

Grondbeleid

NOTA 2022

In de nieuwe Nota Grondbeleid Zeeland 2022 staan afspraken hoe we met ruimte en de grond in Zeeland omgaan. Zo koopt, verkoopt en ruilt de Provincie gronden om bijvoorbeeld wegen aan te leggen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
Inleiding	5
Hoofdstuk 1 – Grondbeleid: kaders, maatschappelijke context, rol provincie en uitgangspunten	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Wetten, regels en internationale verdragen	11
1.3 Maatschappelijke context	12
1.4 Rol provincie	14
1.5 Algemene uitgangspunten	15
1.6 Nota grondbeleid en bevoegdheden	15
Hoofdstuk 2 – Versterken Zeeuwse uitvoeringskracht	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Richtlijnen voor de Zeeuwse samenwerking	17
2.3 Samenwerking in strategie: platform zeeuws grondbeleid	18
2.4 Samenwerken in landelijk gebied: kavelruilbureau Zeeland	19
2.5 Samenwerken in bebouwd gebied: zeeuws stedelijk coördinatieteam	19
2.6 Samenwerking in de grensregio	20
2.7 Samenwerken in kennis en kunde	20
2.8 Internationale samenwerking	21
Hoofdstuk 3 – De praktijk: hoe werken we?	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Vrijwillig	23
3.3 Dwingend	25
3.4 Marktconform	28
3.5 Rechtmatig, integer en transparant	28
3.6 Zorgend voor provinciaal eigendom: passend bij het dna van Zeeland	29
3.7 (Grond)exploitatie	33
Hoofdstuk 4 – Financiën, risicobeheersing, verantwoording en organisatie	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Gronden en gebouwen: financiële dekking en waardering	35
4.3 Waardering en financiële resultaten gronden	35
4.4 Ontwikkelingsbank	37
4.5 Overige kosten grondbeleid	38
4.6 Verantwoording en risicobeheersing	39
4.7 Organisatie	40
Bijlagen	41
Bijlage a Onderzoek 'van wie is zeeland' – uitkomsten en aanbevelingen - kadaster	41
Bijlage b Overzicht instrumenten (een beknopt overzicht)	45
Bijlage c Overzicht wet- en regelgeving	46
Bijlage d Overzicht acties uit de nota grondbeleid	49
Bijlage e Begrippenlijst, op alfabetische volgorde	50





Samenvatting

In de Zeeuwse Omgevingsvisie staan de uitdagingen die op ons afkomen beschreven; de Zeeuwse ambities voor 2050 en de tussendoelen voor 2030.

Om de opgaven, doelstellingen, ambities en wensen te realiseren, is een adequaat en degelijk grondbeleid nodig. Met de Nota Grondbeleid geven we hier invulling aan.

Het is van belang om de provinciale Nota Grondbeleid te positioneren. De provinciale Nota Grondbeleid vormt de uitvoeringsschakel tussen de opgaven vanuit de Zeeuwse Omgevingsvisie, de huidige en de aankomende wetgeving. De instrumenten vanuit het grondbeleid raken en hebben invloed op de eigendoms- en gebruiksverhouding van onroerend goed. Het raakt burgers, beleggers, investeerders en medeoverheden dus direct; niet alleen zakelijk maar ook emotioneel en sociaal. Zij vragen de overheid om flexibel in te spelen op deze veranderingen, toekomstperspectief te bieden en met maatwerkoplossingen te komen.

De overheid dient bij het toepassen van grondbeleid daarom zorgvuldig en weloverwogen te werk te gaan. Hierbij moeten we er ons bewust van zijn dat het inzetten en toepassen van grondinstrumentarium dus géén 'juridisch kunstje' is van het toepassen van wetteksten en procedures, maar ook een kwestie is van gevoel.

De Nota Grondbeleid is geschreven vanuit **algemene uitgangspunten**:

- **Vrijwilligheid** vormt het uitgangspunt.
- De provincie handelt binnen de daarvoor geldende wet- en regelgeving en binnen de financiële kaders; dat wil zeggen: **marktconform, rechtmatig, integer en transparant**.
- De provincie **zorgt** voor haar eigendom; passend bij het DNA van Zeeland.
- **(Grond)exploitatie** van **gronden of gebouwen**, die niet betrokken zijn bij een kerntaak van de provincie, vindt **niet** plaats. Denk bijvoorbeeld aan woningbouw, bedrijventerreinen of recreatie.

Naast het zelfstandig beslissen van de provincie over bijvoorbeeld het aankopen van grond voor de aanleg van wegen, wordt de provinciale rol als verbinder en regisseur in het **landelijk gebied** steeds belangrijker. Dit blijkt onder meer uit de recente ontwikkelingen op rijksniveau. Hieruit komt duidelijk naar voren dat de provincies veel van deze plannen moeten gaan realiseren. De provincie heeft de bevoegdheid over te gaan tot gebiedsgericht werken en – als enige overheidsinstantie – de bevoegdheid om het landinrichtingsinstrumentarium toe te passen.

Samenwerking blijft een belangrijke succesfactor om doelstellingen te verwezenlijken. Gezamenlijk staan we in Zeeland voor de uitdaging om de grote maatschappelijke opgaven te realiseren. Daarvoor is naast alle instrumenten ook kennis nodig. De kennis die nu aanwezig is binnen overheden en andere organisaties is in toenemende mate specialistisch en gefragmenteerd. Ervaringen die in het verleden zijn opgedaan, worden vergeten. Continue borging en versterking van deze kennis is noodzakelijk. Het

gezamenlijk initiatief met Rijksuniversiteit Groningen, het Instituut voor Agrarisch Recht en het Kadaster om een kennis- en innovatie alliantie te formeren zetten we voort. Op basis van de verkennende gesprekken met diverse organisaties ligt de focus op het ontwikkelen van een (kennis)netwerk, documentatie, een databank, een online portaal, onderzoek en onderwijs.

In het **bebouwd gebied** ligt de bevoegdheid anders. Primair zijn de gemeenten hiervoor verantwoordelijk; de provincie heeft meer een faciliterende en stimulerende rol. Daar zullen we vanuit onze kennis en beschikbare landelijke netwerken gemeenten ondersteuning bieden ten behoeve van o.a. bouw- en herinrichtingsplannen. Hiervoor zetten we door de provincie ingestelde kennis- en netwerkorganisatie 'Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam (ZSC)' in.

In de Nota Grondbeleid 2022 gaat de provincie de reeds ingeslagen weg verder vorm geven. In de voorliggende nota zijn de meest voorkomende instrumenten uitgewerkt met een aantal specifieke aanscherpingen en vernieuwingen; zoals:

- ***Vergroten van het areaal van ruilgronden (Grondbank Zeeland).***

Het voorhanden hebben van ruilgronden (Grondbank Zeeland) zal de komende jaren een belangrijk hulpmiddel zijn om de transitie in het landelijk gebied vorm te geven en draagvlak te behouden. Het voorhanden hebben van meer ruilgronden, veelal in combinatie met de werkwijze van het Kavelruilbureau Zeeland, betekent een grotere kans op *vrijwillige* verwerving.

De komende jaren zetten we actief in op het verwerven van ruilgronden.

Op basis van de ervaring van afgelopen jaren verwachten we ongeveer 100 tot 150 hectare per jaar te kunnen aankopen. Dit willen we doen tot 2027, dan bekijken we of we deze strategie moeten bijstellen. Dit hangt onder meer af van ontwikkelingen op de grondmarkt (grondmobiliteit en prijsontwikkelingen) en van ontwikkelingen rond provinciale opgaven. Tot 2027 betekent dit concreet dat de Grondbank maximaal tot 1800 ha groeit.

- **Beheer van provinciale gronden (uitgifte).**

Het behouden en/of bevorderen van de kwaliteit van gronden die in provinciaal bezit zijn, vormt het algemene uitgangspunt bij de uitgifte voor tijdelijk beheer.

Gronden die liggen 'te wachten' om ingericht te worden ten behoeve van natuurontwikkeling, passen we de voorwaarden voor 'natuurlijk beheer' toe. Zo beperken of verbieden we bepaalde teelten, het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen en het gebruik van organische of kunstmatige meststof.

- **Introduceren van het nieuwe grondinstrument: Ontwikkelingsbank.**

Conform één van de acties in het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied Zeeland 2021-2030 wordt een nieuw grondinstrumentarium geïntroduceerd.

We starten een pilot (± 50 ha). Het doel van deze Ontwikkelingsbank is om een beperkte periode gronden beschikbaar te stellen aan agrariërs die bijvoorbeeld hun bedrijfsvoering willen omvormen naar een vorm van volhoudbare landbouw of willen experimenteren met meer toekomstgerichte vormen

van landbouw. De termijn, voorwaarden en condities waaronder deze gronden beschikbaar worden gesteld worden nog nader uitgewerkt.

Deze pilot evalueren we over twee jaar. Na evaluatie kan de pilot al dan niet worden omgezet in een definitief instrument (incl. financiële dekking).

Leeswijzer

De Nota Grondbeleid kan op verschillende manieren worden gelezen.

- Als u zelf eigenaar bent van onroerend goed in Zeeland of de provincie benadert u voor bijvoorbeeld aankoop van uw perceel. Lees dan met name hoofdstuk 1 en 3.
- Als u belangenbehartiger of medeoverheid bent en belangstelling heeft voor de wijze waarop de provincie samenwerking voor zich ziet. Lees dan met name hoofdstuk 1 en 2.
- Als u vanuit financieel oogpunt geïnteresseerd bent, lees dan hoofdstuk 4.
- Als u zelf specialist bent op het gebied van grondbeleid of een brede belangstelling heeft voor deze – in sommige ogen – complexe materie, dan leest u de nota natuurlijk helemaal! Provincie Zeeland is trots op de Nota Grondbeleid. U mag er altijd uit citeren met bronvermelding.

Disclaimer

Waar in de tekst van deze nota sprake is van een persoon in algemene zin, wordt deze aangeduid als 'hij'. Uiteraard is de nota bestemd voor alle mensen in Zeeland en alle anderen die geïnteresseerd zijn in het grondbeleid van de provincie.

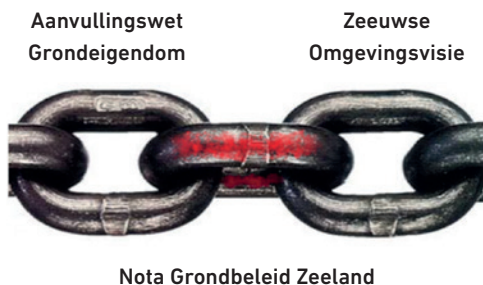


Inleiding

Zeeuwse opgaven en grondbeleid

De Zeeuwse Omgevingsvisie¹ beschrijft de uitdagingen die op ons afkomen; de Zeeuwse ambities voor 2050 en de tussendoelen voor 2030. De komende jaren zal het Zeeuwse landelijk gebied er anders uit gaan zien; zo ook de Zeeuwse steden en dorpen. Alles is in beweging, alles verandert. De opgaven zijn fors, nog niet allemaal exact bepaald en soms gaan de veranderingen ons voorstellingsvermogen te boven.

De provinciale Nota Grondbeleid vormt de uitvoeringsschakel tussen de opgaven vanuit de Zeeuwse Omgevingsvisie, de huidige en de aankomende wetgeving².



In de Zeeuwse Omgevingsvisie staat over het grondbeleid de volgende passage:
"De overheden in Zeeland werken aan de realisatie van maatschappelijke doelen en zetten daar hun

instrumenten rond eigendom, gebruik, grond en vastgoed voor in. Ook voor de uitvoering van de Omgevingsvisie is dit instrumentarium onmisbaar. De provinciale Nota Grondbeleid beschrijft de instrumenten en de voorwaarden waaronder de provincie deze instrumenten inzet."

Voor u ligt de Nota Grondbeleid. Passend bij de opgaven.

De instrumenten vanuit het grondbeleid raken en beïnvloeden de eigendoms- en gebruiksverhouding van onroerend goed. Het raakt burgers, beleggers, investeerders en medeoverheden dus direct; niet alleen zakelijk maar ook emotioneel en sociaal. Zij vragen de overheid om flexibel in te spelen op deze veranderingen, toekomstperspectief te bieden en met maatwerkoplossingen te komen.

De overheid dient bij het toepassen van grondbeleid daarom zorgvuldig en weloverwogen te werk te gaan. Hierbij moeten we er ons bewust van zijn dat het inzetten en toepassen van grondinstrumentarium géén 'juridisch kunstje' is van het toepassen van wetteksten en procedures, maar ook een kwestie is van gevoel.

Een overheidsinstantie – zoals de provincie – is een bijzondere partij op de onroerend- en vastgoed markten. De overheid moet op een vrije markt handelen binnen wet- en regelgeving waaraan commerciële, private marktpartijen niet gebonden

¹ Vastgesteld op 12 november 2021.

² Zoals de Omgevingswet.

zijn. Daarnaast beschikt de overheid - in tegenstelling tot commerciële, private partijen - over dwingend instrumentarium dat direct ingrijpt op eigendom of gebruik.

Vanuit het recht gezien, is er bij onroerend goed onderscheid te maken tussen civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscale aspecten. Ook bij het toepassen van provinciaal grondbeleid is dit onderscheid van belang. Zo gaat het bijvoorbeeld over koop, ruil, erfpacht, pacht, erfdiensbaarheden, voorkeursrecht en financiering.

Algemene kernwaarden van het grondbeleid

- Het inzetten van grondbeleid is geen doel op zich maar een middel om de opgaven te realiseren.
- Het grondbeleid en de uitvoeringsregels geven voorschriften voor het handelen van de provincie.

Met vaststelling van deze nota komt de Nota Grondbeleid 2016 te vervallen.

Totstandkoming van de nota

Participatie

Provincie Zeeland hecht veel waarde aan participatie van burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij het maken van nieuw beleid. Zeker als het om eigendom van onroerend goed gaat (en de hieraan gerelateerde rechten en verplichtingen).

Enerzijds door de maatregelen rondom COVID-19 en anderzijds omdat gesprekken over eigendom/ gebruik vaak persoonlijke en/of financiële belangen

van individuele partijen raakt, heeft participatie plaatsgevonden via de podcast serie 'Van wie is Zeeland'³ en via afsluitende, fysieke tafelgesprekken. Belangstellenden konden via een digitaal platform reageren en input leveren. Daarnaast hebben er ook bijeenkomsten plaatsgevonden met medeoverheden en specifieke belangenorganisaties zoals bijvoorbeeld de Zeeuwse Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO) en Zeeuws Particulier Grondbezit.

