
Datum : 24 januari 2023
Documentnummer : 2023-009068, BELPM
Dossiernummer : K19543

Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen voor het beschikbaar stellen van een investeringskrediet van € 34 miljoen voor het aankopen van gronden in de kustzone.

1. Samenvatting

Met deze voordracht vragen wij u om een investeringskrediet beschikbaar te stellen van € 34 miljoen voor het strategisch aankopen van gronden in de laag gelegen kustzone rondom Delfzijl en Termunten. Hiervoor heeft o.a. het Rijk middelen gereserveerd maar deze zijn nog niet aan ons beschikbaar gesteld. Het betreft dan ook een voorfinanciering zodat wij gronden die aangeboden worden in eigendom kunnen krijgen.

Vanuit de MIRT verkenning Eemszijlen en de verkenning voor het ophogen van laag gelegen gebieden (VLOED) zijn veel gesprekken gevoerd met grondeigenaren langs de Eems-Dollard kust rondom Delfzijl en Termunten. Dit betreffen gronden die op lange termijn in waarde voor het huidige gebruik dalen door bodemdaling en in dit gebied wordt dan ook verkend hoe we hier een goed toekomstperspectief kunnen bieden voor de akkerbouwgronden. De agrariërs in deze regio geven aan hun gronden te willen ophogen en zijn dan ook zeer geïnteresseerd in het ophogen van deze kustzone met sediment uit de Eems-Dollard. In deze kustzone wordt de komende 10 jaar ook de dijkversterking door het waterschap voorbereid, waarbij verbreding van de kustzone verkend wordt. Hiervoor ontwikkelen we samen met de eigenaren en alle betrokken overheden en stakeholders, scenario's die eind 2023 tot een haalbare ontwikkelingsrichting moeten leiden voor het gebied.

Deze vorm van kustontwikkeling is reeds opgenomen in het koersdocument voor de nieuwe omgevingsvisie en we werken hier als provincie nauw in samen met alle regionale partners en het Rijk binnen het programma Eems-Dollard 2050.

Enkele eigenaren hebben eind 2022 aangegeven hun bedrijf te koop te zetten en elders verder te willen. Dit betreffen akkerbouwbedrijven, direct aangrenzend aan de kust. In totaal gaat het om enkele honderden hectares grond. Een flink deel daarvan ligt zeer laag en daarmee ligt het op een strategische plek voor de te ontwikkelen scenario's voor het ophogen van de kustzone en laag gelegen landbouwgebieden. De mogelijke aankoop van gronden in de kustzone is niet te verantwoorden vanuit de beschikbaar gestelde middelen voor de transitie landelijk gebied waarvoor uw staten 14 december jl. een investeringskrediet beschikbaar hebben gesteld. Slechts een deel van deze gronden zou hiervoor in aanmerking kunnen komen omdat ze in veenoxidatiegebied liggen. De kustzone betreft een ander gebied, met een andere financiering, hoewel het Rijk wel oproept om deze beide ontwikkelingen zo goed mogelijk te combineren in de regio. Vanuit het Rijk zijn andere gelden beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van de kustzone (Programmatische Aanpak Grote Wateren).

Het programma voor deze kustzone is nog in ontwikkeling en concretiseren we het komende jaar in uitvoeringsscenario's. Daarbij werken we met alle betrokken partijen in de regio (en met het Rijk) samen. De grondeigenaren en direct omwonenden worden hier ook intensief bij betrokken. Eind 2023 hopen we deze scenario's gereed te hebben en aan u voor te leggen. Daarna kunnen we de procedurele aspecten rondom deze gebiedsontwikkeling in gang zetten en volgen dus ook voorstellen voor mogelijke bestemmingswijzigingen indien deze noodzakelijk zijn. Daarbij zullen we

u uiteraard betrekken bij de overwegingen en de benodigde besluitvorming. Op dit moment biedt een mogelijke aankoop ons echter de mogelijkheid om de ontwikkelingen concreter uit te werken met de overige grondeigenaren, zodat we voor hen en de huidige eigenaren toekomstperspectief kunnen bieden.

