



## Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland

## 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 rapport is voorbereid door een onderzoeksteam van Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft bestaande uit de heer ir. Herman de Wolff, mevrouw dr. ir. Danielle Groetelaers en de heer prof. dr. Willem Korthals Altes. Het onderzoek is vanuit de Rekenkamer begeleid door mevrouw ir. Nienke van der Beek en mevrouw Suzanne Spenkelink, Msc.

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

*De foto's op de omslag van het rapport zijn afkomstig van Google streetview (2013) en Gouwenaar (via Wikimedia commons, Gouwenaar/Images/Gelderland).*

# **Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland**

*Deventer, september 2013*

# Voorwoord

De provincie heeft met de veranderde visie en regelgeving vanuit het Rijk naar de provincie meer instrumenten gekregen om het grondbeleid vorm te geven, ook in financiële zin. Een rol, die de provincie meer dan voorheen in een situatie brengt waarin burger of bedrijf ineens een partij wordt waarmee zaken worden gedaan. En de vraag is dan of de provincie die rol op een effectieve, efficiënte en legitieme manier heeft opgepakt. Een onderzoek waarin deze vraag centraal staat, is gevraagd door verschillende fracties: dus vanuit de politiek. De ontmoetingen met de Statenleden van beide provincies voorafgaand en tijdens het onderzoek waren een ervaring, die de Rekenkamer als buitengewoon waardevol heeft ervaren.

In het onderzoek vindt de geïnteresseerde lezer een normenkader, waarlangs de resultaten van het onderzoek zijn gelegd. De hoofdconclusie is haast een beetje saai, zou je zeggen: het gaat wel vaak, maar nog niet altijd goed. Typisch rekenkamertaal? Toch niet: dit is de werkelijkheid, waarbij de aandacht dan gevestigd gaat worden op wat er dan niet goed gaat. De legitimiteit blijkt dan nogal eens in het geding te zijn: terwijl een overheid juist als hoeder en uitvoerder van wet en regelgeving daar een voorbeeld in behoort te zijn. Voor de Staten betekent dit een kaderstellende taak, namelijk, dat er afspraken gemaakt moeten worden over hoe en binnen welk tijdpad er een actualisatie gerealiseerd kan worden van het beleid. En ook zullen de Staten in hun controlerende rol aandacht hebben in de discussie met het College over het handhaven en zich houden aan afgesproken werkwijzen.

2

Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland

Dit rapport vraagt ook aandacht voor meer transparantie. Het is ons inziens van belang dat er systematisch gerapporteerd wordt richting de Staten over de grondposities van de provincie en de risico's die dit grondbezit met zich meebrengt. Daarnaast blijkt uit de cases dat de grondverwerving niet altijd binnen het oorspronkelijke budget is gebleven. Meer inzicht in de afzonderlijke budgetten voor grondverwerving en eventuele bijstelling voorzien van motivatie is daarvoor nodig.

De Rekenkamer spreekt de dank en de waardering uit voor de samenwerking met de onderzoekers van Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft en met de ambtenaren van de provincie. We hopen met dit rapport de Staten tot steun te zijn en aan de verwachtingen te hebben voldaan.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland,



P. van Dijk  
Voorzitter Rekenkamer

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Leeswijzer .....	5
<b>DEEL 1: Bestuurlijke nota.....</b>	<b>6</b>
<b>1 Toelichting op het onderzoek .....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding onderzoek .....	7
1.2 Context .....	7
1.3 Vraagstelling, aanpak en normenkader .....	10
<b>2 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>12</b>
2.1 Hoofdconclusie.....	12
2.2 Beleid voor grondverwerving.....	12
2.3 Effectiviteit van de grondverwerving .....	16
2.4 Efficiëntie van de grondverwerving .....	19
2.5 Legitimiteit van de grondverwerving .....	22
<b>DEEL 2: Nota van bevindingen .....</b>	<b>30</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>31</b>
1.1 Aanleiding.....	31
1.2 Context .....	31
1.3 Vraagstelling, aanpak en normenkader .....	34
1.4 Opbouw rapport.....	38
<b>2 Provinciaal beleid rond grondverwerving .....</b>	<b>39</b>
2.1 Grondverwerving in opdracht van de provincie Gelderland .....	39
2.1.1 Provinciaal grondbeleid en verwervingsinstrumenten.....	40
2.1.2 Grondverwervingsbeleid voor infrastructuur.....	41
2.1.3 Grondverwervingsbeleid voor groen .....	42
2.1.4 Rol PS bij grondverwerving en informatievoorziening .....	44
2.2 Organisatie .....	46
2.3 Gemeenschappelijke regelingen .....	46
2.4 Bevindingen.....	47

<b>3</b>	<b>Omvang grondbezit en grondverwerving.....</b>	<b>50</b>
3.1	Kadastrale registratie als bron .....	50
3.1.1	Transacties Gelderland .....	51
3.1.2	Grondeigendom.....	53
3.2	Jaarrekening .....	53
3.3	Bevindingen.....	55
<b>4</b>	<b>Praktijk in Gelderland.....</b>	<b>57</b>
4.1	Infrastructuur: N322 tracé Druten Beneden Leeuwen .....	57
4.1.1	Inleiding .....	57
4.1.2	Procesbeschrijving .....	58
4.1.3	Grondverwerving.....	61
4.1.4	Bevindingen .....	68
4.2	Groen: Renkums Beekdal .....	70
4.2.1	Inleiding .....	70
4.2.2	Procesbeschrijving .....	70
4.2.3	Grondverwerving.....	72
4.2.4	Bevindingen .....	75
4.3	Gebiedsontwikkeling: Ijsselsprong .....	77
4.3.1	Inleiding .....	77
4.3.2	Procesbeschrijving .....	78
4.3.3	Grondverwerving.....	81
4.3.4	Bevindingen .....	84
<b>4</b>	<b>Bijlage 1: Onderzoeksaanpak.....</b>	<b>87</b>
	<b>Bijlage 2: Relatie normenkader en onderzoeksvragen.....</b>	<b>89</b>
	<b>Bijlage 3: Geraadpleegde personen en documenten .....</b>	<b>91</b>

# Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen.

In deel 1 presenteren wij de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Deze *bestuurlijke nota* geeft daarnaast ook een korte toelichting op het onderzoek.

In deel 2 worden de onderzoeksresultaten van het onderzoek in een *nota van bevindingen* beschreven. Deel 2 is onderzoekstechnisch van aard, en fungeert als onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen uit deel 1.

# **DEEL 1:**

*Bestuurlijke nota*



# 1 Toelichting op het onderzoek

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft onderzoek gedaan naar grondverwerving door de provincies Gelderland en Overijssel. Het onderzoek richtte zich op de effectiviteit, de efficiëntie en de legitimiteit van de verwervingsaanpak. De aanleiding om grondverwerving te onderzoeken was tweeledig:

- Meerdere fracties gaven grondbeleid tijdens de fractiegesprekken aan de Rekenkamer mee als relevant onderzoeksonderwerp.
- In een bijeenkomst met Statenleden zijn enkele interessante onderzoeksrichtingen met betrekking tot grondbeleid doorgesproken. Het thema provinciale aanpak grondverwerving bleek goed aan te sluiten op de informatiebehoefte.

We hebben voor grondverwerving als focus gekozen omdat de afwegingen over en het besluit tot het aankopen van grond de eerste stap in het grondbeleid is. De grondexploitatie, het beheer en de verkoop van grond als eventuele vervolgstappen worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Eventueel kunnen deze thema's in een vervolgonderzoek worden opgepakt.

Het onderzoek heeft de Rekenkamer uitbesteed aan Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft.

## 1.2 Context

### Grondbeleid

Grondbeleid kan worden omschreven als een middel voor overheden om doelen, die te maken hebben met gebruik en inrichting van gronden, te bereiken. Het is een belangrijk instrument bij de realisatie van ruimtelijke plannen.

Er bestaan verschillende strategieën om grondbeleid vorm te geven. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant van het spectrum actief grondbeleid, en aan de andere kant van het spectrum passief grondbeleid (ook wel faciliterend grondbeleid genoemd).

Bij actief grondbeleid probeert de overheid doelen te bereiken door zelf grond te kopen om zo vanuit een eigendomspositie zorg te kunnen dragen dat de doelen gerealiseerd worden. Bij passief grondbeleid stuurt de overheid niet vanuit de eigendomsrol, maar op afstand: gebruik makend van in de regel publiekrechtelijke middelen waarbij gestuurd wordt om de eigenaren en gebruikers zelf de doelen te laten realiseren. Tussen deze twee uitersten bestaan veel tussenvormen. Zo gebruiken overheden geregeld de strategie om niet zelf, maar een derde, de actieve rol te laten vervullen. Soms is de overheid ook zelf onderdeel van de derde (in de vorm van een publiek-privaat samenwerkingsverband). Ook kan het dat actief grondbeleid aanvullend wordt gebruikt, om het probleem van niet meewerkende eigenaren op te kunnen lossen. Of wordt juist het passieve grondbeleid aanvullend gebruikt, om eigenaren van gronden die niet aangekocht kunnen worden toch mee te laten werken.

### Actief grondbeleid

De focus in dit onderzoek is het actieve grondbeleid door de provincie. Het gaat dus om situaties waarin de provincie de beschikkingsbevoegdheid over onroerend goed probeert te verkrijgen door verwerving. Met het verkrijgen van beschikkingsmacht loopt de overheid ook de bijbehorende economische risico's.

De provincie kan actief grondbeleid direct of indirect toepassen:

- de provincie kan zelf verwerven
- de provincie kan derden inschakelen die in opdracht van de provincies verwerven (zoals DLG/BBL) waarbij de provincie risico's draagt
- de provincie kan samen met derden verwerven, in een publiekrechtelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid waarin de provincie deelneemt (gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam) of in de vorm van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband waarin de provincie deelneemt.

Voor dit actieve grondbeleid bestaan verschillende instrumenten. Allereerst de minnelijke aankoop: het onroerend goed dat nodig is voor een bepaald overheidsdoel wordt op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst verworven. Deze minnelijke aankoop kan versterkt worden door vestiging van een voorkeursrecht. Daardoor heeft de overheid het recht om als eerste te onderhandelen met de eigenaar, als deze wenst te verkopen. Indien een eigenaar niet wenst te verkopen, bestaat er soms de mogelijkheid gebruik te maken van gedwongen eigendomsovergang via de onteigening. Een variant op het actieve grondbeleid, is die waarbij een grondpositie elders wordt geruild met de grondpositie op de plek waar de provincie grondeigenaar wil worden. Dat kan gebruik makend van (vrijwillige) kavelruil of eventueel afdwingbaar via landinrichting.

### Nieuwe taken en verantwoordelijkheden

Van oudsher zijn provincies actief op de grondmarkt. Daarbij lag het accent geruime tijd op wat nu wel de 'klassieke taken' wordt genoemd: provincies kochten grond aan om met name de realisatie van provinciale infrastructuur en onderdelen van de groene opgave mogelijk te maken.

Verschuivende ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de accenten aan het veranderen zijn, en provincies op een andere wijze actief aan het worden zijn op de grondmarkt. Het

gaat dan om de opkomst van 'ontwikkelingsplanologie' op het bovengemeentelijk schaalniveau sinds begin deze eeuw en de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het landelijk gebied naar de provincies (via het ILG) in 2007. Deze lijn van decentralisatie is doorgezet. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) spreekt over de provincie als 'gebiedsregisseur' en ziet een 'actieve rol' voor de provincie bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten. Voor de groene opgave is het decentralisatieakkoord natuur uit 2012 van belang, waardoor het Rijk nog meer op afstand is gaan staan en het ILG-beleid wordt afgesloten door zogenaamde afrondingsovereenkomsten die met de provincies gesloten zijn.

### **Nieuwe instrumenten**

Naar aanleiding van de veranderende visie van het Rijk op de rol voor de provincie, zijn ook de instrumenten voor provincies om actief te worden op de grondmarkt uitgebreid. Via de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 heeft de provincie ook de beschikking gekregen over verschillende grondbeleidsinstrumenten: ze kan - binnen bepaalde grenzen - gebruik maken van de mogelijkheid tot vestiging van een voorkeursrecht en onteigening gekoppeld aan (plannen voor) provinciale inpassingsplannen. De eerder geëffectueerde decentralisatie van Rijksmiddelen (ILG) gaf provincies zelf al meer directe sturingsmogelijkheden en financiële slagkracht.

### **Nieuwe opstelling**

De vragen hoe in de veranderende context positie moet worden gekozen, wat de rol van de provincie is bij gebiedsontwikkeling en hoe dat dan concreet vormgegeven moet worden is iets wat provincies de laatste jaren nadrukkelijk bezighoudt. De verschillende ontwikkelingen vragen een actiever opereren op de grondmarkt door de provincies. Een optreden dat ook meer risico's met zich meebrengt. Veel provincies hebben de laatste jaren het provinciaal grondbeleid herijkt.

Vaker kiezen voor actief grondbeleid betekent een ondernemender opstelling op de grondmarkt. De laatste jaren zijn daar ook de mogelijke nadelen van in beeld. In een neergaande markt voor woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen, met veel vraaguitval, betekent dat tegenvallende grondopbrengsten. Als er dan veel grond boven de agrarische waarde op voorraad is gekocht en er al veel geïnvesteerd is op de locatie, kan er een probleem ontstaan. Voorbeelden uit de provinciale praktijk elders (Wieringerrandmeer, Meerstad, Blauwe Stad, Ruimte voor ruimteaanpak) laten zien dat actief grondbeleid ook voor provincies een keerzijde kan hebben.

### **Grondbeleid in Gelderland en Overijssel**

Ook de provincies Overijssel en Gelderland hebben het grondbeleid aangepast. In beide provincies zijn sinds 2008 diverse beleidsdocumenten verschenen waar op de actualisatie van (onderdelen van) het grondbeleid wordt ingegaan. Beide provincies kiezen voor een actiever grondbeleid.

## 1.3 Vraagstelling, aanpak en normenkader

### Vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek is de volgende:

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

Als onderzoeksperiode wordt uitgegaan van de periode van 2007 tot en met 2012. We hebben 2007 als begintijdstip gekozen omdat toen de ILG-periode startte, en met name de verwerving voor groen in een andere context is komen te staan.

### Aanpak

Voor het onderzoek hebben we de volgende aanpak gevolgd:

1. Door middel van dossieronderzoek en gesprekken is het relevante beleid in kaart gebracht. Op basis van een eerste inventarisatie zijn de beleidsstukken op een rij gezet. Deze lijst is voorgelegd aan de betrokken ambtenaren met de vraag of dit een compleet overzicht betrof. Aanvullende stukken zijn in de analyse meegenomen.
2. Op basis van gegevens uit de kadastrale registratie, is een verkenning gemaakt van grondbezit en grondtransacties in de betreffende periode.
3. Er is casestudieonderzoek uitgevoerd om de verwervingspraktijk in kaart te brengen. Hiertoe zijn drie cases geselecteerd: N322 tracé Druten Beneden Leeuwen, Renkums Beekdal en de IJsselsprong. We hebben gekozen voor cases waar verschillende provinciale doelen centraal staan: de realisatie van infrastructuur, realisatie van groene doelen en een integraal gebiedsontwikkelingsproject. Per case zijn, naast een analyse van het proces van verwerving ook meerdere verwervingstransacties geanalyseerd door middel van dossieronderzoek.
4. De uitkomsten uit de drie onderzoekslijnen zijn in het perspectief van het opgestelde normenkader geanalyseerd.

Dat we drie projecten, die soms nog in uitvoering zijn, en daarbinnen 17 transacties hebben kunnen analyseren brengt vanzelfsprekend beperkingen met zich mee voor de mogelijkheid tot generalisatie van de resultaten die we in de projecten aantreffen. Voor zover een project nog in uitvoering is - zoals het geval bij het project IJsselsprong - is de beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie gebaseerd op de huidige inzichten.

### Normenkader

Om te kunnen beoordelen of sprake is van een effectieve, efficiënte en legitieme aanpak van grondverwerving, is een normenkader opgesteld. In de tabel op de volgende pagina zijn de normen die we gebruikt hebben opgenomen.

Voor wat betreft de effectiviteit van de grondverwerving is niet gekeken naar de brede effectiviteit in de zin van de mate van doelbereiking van provinciale doelen ten behoeve waarvan de grondverwervingsstrategie is ingezet, maar heeft het onderzoek zich gericht op de effectiviteit van de verwervingsaanpak zelf: is het gelukt de grond (tijdig) te verwerven?

**Tabel 1** Normenkader

### Normen

- 1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.
- 2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingsmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.
- 3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.
- 4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.
- 5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.
- 6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.
- 7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.
- 8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Hoofdconclusie

De centrale vraag in het onderzoek is “In hoeverre is er bij de provincie Gelderland sprake van een effectieve, efficiënte en legitieme aanpak van grondverwerving?”

#### Hoofdconclusie

We concluderen op basis van het onderzoek dat grondverwerving in Gelderland vaak wel, maar niet altijd goed gaat. Het probleem zit hem niet zozeer in de effectiviteit of efficiëntie in de onderzochte projecten. Met name de legitimiteit is een aandachtspunt.

We constateren dat er niet altijd volgens de afgesproken werkwijze en mandaten gewerkt wordt, en dat de interne richtlijnen en het beleid deels verouderd en aan actualisatie toe zijn. Dit is van belang omdat onderhandelingen vaak een lange looptijd kennen, verwervingen financieel omvangrijk en juridisch complex kunnen zijn, en meerdere mensen binnen of namens de provincie hier aan kunnen werken. Het is ook van belang om zorgvuldig te werken naar de grondeigenaar toe en dat transparant en controleerbaar wordt gewerkt voor zowel PS als GS.

Op de verdere uitwerking van deze conclusie gaan we hieronder in, waarbij we achtereenvolgens de betekenis van grondverwerving binnen het provinciale beleid, de effectiviteit van de verwervingsaanpak, de efficiëntie en de legitimiteit behandelen. Bij elk thema presenteren we de belangrijkste bevindingen (in de groene kaders), en doen we enkele aanbevelingen (in de rode kaders).

### 2.2 Beleid voor grondverwerving

#### Klassieke taken: grondverwerving als impliciete keuze

Het onderzoek laat zien dat - anders dan in een aantal andere provincies - grondverwerving in Gelderland nog sterk aansluit bij de klassieke taken die provincies hadden, en daardoor vaak een automatisch onderdeel is van het beleid gericht op de

realisatie van een bepaald maatschappelijk doel. Grondverwerving is dan slechts een van de activiteiten bij de projectuitvoering.

**Bevindingen beleid Gelderland, zie deel 2 paragraaf 2.4:**

- De provincie Gelderland verwerft grond voor maatschappelijke doelen. Daarmee is de besluitvorming over de doelen vaak ook impliciet een keuze om tot grondverwerving over te gaan. Omdat provinciale infrastructuur uiteindelijk in handen komt van de provincie - de provincie wordt eigenaar van de weg - is grondverwerving een gevolg van het besluit een weg aan te leggen.
- Bij groene doeleinden waarbij grondaankoop een verwachte prestatie was waar het Rijk op wilde gaan afrekenen in het kader van het ILG (bijvoorbeeld de aankoop van gronden voor de EHS), was grondverwerving ook een logisch gevolg van de prestatieafspraken met het Rijk. Dat laatste is nu wel aan het verschuiven. Met de opkomst van particulier natuurbeheer, zijn er meer mogelijkheden dat derden tot realisatie van de maatschappelijke doelen overgaan. In de Gelderse grondbeleidsnota's is nu geen beleid opgenomen over wanneer via grondverwerving, en wanneer via particuliere realisatie natuurdoelen worden gerealiseerd.

Er wordt in Gelderland vrijwel alleen verworven voor infrastructuur en voor groene projecten (natuur en landschap, recreatie, agrarische doeleinden) – en die laatste grotendeels in het verlengde van de met het Rijk gemaakte afspraken in het kader van het PMJP. De feitelijke verwerving gebeurt daar in opdracht van de provincie door DLG. In de praktijk is de overweging om actief grondbeleid te hanteren daarbij vaak impliciet, en sluit aan op de gebruikelijke werkwijze.

Zo is in het provinciale grondbeleid ook geen afwegingskader te vinden voor de vraag of natuurdoelstellingen gerealiseerd moeten worden via actief grondbeleid (de provincie koopt de grond, en verkoopt door aan een terreinbeherende organisatie – de klassieke aanpak uit het PMJP) of via particulier natuurbeheer, waarbij de provincie via faciliterend grondbeleid stimuleert dat een derde rechtstreeks tot realisatie van de groene doelstelling overgaat.

Met de sterk veranderde context in het rijksbeleid, waardoor op provinciaal niveau veel minder middelen beschikbaar zijn, wordt het alleen maar belangrijker om ook over alternatieven voor de traditionele aanpak via aankoop na te denken. Het zou nuttig zijn als het provinciale grondbeleid hier aanknopingspunten voor zou bevatten.

**Aanbeveling 1**

***Groene doelen en actief grondbeleid: geen automatisme***

**Voor PS:**

Geef GS de opdracht een afwegingskader op te stellen dat ingaat op de vraag wanneer actief grondbeleid (grondverwerving) en wanneer andere instrumenten zoals particulier natuurbeheer worden ingezet om natuurdoelstellingen te bereiken. En stel dit afwegingskader na discussie in de staten vast in het provinciale grondbeleid.

### Grondverwerving weinig risicovol

Het actieve grondbeleid wordt beperkt ingezet, voor de realisatie van vooraf bepaalde doeleinden. De provincie verwerft zelf nauwelijks gronden met een hoog risicoprofiel.

#### Bevindingen beleid Gelderland, zie deel 2 paragraaf 2.4:

- Gelderland kent geen anticiperend aankoopbeleid, waarbij vooruitlopend op de besluitvorming grond wordt gekocht. Daarmee worden veel risico's beperkt. Grond wordt immers pas gekocht als zeker is dat het project doorgaat.
- Binnen het PMJP kader werden door BBL vaak gronden verworven die later geruild zouden kunnen worden met grond op de gewenste plek. Aanleiding was dat het in het betreffende jaar niet lukte om ineens op de goede plek grond te kopen. Daarmee zijn wel de middelen veiliggesteld, maar is het risico ontstaan dat de ruiling moet slagen om de doelen te bereiken. Nu het nieuwe natuurbeleid ervan uitgaat dat de provincie grond die door DLG gekocht is op een plek die niet (meer) nodig is voor de Natura2000 doelstellingen moet inzetten (verkopen, ruilen) om zo middelen vrij te maken om grond die nog wel nodig is voor het halen van deze doelstellingen aan te kopen (het zogenaamde 'grond-voor-grond'-principe) wordt de noodzaak van succesvol ruilen nog eens versterkt.

Grondverwerving in Gelderland volgt op de besluitvorming tot realisatie van een bepaald project of een bepaald programma. Er is niet sprake van anticiperende verwerving. Wel worden soms ruilgronden verworven in het kader van een project – het gaat dan om grond die niet op de goede plaats ligt, maar kan worden gebruikt om de verwerving van grond die wel op de goede plaats ligt eenvoudiger te maken. Met name bij deze gronden zitten de risico's van het actieve grondbeleid – het is immers de vraag of de grond later weer voor dezelfde waarde verkocht kan worden of tegen grond van dezelfde waarde die wel op de gewenste plek ligt geruild kan worden. Dat het bij ruilgrond vaak gaat om agrarische grond waarbij bij de aankoop de courantheid van de grond (verkoopbaarheid) is meegewogen, maakt deze risico's in het algemeen niet al te groot.

De provinciale nota grondbeleid uit 2009 (PS2009-95) biedt meer mogelijkheden voor grondverwerving dan momenteel gebruikt worden.

#### Bevindingen beleid Gelderland, zie deel 2 paragraaf 2.4:

- De nota grondbeleid uit 2009 noemt ook de mogelijkheid om via risicodragende participatie in projecten mee te doen in de grondverwerving, maar geeft niet aan wanneer dat aan de orde is. Sindsdien wordt aan twee gemeenschappelijke regelingen deelgenomen waardoor grond verworven is.
- De nota grondbeleid uit 2009 stelt verder dat grondverwerving belangrijk kan zijn als de provincie wil samenwerken met gemeenten of marktpartijen om een project te realiseren. Als de provincie grond in eigendom heeft, kan ze haar positie in het samenwerkingsverband versterken, en hiervoor moet dan grond worden aangekocht. Een afwegingskader wanneer dit aan de orde is geeft de nota niet.



De twee gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie deelneemt kennen slechts beperkte risico's op het terrein van de grondverwerving. De in de nota uit 2009 genoemde grondverwerving in verband met een beoogde samenwerking met gemeenten en of marktpartijen wordt niet ingezet.

### **Beleid deels fragmentarisch, soms verouderd en niet uitgewerkt**

Het beleid ten aanzien van grondverwerving zou het kader moeten geven wanneer actief grondbeleid en daarmee grondverwerving door of in opdracht van de provincie in beeld kan komen, wanneer en volgens welke regels aangekocht kan worden, welke instrumenten hierbij gebruikt kunnen worden en onder welke condities, hoe gestuurd wordt op efficiëntie, hoe risicobeheersing plaatsvindt en hoe er over grondverwerving en grondbezit in de breedte wordt gerapporteerd.

#### **Bevindingen beleid Gelderland, zie deel 2 paragraaf 2.4:**

- Een kaderstellende overzichtsnota met betrekking tot het Gelderse grondverwervingsbeleid ontbreekt momenteel (onlangs is aangekondigd dat er een nieuwe nota gaat komen die mogelijk wel dit karakter zal hebben (PS2013-512)).
- De ambitie van het Gelderse grondbeleid is niet scherp: het Handelingskader Grond uit 2006 (PS2006-776) spreekt over een taakgebonden en anticiperend en zonodig strategisch grondbeleid. De statennotitie uit 2013 karakteriseert het huidige grondbeleid van Gelderland als faciliterend (met uitzondering van het grondbeleid voor infrastructuur).
- De kaders waaronder bepaalde instrumenten ingezet kunnen worden, zijn dan ook niet altijd duidelijk. De nota uit 2009 noemt bijvoorbeeld voorkeursrecht, maar geeft niet aan in welke soort gevallen overwogen wordt dit instrument in te zetten.

Het beleidskader voor grondverwerving in Gelderland blijkt nu wat fragmentarisch, niet altijd scherp en op onderdelen minder ver of nog niet uitgewerkt of verouderd. Er is weinig aandacht voor de operationele kant zoals hierboven genoemd: wanneer en volgens welke regels aangekocht kan worden, welke instrumenten gebruikt kunnen worden en onder welke condities, hoe gestuurd wordt op efficiëntie, hoe risicobeheersing plaatsvindt en hoe er over grondverwerving en grondbezit in de breedte wordt gerapporteerd.

### **Aanbeveling 2**

#### ***Duidelijke kaders voor het beleid***

##### **Voor PS en GS:**

We onderschrijven het voornemen van GS uit de Statennotitie uit 2013 om een nieuwe nota over grondbeleid te maken. Deze dient duidelijker en uniformer het grondverwervingsbeleid te beschrijven, juist ook voor wat betreft de operationele kant van grondverwerving.

## 2.3 Effectiviteit van de grondverwerving

Het onderzoek heeft zich gericht op de effectiviteit van de verwervingsaanpak zelf (is het gelukt grond te verwerven en is de grond tijdig in eigendom verkregen?). In het onderzoek is niet beoordeeld in welke mate provinciale doelen ten behoeve waarvan grond verworven wordt, worden bereikt.

