

Grondverwerving

werkwijze en instrumenten

Inhoud

1. Inleiding
2. Werkwijze grondverwerving en Handelingskader grond 2007
3. Instrumenten verwerving
 - 3.1 *Vrijwillige verwerving op basis van de agrarische waarde*
 - 3.2 *Verwerving op basis van volledige schadeloosstelling in prioritare gebieden*
4. Flankerend beleid / stimuleringsinstrumenten
 - 4.1 *Verplaatsingsregeling grondgebonden agrarische bedrijven*
 - 4.2 *Verplaatsingsregeling intensieve veehouderij*
 - 4.3 *Vergoeding bij ontpachting*
 - 4.4 *Hervestigingslocaties*
 - 4.5 *Nationaal Groenfonds-financiering bij verplaatsing uit de EHS*
 - 4.6 *Projecttoeslag*
 - 4.7 *Ruilgronden op voorraad en Revolverend fonds*
 - 4.8 *Ruimte voor ruimte-regeling*
 - 4.9 *Rood voor groen-regeling*
 - 4.10 *Nieuwe Landgoederen*
 - 4.11 *Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)*
 - 4.12 *Actieve inzet op verwerving*
5. Instrumenten verkaveling
 - 5.1 *Vrijwillige kavelruil*
 - 5.2 *Wettelijke herverkaveling*
6. Particulier Natuurbeheer

1. Inleiding

In dit document geeft het College van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten op haar verzoek een overzicht van de huidige, beschikbare instrumenten die ingezet (kunnen) worden ten behoeve van grondaankopen in het kader van de realisering van de AVP/ILG doelstellingen en in grote lijnen welke werkwijze gehanteerd wordt.

Het overzicht betreft - als vanzelf – een korte beschrijving en geen volledige beschrijving van onder welke voorwaarden welke instrument ingezet kan worden. In die zin kan aan dit document geen rechten ontleend worden en wordt verwezen naar de betreffende documenten.

2. Werkwijze grondverwerving en Handelingskader grond 2007

Voor het realiseren van de beleidsdoelen ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) is in veel gevallen grond nodig. Hierbij kan het gaan om doelen voor natuur, recreatie, agrarische structuurversterking, water, landschap en cultuurhistorie. Waar grondverwerving aan de orde is, speelt de Dienst Landelijk Gebied (DLG) / Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) een belangrijke rol. Met het Handelingskader grond 2007, overeengekomen met de Dienst Landelijk Gebied, regio West, geven Gedeputeerde Staten sturing aan de benodigde grondverwerving. Het Handelingskader is opgesteld op basis van de vastgelegde ambities in het provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013 (PMJP, Kaderdocument Agenda Vitaal Platteland) en de Bestuursovereenkomst ILG 2007 – 2013 tussen het Rijk en de provincie Utrecht.

Het Handelingskader geeft uitwerking aan de te volgen beleidslijn voor een aantal onderwerpen, zoals het grondprijnsbeleid. Tevens geeft het Handelingskader uitwerking aan de kaders waarbinnen DLG/BBL in opdracht/mandaat van de provincie zelfstandig grondverwerving, beheer, ruiling en verkoop van gronden kan uitvoeren. Het Handelingskader gaat vooral over de aanbodgestuurde methode van grondverwerving (passief); hierbij is het aanbod van gronden bepalend voor de mate waarin grondverwerving plaatsvindt. Via gebiedsgerichte Aankoop- of Grondstrategieplannen, door GS vast te stellen, kan invulling gegeven worden aan een programmatische (actieve) methode. De gebiedscommissies zullen op korte termijn gevraagd worden deze plannen te schrijven/ af te ronden om aldus over te gaan tot een actieve grondstrategie, zulks om versnelling in de realisatie van de AVP/ILG doelstellingen te realiseren.

Uitgangspunt is dat het optreden van de overheid op de grondmarkt niet leidt tot onevenwichtigheid in de (agrarische) prijsontwikkeling. Dit betekent dat gronden in principe worden verworven tegen marktconforme agrarische prijzen en dat wordt geopereerd binnen de bestaande mobiliteit. Dit uitgangspunt is voor wat betreft de werkwijze van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) vastgelegd in de Wet

Agrarisch Grondverkeer (WAG). Ter bevordering van de verwerving kunnen flankerende instrumenten worden ingezet. Deze moeten altijd passen binnen de staatssteunregels van de EU.

