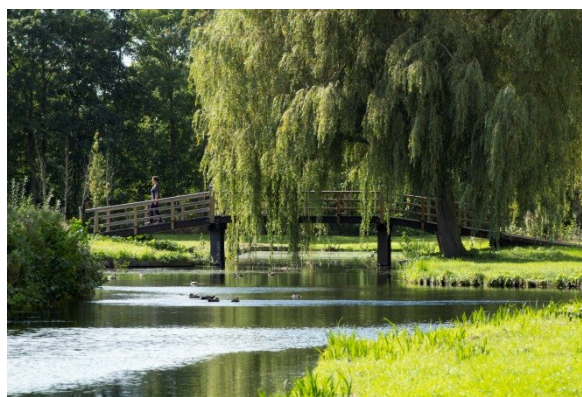


# Nota Grondbeleid

LOGO RECREATIESCHAP



**Concept**

Versie: februari 2016

Groenservice Zuid-Holland  
Schiedam

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding en leeswijzer	4
1.1 Voorwoord	4
1.2 Aanleiding	4
1.3 Leeswijzer	5
2. Samenvatting	6
2.1 Samenvatting	6
2.2 Overzicht uitgangspunten	7
3. Kernuitgangspunten	10
3.1 Grond en vastgoed: middel en géén doel op zich	10
3.2 Financiële optimalisatie (subdoel)	10
3.3 De rol van het recreatieschap: samenwerking en netwerk	11
3.4 Actieve houding	12
3.5 Transparant en marktconform handelen	12
3.6 Innovatief handelen	13
4. Proces (grond/vastgoed als middel)	14
4.1 Cyclus	14
4.2 (Strategische) verwerving	14
4.3 Tijdelijk beheer	16
4.4 Uitgifte	17
4.5 Exploitatie en (permanent) beheer	18
5. Uitgifteprijsen	19
5.1 Kaders voor uitgifteprijsen	19
5.2. Grondprijs(brief)	20
6. Uitgifte van grond	21
6.1 Keuze van uitgiftevorm	21
6.2 Behoud van grondpositie	22
6.3 Ruiling	23
6.4 Erfpacht	24
6.5 Recht van opstal	24
6.6 Pacht	25
6.7 (Ver)huur	25
6.8 Bruikleen	25
6.9 Jacht- en visrechten	25

7. Geldstromen, risico's en transparantie	26
7.1 Transparante scheiding vergoedingen en subsidies	26
7.2 Ontwikkeling en risicobeheersing	26
7.3 Kostenverhaal	27
7.4 Mededinging en marktconformiteit	27
7.5 Integriteit en toetsing marktpartijen	29
7.6 Balans en Boekwaarde (BBV)	30
7.7 Fiscaliteit	31
8. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	32
8.1 Rol Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur	32
8.2 Gelaagdheid in rollen, taken en bevoegdheden	32
 Bijlage A: Waarderingsmethodieken	 33
Bijlage B: Administratieve/ uitvoerende aspecten	34



# 1. Inleiding en leeswijzer

## 1.1 Voorwoord

Voor u ligt de Nota Grondbeleid van het natuur- en recreatieschap (hierna: schap). De nota is een vastlegging van de bestaande en bestendige praktijk.

De natuur- en recreatieschappen hebben een eigen specifiek karakter. Veelal opgericht in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw om te voorzien in de toegenomen behoefte aan recreatiemogelijkheden en vrije tijd.

Op de grond- en vastgoedmarkt heeft het schap 'slechts' een beperkte en terughoudende positie. Het recreatieschap geeft uitvoer aan haar specifieke doelstellingen en ambities. Daarbij zijn grond- en vastgoedposities een belangrijk middel en daarmee een succesfactor.

Tijden veranderen en de omgeving is volop in beweging. Aanpassingen in de omgeving leiden tot een veranderende kijk op de uitoefening van taken en daarmee ook het realiseren van doelen en ambities. Alles is er op gericht om (nog) slimmer en efficiënter met middelen om te gaan, zo ook met grond en vastgoed.

Samen met een verdergaande professionalisering is het van belang de uitgangspunten voor de praktijk vast te leggen in heldere en transparante beleidskaders. Kaders die voldoende richting geven en binden, maar tegelijk ook voldoende ruimte en flexibiliteit bieden.

## 1.2 Aanleiding

De nota Grondbeleid is een belangrijk document voor het schap. Het grondbeleid is *"op de uitvoer gericht beleid"*. Het tornt daarmee niet aan de (hoofd)doelstellingen van het recreatieschap.

Het grondbeleid bevat veelal procesafspraken. Procesafspraken over de inzet van het middel grond/vastgoed, de relevante afwegingskaders en de weg waarlangs gekomen wordt tot (integrale) advisering, besluitvorming en contractvorming.

Het grondbeleid is geen statisch iets. Het is continu aan verandering onderhevig. De nota is daarmee een momentopname. Eens in de vier jaar wordt de nota geëvalueerd en waar nodig aangepast.

De nota is een weergave van een bestaande manier van werken. Het gaat inhoudelijk vooral om 'hoe' het dagelijks bestuur van het schap omgaat met de aan haar toekomende privaatrechtelijke bevoegdheden aangaande grond en vastgoed.

Om deze reden wordt de nota vastgesteld door het dagelijks bestuur. De nota wordt wel (informatief) ter kennis gebracht van het algemeen bestuur (nb. zie hierover ook paragraaf 8.1).

### 1.3 Leeswijzer

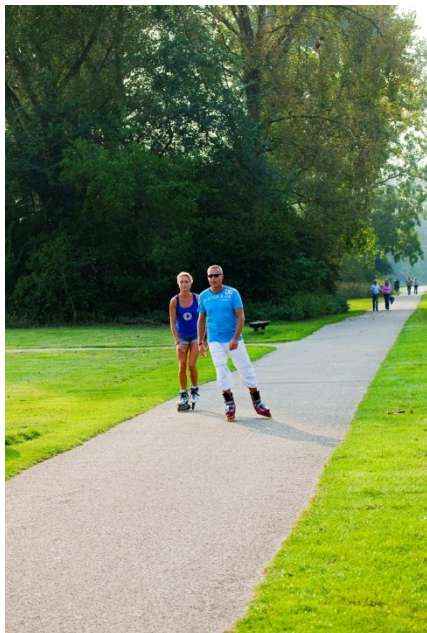
De nota kent een gelaagde structuur. Afhankelijk van de interesse van de lezer kan deze bepalen in welke mate hij of zij kennis neemt van het stuk.

De nota begint (in hoofdstuk 2) met een woordelijke samenvatting en een opsomming (per onderwerp) van de beleidsuitgangspunten. Deze beleidsuitgangspunten worden uitgewerkt in de achterliggende hoofdstukken.

Als eerste (in hoofdstuk 3) komen de algemene uitgangspunten tot uiting. In de hoofdstukken daarachter (per deelonderwerp) de meer specifieke uitgangspunten.

Naarmate de hoofdstukken vorderen worden de uitgangspunten (van eerst meer strategisch/tactisch) steeds meer uitvoerend van aard.

Aan de nota zijn enkele bijlagen toegevoegd met meer achtergrondinformatie op bepaalde deelonderwerpen.



## 2. Samenvatting

### 2.1 Samenvatting

In het grondbeleid van het natuur- en recreatieschap staan enkele uitgangspunten centraal:

**Grond is een middel en geen doel op zich.** Voorop staat dat grond en vastgoed middelen zijn om de doelstellingen van het schap te bereiken. Het grondbeleid beantwoordt niet de vraag welke beleidsdoelen bereikt dienen te worden. Die vraag wordt beantwoord in de tekst van de gemeenschappelijke regeling en eventuele visiedocumenten, gebiedsplannen en/of specifieke projectplannen. Het grondbeleid is op uitvoer gericht en geeft handvatten voor het realiseren van doelstellingen op het vlak van natuur en (openlucht)recreatie.

Bij en met de inzet van grond en vastgoed wordt **financiële optimalisatie** (van zowel kosten als opbrengsten) nagestreefd. Hiermee wordt bijgedragen aan het resultaat van de schapsbegroting.

**Samenwerking** met de gebiedspartijen wordt gezocht bij en met de inzet van grond en vastgoed. Samenwerking en verbinding met andere publieke en private partijen biedt verbeterde kansen om de ambities voor natuur en recreatie te realiseren. Daarbij is het schap zich steeds bewust van haar rol ten opzichte van die van de andere partijen.

Het schap heeft in haar aanpak een **actieve houding**. In samenwerking met andere partijen wordt actief gestuurd op programmering, kostenbeheersing en opbrengstoptimalisatie. Het schap werkt **innovatief** en extern gericht. Het zoekt naar nieuwe verbanden tussen enerzijds grond en vastgoed en anderzijds maatschappelijke of commerciële (verdien)modellen van derden en geeft waar mogelijk ruimte aan nieuwe technologieën en duurzame toepassingen.

Het schap zet in op **risicomanagement** dat past bij het specifieke risicoprofiel. Daarbij geldt dat het schap in beginsel niet risicodragend deelneemt in gebieds- en vastgoedontwikkelingen. Het schap voert zelf geen grond- of opstalexploitaties.

Bij de inzet van grond en vastgoed werkt het schap **transparant** en **marktconform**.