### Succesvolle aankopen, maar soms vertraging

Op basis van het onderzoek kan gesteld worden dat het grondverwervingsbeleid van de provincie ook tot daadwerkelijke aankopen voor de te realiseren projecten leidt. DLG wordt regelmatig door de provincie ingeschakeld om namens de provincie grond te verwerven. Uit de kwantitatieve analyse (zie onderstaande tabel) blijkt dat vooral DLG (op naam van BBL, Bureau beheer landbouwgronden) in de onderzochte periode een aanzienlijke hoeveelheid grond gekocht heeft, maar bij die transacties moet opgemerkt worden dat DLG ook voor anderen koopt, waarvan het Rijk de grootste partij is. Via kadastrale gegevens is geen onderscheid te maken tussen de verschillende soorten BBL-grond. Dus in de BBL-cijfers zit ook grond die bijvoorbeeld voor rijksdoelen verworven is.

**Tabel 2** Aankopen in de periode 2007-2012 (oppervlak in ha) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Gelderland	93	156 <sup>1</sup>	62	20	24	69
Bureau Beheer Landbouwgronden	640	788	665	685	579	577
Gemeenschappelijke Regeling Park Lingezegen	0	0	0	0	13	0
Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard	0	0	0	0	0	7

<sup>1</sup> Deze oppervlakte is gecorrigeerd met 1000 ha i.v.m. een vermoedelijke tikfout bij de invoer van een akte in de kadastrale registratie.

Deze tabel heeft betrekking op de aankopen in de betreffende periode (dus exclusief verkopen).

Ook de uitvoeringspraktijk in de cases laat zien dat de grondverwerving vaak effectief is. In twee van de drie onderzochte cases is de voorgenomen grondverwerving gelukt (N322, Renkums Beekdal). De andere case (IJsselsprong) is nog volop in uitvoering. Voor zover al besloten is tot grondverwerving - dat is hier het geval voor de groene opgave binnen de gebiedsontwikkelingscase - is er echter pas zeer beperkt succes.

**Bevindingen N322, zie deel 2 paragraaf 4.1:**

- Voor het project is alleen minnelijke aankoop gebruikt, in combinatie met grondruil. De onteigeningsprocedures zijn niet gestart, maar dus ook niet nodig geweest voor zover het gaat om de beschikking krijgen over de grond.
- De verwerving heeft plaatsgevonden vanaf 2005 en is in 2008 afgerond. Daarmee was de verwerving op tijd afgerond voor de start van de uitvoering van het project. Het project zelf is behoorlijk vertraagd, maar dat heeft andere oorzaken dan de snelheid van de verwerving.

In de andere cases is wel sprake van (extra) vertraging door de grondverwerving.

**Bevindingen Renkums Beekdal, zie deel 2 paragraaf 4.2:**

- Het project is wel jaren later gerealiseerd dan oorspronkelijk de bedoeling is geweest. Daarvoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen, maar een is vertraging in het verwervingsproces. Dit heeft alles te maken met de moeizame onderhandelingen met enkele bedrijven, die wisten dat ze een sterke onderhandelingspositie hadden.
- Er is geen gebruik gemaakt van het onteigeningsinstrument – met name omdat de gemeente Renkum hier geen voorstander van was. Omdat er een koppeling is tussen de ruimtelijke ordeningsprocedures en de onteigeningsprocedure – er zou gewacht moeten worden op een onherroepelijk bestemmingsplan met het starten van de gerechtelijke procedure -, zou onteigening hier terugkijkend uiteindelijk geen tijdwinst hebben opgeleverd.

**Bevindingen IJsselsprong, zie deel 2 paragraaf 4.3:**

- Het project kent veel vertraging. Deels hangt dat samen met de wijzigingen in de plannen, o.a. door afname van de beschikbare middelen.
- Maar met name voor de groene opgave lukt het slechts zeer beperkt om tot verwerving van grond over te gaan. Daardoor zijn de groene doelen in het gebied nog niet gerealiseerd. De looptijd van het RSP was aanvankelijk afgelopen, maar zeer onlangs is het project binnen het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling verlengd.

Vertraging zou mogelijk voorkomen kunnen worden door de inzet van het onteigeningsinstrument. Een eventueel gebruik van onteigening was bij de twee cases geen reële mogelijkheid; bij de ene case kan dat niet in het kader van het geldend provinciaal beleid (IJsselsprong), bij de andere case wilde de betrokken gemeente hier dus in beginsel geen medewerking aan verlenen (Renkums Beekdal).

Het Gelders grondbeleid kent grote terughoudendheid ten aanzien van het gebruik van onteigening, en dat betekent dan dat er geen stok achter de deur is bij het onderhandelen.

Dat brengt risico's met zich mee. Allereerst kan het dan gaan om vertraging, of het helemaal niet doorgaan van een project. Maar hiernaast bestaat ook het risico dat een prijs boven de marktwaarde moet worden betaald voordat een eigenaar bereid is te verkopen, wat in strijd kan zijn met de regels voor staatssteun.

De provincie probeert de risico's op vertraging of niet doorgaan te beperken, door in voorkomende gevallen ook volledige schadeloosstellingen (vermogenswaarde plus bedrijfsschade en eventuele overige schade) te betalen (N322 en Renkums Beekdal), en ruilgrond (N322) of - indien aan de orde - ruilgebouwen (Renkums Beekdal) bij de verwerving aan te bieden.

Soms gebruiken overheden als argument dat onteigening een te zwaar middel is naar de eigenaren toe. Wat soms vergeten wordt, is dat het starten van een onteigeningsprocedure echter niet betekent dat er niet meer onderhandeld wordt met eigenaren. Onteigening stelt minnelijke onderhandelingen zelfs als voorwaarde. De praktijk is dat veel overheden die met onteigening werken toch het overgrote deel van de gronden minnelijk aankopen. Vanuit het perspectief van de eigenaren kan de planmatige start van een onteigeningsprocedure juist ook voordelen hebben. Het biedt duidelijkheid, zowel over de schadeloosstelling, als over de voortgang van de verwerving.

Er zijn andere overheden die minder terughoudend zijn met de start van de onteigeningsprocedure dan de provincie Gelderland. Dat geldt bijvoorbeeld voor een grote groep gemeenten, maar ook voor andere provincies, zoals Zuid-Holland en Overijssel.

### **Aanbeveling 3**

#### ***Beschikbaarheid onteigening opnieuw overwegen***

##### **Voor PS:**

We geven in overweging na te denken over een meer planmatige inzet van onteigening als stok achter de deur. Een tijdige start van de administratieve onteigeningsprocedure kan risico's voorkomen, zoals vertraging, het niet doorgaan van een project, of een te hoge aankoopprijs die spanning oplevert met de regels voor staatssteun.

#### **Afstemming tussen verwervers voor verschillende opgaven soms beperkt**

Twee van de onderzochte cases (N322 en IJsselsprong) laten zien dat op projectniveau soms afstemming met de grondverwervers voor andere doelen plaatsvindt. Wel is die voornamelijk beperkt tot het eventueel overnemen van restgronden. Zelfs het gebiedsontwikkelingsproject (case IJsselsprong) blijkt vooral een optelsom van deelprojecten, waar elk deelproject (voor de provincie een infrastructuurproject en een groen project) zijn eigen verwervingsregime kent.

**Bevindingen IJsselsprong, zie deel 2 paragraaf 4.3:**

- In het grondteam vindt overleg plaats over de aanpak van het gebied, en ook de grondverwerving. Er worden nauwelijks onderlinge afspraken gemaakt over verwerving, ook omdat de opgaven die elkaar mogelijk raken niet gelijktijdig worden uitgevoerd. Wel wordt er een afspraak gemaakt tot verwerving van PDR- (Projectdirectie ruimte voor de rivier)-grond, als het eindtijdstip van het beschikbare budget nadert en eerder voorgenomen uitgaven niet doorgegaan zijn.

**Aanbeveling 4****Grondverwerving soms integraler aanpakken****Voor PS:**

Geef GS de opdracht mee om bij het opnieuw formuleren van het grondbeleid, ook de invulling van het begrip gebiedsontwikkeling mee te nemen. Het zou effectiever en ook efficiënter kunnen zijn de verwervingsopgave in het betreffende gebied integraler op te pakken dan nu gebeurt. Mogelijk kan een integraal grondstrategieplan hier een rol bij vervullen. Het model van afstemming, zoals gevolgd bij de IJsselsprong, zou dan verder ontwikkeld kunnen worden zodat meer synergievoordelen behaald kunnen worden.

**2.4 Efficiëntie van de grondverwerving****Initiële onderbouwing van de grondverwervingskosten niet sterk**

In de twee inmiddels afgeronde cases (N322 en Renkums Beekdal), bleek de grondverwerving (een van de) oorzaken van overschrijding van de begrote kosten van het project.

**Bevindingen N322, zie deel 2 paragraaf 4.1:**

- De raming van de verwervingskosten is bij start van het project gemaakt op basis van heel globale kengetallen en een toen nog onbekend tracé. PS zijn nadien enkele malen gevraagd het projectbudget bij te stellen. Hierbij is geen uitsplitsing gegeven van de kostenposten binnen het project (en dus de verandering in het geraamde verwervingsbudget).
- De bijstelling in februari 2008 is aanzienlijk, en volgt op een bijstelling eind 2006. Er worden ook enkele argumenten genoemd die eind 2006 bekend hadden kunnen zijn (verlegging tracé, bovengemiddelde stijging van grondprijzen door ruilverkaveling) en deels toen al genoemd werden als verklaring voor extra budget (b.v. extra grond nodig i.v.m. natuurcompensatie / weidevogelgebied).

**Bevindingen Renkums Beekdal, zie deel 2 paragraaf 4.2:**

- De verwervingsbudgetten zijn bij aanvang van het project niet goed geraamd, omdat - om begrijpelijke redenen - aanvankelijk slechts een geveltaxatie heeft plaatsgevonden en een globale raming van de aanvullende schadeloosstelling. Er heeft later geen bijstelling van de ramingen plaatsgevonden, anders dan verwerking van de realisatiegegevens.

In deze twee projecten bleek de initiële onderbouwing van de grondverwervingskosten binnen het budget niet sterk. Nieuwe inzichten tijdens de verdere uitwerking van een project leiden niet altijd direct tot aanpassing van de budgetten. Waar de oorzaak van de hogere kosten precies in ligt kan op basis van dit onderzoek niet vastgesteld worden. De kwaliteit van de kostenraming is in elk geval een reden. De efficiënte van de aanpak zelf is in dit onderzoek niet beoordeeld.

**Aanbeveling 5*****Meer aandacht voor begroting grondverwervingskosten*****Voor GS:**

Zorg dat de voor elk project vast te stellen grondstrategieplannen een onderbouwing bevatten van het benodigde verwervingsbudget. Deze plannen dienen jaarlijks geactualiseerd te worden aan de nieuwe inzichten. Dat betekent ook dat de eventuele bijstelling van budgetten aan PS gerapporteerd wordt, niet alleen op het niveau van de totale projectkosten, maar ook uitgesplitst naar de kostenposten zoals de verwervingskosten.

**Risico's beperkt**

Doordat pas gestart wordt met de verwerving als het besluit tot realisatie van een project genomen is, zijn de risico's beperkt. Toch zijn er situaties waar ook buiten de begrenzing van het project verworven moet worden.

**Bevindingen N322, zie deel 2 paragraaf 4.1:**

- Soms is meer gekocht dan nodig was voor de weg, in de verwachting dat die grond in de onderhandelingen met derden als ruilgrond gebruikt kan worden.

Zeker bij infrastructuurprojecten lijkt het onvermijdelijk dat er soms meer grond dan nodig wordt gekocht; het is goed denkbaar dat een grondeigenaar niet alleen de strook waar de weg komt te liggen wil verkopen.

## **Aanbeveling 6**

### **Ruilgrond in begroting opnemen**

#### **Voor PS en GS:**

We geven in overweging bij het besluit tot realisatie van een infrastructuurproject ook een budget ter beschikking te stellen voor de aankoop van ruilgrond. Dat biedt niet alleen wat extra mogelijkheden bij de minnelijke aankoop (smeermiddel), maar is ook transparant vanuit het oogpunt van risicomanagement. In de praktijk zou dit budget een revolving fund kunnen zijn. Het openen van deze mogelijkheid zou bij het opnieuw te formuleren grondbeleid kunnen worden meegenomen.

#### **Kosten verwerfers niet zo duidelijk**

Verder constateren we bij een van de cases dat de kosten van inhuur substantieel zijn, ten opzichte van het beschikbare verwervingsbudget.

#### **Bevindingen IJsselsprong, zie deel 2 paragraaf 4.3:**

- Een substantieel deel van de middelen binnen het project is gereserveerd voor de inzet van DLG en benodigde deskundigen.
- Het gaat om € 416.000 van de totaal beschikbare € 3,5 miljoen.
- Naast deze middelen is ook nog aanvullend aan DLG een opdracht verleend rond de mogelijkheden van kavelruil.

21

Voor verwerving voor groene projecten is DLG de huisopdrachtnemer. Tot voor kort was de provincie ook verplicht DLG in te schakelen, omdat - na de ILG - capaciteit bij DLG ook ter beschikking werd gesteld aan de verschillende provincies. Die situatie gaat de komende tijd veranderen.

## **Aanbeveling 7**

### **Zakelijke benadering bij inhuren derden**

#### **Voor GS:**

Hanteer heldere richtlijnen over welke kosten vergoed worden indien derden worden ingeschakeld bij de verwerving. Budgetteer deze kosten apart in de grondstrategieplannen, en rapporteer hierover bij afwijken in de praktijk.

## 2.5 Legitimiteit van de grondverwerving

### **Uitvoeringskaders t.a.v. checks and balances soms niet scherp en/of verouderd**

Anders dan bij bijvoorbeeld uitvoering van werken, waar via de marktwerking in de aanbestedingsprocedure een toets van de markt is op de te maken kosten, komt bij (minnelijke) grondverwerving de prijs in een (gedwongen) onderhandelingsituatie tot stand. Dat maakt het belangrijk dat er op een andere manier een onafhankelijke check op de te maken kosten is. Dit wordt nog versterkt door het feit dat er in de uitvoering momenteel behoorlijk wat vrijheid is om binnen het verleende budget een project te realiseren, omdat er bij de projecten niet een gedetailleerd en gespecificeerd verwervingsbudget wordt vastgesteld.

Dit stelt hogere eisen aan de bestuurlijke controle op de individuele aankopen die plaatsvinden, mede om te stimuleren dat zo efficiënt mogelijk gewerkt wordt. De provincie heeft in het beleid hiervoor checks and balances georganiseerd. De analyse van het beleid laat zien dat de interne richtlijnen voor deze checks and balances deels verouderd zijn of niet zijn vastgesteld en soms niet geheel duidelijk zijn.

#### **Bevindingen beleid Gelderland, zie deel 2 paragraaf 2.4:**

- Ten aanzien van de te maken grondstrategieplannen wordt niet aangegeven wie deze dan maakt, en daarmee wat de rol van PS is. Voor de grondverwervingsplannen voor groene projecten uit het Handelingskader Grond is wel duidelijk dat GS hier aan zet zijn.
- Het in 2009 aangekondigde handelingskader infrastructuur is nog niet opgesteld. Wel bestaat een protocol infrastructuur uit 2005, maar dat heeft de status van 'concept'. De in 2008 aangekondigde kaderstellende notitie voor risicobewuste participatie is nog niet verschenen.

#### **Aanbeveling 8**

##### ***Grondstrategieplannen voor elk project door GS vaststellen***

#### **Voor PS:**

Zorg dat in het beleid wordt opgenomen dat voor alle projecten waar provinciale grondverwerving aan de orde is grondstrategieplannen moeten worden gemaakt en dat deze door GS worden vastgesteld. De grondstrategieplannen zelf dienen een onderbouwing te geven van het benodigde verwervingsbudget. Zorg dat in het beleid wordt opgenomen dat deze plannen periodiek worden geactualiseerd, en dan opnieuw door GS worden vastgesteld. Mocht de actualisatie met zich meebrengen dat het budget moet worden bijgesteld, zorg dan dat het beleid bepaalt dat dit wordt voorgelegd aan PS.



## **Aanbeveling 9**

### **Actuele protocollen vaststellen**

#### **Voor GS:**

Geef op korte termijn duidelijkheid over de interne regels bij de verwerving van gronden voor infrastructuur. Het protocol infra ("handelingskader infrastructuur") dient geactualiseerd en formeel vastgesteld te worden.

De mandatering kan op een betere wijze in het beleid verankerd worden. De regelingen voor groen en infrastructuur verschillen nu.

#### **Bevindingen beleid Gelderland, zie deel 2 paragraaf 2.4:**

- In de verwervingsprotocollen (voor DLG en infrastructuur) is uitgangspunt dat de marktwaarde wordt betaald. In beide protocollen wordt een onafhankelijke taxatie gevraagd, waarin deze marktwaarde wordt vastgesteld. Afwijken van deze waarde kan slechts binnen bepaalde marges. De normen schrijven voor dat bij grote afwijkingen het besluit tot aankoop niet meer binnen het aan de aankoper gegeven mandaat genomen kan worden. Bij infrastructuur gaat het om afwijkingen van meer dan 10% van het taxatierapport. Bij aankopen voor groen zijn aankopen die qua prijs vallen binnen de 25% duurste aankopen in het gebied bespreekgevallen. Voor aankopen voor groen die 1 miljoen euro te boven gaan is altijd toestemming van GS nodig.

23

Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland

Voor wat betreft groene projecten waar de verwerving door DLG plaatsvindt, is er een duidelijk handelingskader, dat onder andere bepaalt dat bij de duurdere verwervingen moet worden teruggedaan naar GS (het Handelingskader Grond). Voor wat betreft grondverwerving voor infrastructuur wijkt de regeling af van de regeling voor groen. Zo moet, anders dan bij groen, ook bij dure verwervingen nooit apart toestemming worden verleend door GS. Zolang het totale projectbudget voldoet, kan het ambtelijk worden afgehandeld.

## **Aanbeveling 10**

### **Mandateringsregelingen uniformeren**

#### **Voor GS:**

Hanteer voor alle soort projecten dezelfde mandateringsregelingen. Nu ook groene projecten in volle omvang onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen, en ook de positie van DLG op korte termijn gaat veranderen, is er geen reden om verschillende mandateringsregelingen te hanteren voor de verschillende verwervingsopgaven.

### Checks and balances niet altijd gevolgd bij de cases

De onderzochte cases laten zien dat de geldende checks and balances niet altijd gevolgd worden. Dat betekent dat de onafhankelijke check op de betaalde verwervingsprijzen dan wel op de aanvullende vergoedingen er niet altijd of niet altijd aantoonbaar is geweest.

#### Bevindingen N322, zie deel 2 paragraaf 4.1:

Op een aantal onderdelen is afgeweken van het beleid zoals vastgelegd in het verwervingsprotocol:

- Ontbreken van een schriftelijk taxatierapport in veel dossiers (mei 2013 met terugwerkende kracht in de dossiers opgenomen)
- Incomplete aankoopdossiers: de schriftelijke stukken waarmee het bod is gedaan ontbreken vaak; vaak is niet in het dossier te vinden waarom wordt afgeweken van de oorspronkelijke taxaties. Ook is in veel dossiers niet beargumenteerd waarom als de oorspronkelijke bedoeling was slechts een deel van een perceel te kopen toch het gehele perceel wordt verworven.
- Bij meer dan 10% afwijken van de taxaties is er autorisatie nodig van het hoofd BBG; deze autorisaties zijn in de bekeken dossiers niet te vinden. Geregeld wordt er meer dan 10% afgeweken.
- Ook bij de duurste verwerving in het gebied (2,7 miljoen) is de afwijking meer dan 10%. Hier ontbreekt deze autorisatie. Wel is een taxatierapport opgenomen.

Dat is punt van zorg. De schriftelijke vastlegging van zaken die nadrukkelijk bedoeld zijn om het handelingskader van de verwerper aan te geven, blijkt in de praktijk onvoldoende. Zaken die volgens het protocol schriftelijk vastgelegd zouden moeten worden, werden in een van de door ons onderzochte cases (N322) niet vastgelegd. Toestemmingen die schriftelijk verleend moesten worden staan niet op papier.

Ook blijkt dat niet voor alle projecten een grondstrategieplan wordt vastgesteld. Dat is bij de onderzochte projecten het geval voor het project IJsselsprong (dat als enige na 2009 gestart is - de andere projecten kenden die verplichting nog niet in het toen geldende beleid), maar we hebben begrepen dat ook bij andere projecten dit niet gebeurt.

#### Aanbeveling 11

##### Nakoming interne regels

#### Voor GS:

Draag er zorg voor dat de provinciale verwerpers gaan werken volgens het eigen beleid en de eigen interne richtlijnen. Dat pleit ook voor een andere werkcultuur, wat onder andere vraagt om investeren in de kennis en kunde van de medewerkers hierover.

### Taxatie soms niet volgens regels of onduidelijk gecommuniceerd

Als regel wordt door de provincie de grond minnelijk verworven, en dat betekent dat de prijs die uiteindelijk betaald wordt voor de verwerving een onderhandelingsresultaat is. Het is gebruikelijk dat er bij verwerving ook een onafhankelijke beoordeling plaatsvindt of het te betalen bedrag aansluit bij de objectief vast te stellen waarde en de regels die gelden voor een eventuele aanvullende schadeloosstelling. Dat is overigens in sommige gevallen tevens nadrukkelijk van belang als zou moeten worden aangetoond dat niet sprake is van staatssteun.

Het belang van deze onafhankelijke taxatie ten behoeve van een bepaalde aankoop is vooral relevant bij de complexere verwervingsopgaven. Bij verwerving van (onbebouwde) en courante agrarische grond kan vaak gewerkt worden met een algemene taxatie. DLG werkt daarbij bijvoorbeeld met de gemiddelde gerealiseerde verkoopprijzen in het betreffende gebied, en dat lijkt een verantwoorde benadering. Het belang van een aparte taxatie per aankoop komt dus vooral in beeld bij verwerving van bebouwde percelen, of percelen met een ander dan agrarisch grondgebruik. Uit de bestudeerde projecten komt naar voren dat de check op het onderhandelingsresultaat in deze situaties niet altijd afdoende plaatsvindt.

#### Bevindingen N322, zie deel 2 paragraaf 4.1:

- Ontbreken van een schriftelijk taxatierapport in veel dossiers (mei 2013 met terugwerkende kracht in de dossiers opgenomen).

#### Bevindingen Renkums Beekdal, zie deel 2 paragraaf 4.2:

- De taxatie die gebruikt is om aan de besluitvormers te laten zien, is gemaakt door een taxateur die betrokken was bij de onderhandelingen. De taxatie is op basis van gegevens die tijdens de onderhandelingen inzichtelijk werden, en keuzes die tijdens de onderhandelingen gemaakt zijn, na het bereiken van overeenstemming op papier gezet. Gevolg is dat het verschil tussen getaxeerde bedrag en het bedrag dat aan de besluitvormers wordt voorgesteld om te betalen steeds heel klein is.

Een onafhankelijke taxatie vooraf is om meerdere redenen van belang. Allereerst zodat de verwerfer weet op basis van welk bedrag hij de onderhandelingen in moet gaan. Bij minnelijke grondverwerving komt het geregeld voor dat de feitelijke verwerving af gaat wijken van de voorgenomen verwerving, bijvoorbeeld omdat de grondeigenaar niet een strook grond wenst te verkopen maar een groter stuk grond of een stuk grond inclusief bebouwing. Dan zal de onafhankelijke taxatie geactualiseerd dienen te worden. De regels voor Staatssteun brengen ook met zich mee dat voor de verkooponderhandelingen een taxatie wordt verricht om de marktwaarde vast te stellen.

De taxatie is verder van belang om intern te kunnen onderbouwen dat het onderhandelingsresultaat acceptabel is en zorgvuldig tot stand is gekomen. Daarbij gaat het niet alleen om een onafhankelijke check op de vergoede vastgoedwaarde, maar ook op de aanvullende schadeloosstelling.

#### **Aanbeveling 12**

##### ***Onafhankelijke taxatie vóór grondverwerving***

###### **Voor GS:**

Zorg dat er altijd een onafhankelijke taxatie plaatsvindt voorafgaand aan de grondverwerving en dat deze wordt uitgevoerd door een partij die niet betrokken is bij de onderhandelingen.

#### **Aanbeveling 13**

##### ***Checks and balances op onderhandelingsresultaat***

###### **Voor GS:**

Neem in het nieuw te formuleren verwervingsprotocol op dat bij de presentatie van een onderhandelingsresultaat de verhouding tot de onafhankelijke taxatie vooraf duidelijk weergegeven wordt, naast eventuele nieuwe inzichten die ontstaan zijn tijdens de onderhandelingen. Dat geldt ook voor de eventuele aanvullende schadeloosstelling.

#### **Deskundigenvergoeding soms niet onderbouwd**

Het is gebruikelijk dat bij minnelijke aankoop door een overheidsorganisatie in een situatie waar sprake is van noodzakelijke aankoop, een vergoeding wordt betaald voor de deskundigen die door de huidige eigenaar worden ingeschakeld om hem te helpen bij het onderhandelen over deze aankoop. De hoogte van de vergoeding wordt daarbij vaak afgeleid van een door RWS gehanteerd systeem voor vergoeding van de kosten voor deskundige bijstand.

Hoewel dit niet in het protocol is opgenomen, hebben we van de ambtelijke organisatie begrepen dat ook de provincie Gelderland dit systeem volgt.

#### **Bevindingen N322, zie deel 2 paragraaf 4.1:**

- In een van de dossiers is een betaling aan een onteigeningsdeskundige aangetroffen, die ver uitgaat boven wat standaard is in de grondverwervingsregels zoals veel overheden die hanteren, zonder motivatie waarom en onderbouwing van de hoogte van het bedrag.

De RWS-normen maken het mogelijk af te wijken van de standaardvergoeding, maar dan is er wel een zogenaamde dubbele redelijkheidstoets nodig: er moet aangegeven worden

waarom moet worden afgeweken van de normen, en waarom het bedrag dat dan wel betaald zou moeten worden redelijk is in verband met de complexiteit van de verwervingsopgave.

#### **Aanbeveling 14**

##### **Deskundigenvergoeding beter onderbouwen**

###### **Voor GS:**

Neem in het nieuw te formuleren verwervingsprotocol op dat de provincie werkt volgens de RWS-normen en bewaak dat dit gebeurt. Sta afwijking van de algemene norm alleen toe als er een onderbouwing is en toets dan de hoogte van de vergoeding.

#### **Dossiers soms goed verzorgd, soms niet goed op orde**

We constateren dat de kwaliteit van de dossiers sterk wisselt in de onderzochte cases.

##### **Bevindingen Renkums Beekdal, zie deel 2 paragraaf 4.2:**

- De dossiers zijn duidelijk opgebouwd. Per rechthebbende is er een dossier, en verschillende aspecten die speelden rond de onderhandelingen hebben in het dossier een apart tabblad gekregen.
- De dossiers geven goed zicht in de onderhandelingen. Veel stappen in de onderhandelingen zijn schriftelijk en met officiële correspondentie gedocumenteerd.