De onderhandelingen over aankoop van grond worden gedaan op basis van een taxatie door taxateurs. Dit zijn externe gecertificeerde taxateurs die worden ingehuurd door de DLG om te zorgen voor een onafhankelijk taxatierapport. Op basis van dit taxatierapport doet deze taxateur of de grondverwerver van DLG de onderhandelingen.

DLG probeert altijd in goed overleg tot een aankoop te komen. De ervaring leert dat in de meeste gevallen na onderhandeling, dus op minnelijke wijze, een overeenkomst wordt gesloten. Regelmatig spreken DLG en de verkopende partij af dat de laatste na de verkoop nog een tijdje gebruik mag maken van de grond. Dit kan van belang zijn bij agrarisch gebruik; zo kan er bijvoorbeeld nog voldoende tijd zijn om een oogst binnen te halen.

DLG/BBL levert de aangekochte gronden binnen de begrensde nieuwe natuur of Recreatie om de stad (RodS) door aan de beoogde terreinbeheerder, of, waar particulier beheer de beoogde strategie is (zie Nota 'Omslag minder verwerving naar meer particulier beheer', GS, 2005), aan particulieren, als die hier belangstelling voor hebben. DLG/BBL kan aangekochte gronden ook uitruilen met andere gronden of afstoten als de betreffende gronden niet (meer) inzetbaar zijn voor de realisatie van gebiedsdoelen.

Gronden die zijn verworven om bepaalde beleidsdoelen te realiseren, maar nog niet direct kunnen worden aangewend, moeten tijdelijk worden beheerd. Dit kan via pachtcontracten of bruikleenovereenkomsten met agrariërs in de omgeving.

De provincie Utrecht gaat, met uitzondering van afspraken voor specifieke gebieden, terughoudend om met de aankoop en sloop van gebouwen. Gebouwen worden zoveel mogelijk buiten de koop gehouden of weer doorverkocht.

3. Instrumenten verwerving

3.1 Vrijwillige verwerving op basis van de agrarische waarde

De verwerving vindt vrijwillig plaats op basis van de agrarische waarde. Na verwerving kan de oude eigenaar of gerechtigde eventueel voortgezet 'om niet' krijgen (dus zonder dat daar een vergoeding tegenover staat). Dit om gelegenheid te geven een vervangende bedrijfslocatie op te zetten of het 'oogstjaar' af te ronden.

3.2 Verwerving op basis van volledige schadeloosstelling in prioritaire gebieden

Verwerving op basis van volledige schadeloosstelling is aan de orde in de prioritaire gebieden en mogelijk in de uitwerkingsgebieden. Er dient sprake te zijn van

voorzienbare onteigening. Er wordt in deze gebieden actief op ingezet om in de minnelijke sfeer op basis van volledige schadeloosstelling tot overeenstemming te komen. Mocht dat niet lukken, dan zal uiteindelijk het traject worden ingezet om tot een titel voor onteigening te komen en zal vervolgens een Koninklijk Besluit aangevraagd worden waarna de administratieve onteigeningsprocedure kan worden ingezet. Vertrekpunt hierbij is dat in de provincie Utrecht maximaal 5 tot 10% wordt onteigend.

Volledige schadeloosstelling is een begrip uit de onteigeningspraktijk. Schadeloosstelling is per definitie volledig. Het uitgangspunt is dat de betrokkene ná de transactie in dezelfde vermogens- en inkomenspositie verkeert als ervóór. Volledige schadeloosstelling bestaat uit de onderdelen vermogensschade, inkomensschade en bijkomende schade (o.a. deskundigenkosten). Voor agrarische gronden komt de vermogensschade overeen met de agrarische marktwaarde eventueel aangevuld met de waardevermindering van overblijvende gronden buiten de natuurbegrenzing. Ook andere rechthebbenden kunnen aanspraak maken op schadeloosstelling. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij reguliere pacht.

Wanneer minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling niet mogelijk blijkt, kan tot daadwerkelijke onteigening worden overgegaan. De procedure kent een administratief traject, uitmondend in een zogenaamd Koninklijk Besluit. Op basis hiervan kan de gerechtelijke procedure worden gevoerd.

Relatie met particulier natuurbeheer

Op de voor natuur begrensde gronden kunnen eigenaren ook overgaan tot particulier natuurbeheer. In de Nota 'Omslag minder verweving naar meer particulier beheer' uit 2005 geven GS aan welke strategie (verwerving en doorlevering aan een terreinbeheerder of particulier natuurbeheer) in de verschillende gebieden primair wordt voorgestaan. In prioritaire gebieden kan aan de particuliere natuurbeheerder eveneens volledige schadeloosstelling geboden worden, mits rekening wordt gehouden met de voordelen van het feit dat de gronden in eigendom blijven bij de natuurbeheerder en mits wordt voorzien in een permanente functiewijziging.

