



Nota grond en vastgoed beleid



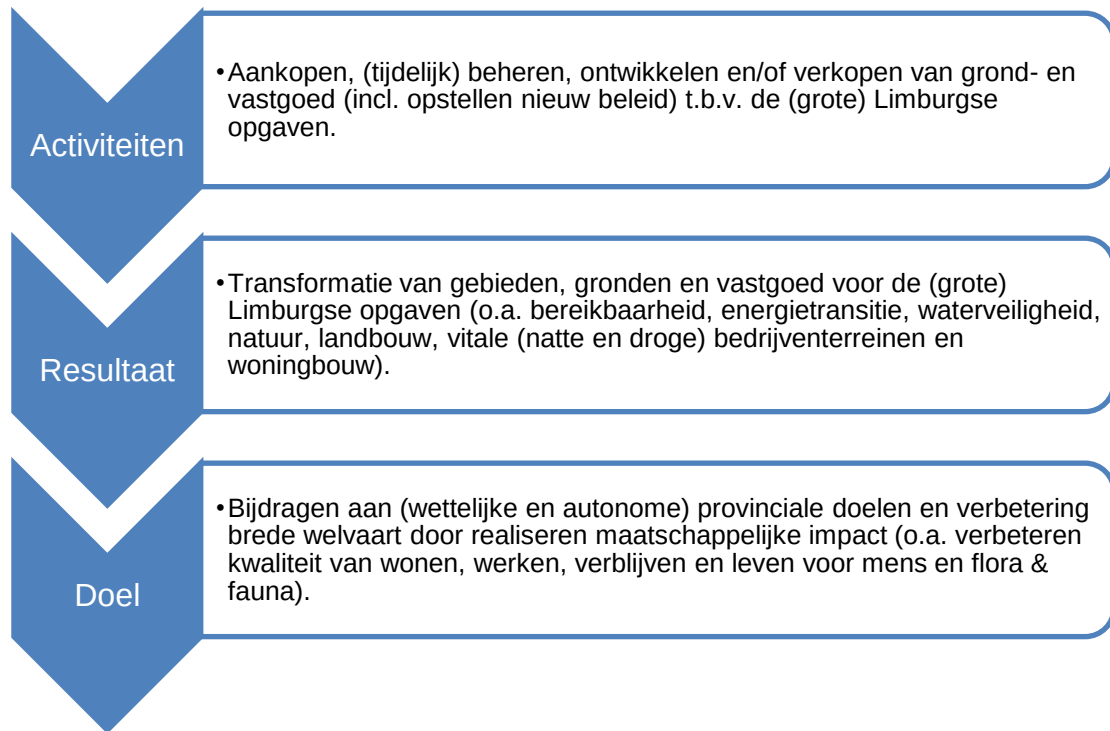
INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	5
2.	Doelen	13
2.1.	Beleidsdoelen	13
2.2.	Financiële doelen	14
2.3.	Afweging doelen	14
3.	Rolkeuze	18
3.1.	Regierol	19
3.2.	Productierol	19
4.	Instrumenten	23
4.1.	Actieve grondproductierol	23
4.2.	Samenwerkende grondproductierol	31
4.3.	Faciliterende grondproductierol	33
5.	Kaders	37
5.1.	Juridisch	37
5.2.	Financieel	38
5.3.	Verantwoording	41
6.	Uitvoering	45
6.1.	Uitgangspunten	45
6.2.	Grond- en vastgoedportefeuille	48
6.3.	Erfpachtkader	49
6.4.	Uitvoeringsnota Pacht	49
6.5.	Uitvoeringsnota Beheer	50
6.6.	Nota Uitvoering	50
6.7.	Organisatie	50
6.8.	Evaluatie en bijsturing	51
	Bijlage 1: Begrippenlijst	53
	Bijlage 2: Afwegingsmodel Limburgse doelen	56
	Bijlage 3: Toelichting afwegingskader productierol	58
	Bijlage 4: Toelichting onteigeningsprocedure	61
	Bijlage 5: Toelichting juridisch kader	67



1. Inleiding

De voorliggende nota is een kaderstellende nota voor het grond- en vastgoedbeleid van de Provincie Limburg. Het kader geeft aan waarom, hoe en wanneer de grond- en vastgoedinstrumenten worden ingezet. De instrumenten van het beleid kunnen worden ingezet om de provinciale beleidsdoelen te realiseren (zie figuur 1).



Figuur 1: Grond en vastgoed als instrument om provinciale doelen te bereiken

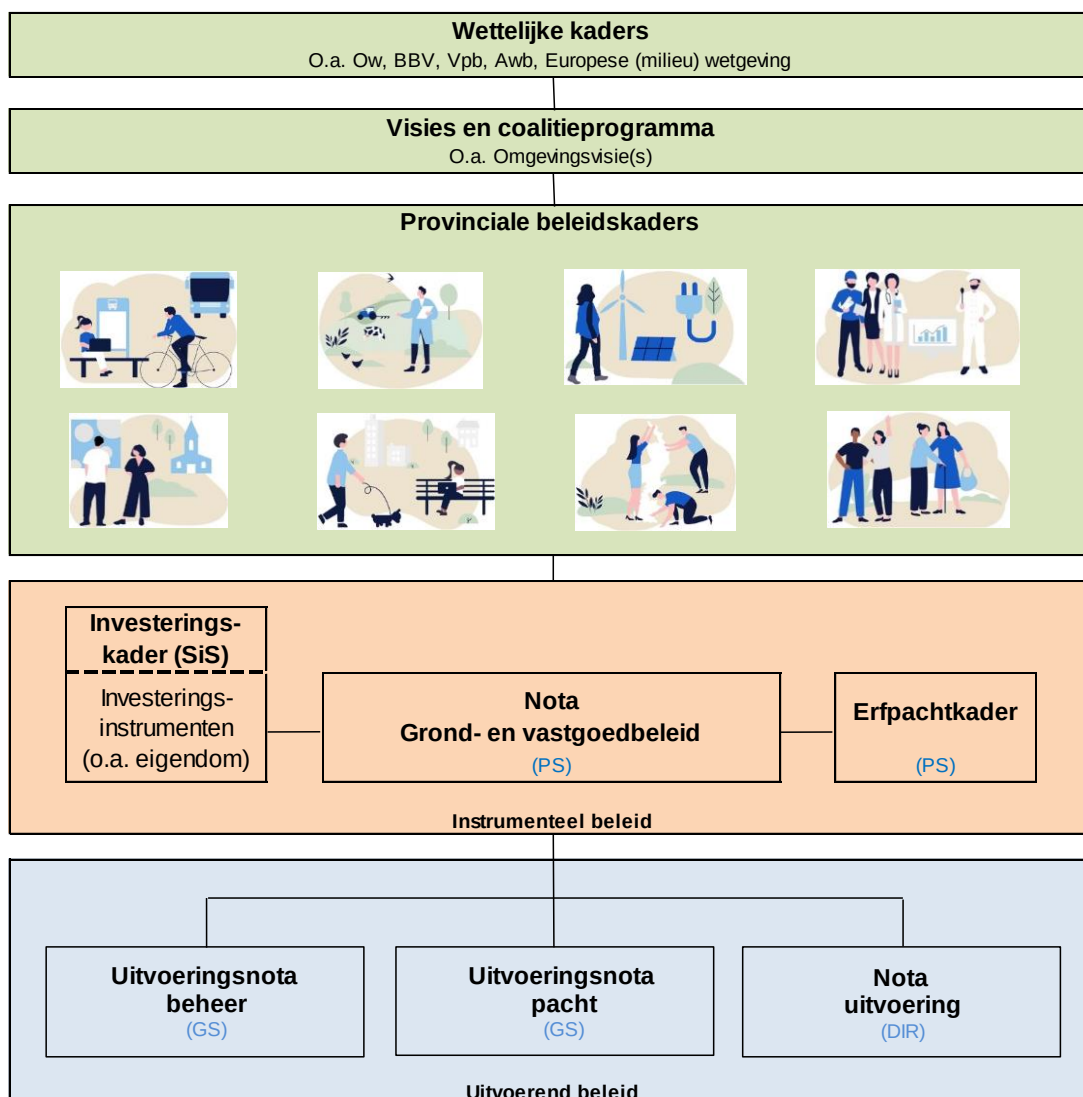
Grond- en vastgoedbeleid is een middel om provinciale doelen te bereiken. Het is dus geen doel op zich. Het strategische karakter van deze nota vraagt op onderdelen om (tactische en operationele) verdieping. Daarom werkt de Provincie met enkele uitvoeringsnota's die in samenhang worden opgesteld en uitgevoerd.

In figuur 2 is de onderlinge samenhang tussen de verschillende kaders en uitvoeringsnota's schematisch weergegeven:

- De Nota Grond- en vastgoedbeleid hanteert de (van toepassing zijnde) wet- en regelgeving, visies en (provinciale) beleidskaders (**groene blok**). Dit betreft onder andere de Omgevingswet, de Omgevingsverordening en ook relevant beleid zoals de Provinciale Omgevingsvisie en de 8 huidige provinciale beleidskaders;
- De Provincie heeft diverse kaders en instrumenten tot haar beschikking om haar taken, ambities, opgaven en beleidsdoelen te realiseren. Het strategisch investeringskader (met de provinciale investeringsprincipes, het financieel- en risicobeleid en menukaart) is vastgelegd in Sturing in Samenwerking (SiS), net als het uitvoeringskader voor investeringsinstrumenten (zoals subsidie, opdrachtverlening, financiering en verbonden partijen). Het strategisch investeringskader (SiS) is kaderstellend voor het grond- en vastgoedbeleid. Eigendom van grond en vastgoed is één van de investeringsinstrumenten uit het SiS. Deze nota Grond- en vastgoedbeleid is een beleidsmatige verdieping voor het instrument eigendom in het SiS, waarbij naast het instrument eigendom sec, ook inzicht gegeven wordt in het brede pallet van de grond en vastgoed gerelateerde instrumenten die

de Provincie tot haar beschikking heeft (zoals de ruimtelijke instrumenten). Beide nota's (SiS en voorliggende nota) zijn instrumentele beleidsnota's die inzicht geven hoe en op welke wijze de Provincie haar beschikbare instrumenten en middelen wil inzetten (**oranje blok**). Onder het instrumenteel beleid valt ook het Erfpachtkader. Erfpacht is een specifiek instrument van het grondbeleid. Voor dit instrument hebben Provinciale Staten in 2017 het Erfpachtkader vastgesteld.

- Deze Nota Grond- en vastgoedbeleid vormt de basis op strategisch niveau voor drie uitvoeringsnota's die hun functie hebben op operationeel en tactisch niveau: Uitvoeringsnota Pacht, Uitvoeringsnota Beheer grond & vastgoed en Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo Werken wij! (**blauwe blok**). Hierbij valt een onderscheid te maken tussen de Uitvoeringsnota Pacht en Uitvoeringsnota Beheer grond & vastgoed ten op zichte van de Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo Werken wij!. Deze laatste nota beschrijft de interne processen en hoe provinciale medewerkers hierin opereren. Dit is meer een intern stuk. De andere uitvoeringnota's (door GS vastgesteld) hebben meer een extern karakter. Hierin staan onder meer uitvoeringsregels en nadere verdiepingen opgenomen ten op zichte van de strategische kaders.



Figuur 2: Overzicht kaders voor grond- en vastgoedbeleid en uitvoeringsnota's

Waarom grond- en vastgoedbeleid?

Het vastleggen van grond- en vastgoedbeleid is geen wettelijke verplichting. Toch zijn er diverse goede redenen om dat toch te doen. Allereerst hebben we te maken met een complexe ruimtelijke puzzel. Er is een stapeling van diverse maatschappelijke opgaven zoals de transitie van het landelijk gebied, de bescherming van onze natuur, mobiliteit en (wegen, water en energie) infrastructuur, woningbouw, de ontwikkeling van bedrijfslandschappen en de energietransitie. Ook de verandering van het Europese klimaat-, water- en energiebeleid kan mogelijk extra druk leggen op het benodigde grondgebruik (zeker in de smalle grensregio Limburg). Door regie en grip op de grond- en vastgoedmarkt te houden en verder te verkrijgen, kan de Provincie in samenwerking met andere belanghebbenden de complexe ruimtelijke puzzel leggen door de verschillende stukjes van de puzzel op een samenhangende en evenwichtige manier te organiseren, rekening houdend met de behoeften van de samenleving en de duurzaamheid van de ontwikkeling.

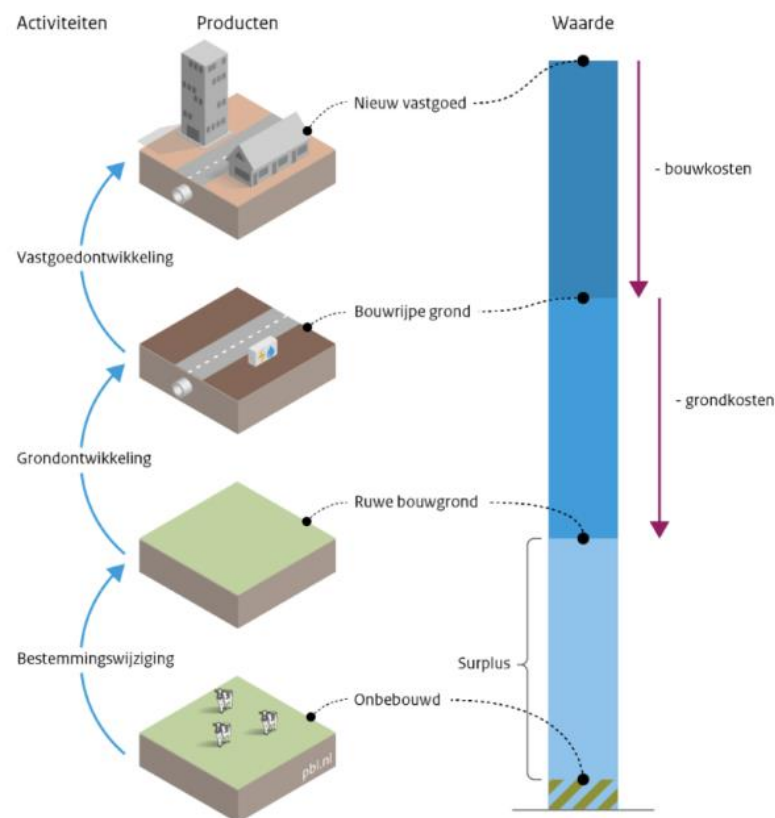


Bron: Omgevingsvisie Limburg

Figuur 3: Grip en regie op grond en vastgoed nodig voor leggen ruimtelijke puzzel

Alhoewel de stapeling van opgaven en ambities vaak voordelen kan bieden op het gebied van leefbaarheid, maatschappelijk welzijn en duurzaamheid en daarmee dus goed is voor de brede welvaart in Limburg, kan de stapeling er ook voor zorgen dat er druk komt te staan op de betaalbaarheid van projecten of gebiedsontwikkelingen. Marktpartijen kunnen dan afhaken (marktfalen), waardoor een rol ontstaat voor overheden. Natuurlijk zijn er ook opgaven waar sowieso veelal sprake is van een financieel tekort en we als Provincie een actieve rol pakken,

zoals de aanleg van regionale wegen en de natuur- en wateropgave die we oppakken via het Limburgs Programma Landelijk Gebied (LPLG) en het programma Waterveiligheid (WRL). Er zijn echter ook projecten en gebiedsontwikkelingen waar er kansen liggen (zie figuur 4). In dat geval zijn marktpartijen veelal bereid om deze kansen te pakken. Ook voor overheden kunnen dit soort kansrijke projecten en gebiedsontwikkelingen interessant zijn, omdat er hierdoor (binnen het project of gebiedsontwikkeling) ruimte kan ontstaan om verliesgevende maatschappelijke opgaven op te pakken.



Bron: Buitelaar (2021)

Figuur 4: Financiële kansen inzetten ten behoeve van maatschappelijke opgaven

De grond- en vastgoedmarkt wordt sterk beïnvloed door bredere economische cycli. Daardoor wisselen perioden van groei en neergang elkaar af (zie figuur 5). Op basis van de tijden van groei willen marktpartijen en overheden graag actief zijn op de grond- en vastgoedmarkt, omdat er dan sprake kan zijn van een verdienmodel. In tijden van crisis kunnen de verliezen aanzienlijk zijn. Na de bankencrisis hebben zich derhalve veel overheden teruggetrokken van de grond- en vastgoedmarkt. De afgelopen periode is sprake geweest van marktdruk (in bepaalde segmenten), maar ook van economische tegenwind (door stijgende ontwikkelkosten, stagnerende opbrengsten en stijgende rentes). Door de tegenwind in combinatie met de complexe ruimtelijk puzzel, is er een brede en landelijke roep om een actievere overheid. Ook via de kamerbrief Modernisering van het grondbeleid¹ worden overheden (als onderdeel van spoor 1 van de landelijke uitvoeringsagenda) opgeroepen tot het voeren van een actiever grondbeleid.

¹ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/07f1bf79-ee0a-49d8-9f6d-7aa01673584f/file>



Figuur 5: Cyclische grond- en vastgoedmarkt

Tot slot kunnen overheden een dubbelrol vervullen wanneer ze zowel “marktspeler” als “marktmeester” zijn (o.a. Segeren 2007): “meedoen aan een spel waarvan je zelf de regels bepaalt is niet zonder bezwaren.” Als risico wordt benoemd dat er een prikkel kan zijn om grond die de overheid in eigendom heeft sneller en commercieel aantrekkelijker te bestemmen – “eigen grond eerst” – dan die van private partijen elders in het gebied. Met andere woorden publieke betrokkenheid in de grond- en vastgoedmarkt vergt een zorgvuldige en transparante afweging. Voorliggende nota is bedoeld om transparantie te bieden over onze rolopvatting en de inzet van de grond- en vastgoedinstrumenten.



Figuur 6: Transparantie is nodig vanwege dubbele petten (marktmeester en marktspeler)

Waarom een nieuw grond- en vastgoedbeleid?

In 2007 is door Provinciale Staten de kaderstelling Grondbeleid vastgesteld en deze is herijkt in 2018. Inmiddels is er nieuwe wet- en regelgeving (o.a. Omgevingswet en het Didam-arrest), is de grond- en vastgoedmarkt veranderd, spelen er, op onderdelen, andere maatschappelijke opgaven en zijn beleidskaders van de Provincie vernieuwd en aangepast. Ook is in het Coalitieakkoord 2023-2027 “Elke Limburger telt!” opgenomen dat wij een actiever grondbeleid gaan voeren en dit uitwerken in een nieuw beleid.

Voor wie is de nota bedoeld?

Het provinciaal grond- en vastgoedbeleid heeft drie doelgroepen:

1. **Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten** hebben helderheid in de bestuurlijke rolverdeling en in de afbakening van bevoegdheden.
2. De **ambtelijke organisatie** kan op basis ervan in gebiedsontwikkelingen advies geven over ontwikkel- en samenwerkingsstrategieën, over de inzet van grond- en vastgoed en over de toepassing van financiële, fiscale en juridische kaders.

3. **Externe partijen**, die bijvoorbeeld met de Provincie willen samenwerken, krijgen inzicht in de manier waarop de Provincie omgaat met grond en vastgoed.

Grondbeleid én vastgoedbeleid

Kijkend naar de huidige grond- en vastgoedportefeuille heeft de Provincie relatief weinig opstallen in eigendom. In deze nota ligt daarom het accent op het grondbeleid. Dat neemt niet weg dat de meeste beleidskeuzes ook toepasbaar zijn op het provinciale vastgoedbeleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de afweging van de doelen, de rolkeuze, bepaalde instrumenten zoals verwerving en uitgifte en de (financiële) kaders. Ook voor het vastgoedbeleid geldt dat we het beleid en de bijbehorende instrumenten inzetten om provinciale taken, ambities, opgaven en beleidsdoelen te realiseren.

Eigendom

In deze nota komt het brede pallet van grond en vastgoed gerelateerde instrumenten aan bod dat de Provincie tot haar beschikking heeft. Eén van de instrumenten is eigendom. Het in eigendom hebben van grond en vastgoed staat niet centraal in deze nota. Deze nota gaat dan ook alleen over het inzetten of transformeren van eigendom ten behoeve van projecten of gebiedsontwikkelingen. Het beleid over permanent eigendom van gronden en vastgoed is anderszins vastgelegd. Het beleid voor infrastructuur (N-wegen alsmede de ZLSM) is vastgelegd in het beleidskader infrastructurele kapitaalgoederen Provincie Limburg. De permanente gebouwen hebben veelal een openbare functie (musea, stationsgebouw) of zijn bestemd voor huisvestingdoeleinden (Gouvernement, steunpunten Wegbeheer). Uitgangspunt van de exploitatie van het permanente bezit is het waarborgen van het vastgestelde onderhoudsniveau (representativiteit en functionaliteit) van de gebouwen. De wijze van onderhoud gebeurt op basis van het Meerjarenonderhoudsplan, de voorziening grootonderhoud en het exploitatiebudget van de provinciale gebouwen over de periode 2019-2033.

Werkingsduur

Er is geen termijn voorgeschreven waarbinnen het grond- en vastgoedbeleid herzien moet worden. Ook is er geen sprake van een opgelegde werkingsduur. Provinciale Staten kan op elk gewenst moment besluiten dat een herziening nodig is, al dan niet op voorstel van Gedeputeerde Staten. In ieder geval zal deze nota na vier jaar geëvalueerd worden en indien noodzakelijk herzien worden.

