

---

# Onderzoeksplan Provinciale aanpak grondverwerving

---

## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is de heer drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw ir. N. van der Beek (projectleider) en mevrouw S. Spenkelink, MSc (onderzoeker).

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Onderzoeksplan Provinciale aanpak grondverwerving

*Deventer, november 2012*

# Leeswijzer

In dit onderzoeksplan beschrijven we de opzet van het onderzoek naar de provinciale grondvererving. De focus ligt daarbij op de wijze waarop de provincies Gelderland en Overijssel grond aankopen en of dit op efficiënte, effectieve en legitieme wijze plaatsvindt.

De keuze voor het onderzoek naar de grondvererving is in belangrijke mate voortgekomen uit de inventarisatiebijeenkomst met Statenleden over grondbeleid die op 25 juli 2012 gehouden is en de oriënterende gesprekken met ambtenaren die daarna zijn gevoerd. Hieruit werd duidelijk dat het verschaffen van inzicht over de wijze waarop de provincies omgaan met grondvererving en de risico's die de provincies hierbij lopen meerwaarde oplevert voor Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel.

Dit onderzoeksplan is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding en focus van het onderzoek. Ook geven we een korte schets van het grondbeleid in beide provincies. De onderzoeksopzet wordt in het tweede hoofdstuk beschreven. Hierbij gaan we onder andere in op de doel- en vraagstelling en de onderzoeksmethodiek. In de bijlagen vindt u de geraadpleegde bronnen en personen.

# Inhoudsopgave

<b>Leeswijzer .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Focus van het onderzoek .....	5
1.3 Provinciale grondvererving .....	6
<b>2 Onderzoekopzet .....</b>	<b>8</b>
2.1 Doel- en vraagstelling.....	8
2.2 Afbakening .....	11
2.3 Normenkader .....	12
2.4 Onderzoeksmethodiek.....	12
2.5 Betrokkenheid PS .....	13
2.6 Planning.....	13
<b>Bijlage 1:</b> Geraadpleegde bronnen .....	15
<b>Bijlage 2:</b> Geraadpleegde personen.....	16

# 1 Inleiding

*In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor het onderzoek naar de provinciale grondverwerving en de focus van het onderzoek. Ook gaan we kort in op de wijze waarop de grondverwerving plaatsvindt bij de provincies Gelderland en Overijssel.*

## 1.1 Aanleiding

Het thema grondbeleid is opgenomen in het Onderzoeksprogramma 2012 van de Rekenkamer Oost-Nederland. Dit thema is vanuit verschillende fracties tijdens de fractiegesprekken in het najaar van 2011 aan de Rekenkamer meegegeven als relevant onderzoeksonderwerp. Met name de financiële problemen van gemeenten door tegenvallers in de grondexploitaties en de onduidelijkheid over mogelijke risico's die de provincie zelf loopt in haar grondbeleid, werden hierbij als aandachtspunten genoemd.

In de eerste helft van 2012 heeft de Rekenkamer een inventarisatie uitgevoerd naar het thema grondbeleid ter voorbereiding op het onderzoek. Daarvoor hebben we relevante documenten bestudeerd en enkele oriënterende gesprekken gevoerd met onder andere provinciale medewerkers op het terrein van grondbeleid. Uit deze inventarisatie zijn enkele interessante onderzoeksrichtingen gekomen, die we eind juli 2012 in een bijeenkomst met Statenleden van Gelderland en Overijssel hebben doorgesproken. Dit heeft geleid tot een verdere verdiepingsslag, waarvoor we een aantal aanvullende gesprekken hebben gevoerd. Het inventarisatietraject naar grondbeleid heeft uiteindelijk twee relevante thema's voor onderzoek opgeleverd die aansluiten op de informatiebehoefte van PS als het gaat om grondbeleid:

1. Provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën, toegespitst op gemeentelijke grondexploitaties
2. Provinciale aanpak grondverwerving

De twee onderzoeken worden in 2012 en de eerste helft van 2013 als afzonderlijke onderzoeken uitgevoerd en gepubliceerd, maar daar waar dit mogelijk relevant is zullen we een koppeling maken. In dit onderzoeksplan staat het thema provinciale aanpak grondverwerving centraal.

