

# Nota Grondbeleid

Visie op verwerving, beheer en overdracht van gronden



**Bezoekadres**

Maria Theresialaan 99  
6043 CX Roermond

**Postadres**

Postbus 2207  
6040 CC Roermond

IBAN NL10NWAB0636750906

KvK 67682065

088-8890100

info@waterschaplimburg.nl  
waterschaplimburg.nl

titel           Nota Grondbeleid  
subtitel       Visie op verwerving, beheer en overdracht van gronden  
datum          7 maart 2018  
versie         1.1  
status         Vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van  
                7 maart 2018  
zaaknr.        2018-Z11356  
documentnr.   2018-D94773

vrijgave       Dit document is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van Erik Keulers in samenwerking met:

- Suzanne Timmers, Juridisch Adviseur Waterkeringen
- Hans Schörgers, Coördinator grondzaken dijkversterkingen
- Rob Drummen, Juridisch Adviseur
- Ellie Verheijen, Adviseur Waterkeringen

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1	Inleiding.....	3
1.2	Leeswijzer.....	4
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten .....</b>	<b>5</b>
2.1	Algemeen .....	5
2.2	Beleidsuitgangspunten .....	5
<b>3</b>	<b>Verweringsstrategie .....</b>	<b>8</b>
3.1	Uitgangspunten.....	8
3.1.1	Waterveiligheidsdoelstellingen .....	8
3.1.2	Overige doelstellingen .....	9
3.2	Verwerving Strategische gronden.....	10
3.3	Samenwerking met gebiedspartners .....	11
3.4	De gemeenschappelijke areaalbank .....	12
<b>4</b>	<b>Prijsbeleid.....</b>	<b>13</b>
4.1	Waarde in het economisch verkeer .....	13
4.2	Maatwerk.....	13
4.3	Schadeloosstelling.....	14
4.4	Transacties tussen waterschap en andere overheden .....	14
4.5	Vergoedingen bij de vestiging van zakelijke rechten.....	15
4.6	Groenblauwe diensten.....	15
<b>5</b>	<b>Verkoop van gronden.....</b>	<b>16</b>
5.1	Verkoop methodiek .....	16
5.2	Gronden met waterschapsfunctie .....	16
5.3	Overtollige gronden .....	16
5.4	Overige gronden .....	16
<b>6</b>	<b>Beheer.....</b>	<b>17</b>
6.1	Algemeen .....	17
6.1.1	Gronden met waterschapsfunctie .....	17
6.1.2	Areaalbank .....	17
6.1.3	Bescherming eigendommen .....	18
6.2	Ingebruikgeving aan derden .....	18
6.3	Contractvormen .....	18
6.3.1	Pacht .....	19
6.3.2	Bruikleen .....	19
6.3.3	Zakelijk rechten.....	19
6.3.4	Jacht- en visrecht .....	20
6.4	Uitgangspunten pachtvergoeding.....	20

<b>BIJLAGE: Toelichting bij Nota Grondbeleid.....</b>	<b>21</b>
<b>A Eigendom.....</b>	<b>21</b>
A.1. Voordelen eigendom .....	21
A.3 Risico's van eigendom.....	22
A.3.1 Verjaring.....	22
A.3.2 Waarde-fluctuatie .....	22
A.3.4 Verantwoordelijkheid .....	23
<b>B Beschikingsverkrijging zonder eigendom .....</b>	<b>24</b>
B.1 Publiekrechtelijke mogelijkheden.....	24
B.1.1 De Keur.....	24
B.1.2 Gedoogplicht uit de Waterwet .....	24
B.1.3 Gedoogplicht uit de Belemmeringenwet Privaatrecht .....	25
B.2 Privaatrechtelijke mogelijkheden .....	26
B.2.1 Gebruiks-/beheerovereenkomst .....	26
B.2.2 Onderhoudsovereenkomst .....	26
B.2.3 Kwalitatieve verplichting.....	26
B.2.4 Erfdienstbaarheid.....	26
B.2.5 Recht van opstal.....	27
B.2.6 Huur .....	27
B.3 Bruikbaarheid.....	27
B.4 Voor- en nadelen .....	27
<b>C Aankoop, onteigening en kavelruil.....</b>	<b>29</b>
C.1 Grondaankoop op vrijwillige basis.....	29
C.2 Onteigening.....	29
C.3 Kavelruil (WILG) .....	31
C.4 Waardering .....	32
C.5 Behandelvergoeding .....	32
<b>D Schadevergoedingen .....</b>	<b>33</b>
D.1 Planschade .....	33
D.2 Nadeelcompensatie .....	34
D.3 Afwaardering.....	34
D.4 Schadecomponenten .....	35
<b>E Staatssteun .....</b>	<b>36</b>
E.1 Afbakening begrip .....	36
E.2 Verantwoordelijkheid .....	37
E.3 Vrijstellingsverordeningen .....	37
E.4 Relevantie .....	37
E.5 Risico's van niet-aanmelden van een steunmaatregel .....	37
<b>F Factsheet eigendommen en rechten WL .....</b>	<b>39</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Waterschap Limburg heeft in totaal ca. 3400 hectare grond in eigendom. Een groot deel van deze gronden betreft watergangen en de kernzone van waterkeringen. Grondbezit heeft voordelen maar brengt ook verplichtingen met zich mee. De omvang van het bezit in relatie tot de doelstellingen van het waterschap en de uitoefening van de wettelijke en maatschappelijke taken maakt een goed en helder grondbeleid tot een vereiste. Naast grondbezit kan het Waterschap ook rechten doen gelden op een aantal gronden die niet in eigendom zijn.

In deze ‘Nota Grondbeleid’ wordt aangegeven hoe enerzijds met de beschikbaarheid van grond wordt omgegaan en anderzijds hoe met het eigendom wordt omgegaan. Het bestaande beleid en de bestaande werkwijzen van de rechtsvoorgangers van Waterschap Limburg is in deze nota geharmoniseerd, heroverwogen en gebundeld. De nota geeft inzicht in de strategie bij grondverwerving, -bezit, -beheer en -verkoop en is richtinggevend aan de te maken keuzes.

Uitgangspunt van het beleid van het waterschap is dat moet kunnen worden beschikt over de gronden, noodzakelijk voor het bereiken van de doelstellingen van het waterschap. Bij het vaststellen van de principes voor de keuze van een instrument (zie hoofdstuk 3 en 4) is rekening gehouden met alle belangen en is een integrale afweging gemaakt. Dit sluit echter niet uit dat maatwerk te allen tijde mogelijk blijft. Het is wel zaak dat maatwerk uitdrukkelijk de uitzondering op de regel is en terughoudend wordt toegepast.

Deze integrale afweging is nodig omdat ruimte schaars is en het aantal aanspraken op de schaarse ruimte vaak groot is. Omdat ruimteclaims met name voor de burger zeer ingrijpend zijn, zijn kernbegrippen als transparantie, zorgvuldigheid, rechtmatigheid, procesgericht werken en met en voor de omgeving in deze nota verankerd. Bij de gemaakte afwegingen is rekening gehouden met de vele ontwikkelingen die zowel intern als extern plaatsvinden en van invloed zijn op het grondbeleid en regionaal op de grondmarkt.

Interne ontwikkelingen hebben betrekking op de eigen uitvoeringsprojecten in het watersysteem en aan de waterkeringen. Daarnaast zijn er externe ontwikkelingen die voortkomen uit de planologische kernbeslissing ‘Ruimte voor de rivier’ en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Richting de toekomst zullen wetten zoals de Waterwet, Onteigeningswet, Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG), die rechtstreeks van invloed zijn op het te voeren grondbeleid, opgaan in de nieuwe Omgevingswet. Dit alles maakt dat het grondbeleid op toekomstige ontwikkelingen moet zijn voorbereid en niet statisch kan zijn. Het is derhalve van wezenlijk belang telkens te actualiseren als dat nodig is.