Tijdens het participatietraject zijn de volgende wensen, zorgen en aandachtspunten verwoord:

- De wens dat de provincie een meer verbindende rol tussen partijen oppakt in landelijk en bebouwd gebied

³ Te beluisteren via: Grondbeleid | Provincie Zeeland



- de zorg voor de Aarde en de komende generaties
- de zorg dat het gebruik en eigendom van grond toegankelijk blijft voor een diversiteit van partijen
- mate waarin de overheid al dan niet ingrijpt op de vrije markt
- behouden van kwaliteit kennis en het zorgen van voldoende deskundigheid over het vakgebied grondbeleid en eigendom
- het bieden van toekomstperspectief aan eigenaren en gebruikers
- de vraag om het kunnen bieden van maatwerk
- aandacht en zorg voor de Zeeuwse bodem

Onderzoek door het Kadaster

Ten behoeve van de nota heeft de provincie het Kadaster de opdracht gegeven om een uitgebreid en gedetailleerd onderzoek te doen naar het eigendom

en gebruik in Zeeland. Vanwege de privacywetgeving is delen van deze gedetailleerde inhoudelijke informatie niet toegestaan. Enkele relevante resultaten en aanbevelingen van dit onderzoek zijn toegevoegd als bijlage A bij deze nota.

Naar een nieuw grondbeleid

Uitgaande van de doelen uit de Zeeuwse Omgevingsvisie, de uitkomsten van het participatietraject, de aanbevelingen van het onderzoek door het Kadaster en praktijkervaringen heeft Provincie Zeeland een integraal instrumentenpalet ontwikkeld. Dit vormt de basis van het nieuwe grondbeleid. Bij het opstellen en ontwikkelen van deze Nota Grondbeleid hebben we ook gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van onder meer het Instituut voor Agrarisch Recht en de Rijksuniversiteit Groningen.





1. Grondbeleid: kaders, maatschappelijke context, rol provincie en uitgangspunten

1.1. Inleiding

In de Zeeuwse Omgevingsvisie staan de maatschappelijke doelstellingen beschreven hoe Zeeland in 2050 er uit komt te zien. De stip op de horizon is gezet.

In het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste bestemming vastgelegd. Dit gebeurt via een plan of besluit op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De ruimtelijke bestemming raakt eigendom- en gebruik.

Eigendom (en de hieraan verbonden rechten en plichten) is een van de belangrijkste 'draaiknoppen' om een concrete verandering in gang te zetten. De overheid kan eigenaren en/of gebruikers faciliteren, stimuleren en daar waar noodzakelijk – op basis van de wet – ingrijpen.

Het grondbeleid draagt eraan bij dat die bestemmingen **werkelijkheid** worden. Wanneer het grond of gebouwen betreft, heeft de provincie te maken met zowel publiekrecht⁴ als privaatrecht⁵. De provincie gebruikt grondbeleid als instrument om

haar publiekrechtelijke taken te vervullen. Wanneer de provincie vrijwillig grond koopt of verkoopt, handelt zij met name privaatrechtelijk. Bij de verwerving van gronden staan zowel publiek- als privaatrechtelijke instrumenten ter beschikking van de provincie⁶.

1.2 Wetten, regels en internationale verdragen

Het handelen op de grondmarkt en inzet van instrumentarium door de provincie is niet ongelimiteerd.

De Rijksoverheid draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor het stelsel van het grondbeleid. Dat stelsel bepaalt welke mogelijkheden gemeenten en provincies hebben om een grondbeleid te voeren. De provincie dient te handelen binnen de grenzen van de (Europese) wet- en regelgeving en jurisprudentie⁷.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wet- en regelgeving met betrekking tot Staatssteun. Zo mag bijvoorbeeld een overheidsinstantie – dit in tegenstelling tot een particulier – niet ongelimiteerd een prijs bieden. Een aanbidding moet plaatsvinden op basis van een vooraf onafhankelijk opgesteld taxatierapport.

⁴ Publiekrecht is het recht dat de verhouding tussen burgers en de overheid regelt. Onder het publiekrecht vallen bestuursrecht, staatsrecht, belastingrecht.

⁵ Privaatrecht heeft betrekking op geschillen tussen burgers onderling, tussen bedrijven onderling of burgers en bedrijven

⁶ Zie bijlage B overzicht instrumenten.

⁷ Zie bijlage C overzicht wet- en regelgeving.

Wetsvoorstel Omgevingswet (Ow)

Bij een ruimtelijke ontwikkeling in de leefomgeving komen veel thema's en instrumenten uit de Omgevingswet samen. Naar verwachting treedt op 1 januari 2023 de Omgevingswet 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 Ontheeningswet gaat over naar de Omgevingswet.

In de regels voor grondinstrumenten brengt de Omgevingswet geen wezenlijke veranderingen, behalve in de regeling van de ontheeningsprocedure. Onder de Omgevingswet zal namelijk niet langer de Kroon de te ontheenen percelen aanwijzen op verzoek van een bestuursorgaan, maar zullen bestuursorganen dit zelf moeten doen, waarbij de bevoegdheid alleen zal toekomen aan de algemene bestuursorganen (zoals Gemeenteraad, Algemeen bestuur waterschap, Provinciale Staten of Minister). In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op deze op handen zijnde wijzigingen.

Nog een belangrijke verandering die de Omgevingswet meebrengt is dat overheden (meer) werk moeten maken van participatie.

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 bestuursrecht⁸.

1.3 Maatschappelijke context

Roep om meer overheidsregie, gebiedsgerichte aanpak en inzet van grondinstrumenten

De druk vanuit allerlei opgaven (zoals wonen, landbouw, natuur, water, bereikbaarheid, duurzame economie, energie & klimaat) op de leefomgeving loopt op. Steeds duidelijker wordt dat de opgaven alleen aangepakt kunnen worden als we dit in samenhang doen. Voor al deze ontwikkelingen is ruimte nodig. Echter, de ruimte is schaars. Soms vullen de opgaven elkaar aan, soms conflicteren ze met elkaar.

Als we functies van een gebied willen veranderen of nieuwe functies willen toevoegen, dan is schuiven met, en ruilen van grondeigendom meestal noodzakelijk.

Dat kan worden gerealiseerd door inzet van grondinstrumentarium waarover de overheid beschikt.

De oplopende druk op de leefomgeving vraagt om scherpe en fundamentele keuzes. In het kamerstuk geeft het Kabinet aan dat er meer regie gevraagd wordt vanuit het Rijk om richting te geven aan de toekomstige leefomgeving van Nederland⁹. Meer regie vanuit het Rijk betekent niet het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden; wel het geven van richting op grote opgaven en regie op goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat. Kortom: het voortouw nemen in onze gezamenlijke opgave. Het betekent ook kiezen voor samenwerking tussen overheden, anders gezegd: het werken als één overheid (vanuit het stelsel van de Omgevingswet). Dat het Rijk daarbij alle nationale belangen (zowel overkoepelende als directe) bewaakt, spreekt voor zich.

⁸ 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.

⁹ Tweede Kamer: Nationale Omgevingsvisie 34682-48.



Uit de recente ontwikkelingen op rijksniveau¹⁰ komt duidelijk naar voren dat de provincies veel van deze plannen moeten gaan realiseren. Op welke wijze dit vorm moet krijgen, is op dit moment nog niet helemaal duidelijk. Wél is duidelijk dat dit effect zal hebben op de samenwerking. Ook wordt het cruciaal om kennis en kunde samen te brengen en te ontwikkelen.

Om tot integrale uitvoering te komen in het landelijk gebied om zo de doelstellingen zoals landbouw, natuur, landschapsbeheer en recreatie te realiseren heeft de provincie de bevoegdheid over te gaan tot gebiedsgericht werken en – als enige overheidsinstantie – het toepassen van het landinrichtingsinstrumentarium¹¹.

Hiervoor zijn instrumenten beschikbaar zoals vrijwillige kavelruil of wettelijke herverkaveling. Hoe we deze toepassen, lichten we nader toe in hoofdstuk 3.

Om over te gaan tot een succesvolle inzet van grondinstrumentarium in het landelijk gebied is creëren van vertrouwen noodzakelijk. De overheid moet capabel zijn en kennis en kunde op orde hebben. De aanwezigheid van voldoende ruilgrond is van doorslaggevende betekenis om maatwerk mogelijk te maken.

Maatschappelijke discussies en initiatieven omtrent eigendom en gebruik

Uit het participatietraject kwam herhaaldelijk de discussie naar voren: grond als belegging versus grond als gemeenschappelijk bezit. Er ontstaat behoefte aan een nieuwe visie over de wijze waarop toegang tot eigendom geregeld kan worden. In Nederland wordt, zij het op kleine schaal, al grond

bewerkt uit hoofde van een collectief, zoals de Heerenboeren, Land van Ons of Aardpeer.

De aanleiding voor deze maatschappelijke discussie en initiatieven vormt de huidige werking van de grond- en vastgoedmarkten. Momenteel worden grond en gebouwen meestal verkocht aan de hoogste bieder. De prijs wordt bepaald door de marktwaarde en kan (in theorie) ongelimiteerd stijgen.

Grond en gebouwen zijn handelswaar geworden waardoor zij veelal hun primaire functie verliezen; het huisvesten van inwoners of het verbouwen van voedsel. Het korte termijn marktdenken gaat ten koste van bijvoorbeeld de kwaliteit van de bodem op langere termijn of voedselzekerheid.

Het is aan de wetgever in welke mate hij op de vrije markt wenst te interveniëren. In de literatuur wordt verwezen naar bijvoorbeeld het Franse model van de Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural' (SAFER)¹².

1.4 Rol provincie

Over veel zaken mag de provincie zelfstandig beslissen. Bijvoorbeeld waar gronden worden aangekocht voor aanleg van wegen. Daarnaast voert de provincie ook een aantal landelijke taken uit. Zo is elke provincie verantwoordelijk voor de aanleg van bijvoorbeeld nieuwe natuur en koopt hier ook actief voor aan¹³. Zoals hierboven is aangegeven heeft de provincie – als enige overheidsinstantie – de bevoegdheid om het landinrichtingsinstrumentarium toe te passen. Daarnaast is een belangrijke provinciale rol in het landelijke gebied het zijn van verbinder en regisseur van de Zeeuwse opgaven.

¹⁰ Voorbeeld: Nationaal Programma Landelijk Gebied.

¹¹ Wet inrichting landelijk gebied (WILG): GS van de provincie zijn bevoegd, wanneer het in te richten landelijk gebied voor het grootste deel daarin ligt. Dit regelt art. 17 Wet inrichting landelijk gebied. Toekomst: artikel 12.4 Omgevingswet.

¹² Als in Frankrijk een stuk landbouwgrond in de verkoop komt, heeft de SAFER het eerste recht op koop; de grond moet binnen vijf jaar na aankoop weer verkocht worden. De SAFER bepaalt aan de hand van een aantal eisen wie een geschikte koper is.

¹³ Provincie Zeeland/ Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied 2021-2030.

In het **bebouwd gebied**¹⁴ ligt de bevoegdheid anders. Primair zijn de gemeenten hiervoor verantwoordelijk; de provincie kiest hierin een faciliterende en stimulerende rol.

Gezamenlijk staan we voor de uitdaging om de grote maatschappelijke opgaven te realiseren; zowel in het landelijk als bebouwd gebied. Opgaven die overheden, taken en regio's overstijgen. We creëren bijvoorbeeld geschikte woonruimte voor iedereen. We stappen over naar een duurzaam energiesysteem, we ontwikkelen een volhoudbare landbouw¹⁵ en moeten de bestaande kwaliteit van onze kusten handhaven.

Als 'middenbestuur' zal de provincie verbinding verzorgen tussen enerzijds de abstracte geformuleerde beleidsvoornemens vanuit het Rijk of Europa en anderzijds de ideeën die leven aan de keukentafel. De Provincie Zeeland hecht veel waarde aan participatie van burgers en maatschappelijke organisaties.

De omgeving verandert snel en laat niemand onberoerd. Participeren is een doorlopend proces.

We zullen daar waar mogelijk samenwerking zoeken met gemeenten, waterschap, rijksdiensten en daar waar mogelijk hen faciliteren met kennis van het beschikbare grondinstrumentarium. Hierover meer in hoofdstuk 2.

1.5 Algemene uitgangspunten

De hierna volgende uitgangspunten gelden als richtlijn voor Gedeputeerde Staten (GS) bij het gebruik van grondinstrumenten. GS kunnen hiervan afwijken, mits zij dit goed motiveren.

Het inzetten van grondinstrumentarium is geen doel op zich maar een middel om maatschappelijke

opgaven te realiseren. Hierbij letten we op de specifieke opgaven, omstandigheden, belangen, eigenaren en gebruikers in een gebied. Dit vraagt maatwerk per gebied/locatie, gericht op het tijdig realiseren van de gewenste verandering. Afhankelijk van het voorgaande acteert de provincie: soms meer de accenten op actief, soms meer in de regisserende of verbindende en faciliterende rol. De volgende principes gelden voor het toepassen van het provinciaal grondbeleid:

- **Vrijwilligheid** vormt het uitgangspunt.
- De provincie handelt binnen de daarvoor geldende wet- en regelgeving en de financiële kaders; dat wil zeggen: **marktconform**¹⁶, **rechtmatig, integer en transparant**.
- De provincie **zorgt** voor haar eigendom; **passend bij het DNA van Zeeland**.
- **(Grond)exploitatie** van **gronden of gebouwen**, die niet betrokken zijn bij een kerntaak van de provincie, vindt **niet** plaats. Denk bijvoorbeeld aan woningbouw, bedrijventerrein of recreatie.

Hoe bovenstaande uitgangspunten doorwerken in het grondinstrumentarium is nader uitgewerkt in Hoofdstuk 3.

1.6 Nota Grondbeleid en bevoegdheden

Tussen de Provinciale Staten (PS) en het college van Gedeputeerde Staten (GS) bestaat er een duidelijke taakverdeling, bevoegdheden en verdeling van verantwoordelijkheden. Ook in het grondbeleid. PS sturen op hoofdlijnen en stellen de kaders. GS voert het beleid uit binnen de gestelde kaders met behulp van het grondinstrumentarium. Op basis van de Provinciewet is GS bevoegd het uitvoeren

¹⁴ Alles wat niet onder landelijk gebied valt; zoals steden, dorpen, recreatieparken, bedrijventerreinen.

¹⁵ Bij een volhoudbaar landbouwsysteem wordt door de agrariër zoveel mogelijk meerwaarde gecreëerd. De meerwaarde ontstaat door een samenhangende integrale benadering van bodem(vruchtbaarheid), beheer van (zoet) water, biodiversiteit en landschap in combinatie met het (kosten-)efficiënter boeren. Dit kan door verbetering van de bedrijfsstructuur maar ook bijvoorbeeld door het stimuleren van kringlopen of innovatie. De meerwaarde komt tot uitdrukking in kostenbeheersing en een betere prijs die de boer ontvangt voor zijn product. De overgang naar volhoudbare landbouw is één van de opgaven die voortvloeit uit de Zeeuwse Omgevingsvisie

¹⁶ Marktconform: overeenkomstig de prijzen die op dat moment gelden voor aan- en verkoop van soortgelijke goederen.

van privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals het voeren van individuele onderhandelingen, het sluiten van bijvoorbeeld aan-, verkoop- en verhuurovereenkomsten.

De Staten controleren in hoeverre de uitvoering

van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

Verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over het uitgevoerde grondbeleid vindt plaats via de reguliere Planning & Control cyclus.