## 2.2 Overzicht uitgangspunten

### Kernuitgangspunten (hoofdstuk 3)

- Grond en vastgoed zijn middelen en géén doel op zich.
- (Financiële) optimalisatie in de omgang met grond en vastgoed is een belangrijke subdoelstelling.
- Ten aanzien van het middel grond en vastgoed wordt waar mogelijk kostenbesparend en kostenbewust gehandeld, en worden opbrengsten geoptimaliseerd. Daarbij wordt gehandeld binnen de grenzen van de wet- en regelgeving, worden onnodige en/of omvangrijke (financiële) risico's vermeden, en worden de schapsdoelstellingen niet uit het oog verloren.
- Eventuele afwijking in het nemen van omvangrijke (financiële) risico's kan alleen met nadrukkelijke toestemming van het algemeen bestuur.
- Risicomanagement is een belangrijke randvoorwaarde om (eventuele) risico's te beheersen.
- Om ambities en taken te realiseren wordt gezocht naar slimme verbindingen, samenwerkingen en (gebieds)partnerships, waarbij het schap zich bewust is van haar begrensde rol ten opzichte van decentrale overheden (gemeenten).
- Door middel van (commerciële) uitgiften en exploitaties wordt getracht activiteiten en ontwikkelingen in de gebieden mogelijk te maken, kwaliteiten te versterken en de kosten van onderhoud en beheer financieel beheersbaar te houden.
- Het schap hanteert een actieve houding, waarbij ook actief wordt gestuurd op de beoogde programmering, kostenbeheersing en het genereren van opbrengsten.
- Het schap handelt op de grondmarkt transparant en openbaar, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond (conform de Wet openbaarheid van bestuur).
- Het schap handelt op de grondmarkt marktconform en zal de grondmarkt niet onnodig verstoren.
- Het schap heeft een 'open' en 'naar buiten gerichte houding'. Daarbij kunnen innovatieve verbanden worden aangegaan met andere partijen.
- Het schap zal niet voor rekening en risico deelnemen (financieren en/of garant staan) in de exploitatie danwel het verdienmodel van andere partijen.

#### **Verwerving (Paragraaf 4.2)**

- Het schap is terughoudend in het verwerven van gronden.
- Grondverwerving door het schap dient bij te dragen aan het realiseren van schapsdoelen.

#### **Tijdelijk beheer (Paragraaf 4.3)**

- Bij (verwacht) tijdelijk beheer worden de kosten en/of opbrengsten bij de afweging en besluitvorming tot aankoop betrokken.
- Eventuele wettelijke (huur- of pacht-)beschermingsregimes (en de eventuele gevolgen daarvan) worden meegewogen bij de afweging om over te gaan tot tijdelijk beheer.

#### **Uitgifteprijsen (Hoofdstuk 5)**

- Het schap geeft gronden uit tegen marktconforme waarden. Afwijking kan en mag alleen op basis van een gemotiveerd besluit van het bestuur binnen de grenzen van (Europese) wet- en regelgeving.
- Het schap hanteert in beginsel de comparatieve methode om grondprijzen te bepalen en in specifieke gevallen een vaste grondprijs.
- De hoogte van de grondprijzen wordt vastgelegd in de 'Grondprijsbrief' die jaarlijks wordt vastgesteld door het bestuur.

#### **Uitgifte van grond (Hoofdstuk 6)**

- De keuze van een passende uitgiftelvorm wordt volgens onderstaande volgorde bepaald:
  1. De beperkingen vanwege wet- en regelgeving en bovenliggende contracten;
  2. De wensen van de wederpartij afgezet tegen de wensen van het recreatieschap
  3. Motieven van efficiënte (gestandaardiseerde) verwerking van de afspraken (contractvorming en contractbeheer)
- Uitgangspunt is om gronden in bezit te behouden ten behoeve van de taken en doelstellingen van het schap.
- Het schap kiest voor verkoop indien behoud van grond en opstallen niet bijdraagt aan het bereiken van de schapsdoelstellingen en evenmin van belang is op grond van strategische overwegingen.
- Het schap heeft een voorkeur voor uitgifte in erfpacht.
- Het schap kiest ingeval sprake is van pacht (bij voorkeur) voor geliberaliseerde pacht.



#### **Geldstromen, risico's en transparantie (Hoofdstuk 7)**

- Bij uitgifte en grondwaardebepaling mag geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun en mag geen subsidiëring plaatsvinden via de grondprijs. Subsidieverlening vindt transparant plaats op basis van expliciete besluitvorming door het schapsbestuur of door (een of meer) deelnemers in het schap.
- Risicobeoordeling bij aanvang en gedurende de looptijd van een ontwikkeling is een vast onderdeel van het handelen. Bij elke nieuwe ontwikkeling draagt het schap zorg voor een haalbaarheidsanalyse.
- Het schap tracht in samenwerking met gemeenten de door haar gemaakte kosten als gevolg van (ruimtelijke) ontwikkelingen verhaald te krijgen op initiatiefnemers.
- Integriteit is een basis(voor)waarde in het eigen handelen door het schap. Bij een beoogde samenwerking met en het contracteren van marktpartijen toetst het schap op fraude-aspecten, integriteit, financiële haalbaarheid en de continuïteit en kwaliteit van ondernemerschap.

#### **Bevoegdheden en verantwoordelijkheden (Hoofdstuk 8)**

- De nota grondbeleid wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur. Deze wordt daarna ter kennis gebracht van het algemeen bestuur gelet op de kaderstellende en controlerende functie van het algemeen bestuur.



### 3. Kernuitgangspunten

#### 3.1 Grond en vastgoed: middel en géén doel op zich (hoofddoel)

Grond en vastgoed zijn middelen om de doelen van het schap te bereiken. Het grondbeleid beantwoordt niet de (bovenliggende) vraag 'welke' beleidsdoelen bereikt dienen te worden. In de gemeenschappelijke regeling van het schap worden de ambities, doelen en taken benoemd. Deze worden (per schap) verder uitgewerkt in eventueel aanwezige visiedocumenten, (gebieds)plannen en/of specifieke projectplannen. Het grondbeleid is "op de uitvoer gericht" beleid en daardoor sterk instrumenteel van aard. Het beschrijft 'hoe' met de beschikbare instrumenten wordt omgegaan.

- *Grond en vastgoed zijn middelen en géén doel op zich.*

#### 3.2 Financiële optimalisatie (subdoel)

Zonder de schapsdoelstellingen uit het oog te verliezen wordt bij de inzet van grond en vastgoed gestreefd naar (financiële) optimalisatie. Dat wil zeggen het waar mogelijk besparen van kosten en het optimaliseren van opbrengsten. (Financiële) optimalisatie is daarmee een belangrijke subdoelstelling. De optimalisatie draagt daarmee bij aan de schapsbegroting en daarmee indirect ook weer aan het kunnen bereiken van de doelstellingen.

- *Financiële optimalisatie in de omgang met grond en vastgoed is een belangrijke subdoelstelling.*

Financiële optimalisatie vraagt (als randvoorwaarde) om een passende wijze van risicomanagement. Risico's moeten worden gesignaleerd, gewaardeerd en beheerd. Het schap zet bewust in op het niet nemen van (onnodige) risico's. Echter waar risico's wel optreden dient op een professionele en passende wijze risicomanagement te worden toegepast. Welke wijze 'passend' is, volgt uit een eerste (verkennde) risicoanalyse. Naarmate de (verwachte) risico's toenemen zal gekozen worden voor een meer intensieve wijze van risicobeheersing.

- *Ten aanzien van het middel grond en vastgoed wordt waar mogelijk kostenbesparend en kostenbewust gehandeld, en worden opbrengsten geoptimaliseerd. Daarbij wordt gehandeld binnen de grenzen van de wet- en regelgeving, worden onnodige en/of omvangrijke (financiële) risico's vermeden, en worden de schapsdoelstellingen niet uit het oog verloren.*
- *Eventuele afwijking in het nemen van omvangrijke (financiële) risico's kan alleen met nadrukkelijke toestemming van het algemeen bestuur.*
- *Risicomanagement is een belangrijke randvoorwaarde om (eventuele) risico's te beheersen.*

### 3.3 De rol van het schap: samenwerking en netwerk

De economische ontwikkelingen in samenhang met de zich wijzigende maatschappelijke en politieke opvattingen hebben er in brede zin toe geleid dat de publieke financiering van natuur, landschap en recreatie niet langer vanzelfsprekend is. Een verminderende overheidsrol maakt het noodzakelijk om te zoeken naar verbindingen en samenwerking met andere publieke en/of private partijen in het maatschappelijk veld. Samenwerking biedt verbeterde kansen om de ambities voor natuur, landschap en recreatie te realiseren. Voor het schap geldt dan ook dat – om de ambities en taken te realiseren en te financieren - voortdurend gezocht zal moeten worden naar slimme verbindingen, samenwerkingen en gebiedspartnerships.

Maatschappelijk ondernemerschap is noodzakelijk evenals het benutten van kansen om natuur, recreatie en economie meer van elkaar te kunnen laten profiteren. Niet om de hoogst mogelijke omzet te halen, maar om met (commerciële) uitgiften en exploitaties activiteiten en ontwikkelingen in de gebieden mogelijk te maken, kwaliteiten te versterken en de kosten van onderhoud en beheer financieel beheersbaar te houden.