Grond- en vastgoedbeleid in vogelvlucht

- De provinciale beleidsdoelen zijn/worden vastgelegd in de 8 provinciale beleidskaders en in de Provinciale Omgevingsvisie (wettelijk verplicht o.g.v. de Omgevingswet). Het grond- en vastgoedbeleid en de inzet van de daarbij behorende instrumenten, kunnen worden ingezet ten behoeve van de realisatie van deze doelen. Er is een “afwegingsmodel Limburgse doelen” opgenomen om aan de voorkant van projecten en gebiedsontwikkelingen met een grond en/of vastgoedcomponent een go/no go beslissing te onderbouwen. Ook wordt het afwegingsmodel gebruikt om projecten te optimaliseren tijdens de verschillende projectfasen. (zie hoofdstuk 2)
- Gekozen wordt voor situationeel grond- en vastgoedbeleid, waarbij we van situatie tot situatie bepalen welke rol de Provincie het beste past (zie hoofdstuk 3) en welke instrumenten worden ingezet (zie hoofdstuk 4).
- We zetten met name in op het instrument anticiperende aankopen (t.b.v. oplossen ruimtelijke puzzel, verkrijgen ruilgronden en voorkomen grondspeculatie en

prijsopdrijving). De instrumenten voorkeursrecht en herverkaveling worden enkel ingezet na sondering vooraf van Provinciale Staten. Onteigening is altijd een bevoegdheid van de Staten. (zie hoofdstuk 4)

- In hoofdstuk 5 zijn de juridische, financiële, fiscale en verantwoordingskaders weergegeven die van toepassing zijn op het grond- en vastgoedbeleid.
- Uitgangspunten bij de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid zijn: doeltreffendheid, transparantie, integriteit en mensgericht handelen (betrouwbare en responsieve overheid), samenwerking met gemeenten en regio's en databedreven werken. (zie hoofdstuk 6)

Managementversie van de Nota Grond- en vastgoedbeleid

Er is ook een managementversie beschikbaar waarin de inhoud van deze nota bondig in woord en beeld is samengevat. Voor de volledige inhoud wordt verwezen naar voorliggende Nota Grond- en vastgoedbeleid.



2. Doelen

2.1. Beleidsdoelen

De Provinciewet biedt de juridische basis voor zowel de wettelijke als autonome taken van de Provincie. In de provinciale beleidskaders heeft de Provincie vastgelegd hoe zij invulling geeft aan haar wettelijke en autonome taken en welke provinciale beleidsdoelen zij willen bereiken.



Figuur 7: Grond- en vastgoed als instrument om de doelen te realiseren

De doelen van de beleidskaders en de Provinciale Omgevingsvisie zijn vertaald in de provinciale programmabegroting, waarbij ook acties en middelen gekoppeld zijn aan de doelen. De programmabegroting van 2024 bestaat uit 8 programma's. De instrumenten van het grond- en vastgoedbeleid kunnen (in samenhang met andere provinciale instrumenten zoals subsidie, financiering en verbonden partijen) worden ingezet ten behoeve van het realiseren van de doelen.

2.2. Financiële doelen

Het inzetten van de grond- en vastgoedinstrumenten heeft vaak ook financiële gevolgen. Denk daarbij aan benodigde investeringen en het lopen van financiële risico's. Ook wordt veelal indirect een bijdrage geleverd aan de risicospreiding in de Provinciale investeringsportefeuille.

De financiële doelen van de Provincie zijn opgenomen in Sturing in Samenwerking (SiS). Doelstelling van het investeringsbeleid van de Provincie Limburg is het behalen van een maximaal reëel financieel én maatschappelijk rendement voor de lange termijn ten behoeve van de inwoners in Limburg.

Financieel hoofddoel is dat het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand wordt gehouden. Hier past de variant rendabel revolverend investeren² bij. Uit het provinciaal strategisch investeringskader volgt dat ieder investeringsvoorstel (meerjarig) sluitend dient te zijn. Waar tekorten ontstaan dienen deze tekorten te worden aangevuld uit de middelen van één of meer provinciale beleidskaders, bijdragen van projectpartners en/of (Europese) subsidies. De onderbouwing hiervoor kan worden gevonden in het beoogde maatschappelijk rendement.

Beleidslijn 1

Bij investeringen in grond en vastgoed wordt het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand gehouden. De investeringen zijn rendabel en revolverend. Eventuele tekorten worden gedekt uit beleids-/investeringsmiddelen, bijdragen van projectpartners en/of (Europese) subsidies.

In paragraaf 5.2 is de financiële doelstelling vertaald in financiële kaders voor het grond- en vastgoedbeleid.

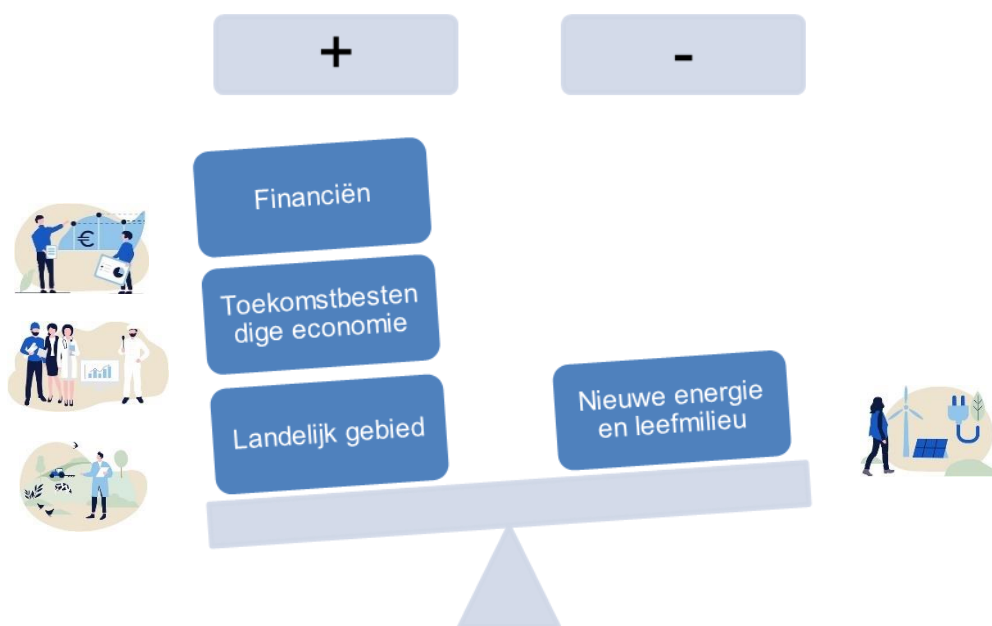
2.3. Afweging doelen

Bij het beoordelen en optimaliseren van projecten met een grond- en/of vastgoedcomponent, is een afweging tussen de verschillende doelen essentieel omdat de doelen elkaar vaak beïnvloeden.

Het ideale plan heeft een financieel uitvoerbare businesscase, zowel voor de projectpartners als voor de Provincie zelf en heeft maatschappelijk gezien alleen maar positieve aspecten. Plannen dan wel projectinitiatieven zijn echter niet altijd zelfstandig haalbaar of gewenst en deze zullen dan ook niet tot uitvoering komen. Een project kan uiteindelijk alleen doorgang vinden wanneer het sluitend is doordat eventuele financiële tekorten en risico's afgedekt kunnen worden (bijvoorbeeld door projectpartners, subsidies of provinciale beleidsmiddelen).

De afweging tussen de diverse (sub)doelen is maatwerk per project. De Provincie wil echter zoveel mogelijk uniform en transparant werken en past daarom voor grond- en vastgoedprojecten een **afwegingsmodel Limburgse doelen** toe waarmee we inzicht geven in de verwachte bijdrage aan de beleids- en financiële doelen voor de Provincie. Voor wat betreft de provinciale beleidsdoelen zijn de programma's/thema's uit de programmabegroting leidend (zie paragraaf 2.2).

² De ingelegde hoofdsom wordt terugontvangen en het financieel rendement is minimaal gelijk ($\geq$) aan het rendement van de obligatieportefeuille in relatie tot de marktrente op moment van besluitvorming (bijvoorbeeld een hypothecaire lening) plus risico-opslag rekening houdend met het risicoprofiel.



Figuur 8: Voorbeeld toepassing afwegingsmodel Limburgse doelen voor grond- en vastgoed projecten³

Het afwegingsmodel heeft twee functies:

1. *Nemen wel of niet beslissingen:*
Om de provinciale middelen doelmatig en effectief in te zetten, wordt aan de voorkant van projecten (c.q. de intake) een beoordeling gemaakt met behulp van het integraal afwegingsmodel. Bij een positieve beoordeling wordt het project verder opgepakt, uitgewerkt en geanalyseerd om de (mogelijke) provinciale rol te bepalen (zie hoofdstuk 3). Bij een negatieve beoordeling pakt de Provincie geen rol (zolang de projectinvulling of de omstandigheden niet veranderen).
2. *Monitoren en optimaliseren van projecten:*
Projecten hebben verschillende fasen (verkenning, verdieping, voorbereiding en uitvoering). Bij elke projectfase is het belangrijk om steeds de provinciale doelen en opgaven voor ogen te houden. Het afwegingsmodel helpt daarbij om de bijdrage aan de provinciale doelen te monitoren en het project in elke fase te optimaliseren. Als het project een provinciaal beleidsdoel negatief beïnvloedt, wordt gekeken of er projectaanpassingen (financieel) haalbaar zijn waardoor het project alsnog een positieve (of minder negatieve) bijdrage levert aan dit provinciale (sub)doel.

De afweging wordt bij besluitvormingsdocumenten voor PS en/of GS kwalitatief onderbouwd. Bij projecten van aanzienlijke omvang of projecten waarvan de maatschappelijke impact groot is, wordt een kwantitatieve onderbouwing opgesteld. In bijlage 2 is het afwegingsmodel Limburgse doelen nader uitgewerkt (aan de hand van de doelenbomen van de 8 beleidskaders). Het afwegingsmodel zal op basis van praktijkervaringen verder verfijnd worden. Daarbij wordt beoogd het model verder door te ontwikkelen op basis van brede welvaart criteria (zie paragraaf 6.1.4). Ook wordt het afwegingsmodel om de 2 jaar geëvalueerd en indien noodzakelijk herzien in Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo Werken Wij!.

³ Deze figuur is een illustratief voorbeeld van de toepassing van het afwegingsmodel. Het is dus projectafhankelijk of positief of negatief bijgedragen wordt aan de diverse provinciale doelen.

Beleidslijn 2

De Provincie gebruikt bij besluitvormingsdocumenten voor PS/GS het “afwegingsmodel Limburgse doelen” voor het beoordelen en optimaliseren van grond- en vastgoedprojecten.



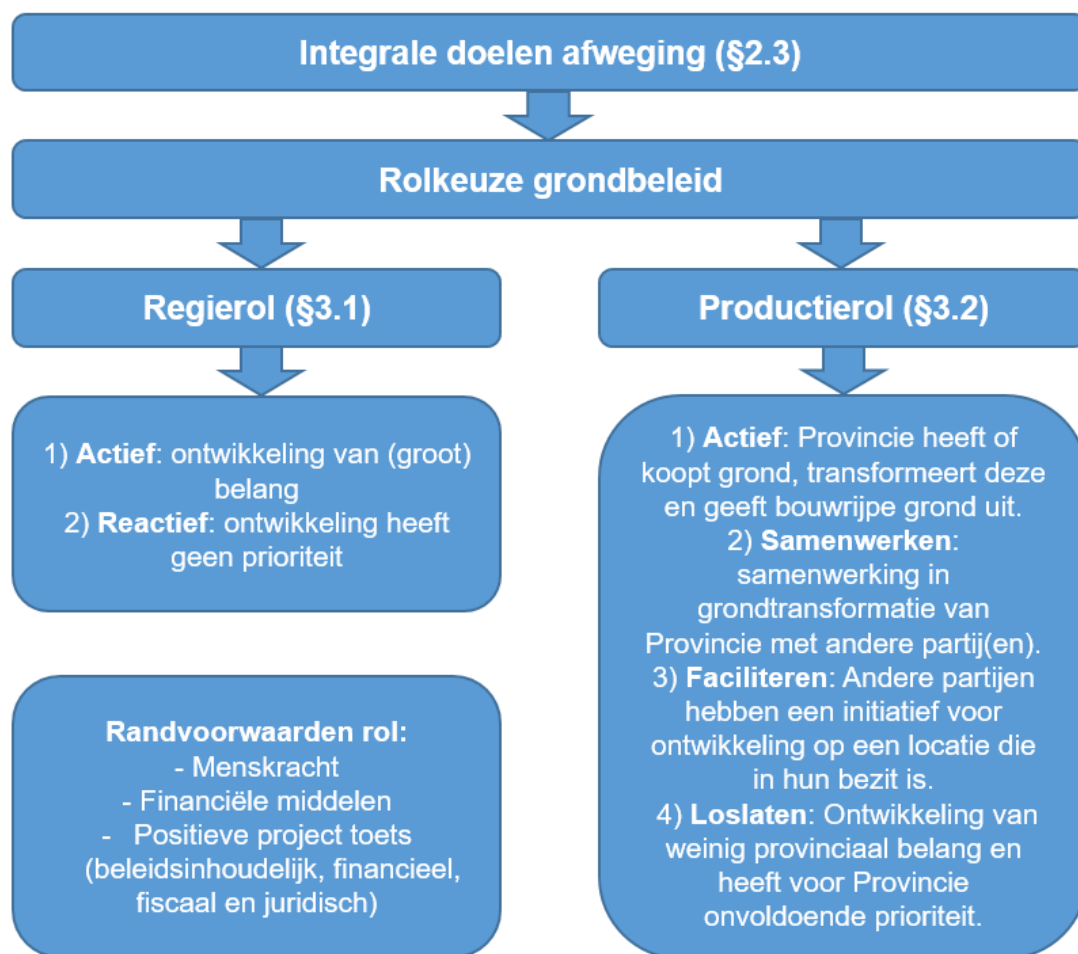
3. Rolkeuze

Wij kiezen voor situationeel grond- en vastgoedbeleid, waarbij we van situatie tot situatie bepalen of de Provincie een rol pakt en zo ja welke rol het beste past. We denken ons zo beter te kunnen richten op de lange termijntrend die wordt bepaald door onze beleidsdoelen, die in de tijd ook kunnen veranderen en vragen op aangepast en flexibele uitvoering van beleid. Tegelijkertijd verandert ook de grond- en vastgoedmarkt (onder andere door conjunctuurontwikkelingen) en is het een gegeven dat grond schaars is. Door bij ontwikkelingen situationeel de rolkeuze te bepalen blijven we afwegen hoe we capaciteit en middelen inzetten, gericht op de realisatie van de belangrijkste maatschappelijke opgaven en beleidsdoelen.

Beleidslijn 3

De Provincie kiest voor situationeel grond- en vastgoedbeleid, waarbij we van situatie tot situatie bepalen welke rol de Provincie het beste past en welke grond- en vastgoedinstrumenten daarbij worden ingezet.

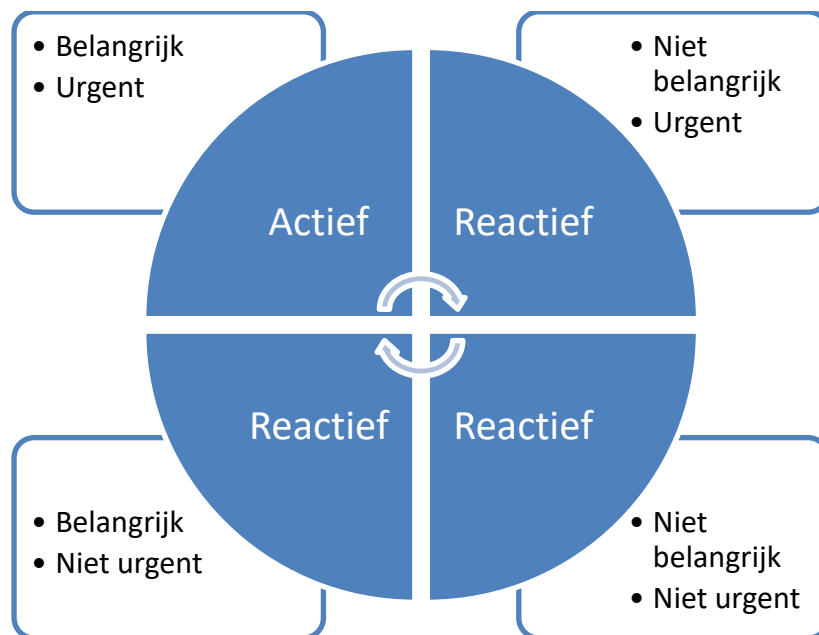
In dit hoofdstuk laten we zien hoe we aan de hand van een afwegingskader bepalen welke rol de Provincie het beste in kan nemen om op een (specifieke) locatie tot een gewenste ontwikkeling te komen. Dit is de voorkeursrol die we in de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie benoemen. In het advies voor de rolkeuze maken we onderscheid tussen de **regierol** (zie paragraaf 3.1) en de **productierol** (zie paragraaf 3.2).



Figuur 9: De verschillende rollen in het situationeel grond- en vastgoedbeleid

3.1. Regierol

De eerste keuze die we bij (nieuwe) projecten en gebiedsontwikkelingen met een grond en/of vastgoedcomponent maken, gaat over de rol die de Provincie inneemt in de sturing op het tot stand komen van het project of de gebiedsontwikkeling. Dit is de regierol. Vaak wordt de keuze over de regierol al gemaakt bij het bepalen of het een (provinciaal) programma of project moet worden. Of zelfs al bij het opstellen van de begrotingen of het Coalitieakkoord. Bij de regierol maken we onderscheid tussen een actieve regierol en een reactieve regierol. Dat verschil heeft te maken met de mate van intensiteit bij het sturen op het tot stand komen van een ontwikkeling. De keuze wordt bepaald door de beantwoording van de vraag hoe belangrijk en hoe urgent we het vinden dat de ontwikkeling wordt gerealiseerd.



Figuur 10: Actieve of reactieve regierol op basis van belang en urgentie

We hebben een **actieve regierol** op locaties waar we graag zien dat er een ontwikkeling tot stand komt. Er is dus sprake van een belangrijk project voor de Provincie en de doelen afweging (zie paragraaf 2.3) is dan ook (zeer) positief. Ook is de urgentie hoog om het project (ver)snel(d) te realiseren. Bij zulke gebiedsontwikkelingen en projecten zijn we in ieder geval (mede) kartrekker. Het gaat bijvoorbeeld om het faciliteren van een omgevingsplan, het zelf opstellen van een projectbesluit en het stimuleren van partijen om tot actie over te gaan. De grondproductierol staat hier los van. Die kan ook bij derden worden gelaten.

Op locaties waar we geen prioriteit geven aan nieuwe ontwikkelingen past een **reactieve regierol**. Dit betekent dat we het proces niet zelf gaan aanjagen en een afwachtende houding aannemen. Als zich situaties voordoen waardoor plots een ontwikkeling ter plaatse mogelijk is dan bekijken we de mogelijkheden. De Provincie is er echter niet bij voorbaat kartrekker om tot nieuwe ontwikkelingen te komen. We reageren op incidentele ontwikkelkansen.

3.2. Productierol

Naast de keuze in hoeverre we actieve of reactieve regie voeren op een locatie, moeten we ook beoordelen wie de productierol op zich neemt. De (grond)**productierol** gaat over de rol die we willen of kunnen innemen met het oog op het verwerven van (delen van) de locatie, het

eventueel wijzigen van de functie, het bouw- en woonrijp maken van de grond en de uitgifte van bouwrijpe grond aan partijen die daarop vastgoed realiseren.

Er zijn vier productierollen die de Provincie kan innemen (zie tabel 1 voor een overzicht):

- Een **actieve productierol**: hierbij kopen we als Provincie de grond zelf. We transformeren die technisch en juridisch en geven vervolgens bouwrijpe grond (voor bijvoorbeeld bedrijven) uit zodat daarop de gewenste doelstelling gerealiseerd kan worden. De financiële vertaling van deze activiteiten gaat via een grondexploitatie.
- Een **faciliterende rol**: hierbij zorgen private partijen voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling door grondaankoop en het bouw- en woonrijp maken van de locatiegronden ten behoeve van de gewenste functies. De Provincie neemt (waar nodig en gewenst) een projectbesluit voor de realisatie van projecten met een provinciaal belang en verleent medewerking aan zelfrealisatie door private partijen. Alle kosten die de Provincie daarbij maakt, worden verhaald op basis van een te sluiten anterieure overeenkomst⁴ met de ontwikkelende partij (zie voor een nadere toelichting op kostenverhaal paragraaf 4.3).
- Een **samenwerkende rol**: er zijn veel mengvormen tussen de actieve en faciliterende rol, waarin we met private partijen samenwerken. We onderscheiden in ieder geval:
 - a) het bouwclaim model (waarbij een bedrijf grond verleent aan de Provincie in ruil voor toekomstige bouwrechten);
 - b) een zakelijke samenwerking (joint venture) via een nieuwe juridische entiteit of bij overeenkomst;
 - c) een deelneming (waarbij een aanzienlijk belang verworven wordt in een bedrijf dat de actieve productierol oppakt);
 - d) het concessiemodel (waarbij een bedrijf het recht verwerft om een bepaald stuk grond te ontwikkelen, exploiteren of beheren, meestal in ruil voor financiële compensatie of andere voordelen aan de grondeigenaar).
- Een **passieve/loslatende rol**: hierbij laten we de ruimtelijke ontwikkeling helemaal over aan de gemeente(n) en/of marktpartijen.

	Sturing op doelen	Financiële risico's
Actief	Directe sturing op provinciale doelen mogelijk, omdat de planvorming bij de Provincie ligt.	De financiële lasten en lusten liggen bij de Provincie. Ook zijn de financiële risico's voor de Provincie.
Samenwerken	Deels gelijk aan faciliterend, maar met dit verschil dat tussentijds ook sturing mogelijk is in de samenwerkingsrelatie.	De financiële lasten, lusten en risico's worden gedeeld met een bepaalde verdeelsleutel.
Faciliteren	Afspraken nodig met ontwikkelende partij: Indirecte sturing mogelijk door goede kaderstelling vooraf en anterieure overeenkomst.	Ontwikkelende partijen lopen de financiële risico's. Zij kunnen profiteren van een winstgevende grondexploitatie.
Loslaten	Geen sturing op doelen.	Geen financiële risico's.