##### **Bevindingen N322, zie deel 2 paragraaf 4.1:**

Er zijn per rechthebbende dossiers opgebouwd. De dossiers bevatten weinig systematische informatie (bijvoorbeeld checklistjes, voortgangsformulieren). Verder zijn de dossiers vaak incompleet:

- Ontbreken van een schriftelijk taxatierapport in veel dossiers (mei 2013 met terugwerkende kracht in de dossiers opgenomen)
- Incomplete aankoopdossiers: de schriftelijke stukken waarmee het bod is gedaan ontbreken vaak; vaak is niet in het dossier te vinden waarom wordt afgeweken van de oorspronkelijke taxaties. Ook is in veel dossiers niet beargumenteerd waarom als de oorspronkelijke bedoeling was slechts een deel van een perceel te kopen toch het gehele perceel wordt verworven.
- De soms noodzakelijke autorisatie hoofd BBG zijn niet in de bekeken dossiers te vinden.

Goede dossiers zijn belangrijk, allereerst om na te kunnen gaan of alle interne procedures worden nageleefd - zo wordt verantwoording afgelegd van het handelen. Dossiers zijn ook belangrijk om een andere medewerker in staat te stellen bepaalde

werkzaamheden indien nodig over te nemen. Juist omdat verwerving vaak langlopende projecten zijn is dat laatste extra van belang. En dossiers hebben ook een formeel juridische functie, bijvoorbeeld in geval van geschillen, om te gebruiken in een discussie over vermeende staatssteun of als een onteigeningsprocedure zou worden opgestart. Het is van belang om zorgvuldig te werken naar de eigenaar toe. Verder is het voor de checks and balances relevant dat transparant en controleerbaar wordt gewerkt.

### **Aanbeveling 15**

#### **Adequate dossiervorming**

##### **Voor GS:**

Formuleer heldere richtlijnen over wat in verwervingsdossiers moet worden opgenomen, en richt de dossiers zo in dat eenvoudig is na te gaan welke stukken zijn opgenomen. Deze richtlijnen dienen vervolgens te worden nagekomen.

#### **Rapportage over grondverwerving naar PS niet erg transparant**

Een provinciebreed overzicht van verworven gronden, nog te verwerven gronden of ruilgronden voor de verschillende doelen waar de provincie voor verwerft, heeft de provincie niet. Niet grondposities staan centraal in de administratie, maar de voortgang van en gemaakte kosten voor de te realiseren doelen.

Dat komt ook terug in de rapportages naar PS. Er wordt slechts beperkt systematisch gerapporteerd aan PS over grondverwerving en grondposities als zodanig. De paragraaf grondbeleid in de jaarrekening bestaat pas enkele jaren, en bespreekt alleen de grondverwerving voor groene doeleinden. Er wordt geen overzicht gegeven van alle grondposities. De grond die de provincie in eigendom heeft, wordt administratief verantwoord binnen de projecten waar grond voor verworven wordt.

##### **Bevindingen beleid Gelderland, zie deel 2 paragraaf 2.4:**

- Over grondverwerving wordt sinds 2010 in de beleidsrekening kwantitatief gerapporteerd binnen de paragraaf grondbeleid. Deze verantwoording betreft alleen de verwerving van groene gronden. Over grondverwerving voor infrastructuur wordt niet in de paragraaf grondbeleid (kwantitatief) gerapporteerd. In 2012 is een beperkte reservering opgenomen in verband met de grondvoorraad.

Het is ons inziens belangrijk dat er meer inzicht is in de grondposities van de provincie, allereerst in verband met de risico's die grondbezit met zich meebrengt. Nu de groene verwerving helemaal naar provincie gaat, wordt een overzicht van bijvoorbeeld beschikbare ruilgronden binnen de provincie als geheel alleen maar belangrijker. Daarbij schrijft het BBV voor hoe in begroting en jaarrekening over grondbeleid gerapporteerd moet worden. Hoewel, anders dan bij gemeenten, veel grond die wordt aangekocht direct wordt afgeboekt omdat gekocht wordt voor een concreet doel, loopt

de provincie toch (in toenemende mate) ook risico's met grond. Los van de nieuwe risico's door de veranderde geldstromen voor groen, betreft dit meer algemeen het risico dat een project niet door zou gaan, en de risico's van waardevermindering van aangekochte ruilgronden (en restgronden). Naar onze mening is er dan ook reden om in de paragraaf over grondbeleid ruimhartig te rapporteren over de hele grondportefeuille van de provincie.

### **Aanbeveling 16**

#### ***Rapportage over grondbeleid en grondposities aan PS verbeteren***

##### **Voor PS:**

Vraag aan GS om ruimhartiger invulling te geven aan de paragraaf grondbeleid in de provinciale begroting en jaarrekening, door systematisch te rapporteren over grond in eigendom van de provincie, conform de letter en vooral de geest van art. 16 BBV.

---

# **DEEL 2:**

## *Nota van bevindingen*



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland doet onderzoek naar grondverwerving in de provincies Gelderland en Overijssel. Het onderzoek heeft betrekking op de effectiviteit, de efficiëntie en de legitimiteit van de verwervingsaanpak. Dit onderzoek heeft de Rekenkamer uitbesteed aan Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft. De aanleiding om grondverwerving te onderzoeken was tweeledig:

- Meerdere fracties gaven grondbeleid tijdens de fractiegesprekken aan de Rekenkamer mee als relevant onderzoeksonderwerp.
- In een bijeenkomst met Statenleden zijn enkele interessante onderzoeksrichtingen met betrekking tot grondbeleid doorgesproken. Het thema provinciale aanpak grondverwerving bleek goed aan te sluiten op de informatiebehoefte.

We hebben voor grondverwerving als focus gekozen omdat de afwegingen over en het besluit tot het aankopen van grond de eerste stap in het grondbeleid is. De grondexploitatie, het beheer en de verkoop van grond als eventuele vervolgstappen worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Eventueel kunnen deze thema's in een vervolgonderzoek worden opgepakt.

## 1.2 Context

### Grondbeleid

Grondbeleid kan worden omschreven als een middel voor overheden om doelen, die te maken hebben met gebruik en inrichting van gronden, te bereiken. Het is een belangrijk instrument bij de realisatie van ruimtelijke plannen.

Er bestaan verschillende strategieën om grondbeleid vorm te geven. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant van het spectrum actief grondbeleid, en aan de andere kant van het spectrum passief grondbeleid (ook wel faciliterend grondbeleid genoemd).

Bij actief grondbeleid probeert de overheid doelen te bereiken door zelf grond te kopen om zo vanuit een eigendomspositie zorg te kunnen dragen dat de doelen gerealiseerd

worden. Bij passief grondbeleid stuurt de overheid niet vanuit de eigendomsrol, maar op afstand: gebruik makend van in de regel publiekrechtelijke middelen waarbij gestuurd wordt om de eigenaren en gebruikers zelf de doelen te laten realiseren. Tussen deze twee uitersten bestaan veel tussenvormen. Zo gebruiken overheden geregeld de strategie om niet zelf, maar een derde, de actieve rol te laten vervullen. Soms is de overheid ook zelf onderdeel van de derde (in de vorm van een publiek-privaat samenwerkingsverband). Ook kan het dat actief grondbeleid aanvullend wordt gebruikt, om het probleem van niet meewerkende eigenaren op te kunnen lossen. Of wordt juist het passieve grondbeleid aanvullend gebruikt, om eigenaren van gronden die niet aangekocht kunnen worden toch mee te laten werken.

### Actief grondbeleid

De focus in dit onderzoek is het actieve grondbeleid door de provincie. Het gaat dus om situaties waarin de provincie de beschikkingsbevoegdheid over onroerend goed probeert te verkrijgen door verwerving. Het kan gaan om het verkrijgen van het juridisch eigendom, maar ook om andere rechtshandelingen met betrekking tot onroerend goed, zoals het verkrijgen van een vorm van economisch eigendom, een optie op grond, of de beëindiging van beperkte of persoonlijke rechten. Met het verkrijgen van beschikkingsmacht loopt de overheid ook de bijbehorende economische risico's.

De provincie kan actief grondbeleid direct of indirect toepassen:

- de provincie kan zelf verwerven
- de provincie kan derden inschakelen die in opdracht van de provincies verwerven (zoals BBL) waarbij de provincie risico's draagt
- de provincie kan samen met derden verwerven:
  - in de vorm van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid waarin de provincie deelneemt (gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam);
  - in de vorm van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband waarin de provincie deelneemt.

Voor dit actieve grondbeleid bestaan verschillende instrumenten. Het begint met de minnelijke aankoop: het onroerend goed dat nodig is voor een bepaald overheidsdoel wordt op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst verworven. Deze minnelijke aankoop kan versterkt worden door vestiging van een voorkeursrecht. Daardoor heeft de overheid het recht om als eerste te onderhandelen met de eigenaar, als deze wenst te verkopen. Indien een eigenaar niet wenst te verkopen, bestaat er soms de mogelijkheid gebruik te maken van gedwongen eigendomsovergang via de onteigening. Een variant op het actieve grondbeleid, is die waarbij een grondpositie elders wordt geruild met de grondpositie op de plek waar de provincie grondeigenaar wil worden. Dat kan gebruik makend van (vrijwillige) kavelruil of eventueel afdwingbaar via landinrichting.

### Nieuwe taken en verantwoordelijkheden

Van oudsher zijn provincies actief op de grondmarkt. Daarbij lag het accent geruime tijd op wat nu wel de 'klassieke taken' wordt genoemd: provincies kochten grond aan om met name de realisatie van provinciale infrastructuur en onderdelen van de groene opgave mogelijk te maken.

Verschillende ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de accenten aan het veranderen zijn, en provincies op een andere wijze actief aan het worden zijn op de grondmarkt. De aanzet hiertoe is onder meer te vinden in de (rijks) Nota Ruimte (2004), die 'ontwikkelingsplanologie' nadrukkelijk op de agenda zette, en aangeeft dat hier een schaalniveau bij hoort dat vaak gemeentegrensoverschrijdend zal zijn. Hierna is de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het landelijk gebied naar de provincies (via het ILG) een grote verandering geweest, waar voor de uitvoering de provincie sinds 2007 opdrachtgever is geworden (al wordt - in een andere rolverhouding - nog steeds samengewerkt met de Dienst Landelijk Gebied). Deze lijn van decentralisatie is doorgezet. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SvIR, 2012) is aangegeven dat het Rijk verstedelijkings- en landschapsbeleid overlaat aan de provincies en gemeenten. "Provincies voeren (...) de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang." (SvIR, 2012, blz. 11). De provincie fungeert daarbij als 'gebiedsregisseur' en heeft een 'actieve rol' bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om grotere integrale gebiedsontwikkelingsprojecten, waarbij groene en andere op zich zelf niet rendabele functies gekoppeld worden aan andere vaak wel rendabele functies, zoals woningbouw. Maar ook om andere projecten met een bovenlokaal belang, zoals de realisatie van regionale bedrijventerreinen. Voor de groene opgave is het decentralisatieakkoord natuur uit 2012 van belang, waardoor het Rijk nog meer op afstand is gaan staan en het ILG-beleid wordt afgesloten door zogenaamde afrondingsovereenkomsten die met de provincies gesloten zijn.

### Nieuwe instrumenten

Naar aanleiding van de veranderende visie van het Rijk op de rol voor de provincie, zijn ook de instrumenten voor provincies om actief te worden op de grondmarkt uitgebreid. Al in 2001 kondigde de (rijks) Nota Grondbeleid aan daarvoor aan de provincies nieuwe instrumenten te verstrekken. Dat heeft even geduurd, maar via de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 heeft de provincie ook de beschikking gekregen over verschillende grondbeleidsinstrumenten: ze kan - binnen bepaalde grenzen - gebruik maken van de mogelijkheid tot vestiging van een voorkeursrecht en onteigening gekoppeld aan (plannen voor) provinciale inpassingsplannen. De eerder geëffectueerde decentralisatie van Rijksmiddelen (ILG) gaf provincies zelf al meer directe sturingsmogelijkheden en financiële slagkracht.

### Nieuwe opstelling

De vragen hoe in de veranderende context positie moet worden gekozen, wat de rol van de provincie is bij gebiedsontwikkeling en hoe dat dan concreet vormgegeven moet worden is iets wat provincies de laatste jaren nadrukkelijk bezighoudt. De verschillende ontwikkelingen vragen, meer dan nodig was voor de klassieke rol, een actiever opereren op de grondmarkt door de provincies. Een optreden dat ook meer risico's met zich meebrengt. Veel provincies hebben de laatste jaren het provinciaal grondbeleid herijkt, en zijn gaan zoeken hoe provinciaal grondbeleid vorm te geven. Van dat provinciaal grondbeleid zal provinciaal grondverwervingsbeleid onderdeel kunnen uitmaken. Vaker kiezen voor actief grondbeleid betekent een ondernemender opstelling op de grondmarkt. De laatste jaren zijn daar, voor wat betreft met name de gemeentelijke

praktijk, vooral ook de mogelijke nadelen van in beeld. In een neergaande markt voor woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen, met veel vraaguitval, betekent dat tegenvallende grondopbrengsten. Als er dan veel grond boven de agrarische waarde op voorraad is gekocht en er al veel geïnvesteerd is op de locatie, kan er een probleem ontstaan. Ook voorbeelden uit de provinciale praktijk elders (Wieringerrandmeer, Meerstad, Blauwe Stad, Ruimte voor ruimteaanpak) laten zien dat actief grondbeleid ook voor provincies een keerzijde kan hebben.

### **Grondbeleid in Gelderland en Overijssel**

Ook de provincies Overijssel en Gelderland hebben het grondbeleid aangepast. In beide provincies zijn sinds 2008 diverse beleidsdocumenten verschenen waar op de actualisatie van (onderdelen van) het grondbeleid wordt ingegaan. Beide provincies kiezen voor een actiever grondbeleid. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op het Gelderse beleid rond grondverwerving.

## **1.3 Vraagstelling, aanpak en normenkader**

### **Vraagstelling**

De centrale vraagstelling van het onderzoek is de volgende:

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

Als onderzoeksperiode wordt uitgegaan van de periode van 2007 tot en met 2012. We hebben 2007 als begintijdstip gekozen omdat toen de ILG-periode startte, en met name de verwerving voor groen in een andere context is komen te staan.

### **Aanpak**

Voor het onderzoek hebben we de volgende aanpak gevolgd:

1. Door middel van dossieronderzoek en gesprekken is het relevante beleid in kaart gebracht. Op basis van een eerste inventarisatie zijn de beleidsstukken op een rij gezet. Deze lijst is voorgelegd aan de betrokken ambtenaren met de vraag of dit een compleet overzicht betrof. Aanvullende stukken zijn in de analyse meegenomen.
2. Op basis van gegevens uit de kadastrale registratie, is een verkenning gemaakt van grondbezit en grondtransacties in de betreffende periode.
3. Er is casestudieonderzoek uitgevoerd om de verwervingspraktijk in kaart te brengen. Hiertoe zijn drie cases geselecteerd: N322 - tracé Druten Beneden Leeuwen, Renkums Beekdal en Ijsselsprong. We hebben gekozen voor cases waar verschillende provinciale doelen centraal staan: de realisatie van infrastructuur, realisatie van groene doelen en een integraal gebiedsontwikkelingsproject. Per case zijn, naast een analyse van het proces van verwerving ook meerdere verwervingstransacties geanalyseerd door middel van dossieronderzoek.
4. De uitkomsten uit de drie onderzoekslijnen zijn in het perspectief van het opgestelde normenkader geanalyseerd.

Zie voor een meer uitgebreide toelichting op de gevolgde onderzoeks aanpak bijlage 1.

Dat we drie projecten, die soms nog in uitvoering zijn, en daarbinnen 17 transacties hebben kunnen analyseren brengt vanzelfsprekend beperkingen met zich mee voor de mogelijkheid tot generalisatie van de resultaten die we in de projecten aantreffen. Voor zover een project nog in uitvoering is - zoals het geval bij het project IJsselsprong - is de beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie gebaseerd op de huidige inzichten.

### **Normenkader**

Om te kunnen beoordelen of sprake is van een effectieve, efficiënte en legitieme aanpak van grondverwerving, is een normenkader opgesteld. Hieronder zijn de normen die we gebruikt hebben opgenomen, met een korte toelichting. De normen zijn afgeleid uit de onderzoeksvragen van het onderzoek. Zie voor een meer uitgebreide toelichting op de normen en de relatie met de onderzoeksvragen, bijlage 2.

#### *Grondverwerving als onderbouwde keuze*

**1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.**

Het besluit om als overheid al dan niet actief te worden op de grondmarkt door middel van grondverwerving, behoort in beginsel tot de autonome bevoegdheden van de overheid: overheden zijn in Nederland in hoge mate vrij om zelf te bepalen welke grondbeleidstrategie gehanteerd wordt. Wel vraagt dit een motivering. Er is een beleidsmatig kader (Nota Grondbeleid van de Rijksoverheid uit 2001), die stelt dat het hanteren van een actieve strategie beargumenteerd moet worden vanuit het anders niet kunnen behalen van bepaalde publieke doelen. Daarnaast is er een juridisch kader (Wet Markt Overheid – opgenomen in Mededingingswet), waar regels zijn opgenomen voor overheden die marktactiviteiten gaan verrichten.

#### *Effectieve verwervingsstrategie die tijdig leidt tot eigendom*

**2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.**

Een verwervingsstrategie bestaat uit de manier van inzet van de beleidsinstrumenten voor verwerving (inclusief het inschakelen van derden) en de keuze welke instrumenten bij deze strategie worden ingezet.

De effectiviteit van de verwervingsstrategie wordt uiteindelijk bepaald door de vraag of het lukt de beoogde beleidsdoelstellingen te bereiken. Grondverwerving is vanuit het beleid geredeneerd immers geen doel op zich zelf, maar een middel dat de provinciale overheid gebruikt om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren.

Meer in enge zin wordt de effectiviteit van de verwervingsstrategie bepaald door het feit dat de verwerving van de voor het project benodigde percelen gelukt is of gerede kans heeft te lukken. Daarbij is ook van belang dat de percelen tijdig verworven zijn. Voor wat betreft de effectiviteit van de grondverwerving heeft het onderzoek zich

beperkt tot de effectiviteit van de verwervingsaanpak zelf (is het gelukt de grond (tijdig) te verwerven).

Een aandachtspunt hierbij is ruilgrond: grond die wordt gekocht omdat deze kan worden gebruikt om een verwerving elders eenvoudiger te maken.

Voor wat betreft de publiekrechtelijke instrumenten is er een juridisch kader dat randvoorwaarden stelt aan de inzetbaarheid van de instrumenten (voorkeursrecht en onteigening). Verder geldt het beleidsmatige kader (Nota Grondbeleid van de Rijksoverheid uit 2001) en later de prestatieovereenkomst ILG waarin afgesproken wordt het gebruik van onteigening te beperken tot maximaal 10% van de verwervingsopgave van de groene opgave.

*Efficiënte verwervingsstrategie waarbij kostenbewust wordt gewerkt*

3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.

De verwerving gebeurt efficiënt. Dat betekent dat binnen de grondverwervingstrategie kostenbewust wordt gewerkt. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de kosten die voor de verwerving betaald worden aan de (oude) eigenaar. Maar hiernaast gaat het om de transactiekosten van de verwerving: de kosten die de organisatie van de verwerving met zich meeneemt (ambtelijke capaciteit, deskundigen, afhandeling). En het gaat om gericht kopen, waarbij zo min mogelijk restgronden worden gekocht. En als ruilgronden worden gekocht, moet dit efficiënt gebeuren. Van belang is hierbij ook de afstemming met andere provinciale grondverwervingsactiviteiten en het gebruik maken van elkaars expertise.

Voor wat betreft de publiekrechtelijke instrumenten is er een juridisch kader dat randvoorwaarden stelt aan de aankoopprijs en eventuele aanvullende vergoedingen. Bij minnelijke verwerving zal rekening moeten worden gehouden met de regels voor voorkomen van staatssteun. Naast de directe vergoeding, is het bij situaties van dreigende gedwongen aankoop ook gebruikelijk een vergoeding te betalen voor de advisering van de eigenaar, de zogenaamde deskundigenkosten. Vaak worden de normen van Rijkswaterstaat hiervoor gebruikt.

*Efficiënte verwervingsstrategie waarbij risico's van grondbezit worden beperkt*

4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.

Grondverwerving loopt vooruit op de realisatie van de beoogde doelen. In de provinciale praktijk zijn er twee soorten grondverwerving: grondverwerving op de plek waar het doel gerealiseerd gaat worden en grondverwerving van ruilgronden, waarna via grondruil met de eigenaar van grond op de plek waar het beoogde doel gerealiseerd moet worden, de grond op die plek in handen komt van de provincie.

Grond die in handen is voordat de doelen gerealiseerd worden, brengt een economisch

risico met zich mee. Van belang is dat de overheid zich bewust is van deze risico's, en deze risico's beperkt.

#### *Heldere kaders voor de verwervingsaanpak*

5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.

Als besloten is actief grondbeleid te gaan gebruiken, moet het kader duidelijk zijn. Het gaat dan om door PS vastgestelde beleid zelf dat aandacht moet besteden aan wanneer welke instrumenten kunnen worden ingezet en onder welke condities, maar ook verwervingsplannen per project die door GS zijn vastgesteld, budgetten die door PS ter beschikking worden gesteld en protocollen die door GS zijn vastgesteld, met als aandachtspunten de interne checks and balances rond het onderhandelen en het ter beschikking stellen van budgetten en de budgetbewaking. Dit soort kaders is ook van belang als niet door de provincie zelf, maar in opdracht van de provincie door een derde wordt verworven.

#### *Het gebruik van de instrumenten vindt plaats op basis van de gestelde regels*

6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.

Het actieve grondbeleid moet plaatsvinden volgens de hiervoor bedoelde regels. Daarnaast gelden ook regels van het Rijk, waarmee bij grondverwerving rekening moet worden gehouden. Het gaat dan met name om regels voor het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten, aangevuld met algemene normen van behoorlijk bestuur (Algemene wet bestuursrecht).

#### *De werkwijze wordt goed gedocumenteerd*

7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.

De werkwijze die gevolgd wordt bij grondverwerving wordt goed gedocumenteerd. Dit is van belang omdat onderhandelingen vaak een lange looptijd kennen, en meerdere mensen in de organisatie hier aan kunnen werken. Het is ook van belang om zorgvuldig te werken naar de eigenaar toe. Verder is het voor de checks and balances relevant dat transparant en controleerbaar wordt gewerkt.

De aanpak en de voortgang van de grondvererving is transparant

8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondvererving binnen de projecten.

PS worden op gezette tijden op de hoogte van de voortgang van de projecten, inclusief de financiële stand van zaken en de risico's. Als wordt afgeweken van gestelde regels, bijvoorbeeld bij tegenvallende resultaten van de minnelijke onderhandelingen, is het relevant dat dit inzichtelijk is, en ook - indien nodig binnen de afspraken - wordt teruggekoppeld naar PS.

Naast rapportage op projectniveau, wordt ook op portefeuilleniveau inzicht gegeven in de verwerving en grondbezit.

In onderstaand schema is weergegeven hoe bovenstaande normen gebruikt zijn bij de verschillende onderdelen van het onderzoek, en waar er over wordt gerapporteerd.

**Tabel 3** Normen per onderdeel van het onderzoek

Onderzoeksmethode	Norm	1	2	3	4	5	6	7	8	Rapportage
Analyse beleid		x		x	x	x			x	Hoofdstuk 2
Analyse grondbezit en grondaankopen					x					Hoofdstuk 3
Casestudies		x	x	x	x	x	x	x	x	Hoofdstuk 4

38

Provinciale aanpak van grondvererving in Gelderland

## 1.4 Opbouw rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 gaan we in op het provinciale beleid ten aanzien van verwerving.

Hoofdstuk 3 behandelt de omvang van het bezit en grondvererving in de afgelopen 5 jaar in de provincie. In hoofdstuk 4 presenteren we de resultaten van het casestudieonderzoek; de praktijk van het actieve grondbeleid in Gelderland in drie cases wordt besproken: N322 - tracé Druten Beneden Leeuwen, Renkums Beekdal en IJsselsprong. Elk hoofdstuk eindigt met de bevindingen in het licht van het normenkader.



## 2 Provinciaal beleid rond grondverwerving

*In de provincie Gelderland wordt voor verschillende beleidsopgaven gebruik gemaakt van actief grondbeleid. In dit hoofdstuk gaan we in op het provinciale beleid, en gaan na welke rol actief grondbeleid speelt in het provinciaal beleid en voor welke beleidsopgaven actief grondbeleid in beeld komt. Verder gaan we na welke regels er gelden voor het gebruik van grondverwerving binnen de provincie.*

39

Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland

### 2.1 Grondverwerving in opdracht van de provincie Gelderland

De provincie Gelderland verwerft voor diverse doelen grond. Enerzijds is er het al langer bestaande grondbeleid van de provincie, waar de provincie grond koopt voor met name de realisatie van infrastructuurprojecten. Anderzijds is de provincie sinds 2007 verantwoordelijk voor de realisatie van groene doelen op basis van de afspraken die gemaakt zijn met de Rijksoverheid in het kader van het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG); hiervoor is de Dienst Landelijk Gebied<sup>1</sup> (DLG) de partij die in opdracht van de provincie koopt. Ook voor groene doelen die buiten de ILG afspraken vallen wordt DLG als verwerfer ingeschakeld. Hier worden dan aparte afspraken over gemaakt.

Er is in Gelderland slechts beperkt algemeen grondverwervingsbeleid. In 2008/2009 is dit met PS besproken als onderdeel van een nota over het grondbeleid. Momenteel bestaan er plannen tot herziening van het grondbeleid; hierover is recent een brief aan PS gezonden (PS2013-512).

---

<sup>1</sup> De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. DLG werkt aan de uitvoering van projecten in het landelijk gebied, voor bestuurlijke opdrachtgevers van alle overheden: provincies, Rijk, waterschappen en gemeenten. Als DLG voor een provincie of andere opdrachtgever grond verwerft, wordt die grond op naam gesteld van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). DLG is dus de uitvoeringsorganisatie en BBL de rechtspersoon op wiens naam de grond komt te staan. In dit rapport zeggen we dat DLG grond heeft gekocht of verkocht. Formeel wordt de grond echter niet gekocht of verkocht door DLG, maar door BBL.

Achtereenvolgens wordt op het algemene provinciaal grondbeleid, grondverwerving voor infrastructuur, grondverwerving voor groen ingegaan. Kort wordt aandacht besteed aan de organisatie van grondverwerving en grondverwerving via een gemeenschappelijke regeling.

### 2.1.1 Provinciaal grondbeleid en verwervingsinstrumenten

In 2008 is ter kennisname de nota 'Uitvoerende overheid: een actiever en versterkt grondbeleid' aan PS gezonden (PS2008-608). De nota is aangepast, naar aanleiding van gebrek aan draagvlak bij PS voor het voorstel om voor de realisatie van de EHS onteigening mogelijk te maken. Op 18 maart 2009 is de gewijzigde nota door PS vastgesteld (PS2009-95), onder de gewijzigde naam 'Uitvoerende overheid: een actiever versterkt grondbeleid'.