Daarbij is het schap zich steeds bewust van haar rol ten opzichte van vooral de gemeenten. Gemeenten zijn leidend voor de ruimtelijke inpassing van nieuwe ontwikkelingen. Het schap handelt slechts binnen de begrenzing van haar taken en doelstellingen zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling.

- *Om ambities en taken te realiseren wordt gezocht naar slimme verbindingen, samenwerkingen en (gebieds)partnerships, waarbij het schap zich bewust is van haar begrensde rol ten opzichte van decentrale overheden (gemeenten).*
- *Door middel van (commerciële) uitgiften en exploitaties wordt getracht activiteiten en ontwikkelingen in de gebieden mede mogelijk te maken, kwaliteiten te versterken en de kosten van onderhoud en beheer financieel beheersbaar te houden.*



### 3.4 Actieve houding

Het schap heeft haar gronden in eigendom of langdurig in erfpacht. Het schap ontwikkelt en beheert deze gronden en richt ze in voor natuur- en recreatief gebruik.

Voor commerciële doeleinden voert het schap zelf geen grondexploitaties, maar geeft de gronden slechts uit aan derden op basis van (onder)erfpacht, huur of bruikleen, voor bepaalde tijd.

In haar aanpak heeft het schap een actieve houding. Hierbij wordt – in samenwerking met de andere gebiedspartijen - ook actief gestuurd op de beoogde programmering, kostenbeheersing en het genereren van opbrengsten.

- *Het schap hanteert een actieve houding, waarbij ook actief wordt gestuurd op de beoogde programmering, kostenbeheersing en het genereren van opbrengsten.*

### 3.5 Transparant en marktconform handelen

Als het gaat om ‘transparantie’ en ‘openbaarheid’ dan handelt het schap in lijn met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Deze wet heeft als uitgangspunt: “transparantie/openbaarheid, tenzij...”. De Wob geeft aan dat in bepaalde gevallen kan en mag worden afgezien van openbaarheid. Bijvoorbeeld omdat bij openbaarheid de concurrentiepositie of onderhandelpositie van het recreatieschap in het geding komt of omdat openbaarheid de privacy van derden aantast.

Het is goed om te benadrukken dat in het vakgebied van grond en vastgoed en het privaatrechtelijk (onder)handelen, deze uitzonderingen zich in de praktijk met regelmaat juist aandienen.

Evengoed is de insteek: transparantie/openbaarheid, tenzij...

- *Het schap handelt op de grondmarkt transparant en openbaar, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond (conform de Wet openbaarheid van bestuur).*

Diverse wetgeving, zoals de Wet Markt en Overheid en de (Europese) staatsteunregelgeving (zie ook hoofdstuk 7), vereisen (indirect) dat het schap als gemeenschappelijke regeling van een aantal publieke partijen marktconform handelt. Afwijken kan binnen de daartoe aangegeven grenzen van de wet- en regelgeving.

Het schap heeft als uitgangspunt om op de grondmarkt marktconform te handelen en de grondmarkt niet onnodig te verstoren.

- *Het schap handelt op de grondmarkt marktconform en zal de grondmarkt niet onnodig verstoren.*

### 3.6 Innovatief handelen

Het gebruik maken van nieuwe innovatieve technologieën en duurzame toepassingen schept nieuwe mogelijkheden om de belevingswaarde en kwaliteit van natuur- en recreatiegebieden te vergroten en toch gelijk de gebruiks- en beheerskosten te laten dalen. Dit kan bijvoorbeeld door het aangaan van verbanden tussen enerzijds vastgoed en grond en anderzijds maatschappelijke of commerciële (verdien)modellen van anderen. Dit vereist een 'open' en 'naar buiten' gerichte houding.

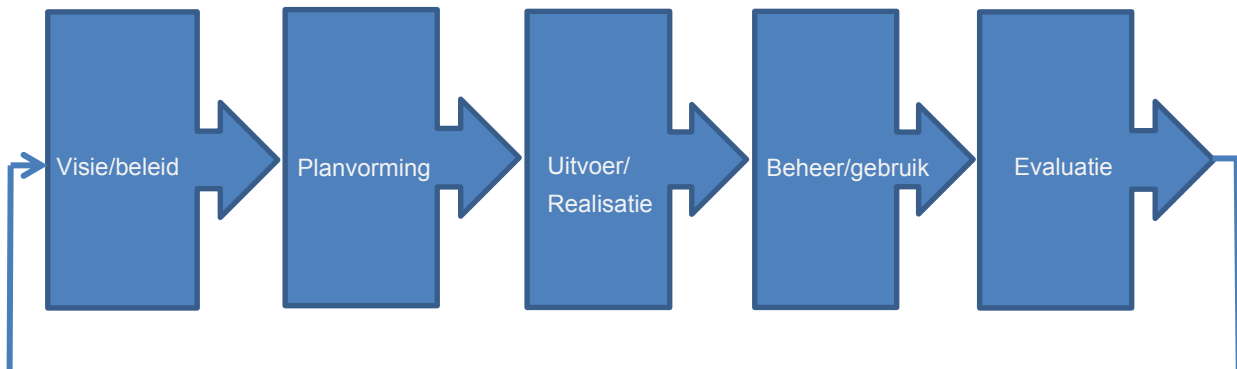
Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het schap niet voor rekening en risico zal deelnemen (financieren en/of garant staan) in de exploitatie danwel het verdienmodel van andere partijen. Het schap beschouwt risicodragend (mee)investeren in (gebieds)ontwikkelingen een taak voor marktpartijen, al is het maar vanwege de financiële buffers die dan nodig zouden zijn.

- *Het schap heeft een 'open' en 'naar buiten gerichte houding'. Daarbij kunnen innovatieve verbanden worden aangegaan met andere partijen.*
- *Het schap zal niet voor rekening en risico deelnemen (financieren en/of garant staan) in de exploitatie danwel het verdienmodel van andere partijen.*



## 4. Proces (grond/vastgoed als middel)

### 4.1 Cyclus



De hierboven geïllustreerde cyclus geeft het proces weer met betrekking tot (her)ontwikkeling, gebruik en beheer van natuur- en recreatiegebieden.

Grond met een bepaald bestaand gebruik (lees: bestemming) wordt eventueel omgevormd tot een nieuw gebruik/ bestemming in lijn met de beoogde schapsdoelstellingen en ambities. Dit proces verloopt volgens een aantal vaste stappen.

De planvorming is één van de eerste stappen in het proces. De planvorming is gebaseerd op de (bestuurlijke) visie, beleids- en ambitiesdocumenten. De plannen vertalen zich vervolgens in een concrete 'opgave' c.q. 'opdracht' en in specifieke (project)plannen.

De weg van visie naar plan is een proces van 'grof naar fijn'. Voordat de plannen kunnen worden uitgevoerd dient de conditionering van het plan op orde te zijn en is het van belang dat de middelen (waaronder naast 'geld' ook de beschikking over eventueel benodigde 'grond' en/of 'vastgoed') ook tijdig geregeld zijn.

### 4.2 (Strategische) verwerving

Om de plannen van het schap te kunnen verwezenlijken zijn naast voldoende financiële middelen (budget, capaciteit e.d.) ook grondposities van groot ondersteunend belang en daarmee een belangrijke succesfactor.

Zonder grondpositie heeft het schap slechts zeer beperkte mogelijkheden om de beoogde doelen te verwezenlijken. Slechts 'indirect' en beperkt kan het schap via gemeenten (en/of provincie) gebruik maken van wettelijke bevoegdheden die aan deze bestuursorganen in het kader van ruimtelijke ontwikkeling ten dienste staan. Vanuit een grondpositie is het schap veel krachtiger in staat om de eigen doelen met betrekking tot beheer en/of ontwikkeling te bereiken.

In het verleden zijn diverse arealen grond vanuit decentralisatie en verschuiving van taken en rollen tussen overheden onderling (om niet) overgedragen en bij het schap in eigendom of in langdurige

erfpacht gekomen. Daarnaast zijn diverse arealen (agrarische) grond actief aangekocht ten behoeve van uiteenlopende projecten zoals zandwinning, ontwikkeling en aanleg van natuur, bos, recreatiegebieden, etc. Over het algemeen zijn deze aankopen gerealiseerd vanuit de begroting van het schap en/of met specifiek voor deze doelen beschikbaar gestelde publieke middelen vanuit het rijk of de provincie.

Bij ontwikkeling en exploitatie van gronden die met specifiek ter beschikking gestelde middelen en/of subsidies zijn verkregen dient vaak rekening te worden gehouden met (door de subsidieverstrekker gestelde) beperkingen en/of afspraken in het kader van het gebruik en/of de uitgifte of (door)verkoop van deze gronden.<sup>1</sup>



### Grondverwervingsinstrumenten

De overheid heeft een aantal instrumenten beschikbaar om gronden in eigendom te verkrijgen. Vanzelfsprekend begint dat met het onderhands of in der minne met de grondeigenaar onderhandelen over aankoop. Daarnaast zijn instrumenten als voorkeursrecht gemeenten, landinrichting, stedelijke herverkaveling en onteigening inzetbaar. Het schap is als overheidsorgaan echter niet of in specifieke gevallen alleen bij mandaat bevoegd tot inzet van deze instrumenten. Dat betekent, dat het schap gronden bijna altijd minnelijk ofwel via andere overheden moet verwerven.

