



Nota Grondbeleid

Zwolle, 22 oktober 2019
Grondzaken
Status: definitief

Nota Grondbeleid

Visie op verwerving, beheer en overdracht van gronden van Waterschap Drents Overijsselse Delta.

Status document	Versie: 2.0 (definitief)
Vastgesteld door :	Datum:
Team grondzaken	24 september 2019
Afdelingshoofd Vergunningen, handhaving en grondzaken	24 september 2019
Directielid (PFO)	1 oktober 2019
DB (Besluit)	7 oktober 2019
AB (Besluit)	22 oktober 2019

Inhoud

Inleiding	4
Leeswijzer	5
Samenvatting	6
Beleidsuitgangspunten	6
Eigendom	6
Uitwerking beschikkingsverkrijging zonder eigendom	6
Aankoop en onteigening	6
Beheer	7
Verkoop	7
Prijnsbeleid	7
Verwervingsstrategie	8
Schadevergoedingen	8
Staatssteun	8
Uitgangspunten	9
Vererving	9
Beheer	9
Verkoop	10
Vergoedingen en schade	10
1 Eigendom	12
1.1 Eigendom	12
1.2 Voordelen eigendom	12
1.3 Nadelen eigendom	13
1.4 Risico's van eigendom	13
1.4.1 verjaring	13
1.4.3 marktomstandigheden	14
1.4.4 verantwoordelijkheid	14
2 Beschikkingsverkrijging zonder eigendom	15
2.1 Publiekrechtelijke mogelijkheden	15
2.1.1 De Keur	15
2.1.2 Gedoogplicht uit de Waterwet	15
2.1.3 Gedoogplicht uit de Belemmeringenwet Privaatrecht	16
2.2 Privaatrechtelijke mogelijkheden	16
2.2.1 Gebruiks-/beheerovereenkomst	16
2.2.2 Onderhoudsovereenkomst	17
2.2.3 Kwalitatieve verplichting	17
2.2.4 Erfdienstbaarheid	17
2.2.5 Recht van opstal	17
2.2.6 Huur	18
2.3 Bruikbaarheid	18
2.4 Voor- en nadelen	18
3 Beschikkingsverkrijging met eigendom	19
3.1 Grondaankoop op vrijwillige basis	20
3.2 Onteigening	20
3.3 Kavelruil (WILG)	21
3.4 Waardering	22
3.5 Behandelvergoeding	22
4 Beheer	23
4.1 Algemeen	23
4.1.1 Gronden met waterschap functie	23
4.1.2 Grondbank	23
4.1.3 Buitendijkse gronden en rietlanden	24

4.2	Ingebruikgeving aan derden	24
4.2.1	Uitgangspunten en Afwegingen	24
4.3	Contractvormen.....	24
4.3.1.	Pacht.....	24
4.3.2	Huur	26
4.3.3	Bruikleen	26
4.3.4	Zakelijk rechten	26
4.3.5	Jachtrecht	27
4.3.6	Visrechten	28
4.3.7	Verkoop gewas op stam	29
4.4	Uitgangspunten contracten.....	29
4.5	Beslisboom contractvorm	31
4.6	Uitgangspunten pachtprijs	32
4.6.1	Regio pachtnorm	32
4.6.2	Criteria gebruiksmogelijkheden.....	32
4.6.3	Landbouwgronden.....	33
4.6.4	Waterbergingen.....	33
4.6.5	Waterkeringen	33
5	Verkoop gronden.....	36
5.1.	Verkoop methodiek	36
5.2.	Gronden met waterschap functie.....	36
5.3.	Buitendijkse gronden.....	36
5.4.	Overtollige gronden	37
5.5.	Overige gronden.....	37
6	Prijsbeleid bij verwerving	38
6.1	Marktwaaarde	38
6.2	Maatwerk.....	38
6.3	Schadeloosstelling	39
6.4	Transacties tussen waterschap en andere overheden.....	39
6.5	Vergoedingen bij de vestiging van zakelijke rechten.....	39
6.6	Groenblauwe diensten.....	40
7	Verwervingsstrategie	41
7.1	Uitgangspunten	41
7.2	Passief aankoopbeleid	41
7.3	Actief aankoopbeleid	42
7.4	Samenwerking met gebiedspartners	42
7.5	Grondverwerving	42
7.5.1	Gerichte grondverwerving.....	42
7.5.2	Anticiperende grondverwerving	43
7.5.3	Strategische grondverwerving	43
7.6	De Grondbank.....	43
8	Schadevergoedingen	45
8.1	Planschade	45
8.2	Nadeelcompensatie.....	46
8.3	Afwaardering	47
8.4	Schadecomponenten	47
8.4.1	Vermogensschade.....	47
8.4.2	Inkomensschade	47
8.4.3	Bijkomende schade	47
9	Staatssteun	48
9.1	Afbakening begrip	48
9.2	Verantwoordelijkheid	49
9.3	Vrijstellingsverordeningen	49
9.4	Relevantie	49
9.5	Risico's van niet-aanmelden van een steunmaatregel.....	49

BIJLAGE 1:..... 51

Inleiding

In de 'Nota Grondbeleid' van het Waterschap Drents Overijsselse Delta wordt inzicht gegeven in de wijze waarop enerzijds met verwerving van grond en anderzijds met de eigendom moet worden omgegaan.

Het waterschap heeft in totaal ca. 4500 hectare eigendom in het kader van de wettelijke en maatschappelijke taakuitoefening. Grondbezit heeft voordelen, maar brengt ook verplichtingen met zich mee. Vanwege de omvang van het bezit, de maatschappelijke positie van het waterschap en de doelstelling, is een goed en helder grondbeleid een vereiste.

Het Waterschap Drents Overijsselse Delta heeft op 25 oktober 2016 het grondbeleid vastgesteld. Op 22 oktober 2019 is dit beleid geactualiseerd. Het geeft op heldere wijze inzicht in de strategie bij grondverwerving, -bezit, -beheer en -verkoop. De nota is daarmee richtinggevend aan de te maken keuzes. De nota is daarnaast noodzakelijk voor de uitvoering van taken en de doelstellingen van het waterschap. Uitvoering van de doelstellingen leidt dikwijls tot ruimteclaims. Maar de ruimte is schaars en het aantal claims op deze ruimte is groot. Daarom is het noodzakelijk beleid neer te zetten voor de wijze waarop de doelen van het waterschap kunnen worden gerealiseerd.

Kernbegrippen als rechtmatigheid, procesgericht werken, in verbinding met de omgeving, omgevingsbewust, en positionering krijgen hiermee gestalte.

Zowel intern als extern doen zich veel ontwikkelingen voor die van invloed zijn op het grondbeleid en regionaal op de grondmarkt. In eerste instantie zijn er de eigen uitvoeringsprojecten in het watersysteem, de Water Op Maat projecten, het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), uitbreiding van stedelijke kernen, schaderegelingen op gebied van onderhoud watergangen en vernatting, de Waterwet etc. Daarnaast spelen er zaken die voortkomen uit de planologische kernbeslissing 'Ruimte voor de rivier', Kaderrichtlijn Water (KRW). Het is van wezenlijk belang het grondbeleid op deze ontwikkeling af te stemmen en als waterschap op komende ontwikkelingen voorbereid te zijn.

Het Nederlandse recht is niet statisch. Met zekere regelmaat wijzigt wet- en regelgeving. Wetten als de Waterwet, Onteigeningswet, Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) etc. zijn rechtstreeks van invloed op het te voeren grondbeleid. Ook de ontwikkeling van de nieuwe Omgevingswet, waarin voornoemde wetten zullen worden opgenomen, zal er toe leiden dat actualisatie van dit document noodzakelijk blijft.

Samenvattingen van belangrijke punten staan aan het einde van een hoofdstuk in een blauw vlak.

Een korte toelichting of een voorbeeld is binnen een kader geplaatst

Leeswijzer

De nota Grondbeleid is een document dat inzicht geeft in de wijze waarop enerzijds met verwerving van grond en anderzijds met eigendom wordt omgegaan.

Inzicht in grondbeleid begint met inzicht in de kernbegrippen en uitgangspunten. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op het begrip eigendom, de mogelijkheden die eigendom biedt, de voordelen en de nadelen. Het hebben van eigendom is niet altijd noodzakelijk voor de uitoefening van de taken van het waterschap. In veel gevallen kan worden volstaan met publiekrechtelijke en privaatrechtelijke mogelijkheden.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op verschillende beschikbare vormen hiervan. Tevens wordt aangegeven welke van de alternatieven voor het verkrijgen van de beschikking over grond voor het waterschap relevant zijn.

In hoofdstuk 3 staat de verkrijging van de eigendom centraal. Grondverwerving kan op vrijwillige basis, via (wettelijke) kavelruil, maar ook op basis van de Onteigeningswet. De Onteigeningswet kent een procedure die in dit hoofdstuk kort wordt toegelicht. Ook wordt stilgestaan bij de uit deze wet voortvloeiende schadeloosstelling.

In hoofdstuk 4 wordt op hoofdlijnen ingegaan op het beheer van de gronden die bij het waterschap in eigendom zijn en de mogelijkheden tot ingebruikgeving en uitgifte van deze gronden.

In hoofdstuk 5 wordt toegelicht hoe het waterschap omgaat met de omvang van de bezittingen van het waterschap en dat dit met zich meebrengt dat er met enige regelmaat sprake is van verkoop, enerzijds op eigen initiatief, anderzijds op verzoek van derden.

In hoofdstuk 6 wordt het prijsbeleid van het waterschap, van belang bij de verkrijging van de noodzakelijke gronden behandeld. Het is voor de overheid van belang om een helder en eenduidig prijsbeleid te voeren, de uitgangspunten moeten controleerbaar zijn.

In hoofdstuk 7 wordt de verwervingsstrategie beschreven. De wijze waarop het waterschap hierin opereert is van belang voor de voortgang van de te realiseren projecten. De inzet van de grondbank wordt in dit hoofdstuk beschreven.

In hoofdstuk 8 worden de schadevergoedingen omschreven. Er zijn diverse reeds gereguleerde instrumenten waarvan het waterschap gebruik kan maken. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste en voor het waterschap relevante schaden behandeld.

In hoofdstuk 9 wordt het aspect staatssteun behandeld. Het is van belang om door middel van zorgvuldig handelen en het toepassen van de regelgeving grondtransacties en het vergoeden van schade op een juiste wijze in te kaderen.

Samenvatting

In de nota Grondbeleid is het beleid van het waterschap samengevoegd. De nota geeft inzicht in de strategie bij grondverwerving en grondbezit. Het is daarmee richtinggevend aan de te maken keuzes en noodzakelijk voor de uitvoering van taken. Kernbegrippen als rechtmatigheid, procesgericht werken en positionering kunnen hiermee gestalte worden gegeven.

Beleidsuitgangspunten

In de nota zijn in de diverse hoofdstukken nieuwe en bestaande beleidsuitgangspunten en werkwijzen geformuleerd. In dit hoofdstuk zijn deze verzameld en gerubriceerd. Achter elk uitgangspunt is aangegeven uit welk hoofdstuk van de nota het uitgangspunt afkomstig is en waar derhalve de achtergrond is te vinden.

Deze uitgangspunten en werkwijzen zijn, zo lang deze de instemming van het bestuur hebben, de harde regels bij de uitvoering van het grondbeleid.

Eigendom

Het Burgerlijk Wetboek geeft als definitie van eigendom dat dit het meest omvattende recht is dat een persoon, daarmee gelijkgesteld een rechtspersoon, kan hebben op een zaak. Het hebben van eigendom geeft vrijheid in de invulling van het gebruik van dat recht. Eigendom kan worden ingezet voor de verkrijging van financiën en voor het verkrijgen van opbrengsten. Daarnaast verschaft het eigendomsrecht de juridische titel om overeenkomsten aan te gaan. Voorts biedt het eigendomsrecht bescherming tegen ongewenste ontwikkelingen van buitenaf. Er zijn niet alleen voordelen aan eigendom verbonden. Zowel de verkrijging als het in eigendom hebben van onroerende zaken brengt kosten met zich. Het hebben van eigendom heeft risico's, zoals waarde schommelingen en verlies door verjaring.

Uitwerking beschikkingsverkrijging **zonder eigendom**

Als de beschikking over de grond voldoende is verzekerd, is het hebben van de eigendom niet in alle gevallen noodzakelijk. Er zijn zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk instrumenten beschikbaar waarmee zonder eigendomseis toch de maatschappelijke taak van het waterschap kan worden gediend..

Aankoop en onteigening

In de nota is aangegeven in welke situaties over de eigendom van de grond dient te worden beschikt, voor de uitoefening van de wettelijke en maatschappelijke taak. Grondaankoop gebeurt in principe op vrijwillige basis tegen een marktconforme prijs. Bij realisatie van meerdere gebiedsdoelen kan het instrument kavelruil uit de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied) worden toegepast. **Indien het verkrijgen van de eigendom noodzakelijk blijkt**, dient na bestuurlijke instemming, de eigendom daarnaast onder voorwaarden via het publiekrechtelijke spoor van onteigening te worden verkregen.

Beheer

Het Waterschap Drents Overijsselse Delta heeft een groot aantal gronden in eigendom. Voor een deel van de eigendom van het waterschap bestaat er een mogelijkheid voor gebruik door derden. Ingebruikgeving vindt voornamelijk plaats middels verpachting en bruikleen. Daarnaast is er in beperkte mate sprake van verhuur of ingebruikgeving van gronden middels een zakelijk recht (erfpacht of opstal). (Mede)gebruik is altijd gebaseerd op een overeenkomst.

Verkoop

De omvang van de bezittingen van het waterschap en het gebruik van de grond brengt met zich mee dat derden verzoeken waterschap eigendommen te mogen kopen. Het waterschap wil in voorkomende gevallen faciliterend zijn, voor zover de taakuitoefening dit toelaat. **Uitgangspunt is openbare verkoop, waarbij vooruitlopend daarop eerst mede overheden de mogelijkheid wordt geboden de gronden te kopen.** Bij waterkeringen en gronden met een waterschap functie zal in principe geen sprake kunnen zijn van verkoop. In alle andere gevallen zal het principe 'Ja, mits...' gelden. Criteria hierbij zijn: frequentie van gebruik, importantie en het belang van het waterschap.

Prijsbeleid

Het waterschap opereert continu op de grondmarkt. Om betrouwbaar en integer te handelen is een helder prijsbeleid noodzakelijk. Algemeen zal als uitgangspunt gelden dat de **marktwaarde** de basis voor de transactie vormt. Essentieel voor het creëren en behouden van het draagvlak in de streek is dat, per project, de aankoopstrategie en het prijsbeleid consistent zijn. Naast marktwaarde kunnen ook maatwerk en volledige schadeloosstelling aan de orde zijn. Uitgangspunt is dat er geen marktverstoring optreedt.

Indien het verkrijgen van het eigendom noodzakelijk is, bij waterkeringen en urgente, locatie gebonden werken, wordt het waterschap gezien als de vragende partij die van een eigenaar en/of gebruiker de grond als het ware "vordert". Het is in dit kader niet meer dan billijk dat de werkelijk optredende schade volledig wordt vergoed op basis van schadeloosstelling. De beginselen van de Ontheffingswet en de jurisprudentie zijn hierbij het uitgangspunt.

Bij vestiging van een zakelijk recht, kwalitatieve verplichting of gebruiksovereenkomst zal met de grondeigenaar/gebruiker een overeenkomst worden afgesloten. **Vergoeding vindt plaats op basis van artikel 7.14 van de Waterwet en voor tijdelijk gebruik** wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de gewasschadetarieven van de Gasunie en LTO Nederland.

Bij prijsbepaling moet verder nog rekening worden gehouden met de Catalogus groenblauwe diensten die is goedgekeurd door de Europese Commissie. De Catalogus bevat een overzicht van groene en blauwe diensten die door derden kunnen worden verricht en een overzicht van vergoedingen die overheden in Nederland mogen geven aan hen die deze groenblauwe dienst leveren.

De vergoeding voor inrichtingen ten behoeve van het watersysteem, zonder eigendomsverkrijging, die een onomkeerbare functieverandering met zich meebrengen en ook als zodanig zijn "zeker gesteld" (Legger en notarieel), betreft de daadwerkelijke waardedaling van de grond die het gevolg is van deze inrichting. De maximale grondwaardedaling die het waterschap toepast is 80% van de waarde in het economisch verkeer.

Verwervingsstrategie

Het waterschap staat voor de taak de komende jaren een aanzienlijk aantal projecten te realiseren. Bij nieuwe werken wordt per geval beoordeeld of de eigendom van de grond door het waterschap verworven dient te worden.

Bij de grondtransacties zal het waterschap zich als een betrouwbare partij moeten gedragen. Dit houdt onder meer in dat er helder en transparant wordt gehandeld volgens controleerbare uitgangspunten. Vooraf wordt bepaald of daadwerkelijk tot verwerving zal worden overgegaan. Daarbij wordt vervolgens gekozen of de grond vrijwillig wordt verworven of dat, op termijn, de grond dermate strikt benodigd is dat als ultimum remedium onteigening aan de orde zal zijn. Op programmaniveau kan door het waterschap een verwervingsstrategie worden geschreven waarin keuzes worden afgewogen en toegelicht. Op projectniveau wordt een (strategisch) grondzakenplan geschreven.

Bij de grondverwerving kan een passief, maar ook een actief grondbeleid worden gevolgd. Bij passief grondbeleid moet ad-hoc adequaat kunnen worden gehandeld. Bij actief grondbeleid is een ruimere aankoopmogelijkheid belangrijk. Voor de eigen ingekaderde taak wil het waterschap proactief op de grondmarkt opereren. Gerichtte grondaankopen zijn mogelijk als de opgave voor een bepaald project bekend is en er een projectkrediet beschikbaar is.

Er wordt anticiperend aangekocht als de grond binnen het beleidskader past en strategische aankopen mogelijk zijn in het kader van latere doelenrealisatie.

Voor projecten die binnen de vooraf afgesproken planperiode starten en projecten die op de meerjarenbegroting staan, komen de gronden in een grondbank. De mogelijkheid tot aankoop van gehele bedrijven, al dan niet met samenwerkingspartners is een mogelijkheid.

