



Handleiding Grondbeleid

Zwolle, 10 september 2024
Team Grondzaken
Status: definitief

Handleiding Grondbeleid

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

Status document	Versie: 3.0 (definitief)
Vastgesteld door :	Datum:
Team grondzaken	15 juni 2024
Afdelingshoofd Vergunningen, handhaving en grondzaken	15 juni 2024
Directielid (PFO)	25 juni 2024
DB (Besluit)	10 september 2024

Inhoud

Inleiding	3
Leeswijzer.....	4
Samenvatting.....	1
Uitgangspunten	4
1 Eigendom	7
1.1 Eigendom	7
1.2 Voordelen eigendom	7
1.3 Nadelen eigendom	8
1.4 Risico's van eigendom.....	8
2 Beschikkingsverkrijging zonder eigendom	10
2.1 Publiekrechtelijke mogelijkheden.....	10
2.2 Privaatrechtelijke mogelijkheden	12
2.3 Bruikbaarheid	13
2.4 Voor- en nadelen.....	13
3 Beschikkingsverkrijging met eigendom	15
3.1 Grondaankoop op vrijwillige basis	15
3.2 Onteigening.....	16
3.3 Landinrichting en Kavelruil	18
3.4 Waardering.....	19
3.5 Behandelvergoeding	19
4 Bekendmakingen.....	20
5 Beheer.....	21
5.1 Algemeen	21
5.2 Ingebruikgeving aan derden	22
5.3 Contractvormen.....	22
5.4 Uitgangspunten contracten.....	27
5.5 Beslisboom contractvorm	29
5.6 Uitgangspunten pachtprijs	30
6 Verkoop gronden	34
6.1 Verkoopmethodiek	34
6.2 Gronden met waterschapsfunctie	34
6.3 Buitendijkse gronden.....	34
6.4 Overtollige gronden	35
6.5 Overige gronden.....	35
7 Prijsbeleid bij verwerving	38
7.1 Marktwaaarde	38
7.2 Maatwerk.....	38
7.3 Schadeloosstelling	39
7.4 Volledige schadevergoeding	39
7.5 Transacties tussen waterschap en andere overheden.....	39
7.6 Schadevergoeding bij tijdelijk gebruik en zakelijk recht.....	39
7.7 Groenblauwe diensten.....	41
8 Verwervingsstrategie	43
8.1 Uitgangspunten	43
8.2 Passief aankoopbeleid	43
8.3 Actief aankoopbeleid	44
8.4 Samenwerking met gebiedspartners	44
8.5 Grondverwerving	44
8.6 De Grondbank.....	45
9 Schadevergoedingen.....	47
9.1 Nadeelcompensatie.....	47
9.2 Afwaardering	49

9.3	Schadecomponenten	49
10	Staatssteun.....	51
10.1	Afbakening begrip	51
10.2	Verantwoordelijkheid.....	51
10.3	Vrijstellingsverordeningen	52
10.4	Relevantie	52
10.5	Risico's van niet-aanmelden van een steunmaatregel.....	52
Bijlage 1:	53

Inleiding

In de Handleiding 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 doelstellingen van het waterschap, is een goed en helder grondbeleid een vereiste.

Het Waterschap Drents Overijsselse Delta heeft op 21 april 2020 het grondbeleid vastgesteld. In 2024 is dit beleid geactualiseerd. Het beleid is onderverdeeld in het document Grondbeleid ter bestuurlijke besluitvorming en deze Handleiding grondbeleid waar de achtergrond te vinden is. Deze Handleiding geeft op heldere wijze inzicht in de strategie bij grondverwerving, -bezit, -beheer en -verkoop. De Handleiding is daarmee richtinggevend aan de te maken keuzes. De Handleiding 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 de regionale grondmarkt. Zo zijn er de eigen uitvoeringsprojecten waaronder bijvoorbeeld de Water Op Maat projecten, het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), uitbreiding van stedelijke kernen, schaderegelingen op gebied van onderhoud watergangen en vernatting. Daarnaast zijn nationale en EU ontwikkelingen zoals de Kader Richtlijn Water (KRW) van invloed. Het is van wezenlijk belang het grondbeleid op deze ontwikkelingen af te stemmen.

Het Nederlandse recht is niet statisch. Met enige regelmaat wijzigt wet- en regelgeving. Wetten als de Waterwet, Onteigeningswet, Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) zijn op 1 januari 2024 geheel of voor een groot deel opgegaan in de Omgevingswet, welke van invloed is op het te voeren grondbeleid.

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

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 en worden de voor- en nadelen van eigendom beschreven.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op verschillende beschikbare vormen van eigendom. 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 eigendom centraal. Grondverwerving kan plaatsvinden op vrijwillige basis, via (wettelijke) kavelruil, maar ook op onvrijwillige basis, zoals onteigening of opleggen van een gedoogplicht op grond van de Omgevingswet. Bovenstaande instrumenten worden in dit hoofdstuk kort toegelicht. Ook wordt stilgestaan bij de uit deze instrumenten voortvloeiende schadeloosstelling.

In hoofdstuk 4 wordt aangegeven hoe het waterschap omgaat met bekendmakingen waaronder de uitgifte van onroerende zaken via de officiële kanalen, zodat alle (potentiële) gegadigden, conform wetgeving, in de gelegenheid worden gesteld om mee te dingen naar pacht, huur, verkoop, ruiling etc. van onroerende zaken.

In hoofdstuk 5 wordt op hoofdlijnen ingegaan op het beheer van de gronden die bij het waterschap in eigendom zijn en worden de mogelijkheden tot ingebruikgeving en uitgifte van deze gronden besproken.

In hoofdstuk 6 wordt beschreven hoe het waterschap omgaat met de verkoop van bezittingen. Dit kan op eigen initiatief van bijvoorbeeld overtollige gronden, anderzijds op verzoek van derden.

In hoofdstuk 7 wordt het prijsbeleid van het waterschap, van belang bij de verkrijging van de noodzakelijke gronden of rechten behandeld. Het is voor de overheid van belang om een helder en eenduidig prijsbeleid te voeren, de uitgangspunten moeten controleerbaar zijn.

In hoofdstuk 8 wordt de verwervingsstrategie beschreven. De wijze waarop het waterschap hierin opereert is van belang voor de voortgang van de te realiseren projecten. Ook wordt de inzet van de groundbank in dit hoofdstuk beschreven.

In hoofdstuk 9 worden de schadevergoedingen omschreven. Er zijn diverse gereguleerde instrumenten waarvan het waterschap gebruik kan maken. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste en voor het waterschap relevante schaden behandeld.

In hoofdstuk 10 wordt beschreven dat het waterschap geen staatssteun mag leveren en wat dit inhoudt voor haar werkzaamheden. Het is van belang om door middel van zorgvuldig handelen, toepassen van regelgeving omtrent staatssteun en marktconform prijsbeleid grondtransacties en het vergoeden van schade op een juiste wijze uit te voeren.

Samenvatting

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

Beleidsuitgangspunten

In de Handleiding zijn nieuwe en bestaande beleidsuitgangspunten en werkwijzen geformuleerd. Deze zijn verzameld en gerubriceerd. Achter elk uitgangspunt is aangegeven uit welk hoofdstuk van de Handleiding het uitgangspunt afkomstig is en waar de achtergrond is te vinden.

Deze uitgangspunten en werkwijzen zijn de harde regels bij de uitvoering van het grondbeleid.

Eigendom

Het Burgerlijk Wetboek definieert eigendom als het meest omvattende recht dat een persoon of een rechtspersoon kan hebben op een zaak. Het hebben van eigendom geeft een absoluut recht en daarmee in beginsel de vrijheid om het gebruik van dat recht zelf te bepalen. Eigendom kan onder andere worden ingezet voor de verkrijging van financiële middelen 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 derden op haar waterstaatswerken.

Er zijn niet alleen voordelen aan eigendom verbonden. Zowel de verkrijging als het in eigendom hebben van onroerende zaken brengt kosten met zich mee zoals onderhoud. Het hebben van eigendom heeft risico's, zoals waardeschommelingen en verlies of schade door verjaring. Het hebben van eigendom is niet altijd noodzakelijk voor de uitoefening van de taken van het waterschap en kan worden volstaan met andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke mogelijkheden.

Uitwerking beschikkingsverrijging zonder eigendom

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

Aankoop en onteigening

Er zijn verschillende situaties waarvoor over eigendom van de grond dient te worden beschikt. Voor de uitoefening van de wettelijke en maatschappelijke taak is het verkrijgen van eigendom of een zakelijk recht noodzakelijk. Grondaankoop gebeurt in principe op vrijwillige basis tegen een marktconforme prijs. Bij realisatie van meerdere gebiedsdoelen kan het instrument kavelruil uit de Omgevingswet worden toegepast. Indien het verkrijgen van eigendom noodzakelijk is en eigendom niet op vrijwillige basis verkregen kan worden, kan onteigening ingezet worden ná bestuurlijke instemming.

Beheer

Het Waterschap heeft een groot aantal gronden in eigendom. Voor een deel van het eigendom van het waterschap bestaat er een mogelijkheid voor gebruik door derden. Ingebruikgeving vindt voornamelijk plaats door middel van verpachting en

bruikleen. Daarnaast is er in beperkte mate sprake van verhuur of ingebruikgeving van gronden met een zakelijk recht (erfpacht of opstal). (Mede)gebruik is altijd gebaseerd op een overeenkomst. De huidige pachtwetgeving zal worden herzien door de minister. Een tijdsbestek waarin wetswijzigingen worden doorgevoerd is nog niet bekend. Mocht de toekomstige pachtwetgeving consequenties hebben voor het huidige pachtbeleid, dan zal dit worden verwerkt in deze handleiding.

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. Het uitgangspunt is openbare verkoop, waarbij vooruitlopend daarop eerst medeoverheden de mogelijkheid wordt geboden de gronden te kopen, onder voorwaarde dat daarmee een maatschappelijk belang wordt gediend. Waterkeringen en gronden met een waterschapsfunctie worden in beginsel niet verkocht. 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 geldt als uitgangspunt de marktwaarde als basis voor de transactie. Essentieel voor het creëren en behouden van draagvlak is dat, per project, de aankoopstrategie en het prijsbeleid consistent zijn. Naast marktwaarde kunnen ook maatwerk en volledige schadevergoedingen aan de orde zijn. Uitgangspunt is dat er geen marktversturende werking optreedt.

Indien het verkrijgen van eigendom noodzakelijk is, bij waterkeringen en urgente, locatie gebonden werken, wordt er een volledige schadevergoeding of schadeloosstelling aangeboden. De beginselen van de Omgevingswet en de jurisprudentie zijn hierbij het uitgangspunt.