## Aanleiding voor het thema grondvererving

Van oudsher zijn provincies actief op de grondmarkt. Daarbij lag het accent geruime tijd op wat nu wel de 'klassieke taken' worden genoemd: provincies kochten grond aan om provinciale wegen en fietspaden aan te leggen en om natuur te ontwikkelen. Dit is echter aan het veranderen. In de afgelopen jaren hebben er enkele belangrijke wijzigingen plaatsgevonden in de wet- en regelgeving rondom de grondvererving, zoals de Wet op de ruimtelijke ordening (2008) en de Grondexploitatiewet, waardoor de provincies een grotere rol en meer bevoegdheden hebben gekregen voor het realiseren van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. De provincie fungeert daarbij als gebiedsregisseur en heeft een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten. Dit speelt bijvoorbeeld bij grotere integrale gebiedsontwikkelingsprojecten en bij de realisatie van regionale bedrijventerreinen. Daarnaast zijn de provincies via het ILG in 2007 verantwoordelijk geworden voor de ontwikkeling van het landelijk gebied en fungeren hierbij als opdrachtgever voor de Dienst Landelijk Gebied. Beide ontwikkelingen vragen, meer dan nodig was voor de klassieke taken, een slagvaardig opereren op de grondmarkt door de provincies.

De versterkte positie van de provincies als publiek ontwikkelaar is voor zowel de provincie Gelderland als Overijssel aanleiding geweest om het grondbeleid te actualiseren. Beide provincies hebben gekozen voor een actiever grondbeleid ten opzichte van de jaren daarvoor<sup>1</sup>. Een actievere opstelling op de grondmarkt brengt echter ook meer risico's met zich mee. Door de huidige verslechterde economische situatie in Nederland neemt het belang hiervan verder toe. Ontwikkelingen in de markt (daling van de grondprijzen, stagnerende uitgifte van bedrijventerreinen, bezuinigingen op beschikbare middelen voor het realiseren van EHS) vergroten de kans dat de provincie blijft zitten met een relatief grote grondvoorraad. Ook zijn er de laatste jaren enkele voorbeelden geweest die de keerzijde van een actievere rol van provincies op de grondmarkt hebben laten zien, waaronder de Blauwe Stad in Groningen en het Wieringerrandmeer in Noord-Holland. De Rekenkamer ziet hierin aanleiding om de provinciale aanpak van de grondvererving in Gelderland en Overijssel en de risico's die de provincies daarbij lopen te onderzoeken.

## 1.2 Focus van het onderzoek

We kijken in dit onderzoek specifiek naar de grondvererving en de fase die daaraan vooraf gaat, namelijk wanneer wordt grondvererving als instrument ingezet en in welke gevallen niet? We hebben voor deze focus gekozen omdat de afwegingen en het besluit tot het aankopen van grond de eerste fase in de keten van het grondbeleid is. Vanwege de beschikbare capaciteit voor dit onderzoek worden de ontwikkeling (grondexploitaties), het beheer en de verkoop van grond als afzonderlijke procesfasen vooralsnog buiten beschouwing gelaten. Eventueel kunnen deze thema's in een vervolgonderzoek worden opgepakt.

<sup>1</sup> Zie Provincie Gelderland (26 augustus 2008) Statennotitie PS2008-608 Uitvoerende overheid: een actiever en versterkt grondbeleid – gewijzigde versie en Provincie Overijssel (25 augustus 2009) Statennotitie nr. PS/2009/370 Nota instrumenten grondbeleid.

### 1.3 Provinciale grondverwerving

In deze paragraaf beschrijven we kort de visie, het beleid en de organisatiestructuur rondom het grondbeleid in de provincies Gelderland en Overijssel.

#### Provincie Gelderland

In de Statennotitie *Uitvoerende overheid: een actiever en versterkt grondbeleid* (PS2008-608) heeft de provincie Gelderland haar visie op het grondbeleid uiteengezet. De provincie kiest voor een actievere rol op dit terrein dan in de jaren daarvoor het geval was. Drie redenen liggen hieraan ten grondslag. In de eerste plaats hebben projecten als Park Lingezegen en de realisatie van de EHS laten zien dat grond in toenemende mate een cruciale factor is bij de realisering van ruimtelijke doelen. Het innemen van een actievere rol in de grondmarkt is daarvoor gewenst. In de tweede plaats is het voor een voortvarende uitvoering van projecten samen met gemeenten en marktpartijen, waaronder private ontwikkelende partijen, van belang om een grondpositie in te kunnen/willen nemen. En ten slotte heeft de provincie door de nieuwe wet- en regelgeving meer instrumenten gekregen en daarmee ook meer verantwoordelijkheid om een actievere rol te gaan spelen. Door de keuze voor een actievere rol in de grondmarkt wil de provincie haar doelen beter, sneller en/of goedkoper realiseren.