Voor het ontwikkelen van de kustzone is reeds een flink budget gereserveerd (toegezegd middels een tweede kamerbrief) vanuit de Programmatische Aanpak Grote Wateren en het Investeringskader Waddengebied (Waddenfonds). Deze middelen zijn nog niet aan ons verstrekt omdat deze ook afhankelijk zijn van de concrete uitwerking in het gebied. Wij vragen u dan ook om een investeringskrediet als voorfinanciering van € 34 miljoen beschikbaar te stellen zodat we strategisch gelegen gronden in de kustzone kunnen aankopen.

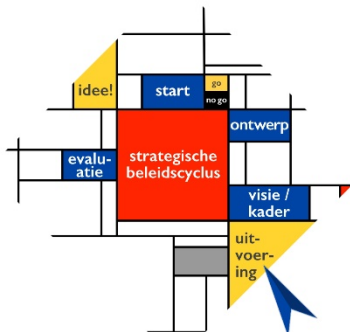
2. Doel en wettelijke grondslag

Gelet op de Nota Investerings (statenbesluit 11 november 2020) leggen wij investeringen met een omvang van meer dan € 5 miljoen en/of investeringen met een (aanzienlijk) publiek belang separaat aan uw Staten voor.

Kustontwikkeling en relatie met het NPLG

Het Rijk neemt in het NPLG de gebiedsgerichte opgaven en maatregelen op voor natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat. Voor de kustontwikkeling lopen al langer programma's waaruit het Rijk met andere regionale fondsen financiering beschikbaar stelt. Vanuit deze programma's is budget gereserveerd en toegekend aan de ontwikkeling van de laag gelegen kustzone rondom Delfzijl en Termunten. De provincie heeft een belangrijke rol, omdat wij de autoriteit zijn die de gebiedsplannen voor deze thema's, samen met de regionale partners, moet vormgeven.

3. Procesbeschrijving en planning



Eind 2023 hebben wij de verkenning in dit gebied gereed en worden concrete scenario's voorgedragen, waarbij we met draagvlak vanuit de regio een vervolgstap gaan zetten in de uitwerking. Op dat moment weten we ook in hoeverre bestemmingen gewijzigd moeten worden en welke gronden in aanmerking komen. De gronden die we nu kunnen aankopen zullen tot die tijd hun huidige functie behouden. De reden om deze gronden nu aan te kopen ligt vooral in het feit dat de huidige eigenaren een toekomst elders willen voortzetten omdat hun gronden verder dalen en vanuit de lopende gebiedsprocessen andere ontwikkelingen op zich af zien komen. Als overheid willen we een betrouwbare partij zijn voor agrariërs, juist daarom willen we de aangeboden gronden nu met de gereserveerde middelen in het vooruitzicht kunnen aankopen. Hiervoor is voorfinanciering van het gevraagde investeringskrediet noodzakelijk. Hiermee voorkomen we dat we in een later stadium deze gronden alsnog moeten onteigenen of anderszins beperkingen op moeten leggen aan eventuele nieuwe eigenaren.

In de regio wordt door de gemeente Eemsdelta ook gewerkt aan een ruimtelijk kader voor de beoogde ontwikkelingen. Dit wordt uitgewerkt in het Koersdocument Eemsdelta Zuid-Oost, waarin aangegeven wordt welke randvoorwaarden voor de verschillende ontwikkelingen in het gebied gelden. Dit koersdocument wordt naar verwachting de eerste helft van 2023 vastgesteld door de gemeente.

Indien de gronden aangekocht kunnen worden houden deze vooralsnog hun huidige bestemming. De eigenaren hebben aangegeven deze ook nog in gebruik te willen houden totdat de beoogde plannen concreet zijn uitgewerkt en de eventueel benodigde procedures doorlopen zijn. Voor het ophogen van het gebied kan het ook betekenen dat de gronden hun huidige bestemming houden en deze ingezet worden als ruilgronden.