2. Versterken zeeuwse uitvoeringskracht

2.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is in de Zeeuwse Omgevingsvisie dé stip op de Zeeuwse horizon gezet. Daarnaast komen inmiddels nieuwe, urgente opgaven zoals voldoende passende woningbouw, biodiversiteit, stikstof, transitie landelijk gebied, energie en klimaat om de hoek kijken.

Om tegemoet te komen aan deze opgaven, is uitvoeringskracht nodig. Uitvoeringskracht ontstaat uit een combinatie van wil, afhankelijkheid en draagvlak. Een belegger en een ontwikkelaar kunnen een gebiedsontwikkeling nooit realiseren zonder publiek draagvlak en politieke legitimatie. Zo kunnen gemeenten zelf geen woningen bouwen. En burgers of lokale ondernemers kunnen zelf geen park, tunnel of brug aanleggen. Omstandigheden kunnen veranderen, en ook dan moeten partijen voortgang (blijven) boeken. Dat vraagt inspanning voor organisaties, middelen en competenties. Uitvoeringskracht vraagt om betrokkenheid, teamgeest en gezamenlijke verantwoordelijkheid.

2.2 Richtlijnen voor de Zeeuwse samenwerking

Nu de stip op de Zeeuwse horizon helder is, zetten we de ingeslagen weg samenwerking op het gebied van grondzaken en vastgoed in Zeeland verder in!

Dit vanuit onze provinciale verantwoordelijkheid als *verbinder* en *regisseur*. Hierbij hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. De **Zeeuwse opgaven** zijn het vertrekpunt. We focussen op de essentie. We zoeken naar gezamenlijke belangen en stellen die in de opgave centraal. We trekken gezamenlijk op om transities mogelijk te maken waarbij ieders inzet, ieders rol en ieders verantwoordelijkheid wordt meegewogen. Voor bedrijven, inwoners en maatschappelijke organisaties werken we zoveel als mogelijk als één overheid samen zodat we een betrouwbare partner zijn.
2. **Gelijkwaardigheid en vertrouwen**. Door de vele partijen die betrokken zijn bij de aanpak van (grote) opgaven bestaat het risico dat zij langs elkaar heen werken of keuzes maken die niet bijdragen aan het gezamenlijk gewenst resultaat. Werken aan een gezamenlijk doel vraagt soms van partijen dat ze bereid zijn om over hun eigen schaduw heen te stappen of out-of-the-box te denken voor een beter resultaat. Ook hier geldt: iedere partij vanuit de eigen expertise, verantwoordelijkheid en mogelijkheid.
3. Een belangrijk onderdeel van gelijkwaardig partnerschap is **houding en gedrag**. Als overheden

zien we dat daaraan gewerkt en mee geoefend moet worden. We moeten elkaar in staat stellen om bijdragen te leveren en elkaar kunnen aan spreken op de afspraken en prestaties. Dat zal niet altijd in één keer perfect gaan. In deze nieuwe samenwerkingsprocessen organiseren we dit expliciet door continue reflectie in te bouwen. Zo kunnen we patronen signaleren en doorbreken. Daarmee creëren we gezamenlijk een setting voor samenwerking waarin we elkaar kunnen coachen, waarbij we begrip voor elkaar hebben en waar we ons kwetsbaar op kunnen stellen. Zo ontstaat vertrouwen.

4. Kennis is macht, kennis delen is kracht.

De kennis over grondbeleid en instrumentarium die nu aanwezig is binnen overheden en andere organisaties is in toenemende mate specialistisch en gefragmenteerd. Te vaak gebeurt het nog dat veel van deze kennis verloren gaat of versnipperd raakt. Bijvoorbeeld wanneer medewerkers naar elders vertrekken of met pensioen gaan. Verschillende organisaties delen onbewust hun opgedane kennis niet of nauwelijks. De behoefte aan goede adviseurs en deskundigen met actuele kennis van zaken zal de komende jaren alleen maar toenemen.

Op het eerste gezicht lijkt de provincie op dit terrein geen hoofdrol te spelen. Toch is de provincie in toenemende mate de spin in het web van onderwijs, netwerkvorming, behoud en delen van kennis. Dit merken we aan de grote belangstelling voor de bijeenkomsten (studiedagen, inspiratiesessies en cursussen) die de provincie in samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten, waterschap, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen organiseert.

2.3 Samenwerken in strategie: Platform Zeeuws Grondbeleid

De ambities voor 2050 en de doelen voor 2030 voor Zeeland zijn geformuleerd. De horizon van 2050 lijkt misschien nog ver weg. Als het om inzet van grondinstrumentarium gaat, vraagt dit echter *nú* actie, afstemming en strategie. Dit omdat processen rond aankoop, verkoop, ruiling etc. jaren in beslag kunnen nemen.

Overheden die op de Zeeuwse grondmarkt actief zijn, komen elkaar vaak tegen. Soms worden eigenaren van grond gelijktijdig of achtereenvolgens door verschillende overheden benaderd om gronden te verkopen. Dit kan averechts werken.

Hoewel de belangen van de diverse overheden soms tegengesteld zijn, is het belangrijk dat onderlinge afstemming plaatsvindt. Afstemming vooraf zou een automatisme moeten worden. Op die manier kunnen we de transities versnellen en onze inwoners een duurzaam perspectief bieden. Overheden die niet langs elkaar heen werken, maar elkaar versterken maken het beleid in de uitvoering eenvoudiger en duidelijker voor de burger.

Op het gebied van grondbeleid is intensieve samenwerking tussen overheden nodig om de uitvoeringskracht te versterken. Uiteraard moet hierbij altijd rekening worden gehouden met ieders rol en eigen verantwoordelijkheid in het proces.

Als verbinder en regisseur zet de provincie het Platform Zeeuws Grondbeleid op. Alle overheden die actief zijn op de Zeeuwse grondmarkt, krijgen zitting in het platform¹⁷. Vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid vindt strategische afstemming

¹⁷ Een platform is een overlegstructuur waarin men samenwerking en overleg tussen verschillende organisaties tot stand brengt.



plaats over (toekomstige) doelen in een gebied, inzet van beschikbaar grondinstrumentarium, elkaars grondposities en deskundigheid. Immers, inzichtelijk maken van wensen en behoeftes draagt bij aan een optimale afstemming. Dit biedt mogelijkheden om bestaande gronden effectiever in te zetten en mogelijk zelfs te versterken.

2.4 Samenwerken in landelijk gebied: Kavelruilbureau Zeeland

Zoals eerder is aangegeven heeft de provincie de bevoegdheid over te gaan tot gebiedsgericht werken en – als enige overheidsinstantie – de bevoegdheid om het landinrichtingsinstrumentarium toe te passen.

Sinds 2012 faciliteert de provincie de *vrijwillige* kavelruilprocessen door middel van de adviescommissie Kavelruilbureau Zeeland¹⁸, de inzet van kavelruilcoördinatoren, subsidie en het hebben van ruilgronden (Grondbank Zeeland)¹⁹. Door onderlinge afstemming met particulieren en alle overheden is de afgelopen jaren in heel Zeeland vrijwillig grond geruild²⁰. Dit bevordert een toekomstbestendige landbouw, maar ook het realiseren van maatschappelijke doelen zoals waterberging, natuur, verkeersveiligheid en cultuur²¹.

2.5 Samenwerken in bebouwd gebied: Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam

De maatschappelijke opgaven en uitdagingen in het bebouwd gebied liggen doorgaans op gemeentelijk niveau. Leefbaarheid in een tijd vol nieuwe ontwikkelingen levert hoofdbrekens op, alsmede energie- en klimaatvraagstukken binnen de bebouwde kom. Een groene, gezonde en veilige omgeving is een ander uitdagend thema. Op basis van de vorige Nota Grondbeleid heeft de provincie het 'Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam (ZSC)' als kennis- en netwerkorganisatie in het leven geroepen.

Het ZSC²² heeft tot doel het bevorderen van samenwerking tussen gemeenten, provincie en andere partijen die (landelijke) expertise en ervaring hebben op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling en/of transformatie. Samen met de Zeeuwse gemeenten en onafhankelijke deskundigen gaat de provincie Zeeland verder op de ingeslagen weg.

De komende tijd willen we in gezamenlijkheid onderzoeken welke werkvormen hier nog verder bij passen en welke rol de provincie kan innemen om

¹⁸ Art. 82 Provinciewet. De Adviescommissie Kavelruilbureau brengt advies uit aan Gedeputeerde staten. Gedeputeerde Staten stellen regels voor deze commissie waarin taken, samenstelling, zittingsperiode, besluitvorming, werkwijzen, vergoedingen e.d. zijn vastgelegd. Deze regels hebben de vorm van een reglement.

¹⁹ Grondbank Zeeland. Hierover meer in Hoofdstuk 3.

²⁰ 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 20 Kijk: [Zeeland ruilt anders - Kavelruilbureau Zeeland - YouTube](#)

²¹ Het ZSC bestaat uit een afvaardiging van onafhankelijke deskundigen van bijvoorbeeld Kadaster, Platform 31, het Expertteam Woningbouw (RVO) en ambtelijke afvaardiging vanuit Zeeuwse gemeenten en provincie. De teamleden brengen op verschillende manieren hun kennis en (landelijke) ervaring in, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Met een samenhangend pakket van verschillende instrumenten biedt het ZSC maatwerkadvies en ondersteuning aan gemeenten die veranderingen binnen hun steden of dorpen willen realiseren.

²² Stadsbeweging. [Stadsbeweging Overijssel - Provincie Overijssel](#)

meerwaarde te creëren. Hierbij willen we ons onder meer laten inspireren door andere provincies, zoals Overijssel²³, Zuid-Holland²⁴ en Utrecht²⁵.

2.6 Samenwerken in de grensregio

De maatschappelijke opgaven raken ons allemaal; deze stoppen niet bij de landsgrens. Ook eigendom en gebruik doen dit niet²⁶.

Daarnaast hebben ruimtelijke ontwikkelingen invloed op beide zijden van de landsgrens en de grondmarkten.

In de afgelopen jaren is de samenwerking met de Vlaamse Landmaatschappij geïntensiveerd²⁷. Met Vlaanderen wordt vooral in praktische zin samengewerkt rond gebiedsgerichte ontwikkelingen in de grensstreek.

Door middel van het afstemmen van grondbeleid, ruimtelijke opgaven, grondbehoefte en –bezit, inzet van de beschikbare instrumenten, kunnen partijen efficiënt en flexibel hun beleidsdoelen in de grensstreek realiseren en de regio toekomstperspectief bieden. Daarnaast wordt er kennis gedeeld.

Deze samenwerking met de Vlaamse partners willen we de komende jaren verder concretiseren onder meer in de grensoverschrijdende gebiedsgerichte samenwerking zoals het Grenspark Groot Saeftinghe, North Sea Port District en de Zwinstreek.

2.7 Samenwerken in kennis en kunde

Gelet op de omvang van de opgaven, is het van cruciaal belang om het kennisniveau inzake grondinstrumentarium zoals landinrichting,

voorkeursrecht, onteigening, pacht en erfpacht op orde te hebben en actueel te houden. Veel meer dan bij andere beleidsvelden is grondbeleid een zaak van lange adem. Grondbeleid heeft direct effect op zakelijke, emotionele en sociale verhoudingen. We staan gezamenlijk voor vraagstukken op het gebied van het gebruik, bezit en toegang tot eigendom. Beantwoording vraagt om samenwerking, kennis en innovatieve oplossingen.

Tegen de achtergrond van een steeds krappere arbeidsmarkt zal de behoefte aan goede adviseurs en deskundigen met regionale en lokale kennis en ervaring de komende jaren alleen maar toenemen.

Denk hier aan juridische en fiscale kennis. Maar ook aan soft-skills zoals betrokkenheid, sociaal en cultureel inlevingsvermogen. Immers, vooral bij particuliere grondeigenaren roept grond ook dikwijls emotie op. Ook reeds opgedane ervaringen vanuit het verleden²⁸ geraken in de vergetelheid. Continue borging en versterking van deze kennis is noodzakelijk.

Kennis- en innovatie alliantie grond & eigendom

Een kennisalliantie binnen de branche draagt bij aan het ontstaan en onderhouden van een krachtig samenwerkingsverband tussen bedrijven, kennis- en onderzoeksinstellingen en overheden die actief zijn op het thema (grond)eigendom en de vele onderwerpen die hieraan gelieerd zijn.

Rijksuniversiteit Groningen, het Instituut voor Agrarisch Recht, het Kadaster en de Provincie Zeeland hebben samen het initiatief genomen om een kennis- en innovatie alliantie²⁹ te formeren. Op basis van de verkennende gesprekken met diverse organisaties

²³ Vliegende Brigade. [Versnelling woningbouw: De Vliegende Brigade - Provincie Zuid-Holland](#)

²⁵ N.V. Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht. Deze maatschappij is door de provincie Utrecht opgericht met als doel om bestaande werklocaties, te herstructureren en te transformeren. [Home - NV Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht \(nvomu.nl\)](#)

²⁴ Uit onderzoek Kadaster ('Van wie is Zeeland' – 2022) blijkt dat de meeste eigenaren die van buiten Zeeland komen, uit de Provincies Noord Brabant, Zuid Holland en Gelderland komen. In Zeeuws-Vlaanderen is 8,8 % van de grond in eigendom van in België gevestigde eigenaren.

²⁷ Convenant Vlaamse Landmaatschappij – Provincie Zeeland 2018.

²⁸ Bijvoorbeeld lessen uit projecten ruimte-voor-de-rivier, Hertogin Hedwigepolder

²⁹ Als vervolg op besluitvorming (GS, 6 maart 2018, nr. 1005195) zijn met diverse partijen verkennende vervolgesprekken gevoerd. Tijdens deze gesprekken werd duidelijk dat de eerder gebruikte term 'kenniscentrum' niet langer de lading dekt. De focus is breder dan alleen onderwijs. Vooralsnog past de term 'alliantie' meer bij datgene wat partijen gezamenlijk willen creëren, ontwikkelen en realiseren. Allianties worden met name aangegaan om van elkaars kennis, mogelijkheden en middelen gebruik te maken en risico's te delen. Ook de te behalen voordelen komen ten goede van de samenwerkende partijen.

ligt de focus op het ontwikkelen van een (kennis) netwerk, documentatie, een databank, een online portaal, onderzoek en onderwijs. Ten aanzien van dit laatste verzorgen we in samenwerking met de andere partijen studiedagen, cursussen, gastlessen, creëren we actief stage-, traineeplaatsen en zijn we aanwezig op diverse banenmarkten.

Het primaire doel van de kennisalliantie is de verbinder en aanjager te worden voor kennis en vernieuwing op het gebied van grond in relatie tot eigendom en de hiermee verbonden rechten. Het is dus van belang dat de kennisalliantie een georganiseerd netwerk wordt waar ondernemers, overheden en onderwijsinstellingen aantoonbaar betrokken zijn en zich thuis voelen.

De opbouw van een kennisnetwerk en het integraal stimuleren van scholing sluiten zonder meer aan bij de filosofie en de aanpak van Campus Zeeland waarmee de samenwerking de komende tijd nog meer gezocht zal worden.