De nota kondigt aan dat de provincie zich actiever en uitvoeringsgericht wil gaan opstellen op de grondmarkt. De nota spreekt over drie aanleidingen

- De kern van de nota is ruimtelijke doelen beter, sneller en/of goedkoper realiseren. Daar is grond voor nodig.
- Ook wordt het belangrijk gevonden om grond te bezitten als moet worden samengewerkt met gemeenten en of marktpartijen voor de positiebepaling van de provincie.
- In de derde plaats komen er nieuwe instrumenten voor de provincie beschikbaar in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), en zullen de verwachtingen uit de omgeving die aan de provincie worden gesteld toenemen.

In de nota wordt geconstateerd dat dit wel betekent dat er een bereidheid moet zijn om meer risico's te lopen.

De nota behandelt de mogelijkheden van nieuwe instrumenten, maar constateert dat de betekenis hiervan beperkt is. In de nota wordt geconstateerd dat het grondbeleid voor wat betreft de verwerving van gronden voor infrastructuur en nieuwe natuur goed werkt en de nota niet als doel heeft dit te wijzigen. Er zal dan ook op veel fronten sprake zijn van voortzetting van bestaand beleid.

De nota stelt dat welk instrument wanneer wordt ingezet per project wordt bepaald en 'voor besluitvorming wordt voorgelegd'. De nota geeft niet aan wie dit besluit neemt. De nota geeft aan dat hiervoor een grondstrategieplan (GSP), waarin financiële, juridische en risico-aspecten zichtbaar worden gemaakt, wordt vastgesteld. De financiën voor de grondaankopen komen uit de budgetten die voor een project ter beschikking worden gesteld.

In de nota wordt uitgesproken zo nodig gebruik te gaan maken van voorkeursrecht, onteigening (en kostenverhaal) gekoppeld aan een te maken inpassingsplan. Aangekondigd wordt dat onteigening, naast onteigening voor infrastructuur, vaker zal

worden ingezet. Maar dan alleen in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied<sup>2</sup> (Wilg); niet op basis van een inpassingsplan voor de realisatie van de EHS (een wijziging door behandeling in PS).

Naast actief grondbeleid om doelen te realiseren, doet de provincie dit ook via risicobewuste participatie in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, waarbij ook risicodragend wordt meegedaan in grondverwerving. Een kaderstellende notitie voor risicobewuste participatie wordt in de nota aangekondigd. Deze is nu (2013) nog niet verschenen.

In 2013 wordt nieuw grondbeleid aangekondigd (Statenbrief Herziening Grondbeleid Gelderland, PS2013-512). Als aanleidingen worden genoemd de decentralisatie van Rijkstaken, nieuwe maatschappelijke opgaven, wijzigingen in wet- en regelgeving, de veranderende rol van overheden in de uitvoering en de toegenomen aandacht voor staatssteun. De brief karakteriseert het huidige grondbeleid van de provincie als 'faciliterend', met uitzondering van het grondbeleid voor infrastructuur. Dit eerste is opvallend, want de nota uit 2009 heeft als ondertitel 'een actiever versterkt grondbeleid'. De brief spreekt verder over aanpassen qua slagvaardigheid en operationaliteit, maar geeft verder nog geen richting aan omdat dit eerst met PS besproken gaat worden.

Gelderland kent geen eigen anticiperend aankoop beleid waarbij vooruitlopend op de besluitvorming gronden gekocht worden, los van de mogelijkheden die DLG in het kader van het PMJP heeft (aankoop van ruilgronden). Er wordt pas aangekocht als er middelen ter beschikking zijn gesteld voor de realisatie van een project door PS. De besluitvorming om te gaan aankopen, wordt dan ook per project genomen.

### 2.1.2 Grondverwervingsbeleid voor infrastructuur

Het algemene grondbeleid, zoals opgenomen in de hiervoor behandelde nota uit 2009, geldt ook voor de verwerving van infrastructuur. De provincie zet in op minnelijke verwerving; uit de hiervoor aangehaalde nota 'Uitvoerende overheid: een actiever versterkt grondbeleid' uit 2009, blijkt dat de provincie bij de verwerving van infrastructuur van het begin af ervan uitgaat dat mogelijk tot onteigening wordt overgegaan.

In de onderzoeksperiode is geen nieuw specifiek beleid vastgesteld voor verwerving voor infrastructuur.

Van 13 juni 2005 dateert het protocol infrastructuur (verwerving onroerende zaken - wegenbouw). Op dit protocol staat 'concept', er wordt gewerkt aan een nieuwe versie, maar die is er nog niet.

<sup>2</sup> De Wilg (Wet inrichting landelijk gebied) is het kader waarbinnen o.a. landinrichtingsplannen gemaakt kunnen worden. Een landinrichtingsplan kan onder meer gebieden aanwijzen waar onteigend kan worden.

In de nota “Uitvoerende overheid: een actiever versterkt grondbeleid” uit 2009 wordt aangekondigd dat een handelingskader infrastructuur zal worden opgesteld. Ook onder deze naam is geen document gemaakt.

In het protocol wordt o.a. ingegaan op vragen als wanneer er gestart mag worden met aankopen en onder welke condities hier van afgeweken kan worden. Ook komen de stappen aan bod die een aankoper moet zetten en geeft het protocol aan wanneer er teruggekoppeld moet worden en wat en hoe er gearchiveerd moet worden.

GS hebben aan de algemeen directeur de bevoegdheid om onroerende zaken aan te kopen gemandateerd. De algemeen directeur heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan de afdelingsmanager (nu Uitvoering Werken, destijds Wegenbouw). De afdelingsmanager heeft middels een tweede ondermandaat toestemming verleend aan de grondaankoper om onroerende zaken te verwerven. Het door de afdeling Wegenbouw opgestelde verwervingsprotocol Onroerende zaken is van toepassing op het proces Verwerving onroerende zaken. Dit betekent dat de aankoper bevoegd is tot aankopen tenzij er meer dan 10% wordt afgeweken van het taxatierapport. Afwijking is dan toegestaan mits het hoofd BBG daar toestemming voor heeft verleend. Die bewaakt dan ook of de aankopen nog binnen het ter beschikking gestelde budget passen.

Bij aankoop van grond voor infrastructuur is het uitgangspunt dat wordt aangekocht volgens de regels voor schadeloosstelling uit de onteigeningswet.

### 2.1.3 Grondverwervingsbeleid voor groen

Voor groene projecten maakt de provincie gebruik van de diensten van DLG. In de eerder aangehaalde nota ‘Uitvoerende overheid: een actiever versterkt grondbeleid’ uit 2009 wordt duidelijk dat het voor wat betreft het verwervingsinstrumentarium gaat om minnelijke aankoop; er zal geen gebruik worden gemaakt van onteigening – tenzij dit in het kader van de Wilg zou plaatsvinden (landinrichtingsontteigening).

#### **Prestatieafspraken**

Tot 2007 was de realisatie van de groene opgave voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Met de komst van het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG) is dit ingrijpend veranderd. De provincies kregen vanaf dat moment een integraal budget voor de realisatie van Rijksdoelen met betrekking tot de groene opgave. Hierbij werden prestatieafspraken gemaakt tussen Rijk en provincie. De provincies zijn zelf verantwoordelijk voor het halen van de doelen. Deze prestatieafspraken zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst ILG, 2007-2013 van 18 december 2006. Sommige prestatieafspraken hebben rechtstreeks betrekking op grondverwerving, bijvoorbeeld het verwerven van ruim 1000 ha voor ‘nieuwe EHS’. Voor andere te behalen prestaties kan dit indirect gelden, bijvoorbeeld ‘12 opgeloste knelpunten in fietsroutenetwerken’. In het kader van de overeenkomst wordt door het Rijk capaciteit bij DLG ter beschikking gesteld ten behoeve van de uitvoering van de overeenkomst. Concreet betekent dat o.a. dat de grondverwerving plaats zal vinden door DLG. De overeenkomst heeft als doel de realisatie van het PMJP; het provinciaal

meerjarenprogramma. Dit PMJP kent zowel doelen die Rijksbeleid zijn als doelen uit het provinciale beleid.

### **Aansturing DLG**

DLG wordt door de provincie aangestuurd via het Aansturingsprotocol van de Provincies voor de Dienst Landelijk Gebied en het Bureau Beheer Landbouwgronden, dat op 18 december 2006 is ondertekend door de minister van LNV, de Gedeputeerde Staten van alle provincies, de vereniging Interprovinciaal Overleg en de directeur van de Dienst Landelijk Gebied, tevens directeur van het Bureau Beheer Landbouwgronden. De algemene afspraken in dit protocol, worden per provincie nader ingevuld. Dit gebeurt in het Handelingskader grond (het gaat dan o.a. over de vraag bij welke prijzen er zonder goedkeuring verworven kan worden en vanaf welke prijzen deze goedkeuring vooraf wel nodig is). Het eerste handelingskader dateert van de start van de ILG-periode (PS2006-776). Het is in de loop van 2007 aangescherpt (PS-2007-320). Wat DLG in een jaar concreet doet, wordt afgesproken in een jaarlijkse prestatieovereenkomst tussen DLG en de provincie. Het Handelingskader grond is daar in de bijlage opgenomen. Als het niet lukt om grond in een keer op de goede plek te kopen en er wel middelen beschikbaar zijn, bestond de mogelijkheid elders grond te kopen die later als ruilgrond wordt ingezet. Binnen het PMJP-kader werden door DLG vaak gronden verworven die later geruild zouden kunnen worden met grond op de gewenste plek.

### **Verwervingsplan**

Het handelingskader geeft aan dat bij verwerving door groene projecten gebruik gemaakt wordt van het zogenaamde aankoopstrategieplan (ASP). Dit is het document op basis waarvan de instrumentatie van de grondverwerving voor een project wordt bepaald en daarmee ook de directe en bijkomende kosten van grondverwerving. In het ASP wordt, aan de hand van een analyse van de regionale grondmarkt en de mobiliteit in het aankoopgebied, aangegeven op welke wijze de grondverwervingstaakstelling van het project gerealiseerd kan worden. Er wordt een afweging gemaakt bij de inzet van de instrumenten die de grondverwerving kunnen bespoedigen, gaande van vrijwillige aankoop, extra toelagen tot en met formele onteigening. Indien nodig kan eerst een verwervingsplan op hoofdlijnen worden gemaakt, wat dan later meer gedetailleerd wordt in de vorm van een ASP.

Gedeputeerde Staten bepalen waar ze een verwervingsstrategieplan (op hoofdlijnen) of een ASP willen opstellen en stelt deze uiteindelijk vast; het in het handelingskader opgenomen beleid is dat er voor alle gebieden in elk geval een verwervingsstrategieplan wordt gemaakt.

### **Grondprijzen**

De provincie Gelderland wil marktverstoring voorkomen en kiest bij de verwerving voor ILG-doelen daarom ook zoveel mogelijk voor verwerving op vrijwillige basis op basis van marktconforme prijzen. Hierbij is regel dat aankopen standaard zijn toegestaan onder de op dat moment geldende 25% duurste grondprijzen binnen het totaal agrarische verkoopvolume in een regio.

### **Mandatering**

Voor groen gelden verder de mandateringsregels die met DLG zijn afgesproken in het Handelingskader grond. Dat betekent dat aankopen van meer dan 1 miljoen altijd goedkeuring van GS behoeven. Maar ook in andere gevallen kan toestemming noodzakelijk zijn. Het gaat dan o.a. om transacties buiten de 38 prioritaire gebieden en politiek gevoelige grondtransacties. Verder kan het gaan om transacties waar meer wordt betaald dan het hierboven vermelde grondprijsbeleid (dus als de prijs hoger zou uitvallen dan de grens van de 25% duurste aankopen in het gebied).

### **Actieplan grond**

Het Actieplan Grond dat in 2010 door PS van de provincie Gelderland is vastgesteld, vindt zijn aanleiding in de zogenaamde aankoopstop. Deze aankoopstop was ingesteld omdat het Rijk een herbezinning op de EHS aankondigde. Het actieplan grond heeft als doel de gevolgen van de aankoopstop te beperken, door voor een (beperkt) aantal PMJP-gebieden weer verwerving mogelijk te maken.

### **Bestuursakkoord natuur**

In 2012 is, mede ingegeven door bezuinigingen van het Rijk, dit systeem gewijzigd met het Bestuursakkoord Natuur (PS2012-876). De provincie wordt nu volledig verantwoordelijk voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur; dat wordt nu het 'Gelders Natuurnetwerk', met daarin opgenomen de realisering van internationale doelen (Natura2000 en de Kaderrichtlijn Water).

Het Rijk stelt middelen voor de ontwikkelopgave beschikbaar via het grond-voor-grondprincipe. Het gaat hierbij om bijna 3.000 ha grond van Bureau Beheer Landbouwgronden gelegen in Gelderland. Over de precieze invulling wordt momenteel nog onderhandeld.

### **Particulier natuurbeheer**

Met de afname aan middelen, neemt de aandacht voor particulier natuurbeheer toe en is er meer aandacht voor de mogelijkheid dat dat derden tot realisatie van de maatschappelijke doelen overgaan. In de Gelderse grondbeleidsnota's is nu geen beleid opgenomen over wanneer via grondverwerving, en wanneer via particuliere realisatie natuurdoelen worden gerealiseerd.

### **Groene projecten buiten ILG**

Voor groene projecten die niet direct voortvloeien uit het ILG, wordt als regel ook DLG door de provincie ingeschakeld. Hier wordt DLG dan apart voor ingehuurd. In de provincie Gelderland is dat bijvoorbeeld voor de grondverwerving binnen het Renkums Beekdal (zie paragraaf 4.2).

## **2.1.4 Rol PS bij grondverwerving en informatievoorziening**

### **Beleidskaders**

Provinciale Staten zijn betrokken bij de totstandkoming van het grondbeleid, en hebben de kaders gesteld waarbinnen verwerving voor groen en verwerving voor infrastructuur plaatsvindt.

Volgens de regeling 'Betrokkenheid van Provinciale Staten bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, rechtsgedingen en civiele verdediging' is PS alleen in beeld indien de overeenkomst betrekking heeft op een bedrag van 1 miljoen euro of meer; tenzij de uitgave strekt ter uitvoering van een eerdere PS beslissing. Dat is bij grondverwerving in Gelderland het geval, omdat alleen verworven wordt nadat een besluit is genomen tot realisatie van het project. Dat betekent dus dat GS bevoegd zijn.

### **Beleidsinstrumenten**

Indien voorkeursrecht of onteigening in beeld zou komen, dan hebben PS een (wettelijke) rol bij de vestiging van een voorkeursrecht, of het besluiten tot de start van de onteigeningsprocedure.

### **Budgetverlening en financiële informatie**

Op projectniveau zijn PS in de eerste plaats betrokken bij de beschikbaarstelling van het budget voor het project waar de grondverwerving onderdeel van uit maakt.

PS worden op de hoogte gehouden via de periodieke voortgangsrapportages over de projecten en programma's.

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) schrijft voor dat apart over grondbeleid wordt gerapporteerd in de jaarrekening en de begroting (art. 16). De betreffende paragraaf bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

In de beleidsrekening van 2007 en 2008 ontbreekt deze paragraaf over grondbeleid; in de beleidsrekening over 2009 is deze paragraaf voor het eerst te vinden. In de paragraaf wordt heel globaal weergegeven wat het beleid is en kwalitatief aangegeven waar grondverwerving heeft plaatsgevonden. Er wordt aangegeven dat de kosten van gronden onder infrastructurele projecten gezien worden als integraal onderdeel van de kosten van het project en daarom geactiveerd en afgeschreven worden. Over hoe de grondverwerving voor groen is terug te vinden, wordt in de paragraaf niets vermeld. De stelling is dat er bij de provincie Gelderland geen sprake van grondexploitatie zoals dat bij gemeenten gebruikelijk is. Impliciet wordt daarmee wellicht aangegeven dat ook de verantwoording anders kan zijn dan bij gemeenten.

In de beleidsrekening over 2010 wordt in de paragraaf grondbeleid voor het eerst kwantitatieve informatie gegeven. Dit betreft de aankopen voor groen, sinds het opheffen van de aankoopstop en gaat over gedane uitgaven en de budgetten die nog resterend zijn.

In de beleidsrekening over 2011 wordt gesteld dat het grondbeleid van de provincie een functioneel karakter heeft, en daarmee wezenlijk anders is dan het grondbeleid van de

gemeenten. Omdat de provincie geen grondexploitatie heeft zoals gemeenten die kennen hebben wij “derhalve ook geen reserve voor grondexploitatie”. In de beleidsrekening over 2012 wordt is voor het eerst een kwantificering opgenomen van de groene grondposities, en is voor het eerst ook een voorziening voor mogelijke verliezen getroffen voor deze grondposities.

## 2.2 Organisatie

Grondverwerving is binnen Gelderland geen activiteit die door een centrale organisatie wordt uitgevoerd, maar is onderdeel van de realisatie van bepaalde projecten. De organisatie van grondverwerving is gedecentraliseerd. Zo is bijvoorbeeld Uitvoering Werken verantwoordelijk voor de grondverwerving ten behoeve van infrastructuurprojecten en het programma Buitengewoon Groen voor de realisatie van de EHS, het programma Land- en Tuinbouw voor de landbouwstructuurverbetering en tenslotte het prioritair programma Gebiedsontwikkeling voor de gelijknamige projecten.’

De nota ‘Uitvoerende overheid: een actiever versterkt grondbeleid’ uit 2009 geeft aan dat er op korte termijn geen grondbedrijf komt; dit wordt niet nodig geacht omdat een grondbedrijf vooral wordt gezien als een constructie om tussen projecten te kunnen verevenen. Deze mogelijkheid wordt niet nodig gevonden binnen het provinciale grondbeleid. Verder wordt aangegeven dat voor grondverwerving gebruik kan worden gemaakt van derden (BBL, gemeenten), en dat het daarom ook niet nodig is een grondbedrijf op te richten. Wel wordt het belangrijk gevonden kennis rond grondaankopen te bundelen. Deze kennis zal worden ondergebracht in een expertisecentrum gebiedsontwikkeling, en ten dienste worden gesteld aan de hele organisatie.

Dit expertisecentrum bestaat niet meer. Het is na reorganisatie opgegaan in de afdeling Programmabureau. Ook is er nu een netwerk waar kennis tussen organisatieonderdelen op het terrein voor grond wordt gedeeld, in de vorm van een grondteam.

Of de voorgenomen herziening van het grondbeleid, die in 2013 is aangekondigd, ook organisatorische wijzigingen met zich mee zal brengen, is nog niet bekend.

## 2.3 Gemeenschappelijke regelingen

De provincie Gelderland is partij in twee gemeenschappelijke regelingen die ook grondverwerving tot het takenpakket hebben. Het betreft de gemeenschappelijke regelingen Park Lingezege en het Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard.

In de gemeenschappelijke regeling Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard werkt de provincie samen met twee gemeenten en een waterschap. De samenwerking dateert van 2009. Het gaat zowel om een agrarisch belang (toekomstperspectief voor de glastuinbouw en paddenstoelenteelt) als om de



leefbaarheid en de versterking van de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteiten. Hiertoe kan het openbaar lichaam gebruik maken van o.a. grondverwerving; er moeten daartoe voor de deelgebieden grondstrategieplannen gemaakt worden. De provincie is vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling, en stelt onder meer jaarlijks de grondexploitatie vast. Het project heeft een begrote onrendabele top. Deze wordt aangevuld door de partijen. Zo geeft de provincie een subsidie op basis van het geprognostiseerde tekort. Mocht het tekort hoger uitvallen, dan delen de partijen de risico's.

In de gemeenschappelijke regeling Park Lingezege werken drie gemeenten, een waterschap en de provincie samen. Het gaat om het realiseren van een recreatiegebied. Aanvankelijk was de provincie de trekker, maar sinds 2010 is dit de gemeenschappelijke regeling. De grondverwerving in het gebied vindt plaats door DLG in opdracht van de provincie. Ook bij deze regeling is de provincie vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het Algemeen Bestuur stelt onder andere jaarlijks de grondexploitatie vast. Het project heeft een begrote onrendabele top. Over de dekking zijn afspraken gemaakt, waarbij uit de (ILG) middelen van het Rijk aanvankelijk de helft werd betaald, en de rest over de andere partijen verdeeld werd. Afspraak in de bestuursovereenkomst is dat tegenvallers binnen het plan worden opgevangen, bijvoorbeeld door het inrichtingsniveau aan te passen. Het natuurakkoord in 2012 heeft als gevolg dat er geen Rijksgeld meer beschikbaar is voor het project. GS melden PS september 2011 (PS2011-655) dat ze besloten hebben de nu nog benodigde € 10,5 miljoen te reserveren binnen het provinciale budget gebiedsontwikkeling.

## 2.4 Bevindingen

Hoe verhoudt het beleid in de provincie Gelderland zich tot het normenkader, zoals in hoofdstuk 1 is gepresenteerd? In onderstaande tabel zijn voor de relevante normen de belangrijkste bevindingen weergegeven.

Normen	Beleid
1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	De provincie Gelderland verwert grond voor maatschappelijke doelen. Daarmee is de besluitvorming over de doelen vaak ook impliciet een keuze om tot grondverwerving over te gaan. Omdat provinciale infrastructuur uiteindelijk in handen komt van de provincie - de provincie wordt eigenaar van de weg - is grondverwerving een gevolg van het besluit een weg aan te leggen. Bij groene doeleinden waarbij grondaankoop een verwachte prestatie was waar het Rijk op wilde gaan afrekenen in het kader van het ILG (bijvoorbeeld de aankoop van gronden voor de EHS), was grondverwerving ook een logisch gevolg van de prestatieafpraak met het Rijk. Dat laatste is nu wel aan het verschuiven. Met de opkomst van particulier natuurbeheer, zijn er meer mogelijkheden dat derden tot realisatie van de maatschappelijke doelen overgaan. In de Gelderse

	<p>grondbeleidsnota's is nu geen beleid opgenomen over wanneer via grondverwerving, en wanneer via particuliere realisatie natuurdoelen worden gerealiseerd.</p> <p>De nota grondbeleid uit 2009 noemt ook de mogelijkheid om via risicodragende participatie in projecten mee te doen in de grondverwerving, maar geeft niet aan wanneer dat aan de orde is. Sindsdien wordt aan twee gemeenschappelijke regelingen deelgenomen, waardoor grond verworven is..</p> <p>De nota grondbeleid uit 2009 stelt verder dat grondverwerving belangrijk kan zijn als de provincie wil samenwerken met gemeenten of marktpartijen om een project te realiseren. Als de provincie grond in eigendom heeft, kan ze haar positie in het samenwerkingsverband versterken, en hiervoor moet dan grond worden aangekocht. Een afwegingskader wanneer dit aan de orde is geeft de nota niet.</p>
<p>3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.</p>	<p>In de verwervingsprotocollen (voor DLG en infrastructuur) is uitgangspunt dat de marktwaarde wordt betaald. In beide protocollen wordt een onafhankelijke taxatie gevraagd, waarin deze marktwaarde wordt vastgesteld. Afwijken van deze waarde kan slechts binnen bepaalde marges. De normen schrijven voor dat bij grote afwijkingen het besluit tot aankoop niet meer binnen het aan de aankoper gegeven mandaat genomen kan worden. Bij infrastructuur gaat het om afwijkingen van meer dan 10% van het taxatierapport. Bij aankopen voor groen zijn aankopen die qua prijs vallen binnen de 25% duurste aankopen in het gebied bespreekgevallen.</p> <p>Voor aankopen voor groen die 1 miljoen euro te boven gaan is altijd toestemming van GS nodig.</p>
<p>4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.</p>	<p>Gelderland kent geen anticiperend aankoopbeleid, waarbij vooruitlopend op de besluitvorming grond wordt gekocht. Daarmee worden veel risico's beperkt. Grond wordt immers pas gekocht als zeker is dat het project doorgaat.</p> <p>Binnen het PMJP kader werden door BBL vaak gronden verworven die later geruild zouden kunnen worden met grond op de gewenste plek. Aanleiding was dat het in het betreffende jaar niet lukte om ineens op de goede plek grond te kopen. Daarmee zijn wel de middelen veiliggesteld, maar is het risico ontstaan dat de ruiling moet slagen om de doelen te bereiken. Nu het nieuwe natuurbeleid ervan uitgaat dat de provincie grond die door DLG gekocht is op een plek die niet (meer) nodig is voor de Natura2000 doelstellingen moet inzetten (verkopen, ruilen) om zo middelen vrij te maken om grond die nog wel nodig is voor het halen van deze doelstellingen aan te kopen (het zogenaamde 'grond-voor-grond'-principe) wordt de noodzaak van succesvol ruilen nog eens versterkt.</p>
<p>5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en</p>	<p>Een kaderstellende overzichtsnota met betrekking tot het Gelderse grondverwervingsbeleid ontbreekt momenteel (onlangs is aangekondigd dat er een nieuwe nota gaat komen die mogelijk wel dit karakter zal hebben (PS2013-512)).</p>

op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.

8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

Ook de ambitie van het Gelderse grondbeleid is niet scherp: het Handelingskader Grond uit 2006 (PS2006-776) spreekt over een taakgebonden en anticiperend en zonodig strategisch grondbeleid. De statennotitie uit 2013 karakteriseert het huidige grondbeleid van Gelderland als faciliterend (met uitzondering van het grondbeleid voor infrastructuur).

De kaders waaronder bepaalde instrumenten ingezet kunnen worden, zijn dan ook niet altijd duidelijk. De nota uit 2009 noemt bijvoorbeeld voorkeursrecht, maar geeft niet aan in welke soort gevallen overwogen wordt dit instrument in te zetten.

Ten aanzien van de te maken grondstrategieplannen wordt niet aangegeven wie deze dan maakt, en daarmee wat de rol van PS is. Voor de grondverwervingsplannen voor groene projecten uit het Handelingskader Grond is wel duidelijk dat GS hier aan zet zijn.

Het in 2009 aangekondigde handelingskader infrastructuur is nog niet opgesteld. Wel bestaat een protocol infrastructuur uit 2005, maar dat heeft de status van 'concept'. De in 2008 aangekondigde kaderstellende notitie voor risicobewuste participatie is nog niet verschenen.

Over grondverwerving wordt sinds 2010 in de beleidsrekening kwantitatief gerapporteerd binnen de paragraaf grondbeleid. Deze verantwoording betreft alleen de verwerving van groene gronden. Over grondverwerving voor infrastructuur wordt niet in de paragraaf grondbeleid (kwantitatief) gerapporteerd. In 2012 is een beperkte reservering opgenomen in verband met de grondvoorraad.

# 3 Omvang grondbezit en grondverwerving

*De provincie Gelderland heeft voor verschillende doelen grond verworven en eventueel verkocht (bijvoorbeeld via een terreinbeherende organisatie, of ten behoeve van kavelruil). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag waar en hoeveel aankopen gedurende de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden en wat de stand is van het provinciale grondbezit.*

50

## 3.1 Kadastrale registratie als bron

Om beeld te kunnen krijgen van grondaankopen en grondbezit van de provincie, is gebruik gemaakt van de kadastrale registratie. De kadastrale registratie heeft het perceel als belangrijkste ingang. Aan het perceel, dat een unieke aanduiding heeft (kadastrale gemeente, sectie en nummer), zijn gegevens gekoppeld van rechthebbende(n) en van rechten/rechtsbelemmeringen.