Bij vestiging van een zakelijk recht, kwalitatieve verplichting of gebruiksovereenkomst zal met de eigenaar een overeenkomst worden afgesloten. Vergoeding vindt plaats op basis van de Omgevingswet. Voor tijdelijk gebruik wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de gewasschadetarieven.

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 eigendomsverrijging, die een onomkeerbare functieverandering met zich meebrengen en ook als zodanig zijn "zeker gesteld" (Legger en notarieel), betreft de prijsbepaling de daadwerkelijke waardedaling van de grond die het gevolg is van deze inrichting.

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 of dat wij op een andere manier de beschikking kunnen verkrijgen over de benodigde grond.

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 beschikking over gronden vrijwillig wordt verkregen of dat, op termijn, de grond dermate strikt benodigd is dat als ultimum remedium onteigening of gedogen 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. Gerichte 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 wordt bij grondtransacties tussen overheden en ondernemingen een marktconforme prijs betaald bij de verkoop, verhuur, (erf)pacht of aankoop van grond of een gebouw.

Uitgangspunten

Verwerving

1. Zowel 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, zoals aangegeven in het stappenplan in bijlage 1 punt 1, beoordeeld of de benodigde grond in eigendom verworven dient te worden door het waterschap. (H2)
3. Bij het uitblijven van een tijdige minnelijke regeling, kan het instrument van de gedoogplicht worden ingezet. (H3)
4. Het waterschap is proactief op de grondmarkt voor de eigen ingekaderde taak. (H3)
5. Grondaankoop op vrijwillige basis vindt plaats op basis van marktconforme prijzen. (H3)
6. Indien eigendom noodzakelijk is voor waterkeringen en urgente, locatie gebonden werken vindt verwerving plaats op basis van volledige schadeloosstelling óf volledige schadevergoeding volgens de omgevingswet. Bij uitblijven van tijdige minnelijke overeenstemming wordt een gedoog- of onteigeningsprocedure doorlopen, zoals aangegeven in het stappenplan in bijlage 1 punt 2. (H3)
7. Bij grondverwerving kan het instrument kavelruil uit de Omgevingswet 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. (H7)
10. Op programma niveau kan een verwervingsstrategie worden geschreven, per project wordt altijd een (strategisch) grondzakenplan geschreven. (H8)
11. Gerichte aankoop van gronden vindt plaats als de opgave duidelijk is en het projectkrediet beschikbaar is. (H8)
12. Voor zover de aankopen passen binnen het financiële- en beleidskader van het waterschap, kan grond anticiperend worden aangekocht. Boekhoudkundig zijn hier mogelijkheden voor gecreëerd en dit noemen we de grondbank (H8)
13. Strategische aankopen zijn verwervingen die niet zijn gebaseerd op een vast beleidskader en zijn voor latere doelenrealisatie mogelijk. (H8)
14. Zowel bij de gerichte aankopen voor projecten uit de meerjarenbegroting als bij anticiperende en strategische aankopen kan de grondbank worden ingezet (H8)
15. Strategische aankopen en transacties die een bepaalde bestuurlijke gevoeligheid met zich mee brengen worden aan het dagelijks bestuur voorgelegd (H8)
16. Waar mogelijk zal bij grondverwerving aansluiting gezocht of samengewerkt worden met andere overheden. (H8)

Beheer

17. Voor een deel van de eigendommen van het waterschap bestaat er een mogelijkheid voor (mede)gebruik door derden. (H5)

18. Het waterschap is, voor zover mogelijk, faciliterend bij medegebruik ten aanzien van agrarisch gebruik en vis- en jachtrechten. (H5)
19. Ingebruikgeving aan derden is altijd gebaseerd op een schriftelijke overeenkomst, marktconforme prijzen en conform wet- en regelgeving. (H5)
20. Indien grond door middel van pacht in gebruik gegeven wordt aan derden wordt gebruik gemaakt van geliberaliseerde pachtovereenkomsten. De nog bestaande reguliere pachtovereenkomsten worden uitgediend en daarna, indien mogelijk omgezet naar geliberaliseerde pachtovereenkomsten of beëindigd. (H5)
21. Geliberaliseerde pacht van landbouwgronden, die deel uitmaken van de grondbank vindt in principe plaats voor de duur van één jaar. (H5)
22. Geliberaliseerde pacht van waterkeringen en -bergingen vinden in eerste instantie plaats voor de duur van één jaar en daarna voor maximaal zes jaar. Indien er redenen zijn om af te wijken van de duur van zes jaar, dan is dit mogelijk. (H5)
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. (H5)
24. Bij het einde van een lopende termijn zal het waterschap iedere potentiële gegadigde de kans bieden in aanmerking te kunnen komen voor medegebruik van grond conform ons beleid en wet- en regelgeving, waarbij gestreefd wordt naar duurzaam gebruik. (H5)
25. Bij ingebruikgeving worden gronden altijd via de website officiële bekendmakingen gepubliceerd. (H4)
26. Het pachtnormenbesluit van RVO wordt als basis genomen voor de pacht prijs van landbouwpercelen. (H5)
27. Voor overige gevallen wordt een pacht prijs van 2% van de marktwaarde gehanteerd. (H5)
28. Bij de bepaling van de pacht prijs wordt rekening gehouden met de eigenschappen van het perceel en de voorwaarden die door het waterschap aan het gebruik worden gesteld. (H5)

Verkoop

29. Algemeen uitgangspunt bij verkoop is een openbare verkoopprocedure op basis van algemene verkeersopvattingen. (H6)
30. Gronden, die in aanmerking komen voor verkoop, worden eerst aan medeoverheden (Rijk, provincies en gemeenten) te koop aangeboden, onder voorwaarde dat daarmee een publiek of maatschappelijk belang wordt gediend. (H6)
31. Eigendom van gronden met een waterschapsfunctie en noodzakelijk voor de taakuitoefening worden in beginsel niet verkocht. (H6)
32. Eigendom kan onder voorwaarden worden verkocht, dit is afhankelijk van de toetsing aan waterschapsbelangen, eventuele neven doelen en het beschikbare alternatief. (H6)
33. Gronden in verpachte staat, ook zonder waterschapsfunctie, worden in beginsel niet verkocht.
34. Voor 'overtollige gronden' geldt een 'ja, mits...' beleid. Verkoop uitsluitend indien het waterschap zijn taak onbelemmerd kan blijven uitvoeren. (H6)
35. Afhankelijk van de situatie en gebruiksmogelijkheden wordt de verkoopmethodiek voor overige eigendommen bepaald. Voor het merendeel betreffen dit vervallen onderhoudspaden, (al dan niet

gedempte) watergangen, keringen en/of overhoekjes. In afwijking op punt 30 worden deze gronden conform H4 aan aanliggende eigenaar aangeboden, eventueel gevolgd door een openbare verkoopprocedure. (H6)

Vergoedingen en schade

36. Bij transacties met overheden op grond van taakoverdracht is de marktwaarde niet bepalend voor de prijs. (H7)
37. Voor (schadevergoeding bij het verkrijgen van een zakelijk recht voor leidingen wordt gedeeltelijk gebruik gemaakt van de jaarlijkse tarievenlijst door Platform leg- en ligrechten of een opvolger daarvan. (H7)
38. Schade wordt zoveel mogelijk in de (verwervings)overeenkomst met de belanghebbende geregeld. (H9)

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 eenieder, vrij van de zaak gebruik te maken, zolang dat gebruik niet in strijd is met de rechten van anderen en regels van ongeschreven recht. Het Europees recht erkent eigendom als een mensenrecht 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 eigen inzicht over een 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.*

Eigendom kan betrekking hebben op goederen, zijnde zaken en vermogensrechten. In deze handleiding 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 duurzaam met de grond zijn verenigd.

1.2 Voordelen eigendom

Het hebben van eigendom geeft vrijheid bij 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 Artikel 1, Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

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, b.v. waardefluctuatie. 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 "bezitstaken", is er een risico dat naastgelegen eigenaren de voor hen naburige

³ Landelijk Jurisprudentienummer (LJN) -nr AR2977

grondstukken in gebruik gaan nemen en de eigendom na verloop van tijd gevorderd kan worden via een rechtbank.

1.4.2 Waarde fluctuatie

Grond vertegenwoordigt een (markt)waarde en de geschiedenis leert dat deze waarde kan fluctueren. Enerzijds ondergaan de meeste gronden in de loop der tijd een waardestijging (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.

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 landelijk en/of Europees beleid. De ontwikkelingen van de grondmarkt zijn moeilijk te voorspellen en hangen af van vele andere factoren en omstandigheden. Dit maakt dat de grondmarkt ook een risico is voor bestaande eigendommen, met name in het geval van 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 Beschikkingsverkrijging zonder eigendom

Er zijn situaties te bedenken waar eigendom van de grond geen noodzaak is, zolang de beschikking over de grond maar voldoende is verzekerd. Hierna zullen de alternatieven van eigendom aan bod komen. Zeggenschap van het waterschap over grond is onder te verdelen in twee sectoren: publiek- 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 is een openbaar (publiekrechtelijk) lichaam. In die hoedanigheid kan het gebruik maken van een aantal juridische instrumenten om de maatschappelijke taak uit te oefenen. Door gebruik te maken van publiekrechtelijke bevoegdheden, heeft het de mogelijkheid grond te gebruiken of het gebruik ervan te reguleren zonder dat direct over de eigendom van de betreffende gronden wordt beschikt.

2.1.1 De Waterschapsverordening en onderhoudsverordening

De Waterschapsverordening Drents Overijsselse Delta bevat alle regels over het gebruik van de fysieke leefomgeving die het waterschap stelt binnen zijn beheergebied. Het doel van deze verordening is onder meer het beschermen van bestaande infrastructuur (zoals waterkeringen, water en andere waterstaatswerken) en regelt daarbinnen naleving en gebruik.

De Waterschapsverordening bevat zowel verbods- als gebodsregels. De verordening 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.

De Verordening onderhoud Waterschap Drents Overijsselse Delta bevat bepalingen over onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen. Daarbij is er een relatie met de (onderhouds)legger.

2.1.2 Gedoogplicht van rechtswege (afdeling 10.2, Omgevingswet)

Dit zijn gedoogplichten die automatisch gelden zonder dat het Waterschap daarvoor een besluit hoeft te nemen. De gemene deler van gedoogplichten van rechtswege is dat deze slechts een kleine en/of korte inbreuk maken op het eigendomsrecht, waardoor besluitvorming volgens de wetgever niet nodig is. Bekende voorbeelden van gedoogplichten van rechtswege zijn het moeten gedogen van:

1. onderhouds- en herstelwerkzaamheden door of namens het waterschap aan een waterstaatswerk.
2. Het aanbrengen of in stand houden door of namens het waterschap van meetmiddelen als dat nodig is voor de functievervulling van een waterstaatswerk.
3. Graaf- of meetwerkzaamheden ten behoeve van het maken van een ontwerp voor de aanleg van een waterstaatswerk.
4. Het ontvangen van specie of maaisel, dat vanwege regulier onderhoud van dat oppervlaktewaterlichaam wordt verwijderd door of namens het waterschap;
5. Wateroverlast en overstromingen door de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater, bij gronden, gelegen in of deel uitmakend van een oppervlaktewaterlichaam of bergingsgebied.