## 1.2 Leeswijzer

De nota Grondbeleid is een document dat inzicht geeft in de wijze waarop enerzijds met de beschikbaarheid van grond en anderzijds met het beheer van grondeigendommen wordt omgegaan.

Hoofdstuk 2 geeft een kernachtige samenvatting van de centrale uitgangspunten van het grondbeleid en onze werkwijze. In hoofdstuk 3 wordt de verwervingsstrategie uiteen gezet: welke gronden willen we in eigendom verwerven en welke niet. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het gehanteerde prijsbeleid. Hoofdstuk 5 geeft een toelichting op de uitgangspunten voor verkoop van gronden. In hoofdstuk 6 wordt inzicht gegeven in het beheer van de eigendommen.

In de bijlagen is een toelichting opgenomen op de nota, toegespitst op de achtergronden van de diverse instrumenten in het grondbeleid: eigendom, beschikking zonder eigendom, aankoop, onteigening, ruil en schadevergoedingen. Ten slotte wordt een toelichting gegeven op het fenomeen staatssteun en de betekenis daarvan voor dit grondbeleid.

## 2 Uitgangspunten

In dit hoofdstuk zijn de centrale beleidsuitgangspunten verzameld. Bij elk uitgangspunt is aangegeven uit welk hoofdstuk van de nota het uitgangspunt afkomstig is en waar derhalve de achtergrond is te vinden.

### 2.1 Algemeen

Het waterschap is doordrongen van het besef dat uitvoering van waterschapsprojecten en de daaruit voortvloeiende ruimteclaims ingrijpend kunnen zijn voor de omgeving.

De huidige wet- en regelgeving vormt het kader voor het grondbeleid en voor onze werkwijze. Daarnaast anticiperen we waar mogelijk al op de Omgevingswet.

De nota Grondbeleid is het beleid van het waterschap bij grondverwerving en grondbezit en geeft inzicht in de te volgen strategie. Het is daarmee richtinggevend aan de te maken keuzes en noodzakelijk voor de uitvoering van taken en uitvoering van projecten. De uitgangspunten en werkwijzen zoals in deze nota verwoord zijn, zo lang deze de instemming van het algemeen bestuur hebben, de kaders bij de uitvoering van het grondbeleid. Daar waar dit beleid onvoldoende aansluit bij een situatie die zich voordoet, wordt maatwerk toegepast. Belangrijke strategische keuzes en transacties die een bepaalde bestuurlijke gevoeligheid met zich mee brengen worden aan het dagelijks bestuur voorgelegd.

Het waterschap heeft een groot aantal gronden in eigendom. Daarop wordt een actief beheer gevoerd. Dit beheer kan bestaan uit onderhoud, gebruik door derden, toezicht etc.

Voor de uitvoering van haar taak wil het waterschap ook proactief op de grondmarkt opereren. Binnen de kader van de waterschapsdoelstellingen zijn zowel gerichte als strategische grondaankopen mogelijk. De grondverwerver is verantwoordelijk voor de conditionering op dit vlak en werkt te allen tijde ten behoeve van de waterschapsdoelen en onder verantwoording van de projectmanager. Onder conditionering verstaan we de gronden en alles wat zich op en ook in de gronden bevinden. Denk aan opstallen, kabels en leidingen, archeologie, explosieven etc.

Na vaststelling van de nota door het algemeen bestuur zal een publieksvriendelijke samenvatting worden opgesteld waarin de keuzes en processen waarmee derden het meeste te maken krijgen op een begrijpelijke manier worden verwoord.

### 2.2 Beleidsuitgangspunten

#### *Transparantie*

Het waterschap staat voor de taak de komende jaren een aanzienlijk aantal projecten uit te voeren ter realisatie van de waterschapsdoelen. Een helder grondbeleid en een zorgvuldig en transparant grondverwervingsproces zijn dan ook noodzakelijk.

Het waterschap werkt zakelijk, duidelijk en transparant en volgens controleerbare uitgangspunten. Zowel het te doorlopen proces als het prijsbeleid zijn transparant en traceerbaar. Schade en aankoop worden hierbij in één overeenkomst afgehandeld. Het waterschap werkt in principe marktconform.

#### ***Strategie voor het ter beschikking krijgen van de benodigde grond***

In de gevallen waar dit voor de uitoefening van de wettelijke waterveiligheidsstaak noodzakelijk is en in de gevallen waar elk ander gebruik dan de waterstaatsfunctie is uitgesloten, is het wenselijk om over het eigendom van de grond te beschikken.

Voor realisatie van andere waterschapsdoelen is het hebben van het eigendom niet in alle gevallen noodzakelijk. In deze gevallen zijn ook andere minder bezwarende varianten zoals het zakelijk recht of de gedoogplicht mogelijke strategieën.

Grondaankoop gebeurt in principe op vrijwillige basis tegen een marktconforme prijs. Indien het verkrijgen van het eigendom echter onomstotelijk noodzakelijk blijkt voor realisatie van een project en het opleggen van een gedoogplicht juridisch niet mogelijk is zal voor het uitvoeren van de waterveiligheidsstaak, na instemming van het dagelijks bestuur, het publiekrechtelijke spoor van onteigening worden ingezet. Voor de overige waterschapsdoelen wordt het wettelijk middel van onteigening benut om het volledige instrumentarium van schadeloosstellingen zoals de Onteigeningswet die kent te kunnen gebruiken. Onteigening voor andere doelen dan waterveiligheid is enkel mogelijk na instemming van het algemeen bestuur.

#### ***Strategische grondaankopen***

Met het oog op het realiseren van de lange-termijn doelstellingen acteert het waterschap proactief op de grondmarkt. Er wordt strategische grond aangekocht, ondanks dat er op dat moment nog geen concrete projecten in beeld zijn op korte termijn.

Het algemeen bestuur stelt de budgettaire bovengrens voor de aankoop van strategische gronden. Het dagelijks bestuur stelt jaarlijks binnen dit budget kaders in de vorm van maximaal te verwerven hectares per gebied.

#### ***Strategische samenwerking***

Het waterschap streeft naar een optimale strategische samenwerking met partners in de regio. Waterschap, gemeenten, provincie, Rijkswaterstaat en de terrein beherende organisaties hebben ieder een grote grondpositie en projecten worden regelmatig in een samenwerkingsverband gerealiseerd. Per geval wordt bekeken welke partij de meest voor de hand liggende is om gronden aan te kopen. Waar relevant kunnen gronden onderling worden uitgeruild. Het streven is om te komen tot een structureel samenwerkingsverband boven ad-hoc samenwerkingen.

#### ***Verkoop van restgronden***

Het waterschap houdt geen grotere grondvoorraad aan dan noodzakelijk is voor realisatie van haar doelen op korte en lange termijn. Na afronden van een project worden restgronden die geen waterschapsfunctie vervullen, die niet noodzakelijk zijn voor de taakuitoefening en die niet inzetbaar zijn voor toekomstige projecten verkocht. Wanneer is besloten tot verkoop wordt eerst bekeken of



de grond kan worden aangeboden ten behoeven van realisering van een ander waterschapsproject of een project van een van de partners; daarna wordt de grond via openbare verkoop aangeboden.