Omdat de provincie ook via derden (BBL) of samen met andere partijen in een daarvoor apart opgerichte rechtspersoon (publiek- of privaatrechtelijk) kan verwerven of verkopen, zijn de volgende rechtspersonen bestempeld als de 'provincie':

- Provincie Gelderland
- Bureau Beheer Landbouwgronden
- Gemeenschappelijke Regeling Park Lingezege
- Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard

Omdat 'eigendom' in een wat bredere betekenis (beschikkingsmacht) meer kan zijn dan wat juristen 'volle eigendom' noemen, hebben we opstalrechten en erfpachtrechten in eerste instantie ook meegenomen onder het kopje 'eigendom'. Eigendom, in de betekenis van beschikkingsmacht over de grond, kan echter nog meer omvatten. Het is mogelijk om zogenoemd 'economisch' eigenaar van de grond te zijn. In dat geval staat de grond in de kadastrale registratie nog op naam van de oorspronkelijke eigenaar, maar zijn er afspraken gemaakt tussen die eigenaar en de koper waarbij de koper

voortlopend op (eventuele) juridische levering beschikking over de grond krijgt en vaak ook de economische risico's loopt. Pas in een latere fase wordt de grond dan eventueel op naam van de provincie gesteld bij het Kadaster.

Eventuele economische eigendom of transacties kunnen dus niet op basis van de kadastrale gegevens in kaart gebracht worden. Omdat de provincie Gelderland in principe alleen verwerft voor concrete doelen, waarbij vaak de grond op naam blijft staan van de provincie na realisatie (bijvoorbeeld bij provinciale infrastructuur) vermoeden we dat er maar weinig grond economisch verworven is of wordt.

### 3.1.1 Transacties Gelderland

Om de transacties in de provincie in kaart te brengen is aan het Kadaster gevraagd om de volgende gegevens over de periode 2007-2012 aan te leveren:

- aankooptransacties: percelen die in juridisch eigendom zijn gekomen bij 'provincie'
- aankooptransacties: opstalrechten en erfpachtrechten die op naam zijn gekomen bij de 'provincie'
- verkooptransacties: percelen die verkocht zijn (juridisch geleverd) door de 'provincie'
- verkooptransacties: erfpachtrechten en opstalrechten die gevestigd zijn door de 'provincie'

In onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van de aan- en verkopen door de 'provincie'. Het gaat hierbij alleen om transacties waarbij juridisch eigendom is overgegaan (grond komt op naam van de provincie te staan bij Kadaster); economische eigendomsoverdracht - waarbij de provincie slechts de beschikkingsmacht over de grond krijgt, maar deze op naam blijft staan van de oorspronkelijke eigenaar - wordt niet in het Kadaster geregistreerd. Het gaat alleen om volle eigendom en niet om de overdracht van opstal- of erfpachtrechten. Om een enigszins betrouwbare oppervlakte indicatie te kunnen geven, zijn opstal en erfpacht buiten beschouwing gelaten.

De in de kadastrale registratie opgenomen oppervlaktegegevens bij transacties zijn afkomstig uit de akten van levering en geven dus echt aan welk oppervlak in de transactie betrokken is. Niet alle akten geven echter duidelijk een oppervlak aan en dan is er in de kadastrale registratie een benadering, of soms zelfs geen oppervlak aangegeven. De oppervlaktegegevens in onderstaande tabellen gegeven echter wel de juiste orde grootte.

Bij de transacties van BBL moet opgemerkt worden dat BBL ook voor anderen koopt. In Gelderland gaat dat bijvoorbeeld om de projecten waar BBL in opdracht van Rijkswaterstaat grond koopt voor het project Ruimte voor de Rivier. Via de kadastrale gegevens is geen onderscheid te maken tussen de verschillende soorten BBL grond.

**Tabel 4** Aankopen in de periode 2007-2012 (aantal transacties) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Gelderland	74	88	51	47	40	49
Bureau Beheer Landbouwgronden	96	127	106	82	84	91
Gemeenschappelijke Regeling Park Lingezen	0	0	0	0	1	0
Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard	0	0	0	0	0	6

**Tabel 5** Aankopen in de periode 2007-2012 (oppervlak in ha) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Gelderland	93	156 <sup>1</sup>	62	20	24	69
Bureau Beheer Landbouwgronden	640	788	665	685	579	577
Gemeenschappelijke Regeling Park Lingezen	0	0	0	0	13	0
Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard	0	0	0	0	0	7

<sup>1</sup> Deze oppervlakte is gecorrigeerd met 1000 ha i.v.m. een vermoedelijke tikfout bij de invoer van een akte in de kadastrale registratie.

**Tabel 6** Verkoppen in de periode 2007-2012 (aantal transacties) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Gelderland	30	41	24	19	36	26
Bureau Beheer Landbouwgronden	67	81	96	81	70	54
Gemeenschappelijke Regeling Park Lingezen	0	0	0	0	0	0
Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard	0	0	0	0	0	1

**Tabel 7** Verkoppen in de periode 2007-2012 (oppervlak in ha) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Gelderland	21	126	31	15	31	59
Bureau Beheer Landbouwgronden	391	535	553	871	485	536
Gemeenschappelijke Regeling Park Lingezen	0	0	0	0	0	0
Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard	0	0	0	0	0	2

Op basis van de cijfers van het Kadaster kunnen geen uitspraken worden gedaan over de vraag of er veel of weinig grond in bezit is of verworven wordt in relatie tot te realiseren

doelen. Vooral 'Provincie' en 'BBL' verwerven voor diverse doelen en op basis van de kadastrale gegevens is geen onderscheid naar doelen te maken.

### 3.1.2 Grondeigendom

Voor het in kaart brengen van de huidige eigendomssituatie is gevraagd om alle percelen in eigendom van de in 3.1.1 genoemde rechtspersonen. Bij de eigendomssituatie moet opgemerkt worden dat dit zowel grond is die in bezit blijft van de provincie, bijvoorbeeld provinciale wegen, als grond die als onderdeel van een project verworven is en later overgedragen wordt aan derden (bijvoorbeeld terreinbeherende organisaties). Ook hier geldt weer dat niet al het BBL-grondbezit gekoppeld kan worden aan provinciale grondaankopen.

Om een indicatie te geven van de omvang van het grondbezit in relatie tot het totale grondoppervlak van de provincie is in de laatste kolom een percentage opgenomen.

**Tabel 8** Grondeigendom per 29 januari 2013 (totaal landoppervlak provincie 4972 km<sup>2</sup>, 497200 ha) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

Naam Gerechtigde	Aantal percelen	Oppervlak (ha)	Percentage van tot. landopp.
Bureau beheer landbouwgronden	2745	5354	1,1%
Gemeenschappelijke regeling park Lingezege	7	13	0,003%
Projectbureau herstructurering tuinbouw Bommelerwaard	14	5	0,001%
Provincie Gelderland	3609	3730	0,75%
Totaal	6375	9103	1,8%

53

Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland

Op basis van de gegevens van het Kadaster is geen onderscheid te maken of het doel op de grond al dan niet al is gerealiseerd: zo blijft grond die verworven wordt voor infrastructuur als de weg is aangelegd gewoon op naam van de provincie staan. Daardoor is op basis van deze gegevens geen goed overzicht te geven van het provinciale grondbezit met het oog op risico's die de provincie loopt.

### 3.2 Jaarrekening

De provincie zelf heeft geen systematisch overzicht van de gronden die in eigendom zijn verworven.

Een bron voor de provinciale grondaankopen en het provinciale grondbezit zou de jaarrekening van de provincie kunnen zijn. Deze bron van informatie blijkt echter

bepert. Zoals in het vorige hoofdstuk al aangegeven, besteedt de provincie sinds 2009 apart aandacht aan 'grondbeleid' in een aparte paragraaf in de jaarrekening. Daar wordt eerst alleen kwalitatief aangegeven waar voor verworven is (zie onderstaande kaders); sinds 2010 wordt er - maar dan alleen voor de groene opgave - ook enkele kwantitatieve informatie opgenomen over verwerving voor groen. De informatie over verwervingen voor infrastructuur is vanaf 2010 teruggebracht tot de formule: "Voor de realisatie van infrastructurele projecten worden gronden verworven. De kosten van gronden maken integraal onderdeel uit van de kosten van het project. Daar waar projecten worden geactiveerd en afgeschreven worden ook de gronden onder deze projecten geactiveerd en afgeschreven".

#### **Verwerving van gronden voor infrastructurele projecten**

In 2009 hebben voor tal van projecten grondaankopen plaatsgevonden, de omvangrijkste projecten waarvoor in 2009 gronden zijn aangekocht zijn:

- N 837 Arnhem - Heteren
- N 322 Beneden-Leeuwen - Druten
- N 302 Harderwijk
- N 348 Rondweg Eefde - Zutphen

Voor de eerste drie projecten zijn de grondaankopen voltooid en de projecten komen in 2010 gereed. Alle gronden in deze projecten zijn minnelijk verworven, wat als een unicum kan worden gezien voor dergelijke omvangrijke en complexe projecten.

Overigens is het onteigeningsmiddel in 2009 geen enkele keer toegepast om gronden voor een provinciaal infrastructureel project te verwerven. Omtrent infrastructurele projecten geldt dat natuurcompensatie plaatsvindt binnen het project. Voor de realisatie van de N 322 is daartoe ca 50 hectare landbouwgrond aangekocht en getransformeerd tot natuur aangezien het tracé van deze weg EHS en vogelweidegebieden kruist.

Bron: Beleidsrekening 2009

#### **Verwerving van gronden voor PMJP**

Voor PMJP doelen worden gronden aangekocht, zowel binnen als buiten de PMJP-gebieden. De gronden binnen de EHS, die bestempeld zijn als nieuwe natuur, worden vervolgens door de provincie ingericht tot natuur en vervolgens doorgeleverd aan organisaties die de natuurgebieden beheren. Gronden buiten de als nieuwe natuur bestempelde gebieden worden aangekocht als ruilgrond. De aankopen worden door het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) in opdracht van de provincie verricht. Het ministerie van LNV, Dienst Landelijk Gebied (DLG) voert de administratie van de hectares aan- en verkochte gronden en de bijbehorende financiën in opdracht van de provincie.

Bron: Beleidsrekening 2009



In 2012 komt in de beleidsrekening ook aandacht bij voor bezit van groene gronden (zie onderstaand kader). Dat is dan ook extra actueel geworden, omdat via het grond-voor-grondprincipe gronden op een aantal plekken ingezet zullen moeten worden (via verkoop of ruiling) om de groene opgave gerealiseerd te krijgen.

#### **Grondposities ILG gronden**

In bijlage V bij deze Beleidsrekening (toelichting Investeringsbudget Landelijk Gebied) is de grondpositie van de ILG gronden toegelicht. De balanswaarde van de gronden die in de ILG periode zijn verworven (ILG Nieuw) bedraagt per ultimo 2012 € 62,1 mln. Hiervan heeft € 52,1 mln. betrekking op de gronden die voor 1-1-2011 zijn aangekocht en zijn gefinancierd met rijksbijdragen uit de Bestuursovereenkomst ILG. De ILG nieuw gronden, aangekocht voor 1-1-2011, worden aangeduid als ILG Nieuw voorraad A. De balanswaarde van de gronden gekocht na 2010, aangeduid als ILG Nieuw voorraad B, bedraagt ultimo 2012 € 10 mln. Deze gronden zijn aangekocht met provinciale middelen (als onderdeel van de ontwikkelopgave EHS). Met betrekking tot de vordering, opgenomen wegens niet doorgeleverde / nog te verkopen ILG gronden DLG/BBL, is op basis van een zo goed mogelijke schatting een voorziening voor mogelijke verliezen getroffen van € 2,95 miljoen.

Bron: Beleidsrekening 2012

Opvallend is in dit verband ook het advies van de rekeningcommissie bij de jaarrekening 2012 van de provincie Gelderland: "Het is ons gebleken dat het moeite kost de daarvoor benodigde informatie (m.n. een overzicht van wanneer en voor hoeveel aangekochte gronden) van DLG/DR te verkrijgen. Wij achten dit onacceptabel en in strijd met de verplichtingen en dringen er bij het college van Gedeputeerde Staten op aan stappen te zetten die waarborgen dat de benodigde informatie van DLG/DR volledig en tijdig beschikbaar is. We vragen het college om bij Voorjaarsnota en Begroting te informeren over het resultaat van de inspanningen. Ook vragen wij bij Voorjaarsnota terug te komen op de overgang van DR/DLG naar de provincies en de financiële gevolgen daarvan".

### **3.3 Bevindingen**

Hoe verhoudt de omvang van het grondbezit en de grondaankopen in de provincie Gelderland zich tot het normenkader, zoals in hoofdstuk 1 is gepresenteerd? In de tabel op de volgende pagina zijn voor de relevante norm de belangrijkste bevindingen weergegeven.

Normen	Grondbezit en grondverwerving
<p>4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.</p>	<p>Op basis van de cijfers van het Kadaster kunnen geen uitspraken worden gedaan over de vraag of er veel of weinig grond in bezit is of verworven wordt in relatie tot te realiseren doelen. Vooral 'Provincie' en 'BBL' verwerven voor diverse doelen en op basis van de kadastrale gegevens is geen onderscheid naar doelen te maken. Ook is geen onderscheid te maken of het doel op de grond al dan niet al is gerealiseerd: zo blijft grond die verworven wordt voor infrastructuur als de weg is aangelegd gewoon op naam van de provincie staan.</p> <p>De provincie Gelderland zelf heeft ook geen goed overzichtsbeeld van grond die in eigendom is, dan wel grond die in een jaar verworven wordt. Voor infrastructuurprojecten wordt grond als onderdeel van de projecten gezien, en daarom wordt er niet apart over gerapporteerd. Voor groene projecten wordt sinds 2012 enig inzicht gegeven over het grondbezit.</p>

## 4 Praktijk in Gelderland

*Om een beter zicht te krijgen op de praktijk van verwerving in Gelderland, zijn drie cases gekozen: de N322, Renkums Beekdal en IJsselsprong.*

*De N322 en dan specifiek het tracé Druten Beneden Leeuwen, is een voorbeeld van een provinciaal infrastructuurproject waarvoor de werkzaamheden gestart zijn in 2009. Het project is afgerond in 2011.*

*Renkums Beekdal is een project waarin natuur gerealiseerd wordt door een industrieterrein te vervangen door natuur. Het project is gekozen als voorbeeld van een groene case. Het project is gereedgekomen in 2013.*

*De IJsselsprong is een gebiedsontwikkelingsproject waarin diverse functie gecombineerd worden en waarbij verschillende actoren betrokken zijn. Het project is nog volop in uitvoering.*

57

Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland

### 4.1 Infrastructuur: N322 tracé Druten Beneden Leeuwen

#### 4.1.1 Inleiding

De N322 is een provinciale weg van 60 km lang, die van west naar oost loopt van de A27 bij Nieuwendijk (Noord-Brabant) naar het knooppunt Ewijk (Gelderland). Hier sluit de weg aan op de A73. Ten zuiden van Beneden Leeuwen, vanaf de aansluiting op de N323, is recent een nieuw wegtracé geopend, inclusief een rondweg rond Beneden-Leeuwen. Er wordt ook wel gesproken over het doortrekken van de Maas- en Waalweg van Druten naar Beneden-Leeuwen. Dit tracé van de N322 is onderdeel van de case.

De oorspronkelijke plannen voor het project dateren al uit 1995. In 1999 wordt besloten tot een vorm van aanpassing van de N322 op deze plek. Uiteindelijk wordt in 2006 het Tracébesluit genomen. De werkzaamheden starten in 2009. De weg is inmiddels gerealiseerd; april 2011 is de weg officieel geopend.

De realisatie van infrastructuurprojecten behoort tot de traditionele taak van de provincie. De gekozen case is daar een voorbeeld van; wel is het project relatief omvangrijk. De hier gevolgde aanpak van provinciale verwerving van de grond op het

wegtracé is gebruikelijk; de provincie heeft hiervoor een intern protocol voor verwerving van onroerende zaken voor infrastructuurprojecten.

Overigens is de N322 momenteel opnieuw onderdeel van een provinciaal werk: bij Zaltbommel wordt gewerkt aan een rondweg.

#### 4.1.2 Procesbeschrijving

Het project heeft betrekking op de aanleg van een nieuwe weg, die de bestaande weg door Beneden Leeuwen moet ontlasten.

##### **Aanloophase van het project (1995-1999)**

De plannen voor dit nieuwe tracé zijn al oud. In 1995 wordt door een motie van PS besloten om de doortrekking van de N322 tussen de N323 (Prins Willem Alexanderbrug over de Waal bij Beneden-Leeuwen) en de N329 te plaatsen op de B-lijst van het meerjarenprogramma van in voorbereiding en uitvoering zijnde werken aan provinciale wegen in Gelderland. Aanleiding is dat, mede door het tolvrij worden van de Prins Willem Alexanderbrug (de brug over de Waal tussen Beneden Leeuwen en Echteld), de verkeersdruk op de Van Heemstraweg (de bestaande weg door Beneden Leeuwen) sterk is toegenomen. Uit een verkennende studie en nabespreking hiervan in de commissie Verkeer & Waterstaat van de provincie is de conclusie getrokken dat, om de toekomstige verkeersproblemen in Beneden Leeuwen op te lossen en om de bereikbaarheid van het gebied te vergroten, de aanleg van extra infrastructuur gewenst is.

##### **Naar besluit om nieuw tracé voor te bereiden (1999-2000)**

Het provinciale meerjarenplan wegen uit 2000 kondigt deze aanpassing van de N322 vervolgens officieel aan. Gedacht wordt aan een nieuw tracé, ten zuiden van Beneden Leeuwen. Voor de voorbereiding wordt in het plan 2 miljoen gulden voorbereidingskrediet gereserveerd. De raming van de uitvoeringskosten ligt op 53 miljoen gulden.

Voor de begeleiding van het proces wordt een projectgroep en een klankbordgroep ingesteld. De projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de provincie Gelderland, de gemeenten (Druten en West Maas en Waal), de Dienst Landinrichting en het Polderdistrict Groot Maas en Waal. In de klankbordgroep hebben vertegenwoordigers van diverse publieke en beleidsmatige instellingen zitting, om het draagvlak voor en de restricties van diverse oplossingsvarianten aan te kunnen helpen geven.

##### **Werken aan Tracébesluit (2000-2006)**

In samenwerking met de betrokken gemeenten wordt een aanvang gemaakt met het opstellen van de startnotitie voor de milieueffectrapportage. Deze is voorjaar 2000 gereed en wordt ter kennisname aan PS gezonden.

Oktober 2000 worden de concept-richtlijnen voor de milieueffectrapportage ter bespreking aan PS gestuurd. Er wordt voorgesteld vier varianten verder te onderzoeken, in twee fasen. Allereerst het verbeteren van de bestaande weg (nulplusvariant) en een lokale omlegging (omleidingsalternatief, overigens in combinatie met de nulplusvariant). Mocht vervolgens blijken dat beide alternatieven onvoldoende oplossing bieden voor de

(verkeers)problemen, dan is het voorstel twee nieuw aan te leggen doortrekkingen te onderzoeken, resp. het doortrekkingsalternatief ten noorden van de hoogspanningsleiding en een alternatief zuidelijk gelegen langs de geplande 'ecologische verbindingszone'.

In het meerjarenplan worden de kosten nu in euro's geraamd: € 0,9 miljoen voorbereidingskrediet en € 25 miljoen aanlegkosten.

Vanuit het projectteam wordt vervolgens gewerkt aan de milieueffectrapportage (mer). De gewenste ligging van het tracé brengt veel discussie met zich mee. In juni 2004 besluiten GS samen met de betrokken gemeenten alleen kansrijke alternatieven in de mer-procedure verder uit te werken. Uiteindelijk wordt in 2005 het eindconcept van het Milieueffectrapport (MER) aan PS voorgelegd. GS stellen hierin het doortrekkingsalternatief voor.

PS besluiten in juni 2005 conform dit voorstel. De totale kosten worden nu begroot op € 29 miljoen; er wordt een krediet van € 9 miljoen verleend voor:

- de verdere planuitwerking van het voorkeursalternatief;
- de grondverwerving;
- de reconstructie van aansluiting Horssen/Druten.

#### **Besluitvorming over het Tracébesluit (2006)**

De ruimtelijke vertaling levert in eerste instantie problemen op: het blijkt onverwacht dat het voorgestelde tracé voor een deel in de EHS ligt; dit is ook bij de mer-procedure over het hoofd gezien. Daarom duurt het even voordat er een voorstel kan komen voor een tracébesluit. Op 25 april 2006 besluiten GS tot vaststelling van het MER en tot een voorgenomen streekplanherziening met Tracébesluit; de herziening bevat o.a. een herbegrenzing van de EHS met een nieuw weidevogelgebied als compensatie (hiervoor is aankoop van 30 ha grond nodig).

Aan PS (PS2006-215) wordt gemeld dat de extra kosten die met deze oplossing gemoeid zijn naar schatting € 2.500.000 bedragen. Een dekking is al voorzien volgens GS: de kosten komen ten laste van de reserve wegenbouwprojecten uit de ruimte die vrijkomt omdat een aantal projecten later wordt uitgevoerd dan voorzien; dit zal verwerkt worden in het Meerjarenprogramma Wegen 2007-2016 (onderdeel van de Beleidsbegroting 2007).

Op 1 november 2006 besluiten PS over het door GS voorgestelde tracé (PS2006-707) dat n.a.v. de ingebrachte zienswijzen iets naar het zuiden is verlegd. Bij de aanbidding van het voorstel wordt door GS ingegaan op de hogere kosten. De aanvankelijk gereserveerde € 26 miljoen zijn te laag. Er worden nu kosten verwacht van € 31,5 mln. exclusief BTW en prijspeil 2006. Dit is inclusief de kosten voor mitigerende maatregelen (de kosten die gemaakt moeten worden voor maatregelen om de negatieve gevolgen van de aanleg van de weg op te vangen), voor het volledig maken van de aansluiting Horssen op de N322 en de kosten voor de verplichte compensatie voor het verlies aan natuurwaarden (m.n. weidevogels) als gevolg van het nieuwe tracé voor de N322. Het geld zal beschikbaar komen bij de eerdergenoemde besluitvorming in PS over de Meerjarenbegroting Reserve Wegenbouwprojecten; deze is in dezelfde vergadering

geagendeerd als de partiële streekplanherziening. In PS is het voorgenomen besluit vrijwel een hamerstuk.

**Figuur 1** Nieuwe tracé N322



### **Ruimtelijke vertaling (2006-2008)**

Met de gemeenten Druten en West Maas en Waal wordt afgesproken dat de voorbereiding van het (intergemeentelijke) bestemmingsplan ten behoeve van het nieuwe tracé zal plaatsvinden in overleg met de gemeenten onder regie en coördinatie van de provincie.

In april 2008 is het Tracébesluit onherroepelijk; de Raad van State heeft de ingediende beroepen tegen de streekplanherziening op 9 april 2008 ongegrond verklaard. De voorbereiding van de bestemmingsplanherziening, onder regie van de provincie, is zo ver dat vaststelling van het bestemmingsplan, voor het nieuwe tracé van de N322, door de gemeenteraden in juni 2008 kan plaatsvinden.

De provincie gaat er vanuit dat als de uitvoeringswerkzaamheden in 2009 beginnen, de weg in 2010 gereed kan zijn. De aanbesteding wordt als een "Design and Construct"-contract voorbereid. Bij een geschatte bouwtijd van circa anderhalf jaar is openstelling in 2010 volgens GS realistisch.

### **Bijstelling budget (2008)**

In 2008 wordt door GS aan PS gerapporteerd over de financiële stand van zaken van grote wegenprojecten (PS2008-160), mede n.a.v. de invoering van een nieuwe ramingsystematiek. Er wordt geconstateerd dat er voor de aanleg van dit stuk N322 14,8

mIn. euro extra nodig is. De hogere kosten worden verklaard omdat de scope van het project is aangepast, er extra gronden moeten worden aangekocht (o.a. in verband met de aanpassing van het tracé, de nodige natuurcompensatie) en door een bovengemiddelde stijging van grondprijzen in het gebied door extra vraag naar grond die o.a. komt door grondaankopen in verband met de tegelijkertijd lopende ruilverkaveling.

De bijstelling van het budget volgt op de bijstelling een jaar eerder. Twee jaar achter elkaar moet daarmee een aanzienlijke bijstelling van het budget plaatsvinden.

Gedeputeerde Staten stellen PS d.d. 22 april 2008 (PS2008-331) voor om uitvoeringskrediet ter realisatie van de Rondweg Druten - Beneden-Leeuwen N322 voor de verdere planuitwerking, grondverwerving en uitvoering ter beschikking te stellen; het gaat om een bedrag van 36.3 miljoen.

Er is geen discussie in PS over dit voorstel. PS gaan op 28 mei 2008 akkoord en stellen het uitvoeringskrediet ter beschikking.

#### **Aanbesteding en realisatie (2009 - 2011)**

In 2009 wordt het project aanbesteed (op basis van Design and Construct). Juli 2009 wordt het nieuwe wegontwerp aan de pers gepresenteerd. De werkzaamheden starten september 2009 met als geplande afronding eind 2010. Uiteindelijk wordt dit 2011. April 2011 vindt de officiële opening van het nieuwe weggedeelte plaats.

#### **Financiële afwikkeling (2011 - heden)**

De definitieve financiële afronding van het project moet nog plaatsvinden. Dat heeft ook te maken met de samenloop met de landinrichting in het gebied, waardoor gewacht moet worden op de lijst van geldelijke regelingen. Dat is lijst die wordt gemaakt voor de financiële afrekening van een landinrichtingsproject, waarbij o.a. verrekend wordt voor over- en onderbedeling (eigenaren die meer dan wel minder krijgen toebedeeld nadat de ruilverkaveling heeft plaatsgevonden).

### **4.1.3 Grondverwerving**

De grond in het plangebied is bij de start van het project in handen van particulieren, en moet dus verworven worden.

#### **Complicerende factoren: ruilverkaveling en wijze van aanbesteding**

Er zijn twee complicerende zaken bij de grondverwerving: de lopende ruilverkaveling en de beoogde aanbestedingsvorm van de weg.

Tegelijkertijd met de plannen wordt gewerkt aan een ruilverkaveling (ruilverkaveling land van Maas en Waal). Het landinrichtingsplan voor deze - modulaire wettelijke - ruilverkaveling dateert uit 2000; de akte van toedeling wordt uiteindelijk begin 2013 gepasseerd. Deze landinrichting heeft zowel het verbeteren van de landbouwstructuur als het vrijmaken van grond voor natuur en voor ecologische verbindingszones tot doel. Ook ten behoeve van de ruilverkaveling wordt in het gebied grond verworven.

Begin 2005 vindt een gesprek plaats tussen de provinciale verwerper en DLG, om te kijken in hoeverre DLG een meerwaarde zou kunnen hebben voor de aankoop van de grond voor de weg. Conclusie is dat die er niet direct is. Wel is het mogelijk dat er grond wordt gekocht in de omgeving, die dan in beginsel op het tracé zal worden toebedeeld bij het maken van het plan van toedeling. In het betreffende gesprek wordt nog aangegeven dat verwerving via onteigening ook een optie zou kunnen zijn, omdat zo de landinrichtingsprocedure overruled kan worden.

De provincie heeft, in lijn met dit gesprek, bij de gehouden wenszitting voor het te maken plan van toedeling aangegeven grond die ze bezit heeft of krijgt onder het tracé toebedeeld te krijgen.