2.1.3 Gedoogplicht bij beschikking (afdeling 10.3 Omgevingswet)

De gedoogplichten die in de praktijk het vaakst door waterschappen bij beschikking zullen worden opgelegd zijn:

1. Een gedoogplicht voor het tot stand brengen of opruimen van een werk ter uitvoering van een projectbesluit waarop artikel 5.46 lid 2 van de Omgevingswet van toepassing is (art. 10.13, lid 2, Omgevingswet). Zo'n Projectbesluit kan onder meer van toepassing zijn op de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen.
2. Een gedoogplicht voor het op of in gronden verrichten van onderzoek en daarmee verband houdende activiteiten in verband met een waterstaatswerk (art. 10.17 lid 2, aanhef en onder a, Omgevingswet),
3. Een gedoogplicht voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en daarmee verband houdende activiteiten (art. 10.17 lid 2, aanhef en onder b, Omgevingswet).
4. Een gedoogplicht voor het verrichten van onderzoek dat nodig is voor de aanvraag of wijziging van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit om te voldoen aan een andere in het kader van het waterbeheer op grond van de Omgevingswet, een waterschapsverordening of omgevingsverordening op hem rustende plicht (art 10.17 lid 1, Omgevingswet).

De schade die rechthebbenden daardoor lijden, dient te worden vergoed.. Rechthebbende is de eigenaar, maar ook 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:

- voor bepaalde of onbepaalde tijd moet gebruik worden gemaakt van een onroerende zaak;
- met de rechthebbende op de onroerende zaak is ondanks een redelijke poging daartoe geen schriftelijke overeenstemming bereikt is over het gebruik daarvan;
- het gebruik van de onroerende zaak niet meer zal worden belemmerd dan redelijkerwijs nodig is, en
- de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs onteigening niet vorderen.

Het stappenplan in bijlage 1 geeft aan op welke wijze deze criteria kunnen worden toegepast, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen verwerving bij aanleg nieuwe werken en verwerving bij waterkeringen en urgente, locatie gebonden werken.

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

De aard, mate en duur van de gebruiksbeperkingen kunnen een rol spelen bij de beoordeling of een gedoogplicht aanvaardbaar is. De rechtspraak laat zien dat er geen exact percentage valt te koppelen aan het criterium oppervlaktepercentage, maar dat dit naar gelang de situatie wordt beoordeeld.

Proces

Eerst moet het waterschap proberen toestemming van de rechthebbenden te krijgen voor het gebruik van de onroerende zaak via minnelijk overleg. Als er overeenstemming wordt bereikt, wordt dit vastgelegd in een overeenkomst. Daarin staat de inhoud van het uit te voeren werk.

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking, behalve (wat betreft het waterschap) op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in de artikelen 10.17, eerste en tweede lid, onder a, Omgevingswet. Alleen belanghebbenden en besturen van gemeenten, waterschappen en de provincies waarbinnen de onroerende zaak gelegen is (of naastgelegen gemeenten,

waterschappen en provincies), kunnen een zienswijze indienen over de gedoogplichtbeschikking (artikel 16.23, lid 2 Omgevingswet).

Er is beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter mogelijk tegen een gedoogplichtbeschikking.

De gedoogplichtbeschikking wordt ingeschreven in het openbare register (kadaster).

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 en moeten 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 schriftelijke 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 beheerregime wil laten gelden. 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 partijen afspreken dat 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 aan het registergoed te verbinden 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, 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.

⁴ Artikel 6.252 BW

⁵ Artikel 5.70 BW

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.

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.

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 kan worden gebruikt wanneer volledig eigendom niet noodzakelijk is. De aangebrachte werken worden eigendom van de opstalhouder, de grond blijft eigendom van de eigenaar.

Het recht van opstal is een passende juridische constructie in het kader van de aanleg van werken en voorzieningen, bijvoorbeeld voor de aanleg van leidingen, steigers, transformatorhuisjes, kunstwerken etc. Het recht van opstal wordt met een eenmalige afkoopsom en eventuele schadevergoeding geregeld. 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 de ene partij zich ten opzichte van de andere partij verbindt, een zaak of een gedeelte daarvan, in gebruik te geven, tegen een vooraf vastgestelde 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 een huurovereenkomst een werkbare constructie voor het verkrijgen van de beschikking over de grond. Bij huur van terrein is er geen sprake van huurbescherming zoals dat gangbaar is bij huur van woon- en bedrijfsruimte.

2.3 Bruikbaarheid

Alle hiervoor 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 ook worden gekozen. Van belang is dat er een waarborg is voor de uitvoering, instandhouding en het onderhoud van het desbetreffende werk.

2.4 Voor- en nadelen

Ook bij deze alternatieve beschikbaarheidsverzekering zijn voor-, en nadelen te noemen. 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. Het risico is het tijdspad en geen garantie tot overeenstemming. Een nadeel betreft de handhaving en de afstemming met de eigenaar. Verder is de zeggenschap van het waterschap beperkt tot slechts het afgesproken gebruik/recht.

⁶ Artikel 5.101 BW

- Bij nieuwe werken wordt per geval beoordeeld of de benodigde grond in eigendom verworven dient te worden door het waterschap.
- 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 geval wordt afgewogen welk middel de meeste juridische zekerheid biedt.

3 Beschikkingsverkrijging met eigendom

De insteek van grondverwerving is beschikkingsverkrijging van gronden. Voor de plannen die het waterschap ontwikkelt, moet het waterschap een actieve speler zijn op de grondmarkt. Dit houdt in dat niet alleen wordt ingegaan op aanbiedingen van derden, maar dat ook actief de markt wordt benaderd, waarbij een prijsopdrijvend effect zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Het uitgangspunt binnen grondverwerving is dat de plannen zijn vermeld op de meerjarenbegroting en dat de plannen binnen de vastgestelde termijn worden gerealiseerd. Van belang is dat, in het geval tot onteigening wordt overgegaan, een projectbesluit als bedoeld in de Omgevingswet door het waterschap is vastgesteld en ook planologisch wordt vastgelegd.

Het kan voor het waterschap ter uitvoering van een projectbesluit 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 en de ondergrond van gemalen en waterstaatswerken. Toelichting: om nu, maar ook in de toekomst, het vereiste veiligheidsniveau te garanderen, dient het waterschap in bepaalde situaties over de eigendom te beschikken. Bij zijn taakuitoefening is het waterschap niet afhankelijk van de medewerking van de grondeigenaar. Bovendien kan het waterschap als eigenaar veel meer invloed uitoefenen en sturing geven aan gebruik en onderhoud van de kering o.i.d. en daaraan strikte voorwaarden verbinden.
- en/of er vanuit beheerogpunt noodzaak toe bestaat. Toelichting: het kan van groot belang zijn 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 zoals geregeld in art. 10 Omgevingswet en uitgelegd wordt in hoofdstuk 2.3.

Het stappenplan in bijlage 1 geeft aan op welke wijze deze criteria worden toegepast, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen verwerving bij aanleg nieuwe werken en verwerving bij waterkeringen en urgente, locatie gebonden werken. Dit stappenplan wordt gehanteerd om te bepalen of verkrijging van de eigendom noodzakelijk. 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.

3.1 Grondaankoop op vrijwillige basis

Grondaankoop op vrijwillige basis kan gezien worden als een transactie op de vrije markt. De prijs wordt beïnvloed door de bestemming, gebruiksmogelijkheden, ligging, gronddruk, marktwerking⁷, 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

⁷ Prijzen die zijn betaald voor vergelijkbare gronden in de omgeving worden als referentie gebruikt.

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.

Verkrijgen op vrijwillige basis is wat anders dan verkrijging na minnelijke overeenstemming. Verrijking op vrijwillige basis is zonder de mogelijkheid tot het inzetten van wettelijke instrumenten. Verrijking via minnelijke overeenstemming vindt plaats wanneer wettelijke instrumenten wel tot de mogelijkheid behoren.

3.2 Onteigening

De Omgevingswet beschrijft de procedure voor onteigenen. De betreffende artikelen zijn opgenomen in de hoofdstukken 11, 15 (afdeling 15.3) en 16 (paragraaf 16.3.8, afdeling 16.10) van de wet.

Wanneer is onteigening mogelijk?

Onteigening is alleen mogelijk als er een onteigeningsbelang is. Dit houdt in dat de onteigening nodig is voor de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving die is vastgelegd in een van de volgende wettelijke instrumenten:

- Een vastgesteld Omgevingsplan.
- Een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
- Een vastgesteld projectbesluit.

Naast het onteigeningsbelang moet er sprake zijn van noodzaak en urgentie. Van noodzaak is onder andere geen sprake wanneer de gewenste functie al gerealiseerd is of wanneer de eigenaar bereid en in staat is de gewenste functie zelf te realiseren. Van urgentie is sprake als binnen drie jaar gestart zal worden met uitvoering van het project.

Onteigeningsbeschikking

De Omgevingswet voorziet in een zorgvuldige procedure voor het nemen van een besluit tot onteigening: de onteigeningsbeschikking. Het besluit moet democratisch gelegitimeerd worden. Daarom is het nemen van zo'n besluit opgedragen aan het algemeen bestuur van een waterschap die het aangaat.

Elke onteigeningsbeschikking moet worden bekrachtigd door de rechter in een bekrachtigingsbesluit. Aan elke onteigening komt dus een rechter te pas, ook als niemand bedenkingen heeft ingediend tegen de onteigeningsbeschikking. Tegen zo'n bekrachtigingsbesluit van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Procedure

De Omgevingswet voorziet daarnaast in een zorgvuldige procedure bij de rechtbank om de schadeloosstelling vast te stellen voor de eigenaar en de andere rechthebbenden op de onroerende zaak. Pas als:

1. Het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het projectbesluit onherroepelijk is.
2. De onteigeningsbeschikking onherroepelijk is, en
3. De voorlopige schadeloosstelling is betaald, kan de eigendom op basis van een notariële onteigeningsakte overgaan van de eigenaar naar de onteigenaar.

Wat valt onder de onteigening?

De onteigening betreft uitsluitend onroerende zaken. Dat zijn gronden (met inbegrip van water) en daarop of -in gebouwde bouwwerken en gebouwen. Ook beplantingen en in de grond aanwezige oppervlaktedelfstoffen horen erbij.