#### *Volledige schadeloosstelling*

Ongeacht het in te zetten instrument (minnelijke aankoop, zakelijk recht, gedoogplicht of onteigening) is een volledige schadeloosstelling, gebaseerd op de Onteigeningswet, steeds het uitgangspunt. Daarmee wordt geanticipeerd op de Omgevingswet en wordt tevens recht gedaan aan de belangen van derden die door waterschapswerken worden geschaad. Algemeen uitgangspunt ten aanzien van het prijsbeleid is een marktconforme waarde. We kiezen voor volledige schadeloosstelling om een snelle vrijwillige verkoop te stimuleren en langdurige onderhandelingstrajecten niet lonend te laten zijn.

## 3 Verwervingsstrategie

### 3.1 Uitgangspunten

Het waterschap staat voor de taak de komende jaren een aanzienlijk aantal projecten te realiseren. Hoewel het gebied van het waterschap circa 221.000 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 met betrekking tot het proces en het prijsbeleid volgens controleerbare uitgangspunten. Schadevergoeding en aankoop worden door de grondverwerwers in één overeenkomst opgenomen. Goedkeuring van het dagelijks bestuur is verplicht wanneer het totale bedrag (grondkosten inclusief alle bijkomende toeslagen) boven de € 100.000 inclusief BTW uitkomt.

In de gangbare verwerving zal vrijwilligheid als uitgangspunt worden genomen.

Het waterschap maakt voor de verwervingsstrategie een onderscheid tussen waterveiligheidsdoelstellingen en overige doelstellingen.

#### 3.1.1 Waterveiligheidsdoelstellingen

Voor het waterschap is het in het kader van het bereiken van de waterveiligheidsdoelstellingen wenselijk om over het eigendom van de grond te beschikken. Grondaankoop gebeurt in principe op vrijwillige basis. Het eigendom is daarnaast onder voorwaarden via het publiekrechtelijke spoor van onteigening te verkrijgen.

**Uitgangspunt: kernzone waterkering/andere gronden ten behoeve van waterveiligheidsdoelstellingen (zoals buffers) in eigendom verwerven (minnelijk), uitsluitend onteigenen als het werk anders niet kan worden gerealiseerd.**

#### *Voorkeursvolgorde*

1. Minnelijk aankopen van grond die nodig is voor het behalen van waterveiligheidsdoelen (waterkeringen, buffers etc.) op basis van volledige schadeloosstelling.
2. Het vestigen van zakelijk recht: opstalrecht dan wel erfdienstbaarheid (wanneer minnelijke verwerving niet lukt). Bij voorkeur gecombineerd met de kwalitatieve verplichting dat toekomstige werkzaamheden ten behoeve van de instandhouding /verbetering van het waterstaatswerk ook moeten worden geduld.
3. Bij geen minnelijke overeenstemming over aankoop dan wel vestigen zakelijk recht wordt een gedoogplicht op grond van artikel 5.24 Waterwet opgelegd. Hierbij wordt vooruitlopend op hetgeen hierover in de Omgevingswet is bepaald en mede in het belang van het beperken van procedures uitgegaan van een volledige schadeloosstelling.

4. Indien onteigening de belangen van rechthebbenden onteigenen vorderen<sup>1</sup> wordt het benodigde perceel(sgedeelte) onteigend. Er wordt dus niet onteigend op basis van een wens van het waterschap om gronden in eigendom te verkrijgen maar uitsluitend om het werk te kunnen uitvoeren en omdat de belangen van de eigenaar vorderen dat de gronden worden verworven. Alleen de voor de uitvoering van het werk benodigde gronden kunnen worden onteigend.

#### *Uitzonderingssituaties*

Er zijn uitzonderingssituaties waarop het bovenstaande niet zonder meer van toepassing is. Het betreft de volgende situaties:

- Bij integrale gebiedsontwikkelingen (zoals stedelijke herontwikkeling, functiecombinaties) waarbij meerdere partners betrokken zijn dient het waterveiligheidsbelang te allen tijde geborgd te zijn, ongeacht de uiteindelijke eigendomsverhoudingen.
- Functiecombinaties van een waterkering met een openbare weg waarbij het grondeigendom is gelegen bij gemeente of provincie. Met een zakelijk recht kan het waterveiligheidsbelang voldoende worden geborgd ten opzichte van het primaire belang van de openbare weg welke grondeigendom door gemeente of provincie vraagt.
- Een aparte categorie vormen werkstroken die tijdelijk noodzakelijk zijn voor het maken van het werk. Het waterschap zal minnelijk proberen tot overeenstemming te komen met de rechthebbende voor het tijdelijk gebruik van de benodigde grond. Bij geen overeenstemming zal een gedoogplicht ex artikel 5.24 van de Waterwet worden opgelegd. Normaliter zal bij een tijdelijke werkstrook niets wijzigen aan de gebruiksmogelijkheden van de benodigde gronden na afloop van de werkzaamheden. De belangen zullen daarom in de meeste gevallen geen onteigening vorderen. Eventuele schade wordt volledig vergoed.

#### **3.1.2 Overige doelstellingen**

Voor het waterschap is het in het kader van het bereiken van overige doelstellingen (geen waterveiligheidsdoelstellingen) vooral van belang om over de grond te beschikken. De insteek bij de grondverwerving is dan ook de beschikkingsverkrijging.

**Uitgangspunt: beschikken over in plaats van bezitten mits dit de realisatie van de waterschapsdoelen waarborgt. De voorkeur gaat uit naar het vestigen van een zakelijk recht of een ander alternatief voor het verwerven van de grond. We passen minnelijke verwerving toe.**

#### *Voorkeursvolgorde*

1. Het vestigen van een zakelijk recht (opstalrecht dan wel erfdienstbaarheid) is het uitgangspunt. Doel van het zakelijk recht is de belangen van het waterschap te allen tijde te borgen.

---

<sup>1</sup> Wat hier bedoeld wordt is dat de wetgever aangeeft dat in bepaalde gevallen onteigend móet worden. Zie voor meer informatie hoofdstuk C.2 in de bijlage “Toelichting bij Nota grondbeleid”.

2. Aankopen op basis van volledige schadeloosstelling (minnelijk) wanneer de eigenaar van de grond niet akkoord gaat met het vestigen van een zakelijk recht, maar wel bereid is tot verkoop.

De Onteigeningswet geeft voor alle projecten de wettelijke mogelijkheid tot gedoogplicht dan wel onteigening. De Onteigeningswet biedt tegelijkertijd een uitgebreid instrumentarium om te komen tot volledige schadeloosstelling. Het waterschap benut dit instrumentarium om haar waterschapsdoelen te kunnen bereiken en tegelijkertijd de betrokken inwoner of ondernemer volledig schadeloos te kunnen stellen. Het daadwerkelijk opleggen van een gedoogplicht voor andere waterschapsdoelen dan waterveiligheid is alleen mogelijk na instemming van het dagelijks bestuur. Het daadwerkelijk overgaan tot onteigening voor andere waterschapsdoelen dan waterveiligheid kan enkel na instemming van het algemeen bestuur.

#### *Uitzonderingssituaties*

- Bij integrale gebiedsontwikkelingen bekijken wij op basis van maatwerk welk instrument wij inzetten voor het realiseren en beschermen van onze belangen.
- In de gevallen waar elk ander gebruik dan de waterstaatsfunctie is uitgesloten, is het wenselijk om over het eigendom onder het waterstaatswerk (kernzone, inclusief eventueel onderhoudspad) te beschikken omdat er dan geen andere functie op deze zone mogelijk is.
- Een aparte categorie vormen tijdelijke werkstroken die tijdelijk noodzakelijk zijn voor het maken van het werk. Het waterschap zal minnelijk proberen tot overeenstemming te komen met de rechthebbende voor het tijdelijk gebruik van de benodigde grond. Bij geen overeenstemming zal een gedoogplicht ex artikel 5.24 van de Waterwet worden opgelegd. Normaliter zal bij een tijdelijke werkstrook niets wijzigen aan de gebruiksmogelijkheden van de benodigde gronden na afloop van de werkzaamheden. De belangen zullen daarom in de meeste gevallen geen onteigening vorderen. Eventuele schade wordt volledig vergoed.