De lopende ruilverkaveling werd vooral later complicierend voor de verwerving: de peildatum van het plan van toedeling voor de ruilverkaveling wordt gezet op 1 juli 2008. Hierna was het nadien lastig om te kopen, omdat onduidelijk was wie de nieuwe eigenaar was op de plek van het tracé, en als elders werd gekocht formeel geen rekening meer kon worden gehouden met de gewenste toedeling van de provincie op het tracé. Via aparte afspraken is getracht dit op te lossen, maar niet alle problemen konden daarmee voorkomen worden. Uiteindelijk heeft de provincie dan ook bezwaar moeten maken tegen het plan van toedeling.

Een tweede complicerende zaak is de gekozen aanbestedingsvorm (design en construct). Hierdoor is het gedetailleerde ontwerp niet bekend bij de aanbesteding (het tracé vanzelfsprekend wel); het ontwerp bepaalt echter mede de grondbehoefte. Voor de grondverwerving kan dit betekenen dat er achteraf gezien wellicht wat teveel grond langs het tracé wordt gekocht, aldus de betrokkenen verwerpers.

### **Verwervingskosten**

De eerste raming van de projectkosten uit 2000 die terug te vinden is, bestaat uit een totaal bedrag van 2 miljoen gulden voorbereidingskosten en 53 miljoen gulden uitvoeringskosten. De kosten voor verwerving zijn hier niet uitgesplitst.

Het duurt uiteindelijk tot 2005 voor de eerste middelen voor verwerving ter beschikking komen. Door PS wordt dan een eerste krediet verleend van € 9 miljoen, o.a. voor de grondverwerving ten behoeve van de aanleg van de nieuwe weg. Op dat moment zijn de geraamde totaalkosten van het project gelijk aan het bedrag dat bij de start van de planontwikkeling in het project is begroot, namelijk 26 miljoen (€ 0,9 miljoen voorbereidingskrediet en € 25 miljoen aanlegkosten). Voor de verwervingskosten is in 2004 een schatting gemaakt van 10 miljoen euro. Onder deze schatting ligt een memo waarin op basis van globale kengetallen voor grondprijzen gerelateerd aan de afstand tot de bebouwde kom, de aanwezigheid van gebouwen, een inschatting van de kosten voor waardevermindering door doorsnijding en planschade het bedrag op ca 10 miljoen euro is bepaald. Bij de tracékeuze eind 2005 is de kostenraming bijgesteld naar € 29 miljoen.

De exacte verwervingsopgave wordt duidelijk als eind 2006 het definitieve tracé is vastgesteld. Dan blijkt dat er niet alleen grond voor het wegtracé, maar ook compensatiegrond elders moet worden aangekocht doordat het voorgenomen wegtracé de EHS bleek te doorsnijden. De kosten van het project zullen daardoor ook hoger uitvallen (31,5 miljoen).



**Kostenraming N322 eind 2006**

Op basis van het Statenakkoord "De Gelderse Aanpak" is aanvankelijk € 26 mln. gereserveerd voor de aanleg van het nieuwe tracé van de N322 bij Druten/Beneden-Leeuwen.

De kosten voor realisering van het nieuwe tracé bedragen volgens de huidige raming € 31,5 mln. exclusief BTW en prijspeil 2006. Dit is inclusief de kosten voor mitigerende maatregelen, voor het volledig maken van de aansluiting Horssen op de N322 en de kosten voor de verplichte compensatie voor het verlies aan natuurwaarden (m.n. weidevogels) als gevolg van het nieuwe tracé voor de N322.

Bron: PS2006-707, streekplanherziening ten behoeve van tracé

In de voorjaarsnota 2007 wordt opnieuw van € 31,5 miljoen uitgegaan. 31 oktober 2007 stelt PS de begroting voor 2008 vast; het meerjarenprogramma wegen gaat opnieuw uit van 31,5 miljoen.

Februari 2008 wordt in de statennotitie stand van zaken grote wegenprojecten aangekondigd dat er 14,8 miljoen extra nodig is voor de realisatie van de weg. Dit hangt onder andere samen met een nieuwe ramingmethodiek.

**Kostenraming N322 begin 2008**

Vooralsnog extra budget benodigd van € 14,8 miljoen.

Dit project bevindt zich in de fase van streekplanherziening (Raad van State procedure) en voorbereiding van bestemmingsplanprocedure.

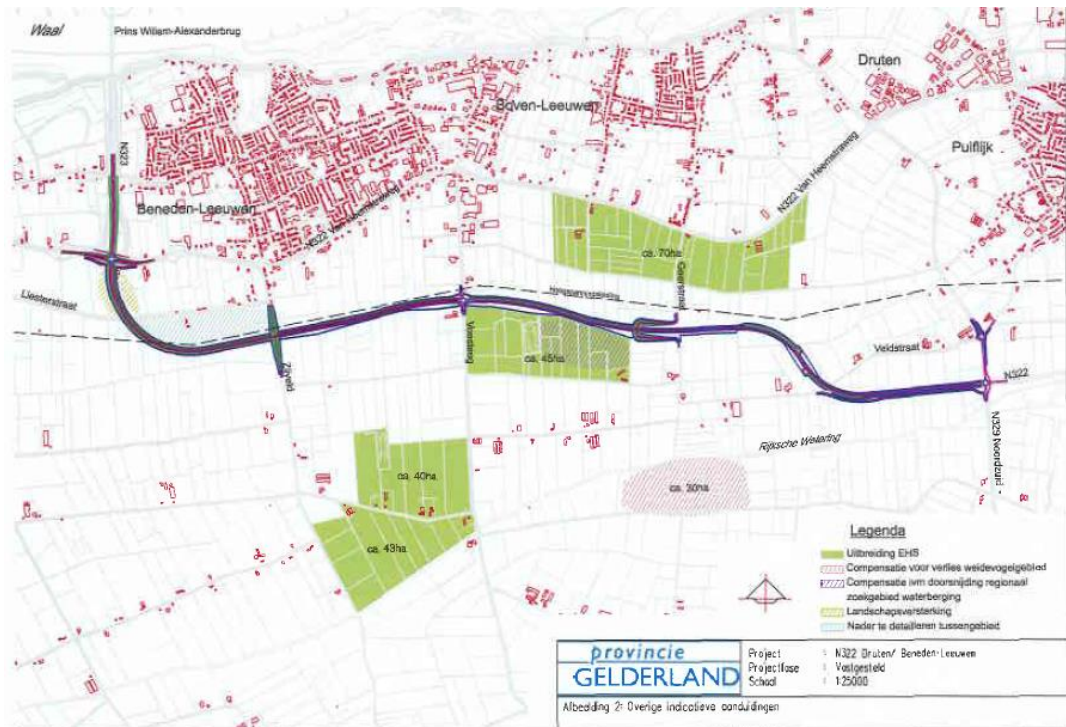
De extra kosten voor dit project worden veroorzaakt door cumulatie van nagenoeg alle aspecten die kostenverhogend zijn. Verandering van de scope van dit project; aanleg van een extra fietstunnel, in de loop der tijd veranderde verkeersintensiteiten waardoor 2 enkelstrooksrotondes gewijzigd zijn in tweestrooks, het tracé is verlegd. Om dit project te kunnen realiseren is veel grondaankoop nodig. De kosten hiervoor zijn/zullen veel hoger uit(ge)vallen dan verwacht. Dit wordt veroorzaakt door de noodzaak om extra gronden aan te kopen in verband met aanpassing ontwerp tracé ten gevolge van inspraak, waterberging, natuurcompensatie, compensatie weidevogelgebied. Hier komt nog bij dat door de ruilverkaveling in dat gebied extra vraag is naar agrarische gronden wat tot gevolg heeft dat in dat gebied van een bovengemiddelde stijging van grondprijzen gesproken moet worden.

Ten slotte houden wij bij dit project, gezien de lokale bodemgesteldheid, een hoge marge aan van "project onvoorzien".

Bron: PS2008-160, Statennotitie stand van zaken grote wegenprojecten, 26 februari 2008)

Een definitieve financiële afrekening van het project is mei 2013 nog niet beschikbaar; dat hangt samen met de afhandeling van de lijst van geldelijke regelingen van het plan van toedeling van de landinrichting. De projectleider geeft aan zelf nu nog geen exact zicht te hebben op het definitieve resultaat van het project. Er zou binnen het project een afspraak bestaan met de landinrichtingscommissie dat teveel gekochte grond tegen marktconforme prijzen zou worden afgenomen in het kader van de landinrichting. Deze afspraak kon echter niet boven tafel gehaald worden. Er zijn in elk geval wel afspraken gemaakt met de landinrichtingscommissie over de toedeling (zie verderop).

**Figuur 2** *Uitbreiding EHS i.v.m. compensatie*



**Verwervingsaanpak**

De grondvererving heeft plaatsgevonden door een grondaankoper van de afdeling Uitvoering Werken, die werkte onder verantwoordelijkheid van een projectleider van dezelfde afdeling. De grondaankoper is voor de laatste verwervingen bijgestaan door een extern ingehuurd verwerper.

Om een beeld te krijgen van de verwervingsaanpak, zijn allereerst de projectgroepverslagen bekeken. De grondvererving is, veronderstellende dat de verslaglegging accuraat is, niet een uitgebreid besproken onderwerp tijdens de vergaderingen van de ambtelijke projectgroep. De verslagen - voor zover deze nog vindbaar waren - wekken ook niet de indruk dat er tijdens de vergaderingen veel gebruik werd gemaakt van de kennis van de andere leden van de projectgroep door de

verwerver. Mogelijk gebeurde dit wel in bilaterale gesprekken buiten de vergadering om, dus gesprekken tussen de verwerver en een ander lid van de projectgroep: de verslagen geven hier geen inzicht in.

### **Voortgang verwerving**

De verwerving is volgens de (door vertraging bij de tracébeplanning bijgestelde) planning verlopen. De eerste gesprekken zijn in 2005 gevoerd. Toen was het bestemmingsplan waar het wegtracé in moest worden opgenomen nog niet vastgesteld. Volgens het provinciale verwervingsprotocol is er dan schriftelijke toestemming nodig van een hogere ambtenaar. Vermoedelijk is de toestemming niet schriftelijk gevraagd; in de dossiers was deze toestemming niet te vinden. Deze procedurestap was overigens ook bij de huidige verwerwers onbekend.

De bedoeling was de laatste verwervingen in 2008 af te ronden, als de bestemmingsplannen worden vastgesteld. Dat is ook gelukt. Er is geen gebruik gemaakt van het onteigeningsinstrument: alle benodigde gronden in het gebied zijn minnelijk verworven.

### **Analyse verwervingsdossiers**

De verwerving ten behoeve van het project bevat in het totaal circa 65 dossiers. Er zijn mei 2013 ruim 12 dossiers van dit project bekeken. Bij het analyseren van de dossiers is o.a. gekeken naar het provinciale verwervingsprotocol. In onderstaand kader zijn enkele belangrijke onderdelen van dit protocol weergegeven.

#### **Enkele punten uit het provinciale protocol voor grondverwerving bij infrastructuurprojecten**

- alleen via schriftelijk verzoek dat bij het hoofd BBG van de dienst Wegen verkeer en vervoer door de projectmanager wordt ingediend, kan toestemming gegeven worden om te gaan verwerven als er nog geen vastgesteld definitief ontwerp is van de weg en een vastgesteld bestemmingsplan
- voorbereidend onderzoek: moet zijn vastgelegd aankooptekeningen, verontreinigings situatie, eigendomssituatie
- per project worden per belanghebbende alle relevante zaken in een dossier opgeborgen
- dossierstukken worden na afloop van project bij het archief gedeponneerd
- selectie onafhankelijke taxateur voor taxatiecommissie volgens bepaalde criteria die moeten worden gecontroleerd door hoofd BBG
- opstellen taxatierapport: dit wordt opgesteld door de taxateur en getoetst door de grondverwerver. Er vindt een check plaats door de projectmanager of het aankoopbedrag toereikend is; anders wordt er een aanvraag gedaan voor extra budget.
- aanbod op basis van dit rapport; de grondverwerver heeft 10% onderhandelingsruimte
- onderhandelingsbod moet schriftelijk worden bevestigd naar de aan te kopen partij en in het aankoopdossier worden opgenomen
- als het bod niet wordt geaccepteerd gaat de grondverwerver terug naar de taxatiecommissie
- eventueel wordt taxatierapport gemotiveerd aangepast (verhoogd); autorisatie van hoofd BBG dan nodig.

Uit de dossiers komt een aantal zaken naar voren:

- De dossiers zijn per (aan te kopen) rechthebbende opgebouwd. De dossiers bevatten weinig systematische informatie (bijvoorbeeld checklistjes, voortgangsformulieren, inhoudsopgaven). De dossiers zijn vaak incompleet (zie verder).
- Vrijwel geen van de dossiers bevat een schriftelijk taxatierapport dat is gemaakt voordat de onderhandelingen zijn gestart. Dat moet wel volgens het eigen protocol verwerving onroerende zaken – wegebouw (zie kader op de vorige pagina). Tijdens het dossieronderzoek troffen we wel verklaringen aan van onafhankelijke taxateurs dat ze toentertijd mondeling hadden geadviseerd over de grondprijzen; in de mei 2013 gedateerde verklaringen werd het bedrag genoemd dat toen geadviseerd zou zijn. Zie voor een voorbeeld van de verklaring uit een van de taxatierapporten onderstaand kader.

#### Terugkerende passage in groot aantal aangetroffen taxatierapporten

“Van 2005 tot en met 2008 hebben de deskundigen op verzoek van de opdrachtgever taxaties verricht op basis van de Ontheffingswet en daarop gestoelde jurisprudentie met betrekking tot (gedeelten van) onroerende zaken waarvan de provincie de eigendom wilde verwerven teneinde de provinciale weg N323/322 door te kunnen trekken en om te kunnen leggen ten westen en ten zuiden van de kern Beneden Leeuwen en eveneens ten zuiden van de kern Boven Leeuwen.

Het overgrote deel van deze taxaties is destijds niet in formeel uitgebrachte rapporten vastgelegd doch in handgeschreven notities aan de desbetreffende aankopend ambtenaar van de provincie ter beschikking gesteld op basis waarvan deze de aankopen in het betreffende gebied heeft verricht.

Thans verzoekt de provincie de deskundigen de taxatienotities van destijds vast te leggen in beknopte taxatierapporten”.

(...)

“Aldus opgemaakt in de maand mei 2013

De taxatiecommissie”

(gevolgd door twee handtekeningen)

Uit: Taxatierapport Grondplannummer 51

- Ook op andere onderdelen wordt afgeweken van het protocol:
  - Zo zijn de aankoopdossiers niet compleet. De schriftelijke stukken waarmee het bod is gedaan ontbreken vaak; vaak is niet in het dossier te vinden waarom wordt afgeweken van de oorspronkelijke taxaties.
  - Dit is ook het geval als de oorspronkelijke bedoeling was slechts een deel van een perceel te kopen, maar de onderhandelingen leiden tot aankoop van het gehele perceel. Dat komt een aantal keren voor in de bekeken dossiers.
  - Bij meer dan 10% afwijken van de taxaties is er autorisatie nodig van het het hoofd BBG; deze autorisaties zijn niet in de dossiers te vinden. Geregeld wordt er meer dan 10% afgeweken.

- De schriftelijke toestemming om te gaan verwerven die nodig was omdat de bestemmingsplannen nog niet waren vastgesteld toen al verworven werd, was niet te leveren en is waarschijnlijk niet gemaakt, bleek bij navraag.
- Het wordt minder problematisch gevonden als er soms teveel grond gekocht zou worden (meer dan nodig voor het tracé); die grond zou gebruikt kunnen worden bij de andere aankopen, om een betere onderhandelingspositie te hebben in het minnelijk overleg.
- Van de duurste verwerving in het gebied, de liquidatie van een bedrijf met geschatte aankoopkosten van 2,2 miljoen euro, is wel een authentiek taxatierapport in de dossiers te vinden. De partijen worden het hier eens op 2,7 miljoen; de schriftelijke autorisatie van het hoofd BBG ontbreekt hier echter terwijl meer dan 10% wordt afgeweken.
- Bij deze laatste verwerving is voor de deskundigenvergoeding een bedrag betaald van 1,5% van de totaalsom. Het is gebruikelijk dat bij dit soort dure verwervingen er een maximum is aan het bedrag dat aan deskundigen betaald wordt, indien het een hele dure verwerving betreft. De door veel overheden overgenomen regeling van Rijkswaterstaat voor vergoeding van deskundigenkosten gaat in zo'n geval uit van een maximum van € 13.750 (zie tabel 9), wat aanzienlijk minder is dan de ruim € 41.426 die hier is betaald (de 1,5% van het aankoopbedrag zonder maximum). Voor uitzonderlijke gevallen kent de RWS-regeling de mogelijkheid af te wijken. Een toelichting waarom het maximum bedrag volgens de regeling niet redelijk is, wordt in het dossier echter niet gegeven. Een onderbouwing van het wel betaalde bedrag evenmin.

**Tabel 9** Regeling Rijkswaterstaat voor vergoeding van deskundigenkosten

Bij een schadeloosstelling	Bedraagt de vergoeding
Tot € 60.000	2% met een minimum van € 1000
Van € 60.000 tot € 125.000	1,85% met een minimum van € 1200
Van € 125.000 tot € 450.000	€ 2.313 + 1,65% over het meerdere boven € 125.000
Van € 450.000 en hoger	€ 7.676 + 1,50% over het meerdere boven € 450.000 met dien verstande dat de totale vergoeding niet meer bedraagt dan € 13.750

Bron: Staatscourant 15 december 2005, nr. 244

- Binnen het plangebied heeft de provincie extra grond gekocht tegen een prijs die hoger lag dan de marktwaarde van agrarische grond; de afspraak in april 2006 was dat deze grond doorgeleverd zou worden aan de gemeente, die de grond wilde gebruiken voor woningbouw. De gewijzigde marktsituatie heeft er toe geleid dat de gemeente deze grond niet meer wil afnemen. Augustus 2011 heeft hier bestuurlijk overleg over plaatsgevonden. De gemeente en de provincie hebben een (door GS bekrachtigde) schikking getroffen, 'omdat achteraf sprake is van een afnameplicht van onrendabele gronden'. Deze schikking is dat wordt afgenomen voor 5 euro per m<sup>2</sup> in plaats van de afgesproken 10 euro per m<sup>2</sup>. Hierbij speelt

dat de provincie zelf in het ruimtelijk beleid ook terughoudend is t.a.v. het mogelijk maken van woningbouw en bedrijfsontwikkeling op die plek.

#### 4.1.4 Bevindingen

Hoe verhoudt grondverwerving in de case zich tot het normenkader, zoals in hoofdstuk 1 is gepresenteerd? In onderstaande tabel zijn voor de relevante normen de belangrijkste bevindingen weergegeven.

Normen	N322
1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	Ja, voor infrastructuurprojecten wordt altijd verworven. Dat is evident omdat de provincie hier zelf de eindgebruiker is.
2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikingsmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.	Voor het project is alleen minnelijke aankoop gebruikt, in combinatie met grondruil. De onteigeningsprocedures zijn niet gestart, maar dus ook niet nodig geweest voor zover het gaat om de beschikking krijgen over de grond. De verwerving heeft plaatsgevonden vanaf 2005 en is in 2008 afgerond. Daarmee was de verwerving op tijd afgerond voor de start van de uitvoering van het project. Het project zelf is behoorlijk vertraagd, maar dat heeft andere oorzaken dan de snelheid van de verwerving. Het uiteindelijke doel van de verwerving, de provinciale weg, is inmiddels gerealiseerd. Binnen het project is geprobeerd zo goed mogelijk af te stemmen met de lopende landinrichting in het gebied, maar omdat beide projecten hun eigen planning kenden was dat niet eenvoudig.
3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.	Het is moeilijk deze vraag scherp te beantwoorden. De betaalde verwervingsprijs ligt in een aantal gevallen aanzienlijk boven de geschatte taxatieprijs waar de onderhandelingen mee in is gegaan. In een aantal dossiers komt dat doordat een grotere oppervlakte is verworven dan oorspronkelijk bedoeld. Of al dan niet marktconforme prijzen zijn betaald, is niet vast te stellen. Dat komt ook omdat de interne regels (zie onder 6) niet goed zijn gevolgd. In een van de dossiers is een betaling aan een onteigeningsdeskundige aangetroffen, die ver uitgaat boven wat standaard is in de grondverwervingsregels zoals veel overheden die hanteren zonder motivatie waarom en onderbouwing van de hoogte van het bedrag.
4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.	De grondverwerving is in 2005 gestart, toen het tracé duidelijk was. Met de landinrichtingscommissie zijn afspraken gemaakt over toedeling van de in te brengen grond na de ruilverkaveling. Bij de percelen die na de peildatum van de landinrichting zijn gekocht

5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.

6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.

(dan kan er normaal gesproken geen rekening meer worden gehouden met andere wensen voor de toedeling), zijn aanvullende afspraken gemaakt. Daarmee zijn de specifieke risico's van de samenloop met landinrichting hier beperkt.

Soms is meer gekocht dan nodig was voor de weg, in de verwachting dat die grond in de onderhandelingen met derden als ruilgrond gebruikt kan worden.

Er is geen grondverwervingsplan voor dit project aangetroffen in de dossiers. Het project is gestart voor 2008, toen de eerste versie van de Nota 'Uitvoerende overheid: een actief en versterkt grondbeleid' is verschenen, waarin is opgenomen dat grondverwervingsplannen gemaakt moeten worden.

De raming van de verwervingskosten is bij start van het project gemaakt op basis van heel globale kengetallen en een toen nog onbekend tracé. PS zijn nadien enkele malen gevraagd het projectbudget bij te stellen. Hierbij is geen uitsplitsing gegeven van de kostenposten binnen het project (en dus de verandering in het geraamde verwervingsbudget).

De bijstelling in februari 2008 is aanzienlijk, en volgt op een bijstelling eind 2006. Er worden ook enkele argumenten genoemd die eind 2006 bekend hadden kunnen zijn (verlegging tracé, bovengemiddelde stijging van grondprijzen door ruilverkaveling) en deels toen al genoemd werden als verklaring voor extra budget (b.v. extra grond nodig i.v.m. natuurcompensatie / weidevogelgebied).

Op een aantal onderdelen is afgeweken van het beleid zoals vastgelegd in het verwervingsprotocol:

- Ontbreken van een schriftelijk taxatierapport in veel dossiers (mei 2013 met terugwerkende kracht in de dossiers opgenomen)
- Incomplete aankoopdossiers: de schriftelijke stukken waarmee het bod is gedaan ontbreken vaak; vaak is niet in het dossier te vinden waarom wordt afgeweken van de oorspronkelijke taxaties. Ook is in veel dossiers niet beargumenteerd waarom als de oorspronkelijke bedoeling was slechts een deel van een perceel te kopen toch het gehele perceel wordt verworven.
- Bij meer dan 10% afwijken van de taxaties is er autorisatie nodig van het hoofd BBG; deze autorisaties zijn niet in de bekeken dossiers te vinden. Geregeld wordt er meer dan 10% afgeweken.
- Ook bij de duurste verwerving in het gebied (2,7 miljoen) is de afwijking meer dan 10%. Ook hier ontbreekt deze autorisatie. Wel is een taxatierapport opgenomen.
- De schriftelijke toestemming om te gaan verwerven die nodig was omdat de bestemmingsplannen nog niet waren vastgesteld toen al verworven werd, was niet te leveren en is waarschijnlijk niet gemaakt.

7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.

Er zijn per rechthebbende dossiers opgebouwd. De dossiers bevatten weinig systematische informatie (bijvoorbeeld checklistjes, voortgangsformulieren). Verder zijn de dossiers vaak incompleet (zie hiervoor).

8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

Over de voortgang van het project is gecommuniceerd naar PS via het provinciaal meerjarenprogramma wegen. Er wordt niet gedetailleerd gerapporteerd over de voortgang van de verwerving.

## 4.2 Groen: Renkums Beekdal

### 4.2.1 Inleiding

Het Renkums beekdal is een project in de gemeente Renkum, aan de zuidkant van de Veluwe, waar een bedrijventerrein wordt teruggegeven aan de natuur. Het oorspronkelijk beekdallandschap wordt hersteld, als onderdeel van een ecologische verbindingszone tussen de Veluwe en het Rijndal. Het project maakt onderdeel uit van het bredere project Renkumse Poort. Bijzonder ten opzichte van veel andere EHS projecten, is dat er een bedrijventerrein op de beoogde plek van de verbindingszone ligt. Dat maakt de kosten voor realisatie van de EHS een stuk hoger, en de verwerving daarom complexer.

De plannen voor dit project dateren uit eind van de vorige eeuw. Vanaf 2003 is de planontwikkeling gestart, en in 2004 is in opdracht van de provincie en het ministerie van LNV DLG met de uitvoering gestart. In 2013 is het project afgerond, en heeft de officiële opening plaats gevonden. De verwerving in het project heeft niet plaatsgevonden door de provincie, maar in opdracht van de provincie heeft DLG de verwerving gedaan. Dat is gebruikelijk bij groene projecten in de provincie. Er wordt eerst in aparte voortgangsrapportages (PS2006-1002) en later in het kader van het PMJP over dit project naar PS gerapporteerd. Toch is het project geen regulier PMJP project: de start van het dateert van voor het ILG, en het project kent zijn eigen financiële afspraken. Het project valt daarom niet onder de overkoepelende afspraak met DLG, maar er heeft voor dit project een aparte opdrachtverlening aan DLG plaatsgevonden.

### 4.2.2 Procesbeschrijving

#### **Vorbereiding van de besluitvorming (2000 - 2003)**

Het plan voor deze verbindingszone dateert al van langere tijd terug. Het sluit aan op het Rijksbeleid op het terrein van de realisatie van de ecologische hoofdstructuur.



In 2000 introduceert de provincie Gelderland in de beleidsnota Veluwe 2010 het project 'Ecologische poorten'. De Renkumse poort is er hier een van: een verbinding tussen het centraal Veluws natuurgebied en de uiterwaarden van de Nederrijn. In 2002 wordt door de provincie het onderzoeksrapport Ecologische poorten Veluwe opgesteld. Hier wordt geconstateerd dat voor de Renkumse poort het bestaande bedrijventerrein Beukenlaan een fysieke belemmering is voor het herstel van deze poort. Er wordt voorgesteld om deze belemmering weg te nemen en de bedrijven uit te plaatsen.

Dat voorstel kan worden gedaan, omdat de gemeente Renkum in 2001 heeft besloten medewerking te verlenen. Voorwaarde van de gemeente was wel dat het de gemeente geen geld mag kosten en het niet ten koste gaat van de werkgelegenheid.

In 2003 is - na overeenstemming over de aankoop van Vredestein, het grootste bedrijf op het bedrijventerrein, na onderhandelingen door het ministerie van EZ - door de provincie, de toenmalige ministeries van LNV en VROM en de gemeente Renkum het besluit genomen het bedrijventerrein Beukenlaan op te heffen, en het gebied als natuurgebied in te richten.