### Strategische aankopen, verkrijgen en/of ruilen

Het schap zal zich terughoudend opstellen bij het verwerven van gronden. Actieve grondverwerving door het schap komt in de praktijk niet of nauwelijks voor. Wat wel voorkomt zijn de zogenaamde 'gelegenheidsaankopen'.

Het schap handelt terughoudend en per situatie wordt aankoop afgewogen in relatie tot de doelstellingen van het schap. Daarbij is het recreatieschap alert op de zich aandienende "natuurlijke momenten" en "kansen" om incidenteel en uit strategisch oogpunt gronden te verwerven.

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld grondaankopen in het kader van projecten zoals Recreatie om de Stad.

Uitgangspunt is dat slechts gronden worden verworven indien deze (kunnen) bijdragen aan het bereiken van de schapsdoelstellingen. Van belang is om te beseffen dat niet altijd de aankoop van gehele percelen noodzakelijk is. Doelstellingen kunnen wellicht worden gerealiseerd – of dichterbij worden gebracht – door de verwerving van “stepping stones” of “sleutelpercelen”. Verwerving is dus altijd maatwerk. Het vereist een extern gerichte houding en het optimaal gebruik maken van netwerkcontacten.

Naast aankoop biedt ook ruiling een goed alternatief. Als gevolg van de brede veranderingen in het landschap van overheden, de zelfstandige bestuursorganen en de terrein-beherende organisaties, of het daarbij nu gaat om een krappere taakstelling of de (re)organisatie van organisaties, liggen er kansen om vanuit ieders eigen specifieke doelstellingen over te gaan tot ruiling. Daarbij profiteren betrokkenen van het feit dat grond die voor de één slechts van beperkte waarde is, voor de ander van grote waarde kan zijn en andersom. Gezocht moet worden naar een ‘win-win’ situatie voor alle betrokken partijen.

Bij verwerving gelden voor het proces de volgende uitgangspunten:

- Er is (tenminste) een besluit van het dagelijks bestuur op basis van een integraal advies met een beschrijving van de omstandigheid, doel van de aankoop, de verwachte kosten/baten, een risicoanalyse en een dekkingsvoorstel.
- De financiering van de aankoop vindt plaats vanuit eigen vermogen.

Naast de kosten/baten analyse bevat het aankoopvoorstel ook een beschrijving van de “maatschappelijke meerwaarde”. Deze meerwaarde laat zich niet altijd evengoed uitdrukken in geld, maar is van belang gelet op het doel en taakstelling van natuur- en recreatieontwikkeling.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Het schap is terughoudend in het verwerven van gronden</i></li><li>• <i>Grondverwerving door het schap dient bij te dragen aan het realiseren van schapsdoelen.</i></li></ul> |
|--|

#### **4.3 Tijdelijk beheer**

Wanneer gronden en/of opstallen zijn verkregen of aangekocht door het schap, is in relatie tot het doel van de verkrijging van belang of sprake kan of moet zijn van directe sloop van gebouwen of bijvoorbeeld sanering of dat gekozen wordt voor een vorm van tijdelijk beheer van de onroerende zaak. Dit hangt samen met het beoogde doel, de planning, de risico's en de (tijdelijke) kosten c.q. opbrengsten.

Het schap heeft geen winstoogmerk en kan in relatie tot verwervingen niet dezelfde (financiële) risico's dragen als een commerciële ontwikkelaar.

Bij voorkeur verwerft het schap onroerende zaken onder de conditie dat afname pas plaatsvindt wanneer een eindgebruiker gecontracteerd is en/of de beoogde herontwikkeling of gebruik direct na levering ook (planologisch) kan worden gerealiseerd. In de praktijk is dit echter niet altijd mogelijk en



zal sprake zijn van een overbruggingsperiode waarin het schap wel eigenaar en risicodrager is, maar de beoogde plannen nog niet gerealiseerd kunnen worden. In dit geval kunnen de objecten tijdelijk worden gebruikt of beheerd door derden, vooral om verloedering en oneigenlijk gebruik (kraken) tegen te gaan.

In geval van tijdelijke verhuur of verpachting e.d. kunnen eventuele inkomsten daaruit de kosten van beheer en instandhoudingsonderhoud (deels) dempen. Veelal is het financieel resultaat van tijdelijk beheer echter negatief omdat vaak sprake is van kortdurende overeenkomsten met een relatief laag prijsniveau.

De kosten en/of opbrengsten uit tijdelijk beheer dienen bij de afweging en besluitvorming tot aankoop te worden betrokken.

Daarnaast brengt tijdelijk beheer ook "reuring" in een gebied en dit kan daarmee een positief effect hebben op de gebiedspromotie en/of de ontwikkel- en uitgiftemogelijkheden. Ook dan echter is transparantie en expliciete besluitvorming over de kosten van tijdelijk beheer noodzakelijk.

- *Bij (verwacht) tijdelijk beheer worden de kosten en/of opbrengsten bij de afweging en besluitvorming tot aankoop betrokken.*
- *Eventuele wettelijke (huur- of pacht-)beschermingsregimes (en de eventuele gevolgen daarvan) worden meegewogen bij de afweging om over te gaan tot tijdelijk beheer.*

#### **4.4 Uitgifte**

De definitie van 'uitgifte' is voor het schap breed. Van uitgifte is sprake indien met derden afspraken worden gemaakt over duurzaam gebruik van grondposities van het schap ten behoeve van commerciële of maatschappelijke functies, anders dan een openbare recreatieve invulling. Uitgifte kan ook zijn verkoop van het eigendom of het bezwaren van het eigendom met een zakelijk recht (bijvoorbeeld erfpachtnut, uitgifte van een opstalrecht e.d.).

Het schap kan zijn eigen grondpositie ontlenen aan (bloot) eigendom van de grond ofwel een recht van erfpacht dat haar toekomt voor een bepaalde of onbepaalde periode.

Uitgifte door het schap kan betrekking hebben op nieuwe situaties (uitgifte van nieuwe kavels) dan wel bestaande situaties waar sprake kan zijn van uitbreiding, functiewijziging of transformatie. In het laatste geval kan ook de term 'heruitgifte' worden gebruikt. Het afstoten van grondposities behoort eveneens tot de term 'uitgifte'.

*Voorbeelden: een horecaondernemer wil aan zijn bedrijf verblijfsrecreatie toevoegen  
een outdoor-ondernemer wil een nieuwe exploitatie starten  
een vereniging wil grotere opstallen realiseren  
een perceel bouwrijpe grond wordt in de markt gezet  
een restsnipper groen wordt verkocht*

De uitgifte van grond is mogelijk in verschillende vormen met steeds een verschillend juridisch karakter en een verschillend proces. Er kan sprake zijn van een definitieve uitgifte of een uitgifte welke een tijdelijkheid kent. Er kan sprake zijn van een 'zakelijk recht' dat de zaak (of het 'object') volgt ofwel een 'persoonlijk' (gebruiks)recht dat de persoon volgt. Deze persoon kan een natuurlijk persoon zijn, maar ook een rechtspersoon.

#### **4.5 Exploitatie en (permanent) beheer**

##### Terreinbeheer

Het schap exploiteert en beheert de gronden die zij in eigendom heeft voor openbaar natuur- en recreatief gebruik conform haar doelstellingen. Het gaat daarbij om onderhoud en beheer van bossen, paden, terreinen, etc., evenals voorzieningen zoals toiletgebouwen, terreinmeubilair, etc. Tevens draagt het schap zorg voor toezicht en handhaving binnen haar gebieden. Het taakveld van (technisch) beheer van de openbare recreatieve- en natuurgronden wordt in de begroting verantwoord als 'terreinbeheer'.

##### Economisch beheer

Voor commerciële en maatschappelijke activiteiten voert het schap zelf geen grondexploitaties, maar geeft de gronden uit aan derden op basis van (onder)erfpacht, huur of bruikleen, voor bepaalde tijd.

Het schap zoekt binnen haar gebieden naar mogelijkheden om met (commerciële) uitgiften en exploitaties activiteiten en ontwikkelingen in de gebieden mogelijk te maken en een deel van de kosten van onderhoud en beheer te dekken. Ten aanzien van de exploitatie van een activiteit door derden geldt als uitgangspunt dat alle onderhoudskosten, beheerkosten, financierings- en exploitatielasten en vernieuwingsinvesteringen in relatie tot deze exploitatie door en voor rekening van de exploitant zijn, ongeacht of deze door het recreatieschap of door derden worden uitgevoerd.

Voor het beheer van opstallen is inzicht vereist in de daarmee gemoeide risico's en geldstromen en is minimaal een kostprijs dekkende exploitatie het uitgangspunt. Opstallen worden dus minimaal kostprijs dekkend geëxploiteerd. Naast de kosten van beheer en onderhoud, verzekeringen en belastingen, afschrijving en financiering betreft dat ook de kosten van leegstand.

Het taakveld van (juridisch/financieel administratief) beheer van uitgeefbare gronden en opstallen wordt in de begroting verantwoord als 'economisch beheer'.