### **3.2 Verwerving Strategische gronden**

Een groot deel van de gronden die het waterschap aankoopt zijn direct benodigd om ter plaatse een project ten uitvoer te brengen. Tegelijkertijd zijn er, om de waterschapsdoelen te realiseren, bijvoorbeeld ruilingen nodig om uiteindelijk op langere termijn over projectgronden te kunnen bezitten. Om voldoende grondposities te hebben om in dit spel mee te acteren, is het van belang dat gronden kunnen worden aangekocht, ondanks dat er op dat moment nog geen concrete projecten in beeld zijn op korte termijn, de zogeheten Strategische gronden.

Het is van belang dat de verwerving van Strategische gronden aan kaders gebonden is. Immers de verwerving van deze gronden drukt op de (rente)lasten van het waterschap en middel moet daarom met mate worden ingezet. Deze kaders worden stapsgewijs vastgesteld:

- Het algemeen bestuur stelt de overkoepelende kaders vast in de vorm van het maximale bedrag/de maximale strategische voorraad in hectares; op dit moment kent het waterschap binnen de begroting een maximale ruimte van 15 miljoen euro voor de verwerving van strategische gronden binnen het watersysteem, gebaseerd op een strategische voorraad van circa 200 hectare. Kijkend naar de geplande projecten, zowel in het kader van de KRW als binnen

Water in Balans, levert deze begrenzing een werkbare ruimte om te komen tot realisatie van de projecten.

Voor de waterkeringen is in de huidige begroting geen ruimte geschapen voor de verwerving van strategische gronden, met het oog op lange termijn projecten. Voor de lopende programma's HWBP en Maaswerken kunnen weliswaar strategische gronden worden gekocht, echter deze zijn reeds direct gekoppeld aan projecten.

Met het oog op de realisatie van de dijkversterkingen richting 2050 is het wenselijk om strategische gronden ook voor dit doel te kunnen inzetten. Voorgesteld wordt daarom om het bestaande kader voortaan in te zetten als kader voor de gezamenlijkheid van watersysteem en waterkeringen.

- Het dagelijks bestuur stelt, binnen de door het algemeen bestuur vastgestelde kaders, kaders in de vorm van een maximale aankoop per gebied. Daarmee worden het overkoepelende kader verder verfijnd en kan het dagelijks bestuur gericht sturing geven aan de aankoop van strategische gronden op die plekken waar het belang van het waterschap in de toekomst naar verwachting het grootst is.

### **3.3 Samenwerking met gebiedspartners**

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

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

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

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

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

Het waterschap streeft naar een meer structurele samenwerking met deze partners.

### **3.4 De gemeenschappelijke areaalbank**

Het waterschap zet zich in voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke areaalbank met de andere partners / grootgrondbezitters. Hierbij kan worden gedacht aan gemeenten, provincie, natuurorganisaties etc.

Gronden die geen waterschapsfunctie (meer) hebben, die van de Legger zijn afgevoerd en/of die niet vanuit strategische overwegingen moeten worden behouden, kunnen worden ondergebracht in een zogenaamde areaalbank. Voor het merendeel betreffen dit vervallen (al dan niet gedempte) watergangen, vervallen keringen en/of overhoeken. Het kan gaan om eigendommen met een geringe of geen economische waarde. Deze areaalbank is door onze partners te benaderen om te bezien of deze gronden wellicht inzetbaar zijn voor hun doelstellingen.

De gronden die meer als een jaar in de areaalbank ingeschreven staan kunnen vervolgens openbaar verkocht worden. Op deze wijze kunnen onze partners ten alle tijden de lijst inzien om te kijken of er bruikbare gronden staan vermeld. Als dat het geval is kunnen deze gronden onderhands verkocht worden.

## 4 Prijsbeleid

Het waterschap opereert continu op de grondmarkt. Om betrouwbaar en integer te handelen is een helder prijsbeleid noodzakelijk. Algemeen zal als uitgangspunt gelden dat de waarde in het economisch verkeer de basis voor de transactie vormt.

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

### 4.1 Waarde in het economisch verkeer

Onder waarde in het economisch verkeer wordt verstaan:

*Het geschatte bedrag waartegen vastgoed tussen een op gepaste afstand tot elkaar staande bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper na behoorlijke marketing zou worden uitgeruild op de dag waarop de waarde ervan wordt bepaald, waarbij partijen met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang zouden hebben gehandeld.*

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

Het waterschap streeft hiernaar door per projectgebied een richtprijs te bepalen gebaseerd op representatieve transacties uit de markt. Per project wordt dus een raamtaxatie opgesteld.

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.

### 4.2 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.

### **4.3 Schadeloosstelling**

Schadeloosstelling is een vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt. Het is een vergoedingensystematiek die voortkomt uit de onteigeningswet en de toepasbaarheid is in de loop der jaren verder uitgewerkt in jurisprudentie. We kiezen voor volledige schadeloosstelling om een snelle vrijwillige verkoop te stimuleren en langdurige onderhandelingsstrajecten niet lonend te laten zijn.

De schadeloosstelling kan op twee manieren worden vastgesteld:

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

De schadeloosstelling is opgebouwd uit de elementen:

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

Voordat deze werkwijze wordt toegepast, is er een besluit op basis van een projectplan Waterwet van het waterschap noodzakelijk.

Bovengenoemde systematiek is ook aan de orde bij gebruikmaking van artikel 5.24 van de Waterwet (gedoogplicht) en de Belemmeringenwet Privaatrecht (hoofdstuk 3). Volledige schadeloosstelling is niet aan de orde indien een partij zelf grond aanbiedt.

### **4.4 Transacties tussen waterschap en andere overheden**

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

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



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

#### **4.5 Vergoedingen bij de vestiging van zakelijke rechten**

Voor het vestigen van een zakelijk recht zal met de grondeigenaar/gebruiker een overeenkomst worden afgesloten. Aan deze overeenkomst is een vergoeding gekoppeld voor het verkrijgen van het recht. Daarnaast zijn er vergoedingen ten aanzien van jaarlijks terugkerende schaden en schade als gevolg van werkzaamheden. Voor de hiervoor aan de betrokken grondeigenaren en/of gebruikers te betalen vergoedingen wordt gedeeltelijk aansluiting gezocht bij de “Gasunietarieven” die, in samenwerking met LTO, jaarlijks worden herzien. Dit betreft voornamelijk de standaard vergoeding voor gewassen en dergelijke. Voor overige schades is geen standaard beschikbaar; deze worden getaxeerd.

#### **4.6 Groenblauwe diensten**

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

Het waterschap kan zelfstandig blauwe diensten afnemen van particulieren voor het realiseren van waterdoelen. De blauwe diensten geven op een andere wijze tegen relatief lage kosten invulling aan waterschapsdoelen. Op dit moment maakt het waterschap nog geen 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 Keur verplicht is de berging te onderhouden.

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

## 5 Verkoop van gronden

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

### 5.1 Verkoop methodiek

Met het oog op Europese regelgeving en gewenste transparantie is het algemene uitgangspunt bij verkoop een openbare verkoopprocedure op basis van algemene verkeersopvattingen, waardoor iedereen gelijke kansen heeft en waarbij bijkomende kosten in eerste instantie voor de koper zijn. Er kunnen zich natuurlijk situaties voordoen dat hiervan van afgeweken wordt. Dit gebeurt altijd gemotiveerd en voldoende onderbouwd. Indien gekozen wordt voor verkoop van gronden zal altijd eerst worden afgestemd met onze partners alvorens wordt overgegaan tot openbare verkoop.