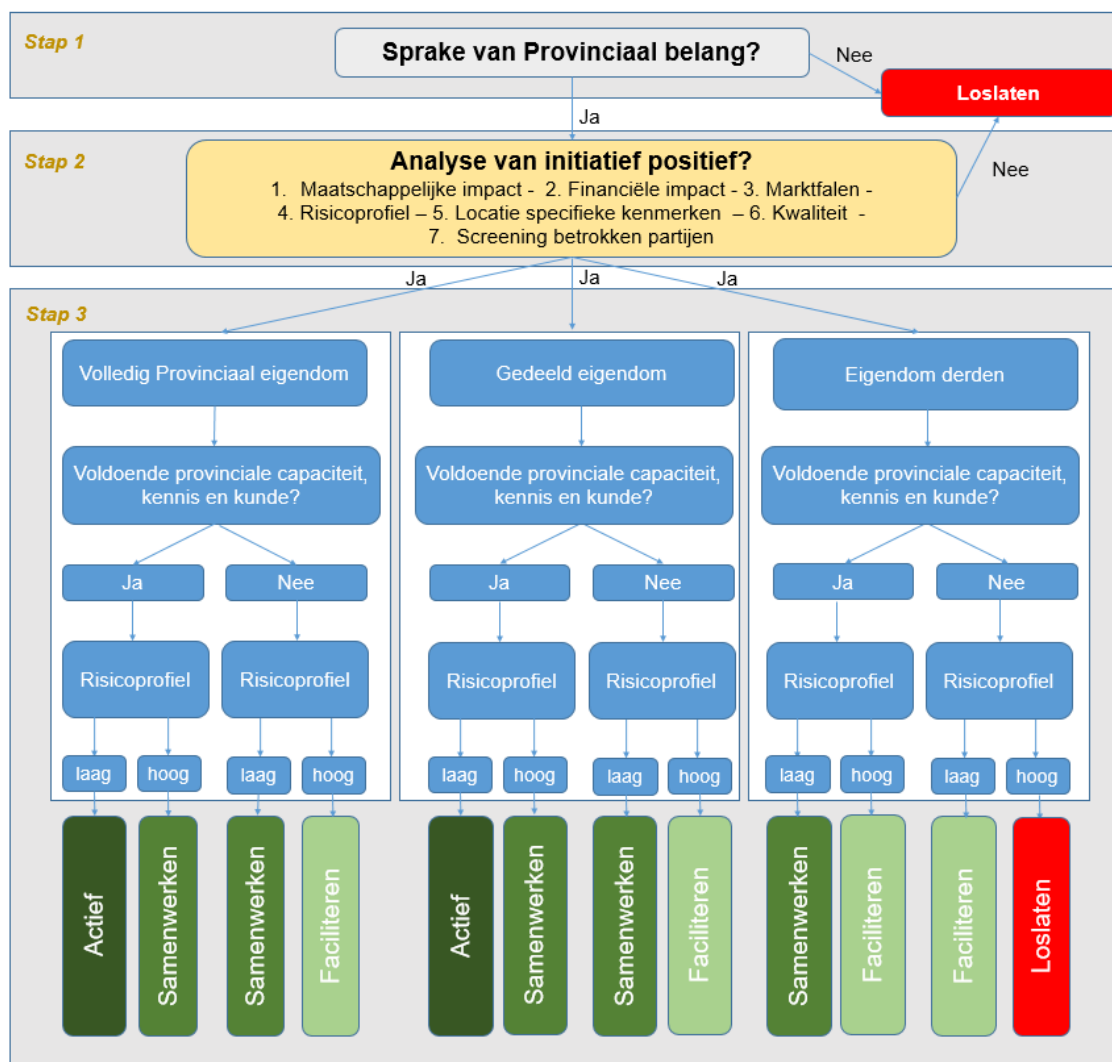
Tabel 1: Overzicht van de verschillende (grond)productierollen

⁴ Een overeenkomst over de ontwikkeling van een locatie met marktpartijen voorafgaand aan de vaststelling van een projectbesluit.

Onze rolkeuze bepalen we in essentie aan de hand van een helder en transparant afwegingskader met de volgende stappen:

1. Is sprake van een provinciaal belang⁵ (wettelijke taak, bovenregionaal of algemeen belang)?
2. Inhoudelijke beoordeling initiatief (maatschappelijk impact, financiële impact, marktfalen, risicoprofiel, locatie, kwaliteit en betrokken partijen).
3. Rol- en instrumentkeuze op basis van urgentie, eigendomssituatie en randvoorwaarden (zoals kennis, kunde en capaciteit en financieringsmogelijkheden bij Provincie / betrokken partijen).

De voorkeursrol (actief, samenwerken, faciliteren of loslaten) voor (nieuwe) projecten en gebiedsontwikkelingen met een grond en/of vastgoedcomponent, bepalen we aan de hand van onderstaande stroomschema. Dit stroomschema wordt niet alleen gebruikt voor de grondproductierol, maar ook bij de rolbepaling van vastgoedprojecten. Het afwegingskader voor de productierol is nader toegelicht in bijlage 3.



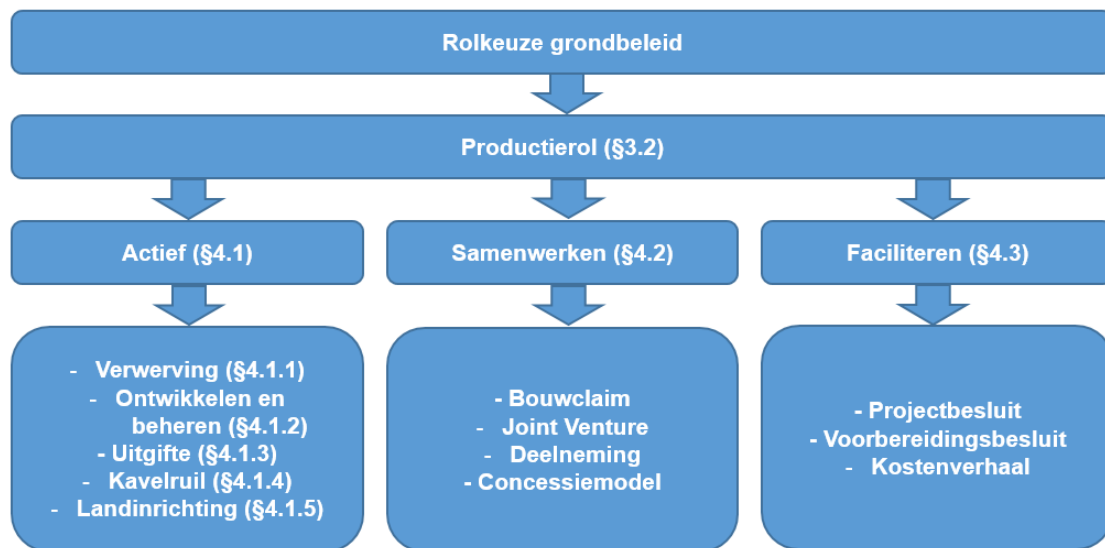
Figuur 11: Stroomschema afwegingskader keuze productierol

⁵ De provinciale belangen in het fysiek-ruimtelijk domein zijn vastgelegd in de Provinciale Omgevingsvisie.



4. Instrumenten

Voor de uitvoering van het beleid kunnen we afhankelijk van de rolkeuze gebruik maken van verschillende instrumenten. In onderstaande paragrafen zijn de (grond- en vastgoed gerelateerde) instrumenten beschreven die passen bij de volgende drie grondproductierollen (uit paragraaf 3.2): actief, samenwerken en faciliteren. De voor de Provincie meest relevante en gebruikte instrumenten worden kort beschreven. Op de instrumenten waarvoor (aanvullend aan wet- en regelgeving) provinciale beleidsuitgangspunten gelden, wordt in dit hoofdstuk dieper ingegaan.



Figuur 12. Instrumenten naar grondproductierol

De bovenstaande indeling van instrumenten naar grondproductierol is overigens niet geheel strikt. Instrumenten kunnen in bepaalde gevallen ook gecombineerd ingezet worden. Zo kan het (ruimtelijke) instrument projectbesluit ook ingezet worden in combinatie met het actieve instrument verwerving en kunnen actieve instrumenten ook bij een samenwerkende rol en zelfs in een faciliterende rol worden ingezet. Naast bovenstaande grond- en vastgoedinstrumenten kunnen tevens de overige investeringsinstrumenten uit Sturing in Samenwerking (zoals subsidie, opdrachtverlening en financiering) worden ingezet om een project of gebiedsontwikkeling te realiseren.

4.1. Actieve grondproductierol

Bij de actieve grondproductierol gaat het om de instrumenten die we beschikbaar hebben om een locatie in eigendom te krijgen, met als doel sturing aan de invulling van de nieuwe functies te geven, en uiteindelijk om de grond uit te geven aan een partij die de gewenste ontwikkeling voor zijn rekening neemt. De instrumenten voor de actieve grondproductierol zijn hieronder weergegeven.

Instrumenten voor de actieve grondproductierol	
Verwerving (§ 4.1.1)	Minnelijke grondaankoop
	Voorkeursrecht
	Onteigening

Ontwikkelen (§ 4.1.2)	Ruwe bouwgrond (technisch en juridisch) transformeren naar bouwrijpe grond (voor bijvoorbeeld bedrijven). Hiervoor wordt een grondexploitatie opgesteld (GREX). Indien een ontwikkeling alleen betrekking heeft op (de transformatie van) vastgoed dan wordt een vastgoedexploitatie (VEX) opgesteld.
Beheren (§ 4.1.2)	Grond en vastgoed tijdelijk beheren
Uitgifte (§ 4.1.3)	Uitgifte in huidige functie of na functiewijziging
	Uitgifte van gronden met een kwalitatieve verplichting gericht op doelrealisatie en instandhouding van ruimtelijke doelen.
	Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond
	Uitgifte in eigendom (verkoop) of uitgifte gebruik door verhuur, pacht en erfpacht
	Selectie van partij waar grond aan wordt uitgegeven door een-op-een selectie of openbare selectie
Kavelruil ⁶ (§ 4.1.4)	Kavelruil is een vorm vanerschikking van eigendommen waarbij minimaal 3 partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen. Kavelruil is een instrument om beleidsdoelen voor natuur, landschap, waterbeheer en recreatie te realiseren. Nieuw met de komst van de Omgevingswet is dat kavelruil met een kavelruilovereenkomst ook mogelijk is in het stedelijk gebied.
Landinrichting ⁷ (§ 4.1.5)	Landinrichting heeft als doel om dwingend de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de aan locaties toegedeelde functies. Landinrichting wordt gebruikt voor doelen op het gebied van landbouw, natuur, landschap, waterbeheer en recreatie.

Tabel 2: Overzicht van instrumenten voor de actieve grondproductierol

4.1.1. Verwerving

Verwervingsvormen

Op basis van inhoud en beschikbare financiële middelen maken we onderscheid tussen drie verwervingsvormen:

1. plangerichte verwerving. Deze hebben betrekking op de verwerving van onroerende zaken gelegen in goedgekeurde plannen met een positief investeringsbesluit. De verwerving maakt op dat moment onderdeel uit van de uitvoeringsagenda van die plannen. Hierbij worden de eigenaren door of namens de Provincie actief benaderd met het verzoek hun eigendom aan de Provincie te verkopen. In deze gevallen is de Provincie afhankelijk van de vrijwilligheid van eigenaren om te verkopen aan de Provincie. Bij plannen waarvoor eventueel onteigend moet gaan worden betaalt de Provincie naast de waarde van de onroerende zaak tevens bijkomende vergoedingen op basis van volledige schadeloosstelling. Hiermee komt de eigenaar na de verkoop aan de Provincie niet in een slechtere vermogenspositie te verkeren. Als er geen (minnelijke) overeenstemming kan worden bereikt met de eigenaar (en/of de huurder)

⁶ Bron: <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/kavelruil/>

⁷ Bron: <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/landinrichting/>

- dan kan als uiterste middel de volgende stap het onteigenen van het eigendom of andere rechten op het eigendom zijn.
2. strategische / anticiperende verwerving: Bij strategische verwerving wordt geanticipeerd op een voorgenomen of potentiële toekomstige ontwikkeling. De plannen zijn in dat geval nog in verkenning en de Provincie kan inzetten op strategische verwerving. Dit kan later gevolgd worden door plangerichte verwerving. Strategisch verwerving kan ook bestaan uit gelegenheidsaankopen. Deze gelegenheidsaankopen kunnen tot gevolg hebben dat er juist door de aankoop (de kans wordt vergoot dat) een plan kan worden ontwikkeld. Strategische verwerving vindt over het algemeen plaats als een onroerende zaak te koop wordt gezet of reeds staat, dan wel als deze direct aan de Provincie wordt aangeboden of geveild wordt. Daarnaast vindt een dergelijke verwerving plaats als vanuit de kennis van het gebied kansen worden gezien of de Provincie op een andere wijze over mogelijke verkoop wordt getipt. De verwerving vindt met het oog op transparant handelen en marktconform handelen altijd plaats op basis van de getaxeerde marktwaarde;
 3. verwerving ten behoeve van erfpachtuitgifte in het kader van het Erfpachtkader (zie paragraaf 6.3).

Voorkeursrecht

In aanloop naar en ter ondersteuning van de grondverwerving van een Provinciaal project en planvoornemen, kan de Provincie overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht op gronden in het (beoogde) plangebied. Het voorkeursrecht kan alleen gevestigd worden op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waaraan een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedeeld of toegedacht en waarvan het huidige gebruik afwijkt van die toegedeelde of toegedachte functie. Die functie moet zijn toegedeeld of toegedacht in de Provinciale Omgevingsvisie, een provinciaal programma of via een specifieke voorkeursrechtbeschikking. Als een eigenaar of gerechtigde wil verkopen, dan moet de eigenaar de onroerende zaak of het beperkte recht daarop eerst te koop aanbieden aan de Provincie. Met dit eerste recht van koop op een onroerende zaak verkrijgt de Provincie een sturende positie en regie. en wordt voorkomen dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven of dat grondspeculanten of marktpartijen grondposities innemen die de ontwikkeling van gebieden belemmeren. Gedeputeerde Staten kunnen een voorlopig voorkeursrecht vestigen voor drie maanden, waarna het aan Provinciale Staten is om het voorkeursrecht voor drie jaar te vestigen. Het instrument voorkeursrecht is een ingrijpend middel voor de betreffende eigenaar/eigenaren. Dit vereist een zorgvuldige aanpak en procedure.

Beleidslijn 4

Het instrument voorkeursrecht wordt enkel na zorgvuldige afweging ingezet op voorwaarde van instemming door Provinciale Staten. De keuze of het voorkeursrecht wordt ingezet, wordt per project- of gebiedsontwikkeling gemaakt.

Onteigening

Onteigening is een verwervingsmiddel dat een grote inbreuk betekent op het recht van eigendom en daarmee sterk kan ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer van mensen. Ook voor de Provincie geldt het besef dat zij bij de realisatie van door haar plannen, toch zo min mogelijk en alleen in het uiterste geval inbreuk wil plegen op het eigendomsrecht. Het is niet voor niets dat de wetgever de inbreuk door de overheid op dat fundamentele eigendomsrecht aan strenge

regels heeft gebonden en verankerd in de Omgevingswet. Voordat onteigening als laatste redmiddel kan worden ingezet, moet voldaan zijn aan wettelijke criteria van onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. Daarbij is ook goede en persoonsgerichte communicatie een must.

De zorgvuldig voorbereide onteigeningsbeschikking van Provinciale Staten wordt door de bestuursrechter getoetst, waarna ook nog hoger beroep open staat bij de Raad van State. Zie de bijlage 4 voor de toelichting op de wettelijke basis voor onteigening en de wijze waarop invulling is gegeven in een met rechtswaarborgen omgeven procedure. Deze zal onderdeel uitmaken van de Uitvoeringsnota Grondbeleid.

Onteigening van onroerende zaken kan worden ingezet in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. De onteigening kan door Provinciale Staten enkel worden ingezet, indien het onteigeningsbelang dient ter uitvoering van een plan waarbij er een provinciaal belang gediend is of bij complexe gemeente-overstijgende projecten van publiek belang, waarbij het provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door een gemeente kunnen worden gerealiseerd. In de praktijk is het meest voorkomende onteigeningsdoel de aanleg en reconstructie van provinciale wegen. Naast wegenprojecten kunnen gebiedsontwikkelingsprojecten (op het gebied van bijvoorbeeld regionale economie en volkshuisvesting of de realisatie van energie-infrastructuur) inzet van het Provinciale onteigeningsmiddel vragen. Onder de Omgevingswet wordt het projectbesluit van Gedeputeerde Staten de meest gebruikelijke grondslag voor de door Provinciale Staten te nemen onteigeningsbeschikking.

Het nemen van de onteigeningsbeschikking is een exclusieve bevoegdheid van Provinciale Staten en kan op grond van artikel 11.4 Omgevingswet niet worden gedelegeerd of gemandateerd. Provinciale Staten nemen:

1. het besluit om onroerende zaken voor onteigening aan te wijzen (vaststelling van de Onteigeningsbeschikking. Hiervoor is vereist dat de planologische grondslag al is vastgesteld of verleend); en
2. het besluit om de rechtbank te verzoeken om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking.

Communicatie bij onteigening

De Provincie vindt dat ze nog meer dan haar wettelijke verplichting moet inzetten op minnelijke overeenstemming. Dat kan niet zonder goede communicatie. Persoonlijke en zeer zorgvuldige communicatie is noodzakelijk. Door met aandacht in gesprek te gaan met betrokken eigenaren, wordt ruimte geboden voor passende en persoonlijke oplossingen gericht op marktconforme maatwerkafspraken. Daarmee wordt niet alleen begrip getoond, maar ook inzicht en draagvlak voor tijdige planrealisatie gecreëerd, waarmee de kans op een tijdig afgerond en soepel verlopen minnelijk verwervingstraject wordt vergroot. Kortom; persoonlijk contact (bij voorkeur fysiek op locatie) en maatwerk staat voorop en daarna volgt schriftelijke vastlegging.

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een goede communicatie en informatievoorziening richting Provinciale Staten, zodat deze een volledige en zorgvuldige belangenafweging kunnen maken op de ontwerp-onteigeningsstukken. Dat begint al bij aanvang van de projectbesluitprocedure. Tijdens het proces worden zij op hoofdlijnen op de hoogte gehouden worden van de verrichte inspanningen en vorderingen.

Rechtsbescherming

Gedwongen eigendomsontneming grijpt diep in op de persoonlijke levenssfeer van mensen. Het eigendomsrecht is daarom een zeer sterk beschermd recht. De Omgevingswet voorziet daarom in een rechtsbeschermingsprocedure in twee instanties.

De bestuursrechter zal elke onteigeningsbeschikking dienen te bekrachtigen. De rechter toetst of de onteigeningsbeschikking voldoet aan de wettelijke vormvoorschriften en criteria van publiek belang, noodzaak en urgentie. Vervolgens staat na dit rechterlijke oordeel nog hoger beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State.

Gerechtelijke procedure

In de grondwet is bepaald dat onteigening enkel kan plaatsvinden tegen een vooraf verzekerde volledige schadeloosstelling. Waar de bestuursrechter de onteigeningsbeschikking toetst en na goedvinden bekrachtigt, daar bepaalt de burgerlijke rechter de hoogte van de schadeloosstelling. Provinciale Staten zijn na het bekendmaken van de onteigeningsbeschikking ook verplicht om de burgerlijke rechter te verzoeken de schadeloosstelling vast te stellen.

Voor een volledig overzicht in detail van alle procedurestappen, geschatte doorlooptijd en samenhang tussen de drie proceduresporen in het kader van de onteigening onder de Omgevingswet verwijzen wij naar bijlage 4..

Omdat de rechtbank onafhankelijk en op basis van deskundigenadvies oordeelt over de wettelijke schadeloosstelling, komt Provinciale Staten geen oordeel toe over de individuele schadeloosstellingen in het kader van de onteigeningsbeschikking.

Beleidslijn 5

Indien grond nodig is voor de realisatie van de Limburgse opgaven is het uitgangspunt om op minnelijke basis aan te kopen. Onteigening wordt alleen ingezet indien dat door Provinciale Staten noodzakelijk wordt geacht ter uitvoering van vastgestelde plannen en met het oog op de tijdige en noodzakelijke realisatie van die projecten en ontwikkelingen. Zorgvuldige en persoonsgerichte communicatie is een absolute must.

Wettelijk verankerde afhankelijkheid en verhouding Gedeputeerde en Provinciale Staten

Provinciale Staten kunnen wettelijk gezien alleen een onteigeningsbeschikking nemen als er een onteigeningsbelang is, de onteigening noodzakelijk en urgent is (art. 11.5 Ow). Van een onteigeningsbelang is alleen sprake als de beoogde ontwikkeling mogelijk is gemaakt in een door Gedeputeerde Staten vastgesteld projectbesluit (art. 11.6 Ow).

Provinciale Staten kunnen geen onteigeningsbeschikking nemen als Gedeputeerde Staten geen projectbesluit heeft vastgesteld. Gedeputeerde Staten kan pas een project uitvoeren als Provinciale Staten het eventueel benodigde onteigeningsbesluit neemt en het benodigde krediet ter beschikking stelt voor de aankoop van gronden en eventuele schadeloosstelling. Als Provinciale Staten pas bij het voorstel over onteigening voor het eerst met het onderwerp onteigening te maken krijgt, is dat in een te laat stadium.

Om Provinciale Staten niet voor voldongen feiten te stellen bij projectbesluiten van Gedeputeerde Staten, hebben Gedeputeerde Staten al in de mededeling portefeuillehouder van 30 maart 2021 (2021/8280) toegezegd om Provinciale Staten vroegtijdig te sonderen over op stapel staande projectbesluiten.

Provinciale Staten worden gevraagd gelijktijdig met het kredietbesluit voor planuitvoering (en daarmee over grondaankoop) een principestandpunt in te laten voor de eventuele inzet van het onteigeningsmiddel. Daarmee worden Provinciale Staten betrokken bij en bewust van de uitvoeringsconsequenties van de planrealisatie en een eventuele onteigening, indien minnelijke aankoop niet tijdig mocht slagen. Daarmee worden ook de intenties van de Provincie rond de planuitvoering transparant gemaakt en ontstaat een gerechtvaardigde basis om uiteindelijk na vaststelling van het projectbesluit over te kunnen gaan tot minnelijke aankoop tegen volledige schadeloosstelling met het oog op de afwending van de onteigening. Het principebesluit doet niets af aan het feit dat getracht moet worden om de gronden via minnelijke weg in eigendom te krijgen.

Beleidslijn 6

Provinciale Staten worden bij voorkeur zo vroeg mogelijk voorafgaand aan een te nemen projectbesluit door Gedeputeerde Staten betrokken bij die besluitvorming. Provinciale Staten worden gevraagd gelijktijdig met het kredietbesluit voor planuitvoering (en daarmee over grondaankoop) een principestandpunt in te laten voor de eventuele inzet van het onteigeningsmiddel.