Onder de Omgevingswet wordt altijd het eigendomsrecht van de onroerende zaak, zoals ingeschreven in het Kadaster, onteigend met inbegrip van alle daaraan verbonden civielrechtelijke rechten. Onder de Onteigeningswet was ook een afzonderlijke onteigening mogelijk van bepaalde beperkte rechten, zoals het recht van erfpacht. Die mogelijkheid is

vervallen, omdat er nauwelijks gebruik van werd gemaakt en er geen behoefte aan lijkt te bestaan.

Bestaande lasten en rechten

De onteigenaar verkrijgt de eigendom van de onroerende zaak vrij van alle civielrechtelijke lasten en rechten die met betrekking tot de zaak bestaan. Daarop kan een uitzondering gemaakt worden. Erfdienstbaarheden kunnen op de onteigende zaak gevestigd blijven, mits ze in de onteigeningsakte opgenomen worden. Voor kabels en leidingen die deel uitmaken van netwerken ligt het anders. Die maken geen deel uit van de onroerende zaak die onteigend wordt, maar blijven eigendom van de aanlegger (de netbeheerder). Het recht om deze kabels en leidingen in de onroerende zaak aanwezig te hebben komt door de onteigening echter wel te vervallen. Dat recht (vaak een opstalrecht) zal opnieuw moeten worden gevestigd, anders liggen de kabels en leidingen zonder rechtsgeldige titel in de onroerende zaak van de onteigenaar. Dat betekent ook dat de eigenaar van het net toestemming van de onteigenaar nodig heeft om onderhoud te plegen.

De beperkingen die op basis van een publiekrechtelijk besluit gelden (zogenoemde publiekrechtelijke beperkingen) blijven na onteigening wel rusten op de onroerende zaak. Zo'n publiekrechtelijk besluit, en daarmee de daaruit voortvloeiende beperking, vervalt niet met het inschrijven van de onteigeningsakte. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beperkingen die gelden vanwege een gedoogplicht (de verplichting voor de eigenaar om in het algemeen belang een bepaald gebruik door een ander toe te staan). Die beperkingen kunnen alleen vervallen door intrekking van de desbetreffende gedoogplicht. Anders dan de privaatrechtelijke beperkingen is bijvoorbeeld de gedoogplicht net als een onteigening, ingegeven vanuit het algemeen belang. Mocht de onteigening een bij beschikking opgelegde gedoogplicht overbodig maken, dan kan het bestuursorgaan dat de gedoogplicht heeft opgelegd door de onteigenaar worden verzocht de gedoogplicht in te trekken. Gedoogplichten van rechtswege blijven ook na een eigendomsovergang op basis van onteigening in stand.

Wie kunnen een besluit tot onteigening nemen

De volgende bestuursorganen kunnen een onteigeningsbeschikking op grond van de Omgevingswet nemen als de onroerende zaak in hun gebied ligt:

- De gemeenteraad.
- Het algemeen bestuur van het waterschap.
- Provinciale staten.
- De minister die het aangaat.

Het algemeen bestuur van een waterschap mag alleen onteigenen met het oog op het toebedeeld beheer van watersystemen of de zuivering van stedelijk afvalwater in een zuiveringstechnisch werk. Een waterschap kan alleen onroerende zaken onteigenen, die gelegen zijn binnen het beheergebied van het waterschap.

Het geven van de onteigeningsbeschikking kan niet worden overgedragen (delegatie) aan het dagelijks bestuur ook kan het niet overgedragen worden aan ondergeschikten (gemandateerd worden).

Rolverdeling dagelijks bestuur en algemeen bestuur

Als de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten pas bij het voorstel tot het geven van de onteigeningsbeschikking met de onteigening te maken krijgen, is dat in een heel laat stadium. Soms realiseerde het algemeen bestuur zich niet dat een eerder genomen besluit over een project zou uitdraaien op onteigening. Als het dagelijks bestuur het algemeen bestuur gelijktijdig met het besluit om een project aan te vangen een principebesluit of informatie voorlegt over de mogelijke inzet van het onteigeningsinstrument, kan het bestuursorgaan zich daarop al bezinnen. De informatie kan in de toelichting op besluit vermeld worden. Dat is in de huidige planologische praktijk al gemeengoed. Een

principebesluit of toelichting doet niets af aan het feit dat getracht moet worden om de gronden via minnelijke weg in eigendom te krijgen.

Lichter instrument volstaat

Onteigening blijft onder de Omgevingswet een uiterste middel. Er is geen noodzaak tot onteigening als volstaan kan worden met een minder ingrijpend middel. Onteigening zou dan onevenredige nadelige gevolgen meebrengen voor de rechthebbenden op de onroerende zaak. Het algemene bestuursrechtelijke evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht, waarborgt dat onteigening een ultimum remedium is en staat dan aan onteigening in de weg.

Rol onteigening bij gedoogplicht

Op zijn beurt speelt onteigening een rol bij het opleggen van een gedoogplicht. Bij de besluitvorming over een gedoogplicht moet worden afgewogen of de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs geen onteigening vorderen. Zo is de verhouding tussen beide instrumenten gewaarborgd.

Urgentie

Het derde criterium waaraan voldaan dient te worden betreft het urgentiecriterium. 'Gemotiveerd moet worden dat binnen drie jaar vanaf het moment waarop de eigendom door de onteigenaar wordt verkregen een begin moet worden gemaakt met de uitvoering van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is.' Het urgentiecriterium waarborgt dat eigenaren niet onnodig vroeg worden gestoord in hun eigendomsrecht.

Als startmoment van de termijn van 3 jaar geldt het moment waarop de onteigenaar de eigendom heeft verkregen, de datum van de kadastrale overschrijving. Vanaf dat moment kan de onteigenaar daadwerkelijk aan de slag met de verwezenlijking van het onteigeningsbelang.

Binnen drie jaar nadat de onteigeningsakte is ingeschreven moet een begin zijn gemaakt met de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer waarvoor werd onteigend. Hieraan wordt ook voldaan als binnen die termijn elders in het projectgebied, in plaats van op het onteigende, wordt begonnen. Wordt niet tijdig begonnen, dan moet de onteigende door de onteigenaar worden aangeboden het onteigende teruggeleverd te krijgen. Als dat aanbod niet tijdig wordt gedaan, dan kan de onteigende het onteigende bij de rechter terugvorderen. Niet-ingrijpende aanpassingen in die beoogde vorm hoeven niet te leiden tot teruglevering van het onteigende, mits die passen binnen het kader ter uitvoering waarvan tot onteigening is overgegaan (zie art. 11.21 OW).

Stappenplan onteigeningsprocedure o.b.v. een projectbesluit

Uitgaande van een onteigeningsprocedure op basis van een projectbesluit (of omgevingsplan) is te vinden in bijlage 2.

3.3 Landinrichting en Kavelruil

Naast bovenstaande methoden die voornamelijk gericht zijn op een specifieke inrichtingsopgave, biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om met het instrument landinrichting of kavelruil meerdere gebiedsdoelen te realiseren.

Landinrichting (art. 12.3 t/m 12.43 OW)

Landinrichting heeft als doel om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de aan locaties toebedeelde functies. Landinrichting wordt gebruikt voor doelen op het gebied van landbouw, natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag en heeft een verplichtend karakter.

Kavelruil (art. 12.44 t/, 12.47 OW)

Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen. In een kavelruilovereenkomst leggen zij de nieuwe verdeling van onroerende zaken vast. De inschrijving in de openbare registers van de kavelruilakte daarna leidt tot de gewenste eigendomsoverdracht.

Kavelruil is ook mogelijk met een kavelruilovereenkomst in het stedelijk gebied.

Voor kavelruil in het landelijk gebied geldt een vrijstelling van de overdrachtsbelasting op basis van de Wet op belastingen van rechtsverkeer.

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 door middel van een behandelvergoeding of meewerkvergoeding de voortgang van de grondverwerving in positieve zin beïnvloeden.

- De insteek bij grondverwerving is dat aankoop op vrijwillige basis geschiedt.
- Naast aankoop zijn er ook andere mogelijkheden om de beschikbaarheid van gronden te regelen d.m.v. het vestigen van een zakelijk recht o.i.d.
- 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 Omgevingswet worden toegepast.
- Vergoedingen zijn gebaseerd op de marktwaarde, de

4 Bekendmakingen

Overheidsorganen dienen ook bij het uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel, in acht te nemen. Uit het gelijkheidsbeginsel vloeit voort dat een overheid bij de uitgifte van een onroerende zaak alle (potentiële) gegadigden voor de uitgifte van de gronden een gelijke kans moet bieden. Indien het waterschap voornemens is om een onroerende zaak uit te geven, maakt het dit voornemen digitaal openbaar bekend via de eigen website en de site van officiëlebekendmakingen.nl (Waterschapsblad) en stelt het (potentiële) gegadigden in de gelegenheid om mee te dingen.

Het proces kent de volgende stappen:

1. Bekendmaking van voornemen tot verkoop of uitgifte van grond (met reactie periode);
2. Toetsing ontvangen inschrijvingen op basis van de criteria genoemd in de bekendmaking en het beleid van het waterschap (maatwerk per overeenkomst);
3. Gunning op basis van de nota grondbeleid en waterschapbelangen, tenzij er andere selectie-eisen zijn gesteld of zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten;
4. Indien er op basis van de inschrijvingen voor eenieder gelijke kansen tot uitgifte geboden dient te worden, overgaan tot een loting;
5. Winnaar en verliezer(s) een bericht sturen;
6. Na afloop van de termijn, zoals genoemd onder 5, sluiting van de overeenkomst.

In de volgende gevallen behoeft geen mededingingsruimte geboden te worden, maar is sprake van een uitzonderingspositie;

1. indien er sprake is van meerdere potentiële gegadigden voor een uit te geven perceel maar er slechts één hiervan geschikt is. In dat geval kan 1 op 1 worden gegund.
2. indien bij uitgifte mag worden aangenomen dat op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria diegene aan wie het voornemen tot uitgifte bestaat, alleen als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt.

Ook in die gevallen zal er een publicatie plaatsvinden op de website van het waterschap en officiëlebekendmakingen.nl (Waterschapsblad) waarin wordt aangegeven dat er een gegadigde is met motivatie op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria waarom alleen deze in aanmerking kan komen voor de aankoop of uitgifte van de grond. In de bekendmaking wordt een bezwaartermijn opgenomen tegen de voorgenomen uitgifte. Indien in die periode geen bezwaar is gemaakt, dan kan de grond worden uitgegeven.

5 Beheer

5.1 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. Het 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. Dit 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 natuurtechnisch beheer of een beperking vanwege ecologische redenen. In mindere mate is er ook sprake van hobbymatig gebruik of gebruik door particulieren in algemene zin.

Ingebruikgeving vindt voornamelijk plaats via verpachting en bruikleen. Daarnaast is er in beperkte mate sprake van verhuur of ingebruikgeving van gronden door middel van een zakelijk recht (erfpacht of opstal).