Belangrijke strategische keuzes en transacties die een bepaalde bestuurlijke gevoeligheid met zich mee brengen worden aan het dagelijks bestuur voorgelegd.

Schadevergoedingen

Waar het waterschap grond nodig heeft voor de uitvoering van werken, is het noodzakelijk om te beschikken over een goede schadevergoedingsregeling. Voor alle schaden geldt dat dit in principe zoveel mogelijk in de overeenkomst met de belanghebbende moet worden geregeld.

Staatssteun

Grondtransacties tussen het waterschap (als overheid) en ondernemingen kunnen aspecten van staatssteun met zich meebrengen. Om dit te voorkomen gaat het er kort gezegd om dat bij grondtransacties tussen overheden en ondernemingen een marktconforme prijs wordt betaald bij de verkoop, verhuur, erfpacht of aankoop van grond of een gebouw.

Uitgangspunten

Verwerving

1. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet, om in voldoende mate de beschikking te krijgen over grond (H2)
2. Bij aanleg van nieuwe werken wordt per werk afhankelijk van verschillende criteria, beoordeeld of de benodigde grond in eigendom verworven dient te worden door het waterschap. (H2)
3. Als de uitvoering, instandhouding en het onderhoud van het werk gewaarborgd zijn, kan als alternatief voor aankoop, ook voor het sluiten van andere vormen van overeenkomsten gekozen worden. (H2)
4. Het waterschap is pro-actief op de grondmarkt voor de eigen ingekaderde taak. (H3)
5. Grondaankoop op vrijwillige basis vindt plaats op basis van marktconforme prijzen. (H3)
6. Indien het eigendom noodzakelijk is voor waterkeringen en urgente, locatie gebonden werken vindt verwerving plaats op basis van volledige schadeloosstelling volgens de beginselen van het onteigeningsrecht. (H7)
7. Bij grondverwerving kan het instrument kavelruil uit de wet inrichting landelijk gebied (WILG) worden toegepast. (H3)
8. In concrete gevallen kan het algemeen bestuur besluiten al in het minnelijke traject schadeloosstellingen aan te bieden die op het Onteigeningsrecht zijn gebaseerd. (H3)
9. De marktwaarde vormt de basis voor de transactie. Deze waarde wordt per transactie gemotiveerd en zo nodig op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige onderbouwd. (H6)
10. Op programma niveau kan een verwervingsstrategie worden geschreven, per project wordt altijd een (strategisch) grondzakenplan geschreven. (H7)
11. Gerichte aankoop van gronden vindt plaats als de opgave duidelijk is en het projectkrediet beschikbaar is.
12. Voor zover de aankopen passen binnen het financiële- en beleidskader van het waterschap, kan grond anticiperend worden aangekocht. (H7)
13. Strategische aankopen zijn verwervingen die niet zijn gebaseerd op een vast beleidskader en zijn voor latere doelenrealisatie mogelijk. (H7)
14. Bij de gerichte aankopen voor zowel projecten uit de meerjarenbegroting als anticiperende en strategische aankopen kan de grondbank onder voorwaarden ('regels voor gebruik') worden ingezet (H7)
15. Strategische aankopen en transacties die een bepaalde bestuurlijke gevoeligheid met zich mee brengen worden aan het dagelijks bestuur voorgelegd (H7)
16. Waar mogelijk zal bij grondverwerving aansluiting gezocht of samengewerkt worden met andere overheden. (H7)

Beheer

17. Voor een deel van de eigendommen van het waterschap bestaat er een mogelijkheid voor (mede)gebruik door derden. (H4)
18. Het waterschap is, voor zover mogelijk, faciliterend bij medegebruik ten aanzien van agrarisch gebruik en vis- en jachtrechten. (H4)

19. Ingebruikgeving aan derden is altijd gebaseerd op een overeenkomst, pachtnorm of marktconforme prijzen, voor zowel vlakke als dijkpercelen, en wet- en regelgeving. (H4)
20. Indien grond middels pacht in gebruik gegeven wordt aan derden wordt gebruik gemaakt van geliberaliseerde pachtovereenkomsten. De nog bestaande reguliere pachtovereenkomsten worden uitgediend, indien mogelijk omgezet naar geliberaliseerde pachtovereenkomsten of beëindigd. (H4)
21. Geliberaliseerde pacht van landbouwgronden onderdeel uitmakende van de grondbank vindt in principe plaats voor de duur van één jaar. (H4)
22. Geliberaliseerde pacht van waterkeringen- en bergingen vinden plaats, in eerste instantie voor de duur van één jaar en daarna voor maximaal drie jaar. Indien er redenen zijn om af te wijken van de duur van drie jaar, dan is dit mogelijk. (H4)
23. Bruikleen, huur en pacht van geringe oppervlakten, waarbij de erkenning van de eigendom van het waterschap door de gebruiker wordt verzekerd, vindt in beginsel plaats voor de duur van één jaar. (H4)
24. Voor het aflopen van de overeenkomst wordt de gebruiker geïnformeerd over de mogelijkheden en voorwaarden voor een nieuwe gebruikperiode. Gestreefd wordt naar duurzaam gebruik. (H4)
25. Voor nieuwe situaties wordt in eerste instantie de lijst van geïnteresseerden geraadpleegd. (H4)
26. Het pachtnormenbesluit van RVO wordt als basis genomen. (H4)
27. Voor overige gevallen wordt een pacht prijs van 2% van de marktwaarde gehanteerd. (H4)
28. Er wordt rekening gehouden met de eigenschappen van het perceel en de voorwaarden die door het waterschap aan het gebruik worden gesteld. (H4)

Verkoop

29. Algemeen uitgangspunt bij verkoop is een openbare verkoopprocedure op basis van algemene verkeersopvattingen. (H5)
30. Gronden, die in aanmerking komen voor verkoop, worden eerst aan mede overheden (Rijk, provincies en gemeenten) te koop aangeboden. (H5)
31. Eigendom van gronden met een waterschap functie en noodzakelijk voor de taakuitoefening worden in beginsel niet verkocht. (H5)
32. Eigendom kan onder voorwaarden worden verkocht, dit is afhankelijk van de toetsing aan waterschap belangen, eventuele neven doelen en het beschikbare alternatief. (H5)
33. Gronden in verpachte staat, ook zonder waterschap functie, worden in beginsel niet verkocht. (H5)
34. Voor 'overtollige gronden' geldt een 'ja, mits...' beleid.
35. Afhankelijk van de situatie en gebruiksmogelijkheden wordt de verkoopmethodiek voor overige eigendommen bepaald. (H5)

Vergoedingen en schade

36. Bij transacties met overheden op grond van taakoverdracht is de marktwaarde niet bepalend voor de prijs. (H6)
37. (Schade)vergoeding bij het verkrijgen van een zakelijk recht voor leidingen zijn grotendeels gebaseerd op de LTO-Gasunitarieven. (H6)

38. Schade wordt zoveel mogelijk in de (verwervings)overeenkomst met de belanghebbende geregeld. (H8)

1 Eigendom

Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben¹. In dit hoofdstuk zal worden toegelicht wat eigendom inhoudt, wat de voor- en nadelen zijn van het hebben van eigendom, de risico's ervan en wat de alternatieven voor eigendom zijn.

1.1 Eigendom

Zoals in de inleiding al gemeld, geeft het Burgerlijk Wetboek in boek 5 een definitie van eigendom. Het is het meest omvattende recht dat een persoon, een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, kan hebben op een zaak. De eigenaar van een zaak staat het, met uitsluiting van een ieder, vrij van de zaak gebruik te maken, zolang dat gebruik niet in strijd is met de rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen in acht worden genomen. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kent aan eigendom een voorrecht toe door te stellen dat: "Iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom"². Eigendom geeft de eigenaar de mogelijkheid om naar goeddunken over de zaak te beschikken. Dit maakt tevens dat eigendom een waarborg is voor de optimale benutting van de zaak. **Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. In Nederland zijn dergelijke voorwaarden voorzien in artikel 14 van de Grondwet en in de Onteigeningswet. Voor een uitgebreide omschrijving van de onteigeningsprocedure wordt verwezen naar hoofdstuk 3.**

De eigendom van een zaak manifesteert zich derhalve door het hebben van het genot van de zaak. De term "genot" wordt door Van Dale omschreven als: "het genieten; het genoemde tot zijn beschikking hebbend". Beschikking hebben is dat men het kan gebruiken voor een al dan niet vooropgezet plan. Later in dit hoofdstuk zal blijken dat, indien dit aspect van eigendom excelleert boven de andere facetten van de eigendom, deze ook op andere wijze te verkrijgen is.

Eigendom kan betrekking hebben op goederen, zijnde zaken en vermogensrechten. In de verdere tekst wordt slechts ingegaan op de eigendom betreffende onroerende zaken, zoals grond, nog niet gewonnen delfstoffen, met de grond verenigde beplantingen, alsmede gebouwen en andere werken zoals kunstwerken die al dan niet rechtstreeks duurzaam met de grond zijn verenigd. Meer specifiek zal in deze nota worden ingegaan op de beschikking over grond ten behoeve van het waterschap.

1.2 Voordelen eigendom

Het hebben van eigendom geeft vrijheid in de invulling van het gebruik van het recht. Uitgangspunt hierbij is dat de eigendom niet bezwaard is met rechten van derden.

Daarnaast kan eigendom worden ingezet voor de verkrijging van financiën (onderpand), alsmede voor het verkrijgen van opbrengsten (huur-, en pachtpenningen). Tevens verschaft het eigendomsrecht de juridische titel om overeenkomsten aan te gaan.

Meer specifiek voor grond kan hieraan worden toegevoegd dat grond in de eerste plaats een primair productiemiddel is. Het levert, eventueel in combinatie met andere productiefactoren, een product (voedingsmiddelen, brandstof) of een waarde (natuur, veiligheid/bescherming). Eigendom kan ongewenste ontwikkelingen tegengaan. Het recht beschermt daarmee tevens tegen ongewenste ontwikkelingen van buitenaf. De eigenaar heeft immers op zijn eigendom de beschikking over de grond. Ook kan met grondbezit invloed worden uitgeoefend op beheer en regelgeving. Grondbezit heeft tevens als meerwaarde dat op relatief eenvoudige wijze andere gronden kunnen worden verworven door bijvoorbeeld uitruiling of compensatie. Hierdoor kunnen gewenste voorzieningen sneller worden gerealiseerd.

¹ Art. 5.1 BW

² (EVRM Protocol (Nr. 1) art. 1).

Voordelen eigendom:

- Vrijheid invulling recht/gebruik
- Verkrijging van financiën/opbrengsten
- Juridische titel om overeenkomsten aan te gaan
- Mogelijkheid tot sturing van ontwikkeling
- Vergroten van invloed
- Versnelling van het proces

1.3 Nadelen eigendom

Hoewel eigendom een redelijk mate van vrijheid biedt betreffende de invulling van het recht, zijn er niet alleen slechts voordelen aan eigendom verbonden. Zowel de verkrijging als de eigendom van onroerende zaken is een grondslag voor de heffing van belastingen. Grondbezit heeft als consequentie dat er beheer moet worden gevoerd. Onafhankelijk van de gemaakte keuze voor de inrichting van het bezit, zal onderhoud noodzakelijk zijn om het in de gewenste toestand te houden. Beheer is een kostenpost, waaronder naast onderhoud ook de eigendomsregistratie en de gebruikersregistratie vallen.

Als nadeel kan tevens worden genoemd de risico's die het hebben van eigendom met zich brengt. Omdat risico's kunnen worden ingeperkt en niet bij alle gevallen van eigendom zullen optreden, zijn deze in een aparte sectie hieronder beschreven.

Nadelen eigendom:

- Grondslag voor heffingen (door derden)
- Rentederving
- Kosten van beheer en registratie
- Risico's

1.4 Risico's van eigendom

Het hebben van eigendom brengt risico's met zich mee. Hierna wordt ingegaan op de risico's die specifiek voor grondbezit gelden.

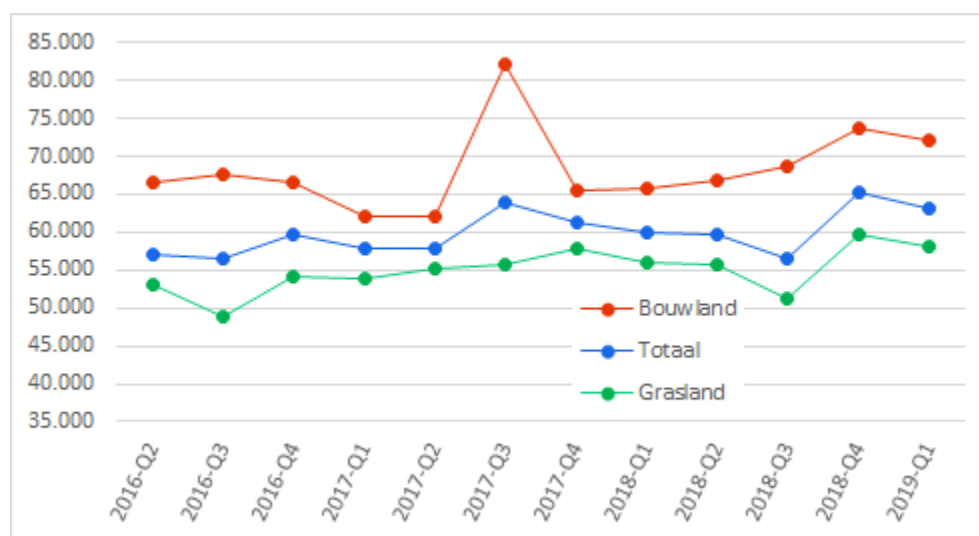
1.4.1 verjaring

Grond heeft tenminste één zekerheid en dat is dat grond op zichzelf niet verloren kan gaan. Dit houdt niet automatisch in dat eigendom altijd eigendom blijft. Incidenteel kunnen derden zich als eigenaar gaan gedragen. Wanneer dit geruime tijd voortduurt (> 20 jaar, met het vereiste dat de feiten en omstandigheden ondubbelzinnig wijzen op hun pretentie van eigendom³), ontstaat de situatie dat degene die op dat moment de grond bezit een beroep op verjaring kan doen, waarmee de eigendom kan overgaan. Zeker bij instellingen met veel grondbezit (overheden, terrein beherende organisaties) waar de controle op eigendomsgrenzen moeilijk uitvoerbaar is en er geen sprake is van heldere uitoefening van de "bezitstaken" is er een risico dat naastgelegen eigenaren de voor hen naburige grondstukken in gebruik gaan nemen en het eigendom op den duur op hen overgaat.

³ Landelijk Jurisprudentienummer (LJN) -nr AR2977

1.4.2 waarde fluctuatie

Grond vertegenwoordigt een **marktwaarde** en de geschiedenis leert dat deze waarde kan fluctueren. Enerzijds ondergaan de meeste gronden in de loop der tijd een waardestijging (zie figuur 1.1). Nog afgezien van de inflatie, kunnen gebruiksmogelijkheden en de markt de grondprijs, al of niet tijdelijk, omhoogstuwten (courante gronden). Anderzijds zijn er gronden die devalueren door verandering van gebruik en bestemming (incourante gronden). Over het algemeen zal bij gronden die een bestemming water, waterkering, natuur of een hieraan gelijkwaardige bestemming verkrijgen, de waarde aanzienlijk dalen; het gaat hierbij overigens om de marktwaarde. Vooraf dient te worden afgewogen of de waardevermindering acceptabel is ten opzichte van de te realiseren doelen, eventueel kan deze worden begroot.



figuur 1.1 ontwikkeling grondprijzen

1.4.3 marktomstandigheden

Indien de eigendom wordt gebruikt ten behoeve van ruiling of compensatie moet rekening gehouden worden met grillige marktomstandigheden. Hoewel grond over het algemeen waardevast is, kunnen over perioden van soms enkele maanden aanmerkelijke waardeverschillen optreden door ontwikkelingen in het landelijk en Europees beleid. Het verloop van de grondmarkt is moeilijk te voorspellen en hangt af van vele andere factoren en omstandigheden. Dit maakt dat de grondmarkt in deze zin tevens een risico is voor het eigendom, met name in geval van bijvoorbeeld het hebben van een grote strategische grondvoorraad.

1.4.4 verantwoordelijkheid

Met de eigendom heeft men ook de verantwoordelijkheid voor de grond. Deze verantwoordelijkheid strekt zich uit van het onderhoud tot en met de kwaliteit van de grond (bodemverontreiniging).

- Eigendom geeft vrijheid in de invulling van het gebruik van de grond.
- Eigendom schept verplichtingen en brengt kosten met zich mee.
- De waarde van het eigendom kan fluctueren.

2 Beschikkingsverzekering zonder eigendom

Hoewel eigendom het meest omvattend recht is, zijn er situaties waar eigendom geen noodzaak is, zolang de beschikking over de grond maar voldoende is verzekerd. Hierna zullen de alternatieven aan bod komen die in nader te bepalen situaties kunnen voldoen aan de specifieke omstandigheid.

Zeggenschap van het waterschap over de grond is onder te verdelen in twee sectoren: publiekrechtelijk en privaatrechtelijk. In dit hoofdstuk zullen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke **instrumenten** nader worden uitgewerkt en zijn de toepasbaarheid van deze mogelijkheden voor het waterschap beschreven. **Per situatie wordt afgewogen van welke instrumenten gebruik kan worden gemaakt om in voldoende mate de beschikking te verkrijgen over de grond.**

2.1 Publiekrechtelijke mogelijkheden.

Het Waterschap Drents Overijsselse Delta is een openbaar (publiekrechtelijk) lichaam. In deze zin kan het gebruik maken van een aantal juridische instrumenten om de maatschappelijke taak uit te oefenen. Door gebruik te maken van deze bevoegdheid heeft het de mogelijkheid het gebruik van de grond mede te bepalen, zonder daarvoor direct over de eigendom van de betreffende gronden te hoeven beschikken.

2.1.1 De Keur

De Keur is een verordening met algemeen geldende regels van het waterschap. Het doel van deze verordening is onder meer het beschermen van bestaande infrastructuur (zoals waterkeringen, water en andere waterstaatswerken) en regelt daarbinnen naleving, onderhoud en gebruik. Aanleg van nieuwe werken op basis van de Keur is niet mogelijk. De Keur bevat zowel verbods- als gebodsregels. De Keur beperkt feitelijk het eigendomsrecht van de eigenaar. Het geeft aan dat een eigenaar/gebruiker voorzieningen moet treffen op het eigendom of bepaalde handelingen of een specifiek gebruik moet nalaten dan wel toepassen.

