grondeigenaren provinciale doelen op hun eigen grond realiseren ("zelfrealisatie"). Meer in het algemeen is in paragraaf 2.4 aangegeven dat grondstrategieën deel kunnen uitmaken van realisatiestrategieën in Omgevingswet- en uitvoeringsprogramma's. In dergelijke realisatiestrategieën kan voor een doelmatige instrumentenmix worden gekozen, waarbij het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten niet per definitie de voorkeur verdient.
	Kader passief en actief grondbeleid	

⁹⁵ Zoals vastgelegd in PS besluit van 7 december 2001, dossier 111/01, over de Notitie grondbeleid "Passend en gepast vooruit", grondbeleid als instrument voor ontwikkelingsgericht handelen.

⁹⁶ Zoals vastgelegd in PS besluit van 20/21 juni 2013, dossier 34/13, over de Grondstrategie realisatie Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

⁹⁷ Addendum grondnota t.b.v. aankoop gronden voor PAS-herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden (PS 24 juni 2016, dossier 29/16).

⁹⁸ Addendum 2 bij de Grondnota "Ecologische Hoofdstructuur Noord-Brabant" (PS 1 december 2017, dossier 77/17, Evaluatie BrUG).

⁹⁹ Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant, vastgesteld door provinciale Staten op 19 maart 2010, dossier 14/10; voor het laatst herzien in het Beheersstatuut ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant Versie 2.1, PS 8 mei 2020, dossier 18/20 (Bestuursopdracht Terugdringen woningtekort en leegstand & participeren in transformaties).

Gedeputeerde Staten zullen Provinciale Staten een voorstel voorleggen met een kader waarbinnen passief en actief grondbeleid ook voor nieuwe taken als instrument ingezet kan worden.

Aandachtspunten voor een kader met betrekking tot actief/passief grondbeleid zijn o.a.:

- type ruimtelijke ontwikkelingen;
- al dan niet op projecten gericht;
- wat is de handelingsbevoegdheid van het college;
- op welke termijn moet het doel gericht zijn.

De nota bevat alle uitgangspunten voor de toepassing van grondinstrumenten en laat in het midden voor welke doelen deze instrumenten kunnen worden ingezet. Wel zijn grondstrategieën opgenomen voor diverse provinciale doeleinden.

B Kaders voor grondbeleid EHS 2013	Nota Grondbeleid 2022
Gemeentelijke investeringsplicht in "nieuwe natuur" voor 50% van de inkomsten uit grondverkoop voor EHS	
Gemeentelijke gronden (of gebouwen) worden alleen voor de EHS verworven indien de gemeente in overleg met de provincie deze inkomsten voor 50% investeert in 'nieuwe natuur' (EHS/EVZ/via stimuleringskader Groen-Blauwe Diensten) aanvullend op haar reguliere budget voor natuur en landschap in het buitengebied.	Deze verplichting heeft de vorm gekregen van een subsidievereiste in de Subsidieregeling realisering Natuurnetwerk Noord-Brabant. Zie ook paragraaf 8.7 van de nota.
Beginsel van gelijkberechtiging / gelijkheidsbeginsel	
Bij subsidiering of verkoop van gronden (of gebouwen) voor de EHS worden terreinbehoudende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Brabants Landschap en Natuurmonumenten op gelijke voet behandeld met andere initiatiefnemers van projecten voor de realisering van de EHS.	Dit kader is in de paragrafen 4.4 en 4.5 van de nota overgenomen als het uitgangspunt van gelijkberechtiging voor het beheer van grond en/of opstallen, respectievelijk het gelijkheidsbeginsel voor verkoop en uitgifte in erfpacht van grond en/of opstallen.
Onteigening	
Onteigening van gronden (of gebouwen) voor de EHS wordt slechts ingezet na goedkeuring van GS, indien dit noodzakelijk wordt geacht om tot realisering te komen van de doelstellingen voor de EHS in een gebied ("verwerving laatste cruciale kavel(s)").	Dit kader maakt deel uit van het onteigeningsbeleid van hoofdstuk 6 van de nota.
C Eerste addendum (2016) bij Kaders voor grondbeleid EHS	
<i>(Doel: faciliteren uitvoering eerste tranche pas-hersteldmaatregelen)</i>	
Grondstrategieplannen voor Natura 2000/PAS-gebieden + aangrenzend NNB	
Om de grondverwerving in de Natura 2000/PAS-gebieden en de aangrenzend gelegen NNB-gronden waarvan de realisatie samenhangt met de kwaliteit van de Natura 2000/PAS-gebieden tijdig in voldoende mate af te ronden, is een samenhangende aanpak nodig. Per Natura 2000/PAS-gebied zal dit, waar nodig, in een Grondstrategieplan worden vastgelegd.	In paragraaf 4.3 van de nota is het uitgangspunt opgenomen dat Gedeputeerde Staten voor complexe grondverwervingen – ongeacht het doel - een grondstrategieplan moeten vaststellen.

**Minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening
in grondstrategieplannen voor Natura 2000/PAS-gebied + aangrenzend NNB**

Verwerving van gronden die noodzakelijk zijn om PAS-herstelmaatregelen uit te voeren, kan plaatsvinden via minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening. In het uiterste geval - als ultimum remedium - kan en zal onteigening plaatsvinden.

Inzet van VSS/ontteigening voor uitvoering van de eerste (alsmede de tweede) tranche PAS-maatregelen is opgenomen in hoofdstuk 6 van de nota.

**Strategische aankopen van ruilgronden voor doelrealisatie
in grondstrategieplannen voor Natura 2000/PAS-gebied + aangrenzend NNB**

Een (agrarische) eigenaar is over het algemeen eerder geneigd grond te ruilen dan te verkopen. Door middel van ruilgrond ontstaat de mogelijkheid om gronden vrij te maken die nodig zijn voor de overige opgaven in een Natura 2000/PAS-gebied of die nodig zijn voor de uitvoering van PAS-herstelmaatregelen.

Hiervoor is het echter wel noodzakelijk om eerst ruilgrond te verwerven. Daarvoor kan het instrument van strategisch aankopen van ruilgrond worden ingezet. De inzet van het instrument moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a er moet concreet zicht op zijn dat de grond naar het Natura 2000/PAS-gebied kan worden geruild.
- b de termijn waarbinnen dit kan plaatsvinden dient overzienbaar te zijn.

In bijlage 6 bij de nota is dit kader, uitgaande van de verruiming in het tweede addendum bij de grondnota voor de EHS, opgenomen voor aankopen van ruilgrond voor het NNB door het GOB. Zie de volgende tabel over het tweede addendum.

**Inzet van instrument kavelruil
in grondstrategieplannen voor Natura 2000/PAS-gebied + aangrenzend NNB**

De mogelijkheid bestaat om het instrument kavelruil in te zetten. De kavelruilregeling stimuleert dat eigenaren van gronden met agrarisch grondgebruik in Natura 2000/PAS-gebieden hun gronden ruilen met eigenaren buiten de Natura 2000/PAS-gebieden. Die stimulerende werking gaat uit van financiering van kosten die samenhangen met ruil, zoals kadaster- en notariskosten en proceskosten om te komen tot (grootschalige) ruilingen. De inzet van een kavelruilregeling voor het vrijmaken van de gronden in de Natura 2000/PAS-gebieden zal met name zin- en succesvol zijn wanneer met deze kavelruil tevens de agrarische bedrijfsstructuur van de betrokken deelnemer(s) kan worden verbeterd.

Het stimuleren van grondruil is een van de uitgangspunten opgenomen in paragraaf 4.3 van de nota. Verder is hoofdstuk 5 geheel gewijd aan grondruil.

**D Tweede addendum (2017) bij
Kaders voor grondbeleid EHS**

(Doel: versnelling grondverwerving voor NNB)

Nota grondbeleid 2022

Verruiming aankoop ruilgrond voor NNB

Omdat veel grondgebruikers in het NNB niet willen verkopen maar wel met grond willen worden gecompenseerd - vanwege hun agrarische bedrijfsvoering -, wordt de mogelijkheid geopend ruilgrond te kopen waarmee grondgebruikers uit het NNB kunnen worden geruild. Aankoop kan onder de voorwaarde dat:

- a er concreet zicht op is dat de ruilgrond in het NNB kan worden geruild, veelal vanwege de ligging in een gebiedsproces;
- b de termijn waarbinnen dit kan plaatsvinden overzienbaar is.