5.1.1 Gronden met waterschapsfunctie

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.

5.1.2 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. Het waterschap kan deze gronden tijdelijk in gebruik bij derden 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 in het geval van landbouwkundige aanwending of huurovereenkomsten of bruikleenovereenkomsten in andere gevallen. De functie van de grondbank wordt verder uitgebreid behandeld in Hoofdstuk 8.

5.1.3 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 ook rietland. Het merendeel van deze rietpercelen wordt verpacht/verhuurd. Een klein deel daarvan wordt regulier verpacht.

5.2 Ingebruikgeving aan derden

Het in gebruik geven van gronden geschiedt op basis van afweging en mogelijkheden, waarbij een duurzaam gebruik van de grond getoetst wordt. Belangrijk daarbij is ingebruikgeving de taakuitoefening van het waterschap niet mag belemmeren.

5.2.1 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.

Het waterschap hanteert de volgende uitgangspunten bij ingebruikgeving van gronden aan derden:

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

5.3 Contractvormen

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

Het waterschap kan op verschillende manieren eigendom in gebruik gegeven aan een derde. Voor iedere wijze van uitgifte bestaat over het algemeen een apart wettelijk regime. De volgende contractvormen zijn voor het waterschap van belang:

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

5.3.1 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 geliberaliseerde⁸ pacht en pacht van geringe-oppervlakte⁹.

Om te allen tijde te kunnen beschikken over de eigendommen maakt het waterschap enkel gebruik van geliberaliseerde pachtovereenkomsten en pachtovereenkomsten van geringe oppervlakte. De nog bestaande reguliere pachtovereenkomsten worden uitgediend en indien mogelijk omgezet naar geliberaliseerde pachtovereenkomsten, pacht van geringe oppervlakte of beëindigd. De bij het waterschap gebruikte pachtvormen worden hieronder nader toegelicht.

5.3.1.1 Reguliere pacht

Van reguliere pacht is sprake als het om een pachtovereenkomst 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 Grondkamer;
- 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 pachtovereenkomst*);
- 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 pachtovereenkomsten afgesloten en er wordt naar gestreefd om bestaande reguliere pachtovereenkomsten te beëindigen of om te zetten naar geliberaliseerde pacht of pacht van geringe oppervlakte. Ruilverkavelingen genoemd in de Omgevingswet, geven hiertoe de mogelijkheid. Niettemin bestaan er nog wel reguliere pachtovereenkomsten. Dit betreffen veelal pachtovereenkomsten die al tientallen jaren geleden zijn afgesloten, maar die vanwege het continuatierecht en recht op indeplaatsstelling nog steeds gelden.

5.3.1.2 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.

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. Prijsstoetsing 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.

⁸ Artikel 7:397 lid 1 en 2 BW

⁹ Artikel 7:395 BW

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. Investering in duurzaamheid heeft in dit geval weinig effect of meerwaarde.

5.3.1.3 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 prijstoetsing (pachter en verpachter zijn geheel vrij om de prijs te bepalen). Verder gelden bij deze vorm (net zoals bij geliberaliseerde pacht) ook het continuatierecht, het indeplaatsstellingsrecht en het voorkeursrecht niet.

5.3.2 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. De huursom is marktconform.

5.3.3 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.

5.3.4 Zakelijk rechten

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

- erfpacht
- recht van opstal
- erfdiensbaarheden

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 de 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.

Voor uitleg over erfdienstbaarheden zie paragraaf 2.2.4.

Bij medegebruik van eigendommen door derden via een zakelijk recht, zijnde niet agrarisch gebruik, worden marktconforme prijzen gehanteerd. Denk aan windmolens, zonnepanelen, hoogspannings- en telecommasten.

5.3.5 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, welke vanaf januari 2024 is opgegaan in de Omgevingswet. Binnen de Omgevingswet wordt een onderscheid gemaakt tussen de jachthuurlen en beheer/schadebestrijding.

Jachthuurlen

In de Omgevingswet 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 van € 5,00 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 omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit 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 omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit 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).

5.3.6 Visrechten

Het waterschap verhuurt 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 behouden de huurovereenkomsten die in juli 2023 rechtsgeldig zijn. Zij ontlenen aan hun huurovereenkomst het recht om het visrecht te onderverhuren.

Tussen de oude huurovereenkomsten zitten verschillen in de bepalingen. Daarom worden deze oude overeenkomsten overeenkomstig het vastgestelde visbeleid, vernieuwd en geüniformeerd. Dit in samenwerking met de visrechthebbenden, mits de nieuwe bepalingen de goedkeuring krijgen van de Kamer van de Binnenvisserij. In de huurovereenkomsten wordt de uitgifte van het volledige visrecht gecontinueerd. Voor watergangen die momenteel niet in visrecht zijn uitgegeven, geldt dat deze bij nieuwe uitgifte via een schriftelijke toestemming worden afgesloten.

De regels die gelden bij het verhuren van visrecht zijn terug te vinden in de Visserijwet 1963 en verschaffen de huurder een rechtsbescherming die te vergelijken is met die van een pachter. Dergelijke huurovereenkomsten moet worden goedgekeurd door de Kamer voor Binnenvisserij, die de huurprijs en bepalingen toetst op redelijkheid. Zij zijn bevoegd wijzigingen of verlengingen voor te schrijven. Verhuur geschiedt door middel van overeenkomsten en schriftelijke toestemming.

Het waterschap hanteert voor alle overeenkomsten per juli 2023 een huurprijs van € 1,00 per jaar voor hengelsportverenigingen en hengelsportfederaties onder de voorwaarde van het leveren van wederdiensten. Voor beroepsvissers is een uniforme huurprijs van € 2,26 per ha per jaar van kracht, die de instemming van de Kamer voor de Binnenvisserij heeft.

5.3.7 Rietteelt

In onderstaand kader is aangegeven hoe het waterschap omgaat met rietteelt in de kop van Noordwest Overijssel.

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

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 pacht prijs 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.



5.4 Uitgangspunten contracten

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

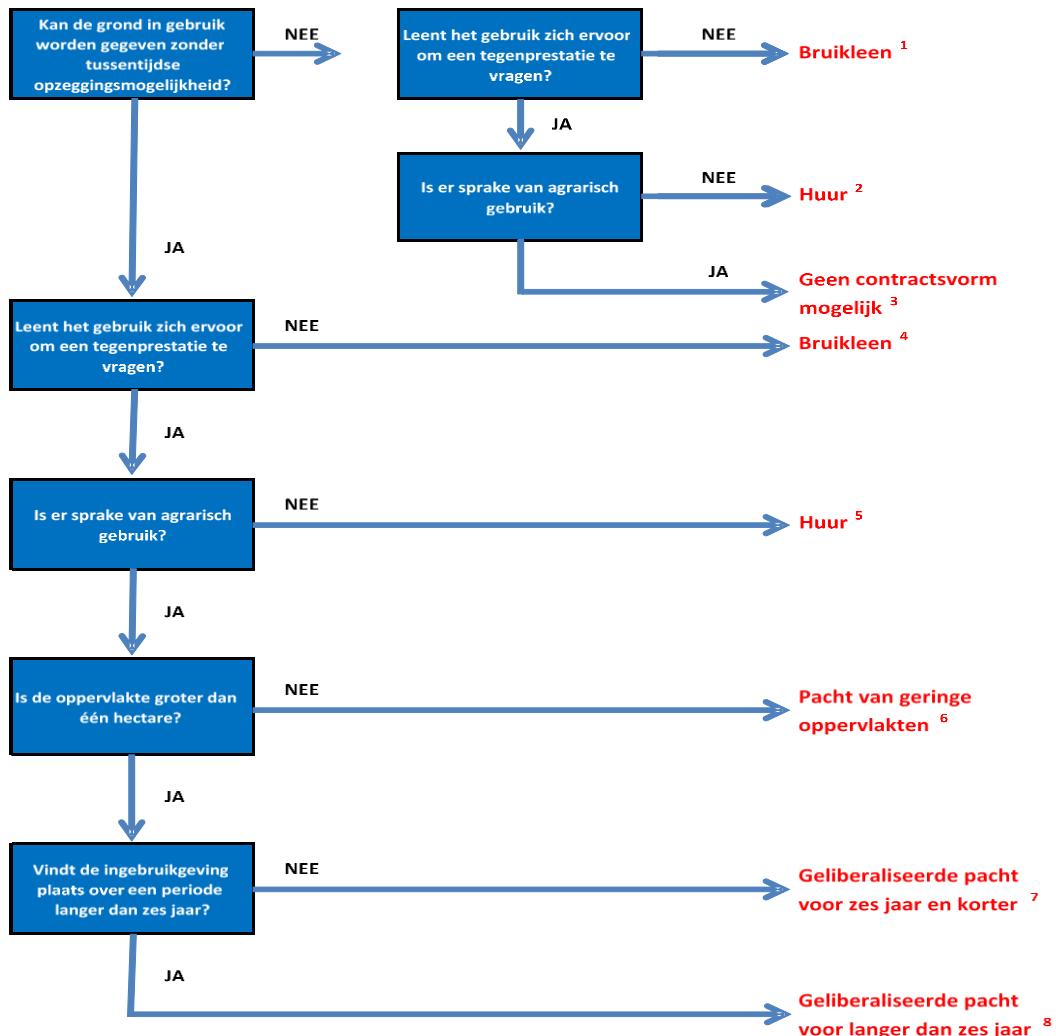
1. Ingebruikgeving van gronden vindt altijd plaats via een schriftelijke overeenkomst, conform wet- en regelgeving.
2. Er wordt gestreefd naar een duurzame gronduitgifte, waarbij de taakuitoefening van het waterschap niet uit het oog wordt verloren.
3. Ingebruikgeving van gronden vindt plaats tegen een (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 pacht prijs wordt het pacht normen besluit van RVO gehanteerd.
5. Indien grond via pacht in gebruik gegeven wordt aan derden, zal enkel gebruik gemaakt worden van geliberaliseerde pachtovereenkomsten.
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, rietpercelen en bergingen vindt 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 een langere periode in gebruik kan worden gegeven, kan in de overeenkomst worden opgenomen dat deze stilzwijgend wordt verlengd met een jaar. Voor huur en pacht geldt daarbij dat verlenging maximaal vijfmaal 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 termijn zal het waterschap de gebruiker – waar mogelijk – opnieuw in de gelegenheid stellen om het perceel te kunnen gebruiken, mits het waterschap het perceel in gebruik kan geven overeenkomstig het dan geldende waterschapsbeleid en wet- en regelgeving (hoofdstuk 4). Daarnaast moet er ook overeenstemming worden bereikt over de voorwaarden en moet gebruiker zich in de voorgaande periode aan de voorwaarden van de overeenkomst hebben gehouden (betaling, wijze van gebruik, etc.).
10. Bij het einde van een lopende termijn wordt gehandeld en gekeken naar beleidsmatige afwegingen van diverse aard. Daarbij kan men denken aan de taak en doelstelling van het Waterschap, diverse duurzaamheidscriteria en milieudoelstellingen, ingenomen of bestaande grondposities maar bijvoorbeeld ook overwegingen met betrekking tot de ligging van de onroerende zaak, bestaande aanspraken en/of historie en in het bijzonder reeds gedane investeringen en gewekte verwachtingen bij derden en/of maatschappelijke belangen.
11. Bij agrarische percelen waar een kortdurende overeenkomst wordt aangegaan, rendeert het niet te investeren in duurzaamheid. De kans is dat er het volgende jaar een andere pachter het perceel gegund krijgt. Meerjarige zekerheid biedt kansen om, ook ten bate van eigen bedrijfsvoering, de bodemkwaliteit duurzaam te verbeteren. Voor pachtuitgifte van agrarische percelen (zonder geldende afspraken en conform hoofdstuk 4), geldt dat verlenging met de zittend pachter kán worden aangegaan voor maximaal drie jaar, zodat de totale duur niet langer dan vier jaar is.
12. Het waterschap streeft bij het medegebruik van grond duurzaam gebruik na. Dat betekent dat (indien nodig) bij bekendmakingen tot verpachting of het in gebruik geven van grond, voorwaarden gesteld kunnen worden voor duurzaam gebruik. Toetsbare en meetbare criteria voor duurzaam gebruik zijn toepasbaar bij gronduitgifte, maar wel maatwerk per contract. Duurzame gronduitgifte wordt o.a. getoetst aan het huidige waterschapsbeleid, waterschapsopgaven, landelijke wetgeving en de Waterschapsverordening. Ook het aanmoedigen van gebiedseigen pachters valt hieronder door afstand van de huiskavel van beoogd gebruiker tot het uit te geven perceel mee te kunnen wegen.
13. De pacht- of huurprijs moet kostendekkend zijn. Er wordt een minimumbedrag van € 50,00 per jaar gehanteerd.
14. Een afweging voor onderhoud door derden kan ook zijn de mate van besparing op onderhoudskosten van het waterschap zelf.