Indien de betrokken eigenaren in de betreffende gebieden, waar particulier beheer de beoogde strategie is, niet willen overgaan op particulier natuurbeheer, kan alsnog worden overgegaan op het instrument grondverwerving met volledige schadeloosstelling, zonodig gevolgd door onteigening.

4. Flankerend beleid / Stimuleringsinstrumenten

4.1 Verplaatsingsregeling grondgebonden agrarische bedrijven

Het provinciaal subsidiekader ILG / AVP 2007–2013 biedt in de hele provincie de mogelijkheid van subsidie bij verplaatsing van grondgebonden landbouwbedrijven. Er moet daarbij sprake zijn van een toepassing in het algemeen belang door bevordering van de grondverwerving voor het realiseren van provinciale doelen in het landelijk gebied voor natuur, recreatie, landschap, water en het verbeteren van de ruimtelijke structuur van de landbouw.

4.2 Verplaatsingsregeling intensieve veehouderij

Het provinciaal subsidiekader ILG / AVP 2007–2013 biedt in het reconstructiegebied Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost de mogelijkheid van subsidie voor de verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven. Deze regeling beoogt met behulp van subsidies verplaatsing te bewerkstelligen van intensieve veehouderijen uit extensiveringsgebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden. Het bedrijf op de oude locatie moet worden beëindigd. Voorts is voortzetting van het bedrijf op een goedgekeurde locatie en met een omvang van minimaal 80% van de oorspronkelijke bedrijfsgrootte vereist evenals sloop van de gebouwen op de oude locatie.

4.3 Vergoeding bij ontpachting

Het provinciaal subsidiekader ILG / AVP 2007 –2013 biedt de mogelijkheid van subsidie voor de kosten van ontpachting op landgoederen in complexe situaties, waarbij sprake is van bedrijfsverplaatsing naar elders waarmee gronden en gebouwen vrijkomen. Er dient sprake te zijn van een meervoudige doelstelling; denk hierbij aan realisering EHS en landbouwstructuurversterking.

4.4 Hervestigingslocaties

Om bedrijfsverplaatsing en het beschikbaar krijgen van gronden te stimuleren, kan het aanbieden van een alternatieve hervestiginglocatie belangrijke meerwaarde bieden. Hier kan actief op worden ingezet door het aankopen van ruilbedrijven die hiervoor geschikt zijn. Ook kan mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande Domeinbedrijven die vrij van pacht komen en verkocht worden. Voor deze bedrijven hebben andere Rijksvastgoed partijen als DLG de mogelijkheid om als eerste deze vrijkomende gronden/bedrijven te verwerven.

4.5 Nationaal Groenfonds-financiering bij verplaatsing uit de EHS

Het Nationaal Groenfonds heeft een financiële faciliteit ter ondersteuning van bedrijfsverplaatsing ten behoeve van natuuraanleg beschikbaar: “de Nationaal Groenfonds-EHS-Verplaatsingslening”. Bij deze constructie koopt DLG (een deel van) de nieuwe grond van het verplaatste bedrijf en verpacht die aan datzelfde bedrijf. Zo drukt de grondprijs minder op het resultaat van het verplaatste bedrijf. Nationaal Groenfonds verstrekt DLG voor dit doel een voorschot in de vorm van een lening tegen lage rente. Het verplaatste bedrijf is verplicht na maximaal 10 jaar de grond van DLG te kopen en betaalt hiervoor de ‘historische kostprijs’, de waarde van de grond bij aanvang van het pachtcontract.

4.6 Projecttoeslag

De projecttoeslag is een instrument waarbij vrijwillige verkoop van gronden aan de overheid wordt gestimuleerd door het betalen van een uniforme toeslag binnen een bepaald gebied bovenop de agrarische waarde van de grond. GS kunnen hiertoe besluiten via het vaststellen van een Aankoop- of Grondstrategieplan, waarin een projecttoeslag is opgenomen. Om binnen de regels van staatssteun te blijven mag de vergoeding niet hoger zijn dan 5% van de getaxeerde agrarische waarde. Als een eigenaar voornemens is grond te verkopen kan het aantrekkelijk zijn te verkopen aan BBL, omdat er meer wordt betaald dan de waarde van de grond op de vrije markt. De projecttoeslag moet worden onderbouwd, bijvoorbeeld door deze specifiek in te zetten in gebieden waar realisatie van de doelstellingen van groot belang is en waar aankoop op korte termijn nodig is. Een projecttoeslag is slechts inzetbaar voor een korte periode en voor een specifiek gebied. Belangrijk nadeel van deze toeslag is uiteraard een prijsopdrijvend effect. Als de gronddruk erg hoog is en de grondmobiliteit laag, is het de vraag of een projecttoeslag binnen de marge van 5% effectief is.