2.8 Internationale samenwerking

In het kader van kennis delen en ontwikkelen heeft de provincie ook aansluiting met LANDNET van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO). Dit netwerk³⁰ draagt bij aan het ontwikkelen en delen van kennis op het gebied van ruilverkaveling, grondbankieren en grondmarktontwikkelingen. LANDNET is voor Zeeland vooral van toegevoegde waarde door de specifieke ligging van onze provincie op de grens van België, de Scheldedelta en de hieraan verbonden internationale belangen.



³⁰ Het is een Europees netwerk van professionals uit verschillende landen en wvverschillende organisaties. Betrokken professionals vertegenwoordigen de overheid, het bedrijfsleven, NGO's, universiteiten en andere onderzoeksinstituten.



3. De Praktijk: hoe werken we?

3.1 Inleiding

Eerder hebben we gezien dat het grondbeleid een hulpmiddel is bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de provincie.

We bespreken in dit hoofdstuk de instrumenten die wij toepassen, zodat duidelijker wordt wat er kan, wat er mag, wat u kunt verwachten en waarop u ons kunt aanspreken.

Vanzelfsprekend is het steeds van belang dat bij uitvoering van het grondbeleid van de op dat moment zijnde actuele wet-, regelgeving en jurisprudentie wordt uitgegaan. Zie tabel 1

3.2 Vrijwillig

Aankopen van gronden en gebouwen
De provincie koopt onroerend goed tegen een

marktconforme prijs. Dat wil zeggen dat de waarde van een object wordt bepaald op basis van een door een onafhankelijk en deskundig taxatierapport.

De provincie onderscheidt drie verschillende vormen van grondverwerving, met elk een eigen doelstelling en met een aparte rol voor Provinciale Staten; namelijk:

- **Taakgebonden grondaankopen**

Bij taakgebonden grondaankopen is meteen al bekend waarom grond of gebouwen worden aangekocht. Ze zijn nodig om een provinciaal doel te realiseren, bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur of een natuuropgave. Kredieten en budgetten voor taakgebonden verwerving worden door Provinciale Staten beschikbaar gesteld. Dat is mogelijk via (een wijziging op) de begroting of via een aparte voordracht, waarbij ook een krediet of budget beschikbaar wordt gesteld. Op die wijze is het budgetrecht van Provinciale Staten

	2017	2018	2019	2020	2021
Aankopen	253 ha € 18,8 mln	676 ha € 27,9 mln	91 ha € 7,1 mln	127 ha € 8,2 mln	94 ha € 5,1 mln
Verkopen	388 ha € 32,6 mln	333 ha € 22,9 mln	56 ha € 3,8 mln	98 ha € 5 mln	136 ha € 18,5 mln
Kavelruilen	535 ha 84 deelnemers	419 ha 129 deelnemers	273 ha 101 deelnemers	240 ha 124 deelnemers	255 ha 137 deelnemers

Tabel 1

en hun sturing op taakgebonden grondaankoop gewaarborgd. Taakgebonden aankoop kan zowel op basis van vrijwilligheid als – na besluitvorming – op basis van onteigening/volledige schadeloosstelling plaatsvinden.

• Strategische grondaankopen

In het kader van vrijwilligheid is het vaak zinvol om al over te gaan tot aankopen voordat een plan concreet is. Het is wenselijk dat Gedeputeerde Staten(GS) vooruitlopend op concrete plannen of project op een specifieke locatie een object (grond en/of gebouw) verwerft. Het gaat om ontwikkelingen die op een termijn van één tot tien jaar gerealiseerd gaan worden. Strategische grondaankoop vindt altijd plaats op basis van vrijwilligheid. Provinciale Staten moeten een apart krediet beschikbaar stellen. Immers, strategische aankopen zijn financieel risicovolle aankopen. Er is namelijk altijd een kans aanwezig dat het project op enig moment wordt afgeblazen.

Pas na besluitvorming in Provinciale Staten kan besloten worden om tot strategische grondaankoop over te gaan.

• Ruilgronden (Grondbank Zeeland)

Het voorhanden hebben van ruilgronden is, in samenhang met het instrument kavelruil, een belangrijk instrument. Het wordt gebruikt om op vrijwillige wijze doelstellingen te kunnen realiseren en eigenaren/grondgebruikers toekomstperspectief te bieden. Vele eigenaren en/of gebruikers wensen geen geld, maar grond. Ruilgronden zijn 'de smeerolie' van de grondverwerving. Zowel voor in gebiedsgerichte werken als in de onteigeningsprocedure is het voorhanden hebben van ruilgrond een belangrijke randvoorwaarde.

Voor het realiseren van publieke doelen op basis van vrijwillige grondverwerving is een minimale grondhoeveelheid noodzakelijk. De gewenste omvang verschilt per gebied en wordt mede bepaald door de snelheid die gewenst is om benodigde grond voor een project/doelstelling (vrijwillig) te kunnen verwerven. Voor een gebied met overwegend een landbouwfunctie is het voorhanden hebben van ruilgrond minder noodzakelijk dan in gebieden met meervoudige opgaven.

Zeeland staat voor grote opgaven³¹ zoals volhoudbare landbouw, energietransitie, klimaatadaptatie³². Uit onderzoek³³ van het Kadaster blijkt, dat voor Zeeland een goed gevulde grondbank van 3.000-3.500 hectare nodig is. De huidige Grondbank Zeeland omvat ongeveer 1.200 hectare.

De omvang van de huidige Grondbank Zeeland is onvoldoende om in heel Zeeland de opgaven te bedienen. Zelfs in gebieden met geringe opgaven is de grondvoorraad op dit moment te klein om snelheid in het ruilproces te houden en alle doelen in het gebied binnen de gestelde tijd behalen.

Op basis van de ervaring van afgelopen jaren verwachten we ongeveer 100 tot 150 hectare per jaar te kunnen aankopen. De flexibiliteit van de omvang van de Grondbank wordt ook bepaald door de grondmobiliteit³⁴, grondprijzen³⁵ en door de financiële kaders.

De komende jaren willen we meegroeien vanuit het aanbod uit de markt. Op basis van de ervaring van afgelopen jaren verwachten we ongeveer 100 tot 150 hectare per jaar te kunnen aankopen. Dit willen we doen tot 2027, dan bekijken we of we deze strategie moeten bijstellen. Of deze groei haalbaar is, hangt

³¹ Opgaven zijn benoemd in de Zeeuwse Omgevingsvisie

³² Adaptatie betekent: Aanpassing aan omstandigheden. Klimaatadaptatie: aanpassing aan het veranderende klimaat, opdat extreme weersomstandigheden minder van invloed zijn op ons leven en welzijn.

³³ Kadaster – onderzoek 'Van wie is Zeeland' naar eigendom en gebruik in Zeeland-2021.

³⁴ De agrarische grondmobiliteit: het verhandelde areaal landbouwgrond – geeft aan hoeveel agrarische grond is verhandeld op de vrije markt. Aan de basis van de berekening van de grondmobiliteit staan de transacties in het eigendomsregister van het Kadaster, aangevuld met informatie over de agrarische sector. De grondmobiliteit in Zeeland is laag. Jaarlijkse handel in cultuurgrond is ongeveer tussen de 1500 tot 2000 ha per jaar. (1,25% tot 1,67% per jaar). Er is sprake van een goede grondmobiliteit indien deze jaarlijks hoger is dan 2%. De hoge grondprijzen zijn een probleem qua financiering voor de startende jonge boeren.

³⁵ In de afgelopen jaren is er sprake van een stijgende grondprijs in Zeeland. Er zijn wel regionale verschillen. Er is veel belangstelling van beleggers of familiestichtingen om te beschikken over grond in de beleggingsportefeuilles. De gronddruk is hoog.

onder meer af van ontwikkelingen op de grondmarkt (grondmobiliteit en prijsontwikkelingen). Tot 2027 betekent dit concreet dat de Grondbank maximaal tot 1800 ha groeit.

Wat dit financieel betekent, staat te lezen in hoofdstuk 4.3.

3.3 Dwingend

Als het niet lukt om provinciale doelen te verwezenlijken doordat eigenaren niet vrijwillig hun grond of gebouw wensen te verkopen of ruilen, kan de provincie overgaan tot de inzet van dwingende instrumenten. De provincie mag dat niet zomaar. Er moet een besluit genomen worden over de kwestie door zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten. De provincie moet hierbij voldoen aan de geldende wet- en regelgeving, procedurevoorschriften en bestaande jurisprudentie.

De instrumenten die hierbij kunnen worden ingezet zijn:

- **Onteigening**

Onteigening is de meest vergaande ingreep die de overheid kan toepassen op het eigendomsrecht van een burger. Onteigenen is het ontnemen van grondeigendom in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. In tegenstelling tot wettelijke herverkaveling is het instrument onteigening alleen voor het realiseren van een specifieke doelstelling op een specifieke locaties. Bijvoorbeeld aankoop van grond gelegen onder een (gedeeltelijk) wegtracé.

Het instrument onteigening wordt toegepast als aankoop niet of niet op tijd lukt. Voorwaarden zijn een algemeen belang, noodzaak en urgentie. Ingrijpen in een eigendomsrecht kan alleen onder strikte voorwaar-

den. Hiertoe is een zeer zorgvuldige procedure in de Onteigeningswet vastgelegd. Verder is het traject om tot minnelijke verwerving te komen van grond vereiste³⁶ alvorens over kan worden gegaan tot onteigening. Met de komst van de Omgevingswet vervalt de Onteigeningswet voor het grootste deel. De regels in de Onteigeningswet gaan over in de Omgevingswet. Tussen beide wetten zijn enkele belangrijke verschillen (zie kader hieronder).

In de Omgevingswet:

- *verlopen alle onteigeningen volgens dezelfde procedure. Het onteigeningsbelang moet worden onderbouwd aan de hand van de aan de locatie toegekende functies.*
- *neemt het bestuursorgaan (voor de provincie zijn dat Provinciale Staten) de onteigeningsbeschikking. Op dit moment is dit onder de Onteigeningswet nog de Kroon.*
- *kunnen belanghebbenden bij het bestuursorgaan (voor de provincie zijn dat Provinciale Staten) een zienswijze indienen en niet meer bij de Kroon.*
- *moet elke onteigeningsbeschikking worden bekrachtigd door de bestuursrechter. De bestuursrechter toetst alle onteigeningsbeschikkingen uit hoofde van zijn functie.*
- *is tegen de onteigening hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.*
- *De kennis en ervaring is momenteel landelijk geborgd bij Rijkswaterstaat (Corporate Dienst). Vanwege de wetwijziging, wordt deze dienst opgeheven. Het risico bestaat dat deze kennis en ervaring verdwijnt of versnipperd. Momenteel zijn de provincies met Rijkswaterstaat, gemeenten en waterschappen in gesprek op welke wijze dit geborgd kan worden.*

³⁶ Art. 17 Onteigeningswet. De onteigenende partij tracht hetgeen onteigend moet worden bij minnelijke overeenkomst te verkrijgen.

- **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 gaan onteigenen als zij er niet in slaagt overeenstemming met de grondeigenaar te bereiken over de aankoop. Aan onteigening worden strenge voorwaarden gesteld, zie het onderwerp inzake onteigening. Als aan voorwaarden tot onteigening is voldaan, dan moet de overheid eerst nog 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. De grond of gebouwen worden gekocht op basis van het bestuurlijke besluit om over te gaan tot onteigening. Naast de marktwaarde wordt de volledige vermogensschade, inkomensschade en bijkomende schade vergoed.

- **Wettelijke herverkaveling in het kader van landinrichting**

De Wet inrichting landelijk gebied (Witg) biedt aan overheden de mogelijkheid om het bestaande doel van een gebied met landbouw, natuur, recreatie, landschap of cultuurhistorie te wijzigen. Wettelijk herverkaveling heeft als doel om de geïntegreerde inrichting van het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de aan locaties toebedeelde (nieuwe) functies.

Dit instrument kan worden ingezet wanneer realisatie op vrijwillige basis niet haalbaar is of beter samengaat met een gelijktijdige investering in de agrarische structuur. De wet biedt rechtsbescherming aan belanghebbenden.

Gedeputeerde Staten (GS) zijn het bevoegd gezag voor de landinrichting wanneer het in te richten landelijk gebied voor het grootste deel binnen de provinciegrenzen ligt. GS stellen een gebiedsgericht inrichtingsprogramma vast.

De provincie Zeeland is zeer terughoudend met het inzetten van het instrument wettelijke herverkaveling. Indien aan de onderstaande criteria is voldaan, kunnen GS overwegen om aan Provinciale Staten (PS) een voorstel in te dienen om een wettelijke herverkaveling uit te laten voeren als onderdeel van een in te stellen landinrichtingsproject:

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. Zo'n noodzaak kan bijvoorbeeld voortvloeien uit Europese of andere verplichtingen. In dat geval maakt het niet uit op welke partij(en) die verplichtingen rusten.
2. Er is een brede gebiedsanalyse uitgevoerd waar alle partijen bij zijn betrokken. Deze analyse moet inzicht geven in de verkavelingssituatie, het landbouwkundig toekomstperspectief en de ruilmogelijkheden in het gebied.
3. Er is bestuurlijk commitment van de partijen. Dit blijkt 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.

4. Inzet van andere grondinstrumenten, op basis van vrijwilligheid, blijkt niet tijdig tot de gewenste functiewijziging te leiden.
5. Er bestaat helderheid over de uit te voeren activiteiten en de daarvoor (financieel) verantwoordelijke partijen.
6. Er is voldoende ruilgrond (publiek en/of privaat) beschikbaar binnen het gebied.

• Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Anders dan de aanduiding 'voorkeursrecht gemeenten' doet vermoeden, beoogt de wet dat naast gemeenten óók provincies hiermee een middel in handen hebben om te voorkomen dat er door grondeigenaren en projectontwikkelaars wordt gespeculeerd in de aanloop van nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen³⁷.

Het toepassing van dit instrument is alleen mogelijk na een zorgvuldige procedure, en na besluitvorming. In de praktijk wordt vestiging van een voorkeursrecht door provincies zelden of nooit toegepast.

• Gedoogplicht

Het komt regelmatig voor dat nutsbedrijven kabels of leidingen willen (of moeten) aanleggen. Zij kunnen daarvoor een gedoogplicht opleggen via de Belemmeringenwet Privaatrecht. Een gedoogplicht opleggen, houdt in dat een eigenaar of andere rechthebbende moet toestaan dat op, in, of boven zijn grond werkzaamheden worden verricht en/of zaken worden aangebracht en onderhouden voor het algemeen belang. Een eigenaar en/of gebruiker heeft in dat geval recht op een schadevergoeding. De schadetarieven worden sinds 2020 jaarlijks vastgesteld door het Platform Leg- en Ligrechten, (een initiatief van Netbeheer Nederland en VEWIN).

In de procedure mbt de gedoogplicht heeft de provincie de wettelijke taak om de partijen te horen en de minister te adviseren over het al dan niet opleggen van de gedoogplicht.