De werkwijze van de voorbereiding en uitvoering van de onteigeningsprocedure onder de Omgevingswet wordt nader uitgewerkt en vastgelegd in de Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo Werken wij!

4.1.2. Ontwikkelen en beheren

Een ontwikkeling van grond of een gebied wordt vormgegeven middels een project- of gebiedsplan. Ondersteunend aan een dergelijke ontwikkeling wordt een grondexploitatie opgesteld. Zo'n grondexploitatie (GREX) wordt conform de BBV een Bouwgrond in Exploitatie (BIE) genoemd. Vanuit de BBV liggen hier ook diverse (financieel-administratieve) spelregels aan ten grondslag. Indien een ontwikkeling (alleen) betrekking heeft op (de transformatie van) vastgoed dan wordt een vastgoedexploitatie (VEX) opgesteld. Dit is een begroting die qua systematiek veel lijkt op de grondexploitatie, maar zich kenmerkt door andere kosten- en opbrengsten. Ook heeft een vastgoedexploitatie over het algemeen een kortere looptijd dan een grondexploitatie. De Provincie hanteert bij vastgoedexploitaties zo veel als mogelijk dezelfde spelregels als bij grondexploitaties.

In de gevallen dat de grond en/of vastgoed niet direct na verwerving ontwikkeld of ingezet wordt, wordt deze tijdelijk beheerd. Belangrijk uitgangspunt daarbij is waardebehoud en dat de grond en/of vastgoed tijdig beschikbaar is indien nodig voor een project of gebiedsontwikkeling. Dit kan door voortgezet gebruik of door tijdelijke pacht en verhuur. Tijdelijk beheer kan ingezet worden om tijdelijke functies mogelijk te maken die bijdragen aan provinciale doelen. In de Uitvoeringsnota Beheer grond & vastgoed is het beleid nader uitgewerkt.

4.1.3. Uitgifte

Selectie van partijen

De Provincie Limburg past de regels van het gelijkheidsbeginsel op grond van Didam-arrest (zie hoofdstuk 5) toe op alle vormen van uitgifte van onroerend goed, dit betreft onder andere verkoop, ruiling, verhuur, pacht, bruikleen en erfpacht- en opstalrechten.

A. Openbare selectieprocedure

Voorafgaand de uitgifte van onroerend goed middels een openbare selectieprocedure worden objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria opgesteld aan de hand waarvan de partij wordt geselecteerd. Omdat de selectiecriteria van geval tot geval kunnen verschillen, wordt steeds maatwerk toegepast en wordt per uitgifte aangegeven welke selectiecriteria gehanteerd worden. De selectieprocedure wordt openbaar bekend gemaakt⁸ waarbij wordt vermeld op welke manier de interesse kenbaar moet worden gemaakt en welke informatie of documenten moeten worden aangeleverd. De termijn voor inschrijving wordt per openbare selectieprocedure duidelijk vermeld.

B. Voornemen één-op-één uitgifte

Indien de Provincie van oordeel is dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte van onroerend goed, kan de Provincie de grond één-op-één uitgeven. Er dienen dan wel objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria te zijn. In deze specifieke gevallen wordt afgezien van de openbare selectieprocedure. Het voornemen tot één-op-één uitgifte wordt openbaar gepubliceerd onder de vermelding van de motivatie (op grond van objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria) die de aanleiding vormt voor de één-op-één uitgifte.

Selectiecriteria voornemen één-op-één uitgifte

Selectiecriteria voor een voornemen tot een-op-een uitgifte betreft maatwerk. Het is op voorhand niet uitputtend vast te leggen welke criteria bij de verschillende vormen van uitgifte en onroerend goed worden gehanteerd. Dit zal samenhangen met de voorwaarden waaronder de Provincie de gronden wil uitgeven, bijvoorbeeld ten behoeve van welke provinciale opgave de Provincie bereid is de grond uit te geven. Indien op basis van die criteria vervolgens blijkt dat er naar het oordeel van de Provincie Limburg maar één serieuze gegadigde in aanmerking komt, zal dit voornemen bekend worden gemaakt. Indien binnen één project gronden worden uitgegeven, zullen dezelfde criteria worden gehanteerd.

Hieronder (zie tabel 3) worden gevallen benoemd waarvan de Provincie van mening is dat voor uitgifte van onroerend goed maar één serieuze gegadigde is. In deze gevallen wordt volstaan met een kennisgeving van de voorgenomen één-op-één uitgifte.

Specifieke gevallen	Toelichting
Infrastructuur	Bij infrastructuur zal de partij die als wegbeheerder de publiekrechtelijke taak en de verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit en het beheer en onderhoud van de betreffende weg, door de Provincie gezien worden als enige serieuze gegadigde voor uitgifte van grond waar reeds infrastructuur op voorzien is dan wel op wordt gerealiseerd. Het gaat dan bij gemeentelijke wegen om de betreffende gemeente en bij Rijkswegen om de Staat.
Niet zelfstandig te gebruiken gronden	Indien de Provincie Limburg onroerend goed dat niet zelfstandig kan worden gebruikt/bewerkt wenst uit te geven, komt de eigenaar van de omliggende grond in aanmerking voor één-op-één uitgifte, mits er niet meerdere eigenaren

⁸ Na besluitvorming door Gedeputeerde Staten, al dan niet in mandaat.

	aangrenzende zijn of zij schriftelijk aangeven het onroerend goed niet wensen te kopen/in gebruik te nemen.
Uitgifte aan andere overheden	Indien een medeoverheid (waaronder ook begrepen SBB, Waterschap Limburg en WML) provinciaal onroerend goed nodig heeft voor de uitoefening van de publieke taak of realisatie van een beleidsdoel of maatschappelijke opgave, dan worden deze medeoverheden in beginsel gezien als enige serieuze gegadigde.
Uitgifte ten behoeve van infra voor energie en spoor	Tennet heeft op grond van de Nederlandse Elektriciteitswet (E-wet) de verantwoordelijkheid voor levering van elektriciteit in Nederland en is de beheerder van het hoogspanningsnet in Nederland. Enexis Netbeheer is de enige netbeheerder in Limburg van het gas- en elektriciteitsnet. ProRail is als spoorwegbeheerder verantwoordelijk voor het onderhoud, de vernieuwing, de uitbreiding en de veiligheid van het Nederlandse spoorwegnet. Indien Tennet, Enexis Netbeheer of ProRail provinciaal onroerend goed nodig hebben voor de uitoefening van hun (wettelijke) taak, dan worden zij in beginsel gezien als enige serieuze gegadigde.
Ruiling in het kader van minnelijk overleg ter voorkoming van onteigening	Als onderdeel van de minnelijke onderhandelingen ter afwending van onteigening worden alle mogelijke aspecten om te komen tot minnelijke overeenstemming betrokken. Op de Provincie rust de verplichting om naast schadeloosstelling in een geldelijk bedrag, waar mogelijk ook zoveel mogelijk te streven naar schadebeperking. Dit kan bijvoorbeeld door het aanbieden van alternatieve (ruil)grond ter compensatie van het eigendomsverlies. Indien onroerend goed van de Provincie ingezet kan worden als compensatiegrond in het kader van voorkoming van onteigening, dan komen alleen partijen in aanmerking die ten behoeve van het betreffende project gronden aan de Provincie moeten verkopen.

Tabel 3: Specifieke gevallen één-op-één uitgifte

Proces openbare selectieprocedure en voornemen één-op-één uitgifte

In de Uitvoeringsnota Pacht is het proces van uitgifte in pacht (en eventueel verhuur) van agrarische gronden vastgelegd. In de Uitvoeringsnota Beheer grond & vastgoed wordt voor de andere vormen van uitgifte van onroerend goed het proces voor zowel de openbare selectieprocedure als voor een voornemen tot één-op-één uitgifte beschreven.

Beleidslijn 7

De Provincie geeft onroerend goed uit via een openbare selectieprocedure waarbij objectieve, toetsbare en redelijke criteria worden gehanteerd. Indien de Provincie van mening is dat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt, wordt dit voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de uitgifte bekend gemaakt.

Grondprijzen

De kaders voor het bepalen van grondprijzen worden beschreven in de Uitvoeringsnota Beheer grond & vastgoed. Gedeputeerde Staten stellen periodiek de grondprijzen vast op basis van de methodiek en kaders van het grondprijzbeleid. We hanteren het uitgangspunt dat we marktconforme grondprijzen hanteren. Daarbij volgen we de wettelijke bepalingen rondom staatssteun en het verplicht marktconform en transparant handelen. Die regels werken voor de volle breedte van het grondbeleid. Ze hebben dus betrekking op alle vormen van vastgoed- en grondtransacties, (ver)koop, erfpacht, pacht en (ver)huur.

4.1.4. Kavelruil

Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal 3 partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen. Kavelruil is mogelijk in het landelijk gebied en (met de komst van de Omgevingswet ook) in het stedelijk gebied. Gezien de (huidige) grondposities van de Provincie ligt kavelruil in het stedelijk gebied (vooralsnog) niet voor de hand. Ook zijn gemeenten in het stedelijk gebied het (primair) bevoegd gezag. De Provincie zal kavelruil kunnen inzetten of bevorderen bij gebiedsontwikkeling in het landelijke gebied op basis van samenwerking met overheidspartners en eigenaren.

4.1.5. Landinrichting

Landinrichting heeft als doel om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de aan locaties toegedeelde functies. Landinrichting wordt gebruikt voor doelen op het gebied van landbouw, natuur, landschap, waterbeheer en recreatie.

Landinrichting, zeker op grotere schaal is enorm ingrijpend en complex, en brengt veel maatschappelijke onrust en weerstand met zich mee en vereist vooral participatie en maatschappelijk en daarmee ook politiek draagvlak. Toepassing over de wenselijkheid en mogelijke inzet van dit instrument zal op basis van concrete projectvoorstellen conform de projectbesluitprocedure in samenhang met budgetrechtelijke en uitvoeringsaspecten voortijdig worden gesondeerd bij Provinciale Staten. De toepassing zal eventueel relevant kunnen worden bij de vertaling van de opgaven en realisatiestrategie als onderdeel van de uitwerking van de gebiedsplannen in het kader van de plattelandsontwikkeling.

Beleidslijn 8

Het instrument landinrichting wordt enkel na zorgvuldige afweging ingezet op voorwaarde van sondering vooraf bij Provinciale Staten. De keuze of het instrument landinrichting wordt ingezet, wordt per project- of gebiedsontwikkeling gemaakt.

4.2. Samenwerkende grondproductierol

Een ontwikkeling kan ook bijdragen aan de provinciale doelen via een samenwerking in de grondtransformatie tussen de Provincie en andere partijen. Er zijn vele gemengde samenwerkingsvormen te onderscheiden. We onderscheiden in ieder geval het bouwclaim model, de zakelijke samenwerking (joint ventures) via een nieuwe entiteit of bij overeenkomst, een deelneming en het concessiemodel. Er zijn daarbij varianten die meer naar de actieve grondproductierol neigen en varianten die meer naar de faciliterende grondproductierol neigen. In het onderstaande overzicht zijn de samenwerkingsvormen weergegeven met een korte toelichting bij situaties waarin ze door de Provincie ingezet kunnen worden.

Instrumenten voor de samenwerkende grondproductierol	
Bouwclaim	Eigenaren verkopen hun grond aan de Provincie onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe kavels mogen terugkopen zodat zij kunnen bouwen. Het bouwprogramma en de kwaliteitseisen worden veelal al in de voorwaarden opgenomen. Deze samenwerkingsvorm zit dicht tegen actieve grondproductie aan en kan met name een uitkomst zijn als er relatief veel private partijen zijn en we als Provincie zelf meer regie willen voeren.
Zakelijke samenwerking (Joint Venture) via entiteit	De kern van de samenwerking is dat de grondontwikkeling en -uitgifte via een gezamenlijke nieuwe onderneming plaatsvindt. Dit wordt vaak een grondexploitatie-maatschappij (GEM) genoemd. Die treedt dan als uitvoerend orgaan op. De samenwerking kan in verschillende entiteitsvormen plaatsvinden. Bij deze samenwerkingsvorm worden kennis, kapitaal en grondposities samengebracht en gedeeld. Ze zijn daarom vooral interessant bij grotere, risicovolle en complexere ontwikkelingen. Een aandachtspunt bij deze samenwerkingsvorm is het behoud van de flexibiliteit en transparantie bij lange samenwerkingen alsmede de inrichting van de governance en besluitvormingsproces.
Zakelijke samenwerking (Joint Venture) via overeenkomst	Deze samenwerkingsvorm gaat niet via een nieuwe entiteit maar wordt via een samenwerkingsovereenkomst geregeld. De samenwerking is vormvrij en kan dus op maat worden ingericht en vastgelegd. Ook hier is de flexibiliteit bij langlopende samenwerkingen en de invulling van de governance en besluitvormingsproces een aandachtspunt.
Deelneming	Bij een deelneming verwerft de Provincie een belang in een bedrijf (deelneming) dat de (actieve) productierol oppakt. In tegenstelling tot een joint venture behoudt de Provincie in het algemeen zijn onafhankelijkheid en controle, terwijl het een strategische positie inneemt in het deelnemende bedrijf. De mate van controle kan variëren, afhankelijk van het percentage van het eigendom dat wordt verworven.
Concessiemodel	Bij deze vorm van samenwerking beperken we ons tot het vooraf stellen van een aantal publiekrechtelijke, duidelijke en overzichtelijke randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt de hele planontwikkeling aan de andere partijen overgelaten. Deze vorm zit dicht tegen de faciliterende grondproductierol aan. Dit model lijkt vooral een hulpmiddel bij relatief eenvoudige gebiedsontwikkelingen met een beperkt aantal betrokken partijen, een niet te lange doorlooptijd en verschillende functies. Dit model vraagt om veel vertrouwen in de realisatie van de gewenste doelen door de andere partijen.

Tabel 4: Overzicht van instrumenten voor de samenwerkende grondproductierol

Een mix van bovenstaande samenwerkingsstrategieën kan zeker bij grote ontwikkelingen goed werken. Door de totale ontwikkeling in kleinere, logische fases te knippen waarin de samenwerking telkens uitgewerkt wordt, kan voorkomen worden dat de voorbereiding te lang duurt en dat de uitvoering niet flexibel genoeg is. Voor het goed slagen van bovenstaande samenwerkingsvormen kan het ook nuttig zijn om ook instrumenten uit de actieve rol op te pakken. Bijvoorbeeld het doen van aankopen om strategische posities in een gebied te krijgen.

4.3. Faciliterende grondproductierol

Wanneer we niet alleen de vastgoedontwikkeling, maar ook de grondproductierol volledig aan andere partijen over laten spreken we van een faciliterende grondproductierol. We kunnen vanuit onze publiekrechtelijke rol dan via de toe te kennen functies nog sturen op de betreffende ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Daarvoor hanteren we het in de Omgevingswet ingevoerde ruimtelijke planinstrument van het projectbesluit. Met een projectbesluit kunnen we complexe projecten van publiek belang mogelijk maken. Het Projectbesluit kan niet worden gebruikt om bestaande functies te behouden en wordt gebruikt om nieuwe functies in de fysieke leefomgeving in een project- en plangebied vast te leggen. Bij de planologische medewerking die we dan verlenen, kunnen we zowel kwalitatieve als financiële voorwaarden stellen. In onderstaand overzicht benoemen we de instrumenten / voorwaarden die we kunnen inzetten / hanteren bij een faciliterende rol.

Instrumenten voor de faciliterende grondproductierol	
Omgevingsplan	Gemeenten zijn de belangrijkste bestuurslaag als het gaat om het vaststellen van omgevingsplannen en het bepalen van de functie(s) van de locatie.
Projectbesluit ⁹	Bij grootschalige projecten kan de Provincie de functie van een locatie wijzigen via een projectbesluit. Het projectbesluit wijzigt dan direct het omgevingsplan voor de betreffende locatie. In de provinciale omgevingsvisie moeten we opnemen hoe we aankijken tegen de fysieke leefomgeving en hoe we die wensen te ontwikkelen en beschermen. Die keuzes kunnen nader worden uitgewerkt in een programma. Om daadwerkelijk de functie van een locatie te veranderen moet het omgevingsplan gewijzigd worden. Primair is dit de rol van de gemeente. Daar waar we dat vanuit het provinciale belang noodzakelijk achten, kan de omgevingsvisie via regels in de omgevingsverordening worden vertaald richting de gemeenten en het waterschap. Bij het vaststellen van hun plannen dienen de gemeenten dan rekening te houden met de regels in de omgevingsverordening. Daarnaast kunnen we via het nemen van een projectbesluit ook zelf actief de functie van een locatie wijzigen. Het moet dan gaan om een complex project van publiek belang.
Vorbereidingsbesluit	Met een voorbereidingsbesluit kan voorbereidingsbescherming geregeld worden. De Provincie kan voorbescherming regelen ten behoeve van het vaststellen van de omgevingsverordening alsook ten behoeve van onder andere het nemen van een projectbesluit. Hiermee kunnen activiteiten voorkomen worden die op dat moment nog zijn toegestaan, maar die na wijziging van de omgevingsverordening of het nemen van projectbesluit niet meer of alleen onder voorwaarden zijn toegestaan. Het gaat hierbij om een publiekrechtelijk instrument dat we kunnen inzetten. De voorbereidingsbescherming vervalt uiterlijk na 18

⁹ Bron: website Informatiepunt Leefomgeving; regelgeving > instrumenten Omgevingswet > omgevingsplan

	maanden. Voor die tijd dient de omgevingsverordening te zijn gewijzigd of het projectbesluit te zijn genomen.
Kostenverhaal	Wanneer we de grond niet zelf uitgeven zijn wij als Provincie verplicht een bijdrage in rekening te brengen voor de kosten die door ons gemaakt worden ten behoeve van de ontwikkeling van het plan. Dat geldt alleen als het gaat om kostenverhaalplichtige activiteiten ¹⁰ . Deze bijdrage is onder andere bedoeld voor de volledige dekking van de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte (voor zover die activiteiten door ons worden uitgevoerd). Dit wordt kostenverhaal genoemd. Deze kan bij beschikking worden afgedwongen bij de partij die een bouwplan realiseert in een gebied waarvoor een bijdrage in kostenverhaal is vastgesteld.

Tabel 5: Overzicht van juridische instrumenten voor de faciliterende grondproductierol

Kostenverhaal

In geval van kostenverhaal heeft het sluiten van een anterieure overeenkomst waarin het kostenverhaal geregeld is, de voorkeur. Bij de totstandkoming van een overeenkomst is er meer ruimte voor het contractueel vastleggen van kostenverhaal, in tegenstelling tot het publiekrechtelijk kostenverhaal. In de overeenkomst leggen we vast onder welke voorwaarden we meewerken aan het initiatief en wanneer we onze medewerking daaraan beëindigen. Ook spreken we af dat de initiatiefnemer de provinciale ambtelijke inzet in deze fase vergoedt. Voor grote en complexe projecten kunnen we voorafgaand aan de anterieure overeenkomst een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer sluiten. Als hulpmiddel, uitgangspunt en toetssteen voor het uitonderhandelen van de toe te rekenen en te verhalen kosten wordt gebruikt maakt van de meest actuele Plankostenscan¹¹. Als het niet mogelijk is voor het kostenverhaal een overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht. Uiteraard alleen geldend bij de kostenverhaalplichtige activiteiten. Zolang de kostenverhaalbijdrage niet is betaald, is het verboden om de bouwwerkzaamheden uit te voeren. Wie wil bouwen moet bij het bevoegde gezag een kostenverhaalsbeschikking vragen. In die beschikking leggen we de kostenverhaalbijdrage op. De te verhalen kosten zijn opgenomen in de kostensoortenlijst (bijlage IV van het Omgevingsbesluit, artikel 8.15).

Onder de Omgevingswet bestaan twee methoden voor publiekrechtelijk kostenverhaal, namelijk het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling zonder tijdvak en het kostenverhaal voor de integrale gebiedsontwikkeling met tijdvak.

¹⁰ De kostenverhaalplichtige activiteiten zijn genoemd in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit. Voorbeelden van bouwactiviteiten zijn onder andere het bouwen van woningen, bedrijfspanden, kantoren en winkels.

¹¹ De plankostenscan is een uitvloeisel van de regeling van de plankosten in hoofdstuk 13 van de Omgevingsregeling, voor grote bouwactiviteiten de juridische vertaling van een rekenmodel om de plankosten te berekenen. De plankostenscan is vastgesteld door het Ministerie van BZK en bedoeld voor het werkveld om de plankosten in een exploitatieplan te maximaliseren en wordt ook vaak bij onderhandelingen over anterieure overeenkomsten als hulpmiddel gebruikt.

- Bij kostenverhaal met tijdvak moet het geschatte bedrag van de te verhalen kosten worden vastgelegd in het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit.
- Bij kostenverhaal zonder tijdvak hoeft alleen het maximum van de in het kostenverhaalsgebied te verhalen kosten in het omgevingsplan te worden vastgelegd. Meer precieze berekeningen worden gemaakt bij de afgifte van de kostenverhaalsbeschikkingen.

Deze mogelijke manieren van publiekrechtelijk kostenverhaal zijn uitgewerkt in de Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet, van het Ministerie van BZK¹².

Beleidslijn 9

De Provincie past waar mogelijk volledig en optimaal kostenverhaal op basis van de kostensoortenlijst toe om de lasten van bepaalde projecten, ontwikkelingen of publieke voorzieningen eerlijk te verdelen tussen de overheid en particuliere belanghebbenden. Gebruik wordt gemaakt van de Plankostenscan. Kostenverhaal via (anterieure) overeenkomst heeft de voorkeur boven het publiekrechtelijk kostenverhaal.

¹² Zie: <https://iplo.nl/publish/pages/200052/handreiking-kostenverhaal-en-financi-le-bijdragen-omgevingswet.pdf>



5. Kaders

5.1. Juridisch

De Provincie Limburg heeft de mogelijkheid om als publiekrechtelijk rechtspersoon privaatrechtelijk te handelen op de grond- en vastgoedmarkt. Het verwerven, beheren en uitgeven van grond en vastgoed is zo'n vorm van privaatrechtelijke handelen. Dit betekent dat twee partijen op een basis van gelijkwaardigheid, vrijwillig een overeenkomst over vastgoed(ontwikkeling) kunnen aangaan. Ook in deze privaatrechtelijke rol is de overheid gebonden aan geldende wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Beleidslijn 10

De Provincie handelt conform wet- en regelgeving zoals burgers en ondernemers mogen verwachten van een betrouwbare, transparante en rechtmatig handelende overheid.