## 5. Uitgifteprijzen

### 5.1 Kaders voor uitgifteprijzen

Het schap hanteert bij de uitgifte van grond en opstallen een aantal belangrijke uitgangspunten, veelal ingegeven door wet- en regelgeving.

Het schap hanteert marktconforme prijzen. Daarbij differentieert het schap in de grondprijzen naar functie/bestemming van de grond (functioneel). In het grondprijsbeleid wordt rekening gehouden met de economische draagkracht van de bestemming, activiteiten of functie en met de locatie.



Bij gronduitgifte moet in het kader van mededinging onder meer worden voldaan aan de verplichtingen vanuit de Wet Markt en Overheid en mag geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun (zie ook hoofdstuk 7). Tevens mag geen subsidiëring van een gewenste ontwikkeling plaatsvinden via de grondprijs, tenzij het bestuur hiertoe gemotiveerd en onderbouwd besluit.

*Het schap geeft gronden uit tegen marktconforme prijzen. Afwijking kan en mag alleen op basis van een gemotiveerd besluit van het bestuur binnen de grenzen van (Europese) wet- en regelgeving.*

## 5.2. Grondprijs(brief)

Uitgangspunt voor de bepaling van de hoogte van de grondprijs door het schap is de comparatieve methode. Hierbij wordt de grondprijs bepaald op basis van vergelijkbare transacties. Per (deel)functie van de beoogde ontwikkeling c.q. bouwplan en bijbehorend grondperceel wordt de grondprijs modulair opgebouwd. De totale grondprijs is de optelsom van de deelgrondprijzen behorende bij de verschillende functiecategorieën.

Daar waar wenselijk kunnen de comparatief vastgestelde grondprijzen worden getoetst met onder andere de residuele methode en kan de waarde (nader) worden bepaald door een gecertificeerd taxateur.

Voor bepaalde bestemmingen hanteert het schap bij voorkeur vaste grondprijzen. Meer informatie over de meest gangbare waarderingsmethodieken zijn opgenomen in de bijlage (**bijlage A**).

De hoogte van de grondprijzen en/of te hanteren waarderingsmethodieken wordt vastgelegd in een separate 'grondprijsbrief'. Deze grondprijsbrief wordt jaarlijks door het dagelijks bestuur vastgesteld. Hierin is opgenomen de tabel met grondprijzen en vergoedingen, evenals de algemene uitgangspunten en een toelichting op de omschrijving van de verschillende functiecategorieën. Deze grondprijsbrief is gebaseerd op diverse transacties en (onafhankelijke) taxaties van de voorliggende periode over de volle breedte van het werkveld en waarbij wordt aangesloten bij de actuele economische realiteit.

In de Grondprijsbrief wordt onderscheid gemaakt tussen voorzieningen met en zonder winstoogmerk (commercieel versus maatschappelijk). Om een voorziening als "zonder winstoogmerk" te kunnen rangschikken mag nadrukkelijk geen sprake zijn van commerciële activiteiten. Hierbij geldt het criterium van geen winstoogmerk in de lijn van de belastingwetgeving. Eventueel kan het planologische regime van de locatie, de Btw-plichtigheid en/of een ANBI-status mede uitsluitel geven of een bepaalde functie valt te scharen onder de noemer "zonder winstoogmerk".

- *Het schap hanteert in beginsel de comparatieve methode om grondprijzen te bepalen en in specifieke gevallen een vaste grondprijs.*
- *De hoogte van de grondprijzen wordt vastgelegd in de 'Grondprijsbrief' die jaarlijks wordt vastgesteld door het bestuur.*

## 6. Uitgifte van grond

### 6.1 Keuze van uitgiftevorm

Gronden kunnen op diverse wijzen worden uitgegeven. De term uitgifte is een breed begrip. Het omvat bijvoorbeeld de uitgifte in eigendom (verkoop) of uitgifte in erfpacht. Maar ook uitgifte in de zin van het recht om grond of vastgoed van het recreatieschap te gebruiken, denk aan: verhuring, verpachting, bruikleen e.d..

Bij de keuze welke vorm passend is voor een bepaalde situatie wordt in de eerste plaats gekeken naar de wensen van de gebruiker (nb. een 'vraaggerichte' houding) welke vervolgens worden afgezet tegen de specifieke eisen en wensen van het schap in een bepaald gebied. Zo kan het zijn dat in een gebied bewust gekozen wordt voor dezelfde vergelijkbare vormen van uitgifte.

Het schap streeft in de uitgifte waar mogelijk naar uniformiteit. Een voorkeur is er voor uitgifte in erfpacht vanwege (1) zekerheid van structurele inkomsten en (2) het verleggen van de groot onderhoudstaak naar de wederpartij.

Uiteindelijk is de keuze voor een uitgiftevorm ook sterk beperkt en ingegeven door de (on)mogelijkheden van wet- en regelgeving. In de laatste plaats kunnen ook motieven vanuit administratief (contract)beheer een rol spelen.

- *De keuze van een passende uitgiftevorm wordt volgens onderstaande volgorde bepaald:*
  1. *De beperkingen vanwege wet- en regelgeving en bovenliggende contracten;*
  2. *De wensen van de wederpartij afgezet tegen de wensen van het schap;*
  3. *Motieven van efficiënte (gestandaardiseerde) verwerking van de afspraken (contractvorming en contractbeheer)*

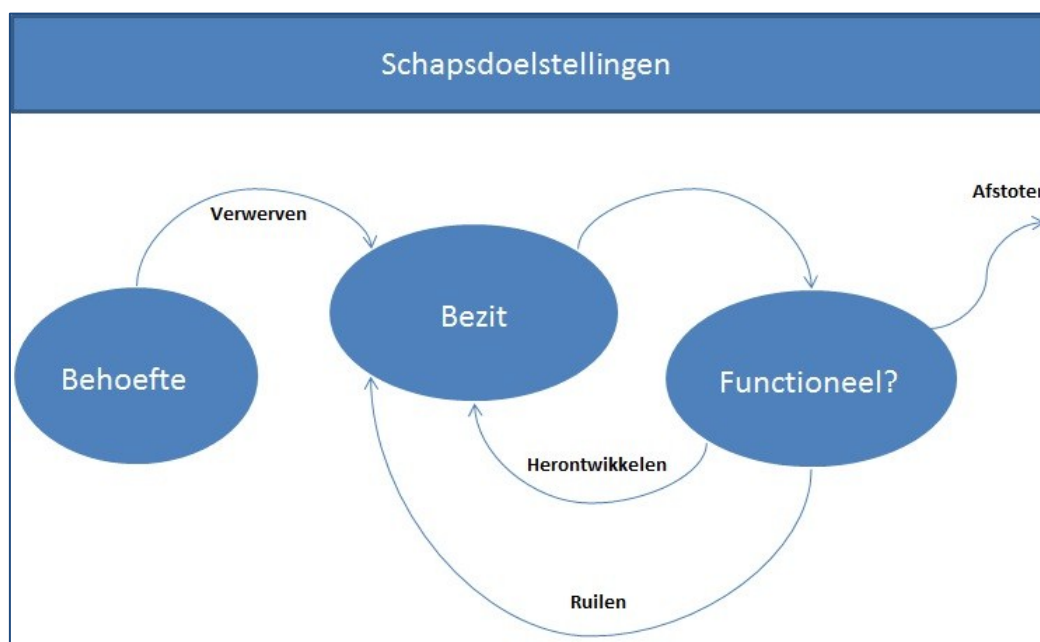


## 6.2 Behoud van grondpositie

De gronden van het schap zijn door gerichte verwerving ofwel door historische overdracht vanuit andere overheden in eigendom of erfpacht verkregen ten behoeve van de uitoefening van haar taken conform de schapsdoelstellingen.

Het beleid van het schap is er op gericht om deze gronden te behouden en te ontwikkelen en beheren voor natuur- en recreatie. Dat betekent dat geen verkoop van gronden plaatsvindt tenzij deze geen bijdrage meer (kunnen) leveren aan de schapsdoelen.

*Uitgangspunt is om grondposities te behouden ten behoeve van de taken en doelstellingen van het schap.*



In de praktijk zijn er echter situaties waarvan duidelijk is dat bepaalde gronden en opstallen niet of niet op afzienbare termijn voor commerciële of maatschappelijke invulling binnen de schapsdoelstellingen (meer) gebruikt worden. Het gaat dan om bijvoorbeeld geïsoleerd liggende percelen grond, incidenteel woningbezit of restsnippen naast particuliere eigendommen. Vaak is het beheer van dergelijke percelen relatief duur.

Indien sprake is van dergelijke grondposities (in eigendom of erfpacht) die ook vanuit anticiperende of strategische overwegingen niet langer nodig zijn, is afstoten aanvaardbaar.

### Proces van afstoting

Afstoten van overbodige 'rest' percelen vindt plaats op basis van besluitvorming van het dagelijks bestuur, waarbij een integrale afweging wordt gemaakt. .Daarbij worden tenminste de onderstaande aspecten betrokken:

- heeft het object nu of in de toekomst nut voor het schap gelet op de gestelde doelen, visie, beleid en programma's en/of projecten?
- kan het object (als alternatief voor verkoop) worden geruild tegen een ander object dat wel nuttig is of kan zijn voor het schap?
- zijn er bezwaren tegen verkoop geuit door derden?
- doet afstoting (en het mogelijke nieuwe gebruik) geen afbreuk aan de (belevings)waarde van (aangrenzende) natuur- en recreatiegebieden?
- zijn er ten aanzien van het object geen technische en/of juridische belemmeringen welke een afstoting in de weg staan (zoals verkoop belemmerende bepalingen of clausules tot naverrekening)?