Soms wil of moet een nutsbedrijf een kabel of leiding aanleggen in provinciale gronden. Dit kan op verschillende manieren juridisch verankerd worden.

De uitgangspunten hiervoor zijn:

- Binnen de contouren van de provinciale (vaar) wegen wordt een vergunning afgegeven waarvoor géén financiële vergoeding wordt gevraagd. Daartegenover staat dat als de kabel/leiding vanwege werkzaamheden aan de weg of vaarweg verlegd moet worden, de kosten hiervan voor rekening van de vergunninghouder komen en niet voor rekening van de provincie. Waar noodzakelijk kunnen aanvullende wensen/eisen privaatrechtelijk worden vastgelegd in een beheerovereenkomst, die aan de vergunning wordt gekoppeld. Denk hierbij aan afspraken over onderhoud en het informeren van partijen onderling over bijzondere omstandigheden.
- Op andere provinciale percelen (zoals ruilgronden) wordt een zakelijk recht gevestigd (een recht van opstal) voor de kabel/leiding. Dit recht wordt vastgelegd in het register door het Kadaster en blijft ook na verkoop van de grond gelden voor de volgende eigenaren. Voor het zakelijke recht wordt een eenmalige of jaarlijkse vergoeding in rekening gebracht bij het nutsbedrijf. Indien de leiding in de toekomst verplaatst moet worden, komen de kosten voor rekening van degene die wil verplaatsen. De provincie ontvangt dan een marktconforme vergoeding³⁸.

GS leggen in uitvoeringsregels vast hoe de provincie met kabels en leidingen binnen het provinciaal (vaar) wegenareaal om gaat.

³⁷ Via het voorkeursrecht kan de overheid voorrang verkrijgen bij aankoop van gronden en opstellen die nodig zijn voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Het voorkeursrecht is een afdwingbaar recht dat wordt gevestigd op een stuk grond (al dan niet met gebouwen erop) waardoor de eigenaar van die grond verplicht is om in geval van verkoop de grond met de eventuele gebouwen eerst aan te bieden aan de overheid die het voorkeursrecht gevestigd heeft. Door het vestigen van het Voorkeursrecht 'bevriest' de overheid eigendomsverhoudingen in een plangebied. De provincie heeft de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen op gronden die een niet-agrarische bestemming hebben of krijgen en waarvan het huidige gebruik niet in overeenstemming is met de toekomstige bestemming. Het gevolg is dat de eigenaar die zijn grond of gebouwen wil verkopen, verplicht is deze eerst aan te bieden aan de provincie. Daarmee wordt de overdraagbaarheid van de onroerende zaak beperkt. 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 (volgens de Wvg) of vijf jaar die met vijf jaar kan worden verlengd (Onteiningswet).

³⁸ De basis vormt de zogenaamde landelijk standaard gehanteerde Gasunie-normen.

3.4 Marktconform

Zowel bij aan-, verkopen en ruilen van grond en/of opstallen hanteert de provincie prijzen die in de markt gebruikelijk zijn (marktwaarde³⁹); hierdoor worden zowel het opdrijven van de prijs als ongeoorloofde staatssteun voorkomen. In geval van aan- en verkoop vormt de basis voor de te betalen of te ontvangen prijs een taxatierapport opgemaakt door een onafhankelijk en deskundig taxateur.

3.5 Rechtmatig, integer en transparant

De provincie handelt bij aan-, verkopen en beheer van grond en/of opstallen overeenkomstig Europese en Nederlandse wet-, regelgeving jurisprudentie en neemt hierbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht.

De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. In daartoe aangewezen gevallen past de provincie de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) toe. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Bij verkoop van gebouwen voert de provincie een eigen Bibob onderzoek uit. Na het onderzoek besluiten Gedeputeerde Staten definitief om wel of niet de verkoop te formaliseren.

Het is belangrijk dat de provincie integer handelt. Dit houdt in dat ambtenaren en bestuurders niet in strijd handelen met de kernwaarden van de provinciale organisatie. Dit vraagt deskundigheid en empathie van de ambtenaren en bestuurders. De kernwaarden zijn:

verantwoordelijkheid, rechtvaardigheid, autonomie, professionaliteit, betrouwbaarheid, eerlijkheid en transparantie.

Transparantie vraagt inzicht in zaken die voor betrokkenen relevant zijn om goede, afgewogen beslissingen te nemen en verantwoording af te kunnen leggen. Transparantie betekent niet dat de provincie alles openbaar maakt. Immers, mededelingen over individuele onderhandelingen kunnen zowel de provinciale (economische en/of bedrijfs)belangen ernstig schaden alsmede de belangen van de wederpartij waarmee de provincie onderhandelt.

Verkopen van gronden en opstallen

Alle gronden en opstallen (meestal gebouwen) die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van provinciale doelen worden verkocht. Het verkopen van gronden en gebouwen is daarmee een zelfstandige opgave binnen het grondbeleid.

Ieder jaar wordt het provinciaal bezit doorgelicht. Voordat gronden en gebouwen openbaar verkocht worden, zullen deze eerst aangeboden worden aan medeoverheden.

Als de provincie besluit tot verkoop van gronden en/of opstallen doet de provincie dit volgens de geldende wet-, regelgeving en jurisprudentie.

³⁹ Marktwaarde: het geschatte bedrag waartegen een object tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper na behoorlijke marktwetenschap in een zakelijke transactie zou worden overgedragen op de taxatiedatum, waarbij de partijen met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang zouden hebben gehandeld.

Uit de geldende wet-, regelgeving en jurisprudentie volgt dat bij vervreemding van onroerend goed waarvoor mag worden aangenomen dat er meer dan één gegadigde is, mededingingsruimte moet worden geboden, indien het gelijkheidsbeginsel van toepassing is.

Gevallen waarin er maar één serieuze gegadigde is, kunnen bijvoorbeeld zijn:

- *transacties van lijnelementen*
- *transacties kleine (ingesloten) of aangrenzende percelen*
- *transacties waarbij er op basis van vooraf door het provinciaal bestuur van Zeeland vastgestelde objectieve, toetsbare en redelijke criteria, die aansluiten bij het bereiken van haar beleidsdoelstellingen, volgt dat er maar één serieuze gegadigde is.*

Indien er naar het oordeel van de provincie bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop zal de provincie:

- *Het voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop bekend maken op haar provinciale website.*
- *Aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria motiveren waarom bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.*

De ervaring leert dat een maximaal financieel rendement niet altijd maximaal maatschappelijk rendement oplevert. Bij maatschappelijk rendement valt te denken aan welbevinden doordat een betere leefbaarheid, verkeersveiligheid, werkgelegenheid, culturele initiatieven of stimulering van de economie gecreëerd wordt. De opbrengst bij verkoop moet dus breed worden opgevat, waarbij de beginselen van staatssteun onverkort van kracht blijven.

Een methode die gebruikt kan worden om breed rendement te kunnen meten is de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). De overheid gebruikt deze methode bijvoorbeeld om grote waterbouw- en wegebouwkundige werken, ziekenhuizen of kantoren aan te besteden. Met deze methodiek kan een verkoop op meerdere waarden worden beoordeeld, zoals bijvoorbeeld innovatiekracht en creativiteit. In plaats van aan het financieel hoogste gewin wordt de voorkeur gegeven aan het maatschappelijk beste rendement. Met de EMVI-methode kunnen het creëren van maatschappelijk toegevoegde waarde en realiseren van beleidsdoelen een onderdeel van de verkoop worden.

Per object zal voorafgaand aan het verkoopproces bepaald worden welke verkoopcriteria toegepast worden.

3.6 Zorgend voor provinciaal eigendom; passend bij het DNA van Zeeland

Het landschap van Zeeland wordt gekenmerkt door gronden die in agrarisch gebruik zijn. In de agrarische sector staat Zeeland bekend als één van de grootste akkerbouwprovincies⁴⁰. Akkerbouw maakt dan ook deel uit van het Zeeuws DNA.

⁴⁰ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- **Beheer provinciale gronden**

In Zeeland hebben we over het algemeen te maken met zeekleigronden. Dit in tegenstelling tot andere grondsoorten zoals leem, löss, veen of zand dat veel voorkomt in Nederland. Kleigrond is uiterst vruchtbaar. Dit vraagt specifieke aandacht, zorg en verantwoordelijkheid.

De bodem vormt letterlijk en figuurlijk de basis voor alles wat leeft. Er ontstaat al geruime tijd een groeiend besef dat goed bodembeheer kan bijdragen aan de aanpak van een groot aantal uitdagingen. Uitdagingen waar ook de landbouwsector voor aan de lat staat. Samen met agrarische (keten)partijen zet de provincie in op kennisontwikkeling en innovatie op het gebied van duurzaam bodembeheer, biodiversiteit, klimaat en energie. Het beleid voor bodembeheer maakt deel uit van het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied. Klimaatverandering vraagt om een verbetering van de bodemstructuur, om de bodem goed bewerkbaar te houden in tijden van langdurige droogte en hevige neerslag. Een betere infiltratie van water in de bodem voorkomt ook uitdroging van de bodem bij langdurige droogte.

Er wordt daarom naar manieren gezocht om de kwaliteit van de Zeeuwse bodem te behouden of te verbeteren. Het verbeteren van de bodemstructuur met organische resten is een onmisbare factor voor een goede bodem. Dit heeft effect op het bodem- en plantenleven (biodiversiteit), de waterhuishouding en de bodemchemie.

Het behouden of bevorderen van deze kwaliteiten is het algemene uitgangspunt van de provincie bij de uitgifte van provinciale gronden voor tijdelijk

beheer. Per perceel kijken we naar de specifieke omstandigheden zoals de ligging, teeltrotatie, gewaskeuze, grondsoort, ontwatering en bemestingstoestand.

De provincie Zeeland heeft een groot aantal agrarische percelen in eigendom. Deze vallen te onderscheiden in 'taakgebonden gronden' en 'ruilgronden'.

Taakgebonden gronden

Deze gronden liggen 'te wachten' om ingericht te worden; veelal ten behoeve van natuurontwikkeling of de aanleg van een weg. Vooruitlopend op de inrichting vindt, zo veel als mogelijk, het beheer plaats vooruitlopend op wat komen gaat. Denk hierbij aan gronden die een nieuwe bestemming krijgen. Bijvoorbeeld ten behoeve van natuurontwikkeling. Ten aanzien hiervan passen we alvast de voorwaarden voor 'natuurlijk beheer' toe. Zo beperken of verbieden we bepaalde teelten, het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen en het gebruik van organische of kunstmatige meststof.

Ruilgronden

Zoals het woord 'ruilgrond' al zegt, is het doel van deze percelen: ruilen. Door te ruilen, bevorderen we de vrijwillige grondverwerving voor onze doelen (natuur, infrastructuur, water, agrarische structuurverbetering etc.). Per jaar wisselt door ruilen de locatie van ons bezit. De uitgifte van ruilgrond blijft dus maatwerk per perceel als het gaat om teeltrotatie, gewaskeuze, grondsoort, ontwatering, bemestingstoestand etc. Bij de uitgifte wordt per perceel specifiek gekeken wat nodig is om de kwaliteit te behouden of te bevorderen.

Procedure

Per jaar worden provinciale percelen in pacht uitgegeven.

Agrarische gronden worden door de provincie conform de wet verpacht aan agrarische bedrijven. Het burgerlijk wetboek geeft aan in boek 7, titel 5: 'Pacht' aan welke voorwaarden verpachtingen moeten voldoen. Om op korte termijn over ruilgrond te kunnen beschikken, geven we provinciale ruilgrond in geliberaliseerde pacht⁴¹ uit voor de duur van steeds 1 jaar.

In het jaar voorafgaande aan het kalenderjaar kunnen belangstellenden zich kenbaar maken via een registratieformulier op de website van de provincie Zeeland. De pachtperiode loopt van 1 januari tot en met 31 december.

Pachtprijs

De door de provincie Zeeland gehanteerde voorwaarden en geliberaliseerde pachtprijs worden jaarlijks vastgesteld en gepubliceerd. De hoogte wordt onder meer bepaald op basis van het Pachtnormbesluit⁴², de kwaliteit van de grond, gebruiksmogelijkheden en de mogelijkheden van gewaskeuzes in dat specifieke jaar.

• Ontwikkelingsbank

Het zoeken naar de onderlinge verbinding tussen de volhoudbare landbouw (o.a. functionele biodiversiteit) en het gelijktijdig versterken van de biodiversiteit is één van de grote uitdagingen voor de samenwerking in de komende jaren. De afgelopen jaren heeft de provincie een faciliterende en ondersteunende rol gehad in een paar pilotprojecten: gebiedsproces Burghsluis op Schouwen-Duiveland en het

Grenspark Groot Saeftinghe. Deze natuurinclusieve ruimtelijke ontwikkelingen vinden plaats op basis van vrijwilligheid, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat er geen negatieve effecten ontstaan voor de omliggende landbouw. In de loop van de tijd zijn deze projecten steeds verder uitgebreid; mede door inzet van provinciale grond tegen reguliere pachtprijzen, samenwerking met andere grondeigenaren, een koppeling met het reguliere agrarisch natuurbeheer, meer ambitieuze maatregelen en door extra financiering (subsidie vanuit provincie en EU). Stichting Het Zeeuwse Landschap noemt dit het 'multipliermodel'⁴³.

Conform één van de acties in het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied Zeeland 2021-2030 ontwikkelt de provincie nieuw grondinstrumentarium⁴⁴.

Gedeputeerde Staten hebben vastgesteld dat een Ontwikkelingsbank wordt opgebouwd voor geselecteerde gebieden; namelijk Walcheren, Schouwen-Duiveland en Oost Zeeuws-Vlaanderen. Het doel van deze Ontwikkelingsbank is om gronden een beperkte periode beschikbaar te stellen aan agrariërs die bijvoorbeeld hun bedrijfsvoering willen omvormen naar een vorm van volhoudbare landbouw of willen experimenteren met meer toekomstgerichte vormen van landbouw. De termijn, voorwaarden en condities waaronder deze gronden beschikbaar worden gesteld worden nog nader uitgewerkt.

We starten met een pilot (± 50 ha). Deze pilot evalueren we over twee jaar. Na evaluatie kan de pilot al dan niet worden omgezet in een definitief instrument (incl. financiële dekking).

⁴¹ Geliberaliseerde pacht is een overeenkomst voor los land. De duur van de pacht bepalen pachter en verpachter zelf. Bij pacht van 6 jaar of korter bepaalt de provincie de pachtprijs.

⁴² Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stelt jaarlijks de maximale pachtnormen en veranderpercentage vast. Dit is wettelijk geregeld in het Pachtprijzenbesluit 2007 en de Uitvoeringsregeling pacht.

⁴³ Planbureau voor de Leefomgeving – Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020 leefomgeving.

⁴⁴ Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied Zeeland 2021-2030/blz. 34/35 – actie 4.

Wat deze pilot **financieel** betekent, staat te lezen in **hoofdstuk 4.4**.