De voor het grond- en vastgoedbeleid relevante publiek en privaatrechtelijke wet- en regelgeving wordt (kort samenvattend en niet uitputtend) weergegeven in bijlage 5. Hieronder wordt nader ingegaan op de omgevingswet, het gelijkheidsbeginsel en nadeelcompensatie.

Omgevingswet

De Omgevingswet met daarin opgenomen de relevante regelgeving voor het grondbeleid, is op 1 januari 2024 in werking getreden. In de Omgevingswet staan onder andere de bepalingen ten aanzien van de grondbeleidsinstrumenten van het voorkeursrecht, onteigening, kavelruil en het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. De wijze waarop het grondbeleid (actief, situationeel, faciliterend) wordt gevoerd, blijft een provinciale keuze (zie hoofdstuk 3 over de provinciale rolkeuze).

Gelijkheidsbeginsel

Bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten dient de Provincie Limburg de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder begrepen het gelijkheidsbeginsel, in acht te nemen.¹³

Didam-arrest

Dit geldt ook voor de beslissing met wie en onder welke voorwaarden een overheidslichaam een overeenkomst tot uitgifte van een aan hem toebehorende onroerende zaak sluit.¹⁴ De Hoge Raad heeft in dit kader op 26 november 2021 een arrest gewezen op het gebied van uitgifte van onroerend goed door overheden.¹⁵ In dit Didam-arrest is bepaald dat, voortvloeiend uit het gelijkheidsbeginsel - dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen - de overheid mededingingsruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden bij grondverkoop indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Met inachtneming van de overheid toekomstige beleidsruimte moeten criteria worden opgesteld aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn.

¹³ Een privaatrechtelijke bevoegdheid die de overheid toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht (artikel 3:14 BW). Hieronder vallen ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

¹⁴ Hoge Raad 26 november 2021 (ECLI:NL:2021:1778).

¹⁵ Hoge Raad 26 november 2021 (ECLI:NL:2021:1778).

Deze mededingingsruimte door middel van een selectieprocedure hoeft niet te worden geboden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval dient het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend te maken dat een ieder daarvan kennis kan nemen, waarbij het dient te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Het Didam-arrest schrijft voor dat de bekendmaking, tijdig voorafgaand aan de verkoop, dient plaats te vinden. Uit latere jurisprudentie volgt dat ook voor andere vormen van uitgifte van onroerend goed, het gelijkheidsbeginsel op deze manier in acht moet worden genomen.¹⁶

Nadeelcompensatie

Een aanvraag tot nadeelcompensatie wordt in behandeling genomen aan de hand van de Regeling Nadeelcompensatie provincie Limburg 2024. Deze regeling heeft betrekking op aanvragen om compensatie van nadeel als bedoeld in artikel 4:126, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht, waarvan de aanvrager stelt dat die wordt veroorzaakt door een bestuursorgaan van de Provincie.

Voor het indienen van een aanvraag maakt de aanvrager gebruik van een door de Provincie vastgesteld formulier. De Regeling Nadeelcompensatie stelt in het kader van de aanvraag indieningsvereisten, welke vereisten gelden naast de indieningsvereisten van artikel 4:127 van de Algemene wet bestuursrecht. Meer specifiek dient de aanvraag (onder meer) voorzien te zijn van een financiële onderbouwing, waarmee de schade wordt onderbouwd. Om vervolgens tot een beslissing over de schadevergoeding te komen, kan de Provincie een adviescommissie benoemen teneinde zich te laten adviseren. De Provincie is daartoe echter niet gehouden.

Vervolgens neemt de Provincie een beslissing op de aanvraag. Wanneer de schade wordt aangemerkt als normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemingsrisico, blijft de schade voor ieders eigen rekening.

Beleidslijn 11

Burgers of bedrijven die schade ondervinden als gevolg van rechtmatig overheidsoptreden van de Provincie kunnen een vergoeding ontvangen (nadeelcompensatie of schadeloosstelling). De Provincie faciliteert hiervoor een eerlijk, transparant en juridisch correct proces.

5.2. Financieel

5.2.1. Sturing in Samenwerking

Het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader Sturing in Samenwerking (SiS) beschrijft de wijze waarop wij omgaan met het Provinciaal vermogen. Grond en vastgoed is één van de instrumenten uit SiS, waarbij het verkrijgen van eigendom de meest vergaande vorm is van sturing in samenwerking. Hieronder zijn de kaders van SiS vertaald in uitgangspunten voor het grond- en vastgoedbeleid.

- Vastgoed (t.w. grond en opstal) moet nodig zijn voor de publieke taak en levert een bijdrage aan de (majeure) provinciale opgaven. Daarmee is het actief verwerven van grond of vastgoed vooral afgestemd op de realisatie van de provinciale opgaven van het

¹⁶ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBOBR:2022:2962, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046, ECLI:NL:RBROT:2022:7887, ECLI:NL:OGEAM:2022:7.

Provinciale Omgevingsvisie, het Coalitieakkoord en de provinciale programma's (uit de begroting).

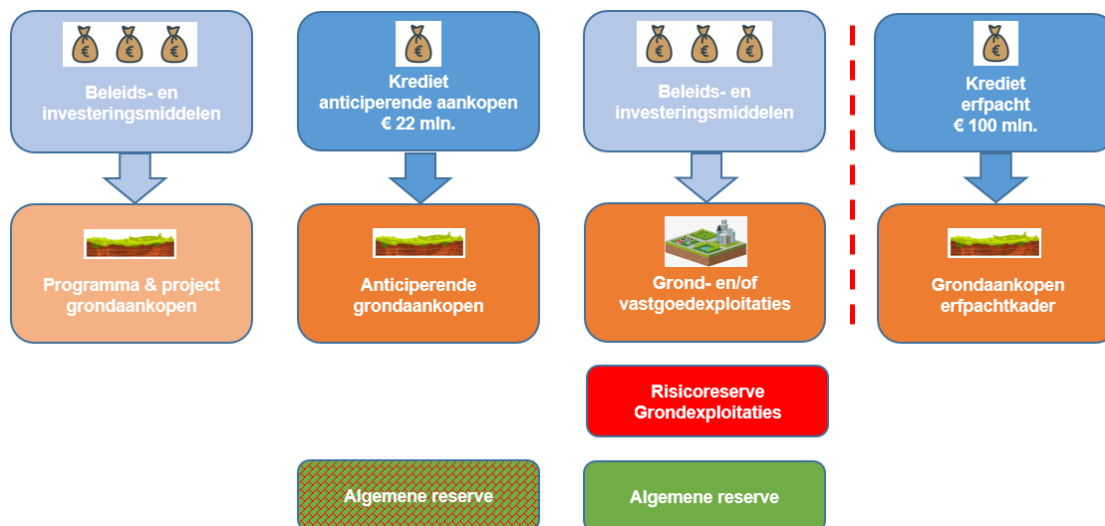
- Er is sprake van (tijdelijk) marktfalen en/of het belang ligt (met name) bij de Provincie.
- Bij investeringen in grond en vastgoed wordt het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand gehouden. De investeringen zijn rendabel revolverend. Eventuele tekorten worden gedekt uit beleids-/investeringsmiddelen.
(Dit is beleidslijn 1 uit paragraaf 2.3 over financiële doelen.)
- Bij een samenwerking streven we naar een evenredige risicoverdeling over de partners.
(Zie ook paragraaf 5.2.3 voor de invulling van het financiële risicomanagement.)
- Bedrijfseconomische analyse (incl. fiscale analyse) en risicoanalyse dienen te worden opgesteld voor beoordeling doelmatigheid.
- De Provincie Limburg is (wettelijk, organisatorisch, operationeel en financieel) in staat om het initiatief te nemen, of daar een bijdrage aan te leveren.

Bovenstaande uitgangspunten zijn verwerkt in het afwegingskader om de rol te kunnen bepalen die de Provincie het beste in kan nemen om op een locatie tot een gewenste ontwikkeling te komen (zie paragraaf 3.2).

5.2.2. Financiële middelen

Voor de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid zijn (vooralsnog) de volgende middelen beschikbaar:

- krediet anticiperende aankopen (€ 22,1 mln.);
- krediet Erfpachtkader (€ 100 mln.).



Figuur 13: Financiële middelen grond- en vastgoedbeleid

De huidige situatie voor de financiering van het grond- en vastgoedbeleid is als volgt. Voor de financiering van programma & project gerelateerde grondaankopen worden beleids- en investeringsmiddelen ingezet. De aankoop van benodigde gronden is dan onderdeel van de programma- of projectbegroting (zoals bijvoorbeeld bij het programma Limburgs Programma Landelijk Gebied of een provinciaal wegen project). Ook voor de financiering van grond- en vastgoedexploitaties worden beleids- en investeringsmiddelen ingezet. Afhankelijk van de (programma)doelen waar de exploitatie aan bijdraagt, worden bijbehorende beleidsmiddelen

en/of investeringsmiddelen ingezet. Voor strategische / anticiperende grondaankopen wordt het krediet anticiperende aankopen gebruikt en voor grondaankopen in het kader van het Erfpachtkader (zie paragraaf 6.3) het krediet Erfpacht.

De Risicoreserve Grondexploitatie is een geoormerkt deel van de Provinciale Risicoreserve. Op basis van het huidige (lage) risicoprofiel is de Risicoreserve Grondexploitatie (vooralsnog) op nihil gesteld. Bij onvoorziene meevallers of tegenvallers wordt de Algemene reserve ingezet als achtervang.

Om in de praktijk uitvoering te kunnen geven aan het grond- en vastgoedbeleid zoals beschreven in deze nota is de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen noodzakelijk. Dit betekent enerzijds de inzet van middelen om aankopen te financieren. Anderzijds om eventuele risico's af te dekken. Ook dienen er procesmiddelen ter beschikking te zijn om projecten te ontwikkelen dan wel te realiseren. Met het in het kader van strategisch portfoliomanagement meer inzetten op het strategisch aankopen van gronden zal het revolverend krediet ad € 22,1 miljoen dat Provinciale Staten in 2014 voor anticiperende aankopen beschikbaar heeft gesteld intensiever worden ingezet. Afhankelijk van de ontwikkelingen kan dit betekenen dat het nodig is om dit krediet significant te verruimen. In dat geval wordt een voorstel hiertoe aan Provinciale Staten voorgelegd.

5.2.3. Financiële risicomanagement

Rondom grond en vastgoedprojecten zijn er diverse risico's te onderscheiden. Op hoofdlijnen zijn dit risico's ten aanzien van omgeving, organisatie en project. Elk risico dient daarom zo veel als mogelijk te worden:

- beschreven, inclusief de mogelijke gevolgen;
- uitgedrukt in een financieel, beleidsmatig, politiek en compliance¹⁷ effect;
- gekoppeld aan beheersmaatregelen.

Om deze risico's zoveel mogelijk te mitigeren zijn voorwaarden gesteld (paragraaf 5.2.1) en ook wordt gewerkt met spelregels uit de Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo werken wij!.

Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid

Gezien de complexiteit en diversiteit van grond- en vastgoedvraagstukken werkt cluster grond- en vastgoed aan de hand van spelregels. Deze spelregels zijn gebaseerd op de eerder beschreven relevante kaders. De meer uitvoeringsgerichte regels worden in de Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo werken wij beschreven. Spelregels zijn benodigd omdat het van belang is om op een transparante wijze, onafhankelijke afwegingen te maken waarbij vaak sprake is van grote financiële implicaties en risico's. De spelregels hebben dus ook grotendeels betrekking op de financieel administratieve aspecten die van belang zijn bij grond- en vastgoedprojecten. Met de implementatie van deze Nota Grond- en vastgoedbeleid zal ook gewerkt worden aan het verdiepen op deze spelregels. Dit zal gebeuren middels het vaststellen van een geactualiseerde versie van de Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo Werken Wij!.

In het geval van ophoging van het krediet anticiperende aankopen, zal ook aandacht uitgaan naar financieel risicomanagement. Denk daarbij aan het inrichten van een Risicoreserve.

¹⁷ Naleving van wet- en regelgeving.

Gezien het budgetrecht van Provinciale Staten, zullen wijzigingsvoorstellen onderbouwd voorgelegd worden aan Provinciale Staten.

5.2.4. Fiscale kaders

Vanuit fiscaal oogpunt betekent situationeel grondbeleid dat de fiscale gevolgen per individueel dossier beoordeeld moeten worden. Dit geldt voor zowel omzet-, overdrachts- en vennootschapsbelasting (hierna: Vpb). Bij het opstellen van dit beleid is de Provincie voor geen van haar activiteiten belastingplichtig voor de Vpb. Een actiever grondbeleid zal in de toekomst waarschijnlijk wel tot Vpb-plicht leiden. Dit kan tevens uitstralingseffecten hebben op strategische grondposities en verhuur/pacht activiteiten die hieraan gerelateerd kunnen worden. De gevolgen van het Vpb-plichtig worden van dergelijke activiteiten hangen af van de situatie, waarbij onder meer het belastbare resultaat (dat veelal afwijkt van het bedrijfseconomische resultaat) een rol speelt. Fiscale optimalisatie, bijvoorbeeld door het onderbrengen van activiteiten in een deelneming, dient per specifieke situatie beoordeeld te worden.

Ten aanzien van alle genoemde belastingmiddelen komen eventuele kosten ten laste van het individuele project of programma. Mocht afstemming met de Belastingdienst noodzakelijk zijn, wordt hiertoe doorlooptijd ingecalculeerd.

Beleidslijn 12

Vanuit fiscaal oogpunt betekent situationeel grondbeleid dat de fiscale gevolgen per individueel dossier beoordeeld moeten worden. Dit geldt voor zowel omzet-, overdrachts- en vennootschapsbelasting. Ten aanzien van alle genoemde belastingmiddelen komen eventuele kosten ten laste van het individuele project of programma.

5.3. Verantwoording

5.3.1. Planning & control cyclus

De Provincie werkt met een planning en control-cyclus (P&C-cyclus). Het primaire doel hiervan is om beheersing te krijgen over het (gevoerde) beleid en de bedrijfsvoering. De P&C-cyclus geeft inzicht in hoeverre de Provincie haar doelstellingen bereikt en welke (financiële) middelen daarbij nodig zijn. Een deel van de P&C-cyclus, zoals de begroting en de jaarrekening zijn wettelijk voorgeschreven. Ook de inhoud van deze documenten is wettelijk voorgeschreven.

Paragraaf grondbeleid

In zowel de begroting als in de jaarrekening is een paragraaf Grondbeleid verplicht voorgeschreven. Conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat de betreffende paragraaf ten minste de volgende informatie:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Ter verduidelijking van het BBV heeft de commissie BBV richtlijnen opgenomen in de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023). Deze notitie gaat nader in op het grondbeleid,

actieve grondexploitaties en faciliterend grondbeleid. De richtlijnen gelden voor alle gemeenten en Provincies.

Beleidslijn 13

De Provincie handelt conform het BBV en de richtlijnen van de commissie BBV zoals opgenomen in de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023) van de commissie BBV.

5.3.2. Rollen en taken GS en PS

In de Provinciewet is vastgelegd hoe de besluitvorming binnen provincies wordt genomen. Daarbij liggen belangrijke bevoegdheden voor Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS). PS hebben een belangrijke rol in zowel kaderstelling alsook de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid. PS stelt de kaders vast middels het vaststellen van het beleid. GS kan hierop verdiepen middels het vaststellen van uitvoeringsnota's en projectbesluiten, de opvolger van het Provinciaal Inpassingsplan. Tegelijkertijd hebben PS budgetrecht, waardoor PS een belangrijke rol heeft in het vaststellen van ruimtelijke projecten (bijvoorbeeld door het vaststellen van een grondexploitatie). Ook heeft PS een formele rol in het gebruik van specifieke grondbeleidsinstrumenten. Zo stelt PS het erfpachtkader vast. Ook besluit PS over onteigeningsbeschikkingen en het vestigen van het voorkeursrecht tot koop op grond.¹⁸ PS stelt bovendien diverse andere beleidskaders vast waarin een grondcomponent zit.

In onderstaande tabel is de rol- en taakverdeling tussen PS en GS op het gebied van grond en vastgoed inzichtelijk gemaakt. Op hoofdlijnen geldt dat PS verantwoordelijk zijn voor het provinciaal beleid en kaders voor de keuze van wat de Provincie in de komende jaren wil bereiken (de "wat"-vraag). Deze keuzes, passend binnen het collegeprogramma, leggen uw staten vast in de programmabegroting en in beleid. GS richt zich op de operationalisering van dit kader (de "hoe" vraag). Via de actieve informatieplicht legt GS verantwoording af aan PS.

GS		PS
Beleid	Uitvoeringsregels en uitvoering beleid (Uitvoeringsnota Pacht en Uitvoeringsnota Beheer)	Vaststellen kaders (Nota Grond en vastgoedbeleid & Erfpachtkader)
Verwerving	Aankoopstrategie, anticiperende aankopen binnen kader, aankopen binnen exploitatieopzet (bijv. op basis van vastgestelde grondexploitatie (GREX), vestigen van voorlopig voorkeursrecht	Beschikbaar stellen krediet anticiperende aankopen, beschikking vestigen voorkeursrecht, nemen van een onteigeningsbeschikking

¹⁸ Gedeputeerde Staten kan daaraan voorafgaand ook een voorkeursrecht vestigen voor de duur van 3 maanden (art. 9.1 lid 2 jo 9.4 lid 3 Omgevingswet).

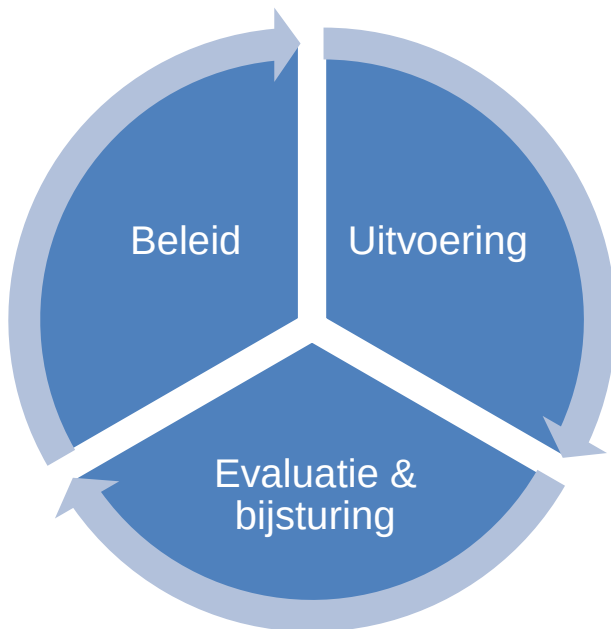
Uitgifte en beheer	Uitgeven van onroerend goed door middel van verkoop, ruiling, pacht, erfpacht, huur etc. door sluiten overeenkomst	Vaststellen beleid (bijv. Erfpachtkader & Nota Grond en vastgoedbeleid)
Landinrichting	Vaststellen gebiedsgericht inrichtingsprogramma / -plan	Sonderend voorleggen inzet instrument landinrichting
Grond- en vastgoedexploitaties	Opstarten project, opstellen en uitvoeren exploitatie en keuze regierol	Vaststellen grondexploitatie incl. jaarlijkse actualisatie en keuze productierol
Grond bouw- en woonrijp maken	Aanbesteden	Vaststellen aanbestedingsbeleid
Samenwerking	Sluiten overeenkomsten en vertegenwoordigen Provincie	Oprichten rechtspersoon
Kostenverhaal	Vaststellen projectbesluit met kostenverhaalregels en sluiten overeenkomsten.	Vaststellen kaders
Verantwoording	Verantwoorden grond- en vastgoedbeleid en prognoses geven inzake projecten	Beoordelen begroting en jaarstukken

Tabel 6: Rol- en taakverdeling tussen PS en GS



6. Uitvoering

Belangrijk voor het grond- en vastgoedbeleid is niet alleen het beleid zelf, maar vooral ook de uitvoering van het beleid. Het doel van het beleid is immers om diverse provinciale beleidsdoelen te realiseren. Beleid en uitvoering gaan daarbij hand in hand (zie figuur 14).



Figuur 14: De beleidscyclus van het grond- en vastgoedbeleid

In paragraaf 6.1 worden de (strategische) uitgangspunten voor de uitvoering beschreven. Deze uitgangspunten hebben betrekking op de manier van werken en onderliggende kernwaarden voor de uitvoering. Vervolgens wordt ingegaan op de grond- en vastgoedportefeuille van de Provincie (paragraaf 6.2) en de vier uitvoeringsnota's van het grond- en vastgoedbeleid (paragrafen 6.3 t/m 6.6). In paragraaf 6.7 en 6.8 wordt ingegaan op de organisatie en evaluatie en bijsturing van het beleid.

6.1. Uitgangspunten

Transparantie, integer en mensgericht handelen (betrouwbare en responsieve overheid), samenwerking met gemeenten en regio's en databedreven werken met oog voor het verbeteren van de brede welvaart in Limburg, zijn belangrijke uitgangspunten voor de uitvoering van het vernieuwde grond- en vastgoedbeleid. Op deze uitgangspunten wordt hieronder nader ingegaan.

6.1.1. Doeltreffendheid

De uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid moet doeltreffend zijn. Daarbij wordt aangehaakt op de doelen van de beleidskaders (zie hoofdstuk 2). Een project(activiteit) of gebiedsontwikkeling met een grond- en vastgoedcomponent dient dus bij te dragen aan één of meer (sub)doelen van de beleidskaders (Perspectief voor het landelijk gebied, Samen leven en bestaanszekerheid, Werken aan een toekomstbestendige economie, Nieuwe energie en leefmilieu, Leefbare steden en dorpen, Cultuur en erfgoed voor iedereen, Een bereikbaar en toegankelijk Limburg en/of Provincie midden in de samenleving).