Bij verkoop is van belang dat de financiële positie van het schap door de transactie effectief niet verslechtert (bijvoorbeeld vanwege de verplichting tot schatkistbankieren).

*Het schap kiest voor verkoop indien behoud van grond en opstallen niet bijdraagt aan het bereiken van de schapsdoelstellingen en evenmin van belang is op grond van strategische overwegingen.*

### 6.3 Ruiling

Vanuit samenwerking kan ruiling van gronden een mogelijk instrument zijn om doelen te bereiken. Daarbij gelden dezelfde uitgangspunten als bij afstoting en verwerving. Per saldo moet de ruiling een verbetering opleveren, welke bijdraagt aan de doelstellingen en taken van het schap.



## 6.4 Erfpacht

Erfpacht dient voor het schap voornamelijk als sturingsinstrument en voor het creëren van een (vast) rendement op het vermogen. Vanuit de schapsdoelstellingen wordt gestreefd naar kwalitatieve ontwikkeling van de recreatiegebieden. Hierbij wordt gestreefd naar duurzame, langjarige contracten met exploitanten en ondernemers in de gebieden, die ruimte bieden aan ondernemerskansen en aansluiten bij de afschrijving van investeringen door de ondernemer. Om toekomstige sturing door het schap op karakter- en kwaliteitswijziging van de gebieden mogelijk te houden, worden contracten alleen voor bepaalde tijd aangegaan. Als richtsnoer geldt hierbij een termijn van 30 jaar.

In de keuze van de exacte termijn/looptijd spelen zowel de wensen van de initiatiefnemer als de belangen voor het schap een rol. Qua afloop van de termijn kan vanuit strategisch oogpunt aansluiting worden gezocht bij de afloop van andere contracten in een gebied. Op deze manier komen gronden in een gebied gelijktijdig toe aan een heroverweging tot al dan niet hernieuwde uitgifte.

Wanneer het schap haar eigen grondpositie niet ontleent aan het volle recht van eigendom, maar aan een recht van erfpacht op die gronden, is bij uitgifte door het schap aan derden sprake van ondererfpacht. Hiervoor moet in de regel formeel toestemming worden verleend door de blooteigenaar van het perceel. Indien sprake is van een uitgifte in ondererfpacht kunnen de termijn en contractuele condities nooit meer omvatten dan wat in de hoofderfpacht is overeengekomen.

*Het schap heeft bij de uitgifte van grond een voorkeur voor erfpacht.*

## 6.5 Recht van opstal

Om te voorkomen dat het schap als grondeigenaar door natrekking ook eigenaar wordt van de opstallen, of van bijvoorbeeld kabels en leidingen, worden opstalrechten uitgegeven.

Bij uitgifte van een recht van opstal ontstaat een afsplitsing in eigendom (en dus ook in verantwoordelijkheid, onderhoudsplicht en aansprakelijkheid) van de ondergrond en van hetgeen in, op of boven die grond staat, zoals gebouwen, werken en beplantingen.

Zelfstandige opstalrechten zijn aan de orde bijvoorbeeld bij het leggen van kabels en leidingen door nutsbedrijven. Het recht van opstal kan ook afhankelijk zijn van een recht van huur van de grond.



## 6.6 Pacht

Indien sprake is van bedrijfsmatig agrarisch gebruik is sprake van pacht.

Pacht bij landbouw houdt in: akkerbouw, weidebouw, pluimveehouderij, veehouderij, tuinbouw (inclusief fruitteelt en het kweken van bomen, bloemen en bloembollen), de teelt van griendhout en riet en elke andere vorm van bodemcultuur. Bosbouw valt er niet onder.

*Het schap kiest ingeval sprake is van pacht bij voorkeur voor geliberaliseerde pacht.*

## 6.7 (Ver)huur

Bij uitgifte in huur is het toepasselijke regime van (wettelijke) huurbescherming van belang.

Bij huursituaties dient daarom altijd vooraf inzichtelijk gemaakt te worden en rekening te worden gehouden met de werking van het toepasselijke huurregime omdat deze de opzegbaarheid en ontruiming kunnen beperken of teniet doen. Zeker bij beoogde tijdelijk huursituaties dienen de belangen en risico's voldoende te worden afgewogen.

## 6.8 Bruikleen

Uitgifte in bruikleen is relevant in situaties waarin een van de andere vormen van uitgifte niet volstaat.

Van belang is dat bruikleen naar zijn aard 'om niet' is, wat impliceert dat geen sprake mag zijn van enige tegenprestatie in geld of natura. In dat geval is immers sprake van huur of pacht.

## 6.9 Jacht- en visrechten

Een voor het schap nog te noemen uitgifte(vorm) is de uitgifte van jacht- en visrechten. Deze rechten komen toe aan de eigenaar of meest zakelijk gerechtigde. Deze kan de jachtrechten en/of visrechten verhuren aan anderen.

Daarnaast is er een publiekrechtelijk kader 'of' en 'op welke basis' jacht en/of bevissing is of kan worden toegestaan. Dit publiekrechtelijk kader is leidend.



## 7. Geldstromen, risico's en transparantie

### 7.1 Transparante scheiding vergoedingen en subsidies

Locatie- en gebiedsontwikkeling zijn veelal complexe aangelegenheden en de belangen van de betrokken spelers zijn vaak groot en uiteenlopend. Het is van belang om in dit krachtenveld integrale samenwerking na te streven en met respect en waardering voor ieders belang en ambitie, in gezamenlijkheid tot de beoogde ontwikkeling te komen.

Het schap streeft daarbij altijd naar rechtmatigheid, doelmatigheid en efficiëntie en handelt zorgvuldig en transparant. Bij uitgifte en grondwaardebepaling mag geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun en mag geen subsidiëring van een gewenste ontwikkeling plaatsvinden via de grondprijs. Geldstromen en financiële consequenties worden vooraf inzichtelijk gemaakt en integraal bij de besluitvorming meegenomen. Eventuele subsidiëring vindt plaats op basis van expliciete besluitvorming door het schapsbestuur ofwel (één of meer) deelnemers in het schap.

*Bij uitgifte en grondwaardebepaling mag geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun en mag geen subsidiëring plaatsvinden via de grondprijs. Subsidieverlening vindt transparant plaats op basis van expliciete besluitvorming door het schapsbestuur of door (een of meer) deelnemers in het schap.*

Ten aanzien van faciliteren en ondersteunen van initiatieven of ontwikkelingen kan het bestuur echter in voorkomende gevallen gemotiveerd en onderbouwd anderszins besluiten indien de met een uitgifte of ontwikkeling beoogde doelstellingen daarom vragen en naast of in plaats van financieel rendement maatschappelijk of duurzaamheidsrendement kan worden gerealiseerd.

### 7.2 Ontwikkeling en risicobeheersing

In de cyclus van grondontwikkeling wisselen de verschillende fasen zich in de loop van de tijd af. Het is daarbij van belang om gedurende deze fasen inzicht te hebben en te houden in de kosten, opbrengsten en risico's van de desbetreffende ontwikkeling. De afweging van aanvaardbaarheid van risico's is een bestuurlijke.

Bij elke nieuwe ontwikkeling is een haalbaarheidsanalyse vooraf noodzakelijk. Projectmanagement en -beheersing zijn van belang gedurende de ontwikkelfase en tijdens de overdracht en borging naar de beheerfase toe (bij afronding van het project). Bij de haalbaarheidsanalyse wordt waar nodig planeconomische expertise ingezet.

*Risicobeoordeling bij aanvang en gedurende de looptijd van een ontwikkeling is een vast onderdeel van het handelen. Bij elke nieuwe ontwikkeling draagt het schap zorg voor een haalbaarheidsanalyse.*

Het schap investeert niet risicodragend in gebiedsontwikkelingen. Het schap ambieert die rol niet en de daarmee gemoeide risico's kunnen onvoldoende worden opgevangen. Het in beperkte mate voorfinancieren van private investeringen is echter een verdedigbaar instrument om ontwikkelingen op gang te krijgen. De inzet van een dergelijk instrument vereist zorgvuldigheid, transparantie en uniforme toepassing. De Wet Fido verbiedt het financieren en garantstaan door overheden, tenzij er een 'publiek belang' mee gemoeid is.

### **7.3 Kostenverhaal**

Voor het schap geldt dat zij geen ruimtelijke plannen vaststelt en daarom ook niet (zelf) kan beschikken over een publiekrechtelijke instrumentarium voor kostenverhaal zoals vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening. Gemeenten hebben dat wel en zijn verplicht om niet alleen hun eigen kosten te verhalen, maar ook die van andere (hogere) overheden. Het is voor het schap dus van belang in nauwe samenwerking met gemeenten, eventuele kosten gemoeid met ruimtelijke planontwikkeling waarbij het schap (of haar uitvoerende instantie) betrokken is, te proberen te verhalen op initiatiefnemers. De exploitaties van de initiatiefnemers moeten daartoe wel de financiële ruimte bevatten. Ook moet er een transparante verantwoording kunnen worden getoond van nut en noodzaak van gemaakte kosten.