- **Verhuur**

In het kader van provinciale opgaven en belangen, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en tijdsduur kunnen Gedeputeerde Staten besluiten om tot verhuur van grond of opstellen over te gaan. Binnen het beheerareaal verhuurt de provincie enkele locaties ten behoeve van tankstations langs de provinciale wegen. Er wordt een marktconforme prijs in rekening gebracht.

- **Tijdelijk gebruik en sloop**

De provincie koopt in het kader van plannen/projecten opstellen⁴⁵ aan waarvan tevoren vaststaat dat deze op termijn moeten verdwijnen voor de realisatie van een project (bijvoorbeeld voor aanleg van een weg). In de periode tussen aankoop en sloop vindt tijdelijk gebruik plaats (anti-kraakbewoning). Ten eerste om kraken te voorkomen, ten tweede om verloedering van het gebouw en de omgeving tegen te gaan. Leegstand heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van een gebouw en de omgeving. Tijdelijk gebruik is een goed instrument, waarmee we tijdelijk initiatieven kunnen ondersteunen⁴⁶.

- **Provinciale grond of water gebruiken zonder overeenkomst**

De provincie heeft grond en water in bezit. In vele gevallen worden grond en water mede gebruikt door inwoners van de provincie, die daarvoor een bepaalde relatie met de provincie zijn aangegaan. Ze huren, kopen of hebben recht van overpad. De provincie blijft echter verantwoordelijk voor de veiligheid en het onderhoud van de provinciale (vaar)wegen.

Daarom is het belangrijk dat het gebruik van grond en water door inwoners goed geregeld wordt. Dit doet de provincie door met de betreffende inwoners overeenkomsten te sluiten waarin de wederzijdse rechten en plichten zijn opgenomen. Ondanks een goede registratie, is de praktijk weerbarstig.

Soms komt de provincie situaties tegen waarbij provinciaal eigendom gebruikt wordt, maar waar dit (nog) niet geregeld is met een overeenkomst. Een voorbeeld van onrechtmatig gebruik is een tuin die zonder toestemming is uitgebreid in een provinciale berm. Ook een ligplaats die zonder toestemming is aangelegd in provinciaal vaarwater, is een vorm van onrechtmatig gebruik. In zo'n geval toetst de provincie of de ontstane situatie geen belemmering oplevert voor de veiligheid, het onderhoud, aanwezige kabels en leidingen en mogelijke ontwikkelplannen van de provincie. Als gebruik toegestaan kan worden, dan kan de gebruiker afhankelijk van de ligging en het doel waarvoor de provinciale grond of het water wordt gebruikt, het gedeelte kopen of huren, mits hij/zij de enige gegadigde is. De verkoop-, huurprijs of canon (erfpacht) wordt marktconform bepaald. Bij verkoop van provinciaal eigendom ontstaan er voor de koper (naast de marktconforme prijs) ook kosten voor de notaris en het Kadaster.

Onrechtmatig gebruik zal beëindigd moeten worden. Een breed misverstand is, dat het gebruik geregeld is zodra de gebruiker een vergunning of ontheffing van het gebruik kan laten zien. Dit is niet voldoende. Naast een vergunning of ontheffing blijft een contract met de provincie voor het gebruik van de grond of het water noodzakelijk.

⁴⁵ Opstellen: alles wat boven de grond gebouwd of geplaatst is.

⁴⁶ Bijvoorbeeld: in samenwerking met Zeeland Film Commission als filmlocatie beschikbaar te stellen.

- **Opstalrecht**

Het recht van opstal (ook wel opstalrecht genoemd) is een (zakelijk) recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander, gebouwen, werken of beplantingen te hebben of te houden. Vestiging van opstalrecht is van toepassing op bijvoorbeeld kabels, leidingen, zonnepanelen en GSM masten (masten t.b.v. telecommunicatie). Ter bescherming van provinciale belangen en/of ter bevordering van maatschappelijke opgaven kunnen Gedeputeerde Staten er voor kiezen om opstalrechten te vestigen. De duur is afhankelijk van de (beoogde) functie en de hoogte van de vergoeding (retributie) is marktconform.

- **Jacht- en visrechten**

Jacht- en visrechten komen toe aan de eigenaar of aan degene op wiens gebied het grootste deel van jacht- en visgronden gelegen is. De provincie geeft de jachtcontracten in principe uit aan de Wildbeheereenheden (WBE's). De jachtcontracten worden tegen marktconforme prijzen uitgegeven voor een periode van 6 jaar.

Als een gebied naar verwachting een nieuwe bestemming krijgt binnen zes jaar, is een contract met een Wildbeheereenheid niet mogelijk, omdat volgens de wet het jachtverhuur voor minimaal 6 jaar wordt afgesloten. Mocht er in die korte overgangsperiode schade of overlast door wild ontstaan, dan krijgt de Wildbeheereenheid voor 1 jaar toestemming om schade te bestrijden.

De provincie Zeeland verhuurt visrechten voor het Kanaal door Walcheren.

- **Vordering verontreinigde grond**

Als de provincie een gebied wil herstellen dat ernstig verontreinigd is, kan de provincie het proberen te

kopen van de eigenaar. Als de eigenaar zijn grond niet wil verkopen, kunnen Gedeputeerde Staten de minister verzoeken om de grond te onteigenen ten behoeve van bodemsanering door de provincie⁴⁷.

3.7 (Grond)exploitatie

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. Indien de provincie (bouw)grond tot ontwikkeling wil brengen dan mag de provincie – conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) – daartoe een grondexploitatie opstellen. De bevoegdheid om daartoe te besluiten ligt bij Provinciale Staten. De provincie is zeer terughoudend in het openen van nieuwe grondexploitaties.

Mocht de provincie – na besluitvorming – een inpassingsplan vaststellen waarbij op basis van de wet een grondexploitatie verplicht is of verhaal van kosten mogelijk is, dan zal de provincie dit doen. De overheid gebruikt deze bijdrage onder andere voor de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Dit noemen we kostenverhaal. Overheden zijn verplicht om die kosten te verhalen. Met de komst van de Omgevingswet verandert er een aantal zaken voor kostenverhaal, zoals de grondslagen, de kostensoortentabel en enkele procedurele zaken.

⁴⁷ Artikel 50 van de Wet bodemsanering.



4. Financiën, risicobeheersing, verantwoording en organisatie

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken staan de uitgangspunten, (wettelijke) kaders en het instrumentarium beschreven voor het provinciale grondbeleid. In dit hoofdstuk beschrijven we de financiële dekking, risico's, beheersmaatregelen, wijze van verantwoording en organisatie. Alle provinciale kadastrale eigendommen worden actueel geregistreerd in de vastgoedvoorraadadministratie.

4.2 Gronden en gebouwen⁴⁸ : financiële dekking en waardering

In hoofdstuk 3 is weergegeven dat de provincie drie verschillende vormen van gronden onderscheidt met elk een eigen doelstelling; namelijk:

- Taakgebonden gronden⁴⁹
- Strategische gronden⁵⁰
- Ruilgronden⁵¹

• Taakgebonden gronden

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden taakgebonden gronden die liggen binnen een door GS vastgesteld projectgebied direct ten laste van het projectbudget in exploitatie of het betreffende investeringskrediet genomen.

• Strategische gronden

Strategische gronden kunnen worden verworven vooruitlopend op concrete plannen. Volgens het BBV worden deze gronden geactiveerd als voorraad grond op de balans tegen de verkrijgings- of vervaardigingswaarde. Op het moment dat er een concreet projectgebied is vastgesteld voor deze grond, met bijbehorend budget / investeringskrediet, dan wordt de boekwaarde van de strategische grond ten laste van dat budget gebracht.

• Ruilgronden (Grondbank Zeeland)

Zolang gronden niet taakgebonden of strategisch zijn, zijn de gronden ruilgronden en staan ze op de balans. Het BBV schrijft voor dat gronden op de balans worden gewaardeerd tegen de verkrijgings- of vervaardigingswaarde⁵².

4.3 Waardering en financiële resultaten gronden

Iedere twee jaar vindt een marktwaarde-waardering plaats. Indien de marktwaarde structureel lager ligt dan de boekwaarde zal (uiterlijk) bij de jaarrekening een voorziening worden gevormd voor deze afwaardering. De vorming van deze voorziening vindt plaatsvinden ten laste van de algemene middelen. Eventuele vrijval van deze verliesvoorziening bij

⁴⁸ Gebouwen voor eigen gebruik provincie zoals de Abdij, wegensteunpunten, worden geactiveerd op de balans.

⁴⁹ Grond wordt aangekocht voor een provinciaal doel, zoals wegen, natuur.

⁵⁰ Grond die de provincie op een specifieke locatie koopt vooruitlopend op concrete plannen.

⁵¹ Grond die wordt aangekocht om te kunnen ruilen.

⁵² Dit betreft de aankoopwaarde en de bijkomende kosten.

weer een duurzame stijging van de marktwaarde van betreffende percelen komt ten gunste van de algemene middelen.

In de afgelopen jaren is door de stijgende grondprijzen 'boekwinst' gemaakt bij verkoop van percelen uit de Grondbank. Dat komt omdat de huidige marktwaarde gemiddeld hoger ligt dan de waarde waarvoor de gronden zijn verkregen (boekwaarde). Deze 'boekwinst' wordt toegevoegd aan respectievelijk de algemene middelen en bestemmingsreserve natuur (voor de gronden uit het natuurpact). In die gevallen waar sprake is van een boekverlies bij verkoop worden komen deze ten laste van de algemene middelen respectievelijk bestemmingsreserve natuur.

Omvang krediet Grondbank Zeeland

Op 15 december 2015 is door Provinciale Staten een maximaal krediet voor de Grondbank vastgesteld. Binnen de vrije ruimte in dit krediet zijn GS bevoegd om een besluit te nemen over aan- en verkoop.

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, is het voor handen hebben van ruilgrond (lees: Grondbank Zeeland) niet alleen van belang in de vrijwillige kavelruilprocessen, maar ook bij wettelijke herverkaveling en onteigening.

De huidige omvang van de Grondbank omvat ± 1200 ha. Het huidige krediet hiervoor bedraagt van € 66 miljoen (voor grond en gebouwen/opstallen) en tot 2025 kan de Grondbank beschikken over € 30 miljoen (voor gronden) via een leenfaciliteit gefinancierd vanuit het budget Natuurpakket Westerschelde (NPW-budget). Het NPW-budget is beschikbaar tot en met 2025 voor aankopen vanuit de markt. Van deze beschikbaar gestelde middelen is medio 2022

is circa € 41,5 miljoen respectievelijk € 20 miljoen aangewend.

De komende jaren groeien we vanuit het aanbod uit de markt. Op basis van de ervaring van afgelopen jaren verwachten we ongeveer 100 tot 150 hectare per jaar te kunnen aankopen. Dit willen we doen tot 2027, dan zullen we een evaluatie van het nu voorliggende beleid uitvoeren en aan PS voorleggen. Bij die evaluatie betrekken we de ontwikkelingen op de grondmarkt (grondbiliteit en prijsontwikkelingen). Tot 2027 betekent dit concreet dat de Grondbank maximaal tot 1800 ha groeit.

Indien de gronden van NPW eind 2025 worden overgenomen, de huidige omvang van de grondbank volledig is benut en de omvang jaarlijks stijgt met de maximale ingeschatte hoeveelheid (150 ha per jaar) bedraagt de omvang van de grondbank per eind 2026 afgerond € 108 miljoen.

Bovenstaande verhogingen komen neer op **extra financieringslasten**.

Hiernaast zijn de financieringslasten weergegeven in een minimale variant met aankoop van 100 ha per jaar tegen een rente van 2,34% en een hogere variant van 150 ha aankoop per jaar tegen 3,34% rente⁵³ (1% hoger dan het huidige SWAP tarief).

Vanuit het voorzichtigheidsprincipe gaan we bij de ramingen uit van een hogere rente dan het huidige SWAP tarief en stijgende grondprijzen (2% per jaar). In beide scenario's is uitgegaan van de overname van de NPW gronden per 2026.

⁵³ Hierbij moet opgemerkt worden dat de rentes op dit moment sterk stijgen. Het is denkbaar dat de rentelasten nog hoger uitkomen dan hieronder genoemde maximale variant.

Minimale variant (100 ha per jaar, rentepercentage 2,34%)

2023	2024	2025	2026	2027
–	–	–	€ 800.000	€ 1.200.000

Hogere variant (150 ha per jaar, inschatting verwachte rentepercentage 3,34%)

2023	2024	2025	2026	2027
–	€ 114.520	€ 255.971	€ 1.429.240	€ 1.707.083

Beheer grondbank

Structureel is reeds in de meerjarenbegroting hiervoor een materieel budget opgenomen. Dit budget is het saldo van lasten die samenhangen met aan-, verkoop en beheer van provinciaal vastgoed (gronden én gebouwen) en de baten uit (tijdelijke) verpachting en verhuur.

	2023	2024	2025	2026	2027
Lasten	€ 696.253	€ 711.655	€ 711.655	€ 711.728	€ 711.991
Baten	€ 1.025.800	€ 1.025.800	€ 1.025.800	€ 1.025.800	€ 1.025.800
Saldo	€ 329.547	€ 314.145	€ 314.145	€ 314.072	€ 313.809

Zoals hierboven in het overzicht is aangegeven worden ieder jaar baten verwacht.

Tussentijdse bijstellingen op basis van actuele ontwikkelingen vinden plaats via de reguliere Planning & Control-cyclus.

4.4 Ontwikkelingsbank

In het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied Zeeland 2021-2030 staat vermeld dat de provincie nieuw grondinstrumentarium wil introduceren⁵⁴. Dit is nader uitgewerkt in hoofdstuk 3 van deze nota.

Met de middelen die ons nu ter beschikking staan vanuit het Programma Landelijk gebied (€ 100.000 per jaar), starten we een pilot. Met dit budget kan een ontwikkelingsbank van circa € 4,2 miljoen / 50 hectare worden gecreëerd.

⁵⁴ Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied Zeeland 2021-2030/blz. 34/35 – actie 4.

4.5 Overige kosten grondbeleid

- **Kavelruilbureau Zeeland**

Structureel is in de meerjarenbegroting een bedrag van € 457.713 opgenomen voor het Kavelruilbureau Zeeland.

2023	2024	2025	2026	2027
€ 457.713	€ 457.713	€ 457.713	€ 457.713	€ 457.713

Verantwoording en aanpassingen vinden plaats via de reguliere Planning- en Control-cyclus (P&C).

- **Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam**

Structureel is in de meerjarenbegroting een bedrag van € 30.300 opgenomen voor het Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam.

2023	2024	2025	2026	2027
€ 30.300	€ 30.300	€ 30.300	€ 30.300	€ 30.300

Verantwoording en aanpassingen vinden plaats via de reguliere Planning- en Control-cyclus (P&C).

- **Implementatie/Actie uit de Nota Grondbeleid**

Om de voorstellen uit deze nota te verwezenlijken, verder te ontwikkelen en acties uit te voeren, is budget nodig⁵⁵. Denk hierbij aan het organiseren van (samenwerking)bijeenkomsten, ontwikkelen van een monitor, uitvoeren van onderzoek en het verder ontwikkelen van de kennis- en innovatie alliantie 'Grond & Eigendom'. In de voorjaarsnota 2020 (blz. 44) zijn incidenteel extra middelen beschikbaar gesteld t/m 2023 voor het opstellen van een nieuw grondbeleid. Aanvullend op deze middelen is extra exploitatiebudget nodig.

