

# Follow-up grondverwerving Gelderland

Nota van bevindingen

## 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. Mekel (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](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Follow-up grondverwerving Gelderland

Nota van bevindingen

*Deventer, mei 2017*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek.....</b>	<b>6</b>
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Achtergrond en ontwikkelingen grondbeleid .....	7
1.3	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	11
1.4	Opbouw.....	12
<b>2</b>	<b>Opvolging aanbevelingen .....</b>	<b>13</b>
2.1	Inleiding.....	13
2.2	Aanbevelingen rondom beleid.....	14
2.2.1	Uniformer grondverwervingsbeleid opstellen met aandacht voor operationele kant grondvererving.....	14
2.2.2	Afwegingskader opstellen bij natuur over inzet actief grondbeleid en andere instrumenten.....	19
2.2.3	Beschikbaarheid onteigening heroverwegen .....	22
2.2.4	Meer integrale aanpak van grondvererving .....	25
2.2.5	Budget voor aankoop ruilgrond in begroting infrastructuurproject opnemen .....	27
2.2.6	Grondstrategieplannen .....	29
2.3	Aanbevelingen rondom (nakoming) interne regels .....	34
2.3.1	Actueel protocol vaststellen.....	34
2.3.2	Madateringsregels uniformeren.....	37
2.3.3	Onafhankelijke taxatie voorafgaand aan grondvererving laten uitvoeren .....	39
2.3.4	Bij presentatie onderhandelingsresultaat verhouding tot taxatie duidelijk weergeven .....	42
2.3.5	Heldere richtlijnen vergoeding derden hanteren .....	44
2.3.6	Werken volgens RWS-normen bij deskundigenvergoeding en afwijking alleen toestaan bij onderbouwing .....	45
2.3.7	Adequate dossiervorming .....	47
<b>3</b>	<b>Inzicht grond PS en GS.....</b>	<b>52</b>
3.1	Onderzoek 2013 over inzicht in grond.....	52
3.2	Inzicht grond nu .....	53
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Onderzoeksopzet.....</b>	<b>62</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Omschrijving cases .....</b>	<b>68</b>

<b>Bijlage 3:</b>	Implementatie per aanbeveling.....	73
<b>Bijlage 4:</b>	Strategieën en instrumenten grondbeleid .....	77
<b>Bijlage 5:</b>	Geraadpleegde bronnen .....	78

# 1 Over dit onderzoek

*De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar follow-up onderzoek naar de grondverwerving door de provincie Gelderland. In dit eerste hoofdstuk vertellen we meer over dit onderzoek. We staan eerst kort stil bij de aanleiding voor deze follow-up (§1.1). Daarna geven we achtergrondinformatie over het grondbeleid en schetsen we relevante ontwikkelingen voor het provinciale grondbeleid sinds 2014 (§1.2). Vervolgens gaan we in op de doel- en vraagstelling en de focus van het onderzoek (§1.3). Tot slot geven we aan hoe het rapport is opgebouwd (§1.4).*

## 1.1 Aanleiding

In september 2013 publiceerden we ons rapport ‘Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland’. Figuur 1 toont de hoofdconclusie en de zestien aanbevelingen van dit onderzoek. PS namen in januari 2014 het besluit alle aanbevelingen over te nemen en GS te verzoeken de aanbevelingen te verwerken in het voorstel<sup>1</sup> voor herziening van het grondbeleid.

Gezien de kritische opmerkingen en het aantal aanbevelingen hebben we de Gelderse grondverwerving geselecteerd voor een follow-up onderzoek. In de fractiegesprekken die we hebben gevoerd, werd er positief gereageerd op het onderwerp.

---

<sup>1</sup> Dit voorstel voor herziening van het grondbeleid was voor het voorjaar 2014 gepland.

**Figuur 1:** Wat kwam er uit het onderzoek in 2013 naar Gelderse grondvererving?



### Hoofdconclusie

We concluderen op basis van het onderzoek dat grondvererving 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, verervingen 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.



### Samenvatting aanbevelingen

#### Beleid

1. Afwegingskader opstellen bij natuur wanneer actief grondbeleid en wanneer andere instrumenten
2. Duidelijker en uniformer grondbeleid opstellen met aandacht voor de operationele kant van grondvererving

#### Effectiviteit

3. Beschikbaarheid onteigening heroverwogen
4. Meer integrale aanpak grondvererving

#### Efficiëntie

5. Verwervingsbudget onderbouwen en kosten derden apart budgetteren
6. Budget voor ruilgrond in begroting infrastructuurproject opnemen
7. Heldere richtlijnen vergoeding derden hanteren

#### Legitimiteit

8. Grondstrategieplannen voor elk project door GS vaststellen
9. Actuele protocollen vaststellen
10. Mandateringsregels uniformeren
11. Nakoming interne regels
12. Onafhankelijke taxatie vóór grondvererving uitvoeren
13. Bij presentatie onderhandelingsresultaat verhouding tot taxatie duidelijk weergeven
14. Werken volgens RWS-normen\* bij deskundigenvergoeding en afwijking alleen toestaan bij onderbouwing
15. Adequate dossiervorming
16. Rapportage over grondbeleid en grondposities aan PS verbeteren

\* De hoogte van de vergoeding wordt daarbij vaak afgeleid van een door RWS (Rijkswaterstaat) gehanteerd systeem voor vergoeding van de kosten voor deskundige bijstand. Dit hebben wij samenvattend 'RWS-normen' genoemd.

## 1.2 Achtergrond en ontwikkelingen grondbeleid

In deze paragraaf geven we achtergrondinformatie over het grondbeleid<sup>2</sup> en schetsen we relevante ontwikkelingen sinds 2014 voor het provinciale grondbeleid.

<sup>2</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op de paragraaf 'context' (p. 7 en 8) in het rapport 'Provinciale aanpak van grondvererving in Gelderland' van de Rekenkamer Oost-Nederland (sept. 2013).

## Achtergrond grondbeleid

Grondbeleid kan omschreven worden als een middel voor overheden om doelen, die te maken hebben met het gebruik en de inrichting van gronden, te bereiken. Meer concreet kan het voor provincies bijvoorbeeld gaan om het aanleggen van wegen en fietspaden (voor het vergroten dan wel verbeteren van de bereikbaarheid) of het ontwikkelen van natuur.

Er zijn verschillende strategieën om grondbeleid vorm te geven. Hierbij wordt vaak onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant van het spectrum actief grondbeleid (zie figuur 2) en aan de andere kant van het spectrum passief/faciliterend grondbeleid.

**Figuur 2:** Definitie en vormen grondbeleid

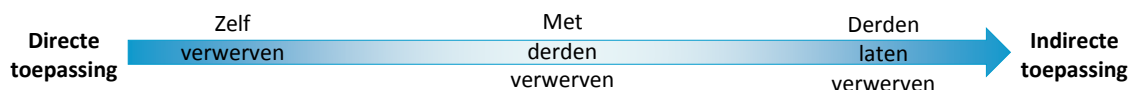


Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (2016) o.b.v. Rekenkamer Oost-Nederland (2013). Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland, p. 7-8 en 31-32.

Van actief grondbeleid is sprake wanneer de overheid doelen probeert te bereiken door zelf grond te kopen. Zij stuurt vanuit de eigendomspositie op doelrealisatie. Bij passief of faciliterend grondbeleid is er geen sprake van grondeigendom door de overheid. Dit betekent echter niet dat de overheid niets doet. Zij stuurt er op eigenaren en gebruikers van grond de doelen te laten realiseren. Hierbij zet de overheid in de regel publiekrechtelijke middelen in (zoals subsidie of het ruimtelijke ordenings-instrumentarium) en/of maakt afspraken met de grondeigenaar.<sup>3</sup> Tussen deze twee uitersten bestaan vele tussenvormen.

De focus van ons onderzoek in 2013 was gericht op het actieve grondbeleid van de provincie. De provincie kan actief grondbeleid direct of indirect toepassen (zie figuur 3).

**Figuur 3:** Toepassing actief grondbeleid



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (2016) o.b.v. Rekenkamer Oost-Nederland (2013). Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland, p. 8 en 32.

<sup>3</sup> Een deel van de opgave van het Gelders Natuur Netwerk (GNN) wordt bijvoorbeeld gerealiseerd via particulier natuurbeheer en/of aankopen door derden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de subsidie Regels Ruimte voor Gelderland.



Figuur 3 laat zien dat:

- De provincie zelf grond kan verwerven.
- De provincie met derden grond kan verwerven. Hierbij kan gekozen worden voor een publiekrechtelijk samenwerkingsverband met een rechtspersoon<sup>4</sup> of privaatrechtelijk samenwerkingsverband waaraan de provincie deelneemt.
- De provincie derden in haar opdracht grond kan laten verwerven. De provincie draagt daarbij de risico's.

Voor het actieve grondbeleid bestaan verschillende instrumenten. In de onderstaande tabel lichten we de belangrijkste instrumenten toe.

**Tabel 1: Toelichting belangrijkste instrumenten actief grondbeleid**

Instrument	Toelichting
Vrijwillige verwerving en minnelijke verwerving	De provincie koopt de grond van een eigenaar op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst. Bij vrijwillige verwerving is geen onteigeningsprocedure mogelijk. Bij minnelijke verwerving is dit wel het geval. Het betreft dan minnelijke verwerving ter voorkoming van een eventuele onteigening.
Voorkeursrecht	De provincie kan de minnelijke aankoop versterken door het vestigen van een voorkeursrecht. Dit betekent dat de overheid het recht heeft als eerste te onderhandelen met de eigenaar als die zijn grond wil verkopen.
Onteigening	Als de verwerving minnelijk niet lukt, bestaan er mogelijkheden voor de provincie om over te gaan tot gedwongen eigendomsovergang via onteigening. Deze mogelijkheid (ook wel titels genoemd) zijn in de wet vastgelegd. De meest voorkomende is onteigening voor de aanleg van infrastructuur.
Grondruil	Een variant op het actieve grondbeleid, is dat de provincie een grondpositie elders ruilt met de grondpositie op de plek waar zij eigenaar wil worden. Dit kan door gebruik te maken van (vrijwillige) kavelruil of eventueel afdwingbaar via landinrichting.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (2016) o.b.v. Rekenkamer Oost-Nederland (2013). *Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland*, p. 8 en 32.

### Ontwikkelingen provinciaal grondbeleid sinds 2014

Hierna schetsen we twee landelijke ontwikkelingen van na ons onderzoeksrapport uit 2013 die relevant zijn geweest voor het grondbeleid van de provincie Gelderland.

#### Overdracht BBL-gronden

Het grondeigendom van de provincie Gelderland bedroeg in 2013 circa 3.700 hectare. Deze grond bevond zich vooral onder infrastructuur.<sup>5</sup> Per 1 januari 2014 is hier circa 2.560 hectare bijgekomen. Dit betekende een uitbreiding van het grondbezit met iets minder dan 70%. De uitbreiding van het grondbezit komt doordat er gronden van het Bureau Beheer Landbouwgronden zijn overgedragen aan de provincie (zie het kader op

<sup>4</sup> Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam.