5.5 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.

5.6 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.

5.6.1 Regio pacht norm

Jaarlijks worden de regiopachtnormen en regels bepaald door de overheid, deze worden gepubliceerd in het pachtnormenbesluit 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 veehouderijgebied.



Fig. 4.1 regio's

5.6.2 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, inundatiefrequentie 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*)
- Duurzaam gebruik

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 scoren met de onderstaande matrix, waarbij ieder punt 5% korting of opslag inhoudt.

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

5.6.3 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 pacht prijs worden beschouwd als ongeoorloofde staatssteun.

5.6.4 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 naar de mogelijkheden voor het gebruik van het betreffende perceel.

5.6.5 Waterkeringen

Als basis voor het bepalen van de maximale pacht- en/of huurprijs, hierna te noemen prijs, wordt 2% van de marktaande 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 minimumprijs 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 met 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 schriftelijke 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 en daarna, 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 via de officiële kanalen gecommuniceerd.
- 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.

6 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.

Hoofdstuk 6.2 beschrijft welke gronden niet worden verkocht. Hoofdstuk 6.1 geeft het algemene uitgangspunt voor verkoop weer: grond wordt eerst aangeboden aan mede overheden op basis van het objectieve criterium dat dit een algemeen belang dient. Bij geen belangstelling volgt openbare verkoop. Deze lijn wordt aangehouden bij buitendijkse gronden (hfdst 6.3) en overtollige gronden (hfdst 6.4). Een uitzondering geldt voor 'overige gronden' (hfdst 6.5). Overige gronden worden aan de aanliggende eigenaar aangeboden.

6.1 Verkoopmethodiek

Met het oog op Europese regelgeving en gewenste transparantie geldt als algemeen uitgangspunt bij verkoop van gronden een openbare verkoopprocedure. Op basis van algemene verkeersopvattingen, waardoor iedereen gelijke kansen heeft.

Vooruitlopend op de openbare verkoopprocedure worden mede overheden, te weten Rijk, provincies en gemeenten, de mogelijkheid geboden de grond aan te kopen en bij verkoop gepubliceerd. Als voorwaarde daarbij geldt, dat daarmee een publiek of maatschappelijk belang wordt gediend als objectief criterium zoals benoemt in hoofdstuk 4. Indien er belangstelling bestaat, wordt de marktwaarde van de grond vastgesteld op basis van een taxatie.

Bijkomende kosten zijn voor de koper. Er kunnen zich situaties voordoen dat hiervan afgeweken wordt. Dit gebeurt altijd gemotiveerd, voorzien van een onderbouwing.

6.2 Gronden met waterschapsfunctie

Eigendom van gronden met een waterschapsfunctie 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 waterschapsbelangen, eventuele nevensdoelen 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.

6.3 Buitendijkse gronden

Het waterschap heeft ook buitendijkse landbouwgronden in eigendom zonder waterschapsfunctie en die geen deel uitmaken van de grondbank als omschreven in paragraaf 5.1.2. Deze gronden kunnen beschouwd worden als een stille reserve (waardevast belegging) of als weerstandsvermogen. Deze gronden zijn uitgegeven in reguliere pacht. Bij pachtbeëindiging wordt er een afweging gemaakt of verkoop gewenst is. Indien tot verkoop kan worden overgegaan, geschiedt dit conform de in 6.1 omschreven verkoopmethodiek.

Gronden worden in beginsel niet in verpachte staat verkocht. Verkoop van verpachte gronden brengt minder op. Ondanks een waardedrukkend 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 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.

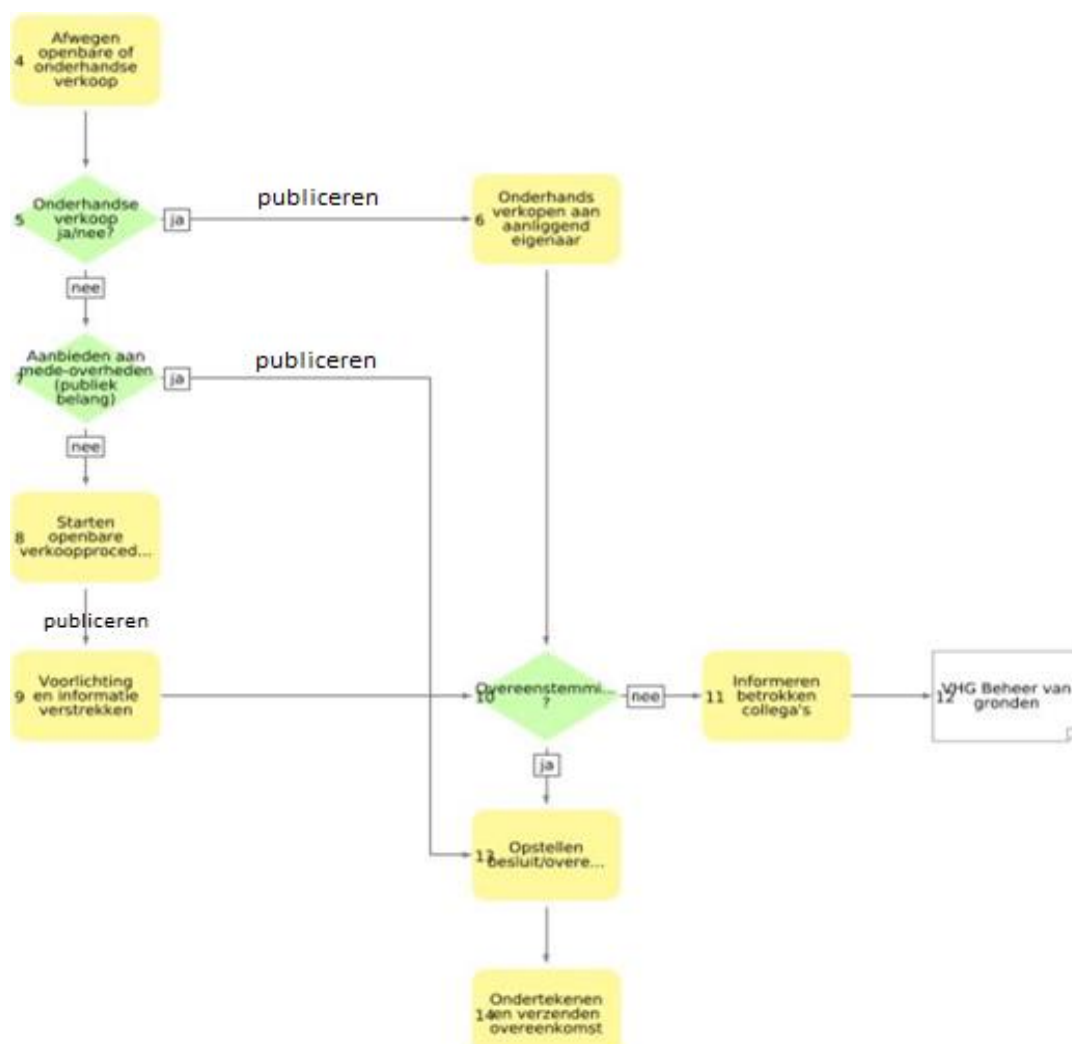
6.4 Overtollige gronden

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 conform hoofdstuk 4 en de in 6.1 omschreven verkoopmethodiek.

6.5 Overige gronden

Overige gronden die geen waterschapsfunctie (meer) hebben, die niet vanuit strategische overwegingen moeten worden behouden en niet worden verpacht, worden te koop aangeboden. Voor het merendeel betreft dit vervallen onderhoudspaden, (al dan niet gedempte) watergangen, keringen en/of overhoekjes. Het kan gaan om eigendommen met een geringe of geen marktwaarde. Een veel gebruikte benaming voor deze gronden is “snippergroen”. Deze eigendommen worden tegen een marktconforme prijs aangeboden aan de direct aanliggende eigenaar. Binnen de bebouwde kom wordt aangesloten bij gemeentelijk grondbeleid (nota’s grondprijzen) tenzij maatwerk gewenst is. Het “waterdeel” van de watergang wordt om niet overgedragen. Lukt deze onderhandse verkoop niet dan worden ze eventueel openbaar verkocht.

Schematisch ziet het verkoopproces er als volgt uit:



Figuur 6-1 Verkoopproces

Onderhandse verkoop (aan de aanliggende eigenaar) gebeurt in de situatie zoals beschreven in hoofdstuk 6.5. In de overige situaties zoals beschreven in hoofdstuk 6 wordt de grond eerst aangeboden aan de mede overheden.