Zodra de gebiedsontwikkelingen concreet zijn uitgewerkt zullen deze aan u voorgelegd worden. Het komende jaar zullen we u daar op diverse manieren bij betrekken middels excursies, voortgangsbrieven en/of informatiebijeenkomsten. Eind 2023 komen hier concrete scenario's uit die (als uitgangspunt) gedragen worden door de eigenaren en bewoners in het gebied. In deze periode zullen we uw staten ook uitgebreid betrekken bij de ontwikkelingen en regelmatig bijpraten over de voortgang. Eind 2023 stellen we de scenario's vast en starten we de benodigde planprocedures op. Daarna volgt uiteraard de formele besluitvormingslijn waarbij uw staten intensief betrokken worden.

4. Begroting

A. Inleiding

Vanuit de Programmatische Aanpak Grote Wateren, regionale bijdragen en het Investeringskader Waddengebied is € 34 miljoen aan concrete middelen gereserveerd en toegezegd voor de ontwikkeling van de kustzone en het ophogen van laag gelegen gebieden met sediment uit de Eems-Dollard. Deze middelen zijn echter nog niet beschikbaar gesteld en moeten worden voorgefinancierd uit eigen liquide middelen, waarna deze na uitwerking van de gebiedsplannen in 2024 weer worden aangevuld vanuit het Rijk en IKW.

Daarnaast zijn reeds een aantal gebiedsontwikkelingen op gang gekomen van waaruit andere financiële bronnen aangesproken zijn (Strategische Agenda Groningen, NPG). Zodra deze beschikbaar zijn gesteld kan een vervolgbesluit over de inrichting en herbesteding plaats vinden.

B. Financiële gevolgen

De kosten die met dit besluit aan de orde zijn bedragen maximaal € 0,75 miljoen (afwaardering opstallen). Deze kosten kunnen als cofinanciering gedekt worden uit de middelen voor Vitale Kust.

In principe zal het investeringskrediet ingezet worden voor aankoop van agrarische bedrijven, opstallen met grond. Voor de financiële gevolgen maken we een onderscheid tussen de gevolgen van grond (hieronder 1 en 2) en gevolgen van opstallen en renteverlies (3 en 4).

1. Het investeringskrediet van € 34 miljoen heeft geen gevolgen voor de begroting. Het inzetten van het investeringskrediet leidt feitelijk tot een voorraad grond die op de balans staat tegen de aankoopwaarde (dan wel lagere of hogere marktwaarde). De uitgaven voor de aankoop van gronden zijn geen lasten in onze begroting, het bezit van (ruil)gronden heeft wel als gevolg dat er kosten worden gemaakt bij de aan- en verkoopprocessen. Deze kosten komen wel als lasten terug in de exploitatie en worden opgevangen vanuit het cofinancieringsprogramma Vitale Kust. De liquide middelen nemen wel tijdelijk af met maximaal € 34 miljoen.

2. Zolang het gebruik of de bestemming van de gronden niet gaat wijzigen, blijft de agrarische waarde actueel (lees: aanschafwaarde) en er is - naast een eventuele herwaardering wegens schommelingen - geen afwaardering aan de orde. De waardedaling (of stijging afhankelijk van de uiteindelijke bestemming) op de lange termijn wordt verdisconteerd in de aanschafwaarde, die op basis van taxatie wordt bepaald. Als er nieuwe doelen/bestemming op gronden worden gelegd kan afwaardering (of toename van de waarde) wel aan de orde zijn waarvoor dan eventuele dekking moet worden gevonden (zie 2e bolletje hieronder). Wij hanteren hiervoor de volgende randvoorwaarden:

- Gronden worden aangekocht op basis van een marktconforme aanschafprijs, na taxatie, waarbij per transactie op staatssteun wordt getoetst.
- Bij een afwaardering wegens lagere bestemmingswaarde dient dekking te zijn geregeld, dit komt uit de gereserveerde € 34 miljoen.
- Verkoop van gronden tegen een prijs die lager is dan de aanschafprijs kan in principe niet aan de orde zijn, tenzij de dekking van het af te waarden bedrag is geregeld.
- Eventuele herwaardering wegens schommelingen van de agrarische waarde van de

gronden op onze balans worden bij negatieve herwaardering tijdelijk opgevangen binnen de middelen Vitale Kust.