<sup>5</sup> Provincie Gelderland (2014). *Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014*, p. 11.

de volgende pagina voor een toelichting). Inmiddels is een deel van deze gronden weer doorgeleverd aan terreinbeherende organisaties.

### Overdracht gronden Bureau Beheer Landbouwgronden

Tot 1 maart 2015 functioneerde de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Dit was een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. Zij werkte aan de uitvoering van projecten in het landelijk gebied, voor bestuurlijke opdrachtgevers van provincies, Rijk, waterschappen en gemeenten. Als DLG voor een provincie of andere opdrachtgever grond verwierf, werd die grond op naam gesteld van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). DLG was dus de uitvoeringsorganisatie en BBL de rechtspersoon op wiens naam de grond kwam te staan.

Afspraken over de inzet van de grondvoorraad van BBL zijn gemaakt in de Bestuurs-overeenkomst grond.<sup>6</sup> Deze overeenkomst hebben de staatssecretaris van Economische Zaken en de provincies in september 2013 gesloten. Op grond van deze overeenkomst kunnen provincies per 1 januari 2014 beschikken over de BBL-gronden<sup>7</sup> voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur genoemd).

De provincie krijgt de beschikking over de gronden in de vorm van economische eigendom. Dat wil zeggen dat de provincies deze gronden kunnen gebruiken (ruilen, inrichten, beheren, verkopen).<sup>8</sup> In de Bestuurs-overeenkomst grond is geregeld dat de provincies het economische eigendom van de BBL-oud-gronden (verworven voor de ILG-periode<sup>9</sup>) krijgen. Het economische eigendom van de BBL-nieuw-gronden (aangekocht tijdens de ILG-periode) ligt al bij de provincies.<sup>10</sup>

De provincie beschikt nog niet over het juridisch eigendom over alle gronden. Dit betekent dat de formele eigendomsoverdracht nog niet heeft plaatsgevonden; in de kadastrale registratie is BBL nog geregistreerd als eigenaar. Het juridisch eigenaarschap komt tot 2019 in stappen over.

<sup>6</sup> De bestuursovereenkomst grond is een uitwerking van het Natuurpact. Dit natuurpact was met het Rijk afgesloten ter uitwerking van het Decentralisatieakkoord natuur.

<sup>7</sup> Met uitzondering van de gronden voor de rijksdoelen (bufferzones).

<sup>8</sup> De reden dat er gekozen is voor overdracht van het economische en niet het juridische eigendom is vooral de wens van het Rijk om de gronden zo lang mogelijk op hun balans te laten staan in het kader van het EMU-problematiek.

<sup>9</sup> ILG staat voor Investeringsbudget Landelijk gebied. Het ILG trad op 1 januari 2007 in werking en had tot doel het landelijk gebied op een meer efficiënte, doorzichtige en integrale manier in te richten. De toenmalig minister heeft met de provincie convenanten (ILG-bestuurs-overeenkomsten) afgesloten waarin was afgesproken hoeveel hectare er verworven en ingericht moest worden voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De grondaankopen voor de EHS werden vanaf 1-1-2007 gefinancierd uit het ILG. Vanaf die datum verschoof de aansturing van grondaankopen van het Rijk naar de provincies. De provincie werd hierdoor hoofdpdrachtgever voor de grondverwerving en kreeg de beschikking over het budget voor grondverwerving (EHS) via het ILG. De feitelijke verwerving is uitgevoerd door het Bureau Beheer Landbouwgronden (Bron: WUR (2013). Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad 2007-2010).

<sup>10</sup> Alinea gebaseerd op PS2013-797 Bijlage 2 Toelichting op bestuursovereenkomst grond.

### Transitie DLG

Per 1 maart 2015 is de Dienst Landelijk Gebied opgeheven. De opheffing vloeide voort uit het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur dat het Rijk en de provincies in september 2011 zijn overeengekomen. In dit akkoord is afgesproken dat de provincies in 2015 verantwoordelijk zouden worden voor het ‘provinciale aandeel’ van de werkzaamheden van DLG ten behoeve van de realisatie van groene doelen. Ruwweg komt dit neer op het stimuleren van zelfrealisatie<sup>11</sup>, het verwerven en vervreemden (verkopen) van gronden en het tijdelijke beheer van gronden. Om uitvoering te geven aan deze grondtaken en de inrichtingsopgave in het landelijk gebied zijn de bijbehorende fte’s (400) overgegaan naar de provincies. De provincie Gelderland had de taakstelling om 39 FTE over te nemen.<sup>12</sup> De bijbehorende middelen zijn toegevoegd aan het Provinciefonds (€ 41 mln.). Voor provincie Gelderland ging het om € 4,1 mln. Naast de overdracht van personeel werden ook de administratie en boekhouding, gegevens, werkprocessen en archieven overgedragen aan de provincies. Voor Gelderland ging het om 53 lopende projecten, 215 meter archief en 1,5 terabyte aan data.<sup>13</sup>

### Ontwikkelingen wet- en regelgeving

Naast bovengenoemde ontwikkelingen hebben er ook veranderingen plaatsgevonden in de wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van staatsteun, onteigening en taxatieleer.

## 1.3 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

### Doel

Het doel van deze follow-up is om:

Provinciale Staten van Gelderland te informeren over de wijze waarop Gedeputeerde Staten invulling hebben gegeven aan de implementatie van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar grondverwerving uit 2013.

### Centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In welke mate hebben Gedeputeerde Staten invulling gegeven aan de implementatie van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar grondverwerving uit 2013?

<sup>11</sup> Hierbij realiseren en beheren agrariërs of andere particuliere grondeigenaren zelf natuur of scheppen daarvoor de voorwaarden op eigen grond.

<sup>12</sup> De provincie heeft uiteindelijk twee extra personen van de voormalige DLG in dienst genomen bovenop het vooraf vastgestelde contingent van 39 FTE (Bron: Provincie Gelderland. Najaarsnota 2015, p. 63..

<sup>13</sup> Alinea gebaseerd op Nieuwsbericht IPO (11 mrt 2015). Transitie Dienst Landelijk Gebied afgerond en de Najaarsnota 2015 (p. 63) van de provincie Gelderland.

De uitwerking van de centrale vraag in onderzoeksvragen vindt u in [bijlage 1](#). Ook vindt u daar meer informatie over de aanpak van het onderzoek, zoals het normenkader en de onderzoeksmethodiek (waaronder het casusonderzoek).

### Focus

Het doel en de centrale vraag laten zien dat de focus in deze follow-up gericht is op de implementatie van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar de Gelderse grondverwerving uit 2013. We breiden de follow-up iets uit door te kijken naar het zicht dat PS en GS hebben op grond. Voor GS is inzicht in de (de actuele stand van) grondbezit belangrijk om tijdig en verantwoord te kunnen programmeren, monitoren en verantwoorden. Grond is immers een kapitaalgoed en vertegenwoordigt daardoor vermogen<sup>14</sup> en er staan verplichtingen tegenover. Voor PS is inzicht in het grondbezit belangrijk in het kader van hun controlerende rol. Vanwege de uitbreiding van het provinciale grondbezit in 2014 (zie vorige paragraaf) is het inzicht van PS en GS in grond extra belangrijk geworden.

## 1.4 Opbouw

Dit rapport is al volgt opgebouwd:

- In [hoofdstuk 2](#) komt de implementatie van de aanbevelingen aan bod.
- In [hoofdstuk 3](#) gaat het over het zicht dat PS en GS hebben op het provinciale grondbezit.

---

<sup>14</sup> Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014, p. 11.

## 2 Opvolging aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan we na wat de provincie heeft gedaan met de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar de Gelderse grondvererving uit 2013. We hebben de aanbevelingen geclusterd rondom twee thema's: de aanbevelingen rondom beleid komen aan bod in paragraaf 2.2 en de aanbevelingen rondom (de nakoming van) interne regels in paragraaf 2.3. We beginnen in paragraaf 2.1 met een inleiding waarin we nader toelichten hoe het hoofdstuk is opgebouwd.

### 2.1 Inleiding

Voor dit deel van het onderzoek hebben we twee normen geformuleerd:

1. De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS zijn opgevolgd.
2. Over eventuele aanbevelingen die niet conform het PS-besluit zijn opgevolgd is PS tijdig geïnformeerd.

Omdat deze normen heel algemeen zijn, hebben we ervoor gekozen de aanbevelingen als normen te hanteren. De verschillende aanbevelingen komen aan bod in separate deelparagrafen. In figuur 4 laten we zien welke aanbeveling in welk paragraaf aan bod komt. In elke deelparagraaf geven we aan wat de aanbeveling ('norm') is, wat de achtergrond bij deze norm is (waarom we in 2013 tot betreffende aanbeveling zijn gekomen) en gaan we in op de implementatie van de aanbeveling.

**Figuur 4:** Clustering aanbevelingen

#### 2.2 Aanbevelingen over beleid

- 2.2.1 Uniformer grondbeleid opstellen met aandacht voor operationele kant van grondvererving
- 2.2.2 Afwegingskader opstellen bij natuur wanneer actief grondbeleid en wanneer andere instrumenten
- 2.2.3 Beschikbaarheid onteigening heroverwegen
- 2.2.4 Meer integrale aanpak van grondvererving
- 2.2.5 Budget ruilgrond in begroting opnemen bij besluit over realisatie infrastructuurproject
- 2.2.6 Grondstrategieplannen

#### 2.3 Aanbevelingen over (nakoming) interne regels

- 2.3.1 Actueel protocol vaststellen
- 2.3.2 Mandateringsregels uniformeren
- 2.3.3 Onafhankelijke taxatie voorafgaand aan grondvererving laten uitvoeren
- 2.3.4 Bij presentatie onderhandelingsresultaat verhouding tot taxatie duidelijk weergeven
- 2.3.5 Heldere richtlijnen voor vergoeding derden hanteren
- 2.3.5 Volgens de RWS-normen werken bij deskundigenvergoeding en afwijking alleen toestaan bij onderbouwing
- 2.3.6 Adequate dossiervorming

Er zijn twee aanbevelingen die niet in figuur 4 staan. Ten eerste komt de algemene aanbeveling om interne regels na te komen aan bod via de deelparagrafen over specifieke interne regels, bijvoorbeeld over taxatie en dossiervorming. Ten tweede de aanbeveling om de rapportage over het grondbeleid en grondposities aan PS te verbeteren door een ruimhartigere invulling aan de paragraaf grondbeleid te geven. Deze komt aan bod in [paragraaf 3.2](#) die gaat over het zicht dat PS hebben op grond.

## 2.2 Aanbevelingen rondom beleid

### 2.2.1 Uniformer grondverwervingsbeleid opstellen met aandacht voor operationele kant grondverwerving

#### Norm

Er is duidelijker en uniformer grondverwervingsbeleid opgesteld met aandacht voor de operationele kant van grondverwerving.