2.1.2 Gedoogplicht uit de Waterwet

Indien een gedoogplicht op grond van artikel 5.24 Waterwet wordt opgelegd, moeten de grondeigenaar en/of andere rechthebbenden gedogen dat het waterschap de staat van het eigendom wijzigt. **Het gaat om de plicht de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk te gedogen. Dit artikel heeft een brede strekking wat betreft de aard en doelstellingen van de werkzaamheden. De schade die rechthebbenden daardoor lijden, dient te worden vergoed.** Bij andere rechthebbenden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan pachters, huurders, erfpachters etc. Het waterschap wordt geen eigenaar van de gewijzigde onroerende zaak.

Een gedoogplicht wordt opgelegd bij beschikking. **Het instrument heeft betrekking op werkzaamheden door het waterschap, waarbij de volgende voorwaarden een rol spelen:**

- er is geen noodzaak de eigendom te verwerven (zie nadere toelichting in hoofdstuk 3), bijvoorbeeld omdat de gronden tijdelijk benodigd zijn;
- er is minder dan 5% van de totale oppervlakte van eigenaar/rechthebbende benodigd, én;
- na uitvoering van het werk wordt de bruikbaarheid van het overblijvende perceel (inclusief de belaste strook) niet of nauwelijks beperkt.

Het stappenplan in bijlage 1 geeft aan op welke wijze deze criteria kunnen worden toegepast.

Dit stappenplan wordt gehanteerd om te bepalen of verkrijging van de eigendom noodzakelijk is.

Van de oppervlakte eis van 5% kan worden afgeweken door bij een hoger percentage alsnog een gedoogplicht op te leggen in het geval de gebruiksmogelijkheden van de overblijvende grond niet of nauwelijks worden beperkt. Belangrijke indicatie hierbij is het standpunt van de rechthebbende, maar ook bijvoorbeeld bij tijdelijk benodigde grond kan van dit percentage worden afgeweken.

Tegen de beschikking staat bezwaar bij waterschap open. Tegen de beslissing op dit bezwaar staat beroep open bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. **Doorgaans volgt het waterschap de uniforme openbare voorbereidingsprocedure** van de Algemene wet bestuursrecht. In dat geval legt het waterschap eerst een ontwerpbesluit gedurende 6 weken ter inzage en kunnen belanghebbenden een zienswijze indienen. Vervolgens neemt het waterschap een definitief besluit, waartegen beroep open staat bij de rechtbank (**dus zonder eerst bezwaar in te dienen**). Tegen de uitspraak van de rechtbank staat daarna beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voordat een gedoogplicht wordt opgelegd, moeten er aantoonbaar pogingen zijn ondernomen om overeenstemming te verkrijgen (minnelijk overleg). De gedoogplichten worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster en vallen onder de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb).

2.1.3 Gedoogplicht uit de Belemmeringenwet Privaatrecht

Een gedoogplicht op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht kan worden opgelegd wanneer ten behoeve van openbare werken duurzaam of tijdelijk gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak. Hierbij gaat het om zowel veranderen, verplaatsen, in stand houden, verwijderen, rooien, snoeien en betreden. Het moet gaan om een bij de wet algemeen erkend nut en om een situatie waarin het belang van rechthebbenden redelijkerwijs geen onteigening vordert. Tot het opleggen van de gedoogplicht besluit de Minister van Verkeer en Waterstaat.

2.2 Privaatrechtelijke mogelijkheden

Het is niet in alle gevallen mogelijk dan wel noodzakelijk of wenselijk om direct publiekrechtelijke instrumenten in te zetten. In voorkomende gevallen zal het waterschap als rechtspersoon privaatrechtelijke middelen kunnen toepassen. In de privaatrechtelijke sfeer heeft het waterschap een vergelijkbare positie als degene met wie de overeenkomst wordt gesloten.

2.2.1 Gebruiks-/beheerovereenkomst

Bij deze overeenkomst komen partijen onder voorwaarden het gebruik van de grond overeen. Het betreft een onderhandse overeenkomst welke vormvrij is. Deze overeenkomst kan ook notarieel worden vastgelegd. De overeenkomst is geschikt voor tijdelijke ingebruikname van gronden en voor percelen waarop het waterschap een nader omschreven beheersregime wil laten gelden. De uitvoering wordt verzorgd door de grondeigenaar. In situaties waarin medegebruik met een andere functie mogelijk is, is een dergelijke overeenkomst eveneens toepasbaar. De overeenkomst is niet geschikt bij meer dan een geringe investering waarbij de instandhouding niet op een andere wijze (de Keur) is gewaarborgd en in situaties waarin werken worden gerealiseerd.

2.2.2 Onderhoudsovereenkomst

Bij de onderhoudsovereenkomst verbindt de gebruiksgerechtigde zich tegen een geldelijke vergoeding jegens de eigenaar tot het onderhouden van de onroerende zaak. Het eigendom gaat niet over, maar blijft bij de eigenaar waarbij het waterschap het onderhoud gaat verzorgen.

Het waterschap heeft in het verleden onder meer bij de zanddijken langs de Vecht onderhoudsovereenkomsten gesloten waarbij het waterschap naast het onderhoud ook de feitelijke beschikking over de onroerende zaak verkreeg voor een vooraf bepaalde periode van 50 jaar. Deze overeenkomst is van belang omdat in het onderhoud door het waterschap op particulier eigendom niet in alle gevallen door de Keur en Legger wordt voorzien.

2.2.3 Kwalitatieve verplichting

Een kwalitatieve verplichting⁴ is een verplichting voortvloeiende uit een overeenkomst met betrekking tot een registergoed dat (opvolgende) eigenaren kan verbinden iets te dulden of niet te doen ten opzichte van de persoon die de verplichting bedongen heeft. De kwalitatieve verplichting gaat dus over bij overdracht van het registergoed aan een nieuwe eigenaar of gebruiker. Om de verplichting 'kwalitatief' te maken is het noodzakelijk de overeenkomst via een notariële akte in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster.

2.2.4 Erfdienstbaarheid

Een erfdienstbaarheid is een zakelijk recht, en wel een last, waarmede een onroerende zaak, het *dienend* of *lijdend erf*, ten behoeve van een andere onroerende zaak, het *heersend erf* - is bezwaard⁵. Een erfdienstbaarheid kan ontstaan door vestiging of door verjaring of kan door de wet worden opgelegd. De last die een erfdienstbaarheid op het dienende erf legt bestaat in een verplichting om op, boven of onder een der beide erven iets te dulden of niet te doen. In de akte van vestiging van een erfdienstbaarheid kan aan de eigenaar van het heersende erf de verplichting worden opgelegd aan de eigenaar van het dienende erf op al dan niet regelmatig terugkerende tijdstippen een geldsom (de retributie) te betalen. Verjaring houdt in dat iets al lang is geduld, en dat dit dulden daardoor vervolgens een verplichting wordt.

Het vestigen van een erfdienstbaarheid is met name geschikt in die situaties dat het waterschap een ongewenst gebruik of ontwikkeling wil tegengaan (zoals beplantingen). Voorts is een erfdienstbaarheid bijzonder geschikt ten aanzien van de bereikbaarheid van eigendommen (recht van overpad). Het is daarmee geschikt voor de uitvoering van onderhoud en beheer. Voor de realisatie van werken is erfdienstbaarheid niet geschikt. Een erfdienstbaarheid is een zakelijk recht en wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.

2.2.5 Recht van opstal

Een recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben⁶. Het is in feite een (horizontale) afsplitsing van het eigendomsrecht. Het vestigen van een recht van opstal is van toepassing als de volledige eigendom niet noodzakelijk is. De aangebrachte werken zijn eigendom van de opstalhouder, de grond blijft eigendom van de eigenaar.

⁴ Artikel 6.252 BW

⁵ Artikel 5.70 BW

⁶ Artikel 5.101 BW

Het recht van opstal is een goed bruikbare rechtsvorm in het kader van de aanleg van werken en voorzieningen, bijvoorbeeld voor de aanleg van leidingen met de bijbehorende werk- en onderhoudsstrook. De kosten (eenmalige afkoopsom en een schadevergoeding) zijn relatief gering. Het recht van opstal is een zakelijk recht en wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.

2.2.6 Huur

Huur is een overeenkomst waarbij een partij zich aan de andere partij verbindt een zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken tegen een tegenprestatie. Het huren van grond is een geëigend middel om tijdelijk de beschikking te verkrijgen over een bepaald stuk grond. Met name daar waar door het waterschap tijdelijke maatregelen worden getroffen met geringe dan wel verplaatsbare investeringen is huur een werkbare rechtsvorm voor het verkrijgen van de beschikking over de grond. De werkbaarheid wordt vergroot door de toepassing van de Keur. Bij huur van terrein is er geen sprake van huurbescherming zoals dat gangbaar is bij huur van woon- en bedrijfsruimte.

2.3 Bruikbaarheid

Alle hier voor genoemde mogelijkheden staan het waterschap ter beschikking bij het uitvoeren van zijn taak. Niet ieder alternatief is voor elk werk even geschikt. Bij aanleg van nieuwe werken, of uitbreiding van bestaande werken, wordt per geval, mede afhankelijk van de bestaande eigendomssituatie, beoordeeld of de benodigde grond in eigendom verworven dient te worden door het waterschap. Op het moment dat alternatieven voorhanden zijn kan daarvoor worden gekozen. Van belang is en blijft dat er een waarborg is voor uitvoering, instandhouding en onderhoud van het desbetreffende werk.

2.4 Voor- en nadelen

Ook bij deze alternatieve beschikbaarheidsverzekering zijn voor-, en nadelen te noemen. Voordeel bij de eerder genoemde publiekrechtelijke instrumenten is dat het tijdig starten en uitvoeren van projecten is gegarandeerd door vaste procedures. Daarnaast zijn er richtlijnen voor het bepalen van de te vergoeden schade.

Bij de privaatrechtelijke mogelijkheden is het voordeel dat, ook met een lager investeringsniveau dan bij het verwerven van eigendom, een relatief goede beschikbaarheid over de grond wordt verkregen. Door onder meer de flexibele invulling is de acceptatiegraad bij de grondeigenaar groter.

Er zijn weinig risico's.

Nadeel is de handhaving en de afstemming met de eigenaar. Verder is de zeggenschap beperkt tot slechts het afgesproken gebruik/recht.

- Bij nieuwe werken wordt per geval beoordeeld op welke wijze de beschikking over de grond door het waterschap dient te worden verkregen.
- Een ander recht dan eigendom is mogelijk voor zover de uitvoering, instandhouding en onderhoud is gewaarborgd.
- Wanneer eigendom niet noodzakelijk is, wordt de minst bezwarende variant nagestreefd.
- Per werk wordt afgewogen welk middel voldoende zekerheid biedt.

3 Beschikingsverrijking met eigendom

De insteek bij de grondverwerving is de beschikingsverrijking. Voor de plannen die het waterschap ontwikkelt wil het waterschap een actieve speler zijn op de grondmarkt, dit houdt in dat niet alleen wordt ingegaan op aanbiedingen van derden, maar ook actief de markt wordt benaderd, zonder een prijsopdrijvend effect.

Uitgangspunt voor de grondverwerving is dat de plannen zijn vermeld op de meerjarenbegroting en dat deze binnen de vastgestelde termijn⁷ worden gerealiseerd. Van belang is dat, in het geval tot onteigening wordt overgegaan, een projectplan als bedoeld in de Waterwet door het waterschap is vastgesteld en ook planologisch wordt vastgelegd.

Het kan voor het waterschap ter uitvoering van een projectplan in diverse gevallen noodzakelijk zijn om over de eigendom van de grond te beschikken, namelijk indien:

- de eigendom voor de uitvoering van de wettelijke taak noodzakelijk is, zoals bij constructies in keringen, ondergrond gemalen en waterstaatswerken;
Toelichting: om nu, maar ook in de toekomst, het vereiste veiligheidsniveau te kunnen garanderen, dient het waterschap in bepaalde situaties over de eigendom te beschikken. Als eigenaar van constructies in keringen, gemalen en waterstaatswerken kan het waterschap in ieder geval tijdig en doelmatig optreden in geval van calamiteiten. Op die manier is het waterschap bij zijn taakuitoefening niet afhankelijk van de medewerking van de grondeigenaren en heeft het waterschap te allen tijde toegang tot de waterkering. Bovendien kan het waterschap als eigenaar veel meer invloed uitoefenen en sturing geven aan gebruik en onderhoud van de kering en daaraan strikte voorwaarden verbinden.
- en/of er vanuit beheerogpunt noodzaak toe bestaat.
Toelichting: het is van groot belang actief en gericht beheer en onderhoud te kunnen voeren ter plaatse van keringen, gemalen en waterstaatswerken. Indien het waterschap eigenaar van de betreffende en omliggende grond is, kan dit beheer efficiënt en doelmatig worden gevoerd.

Indien verwerving van de eigendom niet noodzakelijk is, maar wel over bepaalde grond moet worden beschikt om werkzaamheden te verrichten, kan het waterschap (bij uitblijven van een tijdige minnelijke regeling) gebruikmaken van het instrument van de gedoogplicht als geregeld in artikel 5.24 Wtw.

In beginsel gaat het waterschap in die situaties niet over tot verwerving van de eigendom, tenzij de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen. Van deze situatie is volgens het waterschap, mede gelet op de huidige beschikbare jurisprudentie, sprake indien:

1. meer dan 5% van de totale oppervlakte van de ter plaatse voor de rechthebbende beschikbare gronden benodigd is, én
2. na uitvoering van het werk de bruikbaarheid het overblijvende perceel (inclusief de belaste strook) in belangrijke mate wordt beperkt.

Het stappenplan in bijlage 1 geeft aan op welke wijze deze criteria worden toegepast.

Dit stappenplan wordt gehanteerd om te bepalen of verkrijging van de eigendom noodzakelijk (of op grond van art. 5.24 Wtw aangewezen) is en bij uitblijven van tijdige minnelijke overeenstemming een onteigeningsprocedure wordt doorlopen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat aankoop op vrijwillige basis tegen marktwaarde mogelijk blijft, ook indien het stappenplan niet op het spoor van aankoop uitkomt. Voor een dergelijke aankoop geldt het passief aankoopbeleid als omschreven in Hoofdstuk 7.

⁷ Vast te stellen bij besluit van het Algemeen Bestuur

3.1 Grondaankoop op vrijwillige basis

Qua waardering kan grondaankoop op vrijwillige basis gezien worden als een transactie op de markt van gronden in een **vrije markt**. De prijs wordt beïnvloed door de bestemming, gebruiksmogelijkheden, ligging, gronddruk, marktwerking⁸, etc.

Een grondtransactie is, hoewel te definiëren als een zakelijke transactie, veelal voor de verkoper niet alleen een rationeel proces. Dit geldt met name wanneer het een aankoop op initiatief van het waterschap betreft. In veel gevallen is er historisch besef bij de verkopende partij of heeft de grondverkoop bedrijfsmatig consequenties. Het op vrijwillige basis tot overeenstemming komen vraagt tijd, tact, improvisatie en creativiteit. Er is een spanningsveld tussen het op vrijwillige basis verkrijgen van grond en de tijdige realisatie van het project. Deze methode is geschikt voor werken en projecten waar geen basis voor gedoogplicht of een onteigeningstitel bestaat.

3.2 Onteigening

Uit ervaring is bekend dat niet in alle gevallen grond op vrijwillige basis kan worden verworven. **Indien het eigendom noodzakelijk wordt geacht** en via de gedoogplichtprocedure de beschikking over de juiste grond niet kan worden verkregen, kan onder voorwaarden het waterschap door middel van onteigening alsnog in bezit komen van de benodigde grond. Het op deze wijze verkrijgen van grond is met veel waarborgen voor de belanghebbende omgeven. De procedure om via deze weg de eigendom te verkrijgen is omschreven in de Onteigeningswet.

De procedure voor het toepassen van het instrument van onteigening valt kortweg uiteen in twee afzonderlijk te bewandelen trajecten. Eerst is er een administratieve procedure welke resulteert in een koninklijk besluit (KB). Op basis hiervan kan vervolgens door middel van een gerechtelijke procedure een vonnis worden verkregen waarmee de eigendom kan worden overgeschreven.

De Onteigeningswet heeft meerdere titels op basis waarvan onteigend kan worden. Voor het waterschap zijn de meest gebruikte titels:

- Titel II, herstel of onderhoud aan waterkeringen,
- Titel IIa, in het belang van infrastructuur,
- Titel IV, bestemmingsplanprocedure.

In de onteigeningsprocedure zijn een aantal toetsingscriteria van toepassing. Deze zijn:

- het belang in het kader van de titel waarop onteigend wordt;
- het publiek belang;
- de noodzaak;
- de urgentie.

Aan al deze criteria moet worden voldaan wil de procedure uitmonden in een KB. Omdat onteigening een uiterst middel is, dat niet eerder aan de orde is dan nadat uitdrukkelijk op geen andere wijze de grond kan worden verkregen, is toepassing met veel waarborgen voor de eigenaar en overige belanghebbenden omgeven.

Voorafgaand moet met de eigenaar voldoende zijn onderhandeld. Voorts moet de optredende schade voldoende zijn verzekerd en moet de noodzaak zijn aangetoond. Geen noodzaak is aanwezig indien onvoldoende is onderhandeld, onzekerheid bestaat over de planvorming of zelfrealisatie door de eigenaar mogelijk is.

Een van de belangrijkste uitgangspunten bij het toepassen van de onteigeningswetgeving op de grondverwerving is de schadeloosstelling. Een schadeloosstelling houdt in dat naast de werkelijke waarde van de grond ook alle overige schaden die een belanghebbende lijdt ten gevolge van de ontneming, moeten worden vergoed. De belanghebbende moet in zijn

⁸ Prijzen die zijn betaald voor vergelijkbare gronden in de omgeving worden als referentie gebruikt.

vermogens- en inkomenspositie zowel voor als na de ontneming in een gelijkwaardige positie verkeren. De aan belanghebbende te betalen schadeloosstelling is daarmee hoger dan sec de marktwaarde van de grond. Hierdoor is onteigening een relatief duur verwervingsinstrument.