In de Statennotitie wordt beschreven welke instrumenten de provincie hiervoor wil inzetten en onder welke voorwaarden. Deze uitgangspunten vormen de basis voor het Gelders grondbeleid<sup>2</sup>. De provincie merkt nadrukkelijk op dat het grondbeleid voor de provincie geen doel op zich is, maar een van de instrumenten om tot een effectieve uitvoering van de provinciale doelen te komen. In aanvulling op het beleid is later ten behoeve van het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Platteland het *Actieplan Grond* (PS2009-1030)<sup>3</sup> vastgesteld. In dit actieplan wordt een overzicht gegeven van de situatie met betrekking tot de grondgerelateerde doelen uit het PMJP en gaat in op mogelijkheden voor bijsturing met het oog op de midterm review van het PMJP die in 2010 heeft plaatsgevonden.

Zowel bestuurlijk als ambtelijk gezien is er met betrekking tot het grondbeleid in de provincie Gelderland sprake van een gedecentraliseerde structuur. Iedere portefeuillehouder is - binnen de door de GS en PS vastgestelde kaders - verantwoordelijk voor de toepassing van grondbeleidinstrumenten. In de ambtelijke organisatie wordt het grondbeleid door verschillende afdelingen ingezet. Voor het realiseren van infrastructurele doelen voert de provincie zelf grondaankopen en -verkoop uit. Voor aankopen op het terrein van landbouw en natuur wordt de Dienst Landelijk Gebied ingezet.

#### Provincie Overijssel

De visie van de provincie Overijssel op het grondbeleid is recentelijk geactualiseerd in de *Nota instrumenten grondbeleid en Algemene reserve grond* (PS/2012/874). Deze nota is

<sup>2</sup> Provincie Gelderland (26 augustus 2008). Statennotitie PS2008-608 *Uitvoerende overheid: een actiever en versterkt grondbeleid – gewijzigde versie*.

<sup>3</sup> Provincie Gelderland (15 december 2009). Statennotitie PS2009-1030 *Actieplan Grond*.



op 7 november 2012 besproken in de Statencommissie Duurzame ruimtelijke ordening<sup>4</sup>. De nota bevat richtlijnen voor de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium en regels voor de besluitvorming over en verantwoording van het grondbeleid. De nota is een actualisatie van de nota uit 2009 (*Nota Instrumenten Grondbeleid*, PS/2009/370) waarin Provinciale Staten de eerste kaders voor het provinciale grondbeleid hebben vastgesteld. Daarbij heeft de provincie de keuze gemaakt om een actief grondbeleid te voeren zodat bij ruimtelijke ontwikkelingen adequaat gehandeld kon worden. Het grondbeleid is voor de provincie geen doel op zich, maar één van de instrumenten om tot een versnelde, meer effectieve uitvoering van provinciale doelen te komen. Daarnaast ziet de provincie grondbeleid als maatwerk; per ruimtelijke opgave wordt bepaald of en hoe de instrumenten voor het provinciaal grondbeleid worden ingezet. Belangrijke aanvullingen in de nieuwe nota 2012 zijn het toevoegen van een afwegingskader voor het wel of niet verwerven van grond en het streven om niet meer grond in eigendom te hebben dan voor het bereik van provinciale doelen noodzakelijk is. Ook wordt het grondbeleid nu uniform gevoerd voor alle beleidsvelden.

Tot 2009 was er in provincie Overijssel sprake van sectoraal beleid met betrekking tot grond. De eenheden Ruimte en bereikbaarheid, Natuur en milieu en Wegen en kanalen hielden zich allen voor hun eigen terrein bezig met grondzaken. Om meer slagkracht te creëren en de vereiste kennis en kunde over grondbeleid te borgen, heeft provincie Overijssel in 2009 besloten een organisatorische eenheid op te richten voor grondzaken<sup>5</sup>. Dit team grondzaken is onderdeel van de eenheid Project- en programmamanagement en houdt zich onder andere bezig met het formuleren van integraal grondbeleid en het adviseren over en toepassen van de grondbeleidsinstrumenten voor het realiseren van de provinciale beleidsdoelstellingen<sup>6</sup>. Het team grondzaken adviseert bijvoorbeeld de eenheid Natuur en milieu bij de uitvoering van het grondbeleid voor het realiseren van natuurdoelstellingen door de Dienst Landelijk Gebied. Op bestuurlijk niveau is er een portefeuillehouder grondbeleid, die verantwoordelijk is voor de formulering van grondbeleid en de naleving ervan. Net als in Gelderland zijn daarnaast alle portefeuillehouders binnen de door PS en GS vastgestelde kaders verantwoordelijk voor de toepassing van de grondbeleidinstrumenten in hun portefeuille. Zo valt de aansturing van DLG onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder Landelijk gebied.