#### Bevindingen

- 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:
  - 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).

#### Aanbeveling 2013

De Rekenkamer Oost-Nederland onderschrijft het voornemen van GS uit de Statennotitie uit 2013 om een nieuwe nota over grondbeleid te maken. Deze dient

duidelijker en uniformer het grondverwervingsbeleid<sup>15</sup> te beschrijven, juist ook voor wat betreft de operationele kant van grondverwerving.

### Achtergrond aanbeveling 2013

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.

In ons onderzoek uit 2013 stelden we dat het beleidskader voor grondverwerving in Gelderland fragmentarisch, niet altijd scherp en op onderdelen minder ver of nog niet uitgewerkt of verouderd was. Er was weinig aandacht voor de operationele kant van de grondverwerving<sup>16</sup>. In een Statenbrief die GS gedurende ons onderzoek uit 2013 aan PS zonden, kondigden zij een herziening van het grondbeleid aan.<sup>17</sup>

### Implementatie aanbeveling

PS stelden in mei 2014 het geactualiseerde grondbeleid vast. In figuur 5 vindt u een beknopte weergave van wat er in de actualisatie van het grondbeleid staat. Na de figuur volgt een toelichting.

**Figuur 5:** *Samenvatting Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014.*



Bron: Samenvatting in figuur Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014.

<sup>15</sup> In het onderzoek in 2013 werd de term 'grondverwervingsbeleid' gehanteerd. De provincie Gelderland heeft een breder grondbeleid en niet met een separaat grondverwervingsbeleid. Daarom zullen we in de rest van deze nota de term 'grondbeleid' hanteren.

<sup>16</sup> Hiermee worden de punten bedoeld die zijn benoemd in de alinea ervoor: 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.

<sup>17</sup> PS2013-512 Statenbrief herziening grondbeleid Gelderland.



GS vatten de actualisatie van het grondbeleid als volgt samen:

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. De realisatie van maatschappelijke opgaven verloopt via de kerntaken. Daarom wordt op het niveau van de kerntaken bepaald of er grond nodig is voor de doelrealisatie. Vervolgens wordt per kerntaak of project een grondstrategieplan opgesteld. Hierin wordt bepaald hoe het grondinstrumentarium wordt ingezet binnen de beschikbaar gestelde budgetten.<sup>18</sup>

Hieronder kijken we in hoeverre dit grondbeleid - in vergelijking met het kader uit 2009 dat we in ons vorige onderzoek hebben beoordeeld - uniformer is en er meer aandacht is voor de operationele kant van de grondverwerving. Hierbij duiden we beleid breed, waarmee we bedoelen dat we ook vervolgzaken (organisatie en uitwerking van beleid, bv. de grondstrategieplannen en -opdrachten) in de analyse hebben betrokken. De meeste van deze vervolgzaken worden later in dit rapport nog nader uitgewerkt. In dat geval hebben we een verwijzing opgenomen naar de deelparagraaf waar dit gebeurt.

Ten eerste de uniformiteit van het beleid:

In 2013 kwamen we tot de constatering dat een kaderstellende overzichtsnota met betrekking tot het Gelderse grondverwervingsbeleid ontbrak. Met de vaststelling van het geactualiseerde grondbeleid in 2014 is er wel een dergelijke nota die over grondverwerving in relatie tot alle taken van de provincie gaat. Dit is een verbeterpunt voor de uniformiteit ten opzichte van 2013.

Het geactualiseerde grondbeleid bevat een aantal uitwerkingen die de uniformiteit ten goede komen:

- In de geactualiseerde grondnota is aangekondigd dat er op het niveau van de uitvoering een centrale werkeenheid grond komt om alle provinciale grondtransacties uit te voeren. Dit cluster grond is 1 april 2015 gestart. Dat er één organisatieonderdeel is die de grondtransacties op alle beleidsterreinen uitvoert is een duidelijk verschil ten opzichte van de situatie in 2013. Toen lag het aankopen van grond voor verschillende beleidsterreinen nog bij verschillende organisaties (de aankopen voor groene projecten werden destijds gedaan door DLG en de aankopen voor infrastructuur door de afdeling Uitvoering Werken van de provincie).
- Bij het geactualiseerde grondbeleid hoort een grondprotocol (zie [paragraaf 2.3.1](#)). Dit is april 2014 door GS vastgesteld en gelijktijdig met het grondbeleid aan PS aangeboden. De werkwijze en de instructies in dit grondprotocol hebben betrekking op grondtransacties op alle beleidsterreinen. In 2013 lagen er nog verschillende handelingskaders/protocollen voor het verwerven van grond voor verschillende doelen.

<sup>18</sup> Afkomstig uit inleiding paragraaf grondbeleid van de begroting 2015, 2016 en 2017.



- In het geactualiseerde grondbeleid wordt de opzet van een bezitsregistratie aangekondigd (meer hierover in [paragraaf 3.2](#)). De opdracht hiervoor is in oktober 2014 gegeven en in het najaar 2015 is die in gebruik genomen. In de bezitsregistratie in worden alle provinciale gronden en opstallen geregistreerd. Ten tijde van ons vorige onderzoek vond de registratie van grondzaken nog versnipperd plaats<sup>19</sup>.

Tegelijkertijd komt uit documentenanalyse en de interviews ook een aantal vervolgzaken naar voren die minder uniform zijn:

- Eén van de onderdelen van het geactualiseerde grondbeleid zijn de grondstrategieplannen. Uit onze analyse (zie [deelparagraaf 2.2.6](#)) blijkt dat deze grondstrategieplannen een verschillend karakter kennen. Ook wordt er verschillend gewerkt met de grondstrategieopdrachten die hieruit voortkomen. De programma's Natuur & Landschap en Land- en Tuinbouw werken met dergelijke opdrachten aan het cluster grond. Bij het programma Mobiliteit wordt er gewerkt met een bredere opdracht aan een algemeen projectleider, waarbij grond een onderdeel van die opdracht is.
- Sinds september 2015 wordt er gewerkt met een zogenoemde grondcontroller. Intentie van het invullen van deze rol was dat betreffende functionaris een totaaloverzicht had van grond (control en risico's) op concernniveau / over de programma's heen. Deze rol is nog niet uitgewerkt. We zien deze rol bijvoorbeeld niet terug in algemene documenten zoals het grondbeleid en -protocol (welke uit 2014 dateren) en in meer specifieke documenten zoals de AO<sup>20</sup> van Uitvoering Werken (waar het cluster grond onder valt). Eén van de aandachtspunten die uit de interviews voor dit onderzoek naar voren kwam was de positionering en de borging van deze functie. De rol van de grondcontroller bleek bijvoorbeeld niet gelijk te zijn voor de verschillende programma's. Wel ingevuld bij het programma Natuur & Landschap (bv. aanwezigheid bij overleg casuïstiek grond, kijken naar GS-brieven bij afwijking van het protocol), niet bij het programma Mobiliteit. Overigens werd de verdeling en scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen organisatieonderdelen (daarbij gaat het met name om het cluster grond, de inhoudelijke programma's en de afdeling Financiën) als breder aandachtspunt naar voren gebracht in de interviews. Meerdere geïnterviewden gaven aan dat dit aangescherpt kan worden. Daarom wordt er binnenkort een 'grond-dag' georganiseerd waarbij de betrokken organisatieonderdelen hierover in gesprek kunnen gaan.
- De verantwoording aan PS verloopt via de P&C-cyclus. Uit een analyse van de paragrafen grondbeleid uit de laatste begrotingen en jaarrekeningen (zie [paragraaf 3.2](#)) blijkt dat de aard en omvang van de teksten hierin verschillen voor de kerntaken.

<sup>19</sup> Beschrijvend document 'Bezitsregistratie' ten behoeve van provincie Gelderland (13 okt. 2014), p. 11.

<sup>20</sup> AO staat voor Administratieve Organisatie. Hierin zijn de werkprocessen van de afdeling Uitvoering Werken (waar het cluster grond een onderdeel van is) beschreven.

Ten tweede de operationele kant van het grondbeleid. De operationele kant van de grondverwerving gaat over:

- welke instrumenten gebruikt kunnen worden en onder welke condities,
- hoe gestuurd wordt op efficiëntie en hoe risicobeheersing plaatsvindt
- hoe er over grondverwerving en grondbezit in de breedte wordt gerapporteerd.

In 2013 constateerden we dat hier weinig aandacht voor was, maar hoe is dat nu? We hebben geanalyseerd hoe bovenstaande drie punten nu in het grondbeleid verwerkt zijn:

- Voor de inzet van instrumenten en onder welke condities dat gebeurt, wordt verwezen naar de grondstrategieplannen. In het geactualiseerde grondbeleid staat wel een overzicht van drie strategieën (actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en samenwerkingsverbanden) en zijn per strategie de voor- en nadelen en de instrumenten vermeld (zie [bijlage 4](#) voor een overzicht). In [paragraaf 2.2.6](#) gaan we specifiek in op de aanbevelingen die betrekking hebben op de grondstrategieplannen.
- Er staat er weinig concreets in het geactualiseerde grondbeleid over het sturen op efficiëntie en de risicobeheersing. Wel wordt aangegeven dat het grondprotocol, de bezitsregistratie en de werkeenheden hier een rol hebben. Dat lijkt wel het geval, maar dan vooral als mogelijkheid om het te borgen en niet zo zeer als een norm van handelen (dat het aangeeft hoe op efficiëntie gestuurd moet worden of hoe de risico's beheerst moeten worden). Het grondprotocol is echter niet door PS vastgesteld. In deze paragraaf ligt de focus op het beleid: dat daarin niet is aangegeven hoe de risicobeheersing bij grond plaatsvindt, wil niet zeggen dat er op dit vlak in de praktijk niets gebeurt.
- Tot slot de rapportage over het grondbezit. In het geactualiseerde grondbeleid staat dat *“de verantwoording van het gevoerde grondbeleid verloopt via de planning- en controlcyclus van Provinciale Staten”*.<sup>21</sup> Welke informatie PS over het grondbezit ontvangt is niet uitgewerkt in het grondbeleid. In het grondprotocol staat wel dat PS tweemaal per jaar een overzicht van grond ontvangt. Echter, dit grondprotocol wordt niet vastgesteld door PS (zijn ze wel over geïnformeerd). Meer over de feitelijke informatievoorziening aan PS is te vinden in [paragraaf 3.2](#).

<sup>21</sup> Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014, p. 3.

## 2.2.2 Afwegingskader opstellen bij natuur over inzet actief grondbeleid en andere instrumenten

### Norm

Er is een afwegingskader opgesteld dat ingaat op de vraag wanneer actief grondbeleid (grondverwerving) en wanneer andere instrumenten zoals particulier natuurbeheer worden ingezet om natuurdoelstellingen te bereiken. Dit kader is na discussie in de Staten vastgesteld in het provinciale grondbeleid.