- *Het schap tracht in samenwerking met gemeenten de door haar gemaakte kosten als gevolg van (ruimtelijke) ontwikkelingen verhaald te krijgen op initiatiefnemers.*

Indien bepaalde ontwikkelingen tot stand komen dan zijn er diverse kosten (zie ook de 'kostensoortenlijst' zoals opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening). Inrichtingskosten voor inrichting voor natuur- en/of recreatiegebied kunnen worden verhaald, indien deze een rechtstreeks gevolg zijn van een ontwikkeling. Ook verloren gegane natuurwaarden kunnen (financieel) worden gecompenseerd. Ook kan een gemeente (fonds)bijdragen vragen voor de ontwikkelingen van bovenregionaal groen.

### **7.4 Mededinging en marktconformiteit**

Het schap streeft bij haar activiteiten marktconformiteit en transparantie na. Het voorkomt daarbij dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Het schap beoogt de markt niet onnodig te verstoren en beperkt zich tot haar specifieke taken vanuit het publiek belang.

Door middel van voldoende (onafhankelijke) taxatie en passende (bied)procedures kan de marktconformiteit van gehanteerde grondprijzen worden geborgd.

Het schap voorkomt dat verkapte subsidiëring van een gewenste ontwikkeling plaatsvindt via de grondprijs en of andere tarieven, tenzij hiertoe nadrukkelijk besloten wordt en dit toegestaan is binnen de grenzen van de wet.

### *Staatssteun*

Staatssteun is (financiële) hulp van de overheid voor een bedrijf of branche. Bijvoorbeeld subsidie of goedkopere grondprijzen. Krijgt een bedrijf staatssteun, maar zijn concurrenten niet? Dan kan dit leiden tot oneerlijke concurrentie. Daarom is staatssteun bijna altijd verboden. Lidstaten van de Europese Unie (EU) moeten hun steunmaatregelen vooraf melden bij de Europese Commissie. De Commissie beoordeelt of de steun is toegestaan.

### *Aanbesteding en selectie bij gronduitgifte*

Op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen kunnen gemeenten, provincies en waterschappen gemeenschappelijke regelingen treffen ter behartiging van hun belangen. Dergelijke publiekrechtelijke samenwerkingsvormen vallen eveneens onder het begrip territoriale lichamen van de Staat en zijn daarom aanbestedingsplichtig.

Om opdrachten voor bijvoorbeeld werken, diensten of leveringen aan een ondernemer te kunnen vergeven, moeten decentrale overheden eerst nagaan of er een Europese aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden. De regels hiervoor staan in de Europese Aanbestedingsrichtlijnen en sinds 1 april 2013 ook in de Aanbestedingswet. Het schap hanteert daarvoor inkoopbeleid mede gebaseerd op het uitgangspunt van economisch meest voordelige inschrijving (EMVI).

Daarnaast speelt bij uitgifte van gronden de afweging op welke wijze marktpositionering en selectie van marktpartijen en gunning plaatsvindt. Hoewel het schap vanuit privaatrechtelijk perspectief een grote vrijheid heeft, wordt het wel beperkt vanuit publiekrechtelijk perspectief (denk aan eisen ten aanzien van transparantie, zorgvuldigheid, gelijke behandeling). Het verdient aanbeveling om voorgenomen uitgiftes via makelaars of publicaties in dag- en weekbladen kenbaar te maken. Eventueel kan het schap gebruikmaken van de methodiek van tenderen of inschrijving om gronden in concurrentie uit te geven en zo te waarborgen dat voor de markt gelijke kansen in een gelijk speelveld ontstaan.



### *Wet Markt en Overheid*

Overheden concurreren regelmatig met bedrijven. Om concurrentievervalsing te voorkomen, moeten overheden zich aan gedragsregels houden. Deze staan in de Wet Markt en Overheid, die onderdeel is van de Mededingingswet. De Wet Markt en Overheid bevat 4 gedragsregels. De gedragsregels gelden voor overheden die economische activiteiten verrichten, zelf, of via hun overheidsbedrijven:

- Kostendoorberekening  
Overheden moeten in ieder geval alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs.
- Bevoordelingsverbod  
Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven. Bijvoorbeeld door een gunstige financiering aan te bieden.
- Gegevensgebruik  
Overheden mogen de gegevens waar ze over beschikken niet hergebruiken voor andere activiteiten.
- Functiescheiding  
Heeft een overheid bij bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol, en voert zij die economische activiteiten ook zelf uit? Dan mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.

Hoewel de Wet Markt en overheid in strikte zin nog niet voor het schap geldt, is het verstandig om in lijn met de uitgangspunten van de wet te handelen (schaduwwerking).

### **7.5 Integriteit en toetsing marktpartijen**

Het schap streeft bij al haar activiteiten integriteit, transparantie en het voorkomen van frauduleus handelen na en bevordert dit waar mogelijk ook bij haar samenwerkings- en contractpartners.

#### *Integriteit*

De overheid beschikt over bevoegdheden om rechtstreeks het leven van burgers te beïnvloeden, zoals het verlenen van vergunningen, het controleren van voorschriften en het heffen van belastingen. Ook beschikt de overheid over de bevoegdheid om de naleving van wetten af te dwingen. De burger is dus in sterke mate afhankelijk van de overheid. Daarbij behoort de overheid het goede voorbeeld te geven, doet zij dit niet dan zullen ook de burgers zich op hun beurt minder gebonden voelen aan de spelregels van het maatschappelijke verkeer en de daarbij behorende waarden en normen.

Ook het schap als overheidsinstelling, haar bestuurders en haar medewerkers zijn zich bewust van hun maatschappelijke positie en beschouwen integriteit als een kernwaarde en een element van de kwaliteit van de overheid.

### *Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)*

De Wet Bibob is van toepassing op (bepaalde) vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties (artikel 1 van de Wet Bibob). De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. .

Bestuursorganen zijn zelf verantwoordelijk voor een goede toepassing van de Wet Bibob. Ten tijde van het opstellen van deze nota beschikt het schap nog niet over vastgesteld Bibob-beleid. Tot eventueel beleid op dit punt is vastgesteld, streeft het schap bij al haar activiteiten binnen de kaders van het grondbeleid te handelen conform de uitgangspunten van de Wet Bibob.

### *Toetsing marktpartijen*

Met het oog op de continuïteit en de kwaliteitsborging voor de gebieden, richt het schap zich op gebiedspartnership en langjarige samenwerking met de contractpartners. In het kader van risicomanagement worden daarbij ondernemers, ondernemingsplannen en maatschappelijke plannen vooraf door het schap getoetst, op (commerciële en) financiële haalbaarheid en continuïteit, beschikking over de juiste kennis, motivatie en vaardigheden bij de initiatiefnemer en/of diens beoogde samenwerkingspartners ("kwaliteit van ondernemerschap"). Via onder meer de Kamer van Koophandel wordt gekeken naar de organisatiestructuur en beslissingsbevoegdheden bij beoogde contractpartners. Waar nodig vindt ook een kredietwaardigheidstoets plaats.

- *Integriteit is een basis(voor)waarde in het eigen handelen door het schap. Bij een beoogde samenwerking met en het contracteren van marktpartijen toetst het schap op fraude-aspecten, integriteit, financiële haalbaarheid en de continuïteit en kwaliteit van ondernemerschap.*

## **7.6 Balans en Boekwaarde (BBV)**

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten omvat de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten. Via koppeling van de Wgr, de Gemeentewet en de Provinciewet vallen ook Gemeenschappelijke Regelingen en daarmee het schap onder de BBV.

De nota Grondbeleid en de Grondprijnsbrief beogen aan te sluiten op en input te bieden voor de conform de BBV verplichte paragraaf betreffende grondbeleid.

## 7.7 Fiscaliteit

In algemene zin is bij de overdracht door het schap van grond en/of vastgoed sprake van Overdrachtbelasting (OB). Het schap is bij verkrijging van deze belasting vrijgesteld.

In specifieke gevallen kan grond- of vastgoed worden overgedragen in de 'btw-sfeer'. Dat is soms (voor de andere partij) wenselijk indien deze de btw weer kan verrekenen. In dat geval ontstaat een zo laag mogelijke belastingdruk. Indien men btw kan en mag betalen dan is men op basis van de zogenaamde 'samenloopvrijstelling' vrijgesteld van het betalen van OB.

Naast het bovengenoemde kunnen ook andere fiscale aspecten een rol spelen, bijvoorbeeld de verplichting tot het betalen van vennootschapsbelasting over behaald resultaat. Voorheen hadden overheden een vrijstelling tot het betalen van deze belasting, echter deze is in bepaalde situaties komen te vervallen. De eventuele consequenties van de Wet vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen worden - indien relevant - bij de besluitvorming over gronduitgiftes betrokken.

Al met al is het van belang om bij een grond- en/of vastgoedtransactie voldoende aandacht te hebben voor fiscale aspecten. Hiertoe kan op maat advies worden ingewonnen en/of kan de belastingdienst (vooraf) om goedkeuring worden gevraagd.