---

<sup>4</sup> Zie Provincie Overijssel (12 oktober 2012) PS/2012/874 Behandeldadvies Nota instrumenten grondbeleid en Algemene Reserve Grond en Provincie Overijssel (9 oktober 2012) Statenvoorstel nr. PS/2012/874 Nota instrumenten grondbeleid en Algemene Reserve Grond.

<sup>5</sup> Provincie Overijssel (25 augustus 2009). Statenvoorstel nr. PS/2009/370 Nota instrumenten grondbeleid.

<sup>6</sup> Provincie Overijssel (1 december 2009). Statenvoorstel nr. PS/2009/1123 Oprichting team Grondzaken.

## 2 Onderzoekopzet

*In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van het onderzoek. Daarbij komen achtereenvolgens de doelstelling, centrale vraag, deelvragen, afbakening, normenkader, methodiek en de betrokkenheid van PS aan de orde. In de laatste paragraaf hebben we de planning van het onderzoek weergegeven.*

### 2.1 Doel- en vraagstelling

#### Doelstelling

Het doel van het onderzoek is:

Het verschaffen van inzicht in de wijze waarop de provincies Gelderland en Overijssel gronden verwerven voor het realiseren van provinciale ruimtelijke opgaven en het aandragen van mogelijke verbeterpunten op dit beleidsterrein aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.

In het onderzoek gaat het om verwerving van gronden door de provincies. Naast het verwerven van eigendom, kan het gaan om derden die in opdracht van de provincies verwerven (zoals BBL) of dat een publiek- of privaatrechtelijk samenwerkingsverband waarin de provincie deelneemt tot grondverwerving overgaat. Ook vormen van grondverwerving, waarbij de provincie geen juridisch eigendom maar een vorm van economisch eigendom verwerft of bijvoorbeeld een optie neemt op grond, worden in het onderzoek meegenomen. Dit vanuit de redenering dat de provincie door al deze vormen van provinciale grondverwerving in enige mate de beschikkingsmacht krijgt over de grond met bijbehorende risico's.

## Vraagstelling

De centrale vraag uit het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is er bij de provincies Gelderland en Overijssel sprake van een effectieve, efficiënte en legitieme aanpak van grondverwerving?

In het onderzoek staan drie beoordelingscriteria centraal:

- effectiviteit
- efficiëntie
- legitimiteit

Hieronder leggen we kort uit hoe we deze begrippen in het onderzoek meenemen.

**Effectiviteit:** Grondbeleid is geen einddoel op zich, maar een middel om andere doelen te kunnen bereiken. Dit maakt het lastig om de effectiviteit van grondbeleid vast te stellen, omdat de vraag of de andere doelen bereikt worden als regel ook van andere zaken afhangt. Bijvoorbeeld, het is vanuit het grondbeleid gezien eenvoudiger vast te stellen of grondverwervingsdoeleinden van de EHS worden behaald, dan om vast te stellen of dankzij (of ondanks) dit beleid natuurwaarden zijn versterkt in de vorm van bijvoorbeeld een grotere biodiversiteit. We maken in het onderzoek daarom onderscheid tussen:

- effectiviteit in enge zin: worden de doelen die binnen het grondbeleid zelf worden gesteld gehaald?
- effectiviteit in brede zin: draagt de grondverwerving bij aan het bereiken van de achterliggende doelstellingen?

We nemen beide vragen mee in het onderzoek, maar zullen de eerste vraag scherper kunnen beantwoorden dan de tweede.