### Bevindingen

- 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 de laatste mogelijkheden zijn.

### Aanbeveling 2013

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.

### Achtergrond aanbeveling 2013

Uit ons onderzoek in 2013 bleek dat:

- De provincie Gelderland vrijwel alleen verwierf voor infrastructuur en groene projecten. Voor de laatste gebeurde dit grotendeels in het verlengde van met het Rijk gemaakte afspraken in het kader van het provinciaal meerjarenprogramma (PMJP)<sup>22</sup>. De feitelijke verwerving gebeurde daar destijds in opdracht van de provincie door DLG (zie [paragraaf 1.2](#)). In de praktijk bleek de overweging om actief grondbeleid te hanteren daarbij vaak impliciet en sloot deze aan op de gebruikelijke werkwijze.
- In het toen vigerende provinciale grondbeleid was geen afwegingskader te vinden voor de vraag of de natuurdoelstellingen gerealiseerd moesten worden via actief grondbeleid of via particulier natuurbeheer<sup>23</sup>.

Verder speelde de bestuurlijke en financiële context mee bij het doen van de aanbeveling. Door veranderingen in het Rijksbeleid was er op provinciaal niveau veel minder geld beschikbaar. Dit maakte het volgens ons des te belangrijker om ook over alternatieven voor de traditionele aanpak via aankoop na te denken.

### Implementatie aanbeveling

Geïnterviewde gaven aan dat er bij het programma Natuur & Landschap in de praktijk een “ladder” van grondstappen gehanteerd wordt. Hierbij wordt er begonnen met instrumenten die de minste gevolgen hebben voor de grondeigenaar. Onteigening en onvrijwillige vernatting<sup>24</sup> zijn de laatste opties. Ook de omvang van de opgave in relatie tot de ‘deadline’ voor realisatie (afgesproken met het Rijk) speelt mee bij de keuze voor welke instrumenten wanneer in te zetten in het proces, zo gaf men aan. De ladder van grondstappen is niet vastgesteld door PS via het grondbeleid of door GS via het grondstrategieplan voor Natuur & Landschap. Wel wordt in algemene zin in deze documenten aangegeven dat onteigening pas als laatste instrument in beeld komt. Dit instrument kan ingezet worden bij PAS-gebieden. Uitgangspunt bij het Gelders Natuur Netwerk is dat op vrijwillige basis wordt gerealiseerd. Daarmee is de inzet van het onteigeningsinstrument niet aan de orde.

Specifiek voor het herstel en ontwikkeling van de natte landnatuur en de daarmee samenhangende grondverwerving is wel een ladder vastgesteld (de zogenoemde ‘Ladder van Keereweer’). Tegemoetkoming in de schade bij het onvrijwillige uitvoeren van maatregelen of onteigening is de laatste stap (waarbij onteigening alleen in uiterste gevallen bij de realisatie van PAS-maatregelen gebruikt wordt). De ladder is vastgesteld middelen het provinciaal waterplan en is te vinden in de door PS vastgestelde Omgevingsvisie.

In het geactualiseerde grondbeleid staat dat er drie strategieën zijn (actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en samenwerkingsverbanden) en zijn per strategie de voor- en

<sup>22</sup> Het PMJP is het provinciale meerjarenprogramma voor het landelijk gebied zoals (destijds) bedoeld in artikel 4 van de Wet investeringsbudget landelijk gebied

<sup>23</sup> Actief grondbeleid houdt in dat de provincie grond koopt en deze verkoopt aan een terreinbeherende organisatie. Bij particulier natuurbeheer stimuleert de provincie via faciliterend grondbeleid dat een derde rechtstreeks tot realisatie van de groene doelstelling over gaat.

<sup>24</sup> Onvrijwillig vernatting is een maatregel bij verdrogingsbestrijding. Deze stap wordt alleen in uiterste gevallen gebruikt en er wordt dan tegemoetgekomen in de schade (bron: Omgevingsvisie Gelderland paragraaf 4.3.12).

nadelen vermeld en de instrumenten die ingezet kunnen worden. Een overzicht hiervan vindt u in [bijlage 4](#). GS stellen dat op voorhand niet vaststaat welke vorm van grondbeleid in een gegeven situatie toegepast gaat worden. Dit wordt nader uitgewerkt in een grondstrategie. Daarom is de volgende stap het bekijken van het grondstrategieplan voor het programma Natuur & Landschap.

De Realisatiestrategie Natuur & Landschap wordt voor dit beleidsterrein beschouwd als het overkoepelende grondstrategieplan. Dit is een Statenbrief<sup>25</sup> die mei 2013 naar PS is gestuurd voor overleg. Eén van de hoofdstukken in de bijlage gaat over het instrumentarium. Hierin worden enkele algemene uitspraken gedaan over wanneer welk instrument wordt ingezet:

- Indien nodig worden onteigening en onvrijwillige vernatting ingezet in PAS-gebieden<sup>26</sup>. Dit wordt pas gedaan als andere instrumenten niet effectief blijken te zijn.<sup>27</sup>
- Ten behoeve van de realisatie van de EHS wordt er zo veel mogelijk naar gestreefd dat eindbeheerders zelfstandig, zonder tussenkomst van andere overheidsorganisaties, gronden verwerven. Als blijkt dat de verwerving van gronden, die nodig zijn om te kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen, door partners onvoldoende resultaat oplevert en/of dat het proces te lang duurt, gaat de provincie zelf actief op verwerving in deze gebieden inzetten.<sup>28</sup>

Zelfrealisatie wordt als optie genoemd.

Vanuit het overkoepelende grondstrategieplan geeft het programma Natuur & Landschap zogenoemde ‘grondstrategieopdrachten’ aan het cluster grond. Deze hebben betrekking op een bepaald gebied of het betreft ‘provincie brede’ opdrachten (bv. over verkoop of beheer). Uit onze analyse blijkt dat het programma Natuur & Landschap in de grondstrategieopdrachten aan het cluster grond veelal aangeeft welke instrumenten ingezet mogen worden bij het betreffend project. In sommige plannen staat expliciet genoemd dat het vrijwillig verkrijgen van gronden de voorkeur heeft.

In december 2015 stuurden GS een informerende brief/notitie naar PS over de inzet van de instrumenten inpassingsplannen en onteigening om PAS-hectares beschikbaar te krijgen voor uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen.<sup>29</sup> In de overlegnotitie bij deze brief staat: *“Om een deel van de maatregelen anders dan beheermaatregelen [red: herstelmaatregelen] uit te kunnen voeren moet de grond daarvoor beschikbaar zijn. Vrijwilligheid staat hierbij voorop. In eerste instantie zal via de regeling SKNL<sup>30</sup>, via kavelruil, via mitigerende of compenserende maatregelen of door middel van uitbetaling van schadevergoeding of door vrijwillige aankoop geprobeerd worden de gronden beschikbaar te krijgen. Als dat niet lukt dan resten de mogelijkheden van onvrijwillige*

<sup>25</sup> PS2013-515 Statenbrief Realisatiestrategie Natuur & Landschap.

<sup>26</sup> PAS staat voor Programmatische Aanpak Stikstof.

<sup>27</sup> PS2013-515 B1 Realisatiestrategie Natuur & Landschap, p. 11.

<sup>28</sup> PS2013-515 B1 Realisatiestrategie Natuur & Landschap, p. 12.

<sup>29</sup> PS2015-773 Statenbrief Inzet van de instrumenten Inpassingsplannen en Onteigening om grond beschikbaar te krijgen voor de uitvoering van herstelmaatregelen Programmatische Aanpak Stikstof.

<sup>30</sup> Subsidie Kwaliteitsimpuls natuur en landschap. Subsidie voor natuurontwikkeling en -behoud. Voor ondernemers die grond in gebruik hebben die zij geschikt willen maken voor (agrarisch) natuurbeheer of die een natuurgebied beheren en de kwaliteit daarvan willen verhogen.

vernating, het opleggen van de gedoogplicht (art. 21 Natuurbeschermingswet)<sup>31</sup> en de inzet van het onteigeningsinstrument.”<sup>32</sup>

Er worden in deze brief dus verschillende instrumenten genoemd welke ingezet kunnen worden bij PAS-gronden. Uit de brief wordt duidelijk dat vrijwilligheid voorop staat en dat onvrijwillige vernating, gedoogplicht en onteigening de laatste mogelijkheden zijn.

### 2.2.3 Beschikbaarheid onteigening heroverwegen

#### Norm

De beschikbaarheid van het instrument onteigening is heroverwogen.

#### Bevindingen

- De provincie overweegt waardering volgens de onteigeningssystematiek (volledige schadeloosstelling) op verschillende beleidsterreinen en past deze waar mogelijk toe.

#### 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.

<sup>31</sup> GS kunnen maatregelen treffen die noodzakelijk zijn om 'het natuurschoon of natuurwetenschappelijke betekenis te herstellen of te behouden. De eigenaar en de gebruiker zijn verplicht het treffen van maatregelen te gedogen' (bron: Natuurbeschermingswet 1998 artikel 21, vervallen 1-1-2017).

<sup>32</sup> PS2015-773 B1 Informerende notitie over inzet van de instrumenten inpassingsplannen en onteigening om PAS hectares beschikbaar te krijgen voor uitvoering van de PAS herstelmaatregelen, p. 2.

### Aanbeveling 2013

We geven PS in overweging de beschikbaarheid van het instrument onteigening te heroverwegen.

### Achtergrond aanbeveling 2013

In ons onderzoek uit 2013 constateerden we dat de provincie Gelderland een grote terughoudendheid kende ten aanzien van het instrument onteigening. Dit betekende dat er geen stok achter de deur was bij onderhandelingen. Dat bracht een aantal risico's met zich mee. Hierbij kan gedacht worden aan vertraging, het niet doorgaan van een project of een te hoge aankoop prijs die spanning oplevert met de regels voor staatssteun.

### Implementatie aanbeveling over onteigening bij natuur

PS hebben bij de actualisatie van het grondbeleid (PS2014-337) in 2014 ingestemd met de inzet van het onteigeningsinstrument om indien noodzakelijk de PAS-gronden beschikbaar te krijgen voor inrichting (zie figuur 5).