3. Omdat opstallen hun waarde kunnen verliezen gaan we voorzichtigheidshalve bij aanschaf uit van afwaardering. We gaan uit van een kwart van de waarde. Bij opstallen met een gemiddelde waarde van € 1 miljoen bedraagt de verwachte afwaardering € 250.000. Hiervoor dient dekking te worden geregeld. Bij dit investeringskrediet van € 34 miljoen verwachten we in 2 tot 3 gevallen de opstallen te moeten kopen. Daarbij gaat het om een bedrag van € 0,75 miljoen aan afwaardering van installaties en opstallen. Dit wordt gedekt uit de middelen Vitale Kust.

4 De liquiditeiten voor dit investeringskrediet zijn op dit moment aanwezig. De inzet van liquiditeiten voor het investeringskrediet zorgt wel voor rentederving (en dus minder begrotingsruimte). Als de volledige € 34 miljoen wordt ingezet en voor een periode van 1,5 jaar, gaat het om een bedrag van circa € 1.020.000 aan renteverlies c.q. minder begrotingsruimte. Hierbij is gerekend met een rente van 2%. Dit betreft het verwacht percentage 2023 voor schatkistbankieren. De verwachte ontwikkeling van de liquiditeitspositie van de provincie en de effecten voor onze rente-inkomsten (en dus ons financieel perspectief) worden periodiek (o.a. bij Perspectiefnota en Begroting) in beeld gebracht. Dit betekent ook dat wij periodiek een zgn. liquiditeitsplanning maken specifiek voor dit investeringskrediet kust. Zo willen we rentederving zoveel mogelijk beperken.

Financiële weergave:

Investeringskrediet beschikbaar stellen van € 34 miljoen	Balans: - Liquide middelen/Bank saldo: min € 34 miljoen - Grond voorraad: plus € 34 miljoen
Afwaarderen opstallen en installaties maximaal € 0.75 miljoen	Hiervoor is dekking vanuit budget cofinanciering Vitale Kust.
Inzet liquide middelen maximaal € 34 miljoen	Minder rente-inkomsten en dus minder begrotingsruimte (€ 1.020.000,= voor 1,5 jaar)

De toegezegde en gereserveerde middelen vanuit het Rijk en IKW komen beschikbaar op het moment dat wij met de regionale en Rijkspartners de plannen concreet hebben uitgewerkt. Naar verwachting zal dit medio 2024 gereed zijn. We gaan er dus vanuit dat de overgangperiode ook tot dit moment zal duren. Mocht dit niet het geval zijn dan komen we met een aanvullend voorstel, waarbij de inzet zal zijn om de gronden met de huidige bestemming weer te verkopen.

5. Inspraak/participatie

In nauw overleg met de omgeving en grondeigenaren wordt deze kustontwikkeling vormgegeven. De eerste helft van 2023 wordt besteed aan uitgebreide gesprekken in de regio om de ophoging van de kustzone vorm te geven. Hiervoor worden we ook ondersteund door een ontwerpbureau (Bugel/Haijema) die sessies met de omgeving zal begeleiden. Daarnaast hebben wij reeds met technische ondersteuning van kennisinstituten en adviesbureau's scenario's uitgewerkt die we met behulp van de inbreng vanuit het gebied nader kunnen uitwerken. Eind 2023 komen hier concrete scenario's uit die (als uitgangspunt) gedragen worden door de eigenaren en bewoners in het gebied.