Het besluit tot het starten van de onteigeningsprocedure moet zijn genomen door het Algemeen Bestuur van het waterschap alvorens tot de betaling van de volledige schadeloosstelling kan worden over gegaan. Indien het besluit niet is genomen wordt het gedeelte van de betaalde schadevergoeding dat meer is dan de **marktwaarde**, aangemerkt als staatsteun⁹.

Door het verschil tussen de marktwaarde van de grond en de hoogte van de volledige schadeloosstelling zal bij de start van de uitvoering reeds een keuze gemaakt moeten worden voor de uitgangspunten.

In het onteigeningsrecht zijn in de loop van de tijd specifieke regels en gebruiken ontwikkeld ten aanzien van het onderhandelingstraject en de uitgangspunten voor de berekening van de schadeloosstelling. Gezien de tijdspanne van de onteigeningsprocedure is een goede planning belangrijk. De procedure neemt circa **2 jaar** in beslag. Voor zover noodzakelijk moet tevens een planologische procedure worden doorlopen om de bestemming vast te leggen.

Bij de budgettering/financiering van de grondverwerving moet rekening gehouden worden met de hogere kosten door toepassing van het instrument onteigening. Daarnaast dient er rechtsgelijkheid te zijn voor alle betrokkenen in het plangebied.

3.3 Kavelruil (WILG)

Naast bovenstaande methoden die voornamelijk gericht zijn op een specifieke inrichtingsopgave, biedt de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) de mogelijkheid om middels het instrument landinrichting (kavelruil) meerdere gebiedsdoelen te realiseren. Bij landinrichting gaat het om de inrichting van landelijke gebieden door uitvoering van werken en de herindeling van het grondgebruik. Provincie is de verantwoordelijke overheid bij landinrichtingsprojecten.

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van een inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling.

Naast de 'gewone' landinrichting met herverkaveling is in de WILG ook een regeling opgenomen voor de ruilverkaveling bij overeenkomst¹⁰, in de volksmond meestal 'vrijwillige – kavelruil' genoemd. Deze ruilverkaveling bij overeenkomst wordt in de WILG omschreven als een vorm van landinrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeenkomen om bepaalde, hun toebehorende zaken samen te voegen, de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. Deze ruilverkaveling is, zoals de naam ook al aangeeft, een initiatief van de betrokken partijen en wordt niet, zoals bij een wettelijke ruilverkaveling, van bovenaf opgelegd. De eisen die de WILG stelt aan deze kavelruil zijn:

1. Minimaal 3 eigenaren brengen onroerende zaken in;
2. Minimaal 2 eigenaren krijgen onroerende zaken toebedeeld.

Bij algemene maatregel van bestuur zijn nog een aantal nadere eisen gesteld waaraan de betrokken onroerende zaken moeten voldoen. De vrijwillige kavelruil mag geen betrekking hebben op:

1. kavels die deel uitmaken van de bebouwde kom;

⁹ zaak: C/17/125121/HA-ZA 13-48: Staatssteun bij aankoop perceel grond door gemeente; Uitspraak 1 juli 2015

¹⁰ Art. 85 e.v. Wet inrichting landelijk gebied

2. kavels die deel uitmaken van een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels dat in gebruik is voor woningbouw, daaronder begrepen recreatiewoningen, of de huisvesting van bedrijven met een niet agrarische bestemming. Dit geldt ook voor kavels die zullen worden bestemd voor een dergelijk gebruik;
3. kavels die worden aangewend voor ontgronding, tenzij deze na ontgronding worden opgeleverd als landbouwgrond, natuur of kleinschalige recreatie.

Voordeel van de ruilverkaveling bij overeenkomst is dat de vrijstelling van overdrachtsbelasting een onvoorwaardelijke vrijstelling is. Als de overdrachten ook nog eens voldoen aan bepaalde, door de Provincie, te stellen voorwaarden, is de kans ook nog aanwezig dat de Provincie subsidie verleent voor de notariële en bepaalde kadastrale kosten die gemoeid gaan met de kavelruil.

3.4 Waardering

Voor sec de grond zal aan de eigenaar bij de verwerving de **marktwaarde** dan wel, indien deze hoger is, de gebruikswaarde moeten worden betaald. Deze waarde wordt per transactie gemotiveerd en zo nodig op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige onderbouwd (zie H 6.3 Schadeloosstelling). Het vergoeden van een hogere dan de daadwerkelijke waarde kan gekwalificeerd worden als staatssteun (zie ook hoofdstuk 9).

3.5 Behandelvergoeding

De grondverwerving door het waterschap betreft over het algemeen stroken en gedeelten van percelen. De omvang van de verwerving is in een aantal gevallen gering. Juist in deze gevallen kan compensatie van tijd en overlast middels een behandelvergoeding of meewerkvergoeding de voortgang van de grondverwerving in positieve zin beïnvloeden.

- De insteek bij grondverwerving is dat aankoop op vrijwillige basis geschiedt.
- De **marktwaarde** vormt de basis voor de transactie. Deze waarde wordt per transactie gemotiveerd en zo nodig op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige onderbouwd.
- **Indien het eigendom noodzakelijk** is voor waterkeringen en locatie gebonden werken kan het bestuur besluiten om het onteigeningsinstrument in te zetten.
- Voor realisatie van meerdere gebiedsdoelen kan het instrument kavelruil uit de WILG worden toegepast.
- Vergoedingen zijn gebaseerd op de **marktwaarde**, de schadeloosstellingsmethodiek op basis van het onteigeningsrecht.

4 Beheer

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden de verschillende eigendommen nader toegelicht, op welke wijze het waterschap haar gronden beheert en hoe het in gebruik wordt gegeven aan derden. Het waterschap heeft een groot aantal gronden in eigendom. Dit betreffen in de eerste plaats gronden die een directe functie hebben voor de taakuitoefening van het waterschap, zoals watergangen, waterbergingsgebieden, waterkeringen en de ondergrond voor zuiveringsinstallaties en gemalen. Het waterschap heeft echter ook gronden in eigendom, die (nog) geen directe functie hebben voor het waterschap. Hier kan men de ruil- en compensatiegronden van de grondbank ten behoeve van uit te voeren projecten toe rekenen, maar ook gronden die al door rechtsvoorgangers in eigendom zijn verkregen, waaronder buitendijkse aanwas van gronden, of gronden die hun directe functie voor het waterschap hebben verloren (bv. voormalige watergangen).

Voor een deel van de eigendom van het waterschap bestaat er een mogelijkheid voor (mede)gebruik door derden, voordeel hiervan is dat de eigendommen in goede staat worden gehouden, de benodigde inzet van middelen door het waterschap minimaal is en er mogelijk een opbrengst gegenereerd kan worden. Het kunnen zowel gronden zijn die voor het waterschap geen directe functie hebben als gronden waarop alleen medegebruik mogelijk is. Deze gronden betreffen veelal waterkeringen, landbouwgronden of rietland,. **Het waterschap streeft ernaar om deze gronden op een duurzame manier in gebruik uit te geven aan derden.** Het gebruik door derden betreft in hoofdzaak landbouwkundig gebruik al dan niet met een beperking, bijvoorbeeld natuur technisch beheer of ecologische redenen. In mindere mate is er ook sprake van hobbymatig gebruik of gebruik door particulieren in algemene zin. Ingebruikgeving vindt voornamelijk plaats middels verpachting en bruikleen. Daarnaast is er in beperkte mate sprake van verhuur of ingebruikgeving van gronden middels een zakelijk recht (erfpacht of opstal).

4.1.1 Gronden met waterschap functie

Het voert in het kader van onder andere efficiënt beheer te ver om, in die gevallen waar het waterschap eigendom bezit waar ook de beschikbaarheid op basis van een ander recht zou volstaan, de eigendom af te stoten in ruil voor een ander recht. Uitgangspunt is hierbij dat hoewel een minder sterk recht zou volstaan, eigendom (in beginsel) altijd voldoet.

4.1.2 Grondbank

De gronden die het waterschap in bezit heeft met het oog op realisatie van projecten op de korte en middellange termijn, worden ingebracht in een grondbank. Tot op het moment dat deze gronden worden ingezet voor de uitvoering van werken of als ruilgrond en/of compensatiegrond zal de grond conform functie moeten worden gebruikt met het oog op behoud van waarde. Dit houdt onder meer in dat agrarische grond agrarisch moet worden gebruikt en dat bijvoorbeeld groen- en natuurstroken moeten worden onderhouden. Voor de gronden geldt dat het waterschap deze tijdelijk in gebruik bij derden kan geven. Van belang is dat de tijdelijkheid wordt gegarandeerd én dat de grond op korte termijn vrij van gebruik kan worden gemaakt. In dit kader kan het waterschap gebruik maken van geliberaliseerde pachtovereenkomsten indien landbouwkundig aangewend, huurovereenkomsten of bruikleenovereenkomsten. De grondbank wordt verder uitgebreid behandeld in Hoofdstuk 7.5.

4.1.3 Buitendijkse gronden en rietlanden

Het waterschap bezit in het gebied van de Noordoostpolder, aan de rand van het gebied Noordwest Overijssel, nabij Blokzijl, landbouwgronden. Deze gronden met een totale oppervlakte van circa 120 ha zijn van oudsher in bezit van het waterschap. Hoofdzakelijk zijn het buitendijkse gronden van de voormalige Zuiderzee. De boekwaarde is nul, deze gronden zijn in reguliere pacht uitgegeven en kunnen beschouwd worden als een stille reserve. Bij pachtbeëindiging wordt er een afweging gemaakt voor eventuele verkoop.

Het waterschap bezit in de kop van noordwest Overijssel circa 150 hectare rietland. Het riet wordt hoofdzakelijk via een koopovereenkomst van gewas op stam verkocht. Een klein deel van deze gronden wordt regulier verpacht en verhuurd.

4.2 Ingebruikgeving aan derden

Het in gebruik geven van gronden geschiedt op basis van afweging en mogelijkheden, **waarbij een duurzaam gebruik van de grond niet uit het oog mag worden verloren**. Belangrijk daarbij is dat het de taakuitoefening van het waterschap niet mag belemmeren.

4.2.1 Uitgangspunten en Afwegingen

Voordat de grond wordt uitgegeven moet eerst zijn bepaald of de grond, met uitsluiting van ieder ander gebruik, door het waterschap zelf benodigd is. Als dit niet het geval is kan de grond aan derden in (mede)gebruik worden gegeven. Uitgangspunten en afwegingen voor het in gebruik geven van gronden aan derden zijn:

- altijd via een schriftelijke overeenkomst, **met aangegeven termijn**;
- tegen marktconforme vergoedingen;
- kostenbesparing;
- conform wet- en regelgeving.

4.3 Contractvormen

De ingebruikgeving door het waterschap aan derden wordt contractueel geregeld, in deze paragraaf wordt dit verder toegelicht.

Vanuit het Burgerlijk Wetboek zijn er verschillende contractvormen op grond waarvan een eigendom in gebruik gegeven kan worden aan een derde. Deze contractvormen kennen echter wel hun eigen wetgeving en de keuze voor een contractvorm is niet geheel vrijblijvend. Voor het waterschap zijn de volgende mogelijkheden van belang:

- Pacht
- Huur
- Zakelijke rechten (Erfpacht, Recht van opstal, Erfdienstbaarheden)
- Bruikleen
- Jacht- en visrecht
- Verkoop gewas op stam

4.3.1. Pacht

Pacht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de verpachter, zich verbindt aan de andere partij, de pachter, een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie. (Artikel 7:311 BW)

Pacht heeft een aantal kenmerken waaraan een ingebruikgeving moet voldoen om betiteld te kunnen worden als pacht. In het Burgerlijk Wetboek worden een aantal regels gesteld ten aanzien van pacht. Tevens worden een aantal pachtvormen beschreven waarbij een deel van de regels niet van toepassing is. Pacht in zijn 'oorspronkelijke vorm' wordt in de praktijk reguliere pacht genoemd. Het huidige pachtrecht maakt het mogelijk gronden voor kortlopende termijnen te verpachten zonder risico op vastlegging, de beschikbare vormen hiervoor zijn geliberaliseerde¹¹ pacht en pacht van geringe oppervlakte¹².

Om te allen tijde te kunnen beschikken over de eigendommen maakt het waterschap enkel gebruik gemaakt van geliberaliseerde pachtvereenkomsten en pachtvereenkomsten van geringe oppervlakte. De nog bestaande reguliere pachtvereenkomsten worden uitgediend, indien mogelijk omgezet naar geliberaliseerde pachtvereenkomsten, pacht van geringe oppervlakte of beëindigd.

De bij het waterschap gebruikte pachtvormen worden hieronder nader toegelicht.

4.3.1.1 Reguliere pacht

Van reguliere pacht is sprake als het om een pachtvereenkomst gaat die de wetgever voor ogen stond bij de totstandkoming van de Pachtwet 1958. Inmiddels is de Pachtwet 1958 niet meer van kracht, maar is reguliere pacht opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Reguliere pacht duidt min of meer op pacht waarbij alle wettelijke bepalingen gelden. Oftewel bij deze vorm geldt de bescherming van de pachter onverkort. Voor reguliere pacht gelden de volgende regels:

- toetsing en goedkeuring van de overeenkomst vindt plaats door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)¹³;
- de pachtprijs is volgens het **jaarlijks te hanteren pachtnormenbesluit van RVO** aan een maximum (hoogst toelaatbare pachtprijs) gebonden;
- het continuatierecht is van toepassing (*automatische verlenging van de pachtvereenkomst*);
- het melioratierecht is van toepassing (*redelijke vergoeding die de verpachter bij het einde van de pacht aan de pachter betaalt voor diens verbeteringen aan het gepachte*);
- de indeplaatsstelling en het recht op medepacht zijn van toepassing (*de mogelijkheid om bijvoorbeeld de bedrijfsopvolger de pacht te kunnen laten overnemen*);
- bij verkoop van de grond heeft de pachter een voorkeursrecht, tenzij een veilige verpachter de grond koopt.

Reguliere pacht geeft veel beperkingen voor de eigenaar, bijvoorbeeld omdat er vanwege het continuatierecht geen uitzicht is op een einddatum. Er worden dan ook geen nieuwe reguliere pachtvereenkomsten afgesloten en het streven is er op gericht om bestaande reguliere pachtvereenkomsten, te beëindigen of om te zetten naar geliberaliseerde pacht of pacht van geringe oppervlakte. Ruilverkavelingen in het kader van de WILG geven hiertoe de mogelijkheid. Niettemin bestaan er nog wel reguliere pachtvereenkomsten. Dit betreffen veelal pachtvereenkomsten die al tientallen jaren geleden zijn afgesloten, maar die vanwege het continuatierecht en recht op indeplaatsstelling nog steeds gelden.

4.3.1.2 Geliberaliseerde pacht

Sinds 1 september 2007 is met name de pacht van los land in belangrijke mate geliberaliseerd. Geliberaliseerde pacht is in feite een uitzonderingsmogelijkheid op reguliere pacht waarbij een aantal belangrijke wettelijke bepalingen niet gelden, namelijk: het continuatierecht, het indeplaatsstellingsrecht en het voorkeursrecht. Dit biedt een eigenaar de mogelijkheid om een perceel grond voor bepaalde tijd te verpachten.

¹¹ Artikel 7:397 lid 1 en 2 BW

¹² Artikel 7:395 BW

¹³ Voorheen de Grondkamer

Bij geliberaliseerde pacht is er een onderscheid tussen contracten van zes jaar en korter en van langer dan zes jaar. Het verschil tussen deze contracten is dat bij pacht van los land van langer dan zes jaar de pachtprijs niet hoger mag zijn dan de maximale pachtprijs die is bepaald door de wetgever (**pachtnormenbesluit RVO**). Toetsing en goedkeuring van de overeenkomst vindt plaats door de Grondkamer. Pijstoetsing geldt niet voor contracten van zes jaar en korter. Bij contracten voor zes jaar en korter zijn verpachter en pachter geheel vrij om een pachtprijs overeen te komen.

Bij de uitgifte van waterbergingen en waterkeringen in geliberaliseerde pacht wordt duurzaamheid meegenomen. Bij gronden, die zijn verworven ten behoeve van de realisatie van projecten, gelden andere belangen ten aanzien van duurzaamheid. Van belang is dat de tijdelijkheid wordt gegarandeerd én dat de grond op korte termijn vrij van gebruik kan worden gemaakt. Investing in duurzaamheid heeft in dit geval weinig effect of meerwaarde.

4.3.1.3 Pacht van geringe oppervlakte

Pacht van geringe oppervlakte heeft betrekking op los land met een oppervlakte van één hectare of minder. Op deze pachtvorm zijn een aantal pachtregels uit het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing. De overeenkomst hoeft namelijk niet ter goedkeuring en registratie naar de Grondkamer en er geldt geen pijstoetsing (pachter en verpachter zijn geheel vrij om de prijs te bepalen). Verder gelden bij deze vorm (net zoals bij geliberaliseerde pacht) ook het continuatieright, het indeplaatsstellingsrecht en het voorkeursrecht niet.

4.3.2 Huur

Huur is de overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt aan de andere partij, de huurder, een zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie. (Artikel 7:201, lid 1 BW)

De verhuur van grond is alleen aan de orde wanneer er géén sprake is van landbouwkundig gebruik. Voor de verhuur van grond gelden minder regels dan voor het verpachten van grond. Er kan echter niet vrijblijvend voor huur gekozen worden. Huur kan dus alleen toegepast worden wanneer grond tegen vergoeding in gebruik wordt gegeven en er geen sprake is van landbouwkundig gebruik. Dit ter voorkoming dat de gebruikssituatie valt onder de voorwaarden van de pachtwet met als gevolg dat het kan worden geclaimd als reguliere pacht.