Daarnaast zijn PS door de Statennotitie Realisatiestrategie Natuur en Landschap (PS2013-515) geïnformeerd over de mogelijke inzet van onteigening voor de uitvoering van PAS-maatregelen om ontwikkelruimte voor landbouw, industrie en verkeer te realiseren. Bij de bespreking van deze statennotitie in de commissie hebben een aantal partijen aangegeven te hopen dat onteigening terughoudend/als laatste redmiddel/alleen in bijzondere gevallen wordt ingezet. De Gedeputeerde gaf in reactie hierop aan dat:

- onteigening dan wel onvrijwillige vernatting een allerlaatste middel is,
- exacte criteria niet gegeven kunnen worden,
- mocht er toe moeten worden overgegaan op de inzet hiervan GS dit zullen melden bij de commissie.<sup>33</sup>

In december 2015 hebben GS een informerende Statenbrief gestuurd die specifiek ging over de inzet van de instrumenten inpassingsplannen en onteigening om grond beschikbaar te krijgen voor de uitvoering van herstelmaatregelen Programmatische Aanpak Stikstof.<sup>34</sup>

Tot op heden is onteigening nog niet in de praktijk ingezet bij PAS-gebieden. Onlangs zijn PS geïnformeerd over het GS-besluit om een start te maken het opstellen van zes inpassingsplannen voor PAS-maatregelen.<sup>35</sup> Met een inpassingsplan kan waar nodig een grondslag gecreëerd worden voor de mogelijke inzet van het onteigeningsinstrument.<sup>36</sup>

### Implementatie aanbeveling over onteigening bij mobiliteit

In het grondstrategieplan mobiliteit in de Meerjaren Investeringsagenda Mobiliteit (MIAM) wordt uitgegaan dat onteigening bij mobiliteitsprojecten altijd in beeld kan

<sup>33</sup> PS2013-577 Ontwerpverslag Commissie Landelijk gebied, Cultuur en Jeugdzorg 12 juni 2013, agendapunt 7 'Realisatiestrategie natuur en landschap (PS2013-515)'.

<sup>34</sup> PS2015-773 Statenbrief Inzet van de instrumenten inpassingsplannen en onteigening om grond beschikbaar te krijgen voor de uitvoering van herstelmaatregelen Programmatische Aanpak Stikstof.

<sup>35</sup> PS2017-208 Statenbrief Opstellen zes inpassingsplannen voor PAS-maatregelen.

<sup>36</sup> PS2017-208 Statenbrief Opstellen zes inpassingsplannen voor PAS-maatregelen, p. 2.

komen. Dit is ook doorvertaald in de zogenoemde 'AO' van de afdeling Uitvoering Werken (waar het cluster grond onderdeel van is) waar hun werkprocessen in zijn beschreven.

In het casusonderzoek dat in 2017 is uitgevoerd, waren twee infrastructurele projecten betrokken: de Rondweg Voorst en de Rondweg Voorthuizen. PS hebben een expliciet besluit genomen over de onteigeningstrajecten bij deze infrastructurele projecten. Bij beide projecten is de onteigeningsprocedure opgestart. Meer informatie over de casusselectie en een beschrijving van de cases is te vinden in [bijlage 1](#) respectievelijk [bijlage 2](#) van dit rapport.

### **Waardering volgens onteigeningsystematiek (volledige schadeloosstelling) bij andere beleidsterreinen**

Onze cases komen uit de beleidsterreinen Natuur & Landschap en Mobiliteit. De provincie gaf aan dat zij ook op andere beleidsterreinen waardering volgens de onteigeningssystematiek (volledige schadeloosstelling) overweegt en mogelijk toepast. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de GS-brieven over de Railterminal Gelderland (kerntaak: regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer) en Varik Heesselt (kerntaak: duurzame ontwikkeling en waterbeheer).

In de GS-brief over de Railterminal Gelderland werd voorgesteld om de ingezette verkenning te vervolgen uitgaande van volledige schadeloosstelling als alternatief voor de marktwaarde die tot dan toe gehanteerd werd. Dit betrof een afwijking van het protocol, waarvoor toestemming aan GS gevraagd werd. Ook bij de strategische grondverwerving Varik Heesselt is het aankopen op basis van volledige schadeloosstelling overwogen. Echter, de uitkomst was daar anders dan bij de Railterminal: aankopen op basis van volledige schadeloosstelling was niet mogelijk omdat de planvorming nog in de verkenningsfase zat.



## 2.2.4 Meer integrale aanpak van grondverwerving

### Norm

- Bij de formulering van het grondbeleid is de invulling van het begrip gebiedsontwikkeling meegenomen. Er wordt zo veel mogelijk gewerkt met integrale grondstrategieplannen voor een gebied.

### Bevindingen 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.

### Bevindingen 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 eventuele integrale benadering.

### Aanbeveling 2013

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 meer integraal 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.

### Achtergrond aanbeveling 2013

In ons onderzoek in 2013 constateerden we dat de afstemming tussen verwerfers voor verschillende doelen soms beperkt is. Twee van de onderzochte cases lieten zien dat op projectniveau soms afstemming met de grondverwerfers voor andere doelen plaatsvindt. Wel is die voornamelijk beperkt tot het eventueel overnemen van restgronden. Zelfs het onderzochte gebiedsontwikkelingsproject bleek vooral een optelsom van deelprojecten, waarbij elk deelproject (voor de provincie een infrastructuurproject en een groen project) zijn eigen verwervingsregime kende.

### Implementatie aanbeveling beleid

In het geactualiseerde grondbeleid wordt ingegaan op grond bij gebiedsontwikkeling, maar het begrip gebiedsontwikkeling wordt niet nader gespecificeerd. In deze context is het goed te noemen dat het specifieke programma 'Gelderse gebiedsontwikkeling' (GGO) dat ten tijde van ons vorige onderzoek bestond niet is doorgezet en zodoende formeel niet meer bestaat. De inhoudelijke deelprogramma's/gebiedsontwikkelings-

projecten die niet waren afgerond vallen nu onder kerntaak 1 duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer. Het begrip gebiedsontwikkeling slaat in vergelijking met het onderzoek in 2013 dus tegenwoordig deels op iets anders terug.

Over de integrale grondstrategieplannen voor een gebied geven GS in de bijlage bij het grondbeleid aan dat: *“In de nieuwe grondstrategieplannen zal dit worden uitgewerkt. De mogelijkheden voor integrale benadering [...] zal hierbij aandacht krijgen.”* Er is tot op heden voor één gebiedsontwikkelingsproject een grondstrategieplan gemaakt, te weten Park Lingezen (dit gaat overigens over de verkoop en niet de aankoop van gronden). Dit grondstrategieplan is tot stand gekomen in overleg met de parkorganisatie, de provincie en de DLG wat een aanwijzing is voor de integraliteit. In de periode 2015-2016 zijn voor drie andere gebiedsontwikkelingsprojecten (Ijsselsprong, Waalwaard en de Beuningse Uitwaarden) grondaankopen gedaan, maar voor deze projecten zijn geen (separate) grondstrategieplannen opgesteld. De aankoop in de Beuningse Uiterwaard is bekostigd, na vaststelling van het project door PS, met middelen van Natuur & Landschap. Daarmee gold het grondstrategieplan van Natuur & Landschap (de realisatiestrategie) als grondstrategieplan. De Waalwaard is al langer in eigendom. GS en PS hebben de (verkoop)strategie al in meerdere besluitvormingen ingevuld. Een grondstrategieplan had daarmee geen toegevoegde waarde mee, zo gaf de provincie aan.

### Implementatie aanbevelingen praktijk

In ons casuonderzoek uit 2017 waren er twee projecten waar een meer integrale aanpak van de grondverwervingsopgave aan de orde was:

In het eerste voorbeeld ging het om het gebruik maken van een bezit van het programma Natuur en Landschap (uit de BBL-boedel) als ruilgrond binnen één van de mobiliteitsprojecten. Hierdoor lukte het makkelijker om de grondverwerving rond te krijgen en tegen lagere kosten. Twee factoren zijn hierbij van belang geweest, te weten de bezitsregistratie (P8 geheten) en het samen brengen van grondtaken binnen het cluster grond.

Met behulp van de bezitsregistratie kan via het kaartbeeld een ruimtelijk beeld worden gegeven van de provinciale bezittingen. Hiermee is direct inzicht mogelijk in eventuele grondposities die de provincie al heeft ingenomen in de omgeving van een project. Ten tijde van ons vorige onderzoek in 2013 was dit lastig, omdat de registratie toen nog versnipperd plaatsvond<sup>37</sup>. Door de clustering van grondverwerving is het eenvoudiger om afspraken te maken vanuit de cluster grond voor meerdere doelen. Ten tijde van ons vorige onderzoek werd de verwervingen voor infrastructuur en natuur nog door verschillende organisaties (provincie respectievelijk DLG) gedaan. Hierover was toen nauwelijks contact tussen beide, zo stelden geïnterviewden. Dit maakte dat een integrale aanpak toen lastiger was.

Het tweede voorbeeld is een grondverwerving binnen het Rijnstrangen project, waarbij wordt samengewerkt met stichting *Stevig* die als doel heeft de verkaveling van

<sup>37</sup> Provincie Gelderland (23 oktober 2014). Beschrijvend document ‘Bezitsregistratie’ ten behoeve van provincie Gelderland, p. 11.

agrarische bedrijven in Gelderland te verbeteren. De provincie moet in het gebied grond kopen voor Natuur en Landschap-doeleinden, door samenwerking met Stevig kan de provincie de verwerving voor Natuur en Landschap-doeleinden realiseren door de grondverwerving tevens dienstbaar te laten zijn aan agrarische structuurverbetering.

In het eerste voorbeeld zijn duidelijke afspraken gemaakt over de budgettaire verwerking tussen de programma's Natuur & Landschap en Mobiliteit. In het tweede voorbeeld was dit in eerste instantie iets minder duidelijk. De kosten voor dit project (inclusief het risico van waardevermindering) zijn ten laste van het programma Natuur & Landschap gebracht. Dit zit als volgt: Er is grond aangekocht om in een kavelruil in te brengen. Het idee is dat de grond geruild kan worden voor grond elders. Het programma Natuur & Landschap wilde (alleen) grond, maar op die grond stond ook een boerderij. In de ruil is het de vraag of de provincie die boerderij 'kwijt' raakt. Hier ligt dus een risico: het kan zijn dat de provincie blijft zitten met de boerderij (agrarische bebouwing). In dat geval moet de boerderij worden afgewaardeerd. De achterliggende vraag die hierbij speelde was: als een programma niet alleen grond koopt, maar ook een boerderij die mogelijk moet worden afgewaardeerd, mag dit dan ten laste van betreffende programma gaan? Deze vraag is in algemene zin in september 2015 met GS kortgesloten en het antwoord was dat dit mocht.

## 2.2.5 Budget voor aankoop ruilgrond in begroting infrastructuurproject opnemen

27

### Norm

Bij het besluit tot realisatie van een infrastructuurproject wordt ook een budget ter beschikking gesteld voor de aankoop van ruilgrond.

### Bevindingen beleid

- 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.

### Bevindingen 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.

### Aanbeveling 2013

We geven in overweging bij het besluit tot realisatie van een infrastructuurproject ook een budget ter beschikking te stellen voor de aankoop van ruilgrond. In de praktijk zou dit budget een revolverend fonds kunnen zijn. Het opnemen van deze mogelijkheid zou bij het opnieuw te formuleren grondbeleid kunnen worden meegenomen.

