



Follow-up grondverwerving Gelderland

Bestuurlijke nota

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 drs. M.M.S. Mekeel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw S. Spenkelink, Msc en de heer ir. H.W. de Wolff (TU Delft).

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
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).

Follow-up grondverwerving Gelderland

Bestuurlijke nota

Deventer, juni 2017

Voorwoord

De Rekenkamer Oost-Nederland selecteert jaarlijks een follow-up onderzoek. Dit betekent dat we terugkijken naar de opvolging van de aanbevelingen. Terugkijken om PS inzicht te geven in de mate waarin het besluit dat zij genomen hebben over een onderzoek is opgepakt. Terugkijken om ook het lerend vermogen van Gedeputeerde Staten (GS) en de ambtelijke organisatie te verbeteren. Maar ook terugkijken om zelf van te leren: doen we goede en handzame aanbevelingen. Goed in de zin dat ze leiden tot verbetering van de uitvoering en het openbaar bestuur zonder dat we op de stoel van GS gaan zitten.

Een scherpe lezer van onze rapporten kan zich afvragen of het nog wel nodig is dat de Rekenkamer follow-up onderzoek uitvoert. Sinds 2014 zit er bij elk onderzoek immers de standaard aanbeveling waarin GS gevraagd wordt een jaar na publicatie terug te koppelen hoe het staat met de implementatie van de aanbeveling. In ons jaarverslag vermelden we of hier aan is voldaan en dat blijkt nog wel eens een aandachtspunt. Om te blijven leren van afgerond onderzoek is een follow-up onderzoek dus van belang.

Voor 2017 is het onderwerp grondverwerving geselecteerd omdat we over dit onderwerp een stevige conclusie en veel aanbevelingen hadden geformuleerd in 2013. Conclusies en aanbevelingen die ook door GS werden herkend. Er was werk aan de winkel. Vier jaar later zien we dat GS actief met het onderwerp aan de slag zijn gegaan en de uitkomsten van het onderzoek breder hebben opgepakt dan alleen op basis van ons rapport. Er zijn belangrijke stappen gezet en weliswaar zien we nog de verbeterpunten, maar dit zijn er aanzienlijk minder dan in 2013. Zoals in de meeste organisatie kost de implementatie van nieuw beleid meer tijd en is de praktijk weerbarstig. Mensen zijn gewend aan een bepaalde manier van werken en dat verander je niet zomaar. Naast de praktijk zijn er op papier ook nog verbeteringen mogelijk zodat het beleid op meer punten heldere kaders biedt en het protocol beter aansluit bij de actualiteit.

De Rekenkamer spreekt dank en de waardering uit voor de inzet van de onderzoeker van de TU Delft en de actieve betrokkenheid van vele ambtenaren van de provincie. We verwachten met dit rapport Provinciale Staten tot steun te zijn en volgen de behandeling met belangstelling.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Conclusies en aanbevelingen	6
1.1 Over dit onderzoek.....	6
1.2 Conclusies en aanbevelingen	7
1.3 Verbeteringen in beleid, organisatie en uitvoering doorgevoerd	8
1.4 Grondbeleid biedt niet op alle punten heldere kaders.....	9
1.5 Het protocol en omschrijving werkprocessen zijn niet op alle onderdelen actueel.....	12
1.6 Nieuwe organisatie nog niet volledig geïmplementeerd.....	14
2 Reactie GS	16
Bijlage 1: Samenvatting nota van bevindingen	21
Bijlage 2: Bronnenlijst	25

1 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze bestuurlijke nota de conclusies en aanbevelingen van haar follow-up onderzoek naar de grondverwerving door de provincie Gelderland.

1.1 Over dit onderzoek

In september 2013 publiceerden we ons [rapport](#) 'Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland'. We concludeerden dat de grondverwerving in Gelderland vaak wel, maar niet altijd goed gaat. Het probleem zat hem niet zozeer in de effectiviteit of efficiëntie van de onderzochte projecten. Met name de legitimiteit was een aandachtspunt. We constateerden dat er niet altijd volgens de afgesproken werkwijze en mandaten gewerkt werd en dat de interne richtlijnen en het beleid deels verouderd en aan actualisatie toe waren. De legitimiteit van grondverwerving was volgens ons van belang om een aantal redenen. Ten eerste 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. Ten tweede is zorgvuldig werken van belang richting de grondeigenaar. Tot slot is transparant en controleerbaar werken belangrijk voor zowel PS als GS. We hebben uiteindelijk zestien aanbevelingen geformuleerd waarmee het beleid voor en de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van grondverwerving verbeterd kon worden. In januari 2014 namen PS het besluit de aanbevelingen over te nemen en GS te verzoeken de aanbevelingen te verwerken in het voorstel¹ voor herziening van het grondbeleid.

Gezien onze kritische opmerkingen en het grote aantal aanbevelingen hebben we de Gelderse grondverwerving geselecteerd voor een follow-up onderzoek. Dit betekent dat we kijken naar de opvolging van de aanbevelingen door GS. Bij de keuze speelde mee dat het provinciale grondbezit in 2014 sterk is uitgebreid² en grond daarmee een

¹ Dit voorstel voor herziening van het grondbeleid was voor het voorjaar 2014 gepland.

² Op 1 januari 2014 kreeg de provincie gronden vanuit het Bureau Beheer Landbouwgronden overgedragen. Hiermee breidde het grondbezit van de provincie Gelderland uit van circa 3.700 hectare naar circa 6.200 hectare (uitbreiding met iets minder dan 70%). Inmiddels is een deel van deze gronden weer doorgeleverd aan terreinbeherende organisaties.

belangrijker thema voor de provincie is geworden. In de fractiegesprekken die we hebben gevoerd, werd positief gereageerd op het onderwerp.

1.2 Conclusies en aanbevelingen

Hoofconclusie

De hoofdconclusie uit dit onderzoek:

GS zijn actief aan de slag gegaan met het verbeteren van het beleid, de organisatie en de uitvoering rondom de grondverwerving. Tegelijkertijd biedt het grondbeleid niet op alle punten heldere kaders, zijn het grondprotocol en de Administratieve Organisatie niet op alle onderdelen actueel en is de nieuwe organisatie nog niet volledig geïmplementeerd.

Aanbevelingen

We doen op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen aan PS:

1. Verzoek GS het beleid met betrekking tot grond verder uit te werken. Hierbij gaat het in elk geval om duidelijk te geven over de grondstrategieplannen, de wijze van risicobeheersing, de inhoud van de rapportage aan PS over grond en de budgettering voor grondverwerving als onderdeel van de besluitvorming over projecten en het ter beschikking stellen van financiële middelen.
2. Verzoek GS de organisatie en uitvoering verder te verbeteren door:
 - a. te overwegen het ambtelijk mandaat financieel te begrenzen en het besluit hierover te motiveren,
 - b. het grondprotocol actueel te houden en er op toe te zien dat de ambtelijke organisatie de Administratieve Organisatie actueel houdt en
 - c. ervoor te zorgen dat er wordt gewerkt conform het grondprotocol.
3. Verzoek GS om een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Opbouw

In deze bestuurlijke nota geven we de conclusies en aanbevelingen van ons follow-up onderzoek naar de aanpak van grondverwerving door de provincie Gelderland weer. De onderbouwing in de nota van bevindingen vindt u op onze website. Hierin lichten we bijvoorbeeld ook de opzet van het onderzoek nader toe.