Aankoop van grond als ruilgrond vindt in het algemeen alleen plaats als de grond naar verwachting binnen afzienbare tijd als zodanig voor een concreet doel of project kan worden ingezet; zie paragraaf 7.1. In bijlage 6 bij de nota is dit uitgangspunt als specifiek kader opgenomen voor aankopen van ruilgrond voor het NNB door het GOB.

Unieke aankoopkansen in NNB

Daar waar in het NNB een unieke kans zich voordoet voor aankoop, en geen initiatiefnemer de kans zal verzilveren, kan het GOB de grond kopen. Tot op heden is hier terughoudend mee omgegaan.

De inzet van deze mogelijkheid wordt geïntensiveerd, door aankopen mogelijk te maken onder de voorwaarde dat:

- a het beschikbaar komen van deze gronden voor langere termijn niet mogelijk wordt geacht en niet verwerven de realisatie van het NNB kan frustreren;
- b na aankoop op redelijk termijn zicht is op inrichting van een groter gebied of project.

Dit kader is opgenomen in bijlage 6 van de nota.

Aankoop hele bedrijven, inclusief gebouwen

In een aantal situaties geldt dat de grond in het NNB alleen gekocht kan worden wanneer het hele bedrijf, inclusief bedrijfsgebouwen, wordt gekocht. Tot op heden is hier terughoudend mee omgegaan.

De inzet van deze mogelijkheid wordt geïntensiveerd, door aankopen van grond met gebouwen mogelijk te maken onder de voorwaarde dat:

- a het aankopen van de gebouwen noodzakelijk is om de grond in het NNB te kunnen verwerven;
- b in een businesscase de risico's op afwaardering bij verkoop van de te verwerven gebouwen zijn geminimaliseerd. Hierbij is kosteneffectiviteit voor natuurrealisatie een belangrijk argument.

Dit kader is opgenomen in bijlage 6 van de nota.

Onteigeningsbeleid buiten Natura 2000/PAS-gebieden blijft terughoudend

De beleidslijn ten aanzien van de inzet van volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening buiten de Natura 2000-gebieden waar PAS-herstelmaatregelen moeten worden genomen, blijft gehandhaafd. Deze blijft uiterst terughoudend.

Dit kader maakt deel uit van het onteigeningsbeleid van hoofdstuk 6 van de nota.

Voorkeursvolgorde bij realisering NNB

De realisatie van het NNB is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincie en haar(manifest)partners. Uitgangspunt is dat de procesverantwoordelijke trekker eerst probeert door zelfrealisatie dan wel door koop of ruiling tot realisatie van natuur te komen. Indien binnen een gebiedsproces, voor een specifieke locatie, deze drie mogelijkheden niet kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld door de financiële omvang, kan het GOB worden verzocht de grond strategisch aan te kopen.

Deze voorkeursvolgorde is overgenomen in paragraaf 8.5 van de nota.

E Beheersstatuut ontwikkelbedrijf (versie 2.1, mei 2020)

Nota grondbeleid 2022

Grondaankoop in beginsel alleen binnen Brabant

Grondverwerving op voorstel van het ontwikkelbedrijf (voor projecten of anticiperend of strategisch) beperkt zich in beginsel tot het grondgebied van de provincie Noord-Brabant. Als daar aanleiding toe is kunnen ook buiten de provincie gronden worden verworven, bijvoorbeeld als ruilgrond voor een te verplaatsen agrarisch bedrijf.

Dit uitgangspunt is overgenomen in paragraaf 4.3 van de nota.

Marktconformiteit; prijsopdrijving voorkomen

Grondverwerving vindt marktconform plaats, waarbij Gedeputeerde Staten er naar streven om prijsopdrijving te voorkomen.

Dit uitgangspunt is overgenomen in paragraaf 4.2 van de nota.