4.3.3 Bruikleen

Bruikleen is eene overeenkomst, waarbij de eene partij aan de andere eene zaak om niet ten gebuik geeft, onder voorwaarde dat degene die deze zaak ontvangt, dezelve, na daarvan gebruik te hebben gemaakt, of na eenen bepaalden tijd, zal terug geven. (Artikel 7A:1777 BW)

Kenmerkend voor bruikleen is dat er geen sprake is van een tegenprestatie. Tegelijk zijn de wettelijke regels rondom bruikleen beperkt. Dit geeft dan ook veel vrijheid voor de eigenaar om voorwaarden te stellen of bijvoorbeeld mogelijkheden voor opzegging te hanteren. Wanneer een perceel in bruikleen wordt gegeven, is het uitermate belangrijk dat het perceel om niet in gebruik wordt gegeven. Er dient dus geen enkele tegenprestatie te worden overeengekomen. Indien dit onverhoopt wel het geval is, bestaat er het risico dat de overeenkomst juridisch kan worden beschouwd als een huur- of pachtovereenkomst.

4.3.4 Zakelijk rechten

Percelen die niet op langere termijn benodigd zijn maar niet voor verkoop in aanmerking komen, kunnen worden bezwaard indien nodig met zakelijke rechten. Deze zakelijke rechten kunnen zijn:

- erfpacht
- recht van opstal
- erfdienstbaarheden

Zakelijk recht betekent dat de ingebruikgeving niet aan de persoon is verbonden (zoals het geval is bij persoonlijke rechten als huur en pacht), maar aan de zaak. Dit betekent dat de rechten in beginsel overdraagbaar zijn en daardoor ook een waarde kunnen vertegenwoordigen. Het recht van erfpacht en het recht van opstal hebben elk een eigen plek in het Burgerlijk Wetboek en worden daar als volgt omschreven:

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft eens anders onroerende zaak te houden en te gebruiken. (Artikel 5:85, lid 1 BW)

Het recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen. (Artikel 5:101, lid 1 BW)

Het recht van opstal onderscheidt zich van het recht van erfpacht doordat daarmee enkel het recht wordt gegeven om een opstal te plaatsen op het eigendom van een derde. Daarmee is de opstal in eigendom van de eigenaar van het opstalrecht, terwijl de grond eigendom blijft van de bloot eigenaar. Bij een erfpachtrecht wordt de grond en alles wat daarop staat in gebruik gegeven, terwijl het eigendom daarvan bij de bloot eigenaar blijft.

Kenmerkend voor zowel het recht van opstal als het recht van erfpacht is dat er in het Burgerlijk Wetboek relatief weinig wettelijke regels zijn opgenomen omtrent de wijze waarop er voorwaarden verbonden kunnen worden aan deze rechten. Dit betekent enerzijds dat er veel contractvrijheid is, maar anderzijds dat de specifieke voorwaarden zeer bepalend zijn bij het beoordelen van een dergelijke overeenkomst.

Een erfdienstbaarheid is een zakelijk recht, en wel een last, waarmee een onroerende zaak - het *dienend* of *lijdend erf* - ten behoeve van een andere onroerende zaak - het *heersend erf* - is bezwaard. Een erfdienstbaarheid kan ontstaan door vestiging of door verjaring of kan door de wet worden opgelegd. De last die een erfdienstbaarheid op het dienende erf legt bestaat in een verplichting om op, boven of onder een der beide erven iets te dulden of niet te doen. In de akte van vestiging van een erfdienstbaarheid kan aan de eigenaar van het heersende erf de verplichting worden opgelegd aan de eigenaar van het dienende erf op al dan niet regelmatig terugkerende tijdstippen een geldsom - de retributie - te betalen. Een bekend voorbeeld is recht van overpad.

4.3.5 Jachtrecht

Uitgangspunt is dat het jachtrecht uitsluitend wordt verhuurd aan de Wild- of Faunabeheereenheden (WBE's of FBE's).

De jacht is sinds 1 januari 2017 opgenomen in de Wet Natuurbescherming. Binnen de Wet Natuurbescherming wordt een onderscheid gemaakt tussen de jachthuur en beheer/schadebestrijding.

Jachthuur

In de Wet Natuurbescherming worden nog slechts vijf diersoorten (fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn) aangemerkt waarop in beginsel gejaagd zou mogen worden. Per wildsoort is vastgesteld wanneer de jacht geopend is. Een jachthuurovereenkomst wordt in principe aangegaan met een Wild Beheer Eenheid (WBE) die het recht doorgeeft aan haar leden. Een jachthuurovereenkomst wordt afgesloten voor een periode van minimaal zes en maximaal twaalf jaren. In beginsel mag een eigenaar het jachtrecht niet zonder toestemming van de gebruiker/pachter verhuren, tenzij het jachtrecht door de eigenaar is voorbehouden, bijvoorbeeld doordat in de pachtovereenkomst anders is bepaald. Voor het jachtrecht wordt een uniforme vergoeding per hectare overeengekomen, met een minimum bedrag van € 50,00 per contract per jaar.

Beheer en schadebestrijding

Jacht moet worden onderscheiden van beheer en schadebestrijding. Het uitoefenen van de jacht vindt hoofdzakelijk plaats vanuit het oogpunt van benutting. Het kan echter ook noodzakelijk worden geacht om dieren te verjagen of te doden in geval deze dieren schade veroorzaken of indien het beheer van de populatie van de diersoort dit vereist. Maatregelen om schade te voorkomen aan bijvoorbeeld gewassen of vee, worden genomen in het kader van schadebestrijding. Dit recht is wettelijk voorbehouden aan de grondgebruiker. Deze kan als gebruiker beheer en schadebestrijding uitoefenen of dit door een derde laten uitoefenen. Indien deze beheer en schadebestrijding betrekking hebben op beschermde soorten is voor deze maatregelen een vrijstelling of ontheffing van de Minister van Economische Zaken of Provinciale Staten vereist. De grondgebruiker dient toestemming te verlenen voor beheer en schadebestrijding aan de betrokken jachthuurder. Dit is niet altijd geheel vrijblijvend. In het geval beheer en schadebestrijding achterwege wordt gelaten, wordt aansprakelijkheid geriskeerd voor bijvoorbeeld schade bij aangrenzende percelen. Uit het oogpunt van populatiebeheer kan het daarnaast ook nodig zijn om afschot te plegen. Vanwege onder andere een publiek belang – zoals de volksgezondheid of verkeersveiligheid – kan de omvang van populaties van diersoorten dan worden beperkt. Ook voor deze maatregelen is een ontheffing of vrijstelling van gedeputeerde staten vereist. In de contracten (pacht, huur etc.) wordt geregeld dat de grondgebruiker toestemming geeft aan het waterschap om het jachtrecht inclusief beheer en schadebestrijding te verhuren aan derden (WBE's).

4.3.6 Visrechten

Het waterschap verhuurt momenteel het visrecht in haar wateren aan overkoepelende hengelsportverenigingen/-federaties en aan enkele beroepsvissers.

De verhuur van visrechten wordt geregeld in de **Visserijwet 1963**.

De hengelsportverenigingen/-federaties ontlenen aan hun huurovereenkomst het recht om aan hun leden vergunningen uit te geven voor het vissen met hengels op schubvis.

De visstand is van invloed op de waterkwaliteit en daarom heeft visstand beheer de aandacht van het waterschap. Daarom is verhuur aan hengelsportfederaties gewenst die op dat gebied deskundige gesprekspartners kunnen zijn. **Dit zal bij nieuw uit te geven visrecht doorgevoerd worden.**

Bij bestaande overeenkomsten wordt getracht de huur ook onder te brengen bij de federaties. Het kan in gevallen voorkomen dat bestaande overeenkomsten blijven bestaan, omdat zowel de hengelsportvereniging als de Kamer van de Binnenvisserij geen goedkeuring geven voor ontbinding wegens juridische grondslag (rechtsbescherming).

De beroepsvissers ontlenen aan hun huurovereenkomsten het recht om met verschillende vistuigen te vissen op aal. De vraag of verhuur van aalvis recht met het oog op de teruglopende aal stand nog wenselijk is, heeft de aandacht van het waterschap.

De regels die gelden bij het verhuren van visrecht zijn te vinden in de Visserijwet 1963 en verschaffen de huurder een rechtsbescherming die te vergelijken is met die van een pachter. Huurovereenkomsten moet worden goedgekeurd door de Kamer voor Binnenvisserij, die de huurprijs en bepalingen toetst op redelijkheid. En kunnen wijzigingen of verlenging voorschrijven. Verhuur geschiedt door middel van overeenkomsten en (bij uitzondering) middels schriftelijke toestemming.

Het waterschap hanteert uniforme huurprijzen per hectare die de instemming hebben van de Kamer voor de Binnenvisserij. Er wordt een minimum bedrag van € 50,00 per jaar per contract gehanteerd.

4.3.7 Verkoop gewas op stam

Het maaien van rietland vindt hoofdzakelijk plaats via een koopovereenkomst van gewas op stam. Het betreft een verkoopovereenkomst voor een gewas in plaats van een vorm van gebruik. In onderstaand kader is aangegeven hoe het waterschap omgaat met rietteelt in de kop van Noordwest Overijssel.

Besluit Dagelijks Bestuur Reest en Wieden 18 augustus 2015

Rietteelt

In 2008 is in Noordwest-Overijssel de discussie gestart over de financiering van het rietlandbeheer. Uit onderzoek bleek namelijk dat de beschikbare financiële middelen ontoereikend waren (en zijn) om het riet op de gewenste manier te beheren. De sector kampte destijds maar ook nu nog met grote problemen door concurrentie vanuit het buitenland, kleine marges, moeilijke productieomstandigheden, veroudering van het rietland en vergrijzing van de sector.

Zonder een duurzame en vitale rietsector zal het moeilijker zijn de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied te halen en zal een gebiedskenmerk van Noordwest-Overijssel bij uitstek: de rietteelt, geleidelijk verdwijnen.

De provincie Overijssel heeft destijds de subsidieregeling, *Rietimpuls 2009-2010* ingesteld. Hierdoor kregen rietsnijders de mogelijkheid voor een reële vergoeding. Deze regeling gold alleen voor eigenaren en erfpachters van rietland. Pachters c.q. kopers van rietgewas, maar ook het waterschap zelf konden niet voor deze regeling in aanmerking komen.

Daarom heeft u op 29 november 2010 besloten om de pachtprijs voor riet op stam te verlagen naar een bedrag € 1,00 per contract per jaar. Een coulant antwoord van het waterschap op het niet gebruik kunnen maken van de regeling. Hierdoor mist het waterschap op prijspeil van 2010 circa € 5.250,00 per jaar voor de 66 hectare rietland. Stilzwijgend is vanaf 2011 geen pacht meer in rekening gebracht, omdat in de (economische) situatie van de rietsector geen verandering heeft plaatsgevonden.

Recent, na 2,5 jaar onderhandelen hebben de riettelers een akkoord bereikt over een structurele vergoeding. Ook van deze vergoeding kunnen onze rietsnijders en het waterschap zelf geen gebruik

van maken. Feitelijk is daardoor aan de situatie niets veranderd, het voorstel is dan ook om de symbolische som van € 1,00 te handhaven en de overeenkomsten uit het oogpunt van efficiency af te sluiten voor een periode van drie seizoenen.



Op 10 september 2019 heeft het DB besloten het bestaande beleid te continueren middels stilzwijgende verlenging telkens voor één jaar zolang de Subsidieregeling Natuur en Landschapsbeheer (SNL) vanuit de Provincie Overijssel van kracht blijft.

4.4 Uitgangspunten contracten

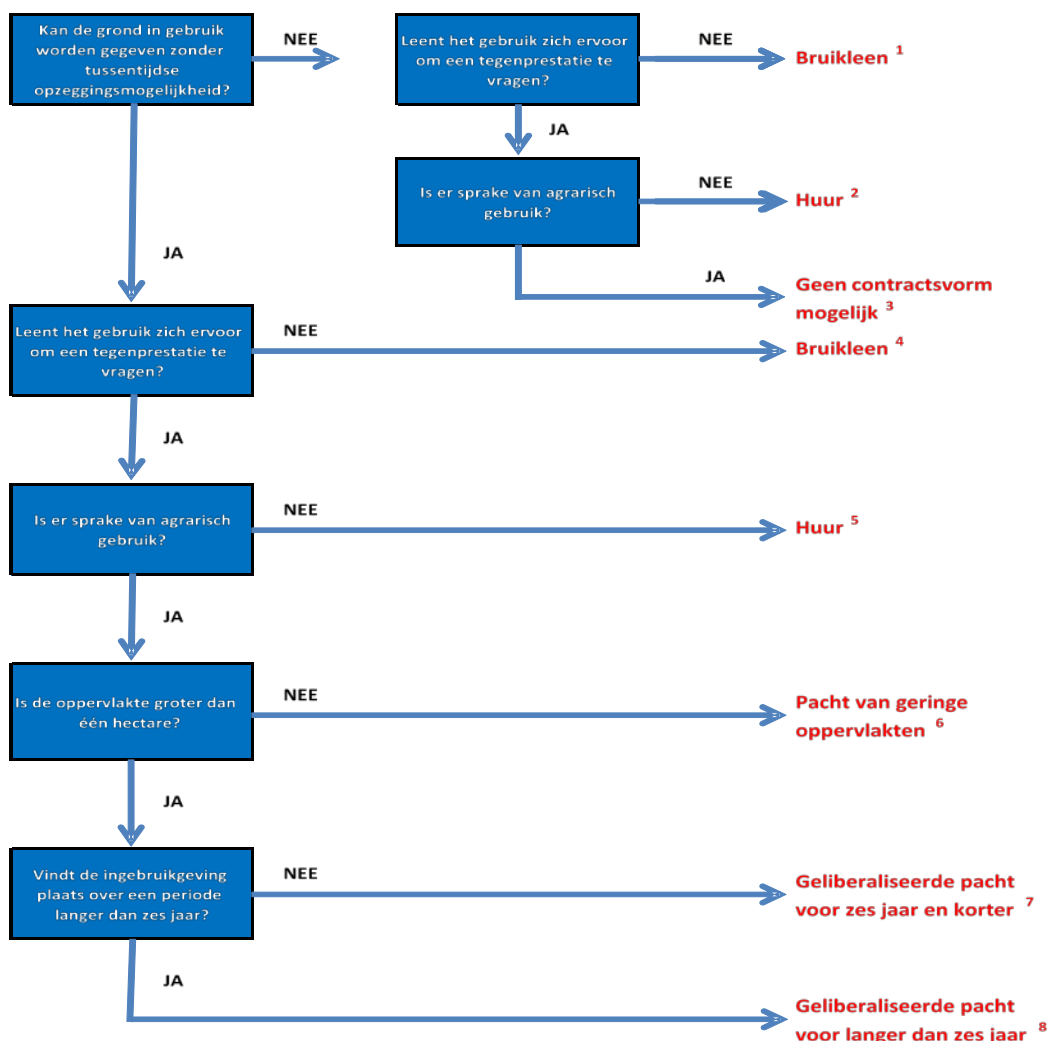
Ingebruikgeving van gronden of wateren wordt in een overeenkomst vastgelegd, hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Ingebruikgeving van gronden vindt altijd plaats middels een schriftelijke overeenkomst, conform wet- en regelgeving.
2. **Er wordt gestreefd naar een duurzame gronduitgifte, waarbij de taakuitoefening van het waterschap niet uit het oog wordt verloren.**
3. Ingebruikgeving van gronden vindt plaats tegen een (marktconforme) vergoeding, tenzij de noodzaak tot een (tussentijdse) opzeggingsmogelijkheid of de duur van de ingebruikgeving dit niet mogelijk maakt. Door uit te gaan van een marktconforme vergoeding wordt staatssteun voorkomen.
4. **Voor het bepalen van de pachtprijs wordt het pachtnormenbesluit van RVO gehanteerd.**

5. Indien grond middels pacht in gebruik gegeven wordt aan derden zal enkel gebruik gemaakt worden van geliberaliseerde pachtovereenkomsten. Dit geldt overigens enkel voor nieuwe situaties aangezien bestaande reguliere pachtovereenkomsten niet eenzijdig gewijzigd kunnen worden.
6. Geliberaliseerde pacht van landbouwgronden onderdeel uitmakende van de groundbank vindt in principe plaats voor de duur van één jaar, ingaande op 1 januari en eindigende op 31 december.
7. Geliberaliseerde pacht van waterkeringen- en bergingen vinden plaats, in eerste instantie voor de duur van één jaar en daarna voor maximaal zes jaar ingaande op 1 januari en eindigende op 31 december. Indien er redenen zijn om af te wijken van de duur van zes jaar, dan is dit mogelijk.
8. Bruikleen, huur en pacht van geringe oppervlakten vindt in beginsel plaats voor de duur van één jaar. Indien de grond voor langere periode in gebruik kan worden gegeven kan in deze overeenkomst worden opgenomen dat deze stilzwijgend wordt verlengd met een jaar. Voor huur en pacht geldt daarbij dat verlenging maximaal vijf maal kan plaatsvinden zodat de totale duur niet langer is dan zes jaar. Een bruikleenovereenkomst kan worden aangegaan voor onbepaalde tijd met een check om de vijf jaar.
9. Bij het einde van een lopende termijn zal het waterschap de gebruiker opnieuw in de gelegenheid stellen om het perceel te kunnen gebruiken, mits het waterschap het perceel in gebruik kan geven, er overeenstemming bereikt kan worden over de voorwaarden en de gebruiker zich in de voorgaande periode aan de voorwaarden heeft gehouden (betaling, wijze van gebruik, etc.). Zonder dat hierover toezeggingen worden gedaan wordt ruimte gecreëerd voor duurzaam gebruik.
10. Bij het einde van een lopende termijn en de pachter, huurder of gebruiker heeft geen belangstelling in een nieuwe termijn en bij nieuwe situaties wordt in eerste instantie de lijst van geïnteresseerden geraadpleegd. Daarbij wordt o.a. gekeken naar de afstand van zijn/haar eigendom tot het gepachte/gehuurde, volgorde van aanmelding en/of maatschappelijke belangen. Indien dit niet tot resultaat leidt dan zal er zal er een loting plaatsvinden.
11. De pacht- of huurprijs moet kostendekkend zijn. Er wordt een minimum bedrag van € 50,00 per jaar gehanteerd.
12. Een afweging voor onderhoud door derden kan ook zijn de mate van besparing op onderhoudskosten van het waterschap zelf.

4.5 Beslisboom contractvorm

Bij de keuze van het contract wordt een 'beslisboom contractvorm' geraadpleegd.