### 5.2 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. Of in sommige gevallen het eigendom op verzoek kan worden verkocht, is na toetsing afhankelijk aan het waterschapsbelang en van het beschikbare alternatief. Daarbij is het van belang dat op basis van een alternatief recht de beschikbaarheid voor de vanuit het waterschap gewenste functie en taakuitoefening behouden blijft en voldoende verzekerd is.

### 5.3 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 nog in te richten areaalbank (zie H. 3.4), die geen waarde meer hebben als ruil- en of compensatiegronden voor de verschillende projecten. Verkoop van deze gronden gebeurt openbaar, behalve wanneer in bijzondere gevallen gemotiveerd wordt afgeweken, in het belang van het waterschap.

### 5.4 Overige gronden

Overige gronden die geen waterschapsfunctie (meer) hebben, die van de Legger zijn afgevoerd, die niet vanuit strategische overwegingen moeten worden behouden en niet worden verpacht, worden verkocht. Voor het merendeel betreffen dit vervallen (al dan niet gedempte) watergangen, vervallen keringen en/of overhoeken. Het kan gaan om eigendommen met een geringe of geen economische waarde. Een veel gebruikte benaming is “snippergroen”. Verkoop van deze gronden gebeurt openbaar, behalve wanneer in bijzondere gevallen gemotiveerd wordt afgeweken, in het belang van het waterschap.

## 6 Beheer

### 6.1 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. 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 areaalbank 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 het eigendom van het waterschap bestaat er een mogelijkheid voor (mede)gebruik door derden, voordeel hiervan is dat de eigendommen in goede staat worden gehouden, de benodigde inzet van middelen door het waterschap minimaal is en er mogelijk een opbrengst gegenereerd kan worden. Het kunnen zowel gronden zijn die voor het waterschap geen directe functie hebben als gronden waarop alleen medegebruik mogelijk is. Deze gronden betreffen veelal waterkeringen, landbouwgronden, bermen of terreinen. Het gebruik door derden betreft in hoofdzaak agrarisch gebruik al dan niet met een beperking, bijvoorbeeld natuurtechnisch beheer of ecologische redenen. In mindere mate is er ook sprake van hobbymatig gebruik of gebruik door particulieren in algemene zin.

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

#### 6.1.1 Gronden met waterschapsfunctie

In de eerste twee hoofdstukken is aangegeven dat voor een bepaald voorgestaan gebruik door het waterschap, eigendom dan wel een ander recht noodzakelijk is om de functie en de taakuitoefening te waarborgen. Per geval wordt afgewogen of het eigendom voor een bepaalde taak noodzakelijk is, dan wel dat zou kunnen worden volstaan met een beschikbaarheid op basis van een ander recht of overeenkomst. 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, het 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.

#### 6.1.2 Areaalbank

De gronden die het waterschap in bezit heeft met het oog op realisatie van projecten op de korte en middellange termijn, worden ingebracht in een grondbank. Tot op het moment dat deze gronden worden ingezet voor de uitvoering van werken of als ruilgrond en/of compensatiegrond zal de grond

conform functie moeten worden gebruikt met het oog op behoud van waarde. Dit houdt onder meer in dat agrarische grond agrarisch moet worden gebruikt en dat bijvoorbeeld groen- en natuurstroken moeten worden onderhouden.

Voor de gronden geldt dat het waterschap deze tijdelijk in gebruik bij derden kan geven. Van belang is dat de tijdelijkheid wordt gegarandeerd én dat de grond op korte termijn vrij van gebruik kan worden gemaakt. In dit kader kan het waterschap gebruik maken van huurovereenkomsten, bruikleenovereenkomsten en, indien agrarisch aangewende grond, geliberaliseerde pachtovereenkomsten.

### **6.1.3 Bescherming eigendommen**

Het waterschap beschermt de belangen op haar eigendommen proactief. Om ongewenst gebruik en mogelijke verjaringen te voorkomen worden de eigendommen gemonitord en waar nodig zal het instrument van handhaving worden ingezet.

## **6.2 Ingebruikgeving aan derden**

Het in gebruik geven van gronden geschiedt op basis van afweging en mogelijkheden. Belangrijk daarbij is dat het de taakuitoefening van het waterschap niet mag belemmeren.

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

- altijd via een schriftelijke overeenkomst;
- tegen marktconforme vergoedingen;
- kostenbesparing;
- conform wet- en regelgeving.

De ingebruikgeving door het waterschap aan derden wordt altijd contractueel geregeld. In de volgende paragraaf wordt dit verder toegelicht.

## **6.3 Contractvormen**

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

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

### 6.3.1 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 geliberaliseerde pacht en pacht van geringe oppervlakte. De voorkeur van het waterschap gaat uit naar geliberaliseerde pacht.

### 6.3.2 Bruikleen

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.

### 6.3.3 Zakelijk rechten

In voorkomende gevallen kunnen zakelijke rechten worden aangegaan op gronden van het waterschap. Wij beschouwen dit als een uitzondering. Deze zakelijke rechten kunnen zijn:

- recht van opstal
- erfpacht
- erfdienstbaarheden.

Zakelijk recht betekent dat de ingebruikgeving niet aan de persoon is verbonden (zoals het geval is bij persoonlijke rechten als huur en pacht), maar aan de zaak. Dit betekent dat de rechten in beginsel overdraagbaar zijn en daardoor ook een waarde kunnen vertegenwoordigen.

Het recht van opstal onderscheidt zich van het recht van erfpacht doordat daarmee enkel het recht wordt gegeven om een opstal te plaatsen op het eigendom van een derde. Daarmee is de opstal in eigendom van de eigenaar van het opstalrecht, terwijl de grond eigendom blijft van de bloot

eigenaar. Bij een erfpachtrecht wordt de grond en alles wat daarop staat in gebruik gegeven, terwijl het eigendom daarvan bij de bloot eigenaar blijft.

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

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

#### **6.3.4 Jacht- en visrecht**

In 2018 zal het waterschap een nieuwe beleidsnotitie rond het jacht- en visrecht opstellen en nieuwe jacht- en visrechtovereenkomsten afsluiten. Uitgangspunt is het centraal regelen van jacht- en visrechten. Voor het jachtrecht gaat het daarbij om de Jagersvereniging en voor het visrecht op Sportvisserij Limburg.

### **6.4 Uitgangspunten pachtvergoeding**

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

Jaarlijks worden de regiopachtnormen en regels bepaald door de overheid, deze worden gepubliceerd in het Pachtnormen Besluit van de RVO. Het Besluit geeft aan met in hoeverre de pachtprizen 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 pachtprizeniveau.

In voorkomende gevallen waarin dit beleid niet voorziet wordt maatwerk toegepast.

# BIJLAGE: Toelichting bij Nota Grondbeleid

## A Eigendom

Het eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon, een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, kan hebben op een zaak. De eigenaar van een zaak staat het, met uitsluiting van een ieder, vrij van de zaak gebruik te maken, zolang dat gebruik niet in strijd is met de rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen in acht worden genomen. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kent aan eigendom een voorrecht toe door te stellen dat: “Iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom”. Eigendom geeft de eigenaar de mogelijkheid om naar goeddunken over de zaak te beschikken. Dit maakt tevens dat eigendom een waarborg is voor de optimale benutting van de zaak. De eigendom van een zaak manifesteert zich derhalve door het hebben van het genot van de zaak. De term “genot” wordt door Van Dale omschreven als: “het genieten; het genoemde tot zijn beschikking hebbend”. Beschikking hebben is dat men het kan gebruiken voor een al dan niet vooropgezet plan. Later in dit hoofdstuk zal blijken dat, indien dit aspect van eigendom excelleert boven de andere facetten van de eigendom, deze ook op andere wijze te verkrijgen is.