Taxatierapport als basis voor prijs

Gedeputeerde Staten bepalen de te betalen prijs op basis van een taxatierapport opgemaakt door twee onafhankelijke taxateurs, van wie er tenminste één niet in dienst is van de provincie Noord-Brabant. De taxateur(s) moeten beschikken over tenminste drie jaar relevante werkervaring en ingeschreven staan in het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs.

Dit is overgenomen als uitgangspunt in paragraaf 4.2 van de nota.

Mandaat voor maximaal 5% afwijking getaxeerde prijs

Bij mandaat wordt geregeld dat namens Gedeputeerde Staten kan worden besloten tot het aangaan van grondverwervingsovereenkomsten als de overeen te komen prijs met niet meer dan 5 % afwijkt van de overeenkomstig het vorige lid getaxeerde prijs en de grondverwerving plaatsvindt binnen de kaders die ten grondslag liggen aan het besluit van Gedeputeerde Staten, overeenkomstig het bepaalde in 1.4, derde lid, tot het in uitvoering brengen van het project.

Dit is overgenomen als uitgangspunt in paragraaf 4.7 van de nota, met uitzondering van het laatste deel van de volzin (volgend op "en de grondverwerving").

Gemeente vooraf inlichten over grondverwerving

Voorafgaand aan de totstandkoming van een overeenkomst over een grondverwerving brengen Gedeputeerde Staten de gemeente(n) op wier grondgebied het betrokken object is (de betrokken objecten zijn) gelegen, van hun voornemen op de hoogte.

Dit is niet overgenomen als uitgangspunt, blijft wel staan in beheersstatuut, voor grondverwerving ten behoeve van projecten van het ontwikkelbedrijf.

Grondvervreemding voor minimaal marktconforme prijs

Grondvervreemding vindt volgens minimaal marktconforme prijs plaats, waarbij de wijze waarop marktconformiteit wordt bepaald afhankelijk is van de desbetreffende casus. Alleen in uitzonderingssituaties kan van dit beginsel afgeweken worden, in welk geval artikel 1.4, zesde lid van overeenkomstige toepassing is.

De eerste volzin is overgenomen in het uitgangspunt voor marktconformiteit in paragraaf 4.2 van de nota. De tweede volzin wordt gehandhaafd in het beheersstatuut, voor grondvervreemding in het kader van projecten van het ontwikkelbedrijf.

Colofon

Deze nota is opgesteld door de ambtelijke projectgroep grondbeleid van de Provincie Noord-Brabant. De projectgroep bestaat uit medewerkers afkomstig uit het provinciaal Ontwikkelbedrijf en uit verschillende aan het grondbeleid verwante programma's. Het proces is aangestuurd door een ambtelijke stuurgroep grondbeleid.

Stuurgroep Grondbeleid

- Pleunie Josseaud, programmamanager Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf (voorzitter)
- Marcel van Uden, projectmanager Majeure Projecten & Ontwikkelbedrijf (secretaris)
- Erik van Herk, programmamanager Natuur
- Klazien Witteveen, vervangend programmamanager Natuur
- Rick van den Berg, programmamanager Wonen, Werken & Leefomgeving
- Arie Meulepas, programmamanager Landbouw & Voedsel

Projectgroep grondbeleid

- Marcel van Uden, projectmanager provinciaal Ontwikkelbedrijf
- Anneke Bosman, secretaresse provinciaal Ontwikkelbedrijf
- Andrea van Schaik-Almasi, beleidsmedewerker landbouw en voedsel, programma Landbouw & Voedsel
- Hans van de Wiel, strategisch beleidsmedewerker gebiedsontwikkeling, programma Natuur
- Marc van de Ven, project- en programmamanager Milieu & Energie / Wonen, Werken & Leefomgeving
- Anton van Oers, coördinator grondverwerving, provinciaal Ontwikkelbedrijf
- Gilles Traas, coördinator beheer en vastgoed, provinciaal Ontwikkelbedrijf
- Marc Ketelaars, coördinator grondverwerving, provinciaal Ontwikkelbedrijf
- Max Somers, trainee de Toekomst van Brabant

Vormgeving

Studio Van Elten, 's-Hertogenbosch