### Achtergrond aanbeveling 2013

Bij infrastructuurprojecten lijkt het onvermijdelijk te zijn dat er soms meer grond wordt gekocht dan nodig. Het is namelijk goed denkbaar dat een grondeigenaar niet alleen de strook waar de weg komt te liggen wil verkopen. Het beschikbaar stellen van een budget voor de aankoop van ruilgrond bij het besluit tot de realisatie van een infrastructuurproject biedt wat extra mogelijkheden bij de minnelijke verkoop (smeermiddelen), maar is ook transparanter vanuit het oogpunt van risicomanagement.

### Implementatie aanbeveling beleid

In het geactualiseerde grondbeleid staat niets over een budget of revolverend fonds voor ruilgrond bij infrastructuur.<sup>38</sup> GS gaven aan de aanbeveling om ruilgrond in de begroting van infrastructuurprojecten op te nemen als volgt te verwerken: *“In de nieuwe grondstrategieplannen zal dit worden uitgewerkt. [...] het opnemen van budget voor ruilgronden met bijbehorende onderbouwing zal hierbij aandacht krijgen.”*<sup>39</sup> De Meerjaren Investeringsagenda Mobiliteit in de begroting bevat een overkoepelend grondstrategieplan voor mobiliteit maar hier staat niets over ruilgrond in.

In het grondprotocol is in artikel 1.3 lid 5 opgenomen dat in een voorstel aan PS om financiële middelen beschikbaar te stellen voor een plan/project waarbij voor de uitvoering van één of meer transacties met gronden en opstallen nodig zijn, aangegeven moet worden of en onder welke voorwaarden het verwervingsbudget mag worden aangewend voor het verwerven van ruilgrond. Het grondprotocol is van toepassing op transacties met gronden en opstallen op alle beleidsterreinen. Dit betekent dat genoemd artikel ook geldt voor infrastructuurprojecten waarbij aan PS om financiële middelen gevraagd wordt.

### Implementatie aanbeveling/nakoming protocol praktijk

Naar aanleiding van het grondprotocol zochten wij naar een voorstel aan PS om financiële middelen voor een infrastructuurproject. Dit voorstel moest uit 2015 of 2016 komen; wij wilden immers zien of bovenstaand artikel uit het protocol werd nagekomen en dit protocol is in 2014 vastgesteld. Uit een interview bleek echter dat er in het verleden gewerkt met aparte voorstellen over (de begroting van) infrastructurele projecten, maar dat dit tegenwoordig vrijwel nooit meer zo werkt: een besluit loopt via de reguliere begrotingscyclus. Dit betekent dat via de eerdergenoemde MIAM financiële middelen ter beschikking wordt gesteld (bv. reservering of een uitvoeringskrediet). Hierbij wordt een totaalbedrag aan PS voorgelegd en niet - zoals het protocol aangeeft -

<sup>38</sup> Overigens hebben PS eerder een kredietfaciliteit beschikbaar gesteld waarmee strategische grondaankopen kunnen worden gedaan om kavelruil te bevorderen (PS2013-930). Doel hiervan is landbouwstructuurverbetering. Dit heeft echter geen betrekking op het beleidsterrein Mobiliteit/infrastructuur, maar op het beleidsterrein van de Land- en Tuinbouw (het doel is landbouwstructuurverbetering).

<sup>39</sup> Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014, p. 16.

een uitsplitsing naar verwervingsbudget en daarbinnen budget voor ruilgrond. Ambtelijk is deze begroting voor een infrastructuurproject overigens wel meer uitgesplitst.

## 2.2.6 Grondstrategieplannen

### Normen

- Voor alle projecten worden grondstrategieplannen vastgesteld GS.
- Grondstrategieplannen bevatten een onderbouwing van het benodigde verwervingsbudget en kosten voor derden zijn apart gebudgetteerd.
- Grondstrategieplannen periodiek (jaarlijks) actualiseren en opnieuw door GS vaststellen.
- Wanneer er sprake is van een bijstelling van het budget dit aan PS rapporteren.

### Bevindingen beleid

- 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.

### Bevindingen praktijk

- 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.

### Aanbevelingen 2013

Er waren drie aanbevelingen in ons onderzoek uit 2013 die betrekking hadden op de grondstrategieplannen:

- 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.

- 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.
- Budgetteer de kosten voor derden [red: die ingeschakeld worden bij de grondverwerving] apart in de grondstrategieplannen en rapporteer hierover bij afwijken in de praktijk.

### Achtergrond aanbevelingen 2013

In de nota over grondbeleid die tijdens het onderzoek in 2013 gold, was opgenomen dat er per project een grondstrategieplan wordt vastgesteld waarin financiële, juridische en risico-aspecten zichtbaar worden gemaakt. Er werd niet aangegeven wie deze maakt, en daarmee wat de rol van PS was. In de praktijk bleek verder onder andere dat niet voor alle projecten een grondstrategieplan was vastgesteld en dat de onderbouwing van het verwervingsbudget niet sterk was.

### Implementatie aanbevelingen

De aanbevelingen bestaan in feite uit vier aspecten, te weten:

- voor alle projecten grondstrategieplannen door GS,
- grondstrategieplannen bevatten een onderbouwing van het benodigde verwervingsbudget en kosten voor derden zijn apart gebudgetteerd,
- grondstrategieplannen periodiek (jaarlijks) actualiseren en opnieuw door GS vaststellen en
- wanneer er sprake is van een bijstelling van het budget dit aan PS rapporteren.

Hieronder gaan we achtereenvolgens op deze aspecten in. Daarbij kijken we of deze punten in het grondbeleid zijn opgenomen en in de praktijk worden uitgevoerd. Voor dit laatste hebben we de grondstrategieplannen van de provincie geanalyseerd.

#### *Voor alle projecten grondstrategieplan vaststellen door GS*

Onze aanbeveling was in het beleid op te nemen dat voor alle projecten waar grondverwerving aan de orde is grondstrategieplannen gemaakt moeten worden en dat deze door GS worden vastgesteld.

Grondstrategieplannen zijn een onderdeel van het geactualiseerde grondbeleid. Samengevat staat hier het volgende in over de grondstrategieplannen:

- Een van de onderdelen om te komen tot een effectief en efficiënt grondbeleid in de uitvoering zijn de grondstrategieplannen.
- Er kan een apart grondstrategieplan opgesteld worden of het kan onderdeel uitmaken van een groter geheel.

- In het grondstrategieplan staat hoe binnen de kaders van PS de gestelde doelen met welke vorm van grondbeleid bereikt moet gaan worden.
- Het vastleggen van de grondstrategie moet bijdragen aan een uniforme werkwijze binnen de provincie en gaat in op: tactische zaken met betrekking tot het grondbeleid op project-/programmaniveau, opdrachtformulering aan de centrale werkeenheden grond vanuit de programma's, mogelijke risico's, planning en afronding.

In het grondbeleid staat niet dat er per project een grondstrategieplan opgesteld moet worden. Er staat dat er een apart grondstrategieplan wordt opgesteld en dat kan per project maar ook per beleidsveld. Dit wordt niet verder toegelicht. In het grondbeleid is verder niet aangegeven wie het grondstrategieplan vaststelt. In interviews is aangegeven dat wanneer een grondstrategieplan per project door GS of PS zou worden vastgesteld, deze te vaak terug zou moeten voor wijzigingen (en die vinden regelmatig plaats). Tabel 2 bevat alle grondstrategieplannen.

**Tabel 2: Grondstrategieplannen provincie Gelderland**

Beleidssterrein	Grondstrategieplan	Vastgesteld
Gebieds- Ontwikkeling**	Grondstrategieplan Park Lingezege	GS, februari 2015
Land- en Tuinbouw	Statenvoorstel investeringskrediet strategische grondaankopen kavelruil	PS, december 2013
Mobiliteit	Grondstrategieplan Mobiliteit	Door GS vastgesteld; via MIAM ter kennisname aan PS voorgelegd
Natuur & Landschap	Statenbrief Realisatiestrategie natuur & landschap	Door GS vastgesteld; brief is aan PS voorgelegd om over de inhoud te overleggen

\* Ten tijde van ons vorige onderzoek bestond er een specifiek programma 'Gelderse gebiedsontwikkeling' (GGO) geheten. Dat is niet doorgezet dus het formele programma bestaat niet meer. De inhoudelijke deelprogramma's/gebiedsontwikkelingsprojecten waren niet afgerond. Deze vallen nu onder kerntaak 1 duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer.

Tabel 2 laat zien dat voor Gebiedsontwikkeling voor één project een grondstrategieplan is opgesteld. In de periode 2015-2016 is voor vier gebiedsontwikkelingsprojecten grond verworven zo bleek uit een transactieoverzicht voor die jaren dat wij van de provincie ontvingen. In paragraaf 2.2.4 is reeds toegelicht waarom er voor de andere projecten geen (separate) grondstrategieplannen zijn opgesteld. Het grondstrategieplan voor Park Lingezege gaat over de verkoop van gronden die gelegen zijn buiten de 'basisuitrusting' van het Park en niet over verwerving van gronden (de focus van dit onderzoek). In het plan worden onder andere de gronden en opstallen beschreven en is er aandacht voor proces en organisatie (waaronder ook planning en kosten). GS hebben het plan februari 2015 vastgesteld.

Bij de beleidsterreinen Mobiliteit, Natuur & Landschap en Land- en Tuinbouw blijken geen grondstrategieplannen per project te worden gemaakt, maar wordt gewerkt met een overkoepelend grondstrategieplan.



Voor het programma Mobiliteit is het 'grondstrategieplan mobiliteit' door GS vastgesteld en via de Meerjaren Investeringsagenda Mobiliteit ter kennisname aan PS voorgelegd. Dit grondstrategieplan geeft in algemene termen weer hoe verworven wordt, verwijzend naar de AO en het grondprotocol. Er wordt gesteld dat voor het programma kan worden volstaan met een beknopt grondstrategieplan, omdat het verwervingskader is gebaseerd op de wettelijke uitgangspunten van de Onteigeningswet<sup>40</sup>. Het grondstrategieplan geeft niet op projectniveau aan hoe de verwerving wordt aangepakt. Er is ook geen specifiek beleid over het aankopen van grond buiten het tracé, of bijvoorbeeld grond voor een vervangende locatie (dit gebeurt in de praktijk wel). Bij het programma Mobiliteit wordt er gewerkt met een bredere opdracht aan een 'algemeen' projectleider, waarbij grond een onderdeel van die opdracht is. Een grondverwerver maakt deel uit van het projectteam.

Voor het programma Natuur & Landschap wordt de Realisatiestrategie Natuur & Landschap als grondstrategieplan beschouwd. Deze is mei 2013 naar PS verzonden. Dat dit document het grondstrategieplan is, is niet direct of geheel duidelijk. Dit komt doordat in de realisatiestrategie zelf wordt verwezen naar een grondstrategieplan dat voor de zomer 2013 aan GS zou worden aangeboden<sup>41</sup>. De realisatiestrategie is algemeen en maakt geen gebied specifieke keuzes over strategie en instrumenten. Onder dit grondstrategieplan voor Natuur & Landschap hangen diverse gebied specifieke grondstrategieopdrachten (bv. over Arkenheem, Bloemkampen en de Huissensche Waarden) en algemene grondstrategieopdrachten (bv. over beheer of verkoop). Dit zijn opdrachten van het programma aan het cluster grond. Deze grondstrategieopdrachten zijn specifiek. Hierin is er aandacht voor de gronden waar de opdracht betrekking op heeft (waaronder de in te zetten instrumenten), het proces en de organisatie (waaronder budget), de activiteiten (waaronder planning) en de risico's.