**Efficiëntie:** We betrekken bij het onderzoeken van de efficiëntie van de grondverwerving zowel de inzet van financiële middelen, overtollige en/of ruilgronden, tijd en inspanning/menskracht. Bij de financiële middelen maken we onderscheid tussen de blijvende kosten en de kosten van het tijdelijk grondbezit voordat het voor de beoogde nieuwe functie gebruikt kan worden. Relevant zijn vooral de rentekosten van te vroeg kopen, de afboekingskosten van te duur kopen of onnodig kopen (overtollige grond) en de transactiekosten van de aankoophandeling. Maar de voordelen die daar tegenover staan zijn ook relevant, bijvoorbeeld doordat via het (actieve) grondbeleid geld verdiend kan worden doordat onder de toekomstige marktwaarde van het beoogde nieuwe gebruik gekocht is. We bekijken in het kader van efficiëntie ook de wijze waarop de provincie omgaat met ruilgronden en overtollige gronden. Hiermee bedoelen we de gronden die gekocht zijn en in bezit worden gehouden terwijl er voor het betreffende gebied geen plan is, maar de grond wel aan iemand kan worden aangeboden die elders uitgekocht moet worden. Voor alle aspecten van het begrip efficiëntie geldt verder dat deze onderling verweven zijn. Meer menskracht betekent bijvoorbeeld ook hogere kosten. Hier wordt rekening mee gehouden in het onderzoek en dit zal ook nadrukkelijk aandacht krijgen bij de verdere ontwikkeling van het normenkader voor het onderzoek (zie paragraaf 2.3).

Legitimiteit: Bij de beoordeling van de grondverwerving is ook de legitimiteit van belang. Centraal hierbij staat de vraag of de provincie bij de uitvoering van het beleid zich aan de normen houdt die gelden voor het gebruik van de instrumenten. Dat kunnen normen zijn uit het eigen beleid, maar ook normen op basis van regelgeving of hoger beleid. Verder kunnen de normen betrekking hebben op de positie van de uitvoerder ten opzichte van de overheid, maar ook op de positie van de uitvoerder ten opzichte van de burgers. Binnen legitimiteit zit tenslotte ook een verantwoordingscomponent (transparantie).

### Onderzoeksvragen

Om de benodigde informatie te verkrijgen, hebben we de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

#### Waarvoor en hoeveel wordt verworven?

1. Wat is het beleid voor welke doelen (actief) grondbeleid wordt ingezet?
2. Is er beleid t.a.v. de verwerving dan wel het in bezit houden van ruilgronden?
3. Voor welke doelen verwerven de provincies Gelderland en Overijssel grond?
4. a. Wat is de omvang van de grondposities en grondaankopen van de provincies Gelderland en Overijssel, mede in relatie tot de verschillende doelen?  
b. Hoe heeft de boekwaarde van de grondposities zich ontwikkeld?
5. Zijn voor wat betreft de doelen de ingenomen grondposities nog actueel?

#### Wat is de aanpak van het verwervingsproces?

6. Hoe zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom het gebruik van het grondverwervingsinstrumentarium belegd?
  - a. Wat is het beleid voor de besluitvorming over de instrumenten die worden ingezet en de wijze waarop dit gebeurt?
  - b. Wat is het beleid voor het moment waarop de provincie of een derde namens de provincie tot verwerving overgaat?
  - c. Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verschillend naar gelang wie tot verwerving overgaat?
  - d. Wat is het beleid t.a.v. het al dan niet inzetten of afstoten van ruilgronden?
7. Wat is de praktijk van verwerving in de provincies Gelderland en Overijssel t.a.v. het bovenstaande, mede in relatie tot de verschillende doelen waarvoor het verworven wordt?

#### Kostenbeheersing binnen de verwerving

8. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom het bewaken van het grondverwervingsbudget belegd?
  - a. Wat is het beleid t.a.v. van het bepalen en bewaken van het beschikbare budget (financiële middelen, personele capaciteit)?
  - b. Wat is het beleid t.a.v. de te betalen prijs in de onderhandelingen over een concrete aankoop?
9. Wat is de praktijk van bewaking van dit budget in de provincies Gelderland en Overijssel t.a.v. het bovenstaande, mede in relatie tot de verschillende doelen waarvoor verworven wordt?

### Risicobeheersing

10. Welke (financiële) risico's zijn verbonden aan de grondverwerving door de provincies?
11. Wat is het beleid t.a.v. het beheersen van deze risico's, zowel op project als op portefeuille niveau?
12. Hoe wordt dit beleid in de praktijk uitgevoerd door de provincies?

### Verantwoording

13. Hoe is het beleid t.a.v. de informatievoorziening richting PS over grondbezit en grondverwerving ingericht, zowel op project als op beleidsniveau, rekening houdend met de verschillende doelen?
14. Wat is de praktijk van de informatievoorziening naar PS en op welke wijze wordt deze informatie gebruikt?