2023	2024	2025	2026	2027
€ 84.000	€ 196.000	€ 151.00	€ 146.000	€ 146.000

Verantwoording en aanpassingen vinden plaats via de reguliere Planning- en Control-cyclus (P&C).

⁵⁵ Zie bijlage D Overzicht acties uit de Nota Grondbeleid.

4.6 Verantwoording en risicobeheersing

Verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over het uitgevoerde grondbeleid vindt plaats via de reguliere Planning & Control cyclus. In de Begroting en Jaarstukken wordt op www.zeeland.nl geïnformeerd over de omvang van de aanwending van het krediet en de omvang in hectares.

Het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) bevat voorschriften voor de waardering van gronden, de rente-toerekening en de verplichte paragraaf grondbeleid. Deze paragraaf van het grondbeleid is daarom deels beschrijvend. Ook staan de keuzes erin, die gemaakt zijn binnen de kaders die het BBV stelt.

Bij het opstellen van de provinciale jaarrekening wordt de waardering van de gronden en opstallen beoordeeld op basis van eigen kennis en kunde. Waar nodig wordt de waardering naar beneden bijgesteld aan de hand van de regels van het BBV en afgestemd met de externe accountant.

Het BBV schrijft verder voor dat de begroting en de jaarrekening een paragraaf Grondbeleid bevatten. Zoals vastgelegd in artikel 16 van het BBV bevat deze paragraaf ten minste:

- a. een visie op (dat deel van) het grondbeleid dat het gevolg is van de realisatie van de doelen van de programma's die in de begroting stonden.
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;

- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Risico's

Bij de uitvoering van het grondbeleid worden risico's gelopen. Er worden maatregelen genomen om risico's te beperken en beheersbaar te houden. Onderscheiden worden de financiële risico's en de integriteitsrisico's. Door het formuleren van beleid en daarop ingerichte beheersmaatregelen kunnen risico's in de uitvoering beperkt worden.

Het risico wordt in algemene zin gedefinieerd als kans x gevolg. Als het te voorziene (negatieve) gevolg van de uitvoering van beleid zeer groot is moet door te nemen maatregelen de kans van optreden zeer klein gemaakt worden. Als er weinig invloed kan worden uitgeoefend op de gebeurtenis zelf (bijvoorbeeld: de agrarische grondmarkt stort in) is het van belang om de kans van optreden zo goed mogelijk te voorspellen.

Op dit moment is het risico op de grondportefeuille zeer klein omdat er nog een verschil zit tussen de waardering van de grond op basis van de historische aankoopwaarde en de huidige marktwaarde. In de komende jaren zal door aan- en verkoop van de huidige grondvoorraad de marktwaarde en het krediet meer met elkaar in evenwicht komen. Het risico op een (verplichte) afwaardering van de grondbank bij dalende grondprijzen wordt dan groter. In de begroting van de provincie worden deze risico's beheersbaar gemaakt. Hieraan wordt aandacht besteed in de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarstukken. Tevens is een risicokaart opgesteld die periodiek wordt geactualiseerd. Op het moment dat het risico hoger

wordt ingeschat dan € 200.000 zal deze kaart onderdeel uitmaken van het benodigde weerstandsvermogen én opgenomen in de paragraaf weerstandvermogen⁵⁶.

Financiële risico's

Het uitvoeren van het grondbeleid brengt een aantal financiële risico's met zich mee:

- De waarde van de grond daalt na verwerving, waardoor de provincie gronden met verlies moet verkopen. Dit risico wordt beperkt doordat de provincie marktconforme prijzen betaalt. Voor landbouwgronden geldt dat prijzen historisch gezien redelijk stabiel zijn.
- Stijgende grondprijzen waardoor de realisatie van het doel waarvoor wordt aangekocht meer kost dan vooraf verwacht. Het betreft hier een projectrisico dat kan worden beheerst door het aanhouden van ruilgrond / strategische grondvoorraad.
- Voor het aanhouden van een grondbank met tijdelijke ruilgrond zijn stijgende en dalende grondprijzen een beperkt risico zolang de gemiddelde waarde van de grondportefeuille hoger blijft dan de historische aankoopwaarde.
- Bodemverontreiniging: in dit geval is de provincie als eigenaar gehouden de desbetreffende gronden te saneren. Dit risico wordt beperkt door bij aankoop van 'verdachte' percelen een verkennend bodemonderzoek te doen.
- Aansprakelijkheid voor bodemverontreiniging: op grond van de wet is de verkopende partij aansprakelijk indien de grond niet geschikt blijkt te zijn voor de voor het doel waarvoor het is verkocht,

tenzij de koper zijn eigen onderzoeksplicht heeft verzaakt.

- Faillissement of in gebreke blijven van een wederpartij: dit kan bijvoorbeeld gaan om een pachter of huurder die niet betaalt. Dit wordt voorkomen door de eis van betaling bij verkoop van gronden bij juridische levering. In uitzonderlijke gevallen kunnen GS hiervan afwijken en wordt het risico bewust genomen. Doorgaans wordt dan een hypotheekrecht gevestigd om het financiële risico voor de provincie te beperken.
- Indien een onteigeningsprocedure vertraging oploopt kan dat betekenen dat de grond niet tijdig beschikbaar is en dat een project vertraging oploopt. Het betreft hier een projectrisico waarmee in de planning van een project rekening mee moet worden gehouden.

4.7 Organisatie

In 2021 is voor Team Vastgoed een strategische personeelsplanning opgesteld. Hierbij is gekeken naar de leeftijdsopbouw, kwaliteit, het (te verwachten) type werkzaamheden en benodigde specialismen. Vervanging en vertrek van gekwalificeerd personeel (door pensioen of vertrek) is een groot risico want er is grote krapte in dit vakgebied. Dit proberen we te tackelen door het geven van gastlessen, actief creëren van stageplekken, aanbieden van traineeship(s) (2024-2027), aanwezig te zijn op baanmarkten, ontwikkelen van een Kennisalliantie Grond & Eigendom enz.

⁵⁶ Het weerstandsvermogen is de mate waarin een bedrijf, of in dit geval de provincie, calamiteiten financieel op kan vangen; dus de financiële buffer.

2023	2024	2025	2026	2027
0	€ 86.000	€ 86.000	€ 86.000	€ 86.000

Bijlage A

Onderzoek 'Van wie is Zeeland' – Kadaster
Uitkomsten en aanbevelingen

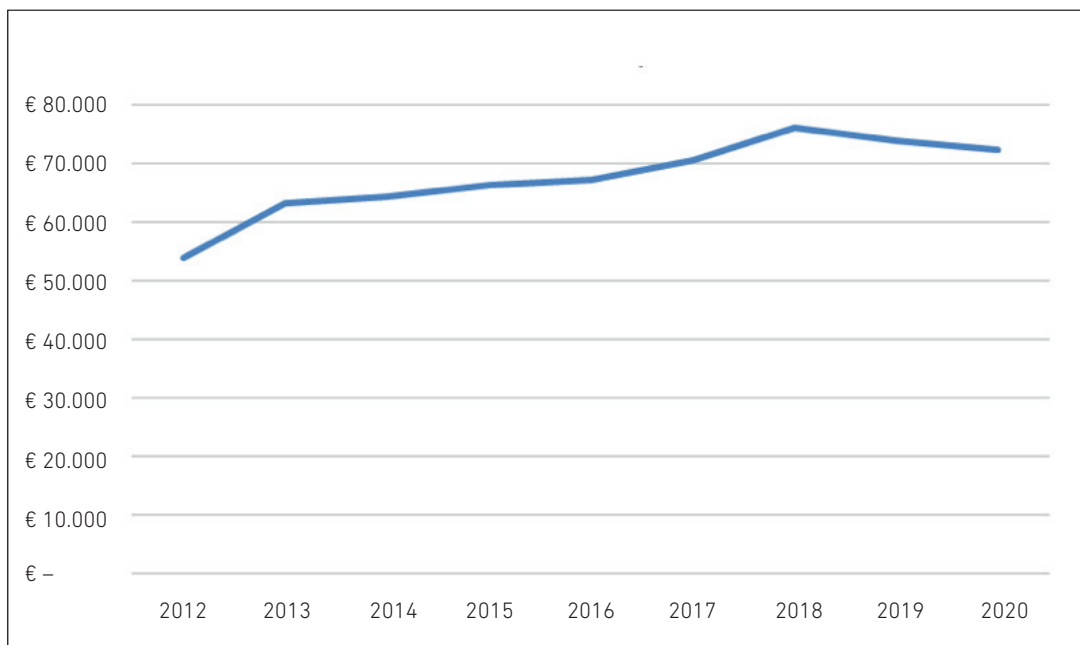
Kadaster – Onderzoek 'Van wie is Zeeland' – 2021 - *eigendom en de hieraan verbonden rechten*

Wat is onderzocht?

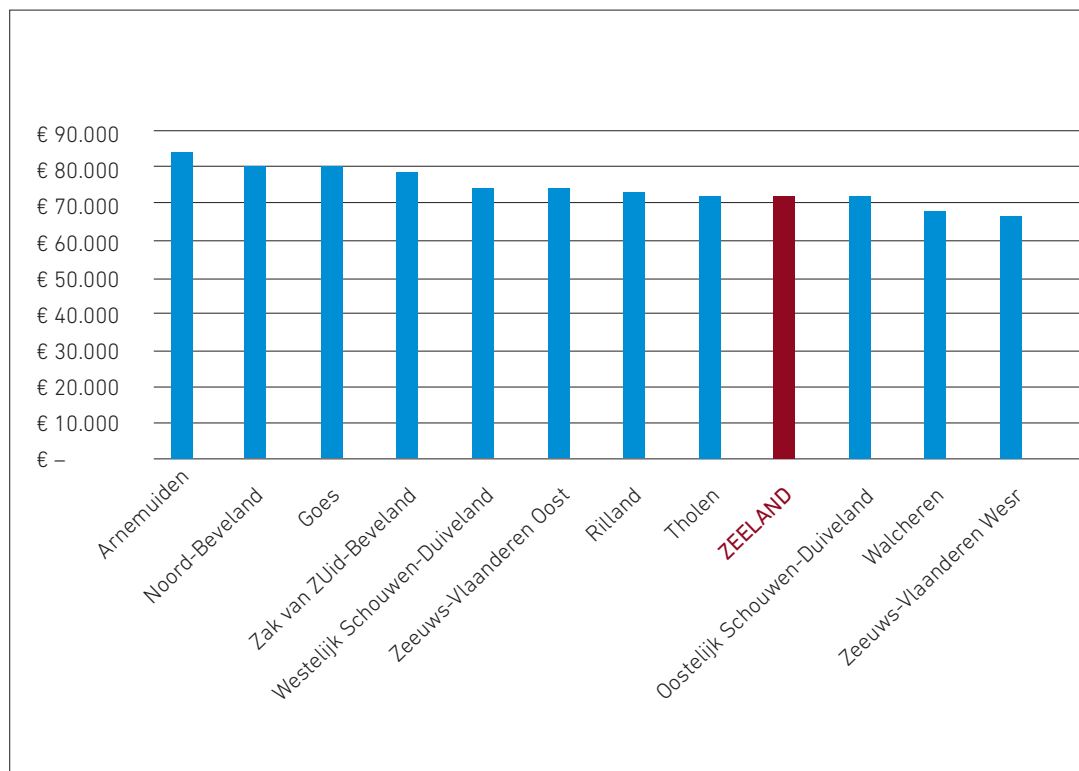
Verkavelings-update 2020	Akkerbouw	Veeteelt	Veranderingen in de sector	Verandering in teelten	Gebruiksvormen	Ontwikkeling in fruitteelt
Landelijk gebied	Eigenaren Natuur	Grootgrond-bezitters Kanaalzone Terneuzen	Partijen Prijsonwikkeling	Gebruik grondmobiliteit	Rechtsvormen Buitenlandse aankopen	Waterberging Stikstof
Bebouwd gebied	Meervoudig gebruik Transacties Energie labels Z4	Vestigingsplaatsen Koopsommen Leegstand Z4	Soorten eigenaren Bouwjaar Z4 Gebruik Z4	Gebruiksfuncties Leeftijdsopbouw Z4 Leefbarometer Z4	Bouwjaar woonplaats Z4	Cultureel erfgoed Financiers Z4
Aanbevelingen	Tips	Monitor	Grondbank	Gebiedsprocessen	Sturingsmogelijkheden	Rollen

Enkele uitkomsten en aanbevelingen:

- Ga de samenwerking aan met overheden, grootgrondbezitters, vastgoedeigenaren, financiers
- Zorg voor een goed gevulde grondbank
- Stel het juiste instrumentarium beschikbaar
- Zet in op gebiedsgerichte aanpak
- Zorg voor een actuele monitor
- Actieve sturing op transitie bebouwd gebied



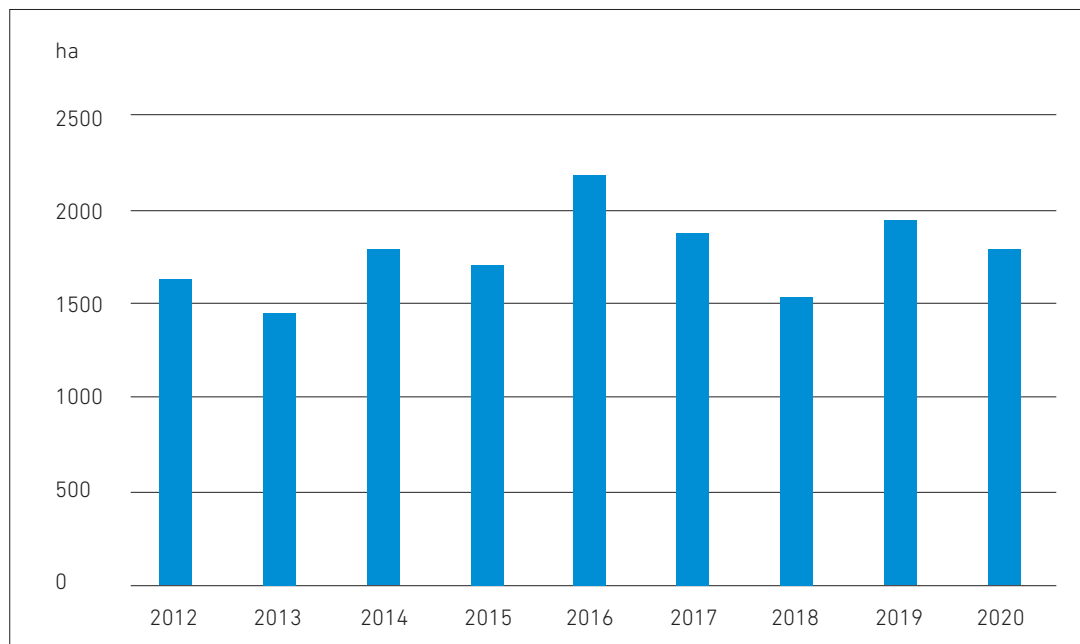
Grondprijs-ontwikkeling Zeeland



Grondprijs (2016-2020) per gebied in Zeeland

Grondmobiliteit

- Jaarlijks gemiddeld 1.765 ha mobiliteit agrarische grond
- Particulier aandeel redelijk stabiel
- 141 particulieren kochten > 10ha in 2015-2020
- 491 particulieren kochten 1 tot 10ha in 2015-2020



Mobiliteit op de vrije markt

Koperstypen 2016	Oppervlakte	Aandeel
Diversen	201	15
Particulier	9.725	61%
Buitenlandse rechtspersoon	617	4%
Overheid	1.264	8%

Verkrijgers Rechtsvorm 2016-2020 (>5 ha)	Oppervlakte (ha)	Oppervlakte per akte (ha)
Particulier	5.474,4	6,8
Buitenlandse rechtspersoon	565,6	96,5
BV	2.565,2	61,1
Kerk	16,7	3,2
NV	282,2	35,7
Overheid	279,7	5,0
Stichting	108,3	15,9

Bijlage B

Overzicht instrumenten (een beknopt overzicht)

Privaatrechtelijk	Publiekrechtelijk
Aan-, verkoop bij overeenkomst	Wettelijke herverkaveling (in het kader van landinrichting)
Vrijwillige kavelruil	Onteigening
Erfpacht	Voorkeursrecht
Pacht	Gedoogplicht
Verhuur	Verordening Verontreinigende grond
Bruikleen/ingebruikgeving	Stedelijke kavelruil*
Opstalrecht	Grondexploitatieplan
Erfdienstbaarheden, kwalitatieve verplichtingen en mandeligheid	Publiekrechtelijk kostenverhaal*
Jacht- en visrechten	
Tijdelijke gebruik (anti-kraak)	

**nieuwe in de Omgevingswet*

Bijlage C

Overzicht Wet- en regelgeving (enkele voorbeelden)

Grondwet	In artikel 14 van de Grondwet zijn de voorwaarden neergelegd, waaronder een onteigening is toegestaan. Dit artikel, dat tot de klassieke grondrechten wordt gerekend, vormt een bescherming van de burger tegen de overheid. Alleen in het algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling is de ontneming van eigendom wettelijk toe te staan.
Wet ruimtelijke ordening	Deze wet maakt het mogelijk om kosten van de aanleg van wegen en andere openbare voorzieningen op bouwers en ontwikkelaars te verhalen.
Onteiningswet Wet voorkeursrecht gemeenten	Deze wetten maken het mogelijk dat (onder voorwaarden) de overheid grond in bezit neemt, of een eerste recht op koop heeft als de eigenaar de grond wil verkopen.
Wet inrichting landelijk gebied	Hierin staan regelingen voor herverkaveling van grond en vrijwillige ruil bij overeenkomst.
Wet Markt en Overheid	Met de verkoop of verhuur van maatschappelijk vastgoed oefent de overheid een economische activiteiten uit. De Wet Markt en Overheid (onderdeel van de Mededingingswet) is ingevoerd om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Belangrijkste regel hieruit is dat overheden hun economische activiteiten niet onder de kostprijs mogen uitoefenen. Ook moet iedereen een gelijke kans moet hebben om vastgoed van de overheid te kopen of huren. Hier kan onder voorwaarden vanaf geweken worden.
Wet Belastingen op Rechtsverkeer Wet Omzetbelasting	Deze wetten bepalen of en hoeveel belasting is verschuldigd bij overdracht van grond en gebouwen.
Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	Hierin staan regels over de financiële risico's die provincies en gemeenten mogen nemen. Dit heeft dan betrekking op aankoop van grond voor gebiedsontwikkeling. Of investeringen in de aanleg van openbare voorzieningen.

Burgerlijk Wetboek	Eigendom is op basis van het Burgerlijk Wetboek het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. Het eigendomsrecht verschaft de eigenaar het exclusieve recht om met uitsluiting van anderen een zaak te gebruiken en de vruchten ervan te trekken. Aan de eigenaar komt ook de beschikkingsmacht over het eigendom toe. In de eerste plaats betekent dit dat de eigenaar de bevoegdheid heeft om de zaak te vervreemden. De eigenaar kan het eigendom verkopen, schenken, of ruilen voor een andere zaak. Daarnaast heeft de eigenaar de mogelijkheid om het eigendom te bezwaren met een beperkt recht op de zaak. Zo kan een recht van erfpacht, een recht van opstal of een erfdienstbaarheid op de zaak worden gevestigd, die aan een ander dan de eigenaar een deel van het genot en de bevoegdheden over de zaak geeft. Ook kan de eigenaar aan een ander een persoonlijk recht verlenen om van de zaak gebruik te maken. De zaak kan bijvoorbeeld in bruikleen worden gegeven, of worden verhuurd of verpacht.
Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen	Ter voorkoming van ondermijnende activiteiten is bij aan- als verkoop van gronden en gebouwen de Bibob van toepassing en kan de provincie gevraagd worden om een Bibob onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek wordt standaard uitgevoerd bij de aan- en verkoop van gebouwen. In overige vastgoedtransacties is de toepassing van de Bibob-procedure als een ontbindende voorwaarde opgenomen. Afhankelijk van omstandigheden zoals onder meer het soort transactie, omvang (ha/€), de duur van de procedure, de geringe kans en het bevorderen van het handelsverkeer, maakt de provincie de afweging om een Bibob-onderzoek te starten. Op basis van het advies van Team Bibob, zullen GS besluiten om een beroep te doen op de ontbindende voorwaarde.
Staatsteun voorschriften	Van staatssteun is sprake wanneer de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen. Hiervoor gelden de volgende criteria: • het voordeel komt slechts ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectief); • het voordeel leidt tot (dreigende) vervalsing van de mededinging en heeft mogelijk invloed op de handel tussen de lidstaten Dit houdt onder meer in dat overheden gronden en gebouwen niet mogen verkopen voordat er een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens dat de grond dan tegen tenminste het getaxeerde bedrag wordt verkocht. Indien geen van beide voorschriften wordt opgevolgd, is er sprake van een steunvermoeden. De transactie zou dan vooraf moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)	Het recht op bescherming van eigendom maakt ook deel uit van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Het Eerste Protocol bij dit verdrag stelt hierover regels. In het eerste artikel van het Eerste Protocol is bepaald dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon het recht heeft op ongestoord genot van zijn eigendom. In aansluiting op deze algemene regel is verder bepaald dat aan niemand zijn eigendom zal worden ontnomen, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en de algemene beginselen van internationaal recht.
Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	Ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (bevat regels over de bescherming van eigendom. Het Handvest heeft een beperktere reikwijdte dan het EVRM, omdat het Handvest alleen juridisch bindend is voor de instellingen van de EU en voor de lidstaten van de EU wanneer zij het EU-recht ten uitvoer brengen.
Europese Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en de Aanbestedingswet 2012	Wanneer de provincie diensten inkoopt ten behoeve van grondverwerving zijn Europese aanbestedingsregels (plaatsen van overheidsopdrachten), die zijn opgenomen in de Aanbestedingswet 2012 (herziening ingegaan 1 juli 2016), van toepassing. De Europese richtlijn 2014/24/EU, art. 10 sub a stelt: Deze richtlijn (= betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten) is niet van toepassing op overheidsopdrachten voor diensten betreffende: a) de verwerving of huur, ongeacht de financiële modaliteiten ervan, van grond, bestaande gebouwen of andere onroerende zaken of betreffende de rechten hierop. Verkoop van grond kan om andere redenen onder de werking van de aanbestedingsregels komen te vallen.

Bijlage D

Overzicht acties uit de Nota Grondbeleid

Nota Grondbeleid	Acties
Inleiding & Hoofdstuk 3	1. Ontwikkelen monitor m.b.t grondprijs, -mobiliteit, eigendom en gebruik 2. Onderzoek
Hoofdstuk 1	3. Participatie o.a. door organiseren van voorlichtings- en netwerkbijeenkomsten
Hoofdstuk 2	4. Organiseren reguliere bijeenkomsten met mede-overheden 5. Gezamenlijk onderzoek opstarten naar de werkwijze in bebouwd gebied (zoals bijvoorbeeld in de provincies Overijssel, Zuid-Holland, Utrecht) 6. Organiseren van en deelnemen aan reguliere bijeenkomsten 7. Onder andere in gezamenlijkheid organiseren van ± 6 inhoudelijke (netwerk bijeenkomsten)/cursussen. 8. Uitwerken van een advies / organisatie-ontwikkeling / deelname Kennisalliantie (incl. gastlessen, vergaderingen, onderzoek).

Bijlage E

Begrippenlijst, op alfabetische volgorde

Adaptatie (klimaatadaptatie)	Aanpassing aan omstandigheden. Klimaatadaptatie: aanpassing aan het veranderende klimaat, opdat extreme weersomstandigheden minder van invloed zijn op ons leven en welzijn.
Het BBV	Het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies
Bebouwd gebied	Alles wat niet onder landelijk gebied valt, zoals steden, dorpen, recreatieparken, bedrijventerreinen.
Bibob, Wet	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (zie hoofdstuk 3.5)
Canon, erfpachtcanon	Het bedrag dat een erfpachter jaarlijks moet betalen aan de eigenaar van de grond (de provincie). De hoogte van de canon wordt jaarlijks, of voor een langere periode door GS bepaald.
Erfpacht	De provincie (of gemeente) geeft grond en het huis (en opstallen) voor een langere periode in leen aan de erfpachter en zijn erfgenamen. Hiervoor moet jaarlijks of periodiek huur (erfpacht) worden betaald.
FAO	Food and Agriculture Organization. Dit is de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties.
Fysieke leefomgeving	Een begrip uit de Omgevingswet. Onder de fysieke leefomgeving wordt verstaan : De natuurlijke omgeving , waaronder ook cultuurlandschappen , maar ook onderdelen als lucht, water, bodem en natuur . Ook door de mens gemaakte objecten kunnen tot de fysieke leefomgeving horen. Dit begrip wordt <u>niet</u> gebruikt in de <u>Zeeuwse</u> Omgevingsvisie.
Geliberaliseerde pacht	Pachtovereenkomst voor los land. De duur van de pacht bepalen pachter en verpachter (in dit geval de provincie Zeeland) zelf. Bij een pacht van 6 jaar of korter bepaalt de provincie de pachtprijs. Deze is altijd marktconform.

Kostenverhaal	Een overheid berekent een deel van kosten die worden gemaakt door (= verhalen) aan mensen/organisaties/bedrijven die die kosten indirect veroorzaken. Bijvoorbeeld: door een nieuwe wijk aan te leggen is er behoefte aan de aanleg van straten. De gemeente verhaalt die kosten op de projectontwikkelaar of andere organisatie, die die huizen heeft laten bouwen.
Marktconform	Overeenkomstig de prijzen die op dat moment gelden voor aan- en verkoop van soortgelijke goederen.
Natuurinclusief ruimtelijk ontwikkelen	Ruimtelijke ontwikkeling die naast het primaire doel van de ruimtelijke ontwikkeling ook bevorderend werkt voor biodiversiteit, natuur en landschap.
NGO	Niet-gouvernementele organisatie. Dit is een organisatie die zich richt op een maatschappelijk belang, maar onafhankelijk is van de overheid.
NPW-budget	Budget dat in de provinciale begroting gereserveerd staat voor het Natuurpakket Westerschelde.
Opstal	Juridische term. Alles wat boven de grond gebouwd, geplaatst of geplant is.
Omgevingsbeleid	Het beleid dat zich richt op onze leefomgeving. Vóór de komst van de Omgevingswet richtten zich nog allerlei wetten op het omgevingsbeleid. Dit wordt na ingang van de wet vereenvoudigd.
Ow	Onteigeningswet
P & C (cyclus)	Planning & Control, dat wil zeggen de cyclus van begroting en jaarrekening.
Sanering, bodemsanering, gebiedssanering	Het reinigen en 'weer in orde brengen' van een ernstig verontreinigd gebied. Sanering van de binnenstad = het opruimen van krotten.
Transitie (energietransitie, transitie naar circulaire economie)	Overgang. • Energietransitie: overgang naar andere vormen van energievoorziening. Bij energietransitie wordt het gebruik van fossiele energiebronnen zoals kolen, gas en olie verminderd door energie te halen uit zonlicht, wind en water. • Transitie naar circulaire economie: overgang van wegwerpmaatschappij naar kringlooeconomie.

Volhoudbare landbouw	Bij een volhoudbaar landbouwsysteem wordt door de agrariër zoveel mogelijk meerwaarde gecreëerd. De meerwaarde ontstaat door een samenhangende integrale benadering van bodem(vruchtbaarheid), beheer van (zoet) water, biodiversiteit en landschap in combinatie met het (kosten-)efficiënter boeren. Dit kan door verbetering van de bedrijfsstructuur maar ook bijvoorbeeld door het stimuleren van kringlopen of innovatie. De meerwaarde komt tot uitdrukking in kostenbeheersing en een betere prijs die de boer ontvangt voor zijn product. De overgang naar volhoudbare landbouw is één van de opgaven die voortvloeien uit de Zeeuwse Omgevingsvisie.
WBE	Wildbeheereenheid. Vereniging van mensen die de wildstand op peil houden door de jacht op dieren.
Weerstandsvermogen	Financiële term. Het weerstandsvermogen is de mate waarin een bedrijf, of in dit geval de provincie, calamiteiten financieel op kan vangen; dus de financiële buffer.
Winstneming	Financiële term. Het benutten van de mogelijkheid om winst te behalen door het verkopen van (in dit geval) grond. Volgens het BBV moeten provincies en gemeenten 'een onderbouwing van de geraamde winstneming' in hun jaarrekening opnemen. Zie hoofdstuk 4.
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze wet is een instrument dat de overheid kan inzetten om in het bezit van onroerend goed te komen.
Zakelijk recht	Juridische term. Degene die een zakelijk recht heeft, kan aanspraak maken op een roerend of onroerend goed. Hij kan de eigenaar zijn, maar ook, vooral bij onroerend goed, erfpachter, eigenaar van een naastgelegen erf of zelfs van de afrastering tussen twee percelen, of de gebruiker of eigenaar van een gebouw of appartement op het betreffende perceel.
ZSC	Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam. Netwerk van Zeeuwse gemeenten met hun partners en kennisinstellingen ter bevordering van initiatieven op het gebied van klimaatadaptatie, leefbaarheid en stadsvernieuwing. Kennisinstellingen die deelnemen in het ZSC zijn onder andere: Kadaster, Platform 31 en het Expertteam Woningbouw (RVO).

COLOFON

Uitgave

Provincie Zeeland

Fotografie

Provincie Zeeland

Henk van den Doel (foto omslag)

Laura Goense

Johanna Smit

Sara Theenaart

Opmaak en Print

Provincie Zeeland

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 19 juli 2022.