6.1.2. Betrouwbare en responsieve overheid

Nederlanders zijn kritisch op het functioneren van de overheid en lijken minder vertrouwen te hebben in het openbaar bestuur. Dit zorgt voor frictie met de huidige nog veelal top-down manier van werken van onze overheid. De afgelopen decennia is er dan ook wrijving ontstaan tussen de werking van het openbaar bestuur enerzijds en de verwachtingen van de burger anderzijds. Dit terwijl de grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan juist vragen om een sterkere verbinding en nieuwe vormen van samenwerking tussen inwoner en overheid. Wij willen de werkwijze van de Provincie Limburg ombuigen naar een responsieve overheid. Dit geldt ook voor het beleidsveld grond- en vastgoed. Transparantie, integer en mensgericht handelen is daarom een belangrijk uitgangspunt voor de uitvoering van het beleid.

Beleidslijn 14

Het grond- en vastgoedbeleid wordt transparant, integer en mensgericht uitgevoerd.

De overheid kan een dubbelrol vervullen wanneer ze zowel “marktspeler” als “marktmeester” is.¹⁹ Met andere woorden, overheden kunnen privaatrechtelijk (bijvoorbeeld als grondeigenaar en/of ontwikkelaar) alsook publiekrechtelijk (opstellen beleid en regels bijvoorbeeld in een projectbesluit) acteren. Dit onderstreept het belang van transparant, integer en mensgericht handelen.

6.1.3. Samenwerking

Er is binnen Limburg een toenemende druk op grond vanuit een groeiend aantal taakstellingen en opgaven bij verschillende partijen. Hierbij valt te denken aan natuurontwikkeling, extensivering van de landbouw, stikstof- en CO₂-problematiek, waterveiligheid, woningbouw, bedrijvigheid, energie, etc. Ten behoeve van die uiteenlopende maatschappelijke doelen verwerven publieke maar ook private partijen actief grondposities. Eigendom van gronden en vastgoed is immers een sturingsinstrument voor het realiseren van die doelen. Binnen de Provincie Limburg opereren meerdere grote overheidspartijen die ook een grote grondvoorraad bezitten. Samenwerken door inzet van eigendom zou betekenen dat er meer ruilgronden, dus schuifruimte (grotere grondmobiliteit) beschikbaar kan komen voor het realiseren van doelstellingen. Op basis van het Coalitieakkoord 2023-2027 “Elke Limburger telt!” wordt onderzocht hoe een grondbank kan bijdragen aan de provinciale ambities. De grondbank is in feite de provinciale strategische grondportefeuille en er vindt een onderzoek plaats naar de mogelijkheden voor een strategische alliantie met andere publieke partijen die we tegenkomen op de grondmarkt. Met het oog op het (gefaseerd) bevorderen van de samenwerking op de Limburgse grondmarkt en onze provinciale verantwoordelijkheid als verbinder en regisseur, wordt daarbij gezocht naar meer structurelere vorm van effectievere samenwerking tussen publieke partijen. Bij een meer effectieve en efficiënte samenwerking wordt gedacht aan het gericht inzetten van kennis, informatie, data en middelen tussen overheidspartijen en partners binnen gebiedsontwikkelingen, om gronden die beschikbaar komen op de Limburgse grondmarkt in te zetten voor publieke doelen en maatschappelijke opgaven. Bij succes zal de samenwerking indien deze meerwaarde biedt ook worden verbreed naar samenwerking met andere Limburgse partners (zoals gemeenten).

De Provincie zal gemeenten, daar waar gewenst en mogelijk, ondersteunen door het beschikbaar stellen van expertise op het gebied van gebieds- en vastgoedontwikkeling.

¹⁹ Segeren (2007), Meedoen aan een spel waarvan je zelf de regels bepaalt is niet zonder bezwaren

Beleidslijn 15

De Provincie wil de samenwerking met onze partners uitbouwen ten behoeve van een meer effectieve en efficiënte inzet van middelen.

6.1.4. Databedreven werken

Een Provincie midden in de samenleving gaat doelgericht en efficiënt om met de inzet van middelen. In de context van het grond- en vastgoedbeleid vraagt dit om een geoptimaliseerd portefeuillebeheer, waarin strategische beslissingen genomen worden bij de aankoop, ontwikkeling en verkoop van gronden. Deze scherpe keuzes kunnen we niet maken zonder inzicht in de vraag en het aanbod van grond- en vastgoedposities. Ook vraagt een gedegen portefeuillebeheer om de analyse van markttrends, het beoordelen van (financiële) risico's en financiële prognoses.

Al deze aspecten hebben als gemene deler dat ze vragen om een uitstekende, actuele informatiepositie. Deze positie nemen we als Provincie grotendeels in door in te zetten op een verantwoorde analyse en gebruik van data. Om dit te realiseren wordt vanuit het grond- en vastgoedbeleid aangesloten bij de organisatie-brede ontwikkelingen op het gebied van 'databedreven werken'.

Tot slot streven we, waar dit bedrijfsmatig en/of contractueel mogelijk is, naar een open datacultuur, waarbij data gedeeld kan worden met ketenpartners. Hiermee beogen we te bouwen aan maatschappelijk vertrouwen, door een gelijkwaardige informatiepositie te creëren met andere overheidsinstanties, projectontwikkelaars en belanghebbenden.

Beleidslijn 16

De Provincie werkt databedreven waarbij besluitvorming en acties worden gestuurd op basis van gegevens en feitelijke informatie in plaats van op onderbuikgevoelens of intuïtie. Hiervoor sluiten we aan bij de organisatie-brede ontwikkelingen op het gebied van databedreven werken.

6.1.5. Brede welvaartsdenken

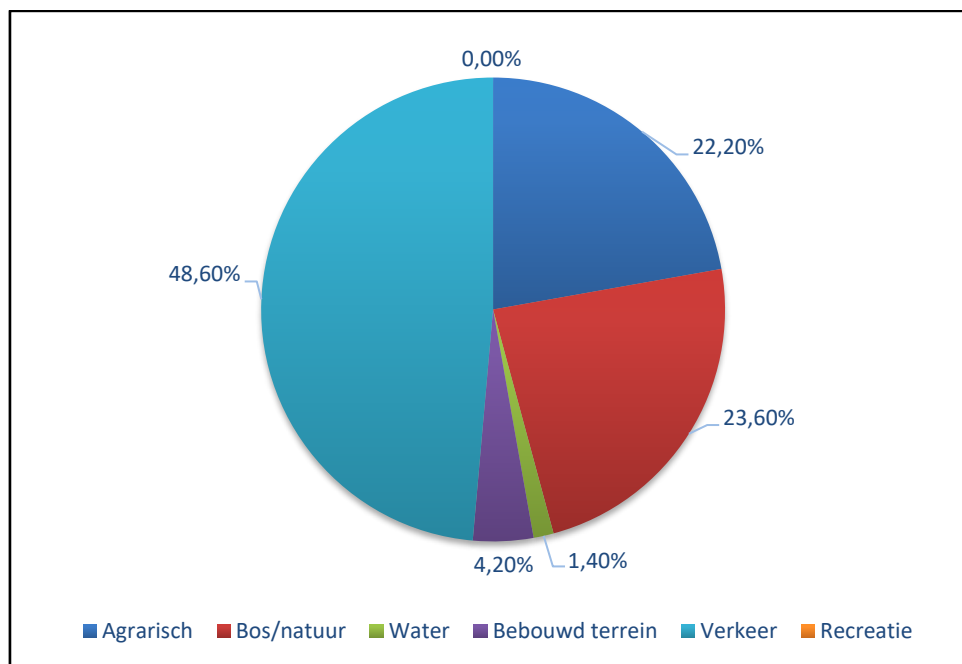
Bij de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid laten we ons inspireren door het "brede welvaartsdenken". Brede welvaart gaat over alles wat van belang is voor een goede kwaliteit van leven en wat mensen van waarde vinden. Dat is een andere manier van denken dan vanuit het bruto binnenlands product dat zich concentreert op de materiële aspecten van onze samenleving, zoals hoeveel we consumeren en produceren, en hoeveel geld we daarmee verdienen. Een zekere mate van materiële welvaart is daarbij onmisbaar, maar uiteindelijk zijn het voor de meeste mensen juist immateriële zaken die bepalen of ze tevreden zijn met hun leven. Denk aan de kwaliteit van relaties, maar ook aan gezondheid en een prettige leefomgeving. Naast deze zaken die op korte termijn van belang zijn ("hier en nu") speelt ook toekomstperspectief een belangrijke rol ("later"). Kunnen onze kinderen het net zo goed krijgen als wij? Zijn er nog genoeg hulpbronnen over voor hen? En zijn deze eerlijk verdeeld (kansengelijkheid)? Bovendien is er een sterke verbondenheid tussen gebieden binnen en buiten Limburg. Keuzes die wij maken in het ene gebied hebben een directe invloed op de (brede) welvaart van mensen in andere omliggende gebieden.²⁰

²⁰ Bron: CBS, [Dossier Brede welvaart en de Sustainable Development Goals](#)

Systematische en duurzame kennisopbouw van de brede welvaart met behulp van data en duiding is van belang voor het sturen op brede welvaart (zie ook paragraaf 6.3). Daarom is in de provinciale organisatie op basis van het adviesrapport “[Koersen op brede welvaart, navigeren op kennis](#)” in 2023 een Kennisfunctie Brede Welvaart opgebouwd. Het verbeteren van de brede welvaart in Limburg is ook een belangrijk uitgangspunt voor het nieuwe grond- en vastgoedbeleid. De Kennisfunctie Brede Welvaart zal derhalve samen met het programma databedreven provincie Limburg ingezet worden bij de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid. Gedacht wordt aan het ontwikkelen van een lerende methode om integrale afwegingen (zie paragraaf 2.4) te maken op basis van brede welvaart (criteria). Deze lerende benadering vanuit een zogenaamde theory of change stelt in staat om een afwegingskader op basis van opgedane ervaringen steeds beter te laten aansluiten op wat nodig is en werkt.

6.2. Grond- en vastgoedportefeuille

De Provincie Limburg heeft 3.300 hectare grond in eigendom (peildatum 1 januari 2024). In figuur 15 is het eigendom van de Provincie Limburg weergegeven en onderverdeeld op basis van de huidige cultuurtoestand.



Figuur 15: Eigendom Provincie Limburg naar cultuurtoestand

Nagenoeg de helft van de provinciale gronden bestaat uit de ondergrond van openbare infrastructuur. Dit vloeit voort uit een belangrijke provinciale kerntaak: het in eigendom hebben, onderhouden en beheren van provinciale wegen. Ruim 20% van de provinciale gronden bestaat uit agrarische gronden. Dit is wel slechts 0,6% van het totale agrarische areaal in Limburg. Een andere nuancering is dat de helft van het agrarische areaal op termijn wordt omgevormd tot natuur, als onderdeel van de Ontwikkelopgave Natuur. De agrarische gronden die niet worden ingezet voor de Ontwikkelopgave Natuur, kunnen direct of indirect (als ruilgrond) dienstbaar zijn aan het verwezenlijken van andere provinciale beleidsdoelen c.q. kerntaken. Het aandeel bos / natuur omvat bijna een kwart van de provinciale vastgoedportefeuille. Dit aandeel is hoofdzakelijk te herleiden tot de projecten Ooijen - Wanssum, de Ontwikkelopgave Natuur en vanuit natuurcompensatie verplichtingen volgende op de realisatie van enkele wegenprojecten.

Het bebouwde deel van de grondportefeuille (circa 4%) houdt hoofdzakelijk verband met de uitrol van het Erfpachtkader (G-17-046). De Provincie Limburg is daarnaast eigenaar van 31 opstallen. De opstallen zijn divers van aard. Enkele woningen worden gesloopt in verband met herbestemming (o.m. in relatie tot het project N280 West). Ook zijn er woningen die niet meer functioneel zijn in relatie tot provinciale beleidsdoelen of kerntaken. Verkoop is in die gevallen aan de orde. Daarnaast zijn er een aantal objecten in bezit die huisvestingsdoeleinden voor de provinciale organisatie dienen, naast het Gouvernement betreft het de provinciale steunpunten als ook het "Kasteel Groot Buggenum". Objecten met een openbare functie zoals de provinciale musea en het stationsgebouw Simpelveld (ZLSM) maken eveneens onderdeel uit van de provinciale vastgoedportefeuille. Andere vermeldenswaardige opstallen vormen de benzineverkooppunten / tankstations. De Provincie Limburg bezit negen locaties gesitueerd langs provinciale wegen die aan exploitanten worden verhuurd.

Beleidslijn 17

De omvang van de grond- en vastgoedportefeuille en (majeure) wijzigingen worden gerapporteerd in de jaarstukken.

6.3. Erfpachtkader

Op 15 december 2017 (DOC G-17-046) hebben de Provinciale Staten naar aanleiding van een eerste geslaagde pilot, bij de doorontwikkeling van glastuinbouw in Siberië (2013), het erfpachtkader 2017 vastgesteld. Het vaststellen van het Erfpachtkader is een bevoegdheid van PS vanwege het budgetrecht. (PS heeft namelijk voor het Erfpachtkader een revolverend krediet van € 100 mln. beschikbaar gesteld.) Erfpacht wordt ingezet om een bijdrage te leveren aan de economische structuurversterking van Limburg, in het bijzonder in de sectoren waar Limburg van nature reeds in excelleert zoals de agro-food- en logistieke sector. De specifieke juridische kenmerken van het instrument maken geschikt om het sluitstuk te vormen in een financieringsvraagstuk of om langjarig te sturen op strategische grondposities. Vanuit de Provinciale visie op het instrument erfpacht dient het bij voorkeur als stimuleringsinstrument ingezet te worden, waarbij beoogd wordt middels het revolverende karakter van het krediet een zo groot mogelijke investeringsimpuls (multipliereffect) te bewerkstelligen. Dit kan enkel indien er sprake is van voldoende doorstroom van erfpachtprojecten en het vrijgekomen krediet opnieuw ingezet kan worden. Derhalve zal primair worden ingezet op een tijdelijke impuls die ook als zodanig wordt vertaald in de contracten. Secundair zal een gedeelte van de projecten desalniettemin een langdurig karakter behouden. De reden hiervoor kan gevonden worden in de wens tot sturing op strategische positie en/of waarbij een (infra)structureel publiek en provinciaal belang aan de orde is. In 2024 zal de evaluatie over het huidige Erfpachtkader worden aangeboden aan Provinciale Staten. Op basis daarvan wordt het kader zo nodig aangepast.

6.4. Uitvoeringsnota Pacht

In afwachting van doelrealisatie kunnen gronden agrarisch of voor natuurdoeleinden worden geëxploiteerd. De exploitatie wordt tijdelijk door lokale agrariërs en andere partijen ter hand genomen. De afspraken hierover, worden door het cluster Grond en Vastgoed met de betreffende gebruikers vastgelegd in (pacht)overeenkomsten. De Uitvoeringsnota Pacht (2024) beschrijft de wijze waarop de landbouwgronden en natuurgronden (voor zover agrarisch medegebruik mogelijk is) van de Provincie Limburg in pacht en huur worden uitgegeven.

Met het vaststellen van de Uitvoeringsnota Pacht 2024 wordt ingezet op het situationeel nastreven en in balans brengen van het maatschappelijk als ook het financieel rendement. Het

financieel rendement wordt ingevuld met het beschikbaar stellen van landbouwareaal aan agrariërs zodat deze gronden hoofdzakelijk een bijdrage kunnen leveren aan de voedselvoorziening. Het maatschappelijk rendement, middels het stimuleren van klimaat adaptieve landbouw maar eveneens aandacht te hebben voor natuurontwikkeling.

6.5. Uitvoeringsnota Beheer

De Uitvoeringsnota Beheer grond & vastgoed (2022) beschrijft de operationele elementen waarmee Gedeputeerde Staten invulling geven aan het portfoliomanagement en geeft inzicht in het hebben en houden van een courante grond- en vastgoedportefeuille.

Het hebben en houden van grond en vastgoed is geen doel op zich, maar een middel bij het verwezenlijken van provinciale beleidsdoelen. Naast het bedrijfsmatige beheer van het Provinciaal bezit, is het de opgave om de grond- en vastgoedportefeuille in maatschappelijke zin optimaal te laten renderen.

De Uitvoeringsnota Beheer grond & vastgoed is van toepassing en afgebakend voor wat betreft het rechtstreeks en volledig bij de Provincie in bezit zijnde vastgoed. Deze nota is dus niet van toepassing op deelnemingen, verbonden partijen of andere zelfstandige entiteiten (met vastgoed) waarin de Provincie Limburg deelneemt, investeert ofwel aandeelhouder is. Deze nota kan in voorkomende gevallen wel (na beleidsinhoudelijke, juridische, financiële en fiscale toetsing) van toepassing worden verklaard, het betreft daarbij een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

6.6. Nota Uitvoering

In de Nota uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo werken wij! is onze interne werkwijze ten aanzien van alle transacties met gronden en vastgoed beschreven. Het gaat daarbij om aankoop, verkoop, ruil, de vestiging of overdracht van beperkte (genots-)rechten en transacties in verband met het beheer van gronden en vastgoed (huur, pacht etc.). De uitvoeringsregels borgen een uniforme handelswijze en beheersing van risico's in de uitvoering. Het geeft aan hoe moet worden gehandeld bij transacties met vastgoed. Aangezien de nota over de (interne) werkwijze gaat, ligt de besluitvorming bij de Directie,

6.7. Organisatie

Grond- en vastgoed vraagt om specifieke expertise en kennis. Werkzaamheden gerelateerd aan aankoop, beheer en ontwikkeling zijn divers en lopen uiteen. Het op basis van de onderhavige nota voeren van een situationeel grond- en vastgoedbeleid zorgt voor een dynamisch werkveld, waarbij de Provincie in grond- en vastgoedprojecten diverse rollen en verantwoordelijkheden kan hebben (ontwikkelaar, grondeigenaar, beheerder, adviseur, etc.). Om deze rollen goed tot uitvoering te brengen is specialistische kennis benodigd op het gebied van o.a. gebiedsontwikkeling, fiscaliteit, contractvorming en risicomanagement. Versterking van de organisatie in termen van kwantiteit en kwaliteit kan daarbij aan de orde zijn (voor specifieke expertise en projecten). Daarnaast vraagt dit om een goede inrichting van de governance-structuur. Het mogelijk maken van de provinciale ruimtelijke ambities vraagt capaciteit, dan wel een prioritering van werkzaamheden in combinatie met een evaluatie van de huidige werkzaamheden.

De voorliggende Nota Grond- en vastgoedbeleid maakt het noodzakelijk dat de Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo Werken Wij! (2020) en de Uitvoeringsnota Beheer grond &

vastgoed (2022) worden geactualiseerd. Het gaat hierbij o.a. om de werkprocessen, de financieel administratieve spelregels en de juridische uitwerking van het grondinstrumentarium.

6.8. Evaluatie en bijsturing

We leven in een dynamische tijd waarin nieuwe (mondiale en landelijke) ontwikkelingen en trends in een verhoogd tempo op ons afkomen. Het is derhalve noodzakelijk om de vinger aan de pols te houden en periodiek te evalueren of beleid en uitvoering in voldoende mate op elkaar aansluiten en er sprake is van effectief en efficiënt beleid. De (indicatieve) frequentie van de evaluatie van de verschillende documenten van het grond- en vastgoedbeleid en de verantwoording via de P&C-cyclus, is weergegeven in onderstaande tabel.

	Document	Evaluatie	Bevoegdheid
Beleid	Nota Grond- en vastgoedbeleid	In 2027	PS
	Erfpachtkader	In 2024	PS
Uitvoering	Nota Pacht	Om de 2 jaar	GS
	Nota Beheer grond & vastgoed	Om de 2 jaar	GS
	Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo Werken wij!	Om de 2 jaar	Directie
Verantwoording	Begroting (P&C-cyclus)	Jaarlijks	PS
	Jaarstukken (P&C-cyclus)	Jaarlijks	PS

Tabel 7: Frequentie evaluatie en verantwoording grond- en vastgoedbeleid



Bijlage 1: Begrippenlijst

Actief grondbeleid

Een vorm van grondbeleid waarbij de Provincie grond verwerft, bouw- en woonrijp maakt en dan verkoopt aan een ontwikkelaar. Zij kiest daarbij voor gehele of gedeeltelijke overname van het economisch risico op de grondexploitatie.

Anterieure overeenkomst

Een overeenkomst over de ontwikkeling van een locatie met marktpartijen voorafgaand aan de vaststelling van een projectbesluit.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht gemeenten/Provincies vanaf 2004 bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. In deze paragraaf die Provinciale Staten vaststelt, moet Provinciale Staten bij de begroting expliciet aangeven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn en tevens legt zij verantwoording af over het gevoerde grondbeleid van het afgelopen begrotingsjaar.

(Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/>)

Bibob

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Gronden in eigendom van de Provincie, waarvoor door Provinciale Staten een grondexploitatiecomplex met een grondexploitatiebegroting is vastgesteld.

Bouwclaim

Hierbij draagt een marktpartij zijn gronden over aan de Provincie in ruil voor een claim op de toekomstige bouwrijpe grond. Daarbij wordt op het moment van verkoop van de grond aan de Provincie de methode van prijsbepaling bij de afname van de bouwrijpe grond van de gemeente vastgelegd.

Bouwrijp maken

Alle maatregelen die getroffen moeten worden op het bouwterrein voordat er gestart kan worden met bouwen, zoals bodemsanering, slopen van opstallen, verleggen kabels en leidingen, egaliseren, ophogen, riolering, nutsvoorzieningen en bouwstraten aanleggen, etc.

Didam-arrest

Uitspraak van de rechter (Hoge Raad) van 26 november 2021. Hieruit volgt dat de overheid iedereen gelijke kansen moet bieden als onroerende goed (bijvoorbeeld grond) wordt uitgegeven. Met uitgeven wordt bijvoorbeeld het verkopen of verpachten bedoeld. De overheid hoeft geen gelijke kansen te bieden als vaststaat of mag worden aangenomen dat er maar één serieuze partij in aanmerking komt..

Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een anders onroerende zaak te houden en te gebruiken. Erfpachtrecht is na eigendom het meest omvattende gebruiks- of genotsrecht op onroerende zaken.

Faciliterend grondbeleid

Een vorm van grondbeleid waarbij de Provincie de grond niet zelf verwerft, maar de ontwikkeling aan de eigenaren zelf overlaat binnen door de Provincie te stellen kaders.