In onderstaande paragrafen werken we de onderdelen van de hoofdconclusie en bijbehorende aanbevelingen verder uit.

Een samenvattend overzicht over de implementatie van de aanbevelingen uit ons onderzoek uit 2013 (op basis van de nota van bevindingen) is te vinden in [bijlage 1](#) van dit rapport.

1.3 Verbeteringen in beleid, organisatie en uitvoering doorgevoerd

GS zijn actief aan de slag gegaan met het verbeteren van de grondverwerving en kozen daarvoor een bredere scope dan alleen de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek. Verbeteringen in beleid zijn het vaststellen van een kaderstellende overzichtsnota grondbeleid en een uniform grondprotocol. Verbeteringen in de organisatie zijn het opzetten van een bezitsregistratie en een cluster grond. Verbeteringen in de uitvoering zijn dat het werken met onafhankelijke taxaties voorafgaand aan de verwerving en toepassing van de RWS-normen bij een deskundigenvergoeding nu standaard lijkt te zijn.

Bredere verbeteringen dan alleen aanbevelingen uit rekenkameronderzoek

GS hebben verbeteringen in het beleid, de organisatie en de uitvoering van de grondverwerving doorgevoerd. Dit deden zij naar aanleiding van het rekenkameronderzoek, de overdracht van gronden van het Bureau Beheer Landbouwgronden en de overname van personeel van de Dienst Landelijk Gebied ten gevolge van de decentralisatie van het natuurbeleid. Voorbeelden van verbeteringen die niet direct een aanbeveling uit het rekenkameronderzoek waren, zijn het opzetten van een bezitsregistratie en het formeren van een cluster grond. Later in deze paragraaf werken wij deze verbeteringen uit.

Verbeteringen beleid: vaststellen kaderstellen overzichtsnota en uniform protocol

PS stelden in mei 2014 het geactualiseerde grondbeleid vast. Met de vaststelling van dit geactualiseerde grondbeleid beschikt de provincie over een nota die over grond in relatie tot alle taken van de provincie gaat. In deze nota zijn de uitgangspunten van het grondbeleid opgenomen. Het gaat daarbij om punten als:

- grond is geen doel maar een middel,
- grondtransacties gebeuren transparant en marktconform en te verkopen grond wordt openbaar aangeboden,
- grondbezit is in beginsel tijdelijk en
- onteigening wordt onder voorwaarden (bij PAS-gebieden) mogelijk bij natuur.

GS hebben aangekondigd het grondbeleid in 2018 weer te gaan actualiseren.

Bij het geactualiseerde grondbeleid hoort een grondprotocol. Dit is april 2014 door GS vastgesteld en gelijktijdig met het grondbeleid aan PS aangeboden. De werkwijze en de instructies in dit protocol hebben betrekking op grondtransacties voor alle beleids-terreinen. Daarmee zijn er uniforme regels vastgelegd bijvoorbeeld wat betreft de betrokkenheid van GS bij grondaankopen, taxaties, de te hanteren normen bij een deskundigenvergoeding³ en dossiervorming.

³ 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. In het protocol staat dat vergoeding voor de kosten van deskundige bijstand wordt toegekend overeenkomstig het besluit 'Vergoeding van kosten deskundige bijstand bij minnelijke grondverwerving' door Rijkswaterstaat en dat afwijkingen gemotiveerd moet worden in een risico-analyse.

Verbeteringen organisatie: door bezitsregistratie en cluster grond meer zicht op grond en meer integraliteit

Behalve in het beleid is er een aantal zaken verbeterd in de organisatie. Het opzetten van een bezitsregistratie is hier een voorbeeld van. De provinciale gronden en opstallen en allerlei kenmerken daarvan (zoals ligging, oppervlakte, status/eigendomssituatie en perceelsplanning⁴ en de financiële waarde) worden in een Geografisch Informatie-systeem vastgelegd. Door de bezitsregistratie hebben GS meer zicht op grond verkregen. Ook draagt de bezitsregistratie bij aan een meer integrale aanpak van de grondverwerving. Dit komt doordat direct inzicht mogelijk is in eventuele grondposities die de provincie al heeft in de omgeving van een project.

De organisatie is ook verbeterd door het opzetten van een apart cluster grond, een onderdeel van de organisatie waar onder meer grondverwerving is gebundeld. Het opzetten van dit cluster heeft bijgedragen aan meer uniformiteit, omdat het de grondtransacties van alle beleidsterreinen doet. Ook draagt het cluster grond bij aan een integrale aanpak van de grondverwerving: het is eenvoudiger om afspraken over die integrale aanpak te maken, omdat kennis op één plek geclusterd is.

Verbeteringen uitvoering: onafhankelijke taxatie vooraf en toepassing RWS-normen lijken standaard

Tot slot lijkt het werken met onafhankelijke taxaties voorafgaand aan de verwerving en toepassing van de normen van Rijkswaterstaat (RWS) bij een deskundigenvergoeding nu standaard te zijn in de uitvoering. Uit ons casusonderzoek⁵ in 2017 blijkt dat voorafgaand aan de aankooponderhandelingen taxaties zijn uitgevoerd door onafhankelijke taxateurs. Dit is van belang zodat de verwerfer weet op basis van wat voor bedrag hij de onderhandelingen in moet gaan. Daarnaast is een taxatie van belang om intern te kunnen onderbouwen dat het onderhandelingsresultaat acceptabel is en zorgvuldig tot stand is gekomen. Verder komt uit ons casusonderzoek dat in alle taxatierapporten wordt verwezen naar de regels van RWS. Er zijn op dit terrein geen afwijkingen in de dossiers gevonden.

1.4 Grondbeleid biedt niet op alle punten heldere kaders

Het grondbeleid biedt niet op alle punten heldere kaders. Zo functioneren de grondstrategieplannen niet als uniform sturingsinstrument, is er geen aandacht voor risicobeheersing in het grondbeleid, zijn er in het grondbeleid geen afspraken met PS gemaakt over de inhoud van informatievoorziening en is er weinig inzicht in de grondverwervingskosten van projecten.

⁴ Met perceelsplanning wordt bedoeld wat de bestemming van de grond gaat zijn; de reden waarom grond is verworven.

⁵ In het casusonderzoek in 2017 zijn drie projecten onderzocht, te weten: Rondweg Voorthuizen, Rondweg Voorst en Rijnstrangen. Meer informatie over de casusselectie en een beschrijving van de cases is te vinden in bijlage 1 respectievelijk bijlage 2 van de nota van bevindingen.

Grondstrategieplannen functioneren niet als uniform sturingsinstrument

Een belangrijk onderdeel van het grondbeleid zijn de grondstrategieplannen⁶. Hierin dient te staan hoe / met welke vorm van grondbeleid de gestelde doelen bereikt moeten gaan worden. In het beleid staat niet op welk niveau deze plannen vastgelegd dienen te worden (kan zowel voor een heel beleidsveld als op projectbasis). Ook staat er niet in wie deze plannen dienen vast te stellen. Er is dus veel ruimte voor de invulling van grondstrategieplannen. Dit zien we terug in de praktijk waarin het karakter van de plannen verschilt per programma en ook de rol van PS is verschillend is geweest. Zo hebben PS:

- het grondstrategieplan voor het programma Land- en Tuinbouw vastgesteld,
- het grondstrategieplan voor het programma Natuur & Landschap ontvangen voor overleg,
- het grondstrategieplan voor het programma Mobiliteit ontvangen ter kennisname en
- het grondstrategieplan voor (de verkoop van gronden van) Park Lingezegen niet ontvangen.