Eigendom kan betrekking hebben op goederen, zijnde zaken en vermogensrechten. In de verdere tekst wordt slechts ingegaan op de eigendom betreffende onroerende zaken, zoals grond, nog niet gewonnen delfstoffen, met de grond verenigde beplantingen, alsmede gebouwen en andere werken zoals kunstwerken die al dan niet rechtstreeks duurzaam met de grond zijn verenigd.

### A.1. Voordelen eigendom

Het hebben van eigendom geeft vrijheid in de invulling van het gebruik van het recht. Uitgangspunt hierbij is dat de eigendom niet bezwaard is met rechten van derden. Daarnaast kan eigendom worden ingezet voor de verkrijging van financiën (onderpand), alsmede voor het verkrijgen van opbrengsten (huur-, en pachtpenningen). Tevens verschaft het eigendomsrecht de juridische titel om overeenkomsten aan te gaan. Meer specifiek voor grond kan hieraan worden toegevoegd dat grond in de eerste plaats een primair productiemiddel is. Het levert, eventueel in combinatie met andere productiefactoren, een product (voedingsmiddelen, brandstof) of een waarde (natuur, veiligheid/bescherming).

Eigendom kan ongewenste ontwikkelingen tegengaan. Het recht beschermt daarmee tevens tegen ongewenste ontwikkelingen van buitenaf. De eigenaar heeft immers op zijn eigendom de beschikking over de grond. Ook kan met grondbezit invloed worden uitgeoefend op beheer en regelgeving. Grondbezit heeft tevens als meerwaarde dat op relatief eenvoudige wijze andere gronden kunnen worden verworven door bijvoorbeeld uitruiling of compensatie. Hierdoor kunnen gewenste voorzieningen sneller worden gerealiseerd.

## **A.2 Nadelen eigendom**

Hoewel eigendom een redelijk mate van vrijheid biedt betreffende de invulling van het recht, zijn er niet alleen slechts voordelen aan eigendom verbonden. Zowel de verkrijging als de eigendom van onroerende zaken is een grondslag voor de heffing van belastingen.

Grondbezit heeft als consequentie dat er beheer moet worden gevoerd. Onafhankelijk van de gemaakte keuze voor de inrichting van het bezit, zal onderhoud noodzakelijk zijn om het in de gewenste toestand te houden. Beheer is een kostenpost, waaronder naast onderhoud ook de eigendomsregistratie en de gebruikersregistratie vallen.

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

## **A.3 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.

### **A.3.1 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 eigendom), ontstaat de situatie dat degene die op dat moment de grond bezit een beroep op verjaring kan doen, waarmee de eigendom kan overgaan. Zeker bij instellingen met veel grondbezit (overheden, terrein beherende organisaties) waar de controle op eigendomsgrenzen moeilijk uitvoerbaar is en er geen sprake is van heldere uitoefening van de "bezitstaken" is er een risico dat naastgelegen eigenaren de voor hen naburige grondstukken in gebruik gaan nemen en het eigendom op den duur op hen overgaat (verjaring).

Verjaring is een wettelijk middel om een feitelijke situatie die al lange tijd bestaat juridisch vast te leggen. Recent is er een lijn ontstaan in de jurisprudentie waarbij ogenschijnlijk onderscheid wordt gemaakt tussen overheidsgronden en particuliere gronden.

Het lijkt alsof de overheid door de rechtspraak in bescherming wordt genomen, nu op basis van deze lijn inbezitneming van overheidsgronden moeilijker is aan te nemen dan inbezitneming van particuliere grond.

Uit een arrest van februari 2017 van de Hoge Raad is gebleken dat wanneer een waterschap grond heeft verloren door verjaring, dit een onrechtmatige daad jegens het waterschap oplevert, waardoor schade ontstaat. Dit betekent dat de nieuwe grondbezitter schadevergoeding moet betalen. Dit kan ook in natura. Namelijk, door het (terug) leveren van de grond aan het Waterschap.

### **A.3.2 Waarde-fluctuatie**

Grond vertegenwoordigt een waarde in het economisch verkeer en de geschiedenis leert dat



deze waarde kan fluctueren. Enerzijds ondergaan de meeste gronden in de loop der tijd een waardestijging). Nog afgezien van de inflatie, kunnen gebruiksmogelijkheden en de markt de grondprijs, al of niet tijdelijk, omhoogstuwen (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, de economische verkeerswaarde. Vooraf dient te worden afgewogen of de waardevermindering acceptabel is ten opzichte van de te realiseren doelen, eventueel kan deze worden begroot.

### **A.3.3 Marktomstandigheden**

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

### **A.3.4 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).

## B Beschikkingsverkrijging zonder eigendom

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

Zeggenschap van het waterschap over de grond is onder te verdelen in twee sectoren: publiekrechtelijk en privaatrechtelijk. In dit hoofdstuk zullen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke mogelijkheden nader worden uitgewerkt en zijn de toepasbaarheid van deze mogelijkheden voor het waterschap beschreven. Per situatie wordt afgewogen welk middel de meeste juridische zekerheid biedt.

### B.1 Publiekrechtelijke mogelijkheden.

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

#### B.1.1 De Keur

De Keur is een verordening met algemeen geldende regels van het waterschap. Het doel van deze verordening is onder meer het beschermen van bestaande infrastructuur (zoals waterkeringen, water en andere waterstaatswerken) en regelt daarbinnen naleving, onderhoud en gebruik.

De Keur bevat zowel verbods- als gebodsregels. De Keur beperkt feitelijk het eigendomsrecht van de eigenaar. Het geeft aan dat een eigenaar/gebruiker voorzieningen moet treffen op het eigendom of bepaalde handelingen of een specifiek gebruik moet nalaten dan wel toepassen.

#### B.1.2 Gedoogplicht uit de Waterwet

Indien een gedoogplicht op grond van artikel 5.24 Waterwet wordt opgelegd, moeten de grondeigenaar en/of andere rechthebbenden gedogen dat het waterschap de staat van het eigendom wijzigt, bijvoorbeeld door van land water te maken. De schade die zij daardoor lijden, dient te worden vergoed. Bij andere rechthebbenden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan pachters, huurders, erfpachters etc. Het waterschap wordt geen eigenaar van de gewijzigde onroerende zaak.

Een gedoogplicht wordt opgelegd bij beschikking. Het heeft betrekking op activiteiten die geen onteigening rechtvaardigen en waarbij de belangen van de rechthebbende, in verhouding tot het doel dat het waterschap dient, nauwelijks worden geschaad. Uit de jurisprudentie kan met enige voorzichtigheid de conclusie worden getrokken dat die

belangen onteigening vorderen als meer dan 8% van de oppervlakte, die een rechthebbende ter plaatse heeft, door de maatregelen wordt getroffen.

Tegen de beschikking staat bezwaar bij waterschap open. Tegen de beslissing op dit bezwaar staat beroep open bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het is ook mogelijk om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. In dat geval legt het waterschap eerst een ontwerpbesluit gedurende 6 weken ter inzage en kunnen belanghebbenden een zienswijze indienen. Vervolgens neemt het waterschap een definitief besluit, waartegen beroep open staat bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat daarna beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij primaire dijkversterkingen en projecten van bovenregionaal belang betreft de gedoogplichtbeschikking in de meeste gevallen een uitvoeringsbesluit op grond van de projectprocedure Waterwet. Er is sprake van een uitvoeringsbesluit als uit het projectplan Waterwet blijkt dat de betreffende grond nodig is voor het realiseren van de dijkverbetering. In dat geval is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van rechtswege van toepassing (zie hierboven). Het verschil is dat in deze gevallen geen beroep open staat bij de rechtbank maar direct bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (in eerste en enige aanleg).