Grondbeleid

De manier waarop de Provincie en andere spelers omgaan met grond waarop ontwikkeld wordt (van bestemming/functie verandert).

Grondexploitatie (GREX)

De GREX behelst het inventariseren, begroten en beheersen van kosten, opbrengsten en waardeveranderingen, die betrekking hebben op het geschikt of beter geschikt maken van gronden voor de toekomstige bestemmingen binnen een als zodanig gedefinieerd exploitatiegebied. Dit is nodig voor het kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij locatieontwikkeling. De Provincie hanteert dit instrument ook bij eigenstandige ontwikkelingen om zodoende efficiënt te kunnen sturen op het project. De bevoegdheid tot het openen en sluiten van een grondexploitatie ligt bij Provinciale Staten.

Grondspeculatie

Partijen (particulieren of private partijen) die verwachten dat een stuk grond in de toekomst veel waard zal worden, kopen het voordelig aan en wachten vervolgens op een goede prijs als een gebied tot ontwikkeling komt.

Niet-revolverend investeren

De ingelegde hoofdsom wordt niet terugontvangen (bijvoorbeeld een subsidie). Voor maatschappelijk rendement en de daarvoor te gebruiken instrumenten zijn de vigerende beleidskaders en subsidieregels van kracht, daarmee specifiek doelend op het instrument subsidies. Deze inzet komt ten laste van de beleidsmiddelen.

Omgevingswet (Ow)

De Ow is met ingang van 1 januari 2024 inwerkingtreding getreden. De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor onder andere ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet beoogt meer inzicht te geven in het omgevingsrecht, stelt de fysieke leefomgeving centraal, biedt meer ruimte voor (lokaal) maatwerk en zorgt voor snellere besluitvorming. De wet geldt zowel voor burgers als bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid.

(Zie: <https://wetten.overheid.nl/zoeken>, vul in: Omgevingswet)

Onteigening

Wanneer de Provincie de gronden voor planrealisatie na vergeefs onderhandelen niet tijdig minnelijk heeft kunnen verwerven, kunnen Provinciale Staten besluiten tot onteigening. Onteigening is alleen mogelijk als dit in het algemeen belang is, onder in de wet vastgelegde voorwaarden en tegen vooraf verzekerde volledige schadeloosstelling.

(Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/>)

Projectbesluit

Een instrument uit de Omgevingswet is het Projectbesluit. Een Projectbesluit kan genomen worden door gedeputeerde staten in geval van een complex project van publiek belang. Daarbij kan gedacht worden aan het aanleggen van wegen, dijkversterkingen in energie-infrastructuren. Het Projectbesluit wijzigt direct het omgevingsplan van de gemeente en is daarmee ook de basis voor grondinstrumenten zoals voorkeursrecht, onteigening en kostenverhaal.

Rendabel revolverend investeren

De ingelegde hoofdsom wordt terugontvangen en het financieel rendement is minimaal gelijk ($\geq$) aan het rendement van de obligatieportefeuille in relatie tot de marktrente op moment van besluitvorming (bijvoorbeeld een hypothecaire lening) plus risico-opslag rekening houdend met het risicoprofiel.

Revolverend investeren

De ingelegde hoofdsom wordt terugontvangen en het financieel rendement is kleiner ($<$) dan het rendement van de obligatieportefeuille, maar minimaal gelijk of groter ($\geq$) dan 0% in relatie tot de marktrente op moment van besluitvorming (bijvoorbeeld een renteloze lening).

Vennootschapsbelasting (Vpb)

Vennootschapsbelasting is een belasting die betaald moet worden over belastbare fiscale winsten behaald door onder andere de NV, BV, open CV alsmede publiekrechtelijke rechtspersonen, niet zijnde de Staat, die belastingplichtig zijn voor activiteiten die gekwalificeerd worden als een onderneming voor de vennootschapsbelasting.

Woonrijp maken

Aanleg en inrichting van de openbare ruimte, groenvoorzieningen, riolering en parkeervoorzieningen.

Bijlage 2: Afwegingsmodel Limburgse doelen

Criterion	Positief	Neutraal	Negatief
Perspectief voor het landelijke gebied - Uitvoering programma WRL - Uitvoering programma LPLG (met name voor doelstapeling in groenblauwe mantel en completering Natuurnetwerk Limburg) - Zie overige doelen uit doelenboom	Positieve bijdrage aan programma	Geen/nauwelijks bijdrage aan programma	Negatieve bijdrage aan programma
Samen leven en bestaanszekerheid - Verbeterde leefbaarheid en veiligheid in Limburgse wijken, buurt en dorpen - Zie overige doelen uit doelenboom	Positieve bijdrage aan programma	Geen/nauwelijks bijdrage aan programma	Negatieve bijdrage aan programma
Werken aan een toekomstbestendige economie - Kansrijke ontwikkelingen mogelijk maken (o.a. bijdragen aan majeure integrale ontwikkelingen) - Zie overige doelen uit doelenboom	Positieve bijdrage aan programma	Geen/nauwelijks bijdrage aan programma	Negatieve bijdrage aan programma
Nieuwe energie en leefmilieu - Meer duurzame opwek van energie - CO2 -emissie reductie - Zie overige doelen uit doelenboom	Positieve bijdrage aan programma	Geen/nauwelijks bijdrage aan programma	Negatieve bijdrage aan programma
Leefbare steden en dorpen - Verbeterde fysieke leefomgeving (o.a. bijdragen aan gebiedsontwikkelingen) - Realisatie woningen uit Woondeal - Zie overige doelen uit doelenboom	Positieve bijdrage aan programma	Geen/nauwelijks bijdrage aan programma	Negatieve bijdrage aan programma
Cultuur en erfgoed voor iedereen - Monumenten in betere en duurzame staat - Meewegen Erfgoed - Zie overige doelen uit doelenboom	Positieve bijdrage aan programma	Geen/nauwelijks bijdrage aan programma	Negatieve bijdrage aan programma

Criterium	Positief	Neutraal	Negatief
Een bereikbaar en toegankelijk Limburg - Verbeterde bereikbaarheid - Meer duurzame verplaatsingen (o.a. natte bedrijventerreinen) - Zie overige doelen uit doelenboom	Positieve bijdrage aan programma	Geen/nauwelijks bijdrage aan programma	Negatieve bijdrage aan programma
Provincie midden in de samenleving - Provincie wordt door gemeenten (individueel en in regioverband) ervaren als een betrokken partner voor de regiodeals en voor de versterking van de gemeentelijke uitvoeringskracht - Zie overige doelen uit doelenboom	Positieve bijdrage aan programma	Geen/nauwelijks bijdrage aan programma	Negatieve bijdrage aan programma
Brede welvaart: "later"	Positieve bijdrage	Geen/nauwelijks positieve/negatieve bijdrage	Negatieve bijdrage
Brede welvaart: "elders"	Positieve bijdrage	Geen/nauwelijks positieve/negatieve bijdrage	Negatieve bijdrage
Project specifiek criterium / criteria	Positieve bijdrage	Geen/nauwelijks positieve/negatieve bijdrage	Negatieve bijdrage
Financieel rendement (incl. belastingheffing)	Rendabel revoluerend investeren	Revoluerend investeren	Niet-revoluerend investeren

Bijlage 3: Toelichting afwegingskader productierol

Stap 1: Provinciaal belang

Het grond- en vastgoedbeleid van Provincie Limburg heeft als uitgangspunt dat er - voordat de Provincie een rol overweegt - sprake moet zijn van een provinciaal belang. Onderstaande opsomming geeft aan wanneer er sprake kan zijn van een provinciaal belang:

- Er is sprake van de uitvoering van één of meerdere verplichte taken van de Provincie (overheidsprerogatief), of;
- Er is sprake van een gemeentegrensoverschrijdende/(boven)regionale opgave, of;
- Er is sprake van een algemeen belang voor de bevolking, de omgevingskwaliteit of het bedrijfsleven in de Provincie Limburg.

Bij de beoordeling van een project/initiatief dient minimaal aan één van de bovenstaande criteria te worden voldaan. Ook moet sprake zijn van een positieve beoordeling op basis van het integraal afwegingsmodel (zie paragraaf 2.3). Indien er geen sprake is van een provinciaal belang wordt het initiatief/het project/de ontwikkeling niet verder beoordeeld en neemt Provincie Limburg geen rol. De provinciale belangen in het fysiek-ruimtelijk domein zijn verankerd in de Provinciale Omgevingsvisie.

Stap 2: Project analyse

Indien er sprake is van een provinciaal belang dan wordt het project inhoudelijk verder beoordeeld. Daarbij worden onderstaande 7 criteria in samenhang beoordeeld:

1. **Maatschappelijke impact analyse:** De maatschappelijke impact wordt geanalyseerd op basis van de beleidsdoelen (zie paragraaf 2.1).
2. **Financiële impact analyse:** Een (verdiepende) analyse waarbij wordt gezien of het projectvoorstel financieel gedekt is (of uit beleidsmiddelen, bijdragen van projectpartners en/of (Europese) subsidies kostendekkend wordt gemaakt), de kosten en opbrengsten marktconform zijn, of het financieel resultaat van het grond- en vastgoedvraagstuk in verhouding staat met de te lopen risico's c.q. of het verantwoord is om als Provincie te participeren op basis van de business case. Hierbij hoort ook een fiscale analyse van het project.
3. **Marktfalen:** Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart/opgaven kunnen er publieke belangen in het geding zijn. Dan is sprake van marktfalen en dit kan verschillende vormen hebben:
 - a. Externe effecten die de markt niet (voldoende) kan corrigeren.
 - b. Publieke (collectieve) goederen (bijvoorbeeld dijken).
 - c. Informatiescheefheid tussen vrager en aanbieder.
 - d. Oneerlijke concurrentieverhoudingen (monopolie vorming).
 - e. Te hoge transactiekosten.
4. **Risicoprofiel:** Een analyse van het risicoprofiel (omgevingsrisico's, organisatierisico's, projectrisico's, financiële en fiscale risico's, en portefeuillerisico's) van de ontwikkeling vanuit ontwikkelperspectief. Uitgangspunt hierbij is dat risico's daar belegd worden waar ze het beste beheerst kunnen worden.
5. **Locatie-specifieke kenmerken:** Een analyse van de locatie-specifieke kenmerken van het grond- en vastgoedvraagstuk. Hierbij gaat het om de ligging, het beoogde doel/de visie op deze locatie, de staat van de locatie en hoe een initiatief zich verhoudt tot de omgeving.

6. **Kwaliteit:** Een analyse of de optimale kwaliteit van een ontwikkeling wordt bereikt, of op welke manier dit kan worden bereikt. Er wordt nadrukkelijk gekeken of de potentiële koppelkansen zijn meegenomen. Hierbij kan worden gedacht aan hoe de elementen zoals bijvoorbeeld hergebruik, circulariteit, zorgvuldig en/of meervoudig ruimtegebruik zijn meegenomen. Maar ook hoe de projecten scoren op het gebied van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.
7. **Screening betrokken partijen:** Een analyse van de betrokken partijen, waarbij er tevens een screening wordt uitgevoerd op deze partijen. De Provincie Limburg wil voorkomen dat er samenwerking plaatsvindt met een partij waarmee de Provincie achteraf gezien niet mee had willen samenwerken. De Provincie Limburg wil weten met wie ze 'in zee gaat'. De screening wordt uitgevoerd conform SiS. Enkele onderdelen worden vanuit grond- en vastgoed optiek nader gescreend. Indien er aanleiding toe is, dan wordt een Bibob toets uitgevoerd. Op basis van deze screening wordt bekeken of de gewenste partner aan tafel zit, wat de meerwaarde van een partij is en of het ethisch verantwoord is met deze partij samen te werken.

Initiatieven zonder provinciaal belang vallen in Stap 1 van het afwegingskader af.

De Provincie ziet sowieso geen rol voor zich weggelegd bij initiatieven:

- die niet kostendekkend zijn (te maken);
- waarvan de risico's onaanvaardbaar zijn;
- wanneer de locatie niet geschikt is, danwel een bepaalde kwaliteitsambitie ontbreekt;
- waarbij uit de screening van de betrokken partijen een negatief advies volgt.

De zeven criteria worden ook in samenhang beoordeeld. Het afwegingskader wordt bij Stap 2 toegepast in een dynamische context. Een initiatief ontwikkelt zich op basis van planuitwerking. Hierdoor is het mogelijk dat een initiatief wordt aangepast of verbeterd. Een criterium waar eerst niet aan werd voldaan kan op basis van planaanpassingen e.d. in een later stadium alsnog voldoen. Een initiatief wordt op basis van nieuwe informatie of inzichten opnieuw beoordeeld, bijvoorbeeld als risico's zijn gemitigeerd of er ondertussen sprake is van een sluitende dekking. De rol- en instrumentkeuze wordt in deze stap op hoofdlijnen meegenomen en in deze dynamische context toegepast. Daarbij geldt dat dit ook medebepalend is voor het risicoprofiel dat onderdeel is van deze Stap 2.

Belangrijk onderdeel van deze stap is ook om inzichtelijk te maken of grond van de Provincie benodigd is. Dit kan doordat er een wettelijke taak c.q. provinciaal belang aan ten grondslag ligt, én dat de projectinhoud op basis van de 7 bovenstaande criteria in orde is.

Stap 3: Voorkeursrol

Het bepalen van de voorkeursrol kan pas nadat Stap 2 in zijn volledigheid (met een positief oordeel) is afgerond. De voorkeursrol is afhankelijk van:

- de mate waarin de Provincie Limburg eigendommen (benodigd) heeft (of kan verkrijgen);
- de bij de Provincie Limburg aanwezige kennis, kunde en capaciteit;
- het risicoprofiel en de bereidheid en noodzakelijkheid (bijvoorbeeld i.r.t. wettelijke taak) om in het project te participeren. Bij het bepalen van het risicoprofiel wordt gekeken naar omgevingsrisico's, organisatierisico's, projectrisico's, financiële en fiscale risico's, en portefeuillerisico's.

In gevallen waarbij de Provincie reeds eigendom heeft (of kan verkrijgen), over de gewenste kennis, kunde en capaciteit beschikt en het risicoprofiel aanvaardbaar is, zal de Provincie bereid zijn een actievere rol te pakken dan wanneer dit niet het geval is. De rolbepaling en ontwikkelstrategie op basis van deze criteria is uitgewerkt in het afwegingskader (zie figuur 11).

Uitvoering

Op een project wordt gedurende de verschillende projectfases grip gehouden op de risico's door projectmatig, transparant en eenduidig te opereren waarbij wordt gewerkt conform de Nota Uitvoering grond- en vastgoedbeleid / Zo werken wij!. In deze nota is aangegeven hoe de Provincie per project/planfase opereert. Daar wordt ook ingegaan op de wijze van samenwerking bij een ontwikkeling met meerdere partijen. In geval van samenwerking met meerdere partijen (publiek en/of privaat) werkt de Provincie, om de projectfasering te ondersteunen, met overeenkomsten passend bij de project/planfase:

- intentieovereenkomst: waarin partijen hun belang in het project uitspreken en gezamenlijk de haalbaarheid en maatschappelijke impact van het project onderzoeken.
- samenwerkingsovereenkomst: waarin partijen bij positieve haalbaarheid de projectvoorbereiding ter hand nemen (onderzoeken, planuitwerking).
- realisatieovereenkomst: waarin partijen op basis van de uitgewerkte plannen afspraken maken over de daadwerkelijke realisatie en kosten- en risicoverdeling.
- exploitatieovereenkomst: waarin afspraken over het aanleggen van openbare voorzieningen zijn neergelegd.
- beheersovereenkomst: waarin afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de taken en bevoegdheden bij de uit te voeren beheertaken van het vastgoedmanagement-proces van het betreffende object, of portefeuille.

Bijlage 4: Toelichting onteigeningsprocedure

Onteigening

Onteigening van onroerende zaken kan worden ingezet in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving.

Onteigening is een ingrijpend middel dat diep ingrijpt op de persoonlijke levenssfeer van burgers en bedrijven. Deze inbreuk op het eigendomsrecht kan en mag alleen als uiterste middel worden gebruikt en vergt daarom een uiterst zorgvuldige aanpak en kent een wettelijk verankerde procedure met strikte procedure-regels en toetsingscriteria.

In de praktijk is het meest voorkomende onteigeningsdoel de aanleg en reconstructie van provinciale wegen. Naast wegenprojecten kunnen gebiedsontwikkelingsprojecten inzet van het Provinciale onteigeningsmiddel vragen.

Onder de Omgevingswet wordt het projectbesluit van Gedeputeerde Staten de meest gebruikelijke grondslag voor de door Provinciale Staten te nemen onteigeningsbeschikking. De Omgevingswet maakt het ook mogelijk dat de Provincie als onteigenaar optreedt waarbij de onteigening wordt gebaseerd op een planologisch besluit van een andere overheid. Dit kan bijvoorbeeld bij gecombineerde infraprojecten waarbij Provincie en bijvoorbeeld een gemeente samenwerken. De onteigening dient in elk geval het algemeen belang te dienen en kan door Provinciale Staten enkel worden ingezet, indien het onteigeningsbelang dient ter uitvoering van een plan waarbij er een provinciaal belang gediend is. Of bij complexe gemeente-overstijgende projecten van publiek belang, waarbij het provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door een gemeente kunnen worden gerealiseerd en zoals aangegeven in 3.2 een actieve provinciale rol nodig is.

Communicatie bij onteigening

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een goede communicatie en informatievoorziening richting Staten, zodat deze een volledige en zorgvuldige belangenafweging kunnen maken op de ontwerp-onteigeningsstukken. Dat begint al heel vroeg, bij aanvang van de projectbesluitprocedure, waar zij worden betrokken bij en meegenomen worden en op de hoogte gehouden worden van de verrichte inspanningen en vorderingen in het proces. Op die manier wordt draagvlak gerealiseerd voor die situaties waarbij onteigening als laatste redmiddel alsnog moet worden toegepast om ontwikkelingen te realiseren die het grotere maatschappelijke belang dienen.

Procedure onteigeningsbeschikking in vogelvlucht

Het nemen van de onteigeningsbeschikking is een exclusieve bevoegdheid van Provinciale Staten en kan op grond van artikel 11.4 Omgevingswet niet worden gedelegeerd of gemandateerd.

De onteigeningsbeschikking vindt haar grondslag in:

- een vastgesteld omgevingsplan (gemeenten); of
- een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit; of
- een vastgesteld projectbesluit.

De Provincie is als onteigenaar wettelijk verplicht te onderhandelen en moet proberen minnelijk tot overeenstemming te komen met eigenaar of gerechtigde. Lukt dat niet tijdig en wordt voldaan aan de wettelijke eisen voor onteigening (algemeen belang, noodzaak en urgentie) dan bereiden Gedeputeerde Staten de ontwerp-onteigeningsstukken voor en vragen met het oog op

een zorgvuldige voorbereiding extern juridisch advies aan het Kenniscentrum Onteigening voor Overheden.²¹ Met dit deskundige advies wordt geborgd dat de ontwerp-onteigeningsbeschikking die voorgelegd wordt aan Provinciale Staten voldoet aan de onteigeningsregels.

De beoordeelde ontwerp-onteigeningsbeschikking wordt met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht voorbereid. De ontwerp-onteigeningsbeschikking wordt aan belanghebbenden toegestuurd die zienswijzen kunnen indienen tegen het ontwerp. De zienswijzen worden meegenomen²² bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit. Daartoe wordt een zienswijzennota opgesteld die wordt meegenomen en verwerkt in de ontwerp-onteigeningsbeschikking en het statenvoorstel tot het nemen van de onteigeningsbeschikking. Ook deze laatste versie van de ontwerp-onteigeningsbeschikking wordt juridisch op alle formele en inhoudelijke aspecten getoetst door onze onteigeningsadviseur/-advocaat.

Provinciale Staten besluiten vervolgens over:

1. het besluit om onroerende zaken voor onteigening aan te wijzen (vaststelling van de Onteigeningsbeschikking. Hiervoor is vereist dat de planologische grondslag reeds is vastgesteld of verleend); en
2. het besluit om de rechtbank te verzoeken om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking.

Rechtsbescherming

Gedwongen eigendomsontneming grijpt diep in op de persoonlijke levenssfeer van mensen. Het eigendomsrecht is daarom een zeer sterk beschermd recht. De Omgevingswet voorziet daarom in een rechtsbeschermingsprocedure in twee instanties.

1. Bekrachtigingsprocedure

Na het nemen van de onteigeningsbeschikking zullen Provinciale Staten een verzoek tot bekrachtiging aan de Rechtbank Limburg (sector Bestuursrecht) moeten voorleggen. Hiermee start de bekrachtigingsprocedure.

Belanghebbenden kunnen bedenkingen indienen bij de Rechtbank, waarbij zij gehoord worden en hun bedenkingen kunnen toelichten. De rechtbank toetst het bekrachtigingsverzoek altijd, dus ook als er geen bedenkingen zijn. Daarbij toetst de rechter of de onteigeningsbeschikking:

1. Volgens wettelijk voorgeschreven vormvoorschriften tot stand is gekomen
2. Voldoet aan alle rechtsbeginselen en in het bijzonder de onteigeningscriteria: onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie.

²¹ Het Kenniscentrum is net voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor de komende jaren ingesteld door het Ministerie van BK in samenwerking met provincies, Waterschappen en gemeenten. Met het wegvallen van de Kroontoets was er landelijk behoefte aan een adviesorgaan voor alle onteigenende overheden door het wegvallen van de Kroontoets onder de onteigeningswet. Het KOO fungeert als onafhankelijk toetsings- en adviesorgaan als opvolger van de Kroon, die voorheen de inhoudelijke toetsing verrichtte op alle ingediende onteigeningsverzoeken.

²² De Omgevingswet schrijft niet voor dat belanghebbenden hun zienswijze schriftelijk of mondeling kunnen toelichten. Het horen is in de Omgevingswet door de wetgever “doorgeschoven” naar en geborgd in het kader van de verplichte bekrachtigingsprocedure bij de bestuursrechter. De rechter toetst immers onafhankelijk de wijze waarop de Provincie de onteigeningsbeschikking heeft voorbereid (procedureel) en aan de (inhoudelijke) criteria, waarbij in een rechtszitting met hoor en wederhoor kosteloos voor belanghebbenden plaatsvindt.