- 1) Bij bruikleen is het van belang dat er op geen enkele wijze sprake is van een tegenprestatie. Wanneer dit wel het geval is (ook bij een tegenprestatie in natura) kan er alsnog sprake zijn van huur en/of pacht waarbij onbedoeld wettelijke bepalingen in werking treden.
- 2) Bij huur is het mogelijk om een tussentijdse opzegmogelijkheid op te nemen. Deze is echter wel aan wettelijke regels gebonden.
- 3) Bij agrarisch gebruik op basis van een tegenprestatie is er sprake van pacht. Pacht is voor bepaalde tijd en geeft geen mogelijkheid tot een tussentijdse opzegmogelijkheid. Agrarisch gebruik kan alleen in combinatie met een tussentijdse opzegmogelijkheid als er voor de contractvorm bruikleen wordt gekozen.
- 4) Bruikleen geeft de meeste vrijheid ten aanzien van de contractvoorwaarden. Wanneer er dus geen sprake is van een tegenprestatie dan geldt bruikleen als de meest voor de hand liggende contractvorm.
- 5) Er kan alleen sprake zijn van pacht als het perceel agrarisch wordt gebruikt. Met agrarisch gebruik wordt bedoeld dat er sprake is van bedrijfsmatige landbouw. Iemand die bijvoorbeeld een stuk weiland gebruikt voor het hobbymatig houden van een pony valt niet onder bedrijfsmatige landbouw en kan derhalve geen gebruik maken van de contractvorm pacht.
- 6) Het Burgerlijk Wetboek maakt een uitzondering voor de verpachting van oppervlakten kleiner dan één hectare. Voor deze contracten gelden een aantal wettelijke bepalingen niet. Let wel: dit geldt alleen wanneer de gebruiker ook geen andere oppervlakten in gebruik heeft. Het gaat dus niet om de oppervlakte in het betreffende contract, maar de oppervlakte die in totaal op gebruikelijke basis wordt gepacht.
- 7) Ten aanzien van geliberaliseerde pacht wordt een onderscheid gemaakt tussen pacht voor zes jaar en korter en langer dan zes jaar. Bij een pachtduur korter dan zes jaar gelden een aantal belangrijke wettelijke bepalingen niet. Verpachter en pachter zijn volledig vrij om de hoogte van de pacht/vergoeding vast te stellen.
- 8) Een belangrijk verschil bij geliberaliseerde pacht voor langer dan zes jaar ten opzichte van geliberaliseerde pacht voor zes jaar en korter is dat bij langer dan zes jaar de pachtprijs wordt getoetst door de Grondkamer. De hoogte van de pachtprijs is dus aan een maximum gebonden

4.6 Uitgangspunten pachtprijs

Wat betreft de vaststelling van de pacht prijzen voor percelen wordt de regio pacht norm als basis genomen. In de gevallen waar dit niet toereikend is, wordt de pacht prijs gebaseerd op 2% van de markt waarde. Bij beide methoden wordt rekening gehouden met de eigenschappen van het perceel en de voorwaarden die door het waterschap aan het gebruik worden gesteld.

4.6.1 Regio pacht norm

Jaarlijks worden de regiopacht normen en regels bepaald door de overheid, deze worden gepubliceerd in het pacht normen besluit van RVO. Het Besluit geeft aan in hoeverre de pacht prijzen worden verhoogd of verlaagd. Daarnaast wordt jaarlijks bepaald met welk percentage de pacht maximaal mag worden verhoogd of verlaagd. Het toepassen van deze systematiek biedt duidelijkheid voor pachter en verpachter en dat de belangen van beide partijen worden gewaarborgd. Deze werkwijze leidt tot een uniform en transparant pacht prijsniveau. Voor het beheergebied van het waterschap gelden de volgende pacht prijs gebieden (figuur 4.1):

- Noordelijk weidegebied,
- Veenkoloniën en Oldambt,
- Oostelijk veehouderij gebied.



Fig. 4.1 regio's

4.6.2 Criteria gebruiksmogelijkheden

De te verpachten percelen worden getoetst aan de hand van de volgende criteria:

- Aard
 - in welke mate zorgt de bodemopbouw-/gesteldheid van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Grondsoort, bodemstructuur*)
 - in welke mate zorgt de waterhuishouding van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Afwatering, etc.*)
 - in welke mate zorgt het opbrengend vermogen van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Bemesting, kwaliteit zode, etc.*)
 - Is er sprake van natuurtechnisch beheer, waterstaatkundig beheer of landbouwkundig beheer?
- Ligging
 - in welke mate draagt de ligging bij aan de mate waarin er vanuit de omgeving interesse is voor het gebruik? (*Afstand tot nabij gelegen bedrijven, druk op grondmarkt/grondbehoefte etc.*)
- Vorm
 - in welke mate zorgt de vorm van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Bewerkbaarheid, gerende hoeken, steile taluds*)
- Omvang
 - in welke mate zorgt de omvang van het perceel voor een beperking van het gebruik dan wel vergroot het de gebruiksmogelijkheden? (*Oppervlakte*)
- Inundatiefrequentie
 - Aantal keren per jaar het object inundeert.

Deze criteria kunnen leiden tot bovengemiddelde gebruiksmogelijkheden maar ook tot meerdere beperkingen. Het waterschap brengt dit tot uitdrukking om een opslag dan wel een korting te verlenen door het perceel te laten scoren middels de onderstaande matrix, waarbij ieder punt 5% korting of opslag inhoudt.

Aard	+	Bovengemiddelde gebruiksmogelijkheden	1
	↑ ↓	Geen beperkingen	0
		-----	-1
		-----	-2
	-	Ernstige beperkingen	-4
<hr/>			
Ligging	+	Bovengemiddelde gebruiksmogelijkheden	1
	↑ ↓	Geen beperkingen	0
		-----	-1
		-----	-2
	-	Ernstige beperkingen	-3
<hr/>			
Vorm	+	Bovengemiddelde gebruiksmogelijkheden	1
	↑ ↓	Geen beperkingen	0
		-----	-1
		-----	-2
	-	Ernstige beperkingen	-3
<hr/>			
Omvang	+	Bovengemiddelde gebruiksmogelijkheden	1
	↑ ↓	Geen beperkingen	0
		-----	-1
		-----	-2
	-	Ernstige beperkingen	-3
<hr/>			
Duurzaam	+	Bovengemiddeld	-3
	↑ ↓	Gemiddeld	-2
		-----	-1
		-----	0
	-	Niet duurzaam	1
<hr/>			
Totaal			
x factor 5			

4.6.3 Landbouwgronden

Uitgangspunt is dat de verpachting van landbouwgronden gaat volgens de jaarlijks vastgestelde regiopachtnormen en de regels in het pachtnormenbesluit. Volgens Europese wet- en regelgeving kan het hanteren van een te lage pachtprijs worden beschouwd als ongeoorloofde staatssteun.

4.6.4 Waterbergingen

De prijs voor het verpachten of verhuren van waterbergingen wordt bepaald door 2% van de (rest)waarde van het perceel te nemen. De aard en inundatiefrequentie hebben een zeer sterk effect op de gebruiksmogelijkheden van de grond en bepaalt daarom sterk de waarde van het perceel en daarmee de prijs. De restwaarde van de grond wordt bepaald volgens de manier die vermeld is in de Catalogus Groenblauwe Diensten (zie ook paragraaf 6.6). De maximale grondwaardedaling die het waterschap toepast in dergelijke gevallen is 80% van de **marktwaarde**.

4.6.5 Waterkeringen

Als basis voor het bepalen van de maximale pacht- en/of huurprijs, hierna te noemen prijs, wordt 2% van de marktwaarde van de kering genomen. Jurisprudentie naar aanleiding van bezwaren bij de Grondkamer geeft hierin afdoende mogelijkheden. In onderstaande matrix is de maximale prijs bepaald op 100%.

Waterkeringen worden onderverdeeld in:

- Primaire waterkeringen; binnen- en buitendijks
- Regionale waterkeringen; dijken en kades
- Overige waterkeringen; kaden

Verder wordt een onderverdeling gemaakt naar de wijze van beheer:

- natuur technisch beheer
- sterk waterstaatkundig beheer
- licht waterstaatkundig beheer

Voor gebruikers van de keringen spelen de gebruiksmogelijkheden een belangrijke rol, hierbij kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

Goede gebruiksmogelijkheden:

Het perceel heeft een goed opbrengend vermogen en kent een goede bewerkbaarheid en ontsluiting. Flauwe taludhelling.

Mindere gebruiksmogelijkheden:

Het perceel heeft een goed opbrengend vermogen, maar een matig/slechte bewerkbaarheid en ontsluiting vice versa.

Matige gebruiksmogelijkheden:

Het perceel heeft een matig tot slecht opbrengend vermogen en een matig tot slechte bewerkbaarheid en/of ontsluiting.

Gebruiksmogelijkheden en het toe te passen beheerregime zijn uiteindelijk bepalend voor de te vragen prijs. Onderstaande matrix geeft voor de keringen de sleutel voor het bepalen van de pachtprijs. Ook voor keringen wordt een minimum prijs van € 50,00 per jaar per contract gehanteerd.

percentage prijs keringen	gebruiksmogelijkheden		
	goed	mindere	matig
beheer mogelijkheden			
natuur technisch beheer	40%	25%	10%
sterk waterstaatkundig beheer	75%	40%	20%
licht waterstaatkundig beheer	100%	60%	25%

De werkwijze wordt toegelicht middels het volgende voorbeeld:

Het betreft een primaire waterkering met een getaxeerde marktwaarde van € 15.000,00/ha. Maximale pacht- of huurprijs, hierna te noemen prijs is € 300,00 (2%). Het voorgeschreven beheer is sterk waterstaatkundig, geen bemesting en maaien op bepaalde tijden, het perceel heeft mindere gebruiksmogelijkheden (Er is beperkte interesse voor het perceel). De prijs wordt vastgesteld op: 40% van € 300,00 is € 120,00/ha per jaar.

- Het waterschap is, voor zover mogelijk, faciliterend bij medegebruik ten aanzien van agrarisch gebruik, huur, vis- en jachtrechten.
- Ingebruikgeving aan derden is altijd gebaseerd op een overeenkomst, marktconforme prijzen en wet- en regelgeving.
- Uitgangspunt is een geliberaliseerde pachtovereenkomst of pacht van geringe oppervlakte, voor de duur van 1 jaar. Bestaande reguliere pachtovereenkomsten worden uitgediend, indien mogelijk omgezet naar geliberaliseerde pachtovereenkomst, pacht van geringe oppervlakte of beëindigd.
- Pacht van waterkeringen- en bergingen wordt in eerste instantie aangegaan voor de duur van één jaar, daarna eventueel voor langere periode.
- Bruikleen, huur en pacht van geringe oppervlakten, waarbij de erkenning van de eigendom van het waterschap door de gebruiker wordt verzekerd, vindt in beginsel plaats voor de duur van één jaar.
- Gestreefd wordt naar duurzaam gebruik.
- Voor nieuwe situaties wordt in eerste instantie de lijst van geïnteresseerden geraadpleegd.
- Het pachtnormenbesluit van RVO wordt als basis genomen voor de verpachting van landbouwpercelen;
- Voor overige gronden wordt een pacht- of huurprijs van 2% van de marktwaarde gehanteerd;
- Er wordt rekening gehouden met de eigenschappen van het perceel en de voorwaarden die door het waterschap aan het gebruik worden gesteld.

5 Verkoop gronden

De omvang van de bezittingen van het waterschap brengt met zich mee dat er met enige regelmaat sprake is van verkoop, enerzijds op eigen initiatief, anderzijds op verzoek van derden. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe het waterschap hier mee omgaat.

5.1. Verkoop methodiek

Met het oog op Europese regelgeving en gewenste transparantie is het algemene uitgangspunt bij verkoop een openbare verkoopprocedure op basis van algemene verkeersopvattingen, waardoor iedereen gelijke kansen heeft, waarbij bijkomende kosten in eerste instantie voor de koper zijn.

Vooruitlopend op de openbare verkoopprocedure wordt mede overheden, te weten Rijk, Provincies en gemeenten, de mogelijkheid geboden de grond aan te kopen. Indien er belangstelling bestaat, wordt de marktwaarde van de grond vastgesteld op basis van een taxatie.

Er kunnen zich natuurlijk situaties voordoen dat hiervan van afgeweken wordt. Dit gebeurt altijd gemotiveerd en voldoende onderbouwd.

5.2. Gronden met waterschap functie

Eigendom van gronden met een waterschap functie en noodzakelijk voor de taakuitoefening worden in beginsel niet verkocht. Deze gronden zijn ingericht als watergangen of waterkeringen of dienen als ondergrond van gemalen of andere waterstaatswerken. Eigendom kan onder voorwaarden worden verkocht, dit is afhankelijk van de toetsing aan waterschap belangen, eventuele nevendoelen en het beschikbare alternatief. Daarbij is het van belang dat op basis van een alternatief recht de beschikbaarheid voor de taakuitoefening en vanuit het waterschap gewenste functie behouden blijft en voldoende verzekerd is.

5.3. Buitendijkse gronden

Het waterschap heeft ook landbouwgronden in eigendom, zonder waterschap functie en ook geen deel uitmakend van de grondbank als omschreven in paragraaf 4.1.2. Deze gronden kunnen beschouwd worden als een stille reserve (waardevaste belegging) of als weerstandsvermogen. Deze gronden zijn uitgegeven in reguliere pacht. Bij pachtbeëindiging wordt er een afweging gemaakt voor verkoop. De gronden worden dan openbaar verkocht, behalve wanneer in bijzondere gevallen gemotiveerd wordt afgeweken in het belang van het waterschap.

Gronden worden in beginsel niet in verpachte staat verkocht. Verkoop van verpachte gronden brengen ca. 40% minder op. Ondanks dit waarde drukkend effect kunnen er toch argumenten zijn om het perceel in verpachte staat te verkopen. In het geval er argumenten zijn om tot verkoop in verpachte staat over te gaan is het bij wijze van uitzondering mogelijk een verkooptraject op te starten. Voorbeelden zijn:

- de pachter initiatief toont en blijktbaar een groot belang heeft om het perceel te kopen en daardoor bereid is een hoge prijs te betalen;
- de inkomsten van de reguliere verpachting dermate laag zijn dat deze niet of nauwelijks opwegen tegen de beheer- en administratiekosten.

In een dergelijk geval zal een onderbouwde afweging gemaakt worden en worden voorgelegd aan het dagelijks bestuur.

5.4. Overtollige gronden

Voor alle andere overtollige gronden geldt een 'Ja, mits...' beleid. Dit houdt in dat gronden kunnen worden verkocht als het waterschap ook na de verkoop zijn taak onbelemmerd kan blijven uitvoeren, dan wel dat de beschikking van de grond ten behoeve van het waterschap op een andere wijze is gewaarborgd. Ook vallen hier gronden onder van de grondbank, die geen waarde meer hebben als ruil- en of compensatiegronden voor de verschillende projecten. Verkoop van deze gronden gebeurt openbaar, behalve wanneer in bijzondere gevallen gemotiveerd wordt afgeweken, in het belang van het waterschap.

5.5. Overige gronden

Overige gronden die geen waterschap functie (meer) hebben, die van de Legger zijn afgevoerd, die niet vanuit strategische overwegingen moeten worden behouden en niet worden verpacht, worden verkocht. Voor het merendeel betreffen dit vervallen (al dan niet gedempte) watergangen, keringen en/of overhoekjes. Het kan gaan om eigendommen met een geringe of geen economische waarde. Een veel gebruikte benaming is "snippergroen". Deze eigendommen worden eerst tegen een marktconforme prijs aangeboden aan de direct aanliggende eigenaar/gebruiker. Het "waterdeel" van de watergang wordt om niet overgedragen. Lukt deze onderhandse verkoop niet dan worden ze openbaar verkocht.

In aansluiting op sub 5.1 wordt de grond eerst aan mede overheden aangeboden.

- De functie van de grond en het gebruik door het waterschap moet zijn gewaarborgd.
- Algemeen uitgangspunt bij verkoop is een openbare verkoopprocedure op basis van algemene verkeersopvattingen.
- Eigendom van gronden met een waterschapsfunctie en noodzakelijk voor de taakuitoefening (keringen, ondergrond gemalen en waterstaatswerken) worden in beginsel niet verkocht.
- Eigendom met een waterschapsfunctie kan onder voorwaarden worden verkocht, dit is afhankelijk van de toetsing aan waterschapsbelangen, eventuele nevendoelen en het beschikbare alternatief.
- Gronden in verpachte staat, ook zonder waterschapsfunctie, worden in beginsel niet verkocht.
- Voor 'overtollige gronden' geldt een 'ja, mits...' beleid.
- Eigendommen met een geringe, of geen marktwaarde wordt in eerste instantie aangeboden aan de aanliggende eigenaar/gebruiker. **Als dit niet tot verkoop leidt wordt een openbaar verkooptraject in gang gezet, waarbij de grond eerst aan mede overheden wordt aangeboden.**

6 Prijsbeleid bij verwerving

Het waterschap opereert continu op de grondmarkt. Om betrouwbaar en integer te handelen is een helder prijsbeleid noodzakelijk. Algemeen zal als uitgangspunt gelden dat de marktwaarde de basis voor de transactie vormt. Deze waarde wordt per transactie gemotiveerd en zo nodig op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige onderbouwd.

Essentieel voor het creëren en behouden van het draagvlak in het gebied is dat, per project, een consistente aankoopstrategie en een daaruit voortvloeiend strak prijsbeleid wordt gevolgd. In uitzonderingsgevallen kunnen er per individuele eigenaar verschillen zijn, maar deze dienen te allen tijde te kunnen worden gemotiveerd. Er kunnen omstandigheden voorkomen die er toe leiden dat er boven op de waarde in het economisch verkeer een vergoeding voor overige geleden of te lijden schaden moet worden betaald.

6.1 Marktwaarde

Onder **marktwaarde** wordt verstaan:

het geschatte bedrag waartegen vastgoed zou worden overgedragen op de waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang.

In een **vrije markt** kan het waterschap op deze wijze zaken doen. Dit speelt met name bij aankopen van ruil- of compensatiegronden. De eigenaar heeft er immers belang bij dat de grond wordt verkocht tegen een voor hem aanvaardbare prijs. Het waterschap zal zijn aanbod baseren op de actuele marktwaarde van de grond, uitgangspunt hierbij is dat er geen marktversturende werking optreedt.