#### **Besluitvorming over project: 2003**

Er wordt een stuurgroep Renkums Beekdal ingesteld met ministerie LNV (mede namens VROM), provincie Gelderland en de gemeente Renkum. Er wordt vervolgens een samenwerkingsconvenant Renkumse beek gesloten (15 oktober 2003). Voor het project is bij aanvang 36 miljoen euro beschikbaar gesteld door de ministeries en de provincie; waarbij 40% wordt betaald door het ministerie van LNV, 40% door VROM (Budget Investerings ruimtelijke kwaliteit) en 20% door de provincie Gelderland. Dit bedrag is uiteindelijk als taakstellend budget tot stand gekomen. PS hebben in 2003 ingestemd met deze samenwerking (PS2003-451).

#### **Start uitvoering: 2004**

In 2004 hebben de provincie Gelderland en het ministerie van LNV DLG opdracht gegeven om de omvorming van het bedrijventerrein tot natuurgebied te realiseren (aankoop bedrijven en herinrichting terrein).

DLG heeft een programmateam Renkums Beekdal ingesteld, met vier projecten: vastgoed, sloop, sanering en inrichting. In 2005 is vanuit het laatste project door DLG een inrichtingsplan gemaakt, dat in mei 2005 is vastgesteld door GS, en toen ter kennisneming aan PS is gestuurd (PS2005-360).

In 2005 start de uitvoering, en wordt het pand van Vredestein gesloopt en met de sanering begonnen. Sloop van het eerste deel is nodig, omdat de leegstaande gebouwen voor overlastgevende situaties zorgen. Voor de sloop wordt een aannemer geselecteerd op basis van de goedkoopste aanbieding. De wijze van selectie lijkt achteraf een minder handige keuze, omdat het tot geschillen leidt met de aannemer die tot bij de rechter komen. Dat zorgt voor vertraging in de werkzaamheden.

In 2006 is het bestemmingsplan Renkums beekdal door de gemeente Renkum vastgesteld – in tweede instantie, omdat de eerste keer de ter inzage termijn een dag te kort was en de provincie niet kon goedkeuren. Een eigenaar gaat in beroep; dit beroep wordt in 2007 door de Raad van State ongegrond verklaard.

Naast de stuurgroep Renkums Beekdal is in het najaar van 2008 - voor het bredere project - de stuurgroep Renkumse Poort geïnstalleerd bestaande uit: Gemeente Renkum (voorzitter), Gemeente Wageningen, Gemeente Ede, Gemeente Arnhem, Waterschap Valei en Eem, Provincie Gelderland Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, LTO Noord, Gelders Particulier Grondbezit, Gelders Particulier Grondbezit, Rijkswaterstaat, Vitens en Provincie Gelderland (secretaris).

December 2010 wordt 'Evaluatie Veluwe 2010' aan PS gezonden; hierin is echter geen aandacht voor de verwerving en de uitvoering van het project Renkums Beekdal.

### **Realisatie natuur: 2010 - 2013**

De uitvoering wordt gegund aan een aannemer die binnen het budget dat beschikbaar is het meeste extra kan leveren. Want inmiddels is besloten dat naast de ecologische doelstelling, ook een cultuurhistorische doelstelling gerealiseerd moet worden: het in het landschap laten terugkomen van onderdelen van het industrieel erfgoed.

Na selectie van de aannemer en start van de werkzaamheden, komen deze 2011 stil te liggen, i.v.m. de vondst van explosieven. Daardoor moest worden heronderhandeld met de aannemer. De meerkosten van 1,2 miljoen worden voor 70% gedekt uit een Rijkssubsidieregeling voor het opruimen van explosieven; de rest komt ten laste van het projectbudget. In 2012 zijn de werkzaamheden hervat, en in 2013 is het project opgeleverd. Momenteel (mei 2013) loopt de financiële afronding nog, mede i.v.m. de verdeling van de kosten over de drie betrokken partijen moet de eindafrekening nog gemaakt worden.

## **4.2.3 Grondverwerving**

### **Grondverwervingsproces**

Het bedrijventerrein Beukenlaan bevat aanvankelijk (2003) nog 19 bedrijven (12 eigenaren en 7 huurders): Vredestein en 18 kleinere bedrijven. Een deel van het terrein is dan al niet meer in gebruik, namelijk op de plek waar gebouwen stonden van de voormalige papierfabriek Van Gelder.

### **Voortgang verwerving**

In 2003 is overeenstemming bereikt over de aankoop van Vredestein. De onderhandelingen zijn toen nog gevoerd door het Ministerie van EZ. De verwerving geschiedt vanaf 2004 door DLG.

In de voortgangsrapportage van oktober 2006 aan PS (PS2006-1002) wordt gemeld dat er nog twee bedrijven verworven moeten worden. DLG zet in op minnelijke verwerving. De gemeente Renkum wil geen onteigening gebruiken voor het project; dat ligt politiek te gevoelig.

In de voortgangsrapportage uit 2006 wordt ook aangegeven dat verwacht wordt dat de verwerving duurder gaat uitvallen: er was € 29 miljoen begroot, verwachting nu is € 33,5 miljoen. Als verklaring wordt aangevoerd:

- Er zijn in 2003 geveltaxaties uitgevoerd door Arcadis en DLG; hier is dus zonder dat er al kennis was van de precieze bedrijfsvoering een raming gemaakt. Van de

bijbehorende minimale en maximale begroting, is in de begroting voor het project de minimale meegenomen.

- Een van de bedrijven, een pand van Frentz, is uiteindelijk met instemming van de convenantpartners ook ten laste van het project gebracht (een al bestaande afspraak met de gemeente over de aankoop was aanvankelijk wel in het project, maar niet in de begroting meegenomen); kosten: € 0,70 miljoen.

Aanvankelijk was gehoopt dat dit gecompenseerd zou kunnen worden door lagere saneringskosten; dat blijkt nu nauwelijks het geval. In de rapportage wordt een totaal tekort voorzien van € 3,9 miljoen: de totaal kosten worden daarmee € 39,9 miljoen. De provincie zal hier 20% van moeten dragen, volgens de afgesproken verdeelsleutel. LNV financiert het tekort voor, en zal na afloop van het project verrekenen. GS overwegen het tekort ten laste van het Meerjaren Investeringsfonds Gelderland te brengen.

In maart 2007 wordt de voortgangsrapportage Veluwe 2010 naar PS gestuurd. Hierin is aandacht voor het project. Naast het opnieuw melden en verantwoorden van de budgetoverschrijding bij verwerving, wordt aangegeven dat er op dit moment met 18 bedrijven overeenstemming is over de verwerving c.q. verplaatsing van het bedrijf. Met een bedrijf zijn onderhandelingen gaande over de vestigingslocatie/aanbieding. Daar zijn wel zorgen over, aldus de rapportage: "Het overgebleven bedrijf zoekt de publiciteit om aandacht te vragen voor haar 'problemen'."

In augustus 2007 wordt in de nieuwsbrief van het project gemeld dat er overeenstemming is met de wasserij en met Synja, en er nu nog een bedrijf verworven moet worden.

In 2008 is besloten de onteigeningsprocedure te gaan starten om het laatste bedrijf aan te kunnen kopen. Uiteindelijk wordt er in mei 2009 in de nieuwsbrief gemeld dat ook met het laatste bedrijf, een bouwmarkt, minnelijk overeenstemming is bereikt: het bedrijf zal verplaatsen naar een industrieterrein binnen de gemeente Renkum.

### **Verwervingsaanpak**

Omdat voor DLG dit soort verwervingen - anders dan landbouwbedrijven - minder gebruikelijk zijn, kiest DLG ervoor om twee taxateurs in te zetten die ervaring hebben met het aankopen van dit soort bedrijven. Ook zijn onteigeningsjuristen van een notariskantoor ingezet. Indien nodig is extra expertise ingehuurd voor het taxeren van heel specifieke zaken.

Bij de verwerving was het uitgangspunt alle bedrijven aan te kopen op basis van volledige schadeloosstelling. Daarbij is voor de bedrijven het toekomstperspectief beoordeeld, onder andere op basis van de jaarcijfers van de afgelopen drie jaar en de ontwikkelingen in de branche. Op basis daarvan is bepaald op welke basis de schadeloosstelling moest plaatsvinden, beëindiging van het bedrijf of verplaatsing.

### **Analyse verwervingsdossiers**

Om zicht te krijgen op de praktijk van de verwerving, zijn de dossiers van de verwervingen die na de start van onze onderzoeksperiode tot stand zijn gekomen geanalyseerd. Alle drie de dossiers die zijn afgesloten na 2007 zijn bestudeerd. De

andere 16 verwervingen zijn voor 2007 afgerond. Het betreft de aankoop van drie bedrijven, waarvan twee met vastgoed in eigendom en een die huurder was van een bedrijfspand op het bedrijventerrein.

De analyse laat het volgende zien:

- Er wordt onderhandeld op basis van de criteria uit de onteigeningswet die gelden voor een volledige schadeloosstelling.
- Uit de dossiers blijkt dat DLG zich inspannt om minnelijk tot overeenstemming te komen, en uiteindelijk met succes – ook met het laatste bedrijf waar lang mee onderhandeld is. Er wordt actief gezocht naar een alternatieve locatie, waar de bedrijven naar toe zouden kunnen verplaatsen. Daarbij worden bedrijfsmakelaars benaderd. Het zoeken naar een vervangende plek wordt mede ingegeven door gemeente Renkum die veel waarde hecht aan het behoud van de bedrijven en de werkgelegenheid. De dossiers laten zien dat DLG ver ging bij het zoeken naar de vervangende locatie: voor een van de bedrijven wordt in 2006 een vervangende locatie aangekocht, nog voordat overeenstemming is bereikt over de aankoop van de oude locatie. Het risico van deze aankoop is nadrukkelijk wel beperkt: DLG heeft een schriftelijke toezegging van B&W van Renkum gekregen, dat de gemeente haar medewerking zal verlenen aan de wijziging van de bestemming van dit betreffende bedrijfspand in detailhandel – dat maakt het weer zonder verlies vervreemden van het pand voor DLG aanzienlijk eenvoudiger. Uiteindelijk komt er geen overeenstemming en wil de eigenaar geen gebruik maken van de vervangende locatie, en moet deze weer verkocht worden. Dit lukt overigens na een aantal jaren zonder verlies. In 2008 wordt voor hetzelfde bedrijf opnieuw een vervangende plek gevonden; nu wordt alleen een optieovereenkomst gesloten met de eigenaar van het beoogde vervangende pand.
- Bij de laatste aankoop binnen het project speelde op de achtergrond mee dat plannen bestonden om de onteigeningsprocedure te gaan starten, die ook aan de stuurgroep gerapporteerd zijn. De gemeente Renkum was hier echter zeer terughoudend in.
- Ook op andere wijze wordt geprobeerd de aan te kopen bedrijven behulpzaam te zijn. Zo krijgt een van de bedrijven tijdelijk extra ruimte op het bedrijventerrein in bruikleen aangeboden.
- Bij een van de aankopen wordt geconstateerd dat een bedrijf een winstgevend bedrijf is, en dus moet worden aangekocht op verplaatsingsbasis. In het stelsel van de onteigeningswet is dit niet zo'n dringende koppeling, omdat ook bijvoorbeeld de beschikbaarheid van een alternatieve locatie mag worden meegenomen. De keuze voor liquidatie of reconstructie wordt niet bepaald door de wens van de onteigende. Bij gelijkwaardigheid van beide opties mag de partij die onteigent voor de goedkoopste optie kiezen.
- Voor wat betreft de gerealiseerde prijs laten de drie verwervingen redelijk grote verschillen zien tussen de bedragen waar de onderhandelingen mee gestart zijn, en de gerealiseerde prijs. Dat zal deels komen door de factor tijd: de onderhandelingen zijn gestart in 2004, en de overeenkomsten zijn gesloten in 2007/2008. Belangrijker is dat ook de taxatiemethode die gebruikt is bij de eerste raming - een geveltaxatie en slechts een globale raming van de verwachte aanvullende schadeloosstelling - onnauwkeurigheid met zich meebrengt. De keuze voor deze taxatiemethode bij de eerste raming was ingegeven ter

voorkoming van al te veel onrust bij de eigenaren op het bedrijventerrein. De beschikbare informatie voor een geveltaxatie is echter dermate minimaal dat de bedragen die daaruit komen eigenlijk altijd afwijken van een werkelijke taxatie, het is dan ook een combinatie van een bureaustudie en het vanaf de straat bekijken van het object.

- Uiteindelijk wordt er bij het definitieve aankoopvoorstel een taxatierapport aangeboden. Opmerkelijk is dat daar het verschil tussen getaxeerde bedrag en het bedrag dat wordt voorgesteld om te betalen steeds heel klein is. Het taxatierapport dateert ook van ongeveer het moment van aankoop; soms is het zelfs nadien op schrift gesteld.

Bij navraag bij DLG blijkt dat de taxateurs samen met DLG de onderhandelingen hebben gevoerd. De keuze om na afloop een definitief taxatierapport te maken is ingegeven doordat tijdens de onderhandelingen keuzes worden gemaakt die de schadeloosstelling beïnvloeden (verwerving op basis van verplaatsing, beëindiging, etc.). Het definitieve rapport dat gemaakt wordt sluit aan bij de keuzes die gedurende de onderhandelingen gemaakt zijn. Om te voorkomen dat er gedurende het traject meermaals een "definitieve" taxatie is, is er voor gekozen om deze aan het eind pas definitief te maken. De definitieve rapporten kennen wel een peildatum, datum opname etc. van voor de datum van de transactie. Alle taxaties en onderhandelingsresultaten zijn door DLG medewerkers grondzaken die gecertificeerd register taxateur zijn beoordeeld.

- Binnen het project wordt goed gecommuniceerd over de voorgenomen aankopen binnen de ambtelijke projectgroep. De uiteindelijke voorstellen worden via een interne autorisatielijnen binnen DLG gecheckt, en in een van de gevallen werd nadrukkelijk ook gevraagd om extra motivatie die ook (schriftelijk) verstrekt kon worden. Soms wordt los van deze formele procedure intern advies gevraagd. Vervolgens wordt het bedrag voorgelegd aan de stuurgroep.
- De dossiers zijn goed op orde. Niet altijd zijn alle stappen in de onderhandelingen te herleiden; wel zijn alle belangrijke stukken inclusief parafen opgenomen. De dossiers bevatten niet de oorspronkelijke taxatie die gebruikt zou zijn bij de start van de onderhandelingen. Dat blijkt te kloppen, want deze zijn er niet: los van de geveltaxaties die gebruikt zijn voor de oorspronkelijke begroting van het project, zijn er geen nieuwe taxaties gemaakt voor de start van de onderhandelingen. De taxateurs die door DLG werden ingeschakeld voor de onderhandelingen hebben al werkende weg hun taxatie bepaald.

#### 4.2.4 Bevindingen

Hoe verhoudt grondvererving in de case zich tot het normenkader, zoals in hoofdstuk 1 is gepresenteerd? In de tabel op de volgende pagina zijn voor de relevante normen de belangrijkste bevindingen weergegeven.

Normen	Renkums Beekdal
1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	Met het besluit door PS om het Renkums Beekdal te gaan realiseren, is tegelijkertijd besloten om tot verwerving van de bedrijven in het gebied over te gaan.
2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.	<p>Onlangs is het project geopend, en is het doel van de grondverwerving voor dit project daarmee gerealiseerd. Het project is wel jaren later gerealiseerd dan oorspronkelijk de bedoeling is geweest. Daarvoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen, maar een is vertraging in het verwervingsproces. Dit heeft alles te maken met de moeizame onderhandelingen met enkele bedrijven, die wisten dat ze een sterke onderhandelingspositie hadden.</p> <p>Er is geen gebruik gemaakt van het onteigeningsinstrument – met name omdat de gemeente Renkum hier geen voorstander van was. Omdat er een koppeling is tussen de ruimtelijke ordeningsprocedures en de onteigeningsprocedure – er zou gewacht moeten worden op een onherroepelijk bestemmingsplan met het starten van de gerechtelijke procedure -, zou onteigening hier terugkijkend uiteindelijk geen tijdwinst hebben opgeleverd.</p>
3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.	<p>Bij de verwerving wordt aangesloten bij de criteria uit de onteigeningswet, en is aangekocht op basis van verplaatsing. Uit de dossiers is niet op te maken of een alternatieve modaliteit (verwerving op beëindigingsbasis) is overwogen.</p> <p>Er zijn hoge vergoedingen betaald, maar die zijn onderbouwd in taxatierapporten. Zo heeft een huurder van een bedrijfspand een bedrag van boven de € 2 miljoen euro ontvangen, maar dat kan verantwoord worden omdat er investeringen in bedrijfsmiddelen waren gedaan die niet verplaatst konden worden.</p>
4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.	<p>Toen bleek dat de verwerving een langere looptijd had dan verwacht, is eerder gestart met sloop van de al verworven bedrijfsgebouwen om overlast te voorkomen. Op andere locaties is gewerkt met bruikleenovereenkomsten van niet gebruikt onroerend goed.</p> <p>Om de verwerving op gang te helpen en een eigenaar te helpen verplaatsen, heeft DLG bij een van de bekeken dossiers tot verwerving van een vervangend pand besloten, voordat overeenstemming was bereikt. Van B&amp;W was vooraf wel de toezegging dat de bestemming op dit bedrijfspand zou worden gewijzigd in detailhandel. Die overeenstemming met de eigenaar van wie aangekocht moest worden, kwam in het concrete geval niet.</p>
5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en	<p>DLG werkt op basis van duidelijke verwervingsprotocollen. De verwervingsbudgetten zijn bij aanvang van het project niet goed geraamd, omdat - om begrijpelijke redenen - aanvankelijk slechts een geveltaxatie heeft plaatsgevonden en een globale raming van</p>

op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.

6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.

7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.

8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

de aanvullende schadeloosstelling Er heeft later geen bijstelling van de ramingen plaatsgevonden, anders dan verwerking van de realisatiegegevens.

Veel van de aankopen zijn boven het bedrag waarbinnen DLG gemandateerd is om tot aankoop over te gaan. De voorgenomen aankopen zijn conform afspraak voorgelegd aan de betrokken partijen en er is instemming verleend om tot verwerving over te gaan.

De taxatie die gebruikt is om aan de besluitvormers te laten zien, is gemaakt door een taxateur die betrokken was bij de onderhandelingen. De taxatie is op basis van gegevens die tijdens de onderhandelingen inzichtelijk werden, en keuzes die tijdens de onderhandelingen gemaakt zijn, na het bereiken van overeenstemming op papier gezet.

Gevolg is dat het verschil tussen getaxeerde bedrag en het bedrag dat aan de besluitvormers wordt voorgesteld om te betalen steeds heel klein is.

De dossiers zijn duidelijk opgebouwd. Per rechthebbende is er een dossier, en verschillende aspecten die speelden rond de onderhandelingen hebben in het dossier een apart tabblad gekregen.

De dossiers geven goed inzicht in de onderhandelingen. Veel stappen in de onderhandelingen zijn schriftelijk en met officiële correspondentie gedocumenteerd.

Er wordt nadrukkelijk teruggekoppeld van DLG naar de project en stuurgroep.

PS zijn op de hoogte gehouden via aparte voortgangsrapportages en later via het PMJP.

## 4.3 Gebiedsontwikkeling: IJsselsprong

### 4.3.1 Inleiding

De IJsselsprong is een gebiedsontwikkeling langs de IJssel. Het project betreft een nieuwe inrichting van het gebied langs de IJssel ter hoogte van Zutphen. Bij het programma is niet alleen de provincie Gelderland partij. Ook drie betrokken gemeenten (Brummen, Voorst en Zutphen), het Waterschap Vallei en het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn betrokken en - deels als bestuurlijke samenwerking - de Programmadirectie Ruimte voor de rivier en het Deltaprogramma Rivieren'. In het gebied worden vier verschillende opgaven voor het gebied gecombineerd; vandaar de naam van het plan uit 2009: 'Alles in 1 Keer'. Het gaat om onderdelen van de agenda van het programma ruimte voor de Rivier; deze component in het project wordt

getrokken door het Rijk. Hiernaast gaat het om de groene opgave in het gebied, het aanleggen van infrastructuur en de realisatie van woningbouw.

### 4.3.2 Procesbeschrijving

#### **Voorgeschiedenis: Ruimte voor de Rivier (2007)**

De Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de rivier van het Rijk (in werking getreden in 2007) gaat o.a. uit van een nevengeul bij Zutphen, waar ruimte voor moet worden gereserveerd om overstromingen te voorkomen en tegelijkertijd de landschappelijke kwaliteit in het rivierengebied te verhogen – conform de doelstellingen van het programma Ruimte voor de Rivier. Vanuit de regio wordt deze ruimteclaim minder wenselijk gezien, omdat juist op deze locatie woningbouw voor de Stadsdriehoek is voorzien. Door de keuze van woningbouw op deze locatie kunnen aangrenzende landschappen beschermd worden.

#### **Naar een integraal plan (2008 - 2009)**

De regio zet in het combineren van beide sporen, wat leidt tot een nieuwe ruimtelijke visie. De rivier kan ook meer ruimte worden gegeven door dijkverlegging bij Voorst en Brummen en het doorgraven van de Tichelbeeksewaard. Binnen het plangebied is het verder, mede met het ook op de voorziene woningbouw maar ook om de bestaande kernen te ontlasten nodig dat de infrastructuur wordt verbeterd. Concreet wordt voorgesteld een provinciale weg op twee plekken te verleggen (rondweg bij De Hoven en Voorst) en verder ook aan te passen. Ook groene opgaven spelen een rol: in het plangebied kan de EHS versterkt worden, en er zijn gebieden die vanuit hun speciale waarde voor planten- of diersoorten of het cultuurlandschap beschermd moeten worden. Maar ook de landbouw is een aandachtspunt: verbetering van de landbouwstructuur staat op de agenda.

Betrokkenen hebben voor de aanpak in samenhang in 2008 een integraal plan gemaakt, 'Alles in 1 keer', dat in 2009 is vastgesteld. In figuur 3 is de plankaart uit 2009 opgenomen.

De planning gaat er in 2009 vanuit dat vanaf 2012 de start plaatsvindt van de uitvoering van de wateropgave en de groene opgave; vanaf 2015 de infrastructuuropgave en vanaf 2016 woningbouw.

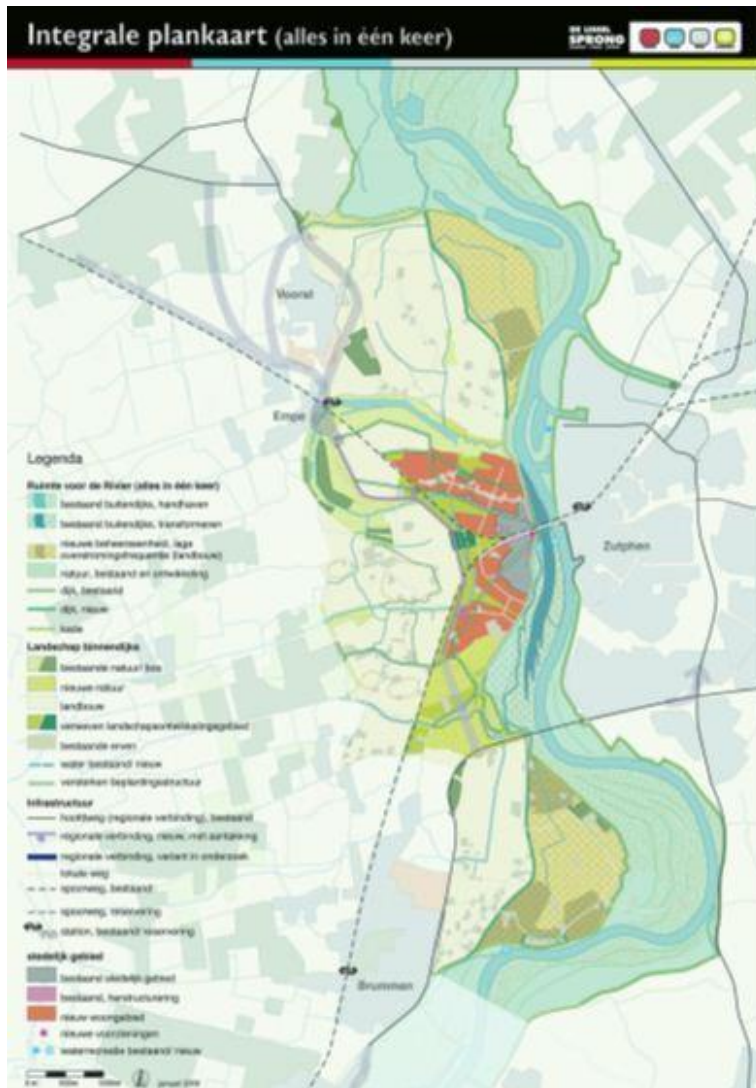
#### **Bijstelling plannen 2011/2012**

De oorspronkelijke plannen moeten echter aanzienlijk worden bijgesteld. Er zijn verschillende redenen voor deze bijstelling:

- de andere situatie op de woningmarkt
- minder middelen van het Rijk voor de groene opgave
- gewijzigde inzichten over de blauwe opgave.



Figuur 3 Plankaart 2009 project IJsselsprong



De actualisatie betekende een wijziging van de plannen: minder woningbouw (geen 3000 woningen meer, maar max. 300), aanpassing van de riviermaatregelen en aanpassing van de groene opgave. De oorspronkelijke ambitie van de groene opgave was mede ingegeven door de grootschalige woningbouw die zou gaan plaatsvinden in het gebied; nu de woningbouw slechts in zeer beperkte mate gaat plaatsvinden, wordt ook de groene opgave teruggebracht. De oorspronkelijke plannen die grootschalige verwerving in de poorten mogelijk maakten (uit het PMJP), zijn teruggebracht tot het op bescheiden schaal aankopen van kleine deelgebiedjes binnen de poorten. Deze bijstelling is bekrachtigd in het Actieplan Grond. De groene opgave is nu vooral het realiseren van de Groene buffer; het gaat om o.a. 'stap-stenen', verbetering van de landschappelijke kwaliteit rond de Oekense Beek en enkele recreatieve voorzieningen. Dit betekent ook een meer bescheiden verwervingsopgave.

Voor het middengebied zijn de wijzigingen in 2012 in een nieuw plan vastgelegd; het zogenaamde Masterplan middengebied.

De plannen voor de infrastructuur zijn niet aangepast. Voor de rondweg bij Voorst is februari 2012 het tracé (de westelijke omleiding) door GS vastgesteld; momenteel wordt een inpassingsplan gemaakt.

Voor de rondweg bij De Hoven zijn recent twee alternatieven in een mer-procedure onderzocht, en zal de besluitvorming hierover de komende tijd plaatsvinden.

De gemeenten Zutphen en Brummen werken er aan het masterplan dit jaar (2013) om te zetten in een structuurvisie; die dit najaar vast moet worden gesteld.

### **Financiële dekking van het project**

Voor wat betreft de financiële middelen die beschikbaar zijn voor het project: het project is een van de zes provinciale sleutelprojecten. Via het RSP (regionaal samenwerkingsprogramma van de provincie) zijn er extra middelen beschikbaar. Concreet gaat het om een bedrag van 3,5 miljoen voor de Groene opgave. Een deel van deze laatste middelen is later gereserveerd voor landbouwkundige structuurversterking. Nu wordt uitgegaan van ca. 10 ha natuur en landschap, en 30 ha agrarische structuurverbetering. Dat laatste geld zou overigens weer moeten terugvloeien in de provinciekas, omdat het gaat om het verwerven van ruilgronden of grond waar later door de agrarische koper gewoon voor betaald moet worden. De gewijzigde plannen voor de groene opgave zijn opgenomen in het voorjaar 2012 verschenen Plan van Aanpak Groene Opgave IJsselsprong 2011-2015. Vanuit de oude PMJP-middelen zijn voor de gebiedsontwikkeling IJsselsprong geen middelen beschikbaar.