De bestuursrechter kan op basis van de bedenkingen een meer casus-specifieke toetsing van de rechtmatigheid voor een bepaalde rechthebbende uitvoeren.

2. Hoger Beroep bij de Raad van State

Daarna kunnen belanghebbenden in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de uitspraak van de Rechtbank op het bekrachtigingsverzoek. Er zijn geen proceskosten, waardoor het procederen laagdrempelig is voor belanghebbenden.

Gerechtelijke procedure

In de grondwet is bepaald dat onteigening enkel kan plaatsvinden tegen een vooraf verzekerde volledige schadeloosstelling. Waar de bestuursrechter de onteigeningsbeschikking toetst en na goedvinden bekrachtigt, daar bepaalt de burgerlijke rechter de hoogte van de schadeloosstelling. Provinciale Staten zijn na het bekendmaken van de onteigeningsbeschikking ook verplicht om de burgerlijke rechter te verzoeken de schadeloosstelling vast te stellen. Met dit verzoek start de gerechtelijke procedure die na mondelinge zitting en onderzoek ter plaatse door rechtbankdeskundigen leidt tot een tussenbeschikking van de rechtbank, waarin de voorlopige schadeloosstelling wordt uitgesproken. De betaalde schadeloosstelling is, naast de onherroepelijke planologische grondslag en de onherroepelijke onteigeningsbeschikking, één van de voorwaarden voor de eigendomsovergang op basis van de door de notaris in te schrijven notariële akte. De verwachting is dat dit deel van de procedure circa een 1 jaar zal duren vanaf de start van de procedure. Nadat de onteigening een feit is volgt nog de vaststelling door de rechter van de definitieve schadeloosstelling bij eindbeschikking op basis van de behandeling bij de rechtbank van het door rechtbankdeskundigen voorgelegd advies. Hiertegen staat voor de onteigende nog de mogelijkheid open voor cassatieberoep bij de Hoge Raad waar enkel de aard en omvang van de schadeloosstelling ter discussie kunnen worden gesteld. Niet de onteigeningsbeschikking. Een overzicht van de procedure en doorlooptijden is opgenomen in de Praktijkgids Onteigening voor Overheden van Informatiepunt Leefomgeving.²³

Beoordelingsruimte PS - borging van procedures (Motie 3035)

De Omgevingswet borgt de zorgvuldige procedure van voorbereiding, totstandkoming en rechterlijke toetsing van een onteigeningsbeschikking, die noodzakelijk is om als laatste middel te borgen dat het vastgestelde project-/planbesluit kan worden gerealiseerd.

Provinciale Staten hebben bij het nemen van de onteigeningsbeschikking de taak te toetsen aan de formele onteigeningsvereisten zoals opgenomen in artikel 11.5 van de Omgevingswet: algemeen belang, noodzaak en urgentie.

Door uitvoering te geven aan de wettelijke verplichting van art. 11.7 Omgevingswet tot minnelijk overleg, kan gekomen worden tot een onteigeningsbeschikking door Provinciale Staten zelf, waarin de noodzaak (art.11.7 Ow, urgentie 11.11 Ow en het algemeen belang (Art 11.6 Ow) (veelal een vastgesteld projectbesluit) moet worden aangetoond en zijn geborgd.

Daarmee is ook geborgd dat het minnelijke aankooptraject van gronden ten behoeve van de te realiseren planfuncties plaatsvindt op basis van een daaraan voorafgaand voorbereid en vastgesteld projectbesluit, waarin alle functies zorgvuldig zijn onderzocht, afgewogen en

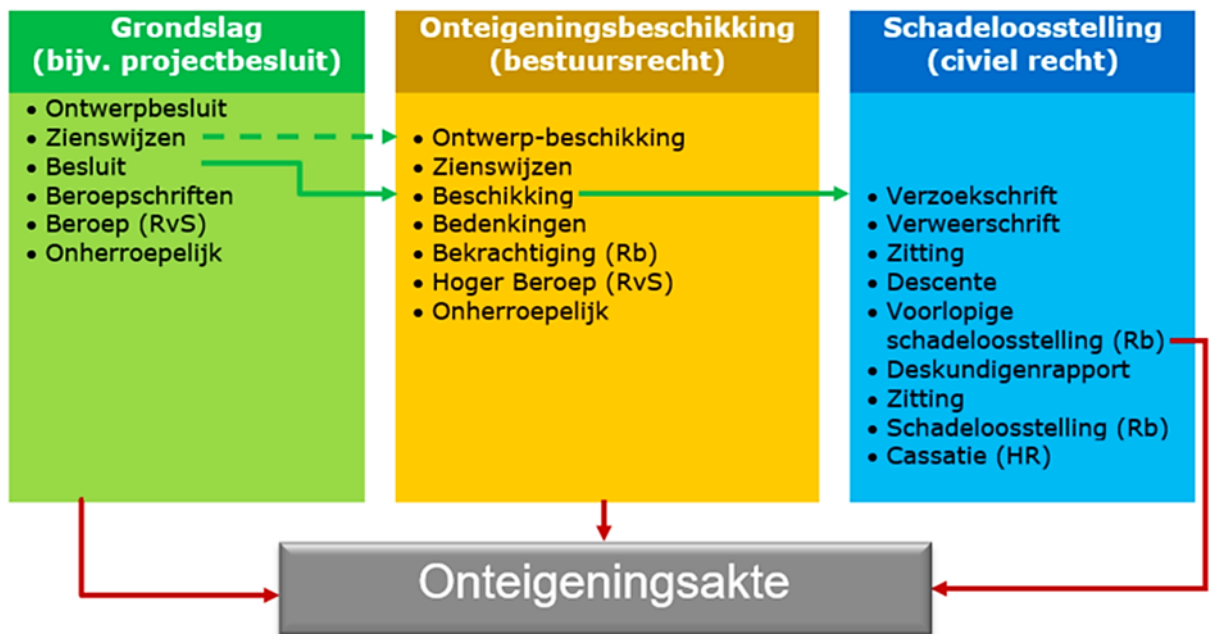
²³ Zie pagina 88: <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/onteigening/@286984/praktijkgids-onteigening-overheden/>

toebedeeld aan de gronden.²⁴ De gewenste, te realiseren functies op grond van een vastgesteld projectbesluit vormen de grondslag voor de onteigening en worden daarmee ook in een onteigeningsplan opgenomen. Ingeval die gronden nog niet in eigendom zijn, geldt daarvoor de wettelijke verplichting tot minnelijk overleg en wordt door de Provincie maximaal ingezet op minnelijke aankoop ten behoeve van dat vastgestelde plan.

In lijn met de door Provinciale Staten op 15 december 2023 aangenomen Motie 3035 wordt door de juiste uitvoering van de bovengenoemde wettelijke verplichtingen van de Omgevingswet automatisch geborgd dat de provincie bij alle projectbesluiten, dus bijvoorbeeld ook bij grondaankopen van agrariërs voor plannen waarbij sprake is van (wettelijk verplichte) natuurcompensatie, zoveel mogelijk inzet op minnelijk overleg en grondaankoop op minnelijke basis.

De wetgever heeft voorzien in een apart besluitvormingsspoor van de onteigeningsbeschikking en een rechtsbeschermingsspoor van publiekrecht en privaatrecht. Omdat de rechtbank onafhankelijk en op basis van deskundigenadvies oordeelt over de wettelijke schadeloosstelling, komt Provinciale Staten geen oordeel toe over de individuele schadeloosstellingen in het kader van de onteigeningsbeschikking. Om onteigening te kunnen bewerkstelligen zijn er drie sporen te doorlopen:

- Spoor 1: een onherroepelijk planologisch besluit dat de grondslag is van de onteigening
- Spoor 2: de onteigeningsbeschikking van de Rechtbank (sector bestuursrecht) is onherroepelijk
- Spoor 3: de (voorlopige) schadeloosstelling, beschikt door de Rechtbank (sector civiel), is betaald.



²⁴ De borging van de zorgvuldige voorbereiding en weging en toedeling van functies aan gronden in plannen maakt deel uit van het planologische proces dat zijn grondslag vindt in de Provinciale Omgevingsvisie.

De Provincie neemt haar ruimtelijke besluiten, bijvoorbeeld een projectbesluit (GS). De onherroepelijke plannen zijn de grondslag voor eventuele onteigening, ingeval minnelijke grondverwerving voor die plannen niet tijdig slaagt.

Onder de Omgevingswet nemen Provinciale Staten zelf het besluit van de onteigeningsbeschikking.

Ongewijzigd blijft dat burgerlijke rechter onafhankelijk oordeelt over de hoogte van de volledige schadeloosstelling als gevolg van de onteigening.

De notaris krijgt een centrale rol bij het inschrijven van de onteigeningsakte, die het resultaat is van de bovenstaande drie wettelijke voorwaarden / sporen.

Figuur 16: Drie basisvoorwaarden “grondslag”, “onteigeningsbeschikking” en “schadeloosstelling” en procedures om te komen tot onteigening.

Voorgesteld is daarom in de Nota beleidslijn 5:

Indien grond nodig is voor de realisatie van de Limburgse opgaven is het uitgangspunt om op minnelijke basis aan te kopen. Onteigening wordt alleen ingezet indien dat door Provinciale Staten noodzakelijk wordt geacht ter uitvoering van vastgestelde plannen en met het oog op de tijdige en noodzakelijke realisatie van die projecten en ontwikkelingen. Zorgvuldige en persoonsgerichte communicatie is een absolute must.

Wettelijk verankerde afhankelijkheid en verhouding Gedeputeerde en Provinciale Staten

De relatie en samenhang tussen planvoorbereiding en de realisatiestrategie (bevoegdheid Gedeputeerde Staten) en de inzet van het onteigeningsinstrument (bevoegdheid Provinciale Staten) ten behoeve van een plan of project verdient nader aandacht.

Onteigening is een exclusief instrument dat de overheid ter beschikking staat om een plan of project in het algemeen belang te kunnen realiseren; zonder eigendom kan een plan niet op de gewenste vorm en wijze tijdig worden gerealiseerd.

De inrichting van de ontwerp-onteygeningsprocedure en het besluiten over de onteigeningsgrondslag (projectbesluit) zijn bevoegdheden van Gedeputeerde Staten.

Provinciale Staten nemen de voor uitvoering en realisatie van een in een projectbesluit vastgelegde functies noodzakelijke onteigeningsbeschikking.

De voorbereiding en totstandkoming van een project of plan op basis van een projectbesluit vergt besluitvorming van zowel Gedeputeerde Staten als ook betrokkenheid van Provinciale Staten. Zo moet in een zo vroeg mogelijk stadium zorgvuldig en goed nagedacht en besloten worden, niet alleen over de planinhoud en vorm, maar ook over hoe dat plan gerealiseerd kan en moet gaan worden en of onteigend moet gaan worden. Dat vraagt vanwege de wettelijk toebedeelde bevoegdheden om een goed samenspel en rolverdeling tussen de beide bestuursorganen van de provincie.

Provinciale Staten kunnen wettelijk gezien alleen een onteigeningsbeschikking nemen als er een onteigeningsbelang is, de onteigening noodzakelijk en urgent is (art. 11.5 Ow). Van een onteigeningsbelang is alleen sprake als de beoogde ontwikkeling mogelijk is gemaakt in een door Gedeputeerde Staten vastgesteld projectbesluit (art. 11.6 Ow).

Provinciale Staten kunnen geen onteigeningsbeschikking nemen als Gedeputeerde Staten geen projectbesluit heeft vastgesteld en Gedeputeerde Staten kan geen project uitvoeren als Provinciale Staten geen onteigeningsbesluit neemt, of geld ter beschikking stelt voor de minnelijke aankoop. Als Provinciale Staten pas bij het voorstel over onteigening voor het eerst

met het onderwerp onteigening te maken krijgt, is dat in een veel te laat stadium. Provinciale Staten kunnen in geval van een eerder door Gedeputeerde Staten genomen projectbesluit voor een ruimtelijk project niet altijd overzien of voorzien dat dit zal kunnen uitdraaien op onteigening. Als Gedeputeerde Staten Provinciale Staten voorafgaand aan een projectbesluitprocedure met het besluit om een projectbudget en een principebesluit of informatie voorlegt over de mogelijke inzet van het onteigeningsinstrument, kunnen Provinciale Staten zich daarop op dat moment al bezinnen.

Om Provinciale Staten niet voor voldongen feiten te stellen bij projectbesluiten van Gedeputeerde Staten, hebben Gedeputeerde Staten al in het informierend stuk van 30 maart 2021 (2021/8280) toegezegd om Provinciale Staten vroegtijdig te sonderen over op stapel staande projectbesluiten.

Het is niet meer dan logisch om bij sondering van de Provinciale Staten in datzelfde stuk te vragen zich uit te spreken over de vraag of de Staten in principe bereid zijn de benodigde middelen ter beschikking te stellen en/of in het uiterste geval tot onteigening over te willen gaan.

Door Provinciale Staten gelijktijdig met het budgetbesluit voor planuitvoering (en daarmee over grondaankoop) tevens een principestandpunt in te laten nemen dat zo nodig en als uiterste middel het onteigeningsmiddel voor dat plan ingezet zal gaan worden, worden Provinciale Staten betrokken bij en bewust van de uitvoeringsconsequenties van de planrealisatie en een eventuele onteigening, indien een minnelijke aankoop niet tijdig mocht slagen. Daarmee worden ook de intenties van de Provincie rond de planuitvoering transparant gemaakt en ontstaat een gerechtvaardigde basis om uiteindelijk na vaststelling van het projectbesluit over te kunnen gaan tot minnelijke aankoop tegen volledige schadeloosstelling met het oog op de afwending van de onteigening. Dit is een extra argument om voor gebiedsontwikkelingen tijdig het onteigeningsperspectief transparant te maken en biedt bij grondaankopen meer perspectief voor minnelijke overeenstemming. Het principebesluit doet niets af aan het feit dat getracht moet worden om de gronden via minnelijke weg in eigendom te krijgen.

Daarom is voorgesteld in de Nota Beleidslijn 6 met onderstaande uitwerking: Provinciale Staten worden bij voorkeur zo vroeg mogelijk voorafgaand aan een te nemen projectbesluit door Gedeputeerde Staten betrokken bij die besluitvorming. Provinciale Staten worden gevraagd gelijktijdig met het kredietbesluit voor planuitvoering (en daarmee over grondaankoop) een principestandpunt in te laten voor de eventuele inzet van het onteigeningsmiddel.

Bijlage 5: Toelichting juridisch kader

In deze bijlage wordt de voor het grond- en vastgoedbeleid relevante publiek en privaatrechtelijke wet- en regelgeving samenvattend (en niet limitatief) weergegeven. Vervolgens wordt dieper ingegaan op het onderwerp staatssteun.

De belangrijkste Europese wetgeving voor het grond- en vastgoedbeleid:

- Europese staatssteunregels: deze regels zien toe op het voorkomen van verstoring van de mededinging op de Europese markt; steunmaatregelen van overheidswege die concurrentievervalsend uitpakken zijn in principe verboden. Bij verhuur, pacht, schenking, koop / verkoop en leaseconstructies gelden twee procedures waarmee de overheid transacties kan uitvoeren zonder dat een vermoeden van staatssteun kan optreden: koop/verkoop op basis van o.a. een openbare biedprocedure of de prijs bij koop/verkoop onderbouwen met een onafhankelijke taxatie. De staatssteunregels vormen een belangrijk kader voor uitvoering van het provinciale grondbeleid.
- De Europese aanbestedingsrichtlijnen en daaruit voortvloeiend de Aanbestedingswet, schrijven voor dat de Provincie uitvoerende werkzaamheden zoveel mogelijk zijn opgesteld om binnen de EU een interne markt te creëren en vrije en eerlijke concurrentie te stimuleren. Decentrale overheden die overheidsopdrachten vergeven, dienen dat te doen met inachtneming van deze regelgeving.

De belangrijkste nationale wet- en regelgeving voor het grond- en vastgoedbeleid:

- De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor onder andere ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.
- Kaderrichtlijn Water (KRW) voor behoud van lucht- en waterkwaliteit;
- De Aanbestedingswet (Aw) geeft inzicht in de procedures waarbinnen een overheidsorgaan leveringen, diensten en werken aanbesteedt;
- Het Besluit begroting en verantwoording (BBV), waarin is opgenomen op welke manier de verantwoording over de provinciale en gemeentelijke gronden moet plaatsvinden. De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor grondbeleid in provinciale projecten berust bij GS. Bij het vaststellen van de begroting en jaarrekening stellen de PS jaarlijks de verplichte paragraaf grondbeleid vast. Hierin is de verantwoording over het grondbeleid opgenomen. BBV is een wettelijke regeling waarmee ook bij de uitvoering van het Provinciale financiële vermogensbeheer zoals vastgelegd in SiS rekening dient te worden gehouden. Grondbeleid kent dus -los van het SiS- een apart verantwoordingskader.
- De Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet vpb), welke in januari 2016 is uitgebreid met een vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen om een gelijk speelveld te creëren tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Voor alle activiteiten van overheden, waaronder omtrent grond en vastgoed, dient te worden getoetst in hoeverre er in fiscale zin sprake is van het drijven van een onderneming (vpb-toets). Indien dit het geval is, ontstaat belastingplicht. Over de fiscale resultaten van de activiteit (welke resultaatbepaling afwijkt van de regels van het BBV) dient vervolgens tot 25,8% (tarief 2024) vennootschapsbelasting afgedragen te worden;
- De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ongeschreven recht) zijn de basisbeginselen waaraan de overheid zich in de basis houdt. Deze beginselen binden de overheid om zorgvuldig, duidelijk en op basis van de wet te handelen, niet alleen als

publiekrechtelijk handelende (verordonnend) maar ook bij privaatrechtelijke rechtshandelingen en deelname aan het particuliere zakelijke verkeer met contracten en grondzaken.

- Het Burgerlijk Wetboek (BW) waarin onder andere het contractenrecht, goederenrecht, huurrecht en het pachtrecht zijn opgenomen. Het BW geeft inzicht in de kaders waarbinnen een privaatrechtelijke overeenkomst tot stand kan komen.
- Wet Bibob: de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur is een Nederlandse wet die in 2003 is ingesteld. De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Indien de Provincie Limburg een partij is bij een vastgoedtransactie, dan kan zij een bibob onderzoek uitvoeren en de onderhandelingen afbreken, dan wel de overeenkomst opschorten of ontbinden, mits daarin bij de overeenkomst is voorzien. Het beleid hieromtrent is vastgelegd in de 'Beleidslijn Bibob Provincie Limburg' waarvan de meest recente versie is te raadplegen via overheid.nl.
- De Algemene wet bestuursrecht (Awb) omvat de regels voor het zorgvuldig handelen van de overheid met burgers, het bedrijfsleven en overige organisaties.
- De Wet open overheid (Woo) heeft als doel overheden en semi-overheden transparanter te maken. De wet heeft tot doel te zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is.

Staatssteun

Van staatssteun is sprake wanneer aan de volgende vijf criteria is voldaan:

- de steun wordt verleend aan één of enkele ondernemingen;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en
- (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Economische transacties die worden aangegaan door overheidsinstanties verlenen geen voordeel aan de tegenpartij van die transactie — en vormen dus geen staatssteun — indien zij marktconform verlopen. Om te bepalen of een decentrale overheid marktconform handelt, moet worden voldaan aan het Market Economy Operator beginsel (MEO). Aan de hand van het MEO-beginsel moet er worden nagegaan of een particuliere investeerder in soortgelijke omstandigheden hetzelfde zou hebben gehandeld.

Als een grondtransactie aantoonbaar plaatsvindt op voet van gelijkheid tussen een decentrale overheid en een onderneming is er sprake van marktconformiteit. Een open, niet discriminerende en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure is een goede manier om ervoor te zorgen dat de steunverlening overeenkomt met de marktprijs. De kans op een niet-marktconform voordeel wordt zo verkleind. Echter, aanbesteding is niet automatisch een garantie voor het uitsluiten van staatssteun. Bovendien zijn er ook andere waarderingsmethodes mogelijk (waaronder benchmarking of taxatie) als een aanbesteding of transactie op gelijke voet geen uitkomst bieden.

Indien er sprake is van staatssteun, dan dient de transactie in beginsel vooraf ter goedkeuring te worden gemeld bij de Europese Commissie, tenzij een vrijstelling (voor het verlenen van de steun) voorhanden is. Indien een dergelijke vrijstelling niet beschikbaar is en de transactie wordt niet aangemeld, dan is de steun in principe onrechtmatig. Wanneer de Europese Commissie de

steunmaatregel vervolgens niet acceptabel vindt – zij het naar aanleiding van eigen onderzoek dan wel na een ingediende klacht – dan moet de steun teruggevorderd worden.

Het risico van staatssteun is niet beperkt tot gronduitgifte. Ook bij aankoop van gronden, bouwen woonrijp maken en overige (financiële) afspraken over uitvoering van gebiedsontwikkeling geldt dat er marktconform gewerkt moet worden.

Of er sprake is van eventuele strijd met aanbestedingsrecht (aanbestedende dienst: i.c. provincie, overheidsopdracht boven drempelbedrag) en/of staatssteunbepalingen is afhankelijk van de specifieke vastgoedcasus. De Provincie dient liefst in zo vroeg mogelijk stadium van het project of samenwerking per geval te onderzoeken of er een mogelijk risico van staatssteun bestaat en welke maatregelen genomen moeten worden om conform de geldende regelgeving en daarmee transparant en rechtmatig te handelen.

Met betrekking tot het te voeren grond- en vastgoedbeleid van de Provincie vragen met name de volgende twee onderwerpen in relatie tot staatssteun aandacht:

- De verstrekking van financiële bijdragen aan realisatoren, ingeval er sprake is van een tekortlocatie;
- De aan- en verkoop van gronden/opstallen en vestiging van erfpacht.

provincie
Limburg



Dit is een uitgave van de Provincie Limburg.

21 juni 2024 | 2404 2073

In deze nota is gebruik gemaakt van teksten en figuren die afkomstig zijn uit de modelnota grondbeleid van Guido Mertens Advies, versie januari 2024.

Provincie Limburg
Limburglaan 10, 6229 GA Maastricht
Postbus 5700, 6202 MA Maastricht
+31 (0)43 389 99 99, postbus@prvlimburg.nl

www.limburg.nl