### Verbeterpunten

15. Zijn er verbeterpunten voor de huidige aanpak van grondverwerving?

## 2.2 Afbakening

Het onderzoek is als volgt afgebakend:

- Zoals eerder in dit onderzoeksplan is aangegeven, zal in het onderzoek niet alleen gekeken worden naar de gronden die de provincies zelf verwerven maar ook naar de grondverwerving door andere partijen in opdracht van de provincie. Dit betreft onder andere de betrokkenheid van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) die namens de provincie grond kan verwerven, en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) dat als zelfstandig bestuursorgaan bij de grondverwerving betrokken is. De rol en invloed van het Rijk op de provinciale grondverwerving zal daarmee in het onderzoek in beeld worden gebracht.
- We hebben gekozen voor de onderzoeksperiode 2007-2012. De reden hiervoor is dat in 2007 het ILG van start is gegaan, waarmee de provincies meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben gekregen voor grondverwerving in het landelijk gebied. Omdat grondaankopen langdurige processen kunnen zijn, zullen we – indien nodig – verder terugkijken in de casestudies. Voor 2012 beperkt het onderzoek zich tot de beschikbare gegevens over dit jaar.
- Het onderzoek richt zich alleen op de grondverwerving. Ontwikkeling, beheer en verkoop worden buiten beschouwing gelaten. Eventueel kunnen deze thema's in een vervolgonderzoek worden opgepakt. De wijze waarop de provincies omgaan met de aanwezige ruilgronden en overtollige gronden wordt wel in het onderzoek meegenomen. Dit vanuit het oogpunt van een efficiënte inzet van deze gronden voor het bereiken van de provinciale doelen. Het beheer wordt alleen meegenomen in het licht van het beheersen van risico's na grondaankoop en vanuit kostenooipunt.

## 2.3 Normenkader

Tijdens de eerste fase van het onderzoek wordt een normenkader opgesteld. Hierin worden de bredere beoordelingscriteria effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit concreet uitgewerkt. We zullen daarbij gebruik maken van de praktijk van grondvererving door overheden, zodat het normenkader geen theoretisch toetsingskader blijft maar juist aansluit op de praktijksituatie bij overheden die actief zijn op de grondmarkt. Een aandachtspunt hierbij is ook het ‘grijpen van kansen’: actief grondbeleid heeft een ondernemende kant waar deels ook de kracht van de strategie in zit. Bijvoorbeeld als de provincie grond aankoopt voor een lagere dan de marktconforme prijs. Effectief grondgebruik maakt juist ook van deze kansen gebruik.

## 2.4 Onderzoeksmethodiek

We passen verschillende methoden toe in dit onderzoek, om de noodzakelijke gegevens te verzamelen:

- Inventarisatie grondpositie en aankopen provincies

Deel van het onderzoek is een inventarisatie van de grondtransacties van de provincies Gelderland en Overijssel in het recente verleden. De basis voor dit onderzoek vormt de kadastrale registratie, aangevuld met informatie uit de provinciale rekeningen. Het Kadaster registreert (onder meer) alle overdrachten (juridische levering) van onroerend goed. Hierin worden verschillende gegevens bijgehouden zoals de aankopende partij, verkopende partij, mutatiesoort en oppervlakte van de grond. In de inventarisatie staan de volgende vragen centraal:

- Wat is de omvang, zowel in termen van locaties en hectares als in termen van kosten, van de grondaankopen die de provincies Gelderland en Overijssel in de periode 2007 tot en met 2012 hebben doorgevoerd?
- Welke rechtspersonen waren daarbij betrokken? (provincie, BBL, eventueel ontwikkelbedrijven)
- Hoeveel hectare heeft de provincie momenteel in juridisch eigendom?
- Welke regionale verschillen zijn er binnen de provincies Gelderland en Overijssel bij de bovenstaande vragen?
- Komt naast juridisch eigendom ook economisch eigendom voor, en zo ja wat is de omvang hiervan?