Bij toepassing van de gedoogplicht behoudt de eigenaar van de grond de eigendom. Via een gedoogplichtprocedure wordt de eigenaar verplicht toe te staan dat op of in zijn eigendom een werk wordt aangelegd en in stand wordt gehouden. Toepassing van de gedoogplicht kan in die gevallen dat aanleg van het werk wel noodzakelijk is, maar de eigendom van de ondergrond niet noodzakelijkerwijs door het waterschap hoeft te worden verkregen. Voordat een gedoogplicht wordt opgelegd, moeten er aantoonbaar pogingen zijn ondernomen om overeenstemming te verkrijgen (minnelijk overleg). De gedoogplichten worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster en vallen onder de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb).

### **B.1.3 Gedoogplicht uit de Belemmeringenwet Privaatrecht**

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

## **B.2 Privaatrechtelijke mogelijkheden**

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

### **B.2.1 Gebruiks-/beheerovereenkomst**

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

### **B.2.2 Onderhoudsovereenkomst**

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

### **B.2.3 Kwalitatieve verplichting**

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

### **B.2.4 Erfdienstbaarheid**

Een erfdienstbaarheid legt een last op het dienende erf, bestaande uit een verplichting om op, boven of onder een der beide erven iets te dulden of niet te doen. Een erfdienstbaarheid kan ontstaan door vestiging of door verjaring of kan door de wet worden opgelegd. In de akte van vestiging van een erfdienstbaarheid kan aan de eigenaar van het heersende erf de verplichting worden opgelegd aan de eigenaar van het dienende erf op al dan niet regelmatig terugkerende tijdstippen een geldsom (de retributie) te betalen. Verjaring houdt in dat iets al lang is geduld, en dat dit dulden daardoor vervolgens een verplichting wordt.

Het vestigen van een erfdienstbaarheid is met name geschikt in die situaties dat het waterschap een ongewenst gebruik of ontwikkeling wil tegengaan (zoals beplantingen). Voorts is een erfdienstbaarheid bijzonder geschikt ten aanzien van de bereikbaarheid van

eigendommen (recht van overpad). Het is daarmee geschikt voor de uitvoering van onderhoud en beheer. Voor de realisatie van werken is erfdienstbaarheid niet geschikt. Een erfdienstbaarheid is een zakelijk recht en wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.

### **B.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 hebben<sup>6</sup>. Het is in feite een (horizontale) afsplitsing van het eigendomsrecht. Het vestigen van een recht van opstal is van toepassing als de volledige eigendom niet noodzakelijk is. De aangebrachte werken zijn eigendom van de opstalhouder, de grond blijft eigendom van de eigenaar.

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

### **B.2.6 Huur**

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

## **B.3 Bruikbaarheid**

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

## **B.4 Voor- en nadelen**

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

Bij de privaatrechtelijke mogelijkheden is het voordeel dat, ook met een lager investeringsniveau dan bij het verwerven van eigendom, een relatief goede beschikbaarheid over de grond wordt verkregen. Door onder meer de flexibele invulling is de acceptatiegraad bij de grondeigenaar groter. Er zijn weinig risico's. Nadeel is de handhaving en de afstemming met de eigenaar. Verder is de zeggenschap beperkt tot slechts het afgesproken gebruik/recht.

## C Aankoop, onteigening en kavelruil

Zoals is gebleken uit de voorgaande hoofdstukken is het voor het waterschap in diverse gevallen wenselijk of zelfs noodzakelijk om over de eigendom van de grond te beschikken. Dit geldt met name in die gevallen waarin dit voor de uitoefening van de wettelijke taak noodzakelijk is in gevallen waar elk ander gebruik dan voor het waterschap is uitgesloten. Grondaankoop gebeurt in principe op vrijwillige basis. De eigendom is daarnaast onder voorwaarden via het publiekrechtelijke spoor van onteigening te verkrijgen.

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

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

### C.1 Grondaankoop op vrijwillige basis

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

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

### C.2 Onteigening

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

De procedure voor het toepassen van het instrument van onteigening valt kortweg uiteen in twee afzonderlijk te bewandelen trajecten. Eerst is er een administratieve procedure welke resulteert in

een koninklijk besluit (KB). Op basis hiervan kan vervolgens door middel van een gerechtelijke procedure een vonnis worden verkregen waarmee de eigendom kan worden overgeschreven.

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

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

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

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

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

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

Een van de belangrijkste uitgangspunten bij het toepassen van de ontheingingswetgeving op de grondverwerving is de schadeloosstelling. Een schadeloosstelling houdt in dat naast de werkelijke waarde van de grond ook alle overige schaden die een belanghebbende lijdt ten gevolge van de ontneming, moeten worden vergoed. De belanghebbende moet in zijn vermogens- en inkomenspositie zowel voor als na de ontneming in een gelijkwaardige positie verkeren. De aan belanghebbende te betalen schadeloosstelling is daarmee hoger dan sec de marktwaarde van de grond. Hierdoor is onteigening een relatief duur verwervingsinstrument.

Het besluit tot het starten van de ontheingingsprocedure moet zijn genomen door het Dagelijks Bestuur van het waterschap alvorens tot de betaling van de volledige schadeloosstelling kan worden over gegaan. Indien het besluit niet is genomen wordt het gedeelte van de betaalde schadevergoeding dat meer is dan de waarde in het economisch verkeer, aangemerkt als staatsteun<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> zaak: C/17/125121/HA-ZA 13-48: Staatssteun bij aankoop perceel grond door gemeente; Uitspraak 1 juli 2015,



In het onteigeningsrecht zijn in de loop van de tijd specifieke regels en gebruiken ontwikkeld ten aanzien van het onderhandelingstraject en de uitgangspunten voor de berekening van de schadeloosstelling. Gezien de tijdsduur van de onteigeningsprocedure is een goede planning belangrijk. De procedure neemt circa 1,5 jaar in beslag. Voor zover noodzakelijk moet tevens een planologische procedure worden doorlopen om de bestemming vast te leggen.

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

### **C.3 Kavelruil (WILG)**

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

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

Naast de ‘gewone’ landinrichting met herverkaveling is in de WILG ook een regeling opgenomen voor de ruilverkaveling bij overeenkomst<sup>3</sup>, in de volksmond meestal ‘vrijwillige – kavelruil’ genoemd. Deze ruilverkaveling bij overeenkomst wordt in de WILG omschreven als een vorm van landinrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeenkomen om bepaalde, hun toebehorende zaken samen te voegen, de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. Deze ruilverkaveling is, zoals de naam ook al aangeeft, een initiatief van de betrokken partijen en wordt niet, zoals bij een wettelijke ruilverkaveling, van bovenaf opgelegd.

De eisen die de WILG stelt aan deze kavelruil zijn:

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

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

1. kavels die deel uitmaken van de bebouwde kom;
2. kavels die deel uitmaken van een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels dat in gebruik is voor woningbouw, daaronder begrepen recreatiewoningen, of de huisvesting van bedrijven met een niet agrarische bestemming. Dit geldt ook voor kavels die zullen worden bestemd voor een dergelijk gebruik;

---

<sup>3</sup> Art. 85 e.v. Wet inrichting landelijk gebied

3. kavels die worden aangewend voor ontgroning, tenzij deze na ontgroning worden opgeleverd als landbouwgrond, natuur of kleinschalige recreatie.