## 8. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

### 8.1 Rol Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur

Sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde wet Gemeenschappelijke Regelingen (2015) is het dagelijks bestuur bevoegd om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het algemeen bestuur heeft een kaderstellende en controlerende functie.

Grondbeleid stelt geen 'eigen' doelen en is op de uitvoer gericht beleid. Het geeft aan hoe de beschikbare instrumenten aangaande het 'middel' grond worden ingezet om de doelstellingen van het schap te bereiken.

Het zwaartepunt van de uitvoering van het grondbeleid ligt daarmee bij het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur is immers bevoegd om overeenkomsten aan te gaan, bijvoorbeeld tot uitgifte in eigendom, erfpacht of huur of de aan- en verkoop van opstallen.

*De nota grondbeleid wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur. Deze wordt daarna ter kennis gebracht van het algemeen bestuur gelet op de kaderstellende en controlerende functie van het algemeen bestuur.*

### 8.2 Gelaagdheid in rollen, taken en bevoegdheden

In de wet is bepaald dat zowel kaderstelling en controle, als het budgetrecht berust bij het algemeen bestuur. De uitvoering binnen die kaders is echter een bevoegdheid van het dagelijks bestuur. Hiermee is er bestuurlijk een gelaagdheid in taken, rollen en bevoegdheden.

Op basis van een mandaatregeling ofwel een specifiek volmacht zijn of worden specifieke bevoegdheden (met betrekking tot het besluiten over en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen) van het dagelijks bestuur overgeheveld naar de uitvoerende organisatie. Ook bij het verstrekken van mandaat of volmacht blijft het oorspronkelijk bevoegde orgaan verantwoordelijk.

Het is van belang dat individuele leden van het dagelijks bestuur ofwel van de uitvoerende instantie die bijvoorbeeld deelnemen aan onderhandelingen zich voldoende rekenschap geven van de reikwijdte van hun bevoegdheid en zij deze reikwijdte helder communiceren naar de externe partij.

Waar door de uitvoerende instantie (ambtelijk) grondaanbiedingen worden gedaan, wordt altijd een voorbehoud gemaakt van overeenkomstige besluitvorming door het daartoe bevoegde orgaan.



## Bijlage A: Waarderingsmethodieken

De voor het taakveld van het schap meest relevante methoden om grond te waarderen worden hieronder kort beschreven.

### *Comparatieve methode*

Bij de comparatieve methode oftewel vergelijkende methode wordt de grondprijs van de uit te geven grond vergeleken met transacties uit het verleden of aanbiedingen en referentie-uitgifteprijzen van grond door andere partijen. Hierbij dient zorgvuldig te worden gekeken naar de vergelijkbaarheid van het referentiemateriaal.

### *Residuele methode*

Bij de residuele-waardemethode wordt de (VON-)opbrengst bepaald op basis van vergelijkbare transacties, economische huurwaarde, BAR/NAR of DCF-berekening. Vervolgens wordt deze opbrengst gecorrigeerd met BTW, bouw- en bijkomende kosten, ontwikkelfee en rente. Wat overblijft, is het grondresidu of de residuele grondwaarde (in bouwrijpe staat).

### *Normatieve - of kostprijsmethode*

Bij de normatieve methode is sprake van vaste grondprijzen. Bij de kostprijsmethode worden de kosten berekend die zijn gemaakt voor verwerving, sloop, milieuvorzieningen, (hoofd)infrastructurele voorzieningen, bouwrijp maken, planvoorbereiding en planontwikkeling en een eventuele bijdrage aan fondsen. Alle kosten worden vervolgens doorberekend in de grondprijs.

### *Tender of Inschrijving*

De grond kan ook in concurrentie worden uitgegeven, waarbij aan meerdere partijen wordt gevraagd een grondbod te doen (zogenaamde tender of inschrijving). Gegadigden kunnen via een vooraf vastgestelde en openbaar bekend te maken procedure een prijs bieden voor de grond. De grond gaat naar de hoogste bidder. De grondeigenaar kan daarbij al dan niet een bodemprijs vaststellen. Aan inschrijvers wordt gevraagd het grondbod te onderbouwen voor de verschillende functies en uitgiftecategorieën waarop de bieding betrekking heeft.

Overigens kan deze prijsvorming op inschrijving onderdeel zijn van een methode om voor een project een ontwikkelende partij te selecteren. Het voldoen aan de vastgestelde bodemprijs is dan een ontvankelijkheidsvereiste; de geboden prijs daarbovenop telt mee in de beoordeling (via een scoringstabel, waarin ook inhoudelijke en kwalitatieve elementen een rol kunnen spelen).

### *Pachtnormen*

De maximale pachtprizen zijn wettelijk bepaald. Voor los land geldt de mogelijkheid van geliberaliseerde pacht. Onder voorwaarden is de pachtprijs daarbij vrij te bepalen.

## **Bijlage B: Administratieve/ uitvoerende aspecten**

### Onafhankelijke taxatie

Verkoop- en/of andere (uitgifte)prijzen worden bepaald op basis van onafhankelijke taxatie door een ter zake deskundige.

Van een taxatie kan worden afgezien indien aansluiting kan worden gevonden bij vergelijkbare taxaties ofwel de uitgangspunten van het Grondprijsbeleid, welk prijsbeleid op basis van (getaxeerde) referentietransacties tot stand is gekomen en vastgelegd is in de Grondprijsbrief.

### Kosten en belastingen

De (eenmalige) kosten en belastingen die gemoeid zijn met de vestiging, wijziging, verlenging of heruitgifte van het erfpacht- of, opstalrecht, zoals kadastrale kosten, overdrachtsbelasting, BTW en notariële kosten komen voor rekening van de erfpachter, opstaller, huurder of bruiklenner.

### Fiscale optimalisatie

Aan fiscale optimalisatie wordt meegewerkt indien dit juridisch mogelijk is en niet kostenverhogend voor het schap.

### Bepaling vergoeding

De erfpachtcanon, retributie of huursom wordt bepaald op basis van een vast percentage van de grondwaarde. Dit percentage is de totaal vergoeding die de (bloot)eigenaar (het schap) ontvangt van de erfpachter, opstaller of huurder en omvat:

- een rendementsdoelstelling plus
- een opslag voor kosten en administratie plus
- een opslag voor risico's (desgewenst).

Dit percentage wordt jaarlijks vastgesteld en gepubliceerd in de Grondprijsbrief. In de canon, retributie of het huurbedrag zijn niet begrepen de (jaarlijkse) gebruikerskosten, -belastingen en/of -heffingen die rekening zijn van respectievelijk de erfpachter, opstaller of huurder.

### Afkoop canonverplichtingen

Uit oogpunt van continuïteit in kasstromen, spreiding van baten en de consequenties van schatkistbankieren, stemt het schap niet in met afkoop van een periodieke betalingsverplichting voor de grond. Afkoop van de periodieke betalingsverplichting van de canon voor een opstal vindt plaats met toepassing van de parameters zoals vastgelegd in de Grondprijsbrief.

### Indexering

Indexering van vergoedingen vindt jaarlijks plaats per 1 januari en is gebaseerd op de ontwikkeling van het consumentenprijsindexcijfer. Voor de indexering wordt de 4/16 methode gehanteerd van de ROZ bedrijfsmatig vastgoed, met als referentieperiode de maand september van het voorafgaande jaar ten opzichte van de maand september van het vóórvoorgaande jaar.

## Herziening

Herziening van de erfpachtcanon, retributie of huur – waarbij deze in lijn met de ontwikkeling van de grondmarkt kan worden gebracht - vindt eens in de 10 jaar plaats, naast de jaarlijkse indexering. .

Tijdig voor een herzieningsmoment (6 maanden) dient dit feit – in overeenstemming met de contractuele bepalingen - door het schap kenbaar gemaakt te worden en vindt overleg plaats 'of' en zo ja via welke procedureafspraken herziening plaats vindt.

## Eindvergoedingen voor gebouwen, werken en beplantingen

Op grond van het BW heeft de erfpachter bij het einde van de erfpacht recht op vergoeding van de marktwaarde van 'gebouwen, werken en beplantingen', tenzij (voor niet-woningen) bij akte anders is overeengekomen. Uit oogpunt van kwaliteitssturing in de gebieden en continuïteitsoverwegingen zal het schap deze eindvergoeding in het algemeen niet uitsluiten.

Als eindvergoeding geldt de marktwaarde van de gebouwen, werken en beplantingen die door de erfpachter/opstaller of een rechtsvoorganger onverplicht zijn aangebracht dan wel van de eigenaar tegen vergoeding der waarde zijn overgenomen. Daarbij blijven (waardebeïnvloedende) investeringen die zijn gedaan in een in het (erfpacht)contract te bepalen termijn vóór het einde van het (erfpacht)recht, voor rekening van de erfpachter/opstaller en worden derhalve niet meegenomen in de waardebepaling. De marktwaarde dient door een taxateur te worden bepaald. In geval partijen op basis van deze taxatie niet tot overeenstemming komen, dient een bindende driesdeskundigen-taxatie te worden uitgevoerd.

In bijzondere situaties kan het schap ervoor kiezen om de in akte te bepalen dat de erfpachter geen recht heeft op de eindvergoeding.