Het waterschap streeft hiernaar door per projectgebied een richtprijs te bepalen gebaseerd op representatieve transacties uit de markt. Het kader van representatieve transacties wordt bepaald door alle uitschieters in de markt buiten beschouwing te laten, bijvoorbeeld familietransacties en 'warme' grond. Het gemiddelde van de ca. 25% hoogste transacties in de omgeving is de maximum verwervingsprijs gerekend over een afgelopen periode van maximaal drie jaar.

Factoren die bij bovenstaande prijsbepaling een rol (kunnen) spelen zijn:

- ligging;
- in- en externe ontsluiting;
- onderdeel van huiskavel of veldkavel/aansluitend eigendom;
- planologische mogelijkheden;
- verwachtingswaarde;
- vraag en aanbod in de omgeving;
- de verwervingsdoelstelling van de koper;
- agrarische mogelijkheden.

6.2 Maatwerk

In veel gevallen is het waterschap de vragende partij. Dit kan van invloed zijn op de prijs. Om in deze gevallen tot zaken te kunnen komen, zal een individuele benadering het mogelijk maken om maatwerk te leveren. De mate waarin dit kan plaatsvinden, zal van geval tot geval worden beoordeeld waarbij redelijkheid het uitgangspunt is en precedentwerking moet worden voorkomen. Nut en noodzaak moet voldoende worden aangetoond. Bij maatwerk moet gedacht worden aan het treffen van bepaalde voorzieningen. Dit principe kan bij elke verwerving op vrijwillige en minnelijke basis worden toegepast. Om eerder overeenstemming te krijgen kan ook een afwaardering worden toegepast, deze is maximaal 80% van de waarde in het economisch verkeer (zie ook paragraaf 6.6).

6.3 Schadeloosstelling

Schadeloosstelling¹⁴ is een vergoedingensystematiek die voortkomt uit de onteigeningswet en de toepasbaarheid is in de loop der jaren verder uitgewerkt in jurisprudentie.

De schadeloosstelling kan op twee manieren worden vastgesteld:

- op basis van reconstructie, uitgaande van aankoop van vervangende grond;
- op basis van liquidatie, waarbij geen herinvestering in grond plaatsvindt.

De schadeloosstelling is opgebouwd uit de elementen:

- vermogensschade;
- financierings- of inkomensschade;
- bijkomende schade.

Het spreekt voor zich dat voor deze werkwijze wordt toegepast, er een **besluit van het Algemeen Bestuur van het waterschap noodzakelijk is**, bijvoorbeeld op basis van een projectplan Waterwet.

Bovengenoemde systematiek is ook aan de orde bij gebruikmaking van artikel 5.24 van de Waterwet en de Belemmeringenwet Privaatrecht (hoofdstuk 3).

6.4 Transacties tussen waterschap en andere overheden

Bij verkoop tussen overheden onderling moet onderscheid worden gemaakt tussen verkoop van grond op basis van de markt en transacties die plaatsvinden op grond van de maatschappelijke taakuitoefening. In het eerste geval zal normaliter het uitgangspunt zijn dat partijen privaatrechtelijk handelen en derhalve op de vrije markt opereren. Het transactiekader wijkt dan niet af van de wijze waarop met privaatrechtelijke partijen (particulieren en bedrijven) wordt gehandeld.

Bij bepaling van de koopsom wordt uitgegaan van de waarde van de ondergrond die het vóór de realisatie van de bestemming had. In feite wenst het waterschap, dit geldt uiteraard ook voor de andere overheidspartijen, op dezelfde wijze behandeld te worden als andere partijen. De kosten die gemaakt moeten worden om deze bestemming te kunnen realiseren (bijvoorbeeld het dempen van een watergang), kunnen eventueel in mindering worden gebracht op de in rekening te brengen koopsom. Het is daarbij niet onmogelijk dat percelen om niet worden overgedragen.

Bij een eigendomsoverdracht in het kader van beheers- of taakoverdracht van economisch onrendabele werken inclusief ondergrond, vindt deze plaats zo mogelijk “om niet” dan wel tegen een symbolische koopsom.

6.5 Vergoedingen bij de vestiging van zakelijke rechten

Voor het vestigen van een zakelijk recht zal met de grondeigenaar/gebruiker een overeenkomst worden afgesloten. Aan deze overeenkomst is een vergoeding gekoppeld voor het verkrijgen van het recht. Daarnaast zijn er vergoedingen ten aanzien van jaarlijks terugkerende schaden en schade als gevolg van werkzaamheden. Voor de hiervoor aan de betrokken grondeigenaren en/of gebruikers te betalen vergoedingen wordt gedeeltelijk aansluiting gezocht bij de “Gasunietarieven” die, in samenwerking met LTO, jaarlijks worden herzien. Een en ander staat nauwkeurig beschreven in de beleidsregels Nadeelcompensatie Waterschap Drents Overijsselse Delta.

¹⁴ De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt (OW: Art. 40).

6.6 Groenblauwe diensten

Onder groenblauwe diensten wordt verstaan het leveren van bovenwettelijke publieke prestaties gericht op realisatie van maatschappelijke wensen op terreinen als natuur, landschap, waterbeheer en recreatief medegebruik, waarvoor een kostendekkende vergoeding wordt gegeven. Het betreft beheer en onderhoud, maar kan ook inrichtingsmaatregelen omvatten. Blauwe diensten zijn omschreven in de catalogus groenblauwe diensten. De vergoedingen die gegeven worden zijn gebonden aan een maximum om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. De Catalogus groenblauwe diensten geeft per dienst aan wat dit maximum is.

Het waterschap kan zelfstandig blauwe diensten afnemen van particulieren voor het realiseren van waterdoelen. De blauwe diensten geven op een andere wijze tegen relatief lage kosten invulling aan waterschap doelen. Op dit moment maakt het waterschap nog weinig gebruik van blauwe diensten, een voorbeeld is de beheervergoeding voor natuurtechnisch beheer op verpachte waterkeringen. De samenwerking met particulieren, zoals het onderhoud van waterbergingen, is géén blauwe dienst, het onderhoud kan niet als bovenwettelijk worden aangemerkt omdat de eigenaar volgens de Keur verplicht is de berging te onderhouden.

De vergoeding voor inrichtingen ten behoeve van het watersysteem die een onomkeerbare functieverandering met zich meebrengen en ook als zodanig zijn “zeker gesteld” (Legger en notarieel), betreft de daadwerkelijke waardedaling van de grond die het gevolg is van deze inrichting. De bepaling van deze grondwaardedaling gebeurt op basis van een waardebeoordeling of taxatie, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke restwaarde en gebruiksmogelijkheden na inrichting. De maximale grondwaardedaling die het waterschap toepast is 80% van de **marktwaarde**.

Het derde Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3), een Europees subsidieprogramma voor plattelandsontwikkeling in de periode 2014-2020, biedt mogelijkheden om blauwe diensten met subsidie af te nemen. De waterschappen hebben in kader van POP3 aangegeven dat zij bereid zijn om bij te dragen aan blauwe diensten, in combinatie met cofinanciering van de provincie. Provincie en Collectieven (een coöperatie van agrarische natuurverenigingen) spelen hier een centrale rol. Ons waterschap omvat drie collectieven. Het waterschap levert het opengestelde gebied voor blauwe diensten en de geldende randvoorwaarden. De opengestelde blauwe diensten worden omschreven in het natuurbeheerplan van de provincie. Het collectief is verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuurgebiedsplan. Het waterschap levert cofinanciering en kan diensten afsluiten voor maximaal 6 jaar, met voorlopig als maximale einddatum 2021. Het waterschap is in 2016 een pilot gestart om meer ervaring op te doen met Blauwe Diensten t.b.v. van KRW-doelen (kruidenrijke randen en duurzaam slootbeheer).

- Vergoedingen en schade zijn gebaseerd op de marktwaarde, dan wel op basis van wet- en regelgeving.
- Transacties met andere overheden in het kader van de beheers- of taakoverdracht vindt plaats om niet of tegen een symbolische prijs.
- Afwaardering van gronden kan tot maximaal 80% van de **marktwaarde**

7 Verwervingsstrategie

7.1 Uitgangspunten

Het waterschap staat voor de taak de komende jaren een aanzienlijk aantal projecten te realiseren. Hoewel het gebied van het waterschap circa 275.500 ha is, liggen de beperkingen vooral in de locatiegebondenheid van de projecten en de grondmobiliteit.

Bij de grondtransacties zal het waterschap zich als een betrouwbare partij moeten gedragen. Dit houdt onder meer in dat er helder en transparant wordt gehandeld volgens controleerbare uitgangspunten.

In de eerste plaats moet vooraf worden bepaald of daadwerkelijk tot verwerving zal worden overgegaan. Daarbij moet vervolgens gekozen worden of de grond vrijwillig wordt verworven of dat, op termijn, de grond dermate strikt benodigd is dat als ultimum remedium onteigening aan de orde zal zijn. Deze keuze is bepalend ten aanzien van onder meer kosten en inzet van middelen. In de gangbare verwerving zal vrijwilligheid als uitgangspunt worden genomen. **De marktwaarde geldt dan als uitgangspunt.**

Indien het besluit is genomen het middel van onteigening als ultimum remedium in te zetten geldt als uitgangspunt een volledige schadeloosstelling.

Naar aanleiding van de verwervingstaakstelling op programmaniveau, zoals deze blijkt uit onder meer de meerjarenbegroting, zal per project door het waterschap een (strategisch) grondzakenplan worden geschreven. Aan de hand van analyses van de grondmarkt en eigendom binnen en in de directe omgeving van het plangebied wordt daarin aangegeven wat de strategie is om te komen tot de verwervingsdoelstelling.

Van belang voor het (**strategisch**) **grondzakenplan** is:

- de noodzaak tot het verkrijgen van eigendom
- de bestaande eigendomssituatie
- de termijn waarbinnen de verwerving moet zijn afgerond
- de alternatieven voor de locatie
- de beschikbaarheid
- de grondmarkt
- beschikbare gronden binnen het projectgebied
- samenwerkingsmogelijkheden met gebiedspartijen (kavelruil, gebiedsontwikkelingen)
- aankoopbeleid (vrijwilligheid, inzet dwangmiddelen, actief, passief).
- mogelijkheden voor meervoudig grondgebruik en/of stapeling van functies

Veel van deze criteria blijken uit het plan of project waaruit de noodzaak tot verwerving voortvloeit.

7.2 Passief aankoopbeleid

Passief aankoopbeleid houdt in dat het waterschap alleen dan gronden koopt, indien deze aan het waterschap worden aangeboden. In het algemeen voldoet deze werkwijze niet bij kleinschalige projecten of bij projecten die op korte termijn moeten worden uitgevoerd. Bij grootschalige projecten of in die gevallen waarbij voorzieningen moeten worden gerealiseerd die niet locatie gebonden zijn kan een passieve houding gunstig uitpakken. Om juist bij ad-hoc verwervingen adequaat te kunnen handelen, is het noodzakelijk financiële middelen ter beschikking te hebben.

7.3 Actief aankoopbeleid

Actief grondbeleid gaat uit van een actieve benadering van de markt. Hierbij gaat het waterschap zelf voor projecten de markt op om gronden te verwerven. Binnen deze werkwijze past een goed contact met de markt en een actieve houding naar verkopers. Grondverwerving is over het algemeen een, voor de verkoper, emotioneel proces, waarbij niet “op bestelling” tot overeenstemming kan worden gekomen. De wetenschap dat de aankoop van grond in een procesmatig verloop gemiddeld een termijn van 1 jaar bestrijkt, geeft aan dat vroegtijdig met de grondverwerving moet worden begonnen. Dit houdt onder meer in dat grondverwerving al in voorbereidingsfase wordt geactiveerd. Het waterschap moet daarbij de gelegenheid te baat nemen enige jaren voorafgaand aan de realisering van het project grond te verwerven in een redelijke straal rondom het project (meestal het stroomgebied van een waterlichaam). Het totale proces van planvorming en verwerving heeft een tijdsbeslag van circa 2,5 jaar.

7.4 Samenwerking met gebiedspartners

In gebieden waar het waterschap een nieuw project opstart, wordt onderzocht of andere overheden of gebiedspartners een verwervingsopgave hebben. In deze gevallen wordt de grondverwerving in overleg en indien mogelijk, c.q. wenselijk, in samenwerking met deze overheden en gebiedspartners uitgevoerd.

In het landelijke gebied binnen het werkgebied van het waterschap is de grond in eigendom bij verschillende partijen:

- rijksoverheid (o.a. Rijkswaterstaat), provincie, gemeenten;
- landgoederen;
- natuurbeschermingsorganisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de Landschappen);
- agrarische sector;
- particulieren, etc.

Het overgrote deel van de grond is in eigendom bij agrarische bedrijven, daarnaast zijn zij ook vaak gebruiker van grond via reguliere of kortlopende pacht, erfpacht of middels een grondgebruiksverklaring.

Het grote aantal verschillende eigenaren en gebruikers maakt de grondverwerving complex. Deze complexiteit wordt nog versterkt door de steeds grotere grondbehoefte voor diverse specifieke lokale of nationale doelen op het gebied van natuur, landbouw, woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur.

7.5 Grondverwerving

Vanuit het oogpunt van planning, voorbereiding van projecten en de beschikbaarheid van financiële middelen kan de grondverwerving, d.w.z. het beschikbaar krijgen van de gronden, ingedeeld worden in drie vormen:

1. Gerichte grondverwerving;
2. Anticiperende grondverwerving;
3. Strategische grondverwerving.

7.5.1 Gerichte grondverwerving

Gerichte grondverwerving, is plaatsgebonden en ziet op een bewuste wijze van grondverwerving direct ten behoeve van een project. Bij gerichte grondverwerving is het projectplan vastgesteld en een projectkrediet beschikbaar gesteld door het bestuur van het waterschap. De informatie over de verwervingsopgave in hectares en locaties zijn beschikbaar. De kosten van deze aankopen, of afwaarderingen, worden direct ten laste van het projectbudget geboekt.

7.5.2 Anticiperende grondverwerving

Voor een slagvaardiger projectuitvoering is het van belang dat de grond beschikbaar is als het project waarvoor het gaat worden gebruikt van start gaat. Anticiperende grondverwerving is een taak- of project gerelateerde grondaankoop en maakt het mogelijk reeds in de voorbereidingsfase van het project of programma gronden te verwerven, direct op de locatie of als ruilgrond. Deze grond ligt dus in de fysieke nabijheid van het project of is project gerelateerd. Gronden binnen deze categorie passen binnen het beleidskader van het waterschap en de regels van de grondbank, en zijn onderdeel van een bestuurlijk vastgesteld programma's van waterketen en -systeem met een vastgesteld financieel kader, zoals het HWBP, of de ruimtelijke projecten. De investeringen voor deze projecten worden genoemd op de meerjarenbegroting (over een periode van 5 jaar). Uitgangspunt bij deze vorm van verwerving is ambtelijke verantwoordelijkheid, tenzij een transactie bestuurlijke gevoeligheden met zich meebrengt t.a.v. locatie, project of eigenaar, in dergelijke gevallen zal de transactie aan het dagelijks bestuur worden voorgelegd.

7.5.3 Strategische grondverwerving

Bij strategische grondverwerving wordt in een vroeg stadium de grondmarkt verkend voor aankoop van compensatiegronden/ruilgronden ten behoeve van latere doelenrealisatie. Strategische aankopen zijn niet gestoeld op een vast beleidskader (in voorbereiding zijnde of anderszins), met andere woorden: op het moment van de aankoop is nog niet bekend hoe de grond precies zal worden ingezet. Dergelijke aankopen hebben een bepaald risico maar kunnen in later stadium een proces aanzienlijk versnellen. Strategische aankopen worden ter goedkeuring aan het dagelijks bestuur voorgelegd.

7.6 De Grondbank

Hiervoor is behandeld dat naast de direct voor het werk benodigde gronden de mogelijkheid bestaat dat het waterschap, zonder dat een projectkrediet beschikbaar is, anticiperend of strategisch gronden verwerft. De investeringen in grond worden geactiveerd op de balans van het waterschap en maken daarmee deel uit van de 'materiele vaste activa'¹⁵, deze balanspost wordt 'Grondbank' genoemd. Verkopen, c.q. ruilingen, worden ook op deze balanspost geboekt. De omvang van de investering in (strategische) gronden is gerelateerd aan de wettelijke opgave die in de ruimtelijke plannen en projecten moet worden gerealiseerd.

De 'Grondbank' speelt een belangrijke rol bij de grondverwerving. Aangekochte grond wordt niet altijd direct voor een project in gebruik genomen maar tijdelijk ondergebracht in de 'Grondbank'. Het gebruik van de 'Grondbank' maakt het mogelijk percelen of delen van percelen tijdig aan te kopen, zodat snel geanticipeerd kan worden op verwervingskansen.

Door deze tijdige verwerving van gronden in een bepaald gebied ontstaat er voor het waterschap een sterkere positie zonder dat dit direct van invloed is op de grondmarkt. Het waterschap is in deze situaties een normale private marktpartij. Voordeel hiervan is dat slagvaardig en daadkrachtig kan worden gehandeld en samengewerkt met gebiedspartijen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in de goede relatie met het gebied, draagt het bij aan het tijdig beschikbaar krijgen van grond voor de projecten waardoor de meeste projecten op basis van vrijwilligheid worden gerealiseerd. De extra inspanning die hiervoor geleverd moet worden en het eventuele risico van waarde fluctuaties weegt ruimschoots op tegen de voornoemde voordelen.

¹⁵ 'Ambtelijke Notitie Kostentoerekening WDODelta' (december 2015) en het 'Afschrijvings-en activeringsbeleid' (AB 4 jan 2016)

Als een project in uitvoering gaat en het projectkrediet beschikbaar is, wordt de voor het project benodigde grond vanuit de grondbank administratief 'overgeheveld' naar het betreffende project.