6. Nadere toelichting

De MIRT verkenning Eemsijslen en verkenning voor het ophogen van laag gelegen gebieden (VLOED) maakt deel uit van het Programma Eems-Dollard 2050 en de Programmatische Aanpak Grote Wateren. In de regio werken we nauw samen met alle grondeigenaren in het gebied. Deze hebben aangegeven hun gronden te willen ophogen met sediment vanuit de Eems-Dollard. Samen met de eigenaren worden hiervoor scenario's uitgewerkt. Vanuit het Rijk wordt deze ontwikkeling inmiddels ook ondersteund met de beleidsbrief 'Bodem en Water sturend' waarin opgeroepen wordt de water en bodemsystemen centraal te zetten in toekomstige gebiedsontwikkelingen. Ook vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het Deltaprogramma Waterveiligheid wordt deze ontwikkeling gesteund. Daarin wordt opgeroepen om voor de toekomstige waterveiligheidsopgave naar een bredere kustzone te kijken waarbij niet alleen de dijk versterkt wordt maar ook de zone voor en achter de dijk betrokken wordt. Voorbeelden vanuit het programma Eems-Dollard 2050 zijn

de Brede Groene Dijk (opgeleverd in 2022) waarin de koppeling met de kwelders gemaakt wordt en de Dubbele Dijk waarin juist het laag gelegen achterland wordt opgehoogd in combinatie met innovatieve landbouw en aquacultuur.

Langs onze Eems-Dollardkust hebben we, in het gebied rondom Delfzijl en Termunten, te maken met één van de snelst dalende gebieden van Nederland. Voor een flink deel liggen hier nu nog goede akkerbouwgronden omdat deze gevormd zijn door de afzetting van een laag klei op de vaak venige ondergrond. Op de lange termijn verliezen deze gronden steeds meer waarde. In de regio onderzoeken we drie verschillende sporen voor het toepassen van het sediment uit de Eems-Dollard:

- het ophogen van laag gelegen gronden door deze mechanisch op te hogen
- het ophogen van laag gelegen gronden door natuurlijke invang direct aan de kustzone
- het opschalen van de kleirijperijen voor het versterken van de zeedijken met lokale klei, zoals gedaan is bij de Brede Groene Dijk in 2022

Deze drie sporen worden uitgewerkt in scenario's voor het gebied waarbij combinaties van de drie sporen ook zeker aan de orde kan zijn.

Afhankelijk van de concrete scenario's wordt bekend in hoeverre de gronden ingezet worden als ruilgronden voor tijdelijke uit gebruik name van op te hogen percelen of dat ze (deels) ingezet worden voor natuurlijke invang van sediment of kleirijperijen. Met de aankoop van deze gronden kunnen we deze scenario's echter veel concreter uitwerken zodat we voor de overige grondeigenaren in het gebied een toekomstperspectief kunnen bieden. Vanuit de verschillende pilotprojecten die in het gebied zijn uitgevoerd weten we inmiddels dat de beoogde doelen haalbaar zijn.

Grondbeleid en NPLG

Onlangs hebben uw Staten ingestemd met het beschikbaar stellen van een investeringskrediet voor de transitie landelijk gebied, zodat hiervoor strategisch gronden aangekocht kunnen worden. Zoals reeds vermeld liggen de gronden die nu beschikbaar komen in de kustzone en niet volledig in het veenoxidatiegebied/transitiegebied. Bovendien zou de aankoop van deze gronden een te grote aanslag betekenen op dit budget en is voor de kustzone apart budget via de Programmatische Aanpak Grote Wateren toegezegd. Deze gronden vormen de verbinding tussen de kustlijn en het veenoxidatiegebied. Het Rijk roept dan ook op om de opgaven in de kustzone te verbinden aan de opgaven vanuit het NPLG. Dat kunnen we met deze aankoop realiseren.

Op 25 september 2013 hebben Provinciale Staten de nota Grondbeleid 'Goed doorgrond' vastgesteld (voordracht 40/2013). Sindsdien wordt het grondbeleid conform dit beleid uitgevoerd. In de begroting 2023 heeft ons college aangegeven dat vanwege onder andere de aanstaande invoering van de Omgevingswet en recente jurisprudentie over de uitgifte van gronden momenteel wordt gewerkt aan een herziening van het grondbeleid. Naar verwachting zal dit in de eerste helft van 2023 aan u worden voorgelegd.

Risico's

Voor het vervolg van de beoogde ontwikkeling van de aangekochte gronden zijn nog geen besluiten genomen of voorgelegd. De verwachting is dat de plannen medio 2024 gereed zullen zijn. In de fase tot medio 2024 worden wel een aantal risico's - die bij de beoogde ontwikkeling kunnen optreden - gezien, waarvoor we alvast een aantal beheersmaatregelen in gang zetten:

- De gronden moeten worden afgewaardeerd als ze worden ingezet voor de beoogde projecten voor de kustontwikkeling. De dekking daarvoor moet komen uit de € 34 miljoen.
- Als maatregel hiervoor wordt gehanteerd dat de gronden geen andere bestemming krijgen zolang niet zwart op wit staat dat de afwaardering uit de € 34 miljoen gedekt mag worden. Tot die tijd wordt het huidige gebruik voortgezet.
- Inrichtingskosten voor de extra gronden worden niet beschikbaar gesteld vanuit de beoogde financiers (Nationaal Programma Groningen, Strategische Agenda Groningen)
- Als maatregel hiervoor wordt gehanteerd dat de gronden geen andere bestemming krijgen zolang de inrichtingskosten niet gedekt zijn. Tot die tijd wordt het huidige gebruik voortgezet.

- Bestemmingsplan of gebiedsontwikkeling komt niet verder door wijziging van inzichten of onvoldoende draagvlak in het gebied
- Indien deze situatie zich voor gaat doen kunnen de gronden weer met de huidige bestemming (agrarisch) verkocht worden of ingezet worden als ruilgronden voor andere ontwikkelingen in de regio.
- Beheer van de eventueel nieuw te ontwikkelen natuur is niet geborgd bij het Rijk
- Bij de inrichtingskosten wordt altijd de eerste 10 jaar van het beheer meegenomen in de begroting, daarmee is de eerste 10 jaar dus altijd gedekt met de inrichting. Vanuit het Eems-Dollard 2050 programma wordt al meerdere jaren gewerkt aan het bestendigen van beheer en heeft Rijkswaterstaat (opstellen van het beheerplan) ook aangegeven deze maatregelen op te nemen in het concept dat momenteel voorbereid wordt. De opschaling van eventuele natuurlijke invang zal pas op zijn vroegst over drie tot vier jaar tot uitvoering komen. Dit biedt comfort om de beheeraspecten goed af te stemmen met de beoogde programma's die hiervoor beschikbaar zijn.
- Mocht het project geen doorgang vinden dan bestaat het risico dat we de gronden moeten verkopen tegen een prijs die lager is dan bij ons in de boeken staat. Afwaardering zal dan aan de orde zijn, waarbij vooralsnog onduidelijk is of Rijksmiddelen hiervoor mogen worden ingezet. Een deel van de mogelijke afwaardering hebben we met onze eigen cofinanciering gedekt.

Risico's indien we afzien van de grondaankoop zijn:

- Een andere agrariër of projectontwikkelaar koopt de gronden waardoor we afhankelijk worden van marktpartijen of op termijn alsnog een langer durend onteigeningstraject moeten doorlopen
- Vanuit de samenwerkende partijen zijn reeds verschillende gebiedsprocessen op gang gekomen. Grondeigenaren in de regio besluiten (mede) op basis daarvan om gronden te koop aan te bieden. Als betrouwbare overheid zou je daar op in moeten gaan, zeker gezien het feit dat financiering hiervoor beschikbaar is.

7. Geheimhouding

Niet van toepassing.

8. Voorstel

Wij stellen u voor het in ontwerp bij deze voordracht gevoegde besluit vast te stellen.

Groningen, 24 januari 2023

Gedeputeerde Staten van Groningen:

, voorzitter.

, secretaris.

Behandeld door : Matthijs Buurman
Telefoonnummer : 050-3166383 / 06-15068217
e-mail : m.j.n.buurman@provinciegroningen.nl

Bijlagen bij de voordracht
Geen.