Niet uit alle documenten werd (direct of geheel) duidelijk dat het ging om het grondstrategieplan van betreffend beleidsterrein⁷. Meer eenduidigheid over wat verwacht mag worden van de grondstrategieplannen is volgens ons belangrijk, juist omdat de plannen een belangrijk onderdeel van het beleid zijn.

Geen aandacht voor risicobeheersing in grondbeleid

In het grondbeleid staat niets over risicobeheersing terwijl grondbezit wel specifieke risico's met zich meebrengt, zoals:

- het risico dat een project niet doorgaat,
- de risico's van waardevermindering van aangekochte ruilgronden en restgronden en
- het risico van oplopende kosten voor tijdelijk beheer als gronden langer in bezit zijn van de provincie dan gepland.

De (mogelijke) aanwezigheid van dergelijke specifieke risico's maakt dat alleen een algemene nota over risicomangement en weerstandsvermogen volgens ons niet afdoende is, maar dat extra aandacht voor risicobeheersing in de nota grondbeleid gerechtvaardigd is.

Voor de risicobeheersing is ook de mandatering van belang. In het protocol is vastgelegd wanneer een aankoopovereenkomst voor gronden en opstallen aan GS moet worden voorgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om een afwijking van het protocol, bij grote (meer dan 5%) verschillen tussen de eerste en tweede taxatie of een aankoop die naar mening van de verantwoordelijk manager politiek gevoelig is. In het protocol is niet

⁶ Het grondstrategieplan wordt (naast het cluster grond, het protocol en de bezitsregistratie) één van de onderdelen voor een effectief en efficiënt grondbeleid in de uitvoering genoemd (Bron: Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014, p. 6).

⁷ In het Statenvoorstel Investeringskrediet strategische grondaankopen kavelruil (PS2013-930) wordt niet genoemd dat dit beschouwd wordt als grondstrategieplan voor het programma Land- en Tuinbouw. Uit de Realisatiestrategie Natuur en Landschap (PS2013-515) wordt niet direct / geheel duidelijk dat die het grondstrategieplan voor het programma Natuur en Landschap is. Dit komt doordat in de realisatiestrategie zelf wordt verwezen naar een grondstrategieplan dat voor de zomer 2013 aan GS zou worden aangeboden.

geregeld dat GS of PS⁸ bij een grondtransactie vanaf een bepaald bedrag betrokken moeten worden. Met andere woorden: er ligt geen financiële begrenzing op het ambtelijk mandaat. In de praktijk kan dit betekenen dat een besluit over een grondaankoop van € 3,2 miljoen ambtelijk kan worden genomen. Ten tijde van het onderzoek in 2013 gold nog wel dat voor groene projecten bij een verwerving van meer dan € 1 miljoen een akkoord/besluit van GS vereist was. Bij een verwerving voor een infrastructureel project hoefde dit toen ook al niet. Wij achten het in het kader van de uniformiteit positief dat de mandateringsregels voor de diverse beleidsterreinen nu gelijk zijn. Echter, we vinden het met name in het kader van de risicobeheersing opvallend dat de financiële begrenzing van het ambtelijk mandaat is losgelaten. Uit het protocol wordt niet duidelijk wat de afwegingen van GS hiervoor waren.

Provincies hebben ambtelijk mandaat grondaankopen verschillend geregeld

In den lande blijken provincies verschillend met het ambtelijk mandaat om te gaan. Er zijn provincies die dit hetzelfde hebben geregeld als Gelderland, maar er zijn ook provincies waar het ambtelijk mandaat tot € 250.000, tot € 1 mln. of tot € 2 mln. gaat⁹.

Geen afspraken in grondbeleid over inhoud informatievoorziening PS

Zoals we in de inleiding al aangaven, is er op het gebied van grond de afgelopen jaren veel veranderd. PS zijn over de belangrijkste ontwikkelingen goed geïnformeerd. Echter, het zicht van PS op het provinciale grondbezit en de bijbehorende risico's en de voortgang van de grondverwerving van projecten is onvoldoende. Wel zagen we dat PS geïnformeerd zijn over de landelijke voortgangsrapportages natuur¹⁰. Hierin is onder andere per provincie informatie opgenomen over hoeveel hectare grond van het natuurnetwerk verworven, ingericht en in beheer is. In het grondbeleid zijn ook geen afspraken gemaakt over de inhoud van de informatievoorziening over grond aan PS. In het grondprotocol staat wel dat PS tweemaal per jaar een overzicht van grond van GS zouden ontvangen. Echter, die zijn tot op heden niet gemaakt. Bij de Voorjaarsnota 2017 wordt dit overzicht voor het eerst aan PS gepresenteerd.

Weinig zicht in kosten grondverwerving en ruilgrond bij projecten ondanks instructie grondprotocol

Bij de besluiten die aan PS worden voorgelegd om financiële middelen ter beschikking te stellen aan projecten, wordt weinig inzicht gegeven in de begrote kosten voor grondverwerving. Het betreft zowel de kosten van grond die nodig is voor de realisatie

⁸ In het besluit 'Betrokkenheid van PS bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, rechtsgedingen en civiele verdediging' (PS2004-856) staat wanneer PS besluit. Concreet gaat het bijvoorbeeld om het afsluiten van een overeenkomst van meer dan € 1 mln. waarbij er geen sprake is van de uitvoering van een PS-besluit of een medebewindstaak.

⁹ Een snelle inventarisatie bij een aantal provincies liet zien dat de provincies Zeeland en Limburg hetzelfde omgaan met mandaat bij grondaankopen als de provincie Gelderland. De provincie Zuid-Holland kent een ambtelijk mandaat tot € 250.000, bij meer dan € 250.000 beslissen twee GS-leden en het volledige College kijkt naar politiek gevoelige aankopen. De provincie Noord-Holland kent een ambtelijk mandaat tot € 1 mln., van € 1 tot € 2 mln. besluit de portefeuillehouder en naar grondaankopen van meer dan € 2 mln. en anticiperende grondaankopen kijkt het volledige college. Bij provincie Overijssel ligt de grens van het ambtelijk mandaat op € 2 mln.

¹⁰ Zie PS2015-663 Statenbrief Eerste resultaten uitvoering Natuurpact en PS2016-734 Statenbrief Voortgang opgave Gelders Natuurnetwerk 2011-2016.

van het project als eventuele ruilgrond die verworven kan worden in de omgeving van een project om de verwervingsonderhandelingen sneller succesvol te maken.

In het protocol is bovendien de instructie opgenomen dat bij een voorstel voor financiële middelen voor een project met grondtransacties moet worden aangegeven of en onder welke voorwaarden het verwervingsbudget mag worden aangewend ten behoeve van ruilgrond. Dit gebeurt nu niet. Het gebrek aan inzicht in de grondverwervingskosten maakt het niet goed mogelijk om systematisch te rapporteren over de financiële stand van zaken van de grondverwerving (zie bovenstaande alinea).

Aanbevelingen

1. In aansluiting op de aangekondigde actualisatie van het grondbeleid bevelen we aan GS te verzoeken het grondbeleid verder uit te werken. Hierbij gaat het in elk geval om duidelijkheid te geven over:
 - de grondstrategieplannen (waarbij deze minimaal op hetzelfde niveau vastgesteld zouden moeten worden en inhoudelijk vergelijkbaar zouden moeten zijn zodat deze een uniform en herkenbaar instrument worden)
 - de wijze van risicobeheersing,
 - de inhoud van de rapportage aan PS over grond (waarbij minimaal een totaaloverzicht van het grondbezit en de bijbehorende risico's verstrekt wordt en aandacht is voor de voortgang van de grondverwerving) en
 - de budgettering voor grondverwerving als onderdeel van de besluitvorming over projecten en het ter beschikking stellen van financiële middelen.
- 2a. Verzoek GS te overwegen het ambtelijk mandaat financieel te begrenzen en hun besluit hierover te motiveren.

12

1.5 Het protocol en omschrijving werkprocessen zijn niet op alle onderdelen actueel

Het grondprotocol en de Administratieve Organisatie (AO, ambtelijke omschrijving werkprocessen) zijn niet op alle onderdelen actueel. Zo is het protocol niet actueel vanwege ontwikkelingen in de wet- en regelgeving (bv. onteigening). Ook de nieuwe rol van grondcontroller niet duidelijk uitgewerkt. Tot slot is in het protocol niet vastgelegd dat het logboek en de checklist (een document waaruit blijkt dat gewerkt wordt conform de AO) in het dossier opgenomen moeten worden.

Het grondprotocol is in april 2014 door GS vastgesteld, maar als gevolg van nieuwe ontwikkelingen op onderdelen al niet meer actueel. Dit geldt ook voor de Administratieve Organisatie (AO). Hierin zijn de werkprocessen van de afdeling Uitvoering Werken beschreven. Het cluster grond is onderdeel van deze afdeling en het aankopen van grond is één van de beschreven processen. De provincie geeft aan dat er bewust voor gekozen het protocol niet te vaak te herzien. De actualisatie van het protocol wordt waarschijnlijk gelijktijdig met die van het grondbeleid opgepakt (staat

gepland in 2018). Het AO Uitvoering Werken is wel vaker aangepast, maar is desondanks niet actueel. Wij menen dat een actueel protocol en AO van groot belang is, omdat het vastleggen van de werkwijze, instructies en processen handvatten geeft voor de uitvoering van grondtransacties en de rol- en taakverdeling tussen de verschillende betrokken organisatieonderdelen.

Een aantal specifieke zaken die we constateerden:

- *Protocol niet actueel door ontwikkelingen wet- en regelgeving*

De provinciale organisatie is zich bewust dat het protocol door ontwikkelingen in de wet- en regelgeving op onderdelen niet actueel meer is. Er wordt bijvoorbeeld voor onteigening verwezen naar een verouderde handleiding van Rijkswaterstaat.

- *Rol grondcontroller niet duidelijk uitgewerkt*

In september 2015 heeft de afdeling Financiën een persoon aangewezen om de rol van grondcontroller in te vullen. De intentie was dat betreffende persoon een totaaloverzicht van grond (control en risico's) op concern-niveau ontwikkelt en van daaruit kan kijken hoe de organisatie met grond kan omgaan. We constateren dat deze rol van grondcontroller nog niet duidelijk is uitgewerkt. We zien deze bijvoorbeeld niet terug in het protocol en deze is ook niet consequent opgenomen in het AO. Uit gesprekken blijkt dat de rol van grondcontroller in de praktijk bij de programma's anders wordt ingevuld. Zo is de rol van grondcontroller bij programma Natuur & Landschap bijvoorbeeld groter dan bij Mobiliteit.

- *Niet in protocol vastgelegd dat logboek en checklist in protocol moeten zitten*

Bij de provincie is er een vast invulformulier voor een logboek¹¹ beschikbaar. In het protocol staat niet dat dit logboek in het dossier moet zijn opgenomen. In de praktijk blijkt het logboek ook niet in alle dossiers aanwezig en de aanwezige logboeken waren (grotendeels) incompleet of leeg. Wij zien een logboek als relevant alleen al voor het geval van (langdurige) afwezigheid van functionarissen. Anderen binnen de organisatie kunnen dan eventuele taken overnemen. Daarnaast levert een logboek een bijdrage aan de onderbouwing van het onderhandelingsproces doordat het dwingt tot systematische dossieropbouw (dient als 'kapstok').

In de AO wordt ingegaan op rollen en verantwoordelijkheden bij verschillende stappen in het aankoopproces. Zodoende hoeft dit niet ook in het grondprotocol te staan. Wat volgens ons wel mist in het protocol is dat in het dossier documentatie moet zijn opgenomen waaruit blijkt dat conform de AO is gewerkt. Wij troffen in de praktijk wel een checklist in dossiers aan, maar die verwees niet naar de AO en liet dus ook niet zien dat conform de AO gewerkt was. In gesprekken ten behoeve van ons onderzoek kregen we een nieuwe checklist te zien die hier wel aan voldeed, maar die werd in de praktijk nog niet gehanteerd. En bovendien staat momenteel nog niet in het protocol dat dit document in het dossier moet zijn opgenomen.

¹¹ In een logboek geeft de aankoper chronologisch aan welke contacten hebben plaats-gevonden, wat daar uit is gekomen, welke afspraken zijn gemaakt, welke vervolgacties hier uit voortkomen en dergelijke.

Aanbeveling

- 2b. Verzoek GS om het grondprotocol actueel te houden en er op toe te zien dat de ambtelijke organisatie de AO Uitvoering Werken actueel houdt. Het gaat de eerstvolgende keer in ieder geval om actualisatie wat betreft ontwikkelingen in de wet- en regelgeving (bv. onteigening), de organisatie (bv. de rol van de grondcontroller) en de werkwijze (bv. checklist werken conform AO en logboek). Om actueel te blijven is frequentere actualisatie van het protocol nodig dan, zoals nu beoogd, eens in de vier jaar.

1.6 Nieuwe organisatie nog niet volledig geïmplementeerd

De nieuwe organisatie is nog niet volledig geïmplementeerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit dat de rol van grondcontroller nog niet bij alle programma's duidelijk wordt ingevuld, de werkwijze rondom de opdrachten aan het cluster grond per programma verschilt en het grondprotocol niet consequent wordt toegepast.

We concluderen dat de nieuwe organisatie nog niet volledig is geïmplementeerd. Dit blijkt uit een aantal zaken:

- *Rol grondcontroller niet bij alle programma's duidelijk ingevuld*
Eerder is reeds genoemd dat de rol van de grondcontroller in de praktijk niet bij elk programma duidelijk wordt ingevuld. Zo wordt deze wel duidelijk ingevuld bij het programma Natuur & Landschap (bv. door aanwezigheid bij het overleg casuïstiek grond, kijken naar GS-brieven bij afwijkingen van het protocol), maar niet als zodanig bij het programma Mobiliteit.
- *Werkwijze grondstrategieopdrachten verschilt per programma*
Dit punt gaat over de zogenoemde (grondstrategie)opdrachten. Volgens het grondbeleid worden op basis van de grondstrategieopdrachten aan het cluster grond verstrekt. Wij constateren dat de werkwijze rondom deze opdrachten verschilt per programma. Zo maakt het programma Natuur & Landschap bijvoorbeeld separate grondstrategieopdrachten en is er bij het programma Mobiliteit sprake van een brede opdracht waar grond een onderdeel van is.
- *Grondprotocol niet op alle punten consequent toegepast*
Tot slot wordt het grondprotocol nog niet op alle punten consequent toegepast. Uit het casuonderzoek bleek bijvoorbeeld dat niet voor alle transacties de vereiste documenten aanwezig waren in het dossier. Zo misten de risicoanalyses en ontbraken de opdrachten voor transacties. Een risicoanalyse is onder andere voorgeschreven als er een tweede taxatie nodig is geweest, omdat op basis van de oorspronkelijke taxatie niet binnen een marge van 5% tot overeenstemming kan worden gekomen. De verleende opdrachten aan de taxateurs moeten volgens het protocol in alle dossiers zij opgenomen. Daarnaast bleek bijvoorbeeld, zoals eerder

al aangegeven, dat het overzicht van grond dat tweemaal per jaar aan GS verstrekt zou worden (die zij weer ter beschikking zouden stellen aan PS) tot op heden niet werd gemaakt.

Aanbeveling

2c. Verzoek GS om ervoor te zorgen dat er wordt gewerkt conform het grondprotocol.

2 Reactie GS

Geachte heer Mekel,

Op 31 mei 2017 heeft u ons het rapport “Follow-up grondverwerving Gelderland” toegestuurd. U hebt ons verzocht uiterlijk 21 juni 2017 een schriftelijke reactie te geven op uw bestuurlijke nota. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek.

Algemeen

Wij zijn content met uw conclusie dat in het dossier Grond verbeteringen zijn doorgevoerd zowel in beleid, als in organisatie en uitvoering. Dat sluit naadloos aan bij onze perceptie dat wij in dit dossier onze verantwoordelijkheid hebben genomen en dat voortvarend hebben opgepakt. Was dit dossier enkele jaren geleden nog nagenoeg exclusief het domein van de sector Mobiliteit (voor aanleg van wegen of fietspaden), dat werd anders door de afspraken over Natuur in de Bestuursovereenkomst van 2013. Vanaf dat moment is onze aanpak meer integraal over de sectoren heen vorm gegeven. Daarbij hebben wij uiteraard de 16 aanbevelingen van uw Rekenkamerrapport uit 2013 betrokken en er zijn meer activiteiten noodzakelijk gebleken en gerealiseerd. Daar maakt u ook melding van in uw rapport.

Anderzijds stemmen wij in met uw constatering dat de provincie nog niet klaar is met het ontwikkelen van het gronddossier. Zo kunnen de kaders in het grondbeleid worden verhelderd, het grondprotocol geactualiseerd en is er ruimte voor volledige implementatie van de nieuwe organisatie. Hierover formuleert u een tweetal inhoudelijke aanbevelingen (zie hierna).

Groeiproces

Wij hebben, als start voor de nieuwe ontwikkelingen in het dossier Grond, Provinciale Staten in 2014 een geactualiseerde nota Grondbeleid voorgelegd inclusief een gedetailleerd grondprotocol. Het doel van de actualisatie was het creëren van een slagvaardiger en flexibel grondbeleid. Het belangrijkste uitgangspunt is dat grondbezit nooit een doel op zich is, maar een middel tot doelrealisatie. De realisatie van maatschappelijke opgaven is daarmee bepalend voor de inzet van grond. Voor de

transacties is daarin onder meer vastgelegd dat deze transparant en marktconform verlopen en dat bij verkoop de grond openbaar wordt aangeboden.

Daarna hebben wij ingrijpende vervolgprojecten uitgevoerd zoals de overname van de werkzaamheden van Dienst Landelijk Gebied, overname van 2.500 hectare grond van het Rijk, de opzet van het Cluster Grond en de implementatie van een bezitsregistratie. Werkende weg is gebleken dat niet-voorzien elementen van meerwaarde bleken en door ons zijn toegepast. Maar aan de andere kant bleek ook dat enkele regels leidden tot administratieve last zonder meerwaarde en die daardoor een andere invulling hebben gekregen. Bij de uitwerking zijn zo verschillen ontstaan met wat eerder werd gedacht in de nota Grondbeleid en het grondprotocol. Wij beschouwen dat als inherent aan een dergelijk proces. Nu de deelprojecten inrichting Cluster Grond en implementatie bezitsregistratie zijn afgerond is het ook het moment om de balans op te maken en te kijken of nog een verdere optimalisatieslag in de samenhang doorgevoerd kan worden. Bijvoorbeeld of de beleidsafstemming optimaal is, of de processen nog steeds goed lopen, of we de goede rollen onderscheiden etc.

Ook de informatievoorziening aan Provinciale Staten is een zoekproces geweest met een groei in kwaliteit. De informatie over grond is bijvoorbeeld verstrekt als onderdeel van beleidsnota's, separate statenvoorstellen, voortgangsrapportages en in de documenten bij de P&C-cyclus zoals begroting en jaarrekening. Wij realiseren ons dat het in de tijd gezien is gegroeid maar dat het per beleidsveld nog verschillend van aard is. Het groeiproces in deze is ook het logisch gevolg van de gestage completering van de bezitsregistratie waarna ook voor ons college het inzicht toenam wat wij vervolgens weer konden voorleggen aan Provinciale Staten. Het transactie-overzicht bij de Voorjaarsnota 2017 is het sluitstuk in deze.

Wij verwachten dat Provinciale Staten primair informatie willen hebben over de maatschappelijke doelen en in de tweede plaats over de instrumenten en middelen. Grond is immers in alle gevallen een middel voor realisatie van achterliggende maatschappelijke opgaven. Ons college is voornemens een geactualiseerde nota Grondbeleid (zie volgende paragraaf) aan de Staten voor te leggen met een voorstel voor de uiteindelijke informatievoorziening richting Provinciale Staten.

Nota Grondbeleid

Bij de vaststelling van het grondbeleid in 2014 hebben wij aangekondigd het grondbeleid in 2018 te actualiseren. De achtergrond hiervan was om de ervaringen sinds 2014 te verwerken en de verwachting dat de nieuwe Omgevingswet medio 2018 van kracht zou worden. Nu de Omgevingswet later van kracht wordt wachten we daar niet op en gaan op korte termijn de nota Grondbeleid actualiseren. Bij de actualisatie staat ons voor ogen het grondbeleid te versterken als sturingsinstrumentarium en het niet te laten bij een verantwoordingsinstrumentarium. We gaan daarbij uit van een zoveel mogelijke uniforme werkwijze zodat het een herkenbaar instrument wordt, dat voor alle betrokkenen transparant is in de werking en dat het betrouwbaar is omdat het steeds hetzelfde werkt. Met het oog daarop komen uw aanbevelingen op een uitgelezen moment en wij zullen deze nuttig kunnen gebruiken bij onze actualisatie.

Wij willen voorkomen dat er op onderdelen een administratieve last zou ontstaan zonder meerwaarde. Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan de grondstrategieplannen. Globaal gesproken zijn er drie sectoren te onderscheiden met een uiteenlopende achtergrond.

- Voor Mobiliteit is grondbeleid/verwerving vanouds een bekend proces en als de benodigde grond is verworven en vervolgens de weg/fietspad is aangelegd, dan volgt de onderhoudsfase waarin er in principe geen grondtransacties meer plaatsvinden.
- Voor Natuur en Landschap ligt dat complexer. De taak was voor 2007 een regionale regiefunctie, van 2007 tot 2014 is die taak verbreed tot opdrachtgever voor Dienst Landelijk Gebied en sinds 2015 zijn wij direct verantwoordelijk voor de gehele taak inclusief de realisatie. Voor de grond die in 2015 door Bureau Beheer Landbouwgronden is overgedragen geldt dat, om de natuurdoelstelling te halen, nog grond verworven zal moeten worden maar ook veel grond verkocht zal moeten worden om de nieuwe aankopen en ook de inrichting van de nieuwe natuur te bekostigen. Uiteindelijk is de provincie deze grond weer kwijt en is er genoeg geld gegenereerd om te voldoen aan de natuurdoelstelling. Het is een tijdelijke taak die in de tussenliggende tijd uiteraard wel goed georganiseerd moet worden.
- Voor gebiedsontwikkeling geldt dat het veelal specifieke projecten zijn die maatwerk vereisen.

Deze drie sectoren komen in het proces bij elkaar bij het Cluster Grond waarna de uitvoering volgens de uniforme standaarden (de AO) van het Cluster Grond plaatsvindt. Gedachtig aan de diversiteit van de achterliggende doelstellingen in de beleidsvelden zullen we de instrumenten verder ontwikkelen. Kortom onze inzet is uniformiteit waar mogelijk en maatwerk waar nodig. Als we in de actualisatie tot de conclusie komen dat in de ene sector een andere werkwijze nodig is dan in een andere, zullen we dat ook verankeren.

Aanbevelingen

U doet in het rapport twee inhoudelijke en één procedurele aanbeveling aan Provinciale Staten.

1. *Verzoek GS het beleid met betrekking tot grond verder uit te werken. Hierbij gaat het in elk geval om duidelijk te geven over de grondstrategieplannen, de wijze van risicobeheersing, de inhoud van de rapportage aan PS over grond en de budgettering voor grondverwerving als onderdeel van de besluitvorming over projecten en het ter beschikking stellen van financiële middelen.*
2. *Verzoek GS de organisatie en uitvoering verder te verbeteren door:*
 - a. *te overwegen het ambtelijk mandaat financieel te begrenzen en het besluit hierover te motiveren,*
 - b. *het grondprotocol actueel te houden en er op toe te zien dat de ambtelijke organisatie de Administratieve Organisatie actueel houdt en*
 - c. *ervoor te zorgen dat er wordt gewerkt conform het grondprotocol.*
3. *Verzoek GS om een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.*

De eerste aanbeveling heeft betrekking op het grondbeleid zelf, de tweede op enkele verbeteraspecten in de organisatie en de uitvoering. Met inachtneming van het bovenstaande kunnen wij de aanbevelingen onderschrijven en nader uitwerken in de actualisatie van de nota Grondbeleid. Wij verwachten dit in het voorjaar van 2018 aan Provinciale Staten aan te bieden.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Gelderland

Bijlagen

Bijlage 1: Samenvatting nota van bevindingen

Onderdeel	Aanbeveling	Toelichting
Beleid	<p>1. Groene doelen en actief grondbeleid: geen automatisme 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.</p> <p>2. Duidelijke kaders voor het beleid 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ambtelijk werd aangegeven dat er een "ladder" van grondstappen gehanteerd wordt, waarbij er begonnen wordt met instrumenten die de minste gevolgen hebben voor de grondeigenaar en onteigening de laatste optie is. Die ladder is niet vastgesteld door PS via het grondbeleid of door GS via het grondstrategieplan voor Natuur & Landschap, wel wordt in algemene zin aangegeven dat onteigening pas als laatste instrument in beeld komt (bij PAS-gebieden). Specifiek voor het herstel en ontwikkeling van de natte landnatuur en de daarmee samenhangende grondverwerving is wel een ladder vastgesteld. In het grondbeleid wordt voor de inzet van instrumenten en onder welke condities dat gebeurt verwezen naar de grondstrategieplannen. In het grondstrategieplan Natuur & Landschap is de verwerving door andere partijen en vrijwillige verwerving als voorkeur opgenomen en de inzet van onteigening pas nadat andere instrumenten niet effectief bleken. Zelfrealisatie is als optie genoemd. In de grondstrategieopdrachten van het programma Natuur & Landschap aan het cluster grond noemt het programma veelal welke instrumenten ingezet mogen worden bij het betreffende project. In sommige plannen staat expliciet genoemd dat het vrijwillig verkrijgen van gronden de voorkeur heeft. In de overlegnotitie uit mei 2015 aan PS over de inzet van inpassingsplannen en onteigening bij de uitvoering van PAS-herstelmaatregelen staat in welke volgorde instrumenten ingezet worden bij PAS-gronden. Uit de brief wordt duidelijk dat vrijwilligheid voorop staat en dat onvrijwillige vernatting, gedoogplicht en onteigening laatste mogelijkheden zijn. PS stelden in mei 2014 de actualisatie van het grondbeleid vast. Het beleid bevat aspecten die de uniformiteit bevorderen zoals het grondprotocol, het cluster grond en de bezitsregistratie. Zaken die nog verschillen tussen programma's (dus niet uniform) zijn: het karakter van de grondstrategieplannen, de werkwijze rondom opdrachten aan het cluster grond en de invulling van de rol van grondcontroller. In het grondbeleid is er in algemene zin aandacht voor de operationele kant van de grondverwerving maar de uitwerking in het beleid is beperkt. Zo wordt: <ul style="list-style-type: none"> voor de inzet van instrumenten en onder welke condities de instrumenten worden toegepast verwezen naar grondstrategieplannen; er weinig concreets vermeld over het sturen op efficiëntie en de risicobeheersing; er wel vermeld dat PS geïnformeerd worden over het gevoerde grondbeleid via de P&C-cyclus maar er staat niet in welke informatie wordt verstrekt. In het grondprotocol is een aantal operationele punten verder uitgewerkt maar dit wordt niet vastgesteld door PS (zijn ze wel over geïnformeerd).
Effectiviteit	<p>3. Beschikbaarheid onteigening opnieuw overwegen 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,</p>	<ul style="list-style-type: none"> De provincie overweegt waardering volgens de onteigeningssystematiek (volledige schadeloosstelling) op verschillende beleidsterreinen en past deze waar mogelijk toe.

het niet doorgaan van een project, of een te hoge aankoopprijs die spanning oplevert met de regels voor staatssteun.

4. Grondverwerving soms integraler aanpakken

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.

Efficiëntie

5. Meer aandacht voor begroting grondverwervingskosten

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.

6. Ruilgrond in begroting opnemen

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.

7. Zakelijke benadering bij inhuren derden

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.

Bevindingen natuur

- PS stemden bij de actualisatie van het grondbeleid in 2014 in met de inzet van onteigening om indien noodzakelijk PAS-gronden beschikbaar te krijgen voor inrichting.
- Eerder zijn PS in 2013 via de Statennotitie Realisatiestrategie Natuur & Landschap geïnformeerd over de mogelijke inzet van onteigening in PAS-gebieden. In de commissie is dit punt expliciet besproken.
- Onteigening is in de praktijk nog niet ingezet bij PAS-gebieden. In april 2017 zijn PS geïnformeerd over de start van het opstellen van zes inpassingsplannen voor PAS-maatregelen. Daarmee kan waar nodig een grondslag gecreëerd worden voor de inzet van onteigening.

Bevindingen mobiliteit

- In het grondstrategieplan mobiliteit in de Meerjaren Investeringsagenda Mobiliteit (MIAM) wordt uitgegaan dat onteigening bij mobiliteitsprojecten altijd in beeld kan komen. Dit is ook doorvertaald in de beschrijving van de werkprocessen.
- Bij beide infrastructurele projecten uit het casuonderzoek hebben PS een besluit genomen voor onteigening.
- **Beleid:** In het geactualiseerde grondbeleid is de invulling van het begrip gebiedsontwikkeling niet meegenomen. Er is één keer een integraal grondstrategieplan voor een gebiedsontwikkelingsproject gemaakt (terwijl er in 2015-2016 voor vier projecten grond is verworven).
- **Praktijk:** In het casuonderzoek waren er twee projecten waar een meer integrale aanpak van grondverwerving aan de orde was. Twee factoren waren hierbij van belang. Ten eerste de bezitsregistratie: hierdoor is er direct inzicht mogelijk in eventuele grondposities die de provincie al heeft ingenomen in de omgeving van een project. Ten tweede het samenbrengen van grontaken binnen het cluster grond: hierdoor is het eenvoudiger geworden om afspraken te maken over een evt. integrale benadering.

- Grondstrategieplannen worden veelal niet per project, maar voor een geheel programma vastgesteld.
- De grondstrategieplannen zijn bijna allemaal te algemeen om een specifieke begroting (met een onderbouwing van het verwervingsbudget en een aparte budgettering voor de kosten voor derden) te bevatten. In de grondstrategie-opdrachten van het programma Natuur & Landschap staat o.a. een onderbouwing van het verwervingsbudget en de kosten voor het cluster grond (niet de kosten voor derden). Voor infrastructurele projecten wordt via de MIAM alleen een totaalbedrag begroot.
- De vastgestelde grondstrategieplannen zijn tot op heden niet geactualiseerd.

- **Beleid en protocol:** In het geactualiseerde grondbeleid staat niets over ruilgrond. Hetzelfde geldt voor het grondstrategieplan voor mobiliteit. In het protocol staat dat bij een voorstel aan PS om financiële middelen beschikbaar te stellen voor een plan/project waarbij voor de uitvoering grondtransacties nodig zijn, aangegeven moet worden of en onder welke voorwaarden het verwervingsbudget mag worden aangewend voor ruilgrond.
- **Praktijk:** De financiële middelen voor een infrastructurele project worden via de reguliere begrotingscyclus, de Meerjaren Investeringsagenda Mobiliteit, beschikbaar gesteld. In de MIAM wordt een totaalbedrag aan PS voorgelegd ter besluitvormingen niet (conform protocol) met een uitsplitsing naar verwervingsbudget en daarbinnen budget voor ruilgrond.

- In het protocol is opgenomen dat een verantwoordelijk manager in een plan/project moet aangegeven of hij voor transacties derden inschakelt en welk budget maximaal voor het inschakelen van derden beschikbaar is.
- Er is een apart hoofdstuk in het protocol gewijd aan het geven van instructies voor overeenkomsten met gronden en opstellen die een derde in opdracht van of namens de provincie aangaat. Er is daarbij aandacht voor de opdracht-verstrekking, de besluitvorming over het aangaan van een overeenkomst en de verantwoording.

Legitimiteit

8. Grondstrategieplannen voor elk project door GS vaststellen

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.

9. Actuele protocollen vaststellen

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.

10. Mandateringsregelingen uniformeren

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.

11. Nakoming interne regels

Draag er zorg voor dat de provinciale verwerfers 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.

12. Onafhankelijke taxatie vóór grondverwerving

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.

13. Checks and balances op onderhandelingsresultaat

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.

14. Deskundigenvergoeding beter onderbouwen

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.

- De grondstrategieplannen zijn wel onderdeel van het grondbeleid, maar in het beleid staat niet dat er per project een grondstrategieplan wordt gemaakt (mag ook per beleidsveld), wie ze vaststelt, dat ze jaarlijks geactualiseerd worden (pas als 'de omstandigheden om actualisatie vragen') en dat bijstellingen van het budget aan PS gerapporteerd worden.
- PS zijn over twee van deze punten expliciet geïnformeerd, namelijk dat een grondstrategieplan niet altijd op projectniveau maar ook op beleidsniveau kan worden vastgesteld en dan grondstrategieplannen niet jaarlijks worden geactualiseerd.
- GS stelden in april 2014 een grondprotocol vast. PS zijn hier in mei 2014 over geïnformeerd.
- De organisatie is zich ervan bewust dat door ontwikkelingen in de wet- en regelgeving het protocol op onderdelen niet meer actueel is, maar er is niet voor gekozen te vaak te herzien. De actualisatie van het protocol wordt waarschijnlijk gelijktijdig met die van het grondbeleid opgepakt (die laatste staat gepland in 2018).
- Met de vaststelling van het grondprotocol (van toepassing op transacties op alle beleidsterreinen) en de AO (hierin staan werkprocessen van de afdeling Uitvoering Werken waaronder het cluster grond) zijn de mandateringsregels geüniformeerd.
- Uit casusonderzoek bij drie projecten blijkt dat de interne regels over dossiervorming deels worden nagekomen, die over taxaties en onderbouwing deskundigenvergoeding/werken volgens RWS-norm zijn nagekomen.
- Er zijn enkele zaken die de borging van het nakomen van de interne regels ten goede komen bijvoorbeeld de nieuwe checklist (met parafen voor de stappen) die het cluster grond gebruikt en de rol die de grondcontroller (m.n. bij het programma Natuur & Landschap) speelt.
- **Protocol:** In het protocol staat dat de provincie alleen gronden en opstallen koopt waarvoor voorafgaand aan de onderhandelingen een taxatie is uitgevoerd die voldoet aan de instructie voor taxatie. In die instructie staat o.a. dat vóór de aan- of verkooponderhandelingen een taxatie door één of meer onafhankelijke taxateurs van onroerend moet zijn verricht. Ook staat erin dat om de onafhankelijkheid te waarborgen aan een taxateur geen orders worden gegeven m.b.t. het resultaat van de taxatie en dat deze niet deelneemt aan de onderhandelingen.
- **Praktijk:** Alle bestudeerde dossiers bevatten een taxatierapport dat de onderbouwing is van de uiteindelijk betaalde aankoopprijs. De taxaties zijn uitgevoerd door verschillende onafhankelijke taxateurs. De taxatierapporten zijn ondertekend. Wel zijn de dossiers niet altijd compleet rond taxaties. Met name de opdrachten aan de taxatiebureaus ontbreken.
- **Protocol:** In het protocol staat niet expliciet dat bij de presentatie van een onderhandelingsresultaat de verhouding tot de onafhankelijke taxatie vooraf duidelijk moet worden weergegeven. Echter, wel is opgenomen dat een dossier een risico-analyse moet bevatten, dat die risico-analyse (o.a.) een verantwoording van de overeengekomen prijs moet bevatten en wanneer deze verantwoording een motivering voor de afwijking van de getaxeerde waarde moet bevatten.
- **Praktijk:** In geen van de dossiers zat een risico-analyse. Terwijl er wel diverse gevallen waren met een verschil tussen de eerste taxatie en de tweede taxatie.
- **Protocol:** In het protocol is opgenomen dat vergoeding voor de kosten van deskundige bijstand wordt toegekend overeenkomstig het besluit 'Vergoeding van kosten deskundige bijstand bij minnelijke grondverwerving' door RWS. Ook is vastgelegd dat afwijkingen gemotiveerd moet worden in een risico-analyse.

15. Adequate dossiervorming

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.

16. Rapportage over grondbeleid en grondposities aan PS verbeteren

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.

- **Praktijk:** In alle taxatierapporten wordt verwezen naar de regels van RWS. Er zijn op dit terrein geen afwijkingen in de dossiers gevonden. Er zijn ook geen situaties aangetroffen waar van de hardheidsclausule in het RWS-systeem gebruik werd gemaakt (de dubbele redelijkheidstoets).
- **Protocol:** In het protocol is een artikel over dossiervorming opgenomen met o.a. een gedetailleerde lijst van wat er tenminste in een dossier moet zijn opgenomen.
- **Praktijk:** Checklisten die zijn bedoeld om na te gaan of een aantal zaken in het dossier is opgenomen, worden relatief laat na de afronding van de verwerving ondertekend. De papieren dossiers zijn over het algemeen niet overzichtelijk ingedeeld. Voor niet alle transacties zijn de (volgens het protocol vereiste) documenten aanwezig. Voor het merendeel van de transacties zijn de relevante documenten in de bezitsregistratie te vinden.

N.B. De focus van deze follow-up was de opvolging van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2013. We hebben de follow-up iets uitgebreid door te kijken naar het zicht dat PS en GS hebben op grond. Van alle aanbevelingen die we in 2013 deden, sluit de uitbreiding het meeste aan bij de aanbeveling over de rapportage over grondbeleid en grondposities aan PS. Daarom hebben we de bevindingen van de uitbreiding bij deze aanbeveling geplaatst.

Inzicht grond PS en GS

- Door de komst van de bezitsregistratie is het zicht van GS op grond verbeterd in vergelijking met 2013. In deze bezitsregistratie is onder andere de oppervlakte, ligging en planning van grond geregistreerd.
- In het grondprotocol is opgenomen dat er twee maal per jaar een overzicht van gronden aan GS verstrekt wordt, die zij vervolgens aan PS ter beschikking stellen. Deze overzichten zijn tot op heden niet gemaakt.
- In de paragraaf grondbeleid wordt gerapporteerd over grond per kerntaak waar dit van toepassing is (in 2013 alleen over groene projecten). Deze informatie verschilt per kerntaak en tussen jaren. Een totaaloverzicht van het bezit kan alleen verkregen worden door de informatie die in de paragraaf grondbeleid per kerntaak te combineren. Een totaalbeeld van de risico's die de provincie loopt met betrekking tot grond wordt niet in de paragraaf geschetst.
- GS hebben PS geïnformeerd over de landelijke voortgangsrapportage natuur. Deze (jaarlijkse) rapportage gaat over de voortgang van het Natuurpact; er is bijvoorbeeld per provincie genoemd hoeveel hectare van het natuurnetwerk verworven, ingericht en in beheer is.
- Uit het casuonderzoek blijkt dat in de rapportage over de projecten aan PS er niet systematisch inzicht wordt gegeven in de voortgang van de grondverwerving zowel qua planning (de verworven hectares in relatie tot het totaal te verwerven hectares) als qua de kosten (totale verwachte en gerealiseerde kosten in relatie tot de begroting).
- PS zijn door GS geïnformeerd over relevante ontwikkelingen: transitie DLG en de overdracht van BBL-gronden.

Bijlage 2: Bronnenlijst

Geraadpleegde personen

- Dhr. Arts - manager afdeling Uitvoering Werken
- Mw. Buil - adviseur afdeling Financiën
- Dhr. van Essen - functioneel applicatiebeheerder P8 (bezitsregistratie)
- Dhr. Hendricksen - coördinator cluster grond
- Mw. Mak - controller grond en financieel adviseur programma Natuur & Landschap
- Dhr. Moorman - procesmanager gebieden en grondzaken programma Natuur & Landschap
- Dhr. Muijt - senior adviseur Financiën
- Dhr. Nijhof - adviseur grond
- Dhr. Peters - teammanager Financiën
- Dhr. Arthur Smith - projectmanager Rondweg Voorst
- Dhr. Thijssen - concern manager afdeling Programmering
- Dhr. van de Wart - concernmanagement aandachtsgebieden ruimte, wonen en water

Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde bronnen provincie Gelderland

- Provincie Gelderland. AO Uitvoering Werken (versie vastgesteld 19 april 2016, doorgevoerde wijzigingen 28 november 2016).
- Provincie Gelderland. Begroting 2015 t/m begroting 2017.
- Provincie Gelderland (13 okt. 2014). Beschrijvend document 'bezitsregistratie' ten behoeve van de provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland. Beleidsrekening 2014 t/m beleidsrekening 2016.
- Provincie Gelderland. Concept - Voorjaarsnota 2017 (onderdeel rapportage grond).
- Provincie Gelderland. PS2013-512. Statenbrief Herziening grondbeleid Gelderland.
- Provincie Gelderland. PS2014-337 (bijlage 2). Grondbeleid provincie Gelderland - actualisatie 2014.
- Provincie Gelderland. PS2014-337 (bijlage 3). Protocol grondzaken provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland. PS2015-663. Eerste resultaten uitvoering Natuurpact.

- Provincie Gelderland. PS2016-734. Voortgang opgave Gelders Natuurnetwerk 2011-2016.

Casusonderzoek

- Provincie Gelderland. Dossiers van Rondweg Voorst, Rondweg Voorthuizen en Rijnstrangen.
- Provincie Gelderland. Begroting 2015 t/m begroting 2017 (paragraaf grondbeleid en MIAM).
- Provincie Gelderland. Beleidsrekening 2014 t/m beleidsrekening 2016 (paragraaf grondbeleid).
- Provincie Gelderland. Inpassingsplan Rondweg Voorst.
- Provincie Gelderland. Inpassingsplan Rondweg Voorthuizen.
- Provincie Gelderland. Nieuwsbericht website (18 december 2014). Voorthuizen krijgt westelijke rondweg.
- Provincie Gelderland. PS2013-515 (bijlage 1). Realisatiestrategie Natuur & Landschap.
- Provincie Gelderland. P8 (bezitsregistratie).
- www.gelderland.nl/N345-Voorst.html
- www.gelderland.nl/N303-Rondweg-Voorthuizen
- www.stevigverkavelen.nl

Artikelen, rapporten en dergelijke

- Rekenkamer Oost-Nederland (sept. 2013). Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland.
- Rekenkamer Oost-Nederland (juni 2016). Nota van bevindingen follow-up grondverwerving Gelderland.