- Casestudieonderzoek

Om de praktijk van de grondvererving in de provincies vast te kunnen stellen, zullen enkele casestudies worden uitgevoerd. Als “case” beschouwen we grondvererving voor een specifiek project of een specifieke taakstelling. Per provincie kiezen we een case op het terrein van infrastructuur, een natuurcase en een gebiedsontwikkelingscase. In totaal worden zes gebiedscases onderzocht. In aanvulling hierop doen we in beide provincies onderzoek naar een case op het terrein van ruilgronden. Dat maakt in het totaal acht cases per provincie die onderzocht worden. We stellen de volgende eisen aan de selectie van de gebiedscases:

- project dat in uitvoering is;

- de verwerving heeft in de onderzoeksperiode 2007-2012 plaatsgevonden waarbij we kiezen voor een spreiding in jaren tussen de verschillende cases; en
- BBL is betrokken als grondverwerfer bij twee van de cases (in elke provincie een).

- Interviews en bureauonderzoek

We zullen onder andere interviews houden met de betrokken ambtenaren bij beide provincies en de betrokken gedeputeerde(n). Daarnaast zullen we rond de cases gesprekken voeren met de betrokkenen, waaronder ook de Dienst Landelijk Gebied. Onder het bureauonderzoek valt onder meer het bestuderen van relevante beleidsdocumenten en de specifieke stukken waaronder verwervingsplannen voor de geselecteerde casussen. Ook zullen we gebruik maken van de gegevens over de aansturing van DLG uit ons onderzoek van 2010 naar de provinciale regierol in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied<sup>7</sup>.

## 2.5 Betrokkenheid PS

Op 25 juli 2012 is er een bijeenkomst gehouden met Statenleden waarin gedachten zijn uitgewisseld over de mogelijke onderzoeksrichtingen. Daarbij is door de aanwezige Statenleden de wens uitgesproken om ook in het vervolg van het onderzoek betrokken te blijven. Om hier invulling aan te geven hebben de Statenleden in oktober 2012 de mogelijkheid gekregen feedback te geven op het concept-onderzoeksplan. Ook zal er in januari 2013 afstemming plaatsvinden, waarbij we de voorlopige bevindingen willen doorspreken. Daarnaast willen we PS betrekken bij de selectie van de casestudies. Als het hele onderzoek is afgerond, wordt er natuurlijk een eindpresentatie gehouden voor Provinciale Staten. Doel van de afstemming is om het onderzoek zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van PS.

## 2.6 Planning

In tabel 1 op de volgende pagina is de planning van het onderzoek opgenomen. Het onderzoek wordt ingedeeld in twee fasen. De eerste fase bestaat uit de aanscherping van het normenkader, de informatieverzameling over de grondverwerving op beleidsniveau en de kwantitatieve inventarisatie van gegevens van het Kadaster en de provinciale gegevens. Eind januari 2013 willen we de gegevens uit deze eerste fase in een besloten bijeenkomst met Provinciale Statenleden bespreken. De tweede fase bestaat uit de casestudies, waarin we de beleidspraktijk met betrekking tot de grondverwerving onder de loep nemen. Het rapport zal in mei 2013 worden gepubliceerd.

<sup>7</sup> Rekenkamer Oost-Nederland (maart 2010). Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied Provincie Gelderland en Overijssel.

**Tabel 1** *Planning onderzoek provinciale aanpak grondvererving*

Onderzoeksfase	Planning
Oriëntatie & vooronderzoek	Januari-juli 2012
Onderzoeksplan	Augustus-oktober 2012
Fase 1 onderzoek: Informatieverzameling	November-januari 2013
Afstemmingsbijeenkomst PS	Januari 2013
Fase 2 onderzoek: Casestudies	Januari-maart 2013
Rapportage	Maart-april 2013
Ambtelijk hoor en wederhoor	April 2013
Afronding/publicatie	Mei 2013

Vanwege de benodigde expertise en capaciteit voor dit onderzoek, heeft de Rekenkamer (een groot deel van) het onderzoek uitbesteed aan Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft. Daarnaast zal het Kadaster een deel van de informatieverzameling verzorgen. De Rekenkamer is uiteraard eindverantwoordelijk voor het onderzoek en houdt de regie op het onderzoekstraject. Ook faciliteren we bij de uitvoering van het onderzoek.



# Bijlage 1:

## Geraadpleegde bronnen

### Documenten provincie Gelderland

- Provincie Gelderland (26 augustus 2008). Statennotitie PS2008-608 Uitvoerende overheid: een actiever en versterkt grondbeleid – gewijzigde versie.
- Provincie Gelderland (15 december 2009). Statennotitie PS2009-1030 Actieplan Grond.