- 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.
- Vooruitlopend op de openbare verkoopprocedure wordt mede overheden de mogelijkheid geboden de grond aan te kopen, onder voorwaarde dat daarmee een publiek of maatschappelijk belang wordt gediend.
- 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 nevensdoelen 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 aangeboden aan de aanliggende eigenaar. Als dit niet tot verkoop leidt wordt eventueel een openbaar verkooptraject in gang gezet.

7 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. De marktwaarde wordt per transactie gemotiveerd en zo nodig op basis van een taxaties – door een onafhankelijke deskundige – onderbouwd.

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

7.1 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.'

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 de 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.

7.2 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.

7.3 Schadeloosstelling

Schadeloosstelling is een vergoedingssystematiek die voortkomt uit de Onteigeningswet en de toepasbaarheid daarvan is in de loop der jaren verder uitgewerkt in jurisprudentie. Schadeloosstelling kan worden ingezet wanneer er sprake is van een grondslag voor onteigening.

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 drie elementen:

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

In het geval schadeloosstelling conform de Omgevingswet wordt toegepast, is een besluit van het bestuur van het waterschap aan de orde. Bijvoorbeeld een Projectbesluit. Een projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur, een onteigeningsbeschikking door het algemeen bestuur.

7.4 Volledige schadevergoeding

Wanneer er geen basis is voor onteigening, maar wel een gedoogplicht bij beschikking wordt opgelegd, wordt de vergoedingssystematiek van 'volledige schadevergoeding' gehanteerd, conform afdeling 10.3 van de Omgevingswet.

Dezelfde elementen als bij schadeloosstelling worden gehanteerd, maar er zitten enkele (nuance)verschillen ten opzichte van de volledige schadeloosstelling. Ten eerste krijgt de persoon aan wie een gedoogplicht wordt opgelegd geen volledige vergoeding van de waarde van zijn grond, maar slechts een vergoeding voor de waardedaling daarvan. Ten tweede bestaat er geen wettelijke verplichting om een volledige vergoeding van de gemaakte deskundigenkosten te vergoeden als een gedoogplicht wordt opgelegd.

7.5 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.

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 aan de plannen van een ander te voldoen, 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.

Een eigendomsoverdracht in het kader van economisch onrendabele werken, inclusief de ondergrond, vindt plaats "om niet" dan wel tegen een symbolische koopsom.

7.6 Schadevergoeding bij tijdelijk gebruik en zakelijk recht

Schadevergoeding bij tijdelijk medegebruik

Schades kunnen voortkomen uit uitvoering van diverse werkzaamheden. In veel gevallen gaat het om tijdelijk benodigde werkstroken/depots bij uitvoering van projecten en depots voor bijvoorbeeld baggeropslag.

Voor de aan de betrokken grondeigenaren te betalen vergoedingen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de tarieven die voor een betreffend teeltjaar worden vastgesteld door de belangenorganisaties gezamenlijk, zoals de tarievenlijst van het Platform leg- en ligrechten.

In het geval er meerdere vergoedingen worden vastgesteld voor een betreffend teeltjaar, zal het gemiddelde van deze vergoedingen als uitgangspunt worden genomen.

De basis voor de vergoeding is een vergoeding voor de gewassenschade voor de te gebruiken periode. De werkelijk geleden schade wordt vergoed. Bij gebruik voor een gedeelte van het jaar wordt gebruik gemaakt van "na 1 juli en na 1 september", conform de tarievenlijst.

Er gelden geen aanvullende vergoedingen, zoals worden gehanteerd door Platform leg- en ligrechten (meewerkvergoeding per m² werkstrook, verpleegkosten etc.).

Uitgangspunten:

1. Schade wordt voor zover dit mogelijk is, voorkomen en indien dit niet mogelijk is tot een minimum beperkt.
2. Alleen schade die samenhangt met de uitvoering van de werkzaamheden door het waterschap en/of in opdracht van het waterschap ontstaat, komt voor vergoeding in aanmerking.
3. De werkstrook of het depot wordt gedurende een overeengekomen periode (evt. door middel van een afrastering) volledig buiten gebruik van de eigenaar gesteld. De tijdelijke buiten gebruikstelling is een voorwaarde voor het toepassen van deze schaderegeling.
4. De werkstrook of het depot, dat het waterschap gedurende de uitvoering van het project in gebruik heeft genomen, wordt op initiatief – en voor rekening van het waterschap – in de oorspronkelijke staat hersteld.
5. De grondeigenaren ontvangen een eenmalige vergoeding van € 250,-, Uitgangspunten voor deze vergoeding zijn:
 - Compensatie voor de tijd van de wederpartij (heeft geen belang);
 - Meewerken aan de uitvoering van de plannen van het waterschap;
 - Compensatie voor eventuele overlast tijdens de uitvoering.
6. Gewasschade is schade die wordt geleden vanwege het feit dat gedurende een bepaalde periode geen of minder gewas kan worden geoogst dan het geval zou zijn geweest wanneer de ingreep niet zou hebben plaatsgevonden. De vergoeding van deze schade wordt vóór aanvang van de werkzaamheden geregeld en vastgelegd in een overeenkomst met betrokken eigenaar en/of gebruiker.
Per gewas wordt aangegeven wat het schadebedrag is per m² werkstrook.

Vergoeding bij vestigen zakelijk recht

Deze vergoeding heeft betrekking op het te vestigen recht en heeft daarmee een permanent of blijvend karakter. Het recht blijft op het eigendom (de zaak) rusten en wordt notarieel vastgelegd door middel van een inschrijving in de openbare registers.

Een bekend voorbeeld is een zakelijk recht van opstal voor persleidingen.

Platform leg- en ligrechten publiceert jaarlijks een tarievenlijst voor dit zakelijk recht.

Deze wordt voor de vergoeding van het zakelijk recht voor persleidingen gebruikt.

In het geval er meerdere vergoedingen worden vastgesteld door belangenorganisaties voor een betreffend teeltjaar, zal het gemiddelde van deze vergoedingen als uitgangspunt worden genomen.

In beginsel wordt de werkelijk geleden schade vergoed. Voor persleidingen worden de meewerkvergoedingen Platform leg- en ligrechten gehanteerd. Voor een aantal vergoedingen wordt hiervan afgeweken, te weten:

1. Geen afzonderlijke meewerkvergoeding. Deze wordt met de gewassenschade meegenomen.
2. Geen minimum of drempelbedrag.
3. Geen efficiëntiepremie
4. Geen vergoeding bijbehoren.

Voor overige zakelijke rechten wordt een marktconforme vergoeding bepaald, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de tarievenlijst Platform leg- en ligrechten, of een daaropvolgende tarievenlijst.

Het team Grondzaken bepaalt deze vergoeding aan de hand van ervaringen en referenties. Indien deze niet voorhanden zijn, kan een externe taxatieopdracht worden uitgezet.

7.7 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."

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 waterschapsdoelen. Op dit moment maakt het waterschap nog weinig gebruik van blauwe diensten. Een voorbeeld van een blauwe dienst 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 Waterschapsverordening 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.

Het derde Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP4), een Europees subsidieprogramma voor plattelandsontwikkeling 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 meerdere collectieven.

- Vergoedingen en schaden 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.

8 Verwervingsstrategie

8.1 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 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.

8.2 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.

8.3 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.

8.4 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 of 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 vaak gebruiker van grond via reguliere of kortlopende pacht, erfpacht of een grondgebruikverklaring.

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.

8.5 Grondverwerving

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

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

8.5.1 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 projectbesluit 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.

8.5.2 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.

8.5.3 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.

8.6 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'¹⁰, 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.

¹⁰ '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.

9 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 schadevergoedingen¹¹.

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, (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 vastgesteld en gewaardeerd en dat schade slechts eenmaal wordt vergoed.

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

9.1 Nadeelcompensatie

Nadeelcompensatie is een regeling voor schadevergoeding voor rechtmatig overheidsoptreden. Het gaat over schade boven het normale maatschappelijke risico die iemand onevenredig zwaar treft. Directe schade is het gevolg van inperking van bestaande rechten van de eigenaar. Indirecte schade wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving.

Schadevergoeding voor rechtmatig overheidsoptreden

Nadeelcompensatie gaat over de schade die de overheid rechtmatig veroorzaakt. Bijvoorbeeld langdurige wegopbrekingen of ernstige hinder door de aanleg van een metrostation. Maar ook bouwplannen, waardoor aangrenzende woningen in waarde dalen. Schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als:

1. De schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico. Dit heet de *abnormale last*.
2. De schade iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. Dus de last drukt onevenredig zwaar op een beperkte groep burgers of bedrijven. Dit is de *speciale last*.

Het gaat dus niet over schade door onrechtmatig handelen van de overheid. Het Burgerlijk Wetboek regelt de schadevergoeding voor onrechtmatig overheidshandelen.

Regels nadeelcompensatie aanvulling op algemene regeling

De basisregeling voor nadeelcompensatie staat in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In titel 4.5 Awb staan de grondslagen, inhoudelijke eisen en procedurele bepalingen over toekenning van nadeelcompensatie.

De regels over nadeelcompensatie in afdeling 15.1 van de Omgevingswet zijn een aanvulling op deze algemene regeling uit de Awb. De regels over nadeelcompensatie in de Omgevingswet hebben voorrang op de regels in de Awb.

Schadeoorzaken limitatief aangegeven

Nadeelcompensatie binnen de Omgevingswet gaat over besluiten of maatregelen, die: rechtstreeks werkende rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven bevatten

rechtstreeks gevolgen hebben voor burgers en bedrijven door verandering van de fysieke leefomgeving.

De schadeorzaken zijn limitatief opgesomd in artikel 15.1 van de Omgevingswet. Dit betekent dat de wet de schadeorzaken uitputtend regelt. Er zijn dus geen andere schadeorzaken mogelijk dan die in de Omgevingswet staan. Staat een schadeorzaak niet in artikel 15.1, dan is voor taken en bevoegdheden van de Omgevingswet ook de Awb-regeling niet mogelijk.

Omgevingsvergunning en projectbesluit exclusief schadeveroorzakend

Als een omgevingsplan regelt dat voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is, is niet het omgevingsplan de schadeorzaak. Dat is in die situatie de omgevingsvergunning. Dit geldt ook voor de omgevingsverordening, waterschapsverordening en Omgevingswet. De omgevingsvergunning voor de activiteit is dus de exclusieve schadeorzaak (artikel 15.1, lid 2 Omgevingswet).

De omgevingsvergunning is dus het schadeveroorzakend besluit als deze nodig is vanuit:

- Het omgevingsplan.
- De omgevingsverordening.
- De waterschapsverordening.
- De Omgevingswet.

Als het projectbesluit het omgevingsplan verandert, geldt het projectbesluit als schadeveroorzakend besluit. Dit regelt artikel 15.1, lid 3 van de Omgevingswet. Het bestuursorgaan dat het projectbesluit neemt, besluit dan ook over de aanvraag om schadevergoeding.