Tot slot wordt voor het programma Land- en Tuinbouw het Statenvoorstel Investeringskrediet strategische grondaankopen kavelruil als grondstrategieplan beschouwd. Dit voorstel<sup>42</sup> is november 2013 door PS vastgesteld. Er is € 15 mln. beschikbaar gesteld voor grondaankopen voor snelle kavelruil. De kavelruil heeft landbouwstructuurverbetering als doel. In het Statenvoorstel is niet genoemd dat dit het grondstrategieplan voor betreffend beleidsterrein is. Op basis van de toekenning van het investeringskrediet door GS wordt vervolgens door het programma een grondstrategieopdracht gemaakt. Dit is tot nu toe gebeurd voor kavelruil in Lochem en landbouwstructuurverbetering in Montferland. Ook in deze opdrachten is er aandacht voor de activiteiten, het proces, de organisatie en de risico's.

#### *Onderbouwing verwervingsbudget en kosten derden apart budgetteren*

Wij deden de aanbevelingen om in elk grondstrategieplannen een onderbouwing van het verwervingsbudget op te nemen en de kosten voor derden te budgetteren. Het laatste punt (kosten voor derden budgetteren in grondstrategieplannen) kwam eruit voort dat we in ons onderzoek in 2013 constateerden dat de kosten voor inhuur

<sup>40</sup> Provincie Gelderland. Begroting 2015 Bijlage 4 Meerjaren investeringsprogramma Mobiliteit, p. 2.

<sup>41</sup> PS2013-515 B1 Realisatiestrategie Natuur & Landschap, p. 12.

<sup>42</sup> PS203-930 Investeringskrediet Strategische aankopen kavelruil.



substantieel waren ten opzichte van het beschikbare verwervingsbudget, maar dat deze kosten niet zo duidelijk waren. Een belangrijke 'derde' bij groene projecten in die tijd was de Dienst Landelijk Gebied. Inmiddels is de situatie veranderd: het DLG is opgeheven en het provinciale cluster grond doet de grondverwervingen voor alle beleidsterreinen. Zij krijgt hierover opdrachten uit de inhoudelijke programma's. Het cluster grond voert de opdracht zelf uit of zet hiervoor haar flexibele schil in. De aanbevelingen uit 2013 in relatie tot de nieuwe situatie doortrekkend, zou betekenen dat in de in de grondstrategieplannen en -opdrachten de kosten voor het cluster grond duidelijk begroot zouden moeten zijn.

Zoals hierboven vermeld is, wordt voor de programma's Mobiliteit, Natuur & Landschap en Land- en Tuinbouw gewerkt met een overkoepelend grondstrategieplan. Hierin is geen onderbouwing van het verwervingsbudget of de kosten voor het cluster grond opgenomen. Het grondstrategieplan op projectniveau is Park Lingezege maar dat gaat niet over grondverwerving. Zodoende kan daarin niet gekeken worden naar de onderbouwing van het verwervingsbudget.

De grondstrategieopdrachten die zijn gemaakt door de programma's Natuur & Landschap en Land- en Tuinbouw voor het cluster grond zijn een stuk specifiekere dan de grondstrategieplannen. Hierin zijn kostenramingen opgenomen. Die kostenramingen bestaan uit verschillende onderdelen. Over het algemeen is er een uitsplitsing gemaakt van de kosten voor de verwerving (als het om aankoop gaat) en de kosten van de inzet van het cluster grond. Inhuur van medewerkers door het cluster grond vallen hieronder<sup>43</sup>. Bij de kostprijs van de verwerving staat een tabel hoe men tot dit bedrag gekomen is / waar dit bedrag uit is opgebouwd. Hierbij worden niet alleen de 'kale prijs' maar bijvoorbeeld de meerkosten voor onteigening, de taxatiekosten en de notariskosten apart weergegeven.

Het beschikbaar stellen van financiële middelen voor infrastructurele projecten loopt via de MIAM zonder uitsplitsing naar verwervingsbudget en kosten voor derden. Op ambtelijk niveau wordt voor een infrastructureel project een raming gemaakt aan de hand van de SKK (Standaard Systematiek voor Kostenramingen). Grond is hier een onderdeel in; dit wordt verzorgd door het cluster grond. Deze ramingen zijn wel specifiekere.

#### *Grondstrategieplannen periodiek (jaarlijks) actualiseren en opnieuw vaststellen*

Onze aanbeveling was om het beleid op te nemen dat de grondstrategieplannen periodiek worden geactualiseerd en dan opnieuw door GS worden vastgesteld. Dit is niet in het geactualiseerde grondbeleid opgenomen. GS had al eerder aangegeven dat "actualisatie niet jaarlijks zal zijn, maar gedaan wordt als omstandigheden zodanig wijzigen dat een actualisatie nodig is"<sup>44</sup> en "in het grondprotocol is opgenomen dat de grondstrategieplannen actueel moeten zijn".<sup>45</sup> In het vigerende grondprotocol is dit niet opgenomen.

<sup>43</sup> Meer specifiek: Inhuur van medewerkers voor het cluster grond vallen onder planning en werkwijze van 'mens & middelen' conform de Gelderse begrotingssystematiek.

<sup>44</sup> PS2014-337 Bijlage 2 Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014, p. 16.

<sup>45</sup> PS2014-337 Bijlage 2 Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014, p. 17.

De grondstrategieplannen die we van de provincie hebben ontvangen (zie tabel 2) zijn (nog) niet geactualiseerd en opnieuw vastgesteld.

#### *Bijstelling budget aan PS rapporteren*

Wij deden de aanbeveling dat wanneer de actualisatie van een grondstrategieplan tot een bijstelling van het budget leidt dit aan PS te rapporteren. In het geactualiseerde grondbeleid is hier niets over opgenomen.

In het grondstrategieplan voor Natuur & Landschap (vastgesteld door GS, mei 2013 overlegd aan PS) is aangegeven dat er geen financiële consequenties zijn, omdat *“de strategie past binnen de financiële kaders van de Beleidsuitwerking Natuur & Landschap”*.<sup>46</sup> Wanneer er meer financiële middelen nodig zijn voor het grondstrategieplan natuur/de realisatiestrategie zijn het de financiële kaders in de beleidsuitwerking die bijgesteld moeten worden. Dit kan via de begroting gaan.

Bij mobiliteit staat het grondstrategieplan in de Meerjaren Investeringsagenda Mobiliteit in de begroting. Bijstelling van het budget loopt dan ook via het MIAM.

## 2.3 Aanbevelingen rondom (nakoming) interne regels

### 2.3.1 Actueel protocol vaststellen

34

Follow-up grondverwerving Gelderland

#### **Norm**

Er is een actueel protocol vastgesteld.

#### **Bevindingen**

- 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).

#### **Aanbeveling 2013**

Actueel protocol vaststellen.

#### **Achtergrond aanbeveling 2013**

Er bestond onduidelijkheid over de interne regels bij de verwerving van gronden voor infrastructuur. Het protocol infrastructuur was verouderd (uit 2005) en het betrof een

<sup>46</sup> PS2013-515 Statenbrief Realisatiestrategie Natuur & Landschap, p. 1.  
PS besloten in juni 2012 over de Beleidsuitwerking Natuur & Landschap (PS2012-401).

concept. Daarom raadde de rekenkamer aan deze te actualiseren en formeel vast te stellen.

### Implementatie aanbeveling

GS hebben in april 2014 een protocol met betrekking tot grond vastgesteld. Bij de besluitvorming rond de actualisatie van het grondbeleid in mei 2014 zijn PS geïnformeerd over de vaststelling van dit zogenoemde grondprotocol door GS. In figuur 6 geven we beknopt weer wat er in het grondprotocol staat. Na de figuur volgt een toelichting.

**Figuur 6:** *Samenvatting grondprotocol*



*Bron: Samenvattende afbeelding van Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Protocol grondzaken provincie Gelderland.*

GS vatten de actualisatie van het grondbeleid als volgt samen: Het grondprotocol heeft als doel te voorzien in een uniforme werkwijze ten aanzien van transacties met gronden en opstallen<sup>47</sup>. Het protocol heeft deels de status van een beleidsregel en deels die van interne afspraken en instructies. De bepalingen in het grondprotocol gaan over een aantal zaken. Ten eerste de aankoop, verkoop, ruil, de vestiging of overdracht van beperkte (genots-)rechten<sup>48</sup> en transacties in verband met transacties van gronden en opstallen (op alle beleidsterreinen). Ten tweede instructies voor de transacties met gronden en opstallen die derden namens of in opdracht van de provincie verrichten. Ten derde instructies over de toepassing van de Ontheingingswet.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Opstallen zijn gebouwen.

<sup>48</sup> Beperkte genotsrechten: het verkrijgen of verlenen van een recht van vruchtgebruik, een recht van erfdiensbaarheid, een recht van opstal, of een recht van erfpacht door de provincie, met inbegrip van de vestiging, overdracht of afstand door middel van een notariële akte en de inschrijving daarvan in de openbare registers (Bron: Protocol grondzaken provincie Gelderland, artikel 1.1.b).

<sup>49</sup> Gebaseerd op Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014, p. 11.

In de algemene toelichting op het grondprotocol wordt verder aangegeven dat de instructies uit het protocol gericht zijn op het verminderen van risico's in de uitvoering. Het protocol geeft aan *hoe* gehandeld moet worden bij concrete transacties met gronden en opstallen en gaat niet over vragen als *welke* gronden en opstallen *waar* moeten worden gekocht of verkocht aan of van *wie*. Dergelijke vragen op strategisch en tactisch niveau moeten behandeld worden in de grondstrategieplannen (zie eerder [paragraaf 2.2.6](#)). Wanneer er concrete transacties worden gesloten ter uitvoering van een grondstrategieplan komt het protocol in beeld.<sup>50</sup>

#### *Actualiteit protocol*

Inmiddels is het drie jaar geleden dat het grondprotocol door GS is vastgesteld. Geïnterviewden vanuit de ambtelijke organisatie gaven aan dat door ontwikkelingen in de wet- en regelgeving het protocol op onderdelen niet actueel meer is. Hierbij werden de volgende voorbeelden genoemd: het protocol is gebouwd op de niet meer bestaande mededeling staatssteun en grondtransacties en er is inmiddels nieuwe jurisprudentie op het gebied van onteigening. Het is een bewuste keuze het protocol niet te vaak te herzien. De actualisatie van het grondprotocol is nog niet ingepland, maar gebeurt waarschijnlijk tegelijkertijd met de actualisatie van het grondbeleid. In het geactualiseerde grondbeleid staat dat in 2018 een nieuwe actualisatie van het grondbeleid plaatsvindt.

Bij het analyseren van het protocol vielen ons een aantal zaken op wat betreft de actualiteit:

- Geïnterviewden gaven aan dat in de praktijk het zogenoemde 'vier ogen-principe' bij grond wordt toegepast. In de processtappen die omschreven worden in de AO van Uitvoering Werken is dit principe verwerkt. Er is ook een nieuwe checklist die verwijst naar de AO (zie [paragraaf 2.3.7](#)), maar in het protocol staat niet dat dit document in het dossier moet zijn opgenomen.
- De rol van controller grond (zie [paragraaf 2.2.1](#)) is september 2015 opgepakt. Er is niet beschreven wat deze rol inhoudt. De rol is niet benoemd in het grondprotocol (dat immers uit 2014 dateert) en in de AO van Uitvoering Werken is de rol niet consequent verwerkt.

<sup>50</sup> Protocol grondzaken provincie Gelderland. Algemene toelichting (p. 32).

## 2.3.2 Madateringsregels uniformeren

### Norm

Voor alle soorten projecten worden dezelfde madateringsregelingen gehanteerd.

### Bevindingen

- 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 madateringsregels geüniformeerd.

### Aanbeveling 2013

Hanteer voor alle soort projecten dezelfde madateringsregelingen.

### Achtergrond aanbeveling 2013

De madatering kon op een betere wijze in het beleid verankerd worden. De regelingen voor groen en infrastructuur waren verschillend. Voor de groene projecten, waar de verwerving destijds door DLG plaats vond (zie [paragraaf 1.2](#)), was er een duidelijk handelingskader. Hierin werd onder andere bepaald dat bij de dure grondverwerving (meer dan € 1 miljoen), terug moest worden gegaan naar GS. Voor wat betreft grondverwerving voor infrastructuur week de regeling af van de regeling voor groen. Zo moest, anders dan bij groen, ook bij dure verwervingen niet apart toestemming worden verleend door GS. Zolang het totale projectbudget voldoet, kon het ambtelijk worden afgehandeld.

De rekenkamer zag geen reden om verschillende madateringsregels te hanteren voor de verschillende verwervingsopgaven.

### Implementatie aanbeveling

In de analyse moet onderscheid gemaakt worden tussen de algemene mandaatregels en de inhoudelijke voorschriften met betrekking tot grondtransacties.

De mandaatregels zijn in vergelijking met het onderzoek uit 2013 hetzelfde gebleven: 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 van de afdeling Uitvoering Werken. De afdelingsmanager heeft middels een tweede ondermandaat toestemming verleend aan de grondaankoper om onroerende zaken te verwerven.

Wat is veranderd zijn de inhoudelijke voorschriften over grondtransacties:

Na ons onderzoek hebben GS in april 2014 het grondprotocol vastgesteld. Dit is van toepassing op transacties met gronden en opstallen op alle beleidsterreinen. De specifieke regelingen zijn komen te vervallen.

Artikel 2.5 van het protocol gaat over de besluitvorming bij het aangaan van een aankoopovereenkomst. In dit artikel staat bijvoorbeeld onder wiens verantwoordelijkheid het aangaan van een aankoopovereenkomst plaatsvindt, wanneer de verantwoordelijk manager een voorgenomen aankoop ter besluitvorming aan GS moet voorleggen, wat er in een dergelijk geval in de GS-brief moet staan en welke stukken daarbij gevoegd moeten worden.

Een aankoopovereenkomst moet aan GS worden voorgelegd:

- Als het gaat om een aankoop waarvan PS vooraf op de hoogte moet worden gesteld. Het kan dat dit moet op basis van het besluit 'Betrokkenheid van PS bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, rechtsgedingen en civiele verdediging' (PS2004-856).<sup>51</sup> 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.
- Als in een nieuw opgesteld taxatierapport de marktwaarde meer dan 5% hoger is dan in het oude taxatierapport. Er kan worden besloten om een nieuw taxatierapport op te stellen als na een redelijk tijdsbestek duidelijk is dat de gronden en opstallen niet tegen de waarde uit het eerste taxatierapport kunnen worden gekocht. De beslissing om een nieuw taxatierapport op te stellen moet worden gemotiveerd in de risicoanalyse (die onderdeel moet zijn van het dossier).
- Als er met de aankoop wordt afgeweken van het protocol. Afwijkingen kunnen gaan over individuele gevallen en/of een categorie van gevallen. In het voorstel aan GS moet onderbouwd zijn waarom het noodzakelijk is om af te wijken van het protocol.
- Als de aankoop naar het oordeel van de verantwoordelijke manager politiek gevoelig is.

Het is dus niet zo - zoals in het verleden voor groene projecten wel het geval was - dat GS bij een grondtransactie vanaf een bepaald bedrag betrokken moeten worden.

Ook in de AO van Uitvoering Werken - waarin de werkprocessen van deze afdeling zijn omschreven - is er aandacht voor de ondertekening van een aankoopovereenkomst voor grond en wie daarvoor gemandateerd is. In het verleden gold een dergelijke procesomschrijving alleen voor grondtransacties bij infrastructurele projecten. De grondverwerving voor groene projecten werd toen immers nog gedaan door DLG die een eigen procesomschrijving had. Maar nu is er één procesomschrijving voor alle grondverwervingen voor welk doel dan ook. Zodoende kan er hier gesproken worden van een uniformering.

<sup>51</sup> Hierin is bepaald wanneer zij vooraf inlichtingen van GS wensen te verkrijgen over de uitoefening van bevoegdheden en wanneer voor de uitoefening van bevoegdheden de voorhangprocedure moet worden gevolgd.

### 2.3.3 Onafhankelijke taxatie voorafgaand aan grondverwerving laten uitvoeren

#### Normen

- Er vinden onafhankelijke taxaties plaats voorafgaand aan de grondverwerving en deze worden uitgevoerd door een partij die niet betrokken is geweest bij de onderhandelingen.

#### Bevindingen 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.

#### Bevindingen 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.

39

Follow-up grondverwerving Gelderland

#### Aanbevelingen 2013

- 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.
- 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.

#### Achtergrond aanbevelingen 2013

In ons onderzoek uit 2013 constateerden we dat taxaties soms niet volgens de regels gingen of onduidelijk gecommuniceerd werden. Uit het casuonderzoek kwam dat schriftelijke taxaties in veel rapporten ontbraken en bij één casus was er sprake van een taxateur die betrokken was bij de onderhandelingen. Een onafhankelijke taxatie vooraf is belangrijk, bijvoorbeeld 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.



### Implementatie aanbevelingen (protocol)

Hoofdstuk 6 van het grondprotocol bevat een aantal artikelen die gaan over taxaties, bijvoorbeeld over vereisten en onafhankelijkheid van de taxateur, voorwaarden aan grondtransacties en vereisen aan taxatierapporten. Daarnaast is in de bijlage een taxatie-instructie opgenomen. In artikel 6.2 van het protocol staat *“er dient vóór de aan- of verkooponderhandelingen een taxatie door één of meer onafhankelijke taxateurs van onroerend goed te worden verricht [...]”*. In artikel 6.3 staan de vereisten die gesteld worden aan een taxateur en in artikel 6.4 is uitgewerkt wat verstaan wordt onder onafhankelijkheid. Hier is bijvoorbeeld genoemd dat:

- aan een taxateur geen order wordt gegeven met betrekking tot het resultaat van de taxatie en dat de taxateur niet deelneemt aan de onderhandelingen,
- een taxatie bij voorkeur worden uitgevoerd door externe taxateurs en
- de verantwoordelijk manager erop toeziet dat een externe taxateur zijn onafhankelijkheid garandeert en dat deze bij aanvaarding van de taxatie-opdracht verklaart dat er geen conflicterende belangen aan de orde zijn.

### Implementatie aanbevelingen in de praktijk (casusonderzoek)

We hebben voor drie projecten (te weten: Rondweg Voorst, Rondweg Voorthuizen en Rijnstrangen) de dossiers bestudeerd.

Alle bestudeerde dossiers bevatten een taxatierapport dat de onderbouwing is van de uiteindelijk betaalde aankoopprijs. De taxaties zijn uitgevoerd door onafhankelijke taxateurs, verschillende taxatiebureaus zijn ingeschakeld voor de verwervingen. De rapporten zijn ondertekend.

De dossiers waren niet altijd compleet rond taxaties:

- In geen van de dossiers is de opdracht aan het taxatiebureau opgenomen.
- Soms ontbreekt het eerste taxatierapport (als er een tweede rapport gemaakt is).
- Een vastgelegde toelichting op het verschil tussen een eerste en tweede taxatierapport ontbrak, in de betreffende gevallen. Volgens het protocol zou hier aandacht aan moeten worden besteed in de zogenaamde risico-analyse in het dossier. Dat is niet het geval.

De werkwijze bij taxaties zoals we die in het casusonderzoek zagen bij de infrastructurele projecten was als volgt:

Als duidelijk is dat er verworven kan worden voor het tracé van de weg, dan maakt de verwerfer een afspraak met de grondeigenaar om langs te komen, samen met de taxateurs die de provincie inschakelt. Gezamenlijk wordt gekeken wat de eigenaar wil verkopen waarbij het uitgangspunt is dat alleen de grond onder het tracé wordt verworven. Er kunnen bijzondere situaties zijn of kansen liggen voor de verwerving van ruilgrond. Op basis daarvan wordt door de provincie aan het taxatiebureau gevraagd een taxatie uit te voeren, op basis van de uitgangspunten van de onteigeningswet (dus volledige schadeloosstelling).



De aankoper gaat op basis van dat rapport onderhandelen met de grondeigenaar. Binnen beperkte marges kan de aankoper dan tot aankoop overgaan (max. 5% afwijken). Het komt geregeld voor dat in de onderhandelingen blijkt dat de verkopende partij andere of aanvullende wensen heeft of dat er bij de taxatie zaken over het hoofd zijn gezien. Grondverwerver en eigenaar bespreken dit. Enkele voorbeelden uit de dossiers:

- een teeltvorm<sup>52</sup> die veel meer technische voorzieningen met zich meebracht dan oorspronkelijk voorzien,
- de wens tot realisatie van een terreinafscheiding en
- een vervangende locatie, die ook qua bestemming gebruikt mag worden voor het beoogde doel.

Dat kan dan leiden tot nieuwe uitgangspunten bij de taxatie, en in dat geval wordt het oorspronkelijke taxatiebureau gevraagd een nieuwe taxatie uit te voeren, rekening houdend met de nieuwe inzichten. In een aantal gevallen is dit gebeurd bij de bekeken dossiers.

De werkwijze zoals hierboven beschreven is de standaardwerkwijze bij aankopen ongeacht het programma dat het betreft. Afwijking hierop is mogelijk indien er al taxaties beschikbaar zijn, zo gaf de provincie aan. