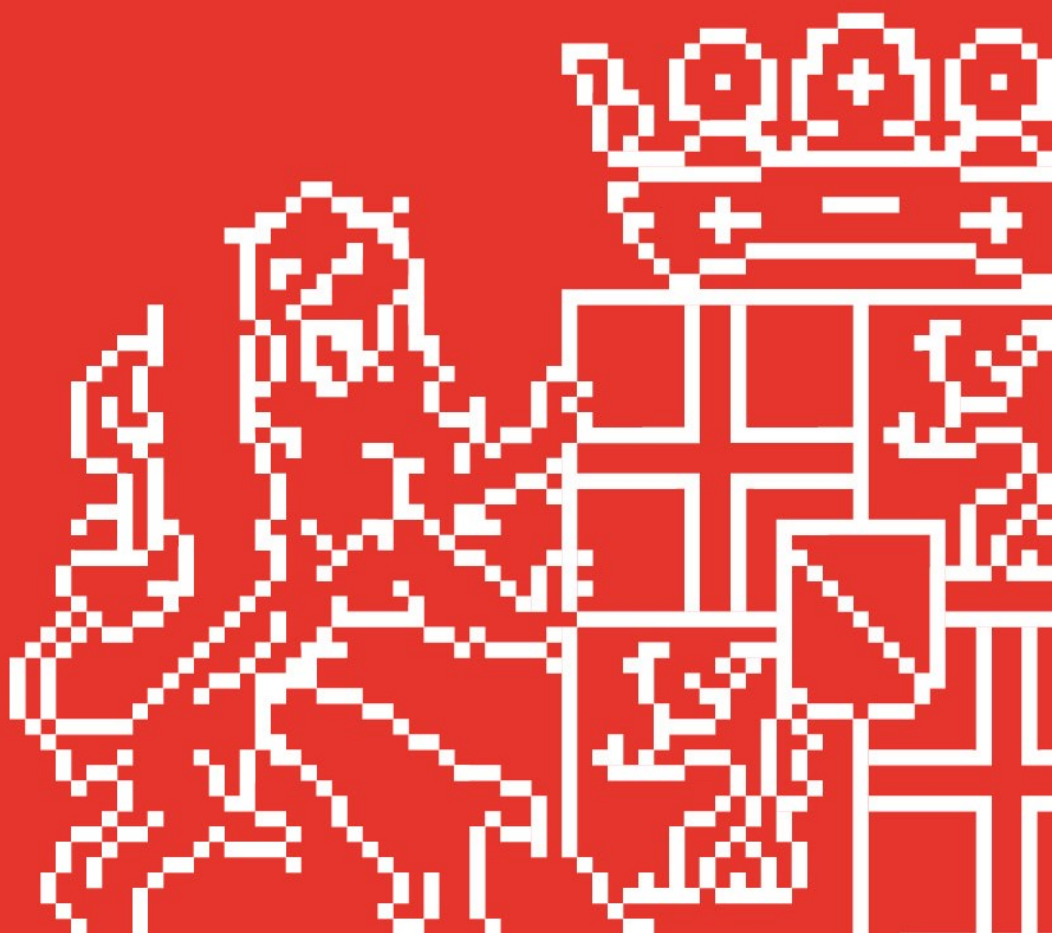




NOTA GRONDBELEID 2024-2028

Publicatiedatum 2024
Status Definitief
Documentnummer UTSP-195578703-108893



Inhoudsopgave

Nota grondbeleid 2024-2028	1
Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	4
2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving	6
2.1. De Omgevingswet	6
2.2. Rijksbeleid in samenhang met provinciaal beleid	6
2.3. Didam	6
2.4. Landinrichting	7
2.5. Pacht	7
2.6. Ontwikkelingen op de grondmarkt.	8
3 Ontwikkelingen binnen de provincie Utrecht	9
3.1. Nieuwe taken provincies	9
3.2. Nieuwe provincie brede opgaven voor het landelijk gebied	9
3.3. Overige ruimtelijke opgaven uit recent beleid	9
4 Kaders en uitgangspunten grondbeleid	11
4.1. Aard van het grondbeleid	11
4.2. Grondtransacties	11
4.3. Grondbezit en -beheer	12
4.4. Verantwoording en bestuurlijke informatie	13
5 Grondstrategie	14
5.1. Regie met grondstrategie	14
5.2. Grondstrategie en instrumentenkoffer	14
5.3. Bestuurlijk kader	14
5.4. Inzet grondinstrumenten	15
5.5. Grondstrategieplan	16
6 Pachtbeleid provincie Utrecht	17
6.1. Huidig beleidskader	17
6.2. Impact transitie landelijk gebied op pachtbeleid	17
6.3. Aanpassing pachtbeleid 2024-2028	18
6.3.1. Impact UPLG-doelen op pachtbeleid van andere grote verpachters	19
6.4. Overig beheer	19
6.4.1. Verhuur percelen losse grond	19
6.4.2. Verhuur jachtrechten en visrechten	19
6.5. Uitvoeringskader pacht	19
7 Borging en risicobeheersing	21
7.1. Rol Gedeputeerde Staten	21

7.2. Rol gedeputeerden	21
7.3. Rol team Grondzaken en Bedrijfsvoering	22
7.4. Voorkomen ondermijnende activiteiten.....	22
8 Financiële verantwoording en het risicomanagement.....	23
8.1. Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	23
8.2. Aanbesteding.....	23
8.3. Europese Staatssteunregels.....	23

1 Inleiding

Provinciale Staten is ingevolge artikel 20, derde lid, van de Financiële verordening provincie Utrecht bevoegd tot de vaststelling van beleidskaders. Het beleidskader voor actief strategisch grondbeleid is in november 2022 vastgesteld en daarmee is een aanvullende keuze gemaakt voor actief grondbeleid door de opbouw van een groundbank. Het Beleidskader strategisch grondbeleid hoort bij de Nota en het Uitvoeringskader grondbeleid 2020. De drie documenten vormen samen het grondbeleid van de Provincie Utrecht. Met de Nota grondbeleid 2020 is een eerste stap gezet richting centraliseren van en het periodiek – elke 4 jaar - vaststellen van het grondbeleid voor de provincie Utrecht.

Deze Nota grondbeleid 2024-2028 is de logische volgende stap en vormt de uitvoeringsschakel tussen de opgaven vanuit beleid, de huidige- en de aankomende wetgeving en de keuze voor een meer actief grondbeleid. Het Beleidskader strategisch grondbeleid (groundbank) blijft hierbij actueel. In de nota is de Omgevingswet verwerkt evenals de regels rondom het Didam arrest. Het provinciaal pachtbeleid is in hoofdstuk 5 uitgewerkt, waarmee het pachtbeleid onderdeel is geworden van deze Nota grondbeleid.

Sinds de Nota grondbeleid van 2020 hebben de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de provincie Utrecht verder vorm gekregen, zoals beschreven in o.a. de Omgevingsvisie 2021. De Omgevingsvisie geeft de eerste richtinggevende doelen. De verdere uitwerking van het Utrechtse Programma Landelijk Gebied (UPLG) en de Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) zijn van invloed op de invulling van het grondbeleid. Daarmee is het grondbeleid opgabegericht en grond een middel om de beleidsdoelen mede te realiseren. Het grondbeleid sluit aan bij de rol die de provincie heeft in een bepaalde opgave of gebiedsgerichte aanpak. Grondbeleid is niet leidend, maar is ondersteunend aan de realisatie(strategie) van onze doelen en provinciale opgaven.

*In de **Omgevingsvisie 2021** is het als volgt verwoord: **Slim combineren en ontwikkelingen concentreren**
We willen onze visie bereiken door functies slim te combineren en ontwikkelingen te concentreren. Alleen dan is het mogelijk om onze ambities en opgaven te realiseren. We moeten concentreren en combineren om bijvoorbeeld een plek te geven aan de stedelijke ontwikkelingen, het opwekken van duurzame energie en de groene en blauwe ontwikkelingen. Dit is het hart van de Omgevingsvisie en het vormt de basis voor al ons beleid en uitvoering.*

De grote opgaven waar de provincie voor staat en de schaarste van grond, vraagt om een actief grondbeleid. Uitsluitend faciliterend, passief, grondbeleid past niet bij de wens om de uitvoeringskracht te versterken en meer gericht regie te voeren. Die regie bepaalt ook de keuze van de inzet van het grondinstrumentarium welke het meest geschikt wordt gedacht voor het realiseren van de beleidsopgaven. Dit komt op een later moment aan de orde in de grondstrategieplannen die bij de gebiedsplannen worden opgesteld. Voor het grondinstrument pacht maken we hier een uitzondering. Pacht is een belangrijk onderdeel van het noodzakelijke beheer van de provinciale gronden en is daarmee een vast onderdeel van het gevoerde grondbeleid en deze nota.

Uitvoeringskader

Het grondbeleid van de provincie Utrecht wordt uitgewerkt in een Uitvoeringskader dat toepasbaar is op de verschillende uitvoeringstaken van de provincie, met als voorbeelden mobiliteit, natuur, de opgaven uit het Utrechtse Programma Landelijk Gebied (UPLG) en enkele grondexploitaties. Het Uitvoeringskader gaat over “het hoe” er invulling wordt gegeven aan het grondbeleid en wordt door het college van Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen (recente) ontwikkelingen in wet- en regelgeving aan bod en hoe deze van invloed zijn op het provinciale grondbeleid. In paragraaf 2.6 wordt gekeken naar de ontwikkelingen op de grondmarkt.

In hoofdstuk 3 wordt uitgelegd wat de context is van het provinciale grondbeleid. Hier wordt beschreven welke relaties het grondbeleid heeft met de andere beleidsterreinen van de provincie. Ook wordt vooruitgekeken naar de ontwikkelingen in het landelijk gebied, de beleidsopgaven die daar voorliggen en hun weerslag hebben op de inzet van grond en daarmee op het grondbeleid.

Hoofdstuk 4 geeft de kaders en uitgangspunten van het grondbeleid, welke sinds 2020 niet zijn gewijzigd.

Hoofdstuk 5 blikt vooruit naar de op te stellen grondstrategieplannen welke volgen op de gebiedsplannen uit de gebiedsgerichte aanpak.

Hoofdstuk 6 is een uitwerking van het voorgenomen pachtbeleid zoals dit in de provincie Utrecht de komende jaren verder vorm zal krijgen.

In hoofdstuk 7 wordt aangegeven wat de basis- en handelingsprincipes zijn van de provincie als het gaat om borging en risicobeheersing van het grondbeleid en worden de rollen en bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten uitgelegd evenals de rol van het team Grondzaken en Bedrijfsvoering daarin.

In hoofdstuk 8 komt de financiële verantwoording en het risicomangement aan bod.

2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

2.1. De Omgevingswet

De in de Nota grondbeleid 2020 aangekondigde Omgevingswet is nu per 1 januari 2024 in werking getreden. Deze wet vereenvoudigt het oude stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving. “De Omgevingswet zorgt ervoor dat de overheid als geheel in het fysieke domein en de brede leefomgeving beter samenwerkt. Dat levert voor burgers en bedrijven duidelijkheid op bij het aanvragen van vergunningen en het maken van plannen. Daarbij kijken overheden naar het geheel van de ontwikkeling of voorgenomen activiteit, in plaats van beoordeling op aparte delen onafhankelijk van elkaar” (uit de kamerbrief 30 juni 2023 kenmerk 2023-0000385852).

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft consequenties voor de rol van de provincies. De Omgevingswet bevat onder andere de Aanvullingswet grondeigendom. Deze wetwijziging heeft onder meer een nieuwe onteigeningsprocedure tot gevolg, waardoor de onteigeningsbevoegdheid bij Provinciale Staten komt te liggen. Provinciale Staten neemt hiervoor een onteigeningsbesluit waar dit voorheen door een Koninklijk Besluit (van de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat) werd verkregen. De bestuursrechter toetst het besluit. Ook de Wet voorkeursrecht is opgegaan in een hoofdstuk 9 van de Omgevingswet. Een voorkeursrecht kan door de provincie alleen worden ingezet voor een provinciaal belang. Dit is een passief instrument aangezien het initiatief om te verkopen bij de grondeigenaar blijft. Vaak wordt dit instrument gecombineerd met de voorbereiding op een onteigeningsbesluit. De procedure verloopt anders dan in het verleden, met name de termijnen zijn aangepast.

Een ander instrument dat voor grondbeleid tot beschikking is gekomen is de stedelijke herverkaveling. Eigenaren kunnen hiermee makkelijker plannen realiseren door ook vastgoed met elkaar te ruilen, niet alleen de (onder)grond. Omdat de stedelijke opgave vooral voor gemeenten geldt wordt hier in het provinciaal grondbeleid, toch vooral gericht op het landelijk gebied, verder niet op ingegaan.

2.2. Rijksbeleid in samenhang met provinciaal beleid

In september 2020 presenteerde het Rijk de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) welke dit jaar wordt aangescherpt. In de NOVI heeft het Rijk de nationale keuzes weergegeven en heeft zo ook een richtinggevend kader geschetst voor het maken van decentrale keuzes. In de Omgevingsvisie provincie Utrecht (2021) is dit op regionaal niveau uitgewerkt. De uitdaging binnen onze provincie is als volgt omschreven: ‘hoe zorgen we ervoor dat we op zo’n manier groeien, dat iedereen hier prettig en gezond kan leven? Het gaat om veel meer dan voldoende huizen bouwen alleen. Inwoners gaan naar hun werk, verbruiken energie en hebben behoefte aan groen en recreatie. Om onze provincie mooi en leefbaar te houden en tegelijkertijd ruimte te bieden aan de ontwikkelingen die op ons afkomen, zetten we in op combineren en concentreren.’

Het Rijk werkt samen met partijen in programma’s de NOVI op onderdelen nader uit zoals bijvoorbeeld in het Programma Energiehoofdstructuur of het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Het NPLG bevat de gebiedsgerichte opgaven en maatregelen voor natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat (Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (bijlage bij Kamerstuk 34 682, nr. 96) waaraan in de gebiedsprogramma’s van de provincies uitvoering wordt gegeven. Voor provincie Utrecht wordt dit in het Utrechtse Programma Landelijk Gebied (UPLG) verder uitgewerkt.

Zowel de doelen uit de Omgevingsvisie als die van het UPLG hebben impact op het gebruik en de inzet van grond. De doelen bepalen voor een (groot) deel de inzet van grondbeleid om tot tijdige realisatie te komen. De opgaven die vanuit het Rijk bij de lagere overheden worden neergelegd hebben dan ook zeker invloed op het provinciale grondbeleid.

2.3. Didam

Naast nieuwe wetgeving zijn er ook rechterlijke uitspraken welke invloed hebben op het grondbeleid. Het ‘Didam-arrest’ van de Hoge Raad van 26 november 2021 (ECLI:NL:HR: 2021:1778) is daar een sprekend voorbeeld van. De Hoge Raad oordeelt in deze uitspraak dat een overheidsorgaan (in dit geval een gemeente) een vastgoed-object dat zij in eigendom heeft, niet een-op-een aan een projectontwikkelaar mag verkopen, als er (naar verwachting) voor dat vastgoed meerdere potentiële gegadigden zijn. Het gelijkheidsbeginsel staat hieraan in de weg.

Een overheidslichaam dient openbaarheid te betrachten en transparant te zijn bij de verkoop van onroerend goed. Onroerend goed omvat de grond en de gebouwen die erop staan. Het betrachten van openbaarheid en transparantie is alleen mogelijk door vooraf te onderzoeken welke partijen (potentieel) interesse hebben in het verkrijgen van de zaak. Er moet daarom een openbare en transparante selectieprocedure plaatsvinden om de gegadigden te vinden. Dit is alleen niet nodig als er op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria één serieuze gegadigde is. Het voornemen om aan deze gegadigde, in plaats van openbaar, te verkopen moet voorafgaande aan de verkoop aan de hand van genoemde criteria gemotiveerd bekend gemaakt worden.

Ondanks dat verkoop het vaakst voorkomt zijn de regels die de Hoge Raad in dit arrest heeft geformuleerd van ook van toepassing op iedere uitgifte door een overheid(-slichaam). Dus ook bij verhuur, bruikleen of ingebruikgeving om-niet (dat wil zeggen gratis/ zonder tegenprestatie), pacht, erfpacht, onder welke naam ook. Dat betekent dat bij alle uitgiften van een onroerende zaak de provincie het gelijkheidsbeginsel toepast en gelijke kansen biedt aan eenieder. Dit wordt gedaan door een kennisgeving te publiceren waarin de criteria worden bekendgemaakt. De kennisgeving wordt door team Grondzaken en Bedrijfsvoering opgesteld. Hiermee sluit het grondbeleid van de provincie Utrecht aan bij de meest recente rechtspraak.

2.4. Landinrichting

Vrijwillige kavelruil in het landelijk gebied is een instrument wat al langere tijd bestaat en ook door provincie Utrecht wordt toegepast in diverse gebiedsprocessen. De wettelijke variant (Omgevingswet 12.3 voorheen wet inrichting landelijk gebied, WILG) is vanwege de grote opgaven waar we voor staan ook weer meer in de belangstelling komen te staan. Het instrument landinrichting biedt provincies de mogelijkheid om, als rijks- en provinciale doelen niet op vrijwillige basis te realiseren zijn, met overheidsbesluiten werken uit te voeren en een daarmee samenhangende herverkaveling te realiseren. De WILG is inmiddels opgegaan in de Omgevingswet (hoofdstuk 12). Inhoudelijk heeft dit weinig gevolgen. Gedeputeerde Staten stellen een gebiedsgericht inrichtingsprogramma vast (voorheen inrichtingsplan) en kunnen tegelijk ook het inrichtingsbesluit vaststellen. Het inrichtingsbesluit bevat de inrichtingsmaatregelen en voorzieningen die burgers, bedrijven en andere overheden binden. Het inrichtingsbesluit is vatbaar voor bezwaar en beroep (afdeling 3.4 Awb). Iedereen kan bij GS een zienswijze indienen over het ontwerp-inrichtingsbesluit. Een belanghebbende kan een beroepschrift indienen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Medewerking van grondeigenaren dwingt de overheid door tussenkomst van de civiele rechter af. Deze niet vrijwillig meewerkende partij krijgt dan vervangende grond maar geen volledige schadeloosstelling zoals bij onteigening het geval is.

Nieuw inzicht in het toepassen van het instrument vanuit met name het Kadaster, geeft aan dat er sprake is van een kortere doorlooptijd en lagere kosten waarbij er meer mogelijkheden tot participatie zijn dan voorheen het geval was. De huidige situatie waarbij de provincie de regie en uitvoering heeft voor de transitie van het landelijke gebied en de ontwikkelde technische GIS-kennis zijn redenen om deze mogelijkheid van de toepassing van de Landinrichting de komende tijd verder te onderzoeken. Zowel het Kadaster als het Rijk (ministerie van LNV) leveren hier een bijdrage aan (in 2024 lopen diverse onderzoeken). Een nadeel kan zijn dat de Landinrichting over het algemeen wel een instrument is om in te zetten bij een kavelruil van enige omvang (minimaal ca. 3.000 hectares) en dat geen gebouwen mee kunnen in het ruilproces. Het instrument is daarmee niet voor alle gebiedsprocessen geschikt.

2.5. Pacht

Zoals ook al aangegeven in de Nota grondbeleid van 2020 zijn er plannen om de pachtwetgeving in de komende jaren te herzien. Ook de huidige (demissionair) minister van LNV is hierover in overleg met diverse veldpartijen en de Tweede Kamer.

De systematiek van de vigerende pachtwetgeving stimuleert nu vooral het gebruik van kortlopende geliberaliseerde pachtovereenkomsten. De minister heeft in zijn kamerbrief van 27 februari 2023 ([Kamerbrief over stand van zaken pachtbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)) aangegeven dat *meer dan 90% van de nieuwe pachtcontracten kortlopende (< 6 jaar) geliberaliseerde pachtcontracten betreft*. Het nadeel van deze kortlopende pachtcontracten is dat agrarische ondernemers te weinig zekerheid krijgen en ook vaak een relatief hoge pacht prijs betalen. Reguliere pacht en langlopende (> 6 jaar) geliberaliseerde pacht valt onder de pachtnorm welke jaarlijks per regio de maximale pacht prijs bepaalt.

In dezelfde brief aan de Tweede Kamer is de huidige stand van zaken met betrekking tot het pachtbeleid geschetst. De inzet op het nieuwe beleid is gericht op het bevorderen van langjarige (liberale) pacht waar nu kortlopende liberale pacht gebruikelijk is. Dit sluit aan op de huidige (praktijk-)ervaringen waarbij de uitputting van de bodem een belangrijk nadelig gevolg van kortlopende pacht lijkt te zijn. Om verdere verslechtering van de Nederlandse

bodem te voorkomen als gevolg van wisselend en intensief gebruik, wordt daarom het instrument van de (kortlopende) liberale pacht aangepast.

Daarnaast is de landelijke beleidswijziging noodzakelijk om de mogelijkheden voor verpachters te vergroten om duurzaamheidseisen te stellen. Op dit moment worden duurzaamheidsvoorwaarden onder omstandigheden door de grondkamers (het orgaan dat pachtcontracten beoordeelt) buitensporig verklaard waardoor deze geschrapt worden. Dit is met name het geval als de pachtprijs niet in verhouding staat tot de gebruiksbeperkingen. Binnen provincie Utrecht kent de zogenaamde 'natuurpacht' een veel lagere pachtprijs vanwege de beperkingen zoals het niet bemesten en beperkt maaien. De gangbare agrarische pacht heeft minder beperkingen en een daarbij passende pachtprijs. Hiermee is het risico op buitensporig verklaring gering. In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op de ontwikkelingen in het provinciale pachtbeleid.

2.6. Ontwikkelingen op de grondmarkt

De grondmarkt in Nederland wordt al langere tijd beïnvloed door toenemende schaarste wat leidt tot hogere grondprijzen, vooral in stedelijke gebieden en drukke regio's zoals de Randstad. De druk uit het stedelijk gebied neemt toe wat tot stijgende grondprijzen heeft geleid. Deze druk wordt extra beïnvloed door de concurrerende vraag van de energietransitie (zonneparken en windmolens) en natuuropgaven. Ook de vraag onder agrarische bedrijven is groot maar de grondmobiliteit onder agrariërs geeft landelijk de laatste 10 jaar een dalende trend (bron: themabericht Kadaster 3e kwartaal 2023 door Kadaster en WUR). De verwachting is echter wel dat agrarische bedrijven over een groter grondoppervlak dienen te beschikken om te kunnen voortbestaan. Wat voor gevolgen het afnemen van het aantal agrarische bedrijven – door stoppersregelingen en natuurlijk verloop – zal hebben op de grondmarkt is nog niet te voorspellen. Uit een verdiepende landbouwanalyse (door Connecting Agri&Food, [Verdiepende Landbouwanalyse Utrecht \(connectingagriandfood.nl\)](https://www.connectingagriandfood.nl) juni 2023) voor Utrecht blijkt dat stoppende agrariërs geneigd zijn hun grond te behouden.

3 Ontwikkelingen binnen de provincie Utrecht

3.1. Nieuwe taken provincies

In de Nota grondbeleid 2020 zijn taken genoemd welke al geruime tijd bij de provincies zijn neergelegd. De uitvoering van het Natuur Netwerk Nederland (NNN) is een opgave voor de provincie Utrecht waar grond een belangrijk ingrediënt voor is. In 2013 is 30.000 ha Ecologische Hoofdstructuur (nu NNN) vanuit het Rijk aan de provincie overgedragen en daarbij is een extra opgave afgesproken van 1.570 ha te realiseren per eind 2027. Deze opgave moet de komende jaren worden afgerond (de opgave beslaat per 2024 nog circa 535 ha).

Nu komen daar de komende jaren de (extra) opgaven vanuit het Utrecht Programma Landelijk Gebied en de Gebiedsgerichte Aanpak bij. Het (concept-)UPLG wordt verder uitgewerkt en kent o.a. opgaven voor Groen Groeit Mee, de Bossenstrategie, de bescherming van de Beekdalen en Groen Blauwe Dooradering welke een (aanzienlijke) ruimtelijke opgave hebben waarvoor de (onder)grond van belang is. Deze opgaven worden de komende jaren verder uitgewerkt.

Actueel is ook de landelijke Aanpak Piekbelasting (APB) vanuit de stikstofopgave. Hierin heeft het Rijk de regie maar zijn er gevolgen voor de regionale aanpak in de provincies te verwachten. De provincie is hierbij dan ook nauw betrokken zodat de gevolgen voor de gebiedsopgaven niet uit het oog worden verloren. Door gebruik te maken van de landelijke 'stoppers'-regelingen staken agrariërs hun huidige agrarische activiteiten. Zij kunnen overschakelen naar andere, minder stikstof veroorzakende activiteiten of helemaal stoppen met hun bedrijf. Dit laatste heeft gevolgen in het landelijke gebied voor o.a. de leefbaarheid maar biedt ook kansen voor blijvende agrariërs om met de vrijkomende gronden te extensiveren. In dat proces kan en wil de provincie een rol spelen. De APB biedt ook kansen om opgaven – natuur, stikstof, bodem, klimaat, water - met elkaar te koppelen. Hierbij is de inzet van grondposities zeker ook aan de orde.

De agrarische grond zelf is echter geen inzet bij de APB. Het staat agrariërs vrij hun grond te verkopen, in te zetten voor een andere agrarische activiteit (bijvoorbeeld akkerbouw i.p.v. veehouderij) of te verpachten. Onze provincie zal, indien ze agrarische grond aangeboden krijgt, deze eventueel verwerven om in te zetten in gebiedsprocessen. De grond wordt dan aangekocht – tegen marktwaarde - in het kader van strategische aankoop en komt daarmee in de provinciale grondbank. De mogelijkheid om verschillende opgaven te combineren met de aangekochte gronden heeft daarbij de voorkeur.

3.2. Nieuwe provincie brede opgaven voor het landelijk gebied

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het landelijke stikstofbeleid zijn recente grote ontwikkelingen met gevolgen voor het grondgebruik en -bezit binnen de provincie Utrecht. Daarnaast ontwikkelt de provincie Utrecht binnen haar grenzen voor negen gebieden een gebiedsgerichte aanpak (GGA) waarbij grond ingezet kan worden voor het behalen van andere doelen in het landelijk gebied. Denk daarbij aan tegengaan van bodemdaling en verdroging, klimaatverandering, verbeteren van de waterkwaliteit en -kwantiteit en het bevorderen van extensivering in de landbouw.

Deze doelen hangen voor een groot deel samen met het grondgebruik binnen de provincie. Met strategische aan- en verkoop of kavelruil kan het gewenste grondgebruik worden beïnvloed, maar ook door bestaande en nieuw te ontwikkelen subsidieregelingen voor zelfrealisatie van natuur en aangepaste voorwaarden van verpachting van de gronden in bezit van de provincie. Pacht kan hiermee vooruitlopen op toekomstige functies van gronden. Naar verwachting heeft het bovengenoemde beleid gevolgen voor de grondportefeuille, in die zin dat de provincie vaker (tijdelijk) eigenaar is van gronden welke moeten worden beheerd om later ingezet te kunnen worden in de gebiedsprocessen ten behoeve van de transitie in het landelijk gebied.

3.3. Overige ruimtelijke opgaven uit recent beleid

Naast de al bestaande gebiedsprocessen en het nieuwe UPLG zijn in de Omgevingsvisie van 2021 kaders geschetst van de opgaven die bestaan in alle gebieden binnen de provincie Utrecht. In het coalitieakkoord 2023-2027 zijn de opgaven van de Omgevingsvisie nogmaals benadrukt. Het gaat dan om ruimte voor de ontwikkeling op het gebied van energietransitie (zonneparken of windmolens), ruimte voor mobiliteit en wonen, ruimte voor recreatie, het behoud van open landschappen en het tegengaan van bodemdaling of het vasthouden van water. Veel van deze opgaven vragen om de inzet van grond. De inzet van het grondbeleid, het gebruik van welk instrumentarium, wordt beïnvloed door de opgave welke op de grond rust. Naast de fysieke ruimtelijke opgave is de planning voor de realisatie ook van belang voor de inzet van het beschikbare grondinstrumentarium. Vrijwillige verwerving van grond is op een bepaald moment niet meer voldoende. Als de opgave dan niet is gerealiseerd zal een dwingend instrument zoals onteigening noodzakelijk worden om de doelen die gesteld zijn tijdig te kunnen realiseren. Omdat de onteigeningsprocedure hiervoor een bepaalde doorlooptijd heeft zal hiermee op tijd gestart moeten worden. Dit zal in de grondstrategieplannen verder worden uitgewerkt.

Door als provincie ook actief grondbeleid in te zetten zoals met het 'Beleidskader strategisch grondbeleid' (november 2022) is vastgesteld, is de mogelijkheid ontstaan om een provinciale grondbank als grondinstrument in te zetten. Hiermee komen beleidsdoelen die in samenwerking met partijen of via participatie trajecten niet, of niet tijdig kunnen worden gehaald, dichterbij. Hierbij gaat het wel nog steeds om vrijwillige verwerving.

Onderstaande opgaven zijn benoemd in de Omgevingsvisie 2021 en het coalitieakkoord van 2023-2027 en kennen allemaal in meer of mindere mate een grondcomponent.

*Integrale aanpak van de **grote opgaven uit het coalitieakkoord 2023** (ook gebaseerd op de Omgevingsvisie 2021) welke in meer of mindere mate samenhangen met grondbezit, grondgebruik en grondbeheer:*

- toekomstbestendige natuur en landbouw
 - wonen en werken
 - water, bodem en klimaatadaptatie
 - duurzame energie
 - duurzaam, gezond en veilig bereikbaar (mobiliteit)
 - stad en land gezond (Groen groeit mee, recreatie en sport)
 - levend landschap, erfgoed en cultuur
-

4 Kaders en uitgangspunten grondbeleid

De kaders en uitgangspunten van het grondbeleid zijn in de voorgaande Nota grondbeleid eveneens behandeld en komen neer op de aard van het grondbeleid, de handelwijze van de provincie bij transacties en de uitgangspunten bij verwerving, bezit en (tijdelijk) beheer van grond. Hierin is sinds 2020 weinig gewijzigd.

4.1. Aard van het grondbeleid

A. Grondbeleid is opgavegericht

Een belangrijk kader binnen het grondbeleid is dat de provincie opgavegericht werkt. Grond is een van de middelen die door provincie ingezet kunnen worden om haar (maatschappelijke) doelen te bereiken. Grondbezit is nooit een doel op zich. In die context behelst het grondbeleid de spelregels voor de inzet van het grondinstrumentarium. In de op te stellen grondstrategieplannen bij de gebiedsplannen worden de beschikbare (wettelijke) grondinstrumenten gekoppeld aan de beleidsdoelen of opgaven en de termijn waarin deze gerealiseerd zouden moeten zijn. De uiteindelijke keuze van het gebruik van een bepaald grondinstrument is daarmee maatwerk. Dit maatwerk wordt verder uitgewerkt in projecten en de gebiedsplannen. In de initiatiefase van een dergelijk project wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de provincie het middel grond actief dan wel passief inzet om haar doelen te realiseren. Dit moet passen binnen de kaders van de Nota grondbeleid en het bijbehorende Uitvoeringskader. De grondstrategieplannen geven een richtlijn voor het verder uitwerken van de meest passende grondinstrumenten. Denk aan vrijwillige verwerving of de inzet van een kavelruil.

Deze werkwijze bevordert het inzicht in het handelen van de provincie, ten behoeve van transparantie en rechtmatigheid en wordt in het volgende hoofdstuk verder toegelicht.

4.2. Grondtransacties

De provincie heeft een verantwoordelijkheid om te handelen als rechtmatige en betrouwbare overheid. Hieruit volgt dat de provincie bij grondtransacties marktconform, openbaar, conform gelijkberechtiging en transparant handelt. Ook wil de provincie risico's in relatie tot grondtransacties inzichtelijk krijgen en beheersen.

A. De provincie handelt marktconform

De provincie gedraagt zich marktconform wanneer zij het grondinstrumentarium inzet. Marktconforme voorwaarden vormen de basis voor aankoop, verkoop, huur, verhuur, pacht, erfpacht en (tijdelijk) beheer. De provincie handelt zodanig dat de markt zo min mogelijk wordt verstoord¹.

B. De provincie handelt transparant, openbaar en conform gelijkberechtiging

Grondverkoop is in beginsel niet aanbesteding plichtig. De provincie moet zorgen dat er transparant wordt gehandeld bij grondtransacties en conform het beginsel van gelijkberechtiging². Met gelijkberechtiging wordt bedoeld dat alle actoren op de grondmarkt gelijke kansen en een gelijke behandeling krijgen. Onder gelijke omstandigheden wordt er geen onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën eigenaren. Overigens kunnen er wel objectgerichte eisen gesteld worden aan actoren alsmede eisen ten aanzien van (kosten)efficiëntie, betrouwbaarheid (Wet Bibob) en realiseerbaarheid (certificering). Zie ook hoofdstuk 2.3 over Didam.

Verantwoording over het handelen van de provincie is ook een belangrijk onderdeel van transparantie. Dit is hierna opgenomen in Hoofdstuk 4.4: Verantwoording en bestuurlijke informatievoorziening.

C. Strategische verwerving is mogelijk

Strategische verwerving, ook wel anticiperende verwerving, houdt in dat grond wordt verworven nog voordat er concrete plannen zijn voor de betreffende grond. Dit is met de instelling van de provinciale groundbank in november 2022 mogelijk gemaakt. Het uit te voeren beleid in het landelijke gebied vraagt om een actievere rol van de overheid en strategische verwerving is een smeermiddel om beleidsopgaven te realiseren. Hiervoor is een budget vrijgemaakt van € 20 mln. De (actief) verworven grond wordt bijvoorbeeld weer verkocht nadat de gewenste functieverandering is verzekerd. Bij verkoop van de grond in een gebiedsproces valt de opbrengst weer terug in het budget van de groundbank. De grond heeft dan mogelijk een andere bestemming of gebruiksbepalingen gekregen (door middel van een kwalitatieve verplichting) waardoor de waarde van de grond is afgenomen. Dit verschil, afwaardering, kan mogelijk via een landelijk budget uit het Transitiefonds (TF) weer terugvloeien naar de provincie. Op dit moment – voorjaar 2024 - is nog dit nog niet duidelijk. De verkenning voor de inzet van dit instrument vindt nog plaats.

¹ Bedoeld wordt hier dat de provincie niet een dermate kwantitatieve aan- respectievelijk verkoop in een korte tijd doet die nadelige gevolgen heeft voor de grondprijs in dat gebied.

² Zie algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de afspraken die zijn vastgelegd in het Akkoord van Utrecht.

Dit wil overigens niet zeggen dat de provincie elk perceel wat wordt aangeboden ook daadwerkelijk aankoopt. Contouren van een plan of te behalen doelstellingen binnen een gebied zorgen voor de onderbouwing om tot aankoop over te gaan. In de gebiedsplannen en de daarbij behorende grondstrategieën wordt dit verder uitgewerkt en onderbouwd.

In het Coalitieakkoord Utrecht 2023-2027 is het als volgt verwoord: Onze grondbank gebruiken we om grond in te zetten bij gebiedsprocessen. Daarnaast kunnen we deze provinciale grond tijdelijk (circa 3-5 jaar) gebruiken voor agrariërs die hun bedrijf omvormen naar een duurzaam boerenbedrijf. Om te verduurzamen is er soms een periode meer grond nodig voordat hun bedrijf is omgevormd, of tot zij zelf meer grond hebben aangekocht. Een en ander doen we zoals past binnen het (huidige) grondbeleid.

D. De provincie voert geen grondexploitaties uit, tenzij

De provincie voert in principe zelf geen nieuwe grondexploitaties uit in de zin van de Omgevingswet (afdeling 13.7 voorheen Wet ruimtelijke ordening, afdeling 6.4), die gericht zijn op het ontwikkelen en verkoop van bouwrijpe grond ten behoeve van woningen, bedrijven of kantoren. Zij kan wel deelnemen in grondexploitaties via bijvoorbeeld een PPS-constructie (verbonden partij). Argument hiervoor is dat het uitvoeren van grondexploitaties geen primair onderdeel is van de provinciale taken en ook niet structureel organisatorisch is geborgd. De provincie wijkt alleen af van dit uitgangspunt wanneer de opgave dit vereist. In dat geval moet de noodzaak gemotiveerd worden en dient aan de grondexploitatie een realisatiestrategie en een besluit van Provinciale Staten ten grondslag te liggen. Op dit moment voert de provincie nog twee grondexploitaties uit, te weten Hart van de Heuvelrug en Vliegbasis Soesterberg.

E. Natuurcompensatiebank

De provincie heeft een natuurcompensatiebank waarmee zij versnippering in de aanleg van compensatienatuur probeert tegen te gaan. Hiertoe kan de provincie besluiten om percelen grond aan te kopen en deze toe te voegen aan het natuurareaal. De initiatiefnemers van ruimtelijke projecten die een natuur compensatieplicht hebben gekregen, kunnen hiervoor een overeenkomst afsluiten met de provincie. De provincie voert dan tegen betaling de compensatie uit op gronden van de natuurcompensatiebank.

4.3. Grondbezit en -beheer

A. Grondbezit is tijdelijk, tenzij

De provincie heeft een aantal gronden (langdurig) in bezit die nodig zijn voor de eigen bedrijfsvoering en de uitvoering van wettelijke taken of provinciale doelen. Hierbij valt te denken aan het vastgoed van de provincie ten behoeve van de bedrijfsvoering, ten behoeve van de infrastructuur (wegen en vaarwegen) en openbaar vervoer. Het langdurige beheer van deze gronden wordt in principe door de provincie zelf uitgevoerd. Richtlijnen hiervoor zijn opgenomen in de nota Investerings en de onderliggende nota's Kapitaalgoederen Mobiliteit en Bedrijfsvoering. Gronden onder bijvoorbeeld brandstofverkooppunten, steigers en opstelplaatsen voor telecommasten worden verhuurd of in (erf)pacht uitgegeven.

Grond waarvan duidelijk is dat deze niet meer nodig is voor het realiseren van beleid en niet van strategisch belang is voor de provincie Utrecht wordt verkocht. Dit is onderdeel van de beoordeling van onderliggende balansposten bij het opstellen van de jaarstukken.

Grondbezit blijft daarmee in beginsel tijdelijk en geen doel op zich, maar altijd een middel voor realisatie van de doelen, ook als de realisatie van de doelen in het huidige beleid een langere horizon heeft. Het is daarmee mogelijk gronden langer in bezit te houden en daarmee bij te dragen aan doelrealisatie op een langere termijn zoals hierboven ook aangegeven onder 4.2.C.

B. Tijdelijk beheer is gericht op de doelstelling van de grond

Tijdelijk beheer is erop gericht om de gronden tijdig en volledig over te dragen aan het programma, het project of de eindgebruiker. Het tijdelijk beheer is gericht op de toekomstige functie. Tijdelijk beheer mag geen nadelige gevolgen hebben voor het tot uitvoering brengen van het doel/programma waarvoor de grond is aangekocht. Tijdelijk beheer wordt binnen de provincie Utrecht uithanden gegeven door het verpachten van de agrarische gronden aan agrariërs in de (directe) omgeving. Grond welke voor de ontwikkeling van natuur of andere UPLG opgaven is aangekocht wordt op een zodanige manier verpacht dat de bodem geschikt blijft of wordt gemaakt voor de ontwikkeling van natuur of andere beleidsdoelen. Indien het noodzakelijk is gronden langere termijn in bezit te houden heeft dit eveneens gevolgen voor dit beheer. Het pachtbeleid wordt hierop ingericht.

C. Tijdelijk beheer past binnen de begrotingskaders

De lasten en baten van tijdelijk beheer komen ten laste respectievelijk ten bate van het betreffende uitvoeringsbudget van een project/programma. Dit betekent dat de baten en lasten van tijdelijk beheer onderdeel zijn van de beslissing om over te gaan tot aankoop van grond. De exploitatie van het tijdelijk beheer van provinciale

gronden moet opgenomen zijn in de begroting van de provincie. Wanneer bij berekening, voorafgaande aan de aankoop, blijkt dat het uitvoeren van tijdelijk beheer niet past binnen de begrotingskaders (rekening houdende met beheer gericht op de toekomstige functie) is een (bestuurlijk) besluit noodzakelijk conform de begrotings- en investeringskaders van de provincie.

Wanneer tijdelijk beheer door derden wordt uitgevoerd is opbrengstmaximalisatie niet het uitgangspunt³. De provincie hanteert marktconforme voorwaarden, zoals uiteengezet in paragraaf 4.2 onder A.

D. Vastgoed minimaliseren

Om verlies of waardevermindering zo veel mogelijk te beperken, wordt terughoudend omgegaan met de aankoop van opstallen. Deze worden alleen gekocht indien dit voor de doelrealisatie noodzakelijk is en deze onderdeel zijn van de door Gedeputeerde Staten vastgestelde project-grondstrategie. Door de huidige beleidsopgaven in het landelijk gebied kan het voorkomen dat de provincie vaker dan voorheen tijdelijk eigenaar is van een agrarisch bedrijf met opstallen, bijvoorbeeld om op een later moment te worden ingezet als ruilbedrijf. Deze aankopen worden altijd voorgelegd aan Gedeputeerde Staten.

4.4. Verantwoording en bestuurlijke informatievoorziening

De Provinciale Staten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het provinciale beleid en voor de keuze van wat de provincie Utrecht in de komende jaren wil bereiken (de “wat”-vraag). De kaderstellende keuzes leggen Provinciale Staten vast in de beleidskaders en de mede daarop gebaseerde programmabegroting.

De Gedeputeerde Staten richten zich op de operationalisering van het beleidskader en de begroting (de “hoe” vraag). Hierover legt Gedeputeerde Staten verantwoording af volgens de actieve informatieplicht. Zoveel als mogelijk wordt deze verantwoording afgelegd middels de reguliere planning- en controlcyclus (P&C cyclus) conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en zoals opgenomen in de financiële verordening van de provincie.

Het college stuurt jaarlijks bij de begroting een Meerjaren Investeringsprogramma Grond (MIG) mee bij de paragraaf grondbeleid. In dit MIG wordt de prognose voor de komende periode weergegeven en verantwoording afgelegd over de afgelopen periode. Deze MIG zal voor het eerst worden opgesteld bij de begroting 2025.

³ Bij uitgifte van landbouwgrond in pacht wordt in de voorwaarden in het contract aandacht gegeven aan o.a. de bevordering van de biodiversiteit, terugdringen van bestrijdingsmiddelen en bemesten. Hierdoor is de financiële opbrengst van de pachtgronden niet maximaal, maar worden wel provinciale doelen op gebied van duurzaamheid, biodiversiteit en bodemvruchtbaarheid gediend

5 Grondstrategie

5.1. Regie met grondstrategie

Als de provincie eigenaar is van grond heeft ze niet alleen de mogelijkheid om te sturen met haar publieke instrumentarium maar ook met haar private instrumentarium. Grond is daarmee een middel geworden om regie te kunnen nemen in een gebiedsontwikkeling en daarbij de ambities en doelen te verwezenlijken. De vraag die er dan voorligt is hoe je dan omgaat met de verworven gronden in deze gebiedsontwikkeling. Hiervoor zal een grondstrategieplan per gebied worden ontwikkeld.

De Provincie Utrecht richt zich in het landelijk gebied op verschillende beleidsopgaven. Voor het realiseren van deze opgave is grond noodzakelijk. Zeker nu het integrale proces centraal staat met veel doelen die in het landelijk gebied gehaald moeten worden, stijgt de vraag naar grond om alle gestapelde ambities en doelen te kunnen verwezenlijken. Door het vermengen van deze ambities en doelen van overheden en andere stakeholders moeten goede afspraken gemaakt worden over wie de regierol neemt.

Een grondstrategie is een middel om tot de uitvoering te komen. De grondstrategie geeft hierbij inzicht op welke wijze de grond ingezet wordt om het plan te verwezenlijken. Maar het geeft ook inzicht in de rol die je als provincie neemt in de uitvoering van het plan. Het geeft een helder afwegingskader om te bepalen wat er gerealiseerd moet worden.

Het grondstrategieplan geeft inzicht in de opgaves, begrenzing, prioritering van de taakstelling, de status van de aangewezen percelen ten behoeve van de verschillende maatregelen (b.v. NNN), beschikbare instrumenten, budget, looptijd, organisatie en risico's van de grondverwerving.

5.2. Grondstrategie en instrumentenkoffer

In de grondstrategie zijn de instrumenten opgenomen die ingezet kunnen worden in een gebiedsproces. Dit zijn instrumenten uiteenlopend van subsidie, vrijwillige aan- en verkoop tot de verplichtende instrumenten zoals voorkeursrecht en onteigening.

Momenteel wordt door de provincie Utrecht ingezet op grondverwerving op vrijwillige basis, in situaties waar het realiseren van ander grondgebruik niet mogelijk is op basis van overeenstemming met- en realisatie door - de zittende eigenaar. Dit betreft gerichte vrijwillige verwerving (vooral voor de realisatie van NNN) en ook vrijwillige verwerving van strategische ruilgronden indien deze te koop worden aangeboden aan de provincie. Het vestigen van gedoogplichten, het vestigen van voorkeursrechten en minnelijk verwerven, gevolgd door het opstarten van een onteigeningsprocedure kunnen in onderlinge samenhang worden ingezet als het niet lukt om overeenstemming te bereiken met grondeigenaren en gebruikers. Van de mogelijkheid tot het vestigen van voorkeursrecht en onteigening in het landelijk gebied wordt door de provincie Utrecht nog geen gebruik gemaakt.

5.3. Bestuurlijk kader

In het coalitieakkoord 2023-2027 zijn een aantal afspraken gemaakt rondom de aankoop van bedrijven en gronden voor de uitvoering van het UPLG.

- Onze grondbank gebruiken we om grond in te zetten bij gebiedsprocessen. Daarnaast kunnen we deze provinciale grond tijdelijk (circa 3-5 jaar) gebruiken voor agrariërs die hun bedrijf omvormen naar een duurzaam boerenbedrijf. Om te verduurzamen is er soms een periode meer grond nodig voordat hun bedrijf is omgevormd, of tot zij zelf meer grond hebben aangekocht. Een en ander doen we zoals past binnen het huidige grondbeleid.
- De keuze tot beëindiging of verplaatsing van een boerenbedrijf is aan de agrariër zelf. Het uitgangspunt is en blijft vrijwilligheid. Halverwege de coalitieperiode bekijken we hoe de situatie er in de gebiedsprocessen voor staat. Tot dat moment zetten we geen onteigening in. We streven ernaar dat de boer de beste regeling krijgt.

- We moeten de Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG)-doelen provinciebreed halen. Inzet is een door het gebied gedragen plan. Daarbij mag het niet zo zijn dat een enkeling dit plan blokkeert. Halverwege de coalitieperiode kijken we of er gebiedsprocessen zijn waar onteigening onvermijdelijk is om het gebiedsproces verder te brengen. We werken samen met Provinciale Staten een afwegingskader uit waarin wordt aangegeven onder welke omstandigheden dit eventueel aan bod komt. Ieder onteigeningsbesluit wordt door Provinciale Staten genomen.

Nadat de nota grondbeleid is vastgesteld zal de volgende stap zijn om een afwegingskader voor de inzet van verplichtend instrumentarium zoals voorkeursrecht of onteigening voor te leggen aan Provinciale Staten zoals in het coalitieakkoord is afgesproken.

5.4. Inzet grondinstrumenten

Met inzet van de beschikbare grondinstrumenten zijn er diverse mogelijkheden om in te zetten op wijziging van grondgebruik en grondverwerving, waarvoor nadere besluitvorming noodzakelijk is. Hierbij kunnen de volgende aandachtspunten mee worden genomen in het grondstrategieplan:

- **Focus op strategische verwerving en vrijwillige kavelruil**
Voorgesteld wordt in te blijven zetten op vrijwillige grondverwerving. Het instellen van een groundbank, zoals in november 2022 besloten, vergroot de mogelijkheden op dit vlak. Dit kan de snelheid waarmee de provincie Utrecht haar doelen bereikt verbeteren. Daarnaast wordt voorgesteld om in te zetten op vrijwillige kavelruil.
- **Aanscherping en eventueel nieuwe instrumenten per opgave**
De opgaven voor het landelijk gebied zijn divers in concreetheid, zowel kwantitatief als qua locatie als in realisatietermijn. Daarom is het nog niet mogelijk een definitieve keuze te maken voor de inzet van de verschillende instrumenten voor de diverse opgaven. Voorgesteld wordt om per gebied en per opgave te besluiten of (aanvullende) inzet van instrumenten nodig is en welke dit dan zijn.
De eerste opgave waar dit speelt zal hoogstwaarschijnlijk de NNN-opgave zijn. De NNN-opgave dient immers in 2027 te zijn gerealiseerd. Het zal ook kunnen gaan spelen bij het vinden van een oplossing voor de overige opgaven, waaronder die voortvloeiend uit stikstofproblematiek. Het zoveel mogelijk, aan de hand van gebiedsprocessen combineren van de realisatie van verschillende opgaven is uitgangspunt.
- **Volg een duidelijke en transparante werkwijze**
Zodra doelen zijn vastgesteld en geconcretiseerd kunnen deze ook planologisch worden vormgegeven. Dit geeft duidelijkheid voor eigenaren, faciliteert minnelijke verwerving en is noodzakelijk voor het (indien nodig) kunnen inzetten van alle beschikbare grondinstrumenten. De inzet van het verplichtend grondinstrumentarium is aan de orde als bekend is per wanneer het gebruik van welke grond gewijzigd moet zijn. Uitgangspunt blijft dat doorlopend geprobeerd wordt om minnelijk tot overeenstemming te komen over het gewijzigde gebruik. Daarnaast neemt de provincie Utrecht een actieve rol in bij de inzet van grondinstrumenten om tijdig gewijzigd grondgebruik te realiseren. Daarbij worden de grondinstrumenten in onderlinge samenhang ingezet om de uiterste datum van wijzigen van gebruik daadwerkelijk te kunnen halen.

Een grondstrategie bestaat uit een instrumentenkoffer met grondinstrumenten in combinatie met de opgave die gerealiseerd moeten worden. Die opgaven zijn ook vastgelegd in een ruimtelijk (gebieds)plan met begrenzing, kaders en realisatietermijnen. De instrumenten zijn bekend en met de kennis die aanwezig is kan er een afweging worden gemaakt wanneer en hoe een grondinstrument kan worden ingezet. Zo is een grondstrategie meer dan een instrumentenkoffer, het dient om je rol te bepalen in een gebiedsontwikkelingsproces en geeft aan welke grondinstrumenten passen bij deze rol en wanneer je deze instrumenten inzet.

De kern van de grondstrategie vormt een afwegingskader waarin keuzes worden gemaakt richting de uitvoering. Zo helpen deze afwegingen om de doelen en ambities te verwezenlijken met ruimtelijke impact. Deze ruimtelijke

impact kan alleen ontstaan wanneer beleid en uitvoering met elkaar worden verbonden.

5.5. Grondstrategieplan

In een grondstrategieplan beschrijf je hoe in een gebied de huidige situatie is en de te behalen gewenste doelstellingen. Daarnaast wordt in het grondstrategieplan beschreven welke grondinstrumenten ingezet kunnen worden binnen dat gebied. Het grondstrategieplan per gebied bestaat uit de volgende onderdelen:

- Gebiedskarakteristiek en begrenzing
- Taakstelling (benodigde oppervlakte grond en de prioriteitstelling)
- Analyse grondeigendoms- en gebruikssituatie
- Grondmobiliteit en analyse van de grondmarkt
- Overzicht van in te zetten grondinstrumenten
- Analyse van mogelijkheden en kansen voor het realiseren van doelen en de benodigde inzet van de instrumenten
- Plan van aanpak en organisatie voor de uitvoering van de grondverwerving
- Financien
- Risico's
- Communicatie

De grondstrategieplannen zullen binnen het UPLG een onderlegger zijn van de te realiseren gebiedsagenda's die via het gebiedsproces tot stand komen. De grondstrategieplannen worden door Gedeputeerde Staten vastgesteld en zullen ter informatie worden gedeeld met Provinciale Staten.

6 Pachtbeleid provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft op dit moment (begin 2024) een kleine 1.100 ha landbouwgrond (tijdelijk) in eigendom die wordt ingezet om beleidsdoelen in het landelijk gebied te realiseren, zoals natuurrealisatie, landbouwstructuurverbetering, waterdoelen en inmiddels ook ten behoeve van de uitvoering van het landelijk stikstofbeleid, de GGA en het UPLG. Ten behoeve van deze laatste doelen beschikt de provincie Utrecht sinds november 2022 over een provinciale grondbank, welke strategische grondaankopen faciliteert.

Zolang de gronden van de provincie nog niet worden ingezet voor een project of (weer) zijn verkocht, is tijdelijk beheer noodzakelijk en worden deze gronden tot nu toe in principe jaarlijks in geliberaliseerde pacht uitgegeven. Aan het pachten van gronden stelt de provincie voorwaarden, bijvoorbeeld om de natuurontwikkeling en de biodiversiteit te stimuleren. Daarmee is er een koppeling met het landbouwbeleid van de provincie Utrecht. Daarin hebben we vastgelegd dat we streven naar een circulaire, natuurinclusieve en klimaatneutrale rendabele landbouw. Meest expliciet is het doel om in 2030 50% van de grondgebonden bedrijven natuurinclusief te laten werken. Dit geldt overigens niet alleen voor de provinciale gronden maar ook voor alle particuliere grond. Als provincie kunnen we streven naar dit doel door zelf in ons pachtbeleid het goede voorbeeld te geven. Tevens is het mogelijk om met de inzet van het instrument pacht beleidsdoelen op provinciale gronden te realiseren welke passen in de transitie van het landelijk gebied. Denk hierbij aan het (laten) realiseren van landschapselementen die in de opgave van Groen Blauwe Dooradering (GBDA) passen en worden gerealiseerd en beheerd op provinciale pachtgrond.

Zoals in hoofdstuk 2.5 aangegeven is landelijk vanuit de politiek veel aandacht voor het instrument pacht en wordt de pachtwetgeving in de komende jaren herzien (naar verwachting binnen 1,5 à 2 jaar). De huidige pachtwet heeft geleid tot veelvuldig gebruik van kortlopende pachtovereenkomsten ten nadele van langjarige pachtovereenkomsten. Kortlopende pacht is veelal een ongeschikte basis voor een gezond landbouwbedrijf gebleken. De kortlopende pacht bevat weinig prikkels voor duurzaam bodembeheer door de pachter. Het voorstel vanuit de minister is nu dat juist de kortlopende liberale pachtcontracten een maximale pacht prijs krijgen zodat verpachters worden gestimuleerd langlopende liberale contracten af te sluiten waarmee de pachter dan weer in de bodem kan investeren en daar zelf ook profijt van kan hebben. Ook moet het mogelijk zijn om bij pacht duurzaamheidseisen aan het gebruik te stellen. Nu wordt dit nog regelmatig afgekeurd door de grondkamer waarmee beter bodembeheer niet kan worden opgenomen als eis aan de pachter. Ook verpachters nemen deze investeringen niet altijd op zich. Hoe langer de pachtrelatie is, hoe meer het in het belang van de pachter is om goed voor de bodem te zorgen. Naast deze voorgestelde wijziging zal de reguliere pacht ongemoeid worden gelaten.

6.1. Huidig beleidskader

Over het tijdelijk beheer zijn in zowel de Nota Grondbeleid 2020 als in het Uitvoeringskader Grondbeleid 2020 een aantal uitgangspunten opgenomen. Deze vormen tot op heden het beleidskader voor het pachtbeleid. De huidige uitgifte is vooral gebaseerd op kortlopende pachtovereenkomsten vanuit het oogpunt de betreffende gronden niet langdurig (langer dan 5 jaar) in bezit te houden. Deze gronden vallen in de zogenaamde strategische grondvoorraad welke o.a. is geoordeeld voor natuurontwikkeling (binnen de NNN met beperkende gebruiksvoorwaarden, zgn. natuurpacht) of ruilgrond (met minder beperkingen, zgn. gangbare agrarische pacht). Binnen de 5-jaars termijn zouden projecten gerealiseerd moeten zijn. Lukt dat niet dan kan nog met een termijn van 5 jaar worden verlengd of wordt verkocht. Is grond dan niet verkocht of overgedragen aan het programma/project dan komt de grond in de 'permanente grondvoorraad' (zie Beleidskader strategisch grondbeleid provincie Utrecht, 16-11-2022). Het beleid tot nu toe is hierdoor niet gericht op langjarig grondbezit door de provincie.

De jaarlijkse verpachting vindt sinds 2022 plaats via het digitale 'pachtportaal' waarbij vaste pacht prijzen worden gehanteerd en aanvullende voorwaarden voor toewijzing van de pachtpercelen bekend worden gemaakt. Dit laatste is een vereiste om aan het zogenaamde Didam-arrest te voldoen bij toewijzing van de pacht. Alle agrariërs in de provincie hebben hiermee de kans om hun belangstelling aan te geven en in te schrijven voor het pachten van agrarische percelen.

6.2. Impact transitie landelijk gebied op pachtbeleid

De huidige ontwikkelingen in het landelijk gebied en de wens vanuit Provinciale Staten om de provinciale landbouwgronden vaker langjarig te verpachten zijn aanleiding om het pachtbeleid van de provincie Utrecht op te nemen in deze Nota Grondbeleid. De nieuwe opgaven hebben een langere tijdshorizon en daarmee is de kans groter dat gronden langer in bezit blijven. Gronden die nodig zijn in gebiedsprocessen voor bijvoorbeeld extensivering en kavelruil. Door de langere tijdshorizon en meer zekerheid van de doorlooptijd van processen en projecten – de provincie hoeft niet het volgende jaar over de grond te beschikken – is het mogelijk de gronden langer te verpachten wat vanuit duurzaamheidsperspectief voor de landbouw ook gewenst is.

Het voorstel is te streven naar minder 1-jarige pachtcontracten en meer 3 tot 6-jarige pachtcontracten waarmee een impuls kan worden gegeven aan beter bodembeheer wat in de gebiedsprocessen past en waarmee een betere bedrijfsvoering voor onze pachters wordt mogelijk gemaakt. Uiteraard moet dit niet in de weg staan voor andere ontwikkelingen waarbij grond van de provincie noodzakelijk is om taken uit te voeren, denk aan de aanleg van wegen of inrichting van natuur binnen de NNN. Tussentijds opzeggen blijft daarom mogelijk.

Met deze andere manier van verpachten wil de provincie Utrecht bijdragen aan de transitie in het landelijk gebied. Agrariërs die door willen met hun bedrijf krijgen met meer onzekerheden te maken en hebben voor extensivering naar verwachting de beschikking over meer grond nodig. Grond aankopen is niet altijd (financieel) mogelijk waarmee langjarige pacht dan mogelijk wel een oplossing is om daadwerkelijk te kunnen extensiveren.

De provincie heeft met langjarige pacht ook meer grip op het gebruik van de grond. Bodem- en natuurbeheer kunnen onderdeel vormen van de pachtvoorwaarden. Door een periode van (maximaal) 6 jaar kunnen agrariërs ook inschrijven op vergoedingen voor aanleg en beheer van bijvoorbeeld landschapselementen. Hiermee genereert de agrariër extra inkomen en kan de provincie een deel van haar opgaven realiseren. Te denken valt aan de opgave voor GroenBlauwe Dooradering (GBDA) op 10% van het gehele landelijk gebied in Utrecht. Dit kan ook invulling krijgen door inzet van provinciale gronden die nu worden verpacht. Waar dit in de gebiedsplannen past kunnen door de provincie landschapselementen worden aangelegd op provinciale percelen die in beheer (pacht) blijven van agrariërs. Ook kan de pachter ervoor kiezen om dit zelf aan te leggen met de hierboven genoemde financieringsmogelijkheden. Landbouw en natuur kunnen elkaar op deze manier versterken.

6.3. Aanpassing pachtbeleid 2024-2028

Met een nieuw pachtbeleid zal per gebied gekeken worden naar de grondeigendommen van PU en of deze voor een langere periode kunnen worden verpacht aan dezelfde gegadigden (d.m.v. een meerjarige pachtovereenkomst). Dit geeft meer zekerheid voor de pachter om zijn/haar bedrijfsvoering op af te kunnen stemmen. Met deze Nota Grondbeleid wordt deze manier van verpachten voor de komende jaren vastgelegd. Dat wil zeggen: bij voorkeur langjarig verpachten aan dezelfde pachter (mits voldaan aan de pachtvoorwaarden) voor in eerste instantie een periode van 3 jaar met een mogelijke verlenging van 3 jaar. Daarna kan weer via het pachtportaal worden ingeschreven op de percelen (mits niet benodigd in een gebiedsproces). Indien andere gegadigden intekenen op de na de verlopen pachtperiode vrijgekomen pachtpercelen zal de pacht rouleren naar een andere pachter, mits deze aan de vereiste voorwaarden kan voldoen. Dit om afhankelijkheid van de provinciale pachtgronden te voorkomen. Ook de omvang van de te pachten provinciale gronden mag niet zodanig groot zijn dat de ondernemer voor zijn bedrijfsvoering hiervan afhankelijk is. Hij/zij moet over voldoende eigen grond of elders gepachte grond kunnen beschikken.

Kortlopende pachtcontracten blijven bestaan maar vormen niet meer het uitgangspunt. Wel zal de pachter moeten instemmen met de mogelijkheid dat de provincie op enig moment over de grond moet kunnen beschikken indien het gebiedsproces of een ruimtelijke ontwikkeling dit (onverhoopt) vereist. Dit kan als voorwaarde in een pachtcontract worden opgenomen. Vaak is echter ruim van tevoren in te schatten of gronden beschikbaar moeten zijn. Indien dit binnen een kortere termijn is dan de voorgenomen 3 jaar pacht zal het betreffende perceel voor een kortere termijn worden aangeboden.

Naast de pachttermijnen zijn ook toewijzingscriteria en de pachtvoorwaarden voor gebruik van belang voor het pachtbeleid. Bij deze Nota Grondbeleid hoort het Uitvoeringskader Pacht waarin de toewijzingscriteria en gebruiksvoorwaarden worden vastgesteld. Het Uitvoeringskader kan tussentijds worden aangepast door GS indien wettelijke wijzigingen, aanpassing van de voorwaarden of toelatingscriteria dit noodzakelijk maken. Jaarlijks wordt door Gedeputeerde Staten de pachtprijs vastgesteld voor gangbare grond en gronden die binnen de NNN liggen en zwaardere beheervoorwaarden kennen. Ook worden dan de pachtvoorwaarden en toelatingscriteria voor het aankomende pachtjaar vastgesteld.

De pachtvoorwaarden volgen daarmee het (vastgestelde) beleid voor de gebieden waar de betreffende percelen zijn gelegen. Indien het beleid vraagt om nieuwe voorwaarden voor toewijzing of pachtbeheer zullen deze voorwaarden van toepassing worden bij uitgifte van de nieuwe pachttermijn. Uitzondering zijn de wettelijke aanpassingen, deze gaan in zodra dat wettelijk is vastgelegd.

De voorwaarden worden na vaststelling gepubliceerd in het pachtportaal bij de betreffende percelen. Ook kunnen pachtvoorwaarden per gebied verschillen. De inschrijver is via het pachtportaal op de hoogte van de nieuwe voorwaarden en kan daarop overwegen wel of niet in te schrijven.

6.3.1. Impact UPLG-doelen op pachtbeleid van andere grote verpachters

Om de UPLG-doelen te realiseren is de invloed op het beheer van alleen provinciale (landbouw)grond onvoldoende. Het pachtbeleid afstemmen met andere verpachters en waar mogelijk samenwerken en dezelfde of gelijksoortige voorwaarden hanteren zou realisatie van onze doelen sneller dichterbij kunnen brengen. In Utrecht wordt ca 30% van de agrarische grond verpacht door andere partijen. Dit zijn o.a. de TBO's, investeerders als ASR en particuliere grootgrondbezitters (o.a. diverse landgoederen). Pacht speelt hierdoor een grote rol in de landbouwtransitie.

Het aanpassen van de pachtwetgeving waar momenteel aan wordt gewerkt zal hier naar alle waarschijnlijkheid eveneens een bijdrage aan leveren. Naar verwachting zal de invoering van de nieuwe wet over 1,5 à 2 jaar plaats vinden.

Binnen de provincie Utrecht is bekend dat bijvoorbeeld ASR-pachtvoorwaarden hanteert met als basis de Open Bodemindex (OBI). Dat is een instrument voor duurzaam bodembeheer en wordt met name toegepast bij reguliere pacht. Ook het UPG (Utrechts Particulier Grondbezit) heeft in februari 2023 een onderzoek gedaan naar het toepassen van duurzaamheidsmaatregelen in pachtvereenkomsten. Dit als onderdeel van het voorbereidingsproject 'Verdienmodellen voor duurzame landbouw met natuur'. Mogelijk motiveert dit meer particuliere eigenaren om via aanpassingen van de pachtvoorwaarden hun bijdrage te leveren aan de transitie in de landbouw. Samenwerken van grondeigenaren kan de transitie wellicht extra positief beïnvloeden. De provincie kan hier een rol in spelen en heeft op diverse beleidsterreinen en met verschillende partijen regelmatig contact over de ontwikkelingen in de landbouw en natuurbeheer.

6.4. Overig beheer

Naast het verpachten van grond heeft de provincie ook nog enkele percelen in verhuur (andere voorwaarden dan pacht) en is op verschillende percelen sprake van verhuur van jachtrechten.

6.4.1. Verhuur percelen losse grond

De provincie verhuurt enkele losse percelen grond aan particulieren die geen agrariër zijn. Alleen agrariërs komen in aanmerking voor het pachten van gronden. Percelen kleiner dan 0,5 ha komen eveneens niet voor verpachting in aanmerking. Particulieren die graag een (klein) perceel van de provincie willen beheren/gebruiken krijgen daarom een huurovereenkomst met daarin voorwaarden welke zijn afgestemd op het ter plaatste gewenste gebruik. Dit kan gaan om tijdelijke huur met een vaste huurperiode of om huur met de optie jaarlijks (automatisch) te verlengen.

6.4.2. Verhuur jachtrechten en visrechten

Bij aankoop van gronden bevindt zich regelmatig huur van jachtrechten op de percelen. Deze huur wordt niet verbroken door aankoop en blijft bestaan nadat de provincie eigenaar is geworden. Jachtrechten worden in perioden van 6 jaar verhuurd en kunnen alleen opgezegd met een gegronde reden en een jaar voorafgaande aan het aflopen van de termijn. Jachtrechten welke nog op naam van individuele jagers zijn uitgegeven worden indien mogelijk bij een volgende huurperiode overgedragen aan een Wild Beheer Eenheid (WBE). De betreffende jager is vaak al lid van de WBE waardoor het opzeggen van het recht feitelijk weinig gevolgen heeft. De WBE's stellen een faunabeheerplan op om de schade door wild aan gewassen in hun gebieden zoveel mogelijk te beperken.

Voor jachtrechten geldt dat het vaak ligt op percelen die ook worden verpacht voor agrarisch gebruik. In de pachtvereenkomst is daarvoor een aantal voorwaarden opgenomen. De pachter geeft hiermee toestemming aan de provincie Utrecht om het genot van de jacht bij overeenkomst aan derden af te staan. De pachter verklaart toestemming te geven aan wie het genot van de jacht is verhuurd om de aan hem verpachte gronden te betreden ter uitvoering van de vrijstellingen, opdrachten en ontheffingen, die in het kader van beheer en schadebestrijding gelden. De regels hiervoor zijn per 1-1-2024 opgenomen in de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteit leefomgeving

Naast de verhuur van jachtrechten door grondeigenaren is ook verhuur van visrechten aan beroeps binnenvissers mogelijk voor eigenaren van wateren. De provincie Utrecht heeft echter geen visrechten verhuurd in de provinciale wateren.

6.5. Uitvoeringskader pacht

Vanaf 2024 loopt daarmee de procedure van het Uitvoeringskader pacht gelijk op met de procedure van het grondbeleid. Indien daartoe aanleiding is kan Gedeputeerde Staten het Uitvoeringskader wel eerder/vaker aanpassen dan wel verlengen voor een bepaalde periode. Dit in samenhang met het gekozen beleid en ontwikkelingen in het landelijk gebied. In het Uitvoeringskader zijn de uitgiftecriteria en de gebruiksvoorwaarden opgenomen die gelden voor het in beheer/pacht uitgeven van de gronden en opstallen. Deze criteria en voorwaarden kunnen tussentijds worden aangepast in het Uitvoeringskader als dit wenselijk is of als daar noodzaak toe is om de pachtuitgifte te laten aansluiten bij de gebiedsprocessen.

Ook is in het Uitvoeringskader het proces van de pachtuitgifte opgenomen. Het proces van de pachtuitgifte is nog in ontwikkeling en zal regelmatig worden geëvalueerd om het waar mogelijk is nog te verbeteren. Zowel de uitgiftecriteria, de pachtvoorwaarden als de planning van het proces worden met regelmaat geëvalueerd.

Daarmee geeft het Uitvoeringskader aan hoe invulling wordt gegeven aan het pachtbeleid en is het flexibel genoeg om in te spelen op veranderingen.

7 Borging en risicobeheersing

7.1. Rol Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten zijn op grond van artikel 158, eerste lid, sub e van de Provinciewet bevoegd tot het besluiten over het aangaan van een privaatrechtelijke rechtshandeling. Dit wil zeggen dat zij binnen haar mandaat besluiten kan nemen betreffende het aangaan van diverse overeenkomsten voor aan- en verkoop, bruikleen, huur en pacht en tot het ondertekenen van dergelijke contracten.

Onderhandelingen met betrekking tot grondtransacties, voorafgaande aan het opstellen van een (voorlopig) koopcontract, vinden altijd plaats onder voorbehoud van goedkeuring door de Gedeputeerde Staten.

Besluiten worden, uitgaande van de kaderstelling door Provinciale Staten, door Gedeputeerde Staten als geheel genomen.

Wanneer wordt afgeweken van het Grondbeleid is een besluit van Provinciale Staten nodig. Tussentijds aanpassen van het Uitvoeringskader of van de vastgestelde grondstrategie kan op basis van een besluit van de Gedeputeerde Staten.

Gedeputeerde Staten kunnen afwijken van de uitvoeringsregels, mits dit past binnen wet- en regelgeving en de bestaande financiële- en beleidskaders. Over deze afwijkingen worden Provinciale Staten middels de rapportage in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening geïnformeerd.

Gedeputeerde Staten kunnen binnen de kaderstelling door Provinciale Staten de organisatie mandateren om uitvoering te geven aan besluiten.

Met de komst van de provinciale grondbank zijn aanvullende regels opgesteld voor de verschillende rollen:

- Alle strategische aankopen groter dan € 20 miljoen worden voorgelegd aan Provinciale Staten, die met de wensen/bedenkingen procedure kunnen aangeven of zij deze aankoop wil agenderen ter besluitvorming of om hen in de gelegenheid te stellen eventuele wensen en bedenkingen ter kennis van het college van Gedeputeerde Staten te brengen.
- Alle strategische aankopen groter dan € 10 miljoen worden ter besluitvorming voorgelegd aan Gedeputeerde Staten
- Strategische aankopen onder de € 10 miljoen vallen onder het mandaat van de portefeuillehouder Grondzaken.

Bij iedere strategische aankoop (ook bij de grote aankopen) vindt een risicoanalyse plaats. Indien deze analyse leidt tot het treffen van een waarde corrigerende voorziening of verwacht (exploitatie) verlies van groter dan € 0,1 miljoen gedurende de gemiddelde exploitatieperiode van 5 jaar, dan wordt de aankoop ter besluitvorming voorgelegd aan Gedeputeerde Staten. Indien er een waardecorrigerende voorziening of (exploitatie-) verlies is van meer dan € 1 miljoen dan wordt de aankoop ter kennisgeving aangeboden aan Provinciale Staten onder toepassing van de wensen en bedenkingen procedure.

Aankopen die qua verliesvoorziening en evt. exploitatieverlies kleiner zijn dan € 0,1 miljoen per aankoop zullen door GS gemandateerd aan de portefeuillehouder grondzaken.

Hierbij geldt een maximum op jaarbasis voor alle strategische aankopen gezamenlijk van € 1 miljoen (hierboven besluitvorming door GS) dan wel voor GS een maximum van € 3 miljoen (hierboven kennisgeving aan PS).

7.2. Rol gedeputeerden

Heldere politieke verantwoordingslijnen zijn een belangrijk onderdeel van transparantie. De portefeuillehouder Grondzaken legt als systeem-verantwoordelijke verantwoording over het grondbeleid af aan Provinciale Staten via de planning- en controlcyclus. Over grondtransacties, ter realisatie van beleidsdoelen, legt de voor het beleidsdoel verantwoordelijke portefeuillehouder verantwoording af aan Provinciale Staten. Hiermee is ook binnen Gedeputeerde Staten het “vier-ogen” principe geborgd. Wanneer meerdere beleidsdoelen aan de orde zijn, wijzen Gedeputeerde Staten één beleidsmatig verantwoordelijke portefeuillehouder aan, die niet kan samenvallen met de portefeuillehouder Grondzaken. Hiermee behoudt de portefeuillehouder Grondzaken altijd zijn eigenstandige rol.

7.3. Rol team Grondzaken en Bedrijfsvoering

Het team Grondzaken en Bedrijfsvoering (GEB) is bij de provincie verantwoordelijk voor verwerving (incl. eventuele schadeloosstelling), vervreemding en tijdelijk beheer van grond om de provinciale doelen te realiseren en provincietaken uit te voeren. Dit in opdracht van de diverse programma's. De provincie Utrecht laat al haar grond- en vastgoedtransacties door team Grondzaken en Bedrijfsvoering uitvoeren. Uitgangspunt hierbij is dat eenvoudige aan- en verkopen van agrarische- of natuurpercelen of bermen zonder bebouwing (tot maximaal 5 ha) aan de hand van referentie-transacties worden onderbouwd door de grondzakenadviseur met een interne waardeverklaring ondertekend door een (interne) NRV-gecertificeerde taxateur, waaronder in ieder geval de coördinator Grondzaken (vier-ogen principe).

Aan- of verkopen groter dan 5 ha of aan- en verkopen met opstallen worden onderbouwd met een (externe) taxatie, opgesteld door een NRV-gecertificeerde taxateur welke niet ouder is dan een jaar. Ook deze taxaties worden beoordeeld door de coördinator Grondzaken en vervolgens voorgelegd aan Gedeputeerde Staten.

Team Grondzaken en Bedrijfsvoering heeft ook een verplichte adviesrol in het opstellen van een grondstrategieplan in de initiatieffase van elk project. Na vaststelling van het projectbesluit en de daarbij behorende grondstrategie, levert het team de expertise en capaciteit voor de toepassing van de gekozen grondinstrumenten. Ook voert het team risicomangement uit voor bezittingen van de provincie Utrecht en op verplichtingen die vastgoed (objecten en grond) gerelateerd worden aangegaan door de provincie en actualiseert tijdig de bijbehorende kaders en onderliggende processen. Hiermee functioneert het team Grondzaken en Bedrijfsvoering als ware zij eigenaar van de gronden en opstallen is, in eigendom van de provincie.

7.4. Voorkomen ondermijnende activiteiten

Om ondermijnende activiteiten te bestrijden heeft de provincie hier in de werkprocessen aandacht voor. De provincie maakt actief gebruik van de mogelijkheden voor het toepassen van de wet Bevordering Integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB). Criminele organisaties willen graag gebruik maken van de mogelijkheden om gelden wit te wassen bij vastgoedtransacties. De provincie is hier alert op en maakt actief gebruik van de BIBOB-mogelijkheden, zowel bij aan- als verkoop van vastgoed.

Doel van de Wet BIBOB is om te voorkomen dat de overheid ongewild criminaliteit faciliteert. In het kader van de Wet BIBOB kan de provincie bij de verstrekking van vergunningen, subsidies en de gunning van overheidsopdrachten de achtergrond van een bedrijf of persoon onderzoeken. Vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is, vallen per 1 juli 2013 ook onder het bereik van de Wet BIBOB.

Een vastgoedtransactie wordt in artikel 1 lid o gedefinieerd als "een overeenkomst of een andere rechtshandeling met betrekking tot een onroerende zaak met als doel:

1. Het verwerven of vervreemden van een recht op eigendom of het vestigen, vervreemden of wijzigen van een zakelijk recht;
2. Huur of verhuur;
3. Het verlenen van een gebruiksrecht; of
4. De deelname aan een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma die het recht op eigendom of een zakelijk recht met betrekking tot die onroerende zaak heeft of die onroerende zaak huurt of verhuurt."

Op basis van de wet kan een wederpartij bij een vastgoedtransactie worden gescreend door de provincie, door een advies aan te vragen bij het Bureau BIBOB (artikel 5a, 9). Als uit de screening blijkt dat de vastgoedtransactie grote risico's met zich meebrengt, kan worden afgezien van de transactie. Dit geldt voor alle grondtransacties, ook voor de eerdergenoemde eenvoudige transacties of bagatelzaken. Het vier-ogen principe voor deze zaken borgt de screening van dergelijke transacties.

De toepassing van de Wet BIBOB binnen de provincie Utrecht wordt geregeld via de 'Beleidsregels BIBOB provincie Utrecht' (2012).

8 Financiële verantwoording en het risicomanagement

Verantwoording en bestuurlijke informatievoorziening

De Provinciale Staten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het provinciale beleid en voor de keuze van wat de provincie Utrecht in de komende jaren wil bereiken (de “wat”-vraag). De kaderstellende keuzes leggen Provinciale Staten vast in de beleidskaders en de mede daarop gebaseerde programmabegroting.

De Gedeputeerde Staten richten zich op de operationalisering van het beleidskader en de begroting (de “hoe” vraag). Hierover legt Gedeputeerde Staten verantwoording af volgens de actieve informatieplicht. Zoveel als mogelijk wordt deze verantwoording afgelegd middels de reguliere planning- en controlcyclus, conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en zoals opgenomen in de financiële verordening van de provincie.

Specifiek ter verantwoording over het gevoerde grondbeleid over het achterliggende jaar, zal het college van Gedeputeerde Staten jaarlijks rapporteren middels een Meerjaren Investerings Programma Grond.

Naast bovenstaande verantwoording zijn hieronder een aantal risico's benoemd waar de provincie in haar grondbeleid rekening mee moet houden.

8.1. Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het BBV schrijft 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 het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- 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 winstnemering;
- e. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

De commissie BBV brengt ook notities uit, waarin stellige uitspraken zijn opgenomen waarvan de provincie alleen goed gemotiveerd mag afwijken en die mede de basis zijn voor de begroting en verantwoording. In juli 2019 is de notitie “Grondbeleid in begroting en jaarstukken” verschenen.

8.2. Aanbesteding

De Europese Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en de Aanbestedingswet 2012 Wanneer de provincie diensten inkoop 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.

8.3. Europese Staatssteunregels

Staatssteun is iedere vorm van overheidssteun aan één of enkele ondernemingen, die een economisch voordeel oplevert en niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen. Europese staatssteunregels zijn opgesteld ten behoeve van een goed werkende interne markt binnen de Europese Unie (EU). Ook hier geldt dat deze regels zijn opgesteld om concurrentievervalsing te voorkomen.

Het is verboden om staatssteun te verlenen, tenzij deze verenigbaar is met het EU-Verdrag of verenigbaar kan worden beschouwd met de gemeenschappelijke markt (artikel 107, leden 2 en 3, van het EU-Verdrag). Steunmaatregelen moeten vooraf worden aangemeld bij de Commissie (artikel 108 en 109, van het EU-Verdrag). Pas nadat de Commissie de steunmaatregel heeft goedgekeurd mag de steun daadwerkelijk worden verstrekt. Het verstrekken van niet goedgekeurde steun is onrechtmatig.

Voor transacties rond grond en gebouwen is de Mededeling betreffende staatssteunelementen bij vervreemding van gronden en gebouwen van toepassing (Pb EG 1997, C 209/3). Dit standpunt wordt toegepast op verhuur, pacht,

schenking of aan- en verkoop en leaseconstructies. Conform de mededeling zijn er twee procedures waarmee de overheid transacties kan uitvoeren om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Deze procedures zijn:

1. Vervreemding met een onvoorwaardelijke biedprocedure.
Met deze procedure komt het bod op de grond of het gebouw tot stand, dat overeenkomt met de marktwaarde.
2. Vervreemding zonder onvoorwaardelijke biedprocedure.
Een onafhankelijke deskundige voert een taxatie uit van de marktwaarde, voorafgaand aan de onderhandelingen.

Als niet aan een van deze procedures is voldaan moet de transactie worden gemeld bij de Commissie, zodat deze kan nagaan of er sprake is van steun en of deze verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

De staatssteunregels gelden voor verwerving, schadeloosstelling, vervreemding en tijdelijk beheer. Ze vormen de kaders voor de uitvoering van het provinciale grondbeleid.