Voorwaarden voor vergoeding van schade

De schade moet redelijkerwijs toe te rekenen zijn aan de schadeorzaak. De schade moet:

- Het rechtstreekse gevolg zijn van het besluit of de maatregel. Bijvoorbeeld een dijkversterking.
- Het gevolg zijn van de feitelijke uitvoering van de activiteit. Bijvoorbeeld een tijdelijke wegafsluiting.
- Het gevolg zijn van de activiteit, die pas later zichtbaar wordt. Bijvoorbeeld schade door grondwateronttrekking kan zich jaren later openbaren.

Verschil directe en indirecte schade

Directe schade is schade die het gevolg is van het aanpassen van bestaande rechten. Bijvoorbeeld het beperken van de uitbreidingsmogelijkheden van het eigen bedrijf. Indirecte schade is schade veroorzaakt door activiteiten in de omgeving. Bijvoorbeeld waardedaling van een woning door een dijkversterking.

Geen vergoeding voor schaduw schade en immateriële schade

Soms ontstaat er al schade door de aankondiging van een toekomstig besluit. De schade in de periode totdat het besluit is genomen, wordt *schaduw schade* genoemd. Dat is het negatieve effect op de waarde van onroerende zaken door de voorbereiding van een besluit of activiteit. De Omgevingswet vindt dit een normaal maatschappelijk risico, dat iedere eigenaar zelf moet dragen. De regeling nadeelcompensatie uit afdeling 15.1 van de Omgevingswet voorziet niet in vergoeding van schaduw schade.

Ook *immateriële schade*, zoals verlies van woongenot, komt niet voor vergoeding in aanmerking (artikel 15.2 Omgevingswet).

Geen nadeelcompensatie als schadevergoeding op andere manier is verzekerd

Er is geen recht op schadevergoeding door nadeelcompensatie als de schadevergoeding op een andere manier is verzekerd. Dit regelt artikel 4:126 van de Awb. Daardoor is er ook geen recht op nadeelcompensatie voor gedoogplichten op grond van hoofdstuk 10 van de

Omgevingswet. Voor deze gedoogplichten geldt een bijzondere schadevergoedingsregeling in afdeling 15.2 van de Omgevingswet.

Passieve risicoaanvaarding concreet geregeld

Het bevoegd gezag kan onbenutte mogelijkheden die een omgevingsplan op een locatie biedt, wijzigen. Een omgevingsplan kan bijvoorbeeld uitbreiding van bedrijfsgebouwen toestaan. Als het bedrijf deze mogelijkheid niet gebruikt, kan deze mogelijkheid tot uitbreiding worden geschrapt.

Het bedrijf kan door deze omgevingsplanwijziging schade lijden. De Omgevingswet (artikel 15.6) regelt dat als iemand de kans heeft gekregen om nieuwe mogelijkheden te benutten, maar dat niet tijdig heeft gedaan, hij geen recht meer heeft op schadevergoeding. Dat heet *passieve risicoaanvaarding*.

Waardedaling van onroerende zaak bij indirecte schade

Nadeelcompensatie kan de schadevergoeding betreffen voor waardedaling van onroerende zaak bij indirecte schade.

Aanvraag schadevergoeding

Het waterschap heeft een door het algemeen bestuur vastgestelde Verordening nadeelcompensatieverordening Waterschap Drents Overijsselse Delta 2024. Deze is te raadplegen via de link <https://www.wdodelta.nl/nadeelcompensatie>.

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.

9.2 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).

9.3 Schadecomponenten

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

- vermogensschade;
- inkomensschade;
- bijkomende schade.

9.3.1 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
- de vestiging van een zakelijk recht kan leiden tot vermogensschade in de vorm van waardevermindering van het met een zakelijk recht belast object.

9.3.2 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 er als gevolg van de keuze “liquidatie” bij onteigening 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.

9.3.3 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.

10 Staatssteun

Grondtransacties tussen het waterschap (als overheid) en ondernemingen kunnen aspecten van staatssteun met zich meebrengen. Om dit te voorkomen moet bij grondtransacties of het sluiten van overeenkomsten altijd een marktconforme prijs worden betaald. Wanneer een overheid meer betaald, kan het meerdere in bepaalde gevallen worden gezien als staatssteun.

10.1 Afbakening begrip

De voorschriften met betrekking tot steunmaatregelen zijn in een EG-verdrag¹² 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 documenten¹³ 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.

10.2 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

¹² artikelen 87 tot en met 89 EG-Verdrag

¹³ 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.

product-, en bedrijfschappen). 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.

10.3 Vrijstellingsverordeningen

De Commissie heeft bepaalde soorten van steunmaatregelen vrijgesteld van aanmelding. Voor het waterschap is de 'De-minimisvrijstellingsverordening'¹⁴ van belang.

10.4 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.

10.5 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.

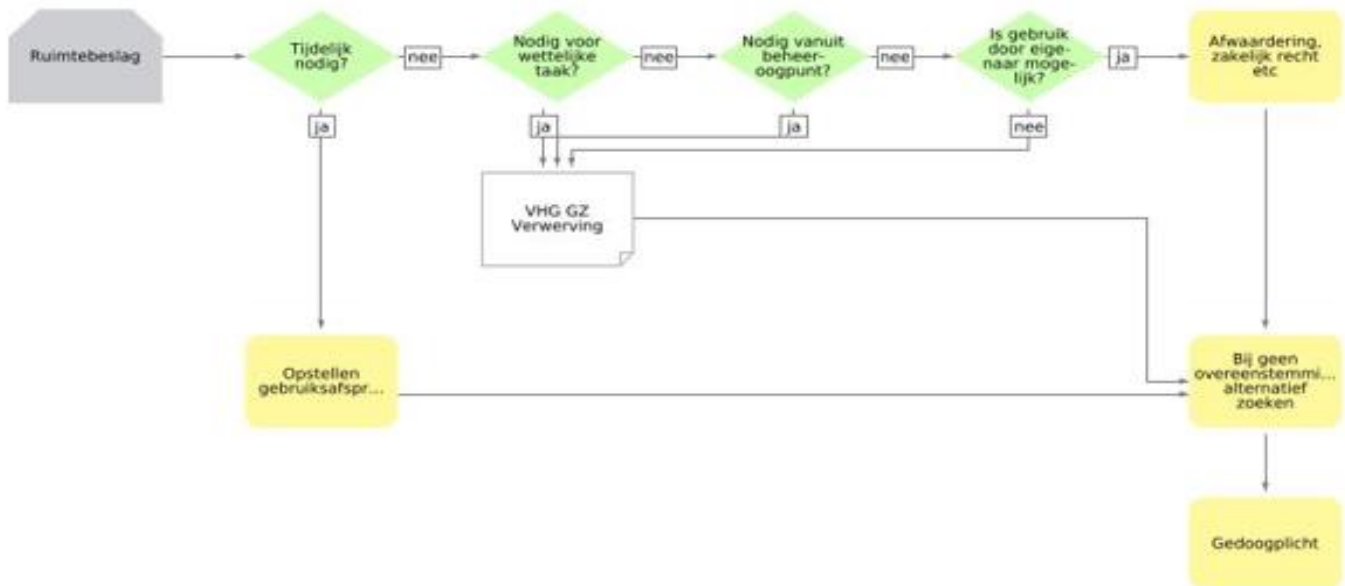
Handelen in strijd met de staatssteunregels brengt niet alleen financiële risico's met zich mee, maar leidt ook vaak tot een vertrouwensbreuk tussen de ontvanger van steun en het waterschap. In die zin kan er dus ook sprake zijn van imagoschade. Daarnaast bestaat er het risico dat de accountant weigert 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.

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

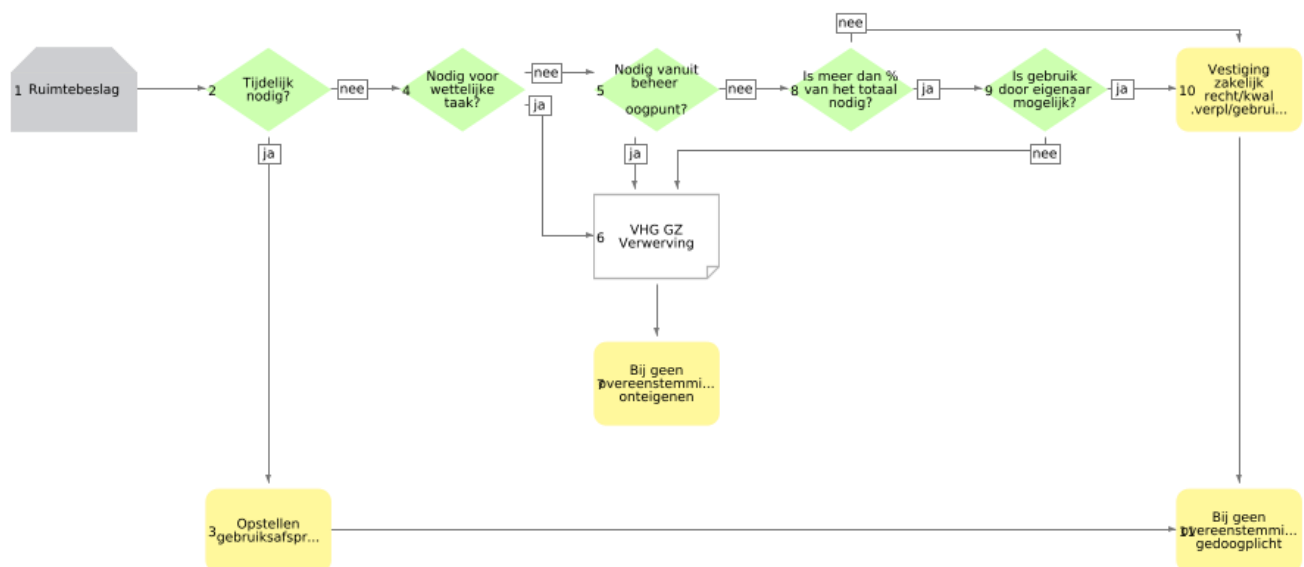
¹⁴ *De-minimis* is een bijzonder soort groepsvrijstelling. Het is eigenlijk 'staatssteun', die omwille van haar beperktheid in omvang a priori wordt geacht niet concurrentieverstorend te zijn en de intracommunautaire handel niet ongunstig te beïnvloeden.

Bijlage 1:

1. STAPPENPLAN VERWERVING BIJ AANLEG NIEUWE WERKEN



2. STAPPENPLAN VERWERVING BIJ WATERKERINGEN EN URGENTE, LOCATIE GEBONDEN WERKEN



Bijlage 2: Stappenplan onteigeningsprocedure o.b.v. een projectbesluit