Het geld voor infrastructuur is grotendeels al gereserveerd: PS hebben op 8 juli 2009 een besluit genomen over de infrastructuur in de IJsselsprong (PS2009-464). Via dat besluit is € 66 miljoen gereserveerd voor de aanpak van de leefbaarheidsknelpunten in de kernen Voorst en De Hoven in combinatie met de aanleg van de provinciale infrastructuur in de IJsselsprong. De ambitie was overigens groter: 80 miljoen euro; PS hebben het budget beperkt tot 66 miljoen.

Voor het project is verder, op grond van de Nota Ruimte, € 20 miljoen beschikbaar voor de totale gebiedsontwikkeling IJsselsprong (Nota Ruitemiddelen).

De specifieke taken en verantwoordelijkheden zijn geregeld in een samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken overheden (gemeenten, provincie, Rijk en waterschap). Deze overeenkomst is in 2010 gesloten (Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst IJsselsprong – de BSOK).

De overeenkomst heeft nog niet als doel de inzet van instrumenten al te reguleren. De verdere uitwerking en uitvoering van de plannen voor de IJsselsprong zal gestalte krijgen via de genoemde vier opgaven en daarmee via de opdrachtgevers en de realisatoren van deze opgaven. Gekozen is voor een licht type samenwerking met een bestuurlijke begeleidingscommissie.

De Bestuurlijke begeleidingscommissie staat onder voorzitterschap van een gedeputeerde.

Naast deze BSOK is het de bedoeling dat aparte overeenkomsten worden aangegaan tussen de betreffende overheden voor de verschillende deelprojecten.

### Rapportage

PS worden onder meer op de hoogte gehouden van de stand van zaken van het project via de beleidsrekening, waar gerapporteerd wordt over het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling.

## 4.3.3 Grondverwerving

### Afstemming grondverwerving

In de BSOK is aandacht voor grondverwerving. Er wordt gesproken over een te behalen uitvoeringsvoordeel, door het afstemmen van de grondverwerving. De volgende voordelen worden genoemd:

- er kan ruilgrond/compensatiegrond binnen het gehele plangebied worden verkregen;
- er kan worden voorkomen dat reeds verworven grond onwenselijk wordt afgestoten omdat de noodzaak voor verwerving bij een andere partij bestaat.

Daarom is afgesproken dat de partijen voor zover mogelijk bij de aanvang van de realisatie van het Plan IJsselsprong in beeld brengen welke gronden voor de realisatie van de opgaven dienen te worden verworven, in hoeverre deze gronden bij een partij in eigendom zijn en in hoeverre gronden zijn in te zetten als ruilgronden. Ook is afgesproken dat de partijen in beeld brengen welke publiekrechtelijke instrumenten, waaronder die op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet, zij ten behoeve van elkaar dienen in te zetten. Ze brengen de voorgenomen en uitgevoerde grondverwerving ter kennisgeving in de ambtelijke voorbereidingsgroep en indien nodig in de Bestuurlijke Begeleidingscommissie.

De provincie is rechtstreeks betrokken bij de verwerving voor de groene en grijze opgave. De verwerving voor de blauwe opgave wordt i.o.v. het rijk gedaan (programmadirectie ruimte voor de rivier (PDR)).

Voor de verwerving groene opgave heeft de provincie DLG ingeschakeld., via een aparte opdracht. Bij de opdrachtverlening is duidelijk afgesproken volgens welke protocollen de verwerving door DLG plaatsvindt. Ook de verwerving in opdracht van PDR voor de blauwe opgave vindt plaats door DLG. De verwerving voor de rode opgave is voor de gemeente. Anders dan oorspronkelijk verwacht raken de verschillende opgaven zich nauwelijks qua verwerving. Alleen een landgoed wordt door meerdere IJsselsprongopgaven geraakt (de PDR-verwervingen en de verwervingen voor de Groene Buffer) Verder zijn de opgaven ook behoorlijk in de tijd gespreid. Dat maakt de verwervingsopgave minder integraal dan je op het eerste gezicht zou verwachten bij een gebiedsontwikkelingsproject.

Om na te gaan in hoeverre voor het agrarische gebruik door kavelruil geoptimaliseerd kan worden, in relatie met de voorgenomen ingrepen in het gebied, is aan DLG door de provincie opdracht verleend om hier nader onderzoek naar te verrichten (zie verderop).

Sinds mei 2011 functioneert het grondteam IJsselsprong, waarin de partijen die bezig zijn met grondverwerving in het gebied een aantal keren per jaar bijeenkomen om elkaar te informeren over de grondbehoefte, lopende ruilingen en transacties onderling te bespreken en af te stemmen. In het grondteam vindt overleg plaats over de aanpak

van het gebied, en ook de grondverwerving. De verslagen van het grondteam, laten zien dat dat overleg regelmatig plaatsvindt. Het gaat dan vooral om afstemming over voornemens ten aanzien van verwervingen. Er worden nauwelijks onderlinge afspraken gemaakt over verwerving, ook omdat de opgaven die elkaar mogelijk raken niet gelijktijdig worden uitgevoerd.

### **Grondverwervingsplan**

Voor de integrale opgave is geen grondstrategieplan gemaakt; ook (nog) niet voor delen van de provinciale opgave in het project.

Wel beschrijft DLG in haar offerte Grondverwerving "Ijsselsprong" van augustus 2011 de aanpak hoe ze voornemens is gronden te verwerven ten behoeve van de groene opgave. Er is, los van het totaal beschikbare bedrag (3,5 miljoen), voor dit project geen gedetailleerd budget voor verwerving beschikbaar gesteld door PS.

### **Verbetering verkaveling**

Eind 2010 rapporteert DLG aan de provincie over een opdracht om een plan van aanpak te maken voor de verbetering van de verkaveling in het gebied; het gaat dan om de agrarische structuur, die deels door realisatie van het project kan verslechteren. Het gaat om:

- de mogelijkheden voor kavelruilen na realisatie van de vier verschillende opgaven;
- inzicht over wat al is geregeld voor kavelruilen, bv. in de PMJP-gebieden of via algemeen beleid;
- advies over wat op het gebied van verkaveling aanvullend moet gebeuren en ten laste komt van het project Ijsselsprong
- Plan van aanpak hoe de aanvullende maatregelen gestalte moeten krijgen (vorm van kavelruil, tijdspad) met benoemen van eventuele onzekerheden en aangeven ten laste van welke deelopgave de kosten dienen te komen.

Een van de conclusies van DLG is dat dat nu nog lastig is, omdat de ligging van de concrete ingrepen nog niet helder is.

### **Voortgang verwerving**

De praktijk is dat er in het gebied nog weinig verworven is, met uitzondering van de blauwe opgave.

Feitelijk heeft vooral PDR-grond in het gebied verworven; die blauwe opgave is het meest concreet afgebakend en PDR heeft onteigening als stok achter de deur. De verwachting nu is dat er straks PDR-grond over is, die de provincie dan kan overnemen tegen marktwaarde om vooral als ruilgrond te gebruiken bij de realisatie van de groene doelen.

De gemeente Zutphen heeft nog nauwelijks verworven, en is dat - met de huidige aangepaste woningbouwplannen - ook niet meer van plan.

Voor wat betreft de provincie zelf: omdat de tracés voor de rondwegen nog niet of pas net bekend zijn, heeft hier in de periode 2007-2012 nog geen verwerving voor plaatsgevonden door de provincie.

Wel heeft de provincie geprobeerd voor de groene buffer te verwerven. De provincie heeft DLG ingehuurd om deze verwerving (ca. 40-50 ha), op basis van de RSP-middelen, te doen. DLG heeft hier een offerte voor gemaakt, die geaccepteerd is. Die offerte uit

augustus 2010 gaat uit van vergoeding van DLG op declaratiebasis. Van de € 3,5 miljoen die voor verwerving en inrichting van de Groene Buffer beschikbaar is, worden de proceskosten op 416 duizend euro begroot (200 duizend DLG en 216 duizend inhuur aankoper/taxateur, notariskosten etc.). De offerte liep oorspronkelijk tot 1 januari 2012. DLG heeft gesprekken gevoerd met de grondeigenaren in het gebied, maar de grondverwerving gaat zeer moeizaam. Lang is onderhandeld met één boer (bedrijf van 43 ha), die uiteindelijk niet heeft verkocht. Van een andere boer is een perceel grond gekocht.

Eind 2012 dreigden de middelen die beschikbaar waren via het RSP niet besteed te kunnen worden, waardoor deze zouden terugvloeien naar de algemene middelen van de provincie. In het grondteam is besproken dat alvast een deel van grond die door PDR is gekocht, en mogelijk straks over is maar nu nog niet verkocht kan worden omdat PDR de grond in bezit moet houden tot de onteigeningsprocedures in het gebied zijn afgerond, nu op naam van de provincie te zetten, om zo te voorkomen dat het budget terugvloeit naar de algemene middelen van de provincie. Dar is ook zo gebeurd voor een perceel van 4,7 ha.

Het kopen van voor een andere partij uit de BSOK mogelijk bruikbare grond die een derde over heeft sluit overigens aan bij een van de argumenten achter de BSOK voor dit project. Weliswaar ligt de grond niet op de goede plek, maar de grond kan door de provincie als ruilgrond worden ingezet.

Voor deze hierboven bedoelde 'aankoop' is een taxatierapport door een onafhankelijke taxateur gemaakt. Opmerkelijk detail is dat DLG hier in feite van zich zelf koopt: DLG is ook door PDR ingehuurd om de aankopen te doen, en de grond van PDR staat op naam van BBL.

Recent is aan DLG gevraagd te verkennen op welke wijze particulieren en recreatieondernemers een bijdrage kunnen leveren aan de groene opgave. Dat heeft ook te maken met het vergroten van de kans dat het beschikbare budget voor de Groene buffer ook daadwerkelijk besteed wordt, want de grondverwerving in het gebied gaat moeizaam: er is een zeer lage grondmobiliteit. Veder is zeer onlangs - met de besluitvorming over de voorjaarsnota - de looptijd van dit RSP budget verlengd tot 2017 (nu heet dit het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling), zodat de middelen langer beschikbaar blijven.

### Aankopen

In het kader van het onderzoek is van (de enige) twee gerealiseerde verwervingen en een beoogde verwerving meer informatie gekregen.

- De ene verwerving betreft de gerealiseerde aankoop van een perceel grond van 3,9 ha eind 2012. Voor deze aankoop is een taxatierapport gemaakt. Onder het rapport ligt een prijsanalyse van het betreffende grondmarktgebied, waar de hectareprijs van een aantal transacties uit de afgelopen periode in beeld is gebracht. De gerealiseerde verwervingsprijs is de taxatieprijs, en past binnen de bevoegdheid van DLG om direct tot aankoop over te kunnen gaan.
- De andere gerealiseerde verwerving is de doorverkoop van PDR grond aan de provincie (4,7 ha). Ook hier is een taxatierapport voor gemaakt.

- De verwerving die niet door is gegaan betrof een veel grotere verwerving, van 43 ha. Hier is ook een taxatierapport voor gemaakt. Het betrof een hoog bedrag van € 3,5 miljoen, en hiervoor is GS toestemming gevraagd om tot aankoop te mogen overgaan. Dit bedrag was iets te hoog voor het beschikbare budget, maar het idee was dat een deel van de grond gebruikt zou kunnen worden voor de landbouwstructuurverbetering en dus weer verkocht zou kunnen worden. Uiteindelijk heeft de verkopende partij op het laatst afgehaakt.

#### 4.3.4 Bevindingen

Hoe verhoudt grondverwerving in de case zich tot het normenkader, zoals in hoofdstuk 1 is gepresenteerd? In onderstaande tabel zijn voor de relevante normen de belangrijkste bevindingen weergegeven.

Normen	IJsselsprong
1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	Voor de grijze opgave in dit project is dit evident. PS hebben via de reguliere procedure al besloten middelen voor deze opgave vrij te maken, en dat betekent ook dat de provincie zelf tot verwerving van de gronden zal overgaan. Voor de groene opgave is dit minder duidelijk. Aanvankelijk was het de bedoeling dat er in het plangebied grond gekocht zou worden voor natuur- en landschapsdoeleinden. Het beschikbare budget wordt nu ook ingezet voor agrarische structuurverbetering
2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingsmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.	Het project kent veel vertraging. Deels hang dat samen met de wijzigingen in de plannen, o.a. door afname van de beschikbare middelen. Maar met name voor de groene opgave lukt het slechts zeer beperkt om tot verwerving van grond over te gaan. Daardoor zijn de groene doelen in het gebied nog niet gerealiseerd. De looptijd van het RSP was aanvankelijk afgelopen, maar zeer onlangs is het project binnen het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling verlengd.
3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.	Binnen het project wordt DLG ingeschakeld voor de verwerving van de groene opgave. Een substantieel deel van de middelen binnen het project is gereserveerd voor de inzet van DLG en benodigde deskundigen. Het gaat om € 416.000 van de totaal beschikbare € 3,5 miljoen. Naast deze middelen is ook nog aanvullend aan DLG een opdracht verleend rond de mogelijkheden van kavelruil (2010). Voor de verwervingen die gedaan zijn is een onafhankelijk taxatierapport beschikbaar, op basis waarvan de aankoop heeft plaatsgevonden. In het grondteam vindt overleg plaats over de aanpak van het gebied, en ook de grondverwerving. Er worden nauwelijks

4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.

onderlinge afspraken gemaakt over verwerving, ook omdat de opgaven die elkaar mogelijk raken niet gelijktijdig worden uitgevoerd. Wel wordt er een afspraak gemaakt tot verwerving van PDR (Projectdirectie ruimte voor de rivier)-grond (zie verderop), als het eindtijdstip van het beschikbare budget nadert en eerder voorgenomen uitgaven niet doorgedaan zijn.  
Dit is bij dit project nog niet aan de orde.

5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.

Er is voor de groene opgave in het project geen grondstrategieplan gemaakt.  
DLG wordt voor dit project ingehuurd via een aparte opdracht. Bij de opdrachtverlening is duidelijk afgesproken volgens welke protocollen de verwerving door DLG plaatsvindt.  
Er is, los van het totaal beschikbare bedrag, voor dit project door PS geen gedetailleerd budget voor verwerving beschikbaar gesteld.

6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.

DLG heeft de verwerving volgens de regels van het verwervingsprotocol gerealiseerd.  
Toen aan het eind van de subsidieperiode van het RSP het niet gelukt bleek om de verwerving rond te krijgen en het budget dreigde terug te vloeien, is er grond van PDR in het plangebied op naam van de provincie gezet. Dat kon eenvoudig, omdat BBL zowel voor PDR als voor de provincie in het gebied de verwerving doet. Het betrof 4,7 ha van de restgronden die PDR eigenlijk pas op termijn zou vervreemden. Binnen het project is 'hergebruik' van grond een van de afspraken in de BSOK, dus dat deze grond als ruilgrond door de provincie kon worden gekocht sluit daar wel bij aan.

7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.

Bij dit project is niet naar de integrale verwervingsdossiers van DLG gekeken, maar is informatie uit de dossiers verstrekt. Hier kan dus niets over gezegd worden.

8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

In de beleidsrekening wordt jaarlijks de voortgang van de project gemeld onder het Programma Gelderse Gebiedsontwikkeling. De tijdelijke overname van PDR-gronden is als zodanig niet gemeld.

# Bijlagen



# Bijlage 1:

## Onderzoeksaanpak

### Analyse beleid (hoofdstuk 2)

Voor de analyse van het provinciale beleid is:

- Mede op basis van een door de Rekenkamer Oost Nederland opgestelde lijst met PS-stukken een lijst gemaakt met relevante documenten
- Deze lijst met documenten is voorgelegd aan de beleidsambtenaren en besproken tijdens een overleg met de relevante provinciale ambtenaren
- De daar genoemde aanvullingen zijn meegenomen in de analyse

### Kadastrale analyse (hoofdstuk 3)

Voor de analyse van eigendomsgegevens en transacties is gebruikgemaakt van data die geleverd is door het Kadaster (zie ook hoofdstuk 3). De volgende gegevens zijn opgevraagd:

- 1) van 2007-2012 de aankooptransacties: percelen die in juridisch eigendom zijn gekomen bij 'provincie'<sup>3</sup>
- 2) van 2007-2012 de aankooptransacties: opstalrechten en erfpachtrechten die op naam zijn gekomen bij de 'provincie'
- 3) van 2007-2012 de verkooptransacties: percelen die verkocht zijn (juridisch geleverd) door de 'provincie'
- 4) van 2007-2012 de verkooptransacties: erfpachtrechten en opstalrechten die gevestigd zijn door de 'provincie'
- 5) 1, 2, 3 en 4 opnemen in Excel-bestand, met per transactie in ieder geval:
  - Naam, adres en woonplaats vervreemder
  - Naam, adres en woonplaats verkrijger
  - Indien gedeeltelijke verkrijging / vervreemding, welk deel
  - Oppervlakte perceel
  - Transactieprijs
  - Transactiedatum
  - Aktenummer transactie
  - Code van soort transactie (b.v. OL - opstalrecht voor leidingen)
  - Kadastrale perceelaanduiding op het moment van de transactiedatum
    - Geometrische beschrijving van de betrokken percelen op het moment van de transactiedatum (in format in te lezen in GIS-systeem)
    - Kadastrale gemeente, sectie en perceelnummer
    - Indien aanwezig: Naam burgerlijke gemeente, Postcode, Adres en huisnummer
    - Omschrijving (cultuuraanduiding, bijvoorbeeld 'wonen')

<sup>3</sup> In overleg met de provinciale contactpersoon is een lijst gemaakt van rechtspersonen waar de provincie in deelneemt in een privaatrechtelijk of publiekrechtelijk verband mee samenwerkt, dan wel die voor de provincie gronden koopt (BBL).

- 6) Op peildatum 'nu' een overzicht van alle grond 'in handen' van de 'provincie'
- > in handen: eigendom, erfpacht en opstalrecht
  - > provincie: verzameling rechthebbenden, te weten (zie eerder)
    - Naam rechthebbenden
    - Indien gedeeltelijk eigendom, wel deel.
    - Oppervlakte perceel
    - Bedrag verkrijging
    - Datum verkrijging
    - Code van recht
    - Kadastrale perceelaanduiding:
      - o Geometrische beschrijving van de betrokken perceel in (in format in te lezen in GIS-systeem)
      - o Kadastrale gemeente, sectie en perceelnummer
      - o Indien aanwezig: Naam burgerlijke gemeente, Postcode, Adres en huisnummer
      - o Omschrijving (cultuuraanduiding, bijvoorbeeld 'wonen')

#### Cases (hoofdstuk 4)

Voor het onderzoek naar de praktijk van grondverwerving zijn per provincie drie cases geselecteerd. Deze selectie is tot stand gekomen op de volgende wijze:

- Er is een groslijst van mogelijke cases gemaakt op basis van input van PS, ambtenaren en projecten die uit de eigen eerste analyse naar voren zijn gekomen.
- Deze lijst is aangevuld met opvallende resultaten uit de analyse van eigendomsgegevens uit de kadastrale registratie. Opvallende resultaten zijn gebieden waar veel percelen in eigendom leken te zijn van de provincie en/of van BBL.
- Voor zover mogelijk is gekeken of er in de te onderzoeken periode van 2007 t/m 2012 ten behoeve van de cases grond verworven is.
- Uit de lijst is vervolgens - in overleg met de Rekenkamer - per provincie een case op het terrein van infrastructuur, een groene en een gebiedsontwikkelingscase geselecteerd. Infrastructuur en groen behoren tot de algemene taken van de provincie en zijn daarmee logische cases. Gebiedsontwikkeling is interessant, omdat grondverwerving daar meer integraal wordt aangepakt.

## Bijlage 2: Relatie normenkader en onderzoeksvragen

Normen	Gerelateerde onderzoeksvragen
1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wat is het beleid voor welke doelen actief grondbeleid wordt ingezet?</li> <li>2. Is er beleid t.a.v. de verwerving dan wel het in bezit houden van ruilgronden?</li> <li>3. Voor welke doelen (inclusief ruilgronden) verwerven de provincies Gelderland en Overijssel grond?</li> </ol>
2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. (a) Wat is de omvang van de grondposities en grondaankopen van de provincies Gelderland en Overijssel, mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden)? En (b) Hoe heeft de boekwaarde van de grondposities zich ontwikkeld?</li> <li>5. Zijn voor wat betreft de doelen de ingenomen grondposities nog actueel?</li> </ol>
3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom het bewaken van het grondverwervingsbudget belegd? <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Wat is het beleid t.a.v. het bepalen en bewaken van het beschikbare budget (financiële middelen, personele capaciteit)?</li> <li>b. Wat is het beleid t.a.v. de te betalen prijs in de onderhandelingen over een concrete aankoop?</li> </ol> </li> <li>9. Wat is de praktijk van bewaking van dit budget in de verschillende provincies t.a.v. het bovenstaande, mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden) waarvoor verworven wordt?</li> </ol>
4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Welke (financiële) risico's zijn verbonden aan de grondverwerving door de provincies?</li> <li>11. Wat is het beleid t.a.v. het beheersen van deze risico's, zowel op project als op portefeuille niveau?</li> <li>12. Hoe wordt in de praktijk dit beleid uitgevoerd door de provincies?</li> </ol>
5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom het gebruik van het grondverwervingsinstrumentarium belegd? <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Wat is het beleid t.a.v. de vraag wanneer wordt besloten een bepaald instrument in te zetten en t.a.v. het gebruik zelf?</li> <li>b. Wat is het beleid t.a.v. de vraag wanneer de provincie of namens de provincie een derde tot verwerving overgaat?</li> <li>c. Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verschillend naar gelang wie tot verwerving overgaat?</li> <li>d. Wat is het beleid t.a.v. het al dan niet inzetten of afstoten van</li> </ol> </li> </ol>

6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.

7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.

8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

ruilgronden?

7. Wat is de praktijk van verwerving in de verschillende provincies t.a.v. het bovenstaande, mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden) waarvoor verworven wordt?
7. Wat is de praktijk van verwerving in de verschillende provincies t.a.v. het bovenstaande (vraag 6), mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden) waarvoor verworven wordt?
9. Wat is de praktijk van bewaking van dit budget in de verschillende provincies t.a.v. het bovenstaande (vraag 8), mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden) waarvoor verworven wordt?
12. Hoe wordt in de praktijk dit beleid (vraag 11) uitgevoerd door de provincies?
13. Hoe is het beleid t.a.v. de informatievoorziening naar GS en PS over grondbezit en grondverwerving ingericht, zowel op project als op portefeuille niveau, rekening houdend met de verschillende doelen?
14. Wat is de praktijk van de informatievoorziening naar GS en PS?
15. Op welke wijze wordt deze informatie beoordeeld door PS in discussie met GS?

# Bijlage 3:

## Geraadpleegde personen en documenten

### Geraadpleegde personen

- De heer Sjak Arts, waarnemend afdelingsmanager Uitvoering Werken
- De heer Harry Boersma, project-/programmaleider bij Natuur& leefomgeving/Team Buiten Gewoon Groen
- Mevrouw Gerry Bulten, DLG projectleider, o.a. Renkums Beekdal
- Mevrouw Karin Buil, grondaankoper, Uitvoering Werken, nu betrokken bij afronding verwerving N322
- Mevrouw Erna Franck, sinds maart 2013 teammanager bij Uitvoering Werken
- Mevrouw Mayke van Haagen, projectleider programma Buiten Gewoon Groen Provincie Gelderland, o.a. IJsselsprong
- Mevrouw Ansjet van Reeuwijk, manager prioritair programma EHS
- De heer Peter Blanken, werkte eerst bij Uitvoering Werken, nu bij concessiebeheer
- De heer André Bosgoed, DLG Financieel Medewerker Beheer
- De heer Robert Duzijn, projectleider IJsselsprong
- De heer Wilco Eekhuis, grondaankoper, Uitvoering Werken
- De heer Jan Markink, Gedeputeerde Provincie Gelderland
- De heer Marcel Nijhof, DLG gronzaken, o.a. betrokken bij Renkums Beekdal
- De heer John Rocks, programmabureau provincie Gelderland
- De heer Ton Steenweg, programma controller, financieel adviseur rondom PMJP/ILG
- De heer Rudy Uwland, adviseur strategie
- De heer Erik Vermeulen, projectmanager, Team PMCB, Afdeling Uitvoeren Werken, projectleider N322
- De heer Fred van de Wart, project-/programmamanager Programma Gelderse Gebiedsontwikkeling/Management
- De heer Gerard Wieland, project-/programmaleider bij Natuur& leefomgeving/Team Buiten Gewoon Groen

### Geraadpleegde documenten

#### *Algemene regelgeving provincie*

- 27-01-2005: Betrokkenheid van Provinciale Staten bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, rechtsgedingen en civiele verdediging
- 25-11-2010: Algemeen reglement mandaat Gelderland 2009
- 01-12-2010: Gemeenschappelijke regeling park Lingezen en Bestuursovereenkomst Park Lingezen van juli 2008

- 04-01-2011: Gemeenschappelijke regeling projectbureau herstructurering tuinbouw Bommelerwaard Provincie Gelderland, gemeenten Zaltbommel, Maasdriel, Rivierenland

#### *Beleidsstukken onderzoeksperiode*

- PS2013-512 Herziening Grondbeleid Gelderland
- PS2012-876 Grond en het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur
- PS2010-506 Betrokkenheid van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei bij de uitvoering van het actieplan
- PS2010-326 Nadere uitwerking actieplan grond fase 2
- PS2010-268 Informatie van Natuurmonumenten over actieplan grond: beleid naar de ruilgronden brengen
- PS2010-209 Nadere uitwerking actieplan grond
- PS2010-72 Nadere informatie over actieplan grond
- PS2009-1030 Actieplan grond (reacties van partners op dit plan: PS2010-250, PS2010-244, PS2010-246, PS2010-40, PS2010-46, PS2010-36, PS2010-37, PS2010-30, PS2010-8 en PS2010-13)
- PS2009-836 Notitie van gedeputeerde H. Keereweer over aankoop Pauze voor grond in de EHS (en reacties PS2010-23, PS2010-18, PS2009-1015)
- PS2009-766 Herstructurering glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard
- PS2008-720 Statenvragen en beantwoording over schadeloosstelling bij EHS
- PS2008-608 Statennotitie Uitvoerende overheid: een actiever en versterkt grondbeleid, gewijzigde versie (eerdere versies: PS2008-414 en PS2009-95, en reactie LTO PS2008-646)
- PS2008-425 Verzoek aan DLG voor aanbieden BBL-grond aan particulieren
- PS2007-320 Nadere uitwerking handelingskader grond
- PS2007-279 Regeling financiële verplichtingen grond ILG
- PS2006-776 Handelingskader Grond 2007

#### *Informatie per case*

De bevindingen uit de cases zijn in de fase van hoor en wederhoor feitelijk gecheckt.

- Diverse via het staten informatiesysteem gepubliceerde beleidsdocumenten
- Diverse ter beschikking gestelde (interne) verslagen en notities
- Geraadpleegde verwervingsdossiers
- Internetbronnen