Voor het gebruik van de Grondbank zijn de volgende regels van toepassing:

1. Projecten die zijn opgenomen in een bestuurlijk vastgesteld programma en staan op de meerjarenbegroting, die binnen 5 jaar worden uitgevoerd en waar nog géén krediet voor is, kunnen in aanmerking komen voor verwerving voor de grondbank;
2. De beoogde verwerving wordt getoetst op geschiktheid (hydrologisch, technisch, etc.) of ruilmogelijkheden (verhandelbaarheid). Onder geschiktheid wordt o.a. verstaan de hoogte ligging, ligging in het stroomgebied, waterbergingscapaciteit en bereikbaarheid. Onder verhandelbaarheid wordt verstaan de prijs in relatie tot de economische gebruikswaarde en de potentiële ruilwaarde;
3. Het aankoopbedrag van de verworven gronden worden vermeerderd met de verwervingskosten geboekt op de 'Grondbank'. Onder verwervingskosten worden verstaan de externe kosten zoals: nota's van notarissen, kadaster, ruilverkavelingsrente, zakelijke rechten, etc.;
4. Het 'doorleveren' van gronden uit de grondbank naar projecten gebeurt door de gronden te belasten met het saldo van de bovengenoemde verwervingskosten;
5. De kapitaalslasten komen jaarlijks ten laste van de exploitatie van het waterschap (via het werkveld 'Eigendomsbeheer niet reglementaire taken');
6. Gedurende de tijd dat de gronden in de grondbank zijn opgenomen, zal de grond conform de mogelijkheden zoals genoemd in hoofdstuk 4 worden ingezet, de opbrengsten komen ten gunste van de exploitatie van het waterschap (via het werkveld 'Eigendomsbeheer niet reglementaire taken');
7. Periodiek wordt de grondvoorraad in de grondbank beoordeeld op de bruikbaarheid voor projecten, inzet als ruilgrond en alternatieve compensatie mogelijkheden. Jaarlijks vindt er besluitvorming plaats over het behouden dan wel verkopen van gronden. Verkoop gebeurt altijd openbaar, waarbij de grond eerst aan mede overheden wordt aangeboden;
8. In gebieden waar naast het waterschap ook andere overheden of gebiedspartners een verwervingsopgave hebben wordt de grondverwerving in overleg en indien wenselijk in samenwerking met deze overheden en gebiedspartners uitgevoerd. Afrekening geschiedt bij het passeren van de notariële akte.

- Een verwervingsstrategie beschrijft op programmaniveau hoe de verwervingsdoelstelling kan worden gerealiseerd.
- Een (strategisch) grondzakenplan geeft per project duidelijkheid over de uitgangspunten bij de verwerving.
- In de grondverwerving onderscheiden we: gerichte, anticiperende en strategische aankopen.
- Bij de anticiperende aankopen voor projecten uit de meerjarenbegroting en strategische aankopen kan de grondbank worden ingezet.
- Strategische aankopen en transacties die een bepaalde bestuurlijke gevoeligheid met zich mee brengen worden aan het dagelijks bestuur voorgelegd.
- Voor het gebruik van de Grondbank zijn regels opgesteld.

8 Schadevergoedingen

Waar het waterschap grond nodig heeft voor de uitvoering van werken, is het noodzakelijk om te beschikken over een beleid met betrekking tot schadevergoeding. In de meeste gevallen gaat het initiatief voor de werkzaamheden uit van het waterschap. Door de uitvoering kan schade ontstaan als gevolg van planologie, grondverwerving en uitvoering van werkzaamheden. Er zijn diverse categorieën schadevergoedingen¹⁶.

Voor elke schade en/of de vaststelling ervan geldt dat in principe zoveel mogelijk vooraf in een overeenkomst met de belanghebbende moet worden geregeld. Hiervoor staan aan het waterschap diverse, reeds gereguleerde instrumenten en modellen ter beschikking. Daar waar mogelijk zal worden aangehaakt bij wettelijke mogelijkheden. Uitgangspunt is dat schades op een juiste, rechtmatige wijze worden bepaald en gewaardeerd en dat optredende schade slechts eenmaal wordt vergoed.

Onderstaande paragrafen geven een overzicht van schaden die kunnen optreden. Hoewel schaden naast elkaar kunnen optreden zal optredende schade alleen worden vergoed wanneer deze niet op andere wijze is verzekerd.

8.1 Planschade

Bestemmingsplannen en andere planologische besluiten kunnen schade veroorzaken. Het gaat bij planschade om schade die op directe of indirecte wijze ontstaat ten gevolge van een ruimtelijke maatregel waardoor de grond(-eigenaar) in een planologisch nadeliger situatie komt te verkeren. Er kan schade worden geleden in de vorm van inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak.

In de Wet ruimtelijk ordening¹⁷ zijn de volgende planologische besluiten opgenomen waarvoor planschade geldt:

- een bepaling van een bestemmingsplan, beheers verordening of een inpassingsplan;
- een bepaling van een wijzigingsplan, uitwerkingsplan of een nadere eis;
- het besluit ter verlening van een omgevingsvergunning voor:
 - aanlegactiviteiten ('het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden'),
 - afwijkactiviteiten (het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheers verordening, een exploitatieplan, een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) van het Rijk, provinciale verordening of voorbereidingsbesluit),
 - sloopactiviteiten ('voor het slopen van een bouwwerk in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, beheers verordening of voorbereidingsbesluit is bepaald');
- de aanhouding van het besluit ter verlening van een omgevingsvergunning;
- bepalingen in algemene regels van provinciale verordeningen of AMvB's en exploitatieplannen, voor zover die bepalingen een weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning bevatten;
- een koninklijk besluit ten behoeve van de landsverdediging.

Een aanvraag om tegemoetkoming in schade dient binnen 5 jaar na het onherroepelijke besluit te worden ingediend bij burgemeester en wethouders. Hierbij dient de aanvrager zijn aanvraag te motiveren en de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming te onderbouwen.

¹⁶ Zie ook de beleidsregels Nadeelcompensatie Waterschap Drents Overijsselse Delta 2016

¹⁷ Artikel 6.1 Wro

Schade die valt binnen het normale risico blijft voor rekening van de aanvrager. De wetgever verstaat hier in ieder geval onder:

- van schade in de vorm van een inkomensderving: een gedeelte gelijk aan twee procent van het inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade;
- van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, tenzij de vermindering het gevolg is:
 - a. van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond, of
 - b. van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels als bedoeld in artikel 6.2 WRO¹⁸.

8.2 Nadeelcompensatie

Het waterschap veroorzaakt soms schade, terwijl het wel rechtmatig handelt. Deze handeling (of besluit) kan voor belanghebbende nadelige gevolgen hebben. Denk bijvoorbeeld aan het (tijdelijk) verhogen of verlagen van het streefpeil. Voor die gevallen waarin schade wordt veroorzaakt door een rechtmatig besluit of rechtmatig handelen van het waterschap, is een wettelijke vergoedingsregeling in het leven geroepen: de nadeelcompensatie. Onder omstandigheden kan door het dagelijks bestuur op verzoek van een belanghebbende op basis van artikel 7:14 van de Waterwet een vergoeding worden toegekend aan degene die als gevolg van een besluit of handeling schade lijdt of zal lijden. Met betrekking tot de wijze waarop het dagelijks bestuur zal besluiten op aanvragen om nadeelcompensatie worden beleidsregels opgesteld. Bij het toekennen van nadeelcompensatie moet het in ieder geval gaan om schade die *onevenredig* is. Dit is schade die (1) boven het zogenoemde normale maatschappelijk risico en het normale ondernemersrisico uitstijgt (de 'abnormale last') én die (2) op een beperkte groep burgers drukt (de 'speciale last'). Wanneer schade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico is afhankelijk van verschillende omstandigheden. In de jurisprudentie wordt het normaal maatschappelijk risico beschreven als: *algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al is nog niet bekend welke vorm en omvang een ontwikkeling zal hebben, waar en wanneer zij zal plaatsvinden of wat de aard en omvang van de nadelen die daaruit voortvloeien zullen zijn*. Schade die niet uitstijgt boven het normale maatschappelijk risico en het normale ondernemersrisico, wordt niet vergoed.

Het waterschap zoekt met de vergoeding van gewasschade zoveel mogelijk aansluiting bij de gewastarievenlijst van de "LTO-Gasunie". De vergoeding voor gewasschade van weide, gras- en hooiland wordt berekend volgens onderstaande staffel:

Maand	Jan	Feb	Mrt	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Totaal
%	0	0	0	10	21	18	17	13	11	10	0	0	100

Het waterschap heeft een door het algemeen bestuur vastgestelde **Nadeelcompensatieverordening Waterschap Drents Overijsselse Delta 2019**¹⁹. In deze verordening is onder meer beschreven aan welke vereisten een aanvraag om nadeelcompensatie moet voldoen en hoe deze aanvraag door het dagelijks bestuur en door een eventueel in te schakelen adviescommissie nadeelcompensatie procedureel moet worden behandeld.

¹⁸ Artikel 6.2 Wro

¹⁹ Vastgesteld door het algemeen bestuur op 12 september 2019.

8.3 Afwaardering

Indien de benodigde grond is gelegen binnen een plan of project van het waterschap en na inrichting niet meer bruikbaar is voor het huidige gebruik waardoor de grond minder bruikbaar wordt, dan leidt dit tot schade welke redelijkerwijs niet of niet volledig ten laste van de eigenaar hoeft te blijven. Deze schade zal vooraf op basis van een vrijwillig te sluiten overeenkomst worden geregeld. Dit is een alternatief voor eigendomsverkrijging bij grondverwerving. Daar waar schade leidt tot waardevermindering van de onroerende zaak (of de daarmee in economische of juridische zin verbonden zaken) waar de ingreep betrekking op heeft, zal de schade in beginsel op basis van een objectieve taxatie worden vastgesteld. De maximale afwaardering is 80% van de **marktwaarde** (zie ook paragraaf 6.6).

8.4 Schadecomponenten

De schade die een belanghebbende lijdt, kan bestaan uit de volgende componenten:

- vermogensschade;
- inkomensschade;
- bijkomende schade.

8.4.1 Vermogensschade

De vermogensschade is de schade die wordt geleden doordat een belanghebbende (een gedeelte van) zijn eigendom verliest. De schade is dan de werkelijke waarde van hetgeen hij afstaat, vermeerderd met de waardevermindering van het eventueel overblijvende.

8.4.2 Inkomensschade

De inkomensschade is schade die wordt geleden vanwege het feit dat gedurende een bepaalde periode geen of minder inkomen kan worden behaald dan in het geval de ingreep niet zou hebben plaatsgevonden. Inkomensschade kan ook optreden als gevolg van de keuze "liquidatie" bij onteigening er in het geheel geen inkomen meer zal worden behaald. In geval van reconstructie zal in plaats van inkomensschade, financieringsschade optreden. Dit zijn onder meer de meerkosten die gemaakt moeten worden om vervangend vastgoed te verwerven.

8.4.3 Bijkomende schade

Bijkomende schade is alle overige optredende schade die wordt geleden ten gevolge van het ontnemen van vastgoed aan een particulier of bedrijf. Hieronder vallen alle schaden voor zover deze niet in de vermogensschade of in de inkomens/financieringsschade kunnen worden meegenomen.

- Schaden en/of de vaststelling ervan worden zo veel mogelijk vooraf in een overeenkomst met belanghebbende geregeld.
- In geval van schade wordt aansluiting gezocht bij wet- en regelgeving.
- Schade kan maar één keer vergoed worden.
- Er wordt nooit meer schade vergoed dan er is geleden.
- Het beleid is erop gericht gelijke gevallen op gelijke wijze te behandelen.

9 Staatssteun

Grondtransacties tussen het waterschap (als overheid) en ondernemingen kunnen aspecten van staatssteun met zich brengen. Om dit te voorkomen gaat het er kort gezegd om dat bij grondtransacties tussen overheden en ondernemingen een marktconforme prijs wordt betaald bij verkoop, verhuur, erfpacht of aankoop van grond of een gebouw. Wanneer meer wordt betaald, kan dat meerdere in bepaalde gevallen worden gezien als staatssteun; zonder toestemming van de Europese Unie is dat niet toegestaan.

9.1 Afbakening begrip

De voorschriften met betrekking tot steunmaatregelen zijn in een EG-verdrag²⁰ vastgelegd, er wordt vermeld:

“Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”

In de definitie van staatssteun zitten vijf criteria besloten. Voldoet een steunmaatregel volgens de Commissie aan al deze criteria, dan is er sprake van staatssteun. Deze criteria zijn:

1. er is sprake van een voordeel aan een onderneming dat deze niet langs normale commerciële weg verkregen zou hebben;
2. het voordeel wordt met staatsmiddelen bekostigd;
3. er is sprake van een selectief voordeel;
4. het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen;
5. het voordeel heeft een ongunstig effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Uit het EG-verdrag blijkt geen definitie van het begrip voordeel. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt echter dat dit begrip zeer ruim moet worden uitgelegd. Het Hof heeft aangegeven dat steeds kan worden aangenomen dat er sprake is van ‘steun’ indien de staat eenzijdig (‘om niet’) een ‘voordeel’ verstrekt. Anders gezegd, indien de begunstigde geen directe tegenprestatie hoeft te verlenen, kan er sprake zijn van een ‘voordeel’ dat onder de staatssteunregels valt.

De Europese Commissie heeft in een aantal documenten²¹ uiteengezet onder welke omstandigheden bepaalde maatregelen als het verstrekken van een ‘voordeel’ moeten worden opgevat en om die reden als steunmaatregel moeten worden beschouwd en wanneer dat normaliter niet het geval is.

Er is geen sprake van een voordeel als (ver)koop van grond en gebouwen via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure plaats vindt. Wordt van deze procedure geen gebruik gemaakt, dan moet een onafhankelijke taxatie worden verricht om de marktwaarde vast te stellen. De getaxeerde waarde vormt dan de prijs, waarbij een marge van 5 % afwijking aanvaardbaar is. Indien er een voornemen bestaat om meer af te wijken, dan is er sprake van een ‘steunvoornemen’ en dient de transactie aan de Commissie ter toetsing te worden voorgelegd.

²⁰ artikelen 87 tot en met 89 EG-Verdrag

²¹ Voor de grondverwerving van belang ‘Mededeling van de Europese Commissie over staatssteunelementen bij verkoop en aankoop van gronden en gebouwen door openbare instanties’ van 1997.

9.2 Verantwoordelijkheid

De tekst van artikel 87 lid 1 EG spreekt van steunmaatregelen ‘van de staten’ of ‘in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd’. Hieronder vallen ook steunmaatregelen verleend door decentrale overheden zoals waterschappen, gemeenten en provincies (evenals product-, en bedrijfsschappen). Voor de Commissie (en voor het Hof van Justitie) blijft de lidstaat Nederland (c.q. de Nederlandse regering) aansprakelijk, de decentrale overheid is er wel zelf verantwoordelijk voor het naleven van staatssteunregels.

9.3 Vrijstellingsverordeningen

De Commissie heeft bepaalde soorten van steunmaatregelen vrijgesteld van aanmelding. Voor het waterschap is de ‘De-minimisvrijstellingsverordening²²’ van belang. In deze verordening is bepaald dat, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, een waterschap per drie belastingjaren €200.000 mag toekennen aan een onderneming zonder dat er sprake is van staatssteun die bij de Commissie moet worden aangemeld. Ten aanzien van steun aan ondernemingen werkzaam in de landbouwproductiesector geldt overigens een andere drempel; met ingang van 2014 is dat €15.000 per drie belastingjaren.

9.4 Relevantie

Wanneer waterschappen steun verstrekken die afkomstig is uit de structuurfondsen of andere Europese subsidies, dan moeten zij ook voor een gedeelte aan de steun bijdragen (additionaliteitsbeginsel). Ook dergelijke steun kan staatssteun in de zin van het EG-verdrag zijn, indien het een voordeel aan bepaalde ondernemingen oplevert. Het feit dat een bijdrage wordt geleverd aan de doelstellingen van de structuurfondsen maakt het misschien wel aannemelijk dat de Commissie de steun zal goedkeuren, maar het betekent niet dat er geen sprake zou kunnen zijn van verboden staatssteun. Zelfs wanneer er sprake is van een overeenkomst met wederzijdse verplichtingen, kan staatssteun niet bij voorbaat uitgesloten worden. Steeds zal nagegaan moeten worden of de tegenprestatie van de onderneming opweegt tegen de prestatie van het waterschap.

9.5 Risico's van niet-aanmelden van een steunmaatregel

Wanneer meldingsplichtige steun niet wordt aangemeld, brengt dit aanzienlijke juridische en financiële consequenties voor het waterschap met zich mee. Er zijn verschillende manieren waarop de Commissie gewezen kan worden op onrechtmatig verleende steun. Zo kan bijvoorbeeld niet alleen een benadeelde concurrent van de begunstigde onderneming een klacht indienen bij de Commissie, maar ook een ontevreden burger of een andere belanghebbende. De Commissie kan overigens ook op eigen initiatief een onderzoek instellen als zij informatie heeft verkregen over onrechtmatige steun.

Als de Commissie na een onderzoek besluit dat de steun ongeoorloofd is, verplicht zij in een terugvorderingsbeschikking de lidstaat (die vervolgens de beschikking zal doorgeleiden naar in dit geval het waterschap) deze steun inclusief rente van de begunstigde onderneming terug te vorderen. Als de terugvorderingsplicht niet wordt nagekomen, kan de Commissie zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden. Dit kan zelfs leiden tot een boete of dwangsom, opgelegd door het Hof.

Handelen in strijd met de staatssteunregels brengt niet alleen financiële risico's met zich mee, maar leidt ook vaak tot een vertrouwensbreuk tussen de ontvanger van steun en het waterschap. In die zin kan er dus ook sprake zijn van imagoschade. Daarnaast bestaat er het risico dat de accountant weigert om de jaarrekening van het waterschap goed te keuren indien er sprake is van onrechtmatig verleende steun. Het is dus van groot belang dat het waterschap de staatssteunregels correct naleeft.

²² *De-minimis* is een bijzonder soort groepsvrijstelling. Het is eigenlijk ‘staatssteun’, die omwille van haar beperktheid in omvang a priori wordt geacht niet concurrentieverstorend te zijn en de intracommunautaire handel niet ongunstig te beïnvloeden.

- Bij een afwijking van de marktconforme prijs kan er sprake zijn van staatssteun.
- Bepaalde soorten van staatssteun zijn vrijgesteld van aanmelding.

BIJLAGE 1:

STAPPENPLAN