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

#### **C.4 Waardering**

Voor sec de grond zal aan de eigenaar bij de verwerving de waarde in het economisch verkeer dan wel, indien deze hoger is, de gebruikswaarde moeten worden betaald. Deze waarde wordt zo nodig op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige vastgesteld (zie H 4.3 Schadeloosstelling). Het vergoeden van een hogere dan de daadwerkelijke waarde kan gekwalificeerd worden als staatssteun (zie ook hoofdstuk E).

#### **C.5 Behandelvergoeding**

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

## D 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 schadevergoedingen.

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

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

### D.1 Planschade

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

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

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

- een koninklijk besluit ten behoeve van de landsverdediging.

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

## D.2 Nadeelcompensatie

Het waterschap veroorzaakt soms schade, terwijl het wel rechtmatig handelt. Deze handeling (of besluit) kan voor belanghebbende nadelige gevolgen hebben. Denk bijvoorbeeld aan het (tijdelijk) verhogen of verlagen van het streefpeil. Voor die gevallen waarin schade wordt veroorzaakt door een rechtmatig besluit of rechtmatig handelen van het waterschap, is een wettelijke vergoedingsregeling in het leven geroepen: de nadeelcompensatie. Onder omstandigheden kan door het dagelijks bestuur op verzoek van een belanghebbende op basis van artikel 7:14 van de Waterwet een vergoeding worden toegekend aan degene die als gevolg van een besluit of handeling schade lijdt of zal lijden. Het waterschap kent een Verordening Nadeelcompensatie waarbij voorzien is in deskundige advisering door een externe commissie.

Bij het toekennen van nadeelcompensatie moet het in ieder geval gaan om schade die *onevenredig* is. Dit is schade die (1) boven het zogenoemde normale maatschappelijk risico en het normale ondernemersrisico uitstijgt (de ‘abnormale last’) én die (2) op een beperkte groep burgers drukt (de ‘speciale last’). Wanneer schade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico is afhankelijk van verschillende omstandigheden. In de jurisprudentie wordt het normaal maatschappelijk risico beschreven als: *algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al is nog niet bekend welke vorm en omvang een ontwikkeling zal hebben, waar en wanneer zij zal plaatsvinden of wat de aard en omvang van de nadelen die daaruit voortvloeien zullen zijn*. Schade die niet uitstijgt boven het normale maatschappelijk risico en het normale ondernemersrisico, wordt niet vergoed.

Het waterschap zoekt met de vergoeding van gewasschade zoveel mogelijk aansluiting bij de gewastarievenlijst van de “LTO-Gasunie”.

## D.3 Afwaardering

Indien de benodigde grond is gelegen binnen een plan of project van het waterschap en na inrichting niet meer bruikbaar is voor het huidig 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. 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 waarde in het economisch verkeer).

## D.4 Schadecomponenten

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

- vermogensschade;
- inkomensschade;
- bijkomende schade.

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

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.

## E Staatssteun

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

### E.1 Afbakening begrip

De voorschriften met betrekking tot steunmaatregelen zijn in een EG-verdrag<sup>4</sup> 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 documenten<sup>5</sup> 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.

---

<sup>4</sup> artikelen 87 tot en met 89 EG-Verdrag

<sup>5</sup> 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.

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.

## **E.2 Verantwoordelijkheid**

De tekst van artikel 87 lid 1 EG spreekt van steunmaatregelen 'van de staten' of 'in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd'. Hieronder vallen ook steunmaatregelen verleend door decentrale overheden zoals waterschappen, gemeenten en provincies (evenals product-, en 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.

## **E.3 Vrijstellingsverordeningen**

De Commissie heeft bepaalde soorten van steunmaatregelen vrijgesteld van aanmelding. Voor het waterschap is de 'De-minimisvrijstellingsverordening<sup>6</sup>' van belang. In deze verordening is bepaald dat, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, een waterschap per drie belastingjaren € 200.000 mag toekennen aan een onderneming zonder dat er sprake is van staatssteun die bij de Commissie moet worden aangemeld. Ten aanzien van steun aan ondernemingen werkzaam in de landbouwproductiesector geldt overigens een andere drempel; met ingang van 2014 is dat € 15.000 per drie belastingjaren.

## **E.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.

## **E.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

---

<sup>6</sup> *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.

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.

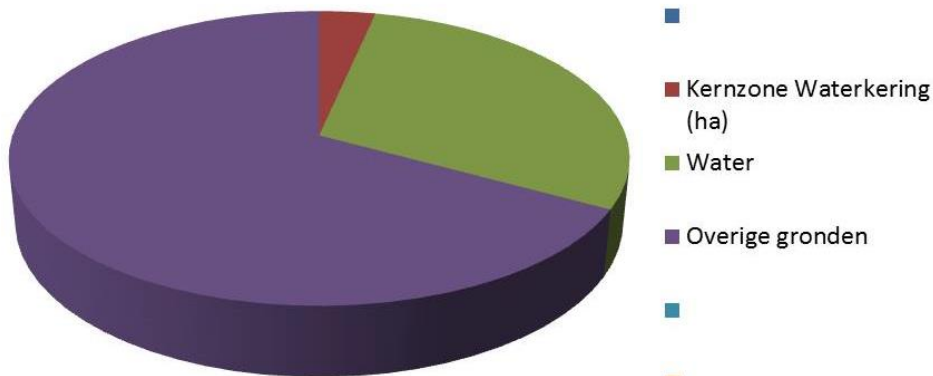


## F Factsheet eigendommen en rechten WL

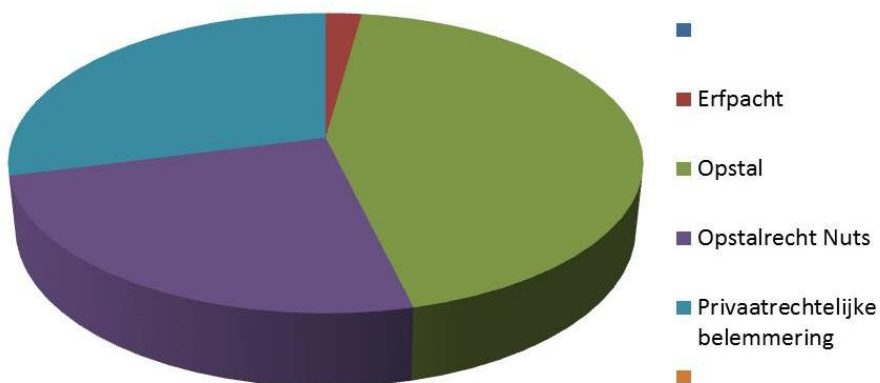
Grondposities Waterschap Limburg Per 15-1-2018	Oppervlakte (ha)	waarvan Kernzone Kering (ha)	waarvan Opp. water (ha)
<b>Eigendommen</b>	<b>3385</b>	<b>115</b>	<b>1000</b>
<b>Overige rechten:</b>			
– Erfpacht (recht van)	2	0,64	0,73
– Opstal (recht van)	41	4	1
– Opstalrecht Nutsvoorzieningen	23	0	1
– Privaatrechtelijke belemmering (als bedoeld in artikel 5, lid 3, onder b, Belemmeringenwet Privaatrecht)	27	1,5	0,6

*Noot: rechten op delen van percelen zijn niet opgenomen in dit overzicht.*

**Eigendommen WL (ha)**



**Inzet rechten WL op niet-eigen gronden**



**Totale aanspraak WL op eigendommen**