### Documenten provincie Overijssel

- Provincie Overijssel (3 maart 2008). Statenvoorstel nr. PS/2008/124 Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro/Lentedocument.
- Provincie Overijssel (25 augustus 2009). Statennotitie PS2009-370 Nota instrumenten grondbeleid.
- Provincie Overijssel (1 december 2009). Statenvoorstel nr. PS/2009/1123 Oprichting team Grondzaken.
- Provincie Overijssel (12 oktober 2012). PS/2009/874 Behandeladvies Nota instrumenten grondbeleid en Algemene Reserve Grond.
- Provincie Overijssel (9 oktober 2012). Statenvoorstel nr. PS/2009/874 Nota instrumenten grondbeleid en Algemene Reserve Grond.

15

Onderzoeksplan Provinciale aanpak grondvererving

### Overige bronnen

- Dienst Landelijk Gebied (juli 2012). Grondprijsmonitor 2011 Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt.
- IPO Commissie Lokker (augustus 2005). De provincie als publieke ontwikkelaar, Rol en ambitie van de provincies in het landelijk gebied.
- Noordelijke Rekenkamer (24 september 2012). Naar transparante grondvererving. Grondvererving door de provincie Groningen in het tijdvak 2007 t/m 2010.
- Noordelijke Rekenkamer (24 september 2012). Voor behoud van beheerste grondvererving. Grondvererving door de provincie Drenthe in het tijdvak 2007 t/m 2010.
- Noordelijke Rekenkamer (24 september 2012). Naar verantwoorde grondvererving. Grondvererving door de provincie Fryslân in het tijdvak 2007 t/m 2010.
- Noordelijke Rekenkamer (12 september 2011). Onderzoeksplan Provinciaal grondbeleid.
- Rekenkamer Oost-Nederland (maart 2010). Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Provincie Gelderland.
- Rekenkamer Oost-Nederland (maart 2010). Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Provincie Overijssel.
- [www.dienstlandelijkgebied.nl](http://www.dienstlandelijkgebied.nl)

# Bijlage 2:

## Geraadpleegde personen

### Oriënterende gesprekken

- Dhr. Adelerhof - Kadaster
- Dhr. Arentsen - Team contractering, eenheid Natuur en milieu, provincie Overijssel
- Dhr. Van Geene - Kadaster
- Dhr. Gosselink - (voormalig) Programmamanager Provinciaal Meerjarenprogramma, provincie Gelderland
- Dhr. Groenendijk - Teamleider team grondzaken, provincie Overijssel
- Dhr. Herweijer - Directeur Noordelijke Rekenkamer
- Mw. Hofs - Hoofd eenheid Natuur en milieu, provincie Overijssel
- Dhr. Mulder - Kadaster
- Mw. Rajkowski - Manager Uitvoeren werken, provincie Gelderland
- Dhr. Rocks - Project-/programmamanager en planeconoom bij Programmabureau provincie Gelderland
- Dhr. Van de Wart - Programmamanager gebiedsontwikkeling, provincie Gelderland
- Mw. Wolters - Projectleider Noordelijke Rekenkamer

### Betrokken Statenleden

Onderstaande Statenleden zijn op enige manier bij het onderzoeksplan voor de provinciale aanpak grondvererving betrokken geweest, onder andere door aanwezigheid bij de bijeenkomst van 25 juli 2012, door schriftelijke reactie op de onderzoeksopties of door mondelinge of schriftelijke reactie op het concept-onderzoeksplan.

- Dhr. Berkhof - Statenlid PVV Overijssel
- Dhr. Van Boheemen - Statenlid CDA Gelderland
- Mw. Bosman - Statenlid PvdA Gelderland
- Dhr. De Bree - Statenlid PvdA Overijssel
- Mw. Van Haaf - Statenlid VVD Overijssel
- Mw. Van Hemmen - Statenlid CDA Gelderland
- Dhr. Jansen - Statenlid PVV Overijssel
- Dhr. Karssen - Statenlid D66 Overijssel
- Mw. Renkema - Statenlid CDA Overijssel
- Mw. Rikkink - Statenlid VVD Overijssel
- Dhr. Ruitenberg - Statenlid SGP Gelderland
- Dhr. Scheffer - Statenlid D66 Gelderland
- Dhr. Van der Veer - Statenlid PvdD Gelderland
- Dhr. Vos de Wael - Statenlid VVD Gelderland
- Dhr. De Vries - Fractieondersteuner 50PLUS Overijssel
- Dhr. Van 't Wout - Fractieondersteuner 50PLUS Overijssel