4.7 Ruilgronden op voorraad en Revolverend Fonds

Het kan handig zijn als DLG/BBL ruilgronden verwerft en enige tijd op voorraad houdt om doelrealisatie via een ruilproces te bevorderen. Bij de aankoop van ruilgronden kan meer gebruik worden gemaakt van de grondmobiliteit dan bij aankoop ter plekke.

Het Revolverend Fonds (€50 mln), waartoe PS op 19 januari 2009 besloten hebben, maakt het mogelijk om de aankoop van ruilgrond en het houden van gronden en gebouwen op voorraad (voor) te financieren en aldus de grondmobiliteit te verhogen. Ook andere gronden (niet zijnde ruilgronden) waarvan de definitieve financieringsbron nog niet vaststaat, kunnen uit het Revolverend Fonds voorgefinancierd worden. Het aankoopproces zal daardoor versneld kunnen worden.

Bij verkoop cq bij definitieve financiering van de gronden en gebouwen vloeien de middelen weer terug naar het fonds (revolverend). Hieruit worden weer nieuwe aankopen (voor)gefinancierd. Indien de bodem van het revolverend fonds is bereikt (de beschikbare middelen volledig zijn ingezet), dienen eerst weer gronden en gebouwen te worden verkocht, alvorens nieuwe kunnen worden aangekocht. Indien de doelen bereikt zijn, kunnen alle gronden en opstallen worden verkocht en komen de opbrengsten daarvan weer beschikbaar voor nieuwe verwervingen.

4.8 Ruimte voor ruimte-regeling

De 'ruimte voor ruimte' regeling (ook wel 'rood voor rood' genoemd) is vastgelegd in de provinciale Structuurvisie en uitgewerkt in de Handleiding bestemmingsplannen en heeft tot doel verrommeling van het landschap tegen te gaan door het stimuleren van bedrijfsverplaatsingen en -beëindiging en daarbij het slopen van oude, incurante opstallen. Om gebruik te kunnen maken van deze regeling, moet die zijn opgenomen in het bestemmingsplan van de betreffende gemeente. De regeling voorziet in de bouwmogelijkheid van een woning bij sloop van alle bedrijfsopstallen met een minimum van 1000 m². De extra woning kan op het bouwperceel worden gebouwd of aan de rand van een woonkern. De Ruimte voor Ruimte-regeling is strikt genomen géén instrument van verwerving. Wel kan het de verwerving vergemakkelijken doordat een eigenaar zijn gronden los van het bouwperceel verkoopt, wat voor de verwerving kostenbesparend werkt. Ook is het mogelijk dat de overheid zelf gebruik maakt van de regeling bij aankoop van gebouwen.

4.9 Rood voor groen-regeling

De 'rood voor groen-regeling is vastgelegd in de provinciale Structuurvisie en uitgewerkt in de Handleiding bestemmingsplannen. Om gebruik te kunnen maken van deze regeling, moet die zijn opgenomen in het bestemmingsplan van de betreffende gemeente. Met 'rood voor groen' constructies kunnen 'groene' overheidsdoelen worden gerealiseerd door particulieren, bijvoorbeeld projectontwikkelaars. In ruil voor het realiseren van de groene doelen, mag de particulier 'rode' functies ontwikkelen, zoals woningen en bedrijven. Deze regeling kan alleen worden toegepast buiten de Ecologische Hoofdstructuur .

4.10 Nieuwe Landgoederen

De aanleg van “Nieuwe Landgoederen” is in principe overal in het landelijk gebied mogelijk, met uitzondering van de Ecologische Hoofdstructuur en bestaande openluchtrecreatiegebieden. Het beleid hiervoor is vastgelegd in de provinciale Structuurvisie en uitgewerkt in de Handleiding bestemmingsplannen. Ook deze regeling moet planologisch verankerd worden in het bestemmingsplan. Om gebruik te kunnen maken van de regeling moet een landgoed een aaneengesloten oppervlakte van minimaal 10 hectare hebben. Minimaal 90% daarvan moet voor het publiek opengesteld zijn. De toegestane hoeveelheid rood is afhankelijk van de ontwikkelingskosten van het te realiseren groen. Wanneer deze nieuwe landgoederen worden gerangschikt onder de Natuurschoonwet (NSW 1928) biedt dat voor belanghebbenden bepaalde fiscale voordelen.

4.11 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wet voorkeursrecht gemeenten is bedoeld om gemeenten een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt. Door het vestigen van een voorkeursrecht zal de eigenaar van de grond bij voorgenomen verkoop, de grond eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Het is een passief instrument dat géén garantie biedt om binnen beperkte tijd tot volledige verwerving van gronden binnen een plangebied te komen. Het voorkomt dat grond verkocht wordt aan derden zonder koopkans voor de overheid, terwijl de overheid deze grond nodig heeft voor doelrealisatie.

4.12 Actieve inzet op verwerving

Het is een keuze of DLG/BBL alleen in actie komt als er grond te koop wordt aangeboden of dat er in specifieke gebieden actief wordt ingezet op verwerving. Bij een actieve benadering worden eigenaren in specifieke gebieden benaderd met de vraag of ze bereid zijn te verkopen (of aan particulier natuurbeheer te doen). Ook kan gedacht worden aan het gebiedsgericht faciliteren van agrariërs om met een adviseur hun bedrijfssituatie inzichtelijk te maken, waarbij wensen en kansen besproken worden. Wellicht worden door deze gesprekken enkele agrariërs gestimuleerd om voor een andere toekomst te kiezen. Bij een actieve benadering is het ook handig als er ruilgrond kan worden ingezet.

5. Instrumenten verkaveling

5.1 Vrijwillige kavelruil

Het instrument vrijwillige kavelruil, ofwel ‘Ruilverkaveling bij overeenkomst’ (benaming volgens de Wet inrichting landelijk gebied), kan ingezet worden voor landbouwstructuurversterking, maar kan ook gebruikt worden als een integraler instrument, waarbij tevens doelen op het vlak van natuur, landschap, recreatie of water gediend. Bij vrijwillige kavelruil brengen minimaal drie eigenaren grond in. Subsidie voor proceskosten en technische maatregelen is op basis van het provinciaal subsidiekader ILG / AVP 2007 –2013 beschikbaar. Er kan een kavelruilcoördinator ingezet worden om, daar waar gewenst, vrijwillige kavelruil te stimuleren.

5.2 Wettelijke herverkaveling

Op basis van de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) is ook wettelijke herverkaveling, gekoppeld aan een WILG-inrichtingsplan mogelijk. Het formele besluit daartoe moet worden genomen door GS, gehoord de gebiedscommissie. De WILG bevat de bepalingen met betrekking tot de te volgen procedure.

Belangrijk verschil met vrijwillige kavelruil is dat bij wettelijke herverkaveling het ruilplan uiteindelijk aan eigenaren en gebruikers kan worden opgelegd. Bovendien is bij wettelijke herverkaveling de toepassing van een korting mogelijk: de totale oppervlakte van alle bij de herverkaveling betrokken gronden kan tot een maximum van vijf procent worden verminderd met de oppervlakte van alle in het blok opgenomen gronden ten behoeve van de openbare wegen en waterlopen en daarmee samenhangende voorzieningen en maatregelen met betrekking tot natuur, landschap, openluchtrecreatie en/of andere voorzieningen van openbaar nut. De korting en onderbedeling middels het ruilplan tezamen mogen bij elke eigenaar niet meer dan vijf procent bedragen (behoudens overeenstemming daarover met betrokken eigenaar).

6. Particulier natuurbeheer

Tot enkele jaren geleden werd nieuwe natuur voornamelijk gerealiseerd doordat het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), op basis van vrijwilligheid, landbouwgronden verwierf en die vervolgens doorleverde aan terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties. Met het ingaan van het subsidiestelsel Programma Beheer (2000) is de mogelijkheid ontstaan voor particuliere grondeigenaren, zoals landgoederen, agrariërs en overige particuliere grondbezitters, om voor subsidie natuurbeheer in aanmerking te komen. Hierbij kan men subsidie krijgen voor de compensatie van het waardeverlies (gebaseerd op taxatie van de actuele agrarische waarde) bij functieverandering van landbouwgronden in natuur, alsmede voor de inrichting en beheer van terreinen. De subsidieregeling is voor toepassing voor bestaande en nieuwe natuur zoals weergegeven in de door Gedeputeerde Staten vastgestelde natuurgebiedsplannen. In 2009 worden alle natuurgebiedsplannen in het kader van het nieuwe subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer samengevoegd tot één natuurbeheerplan.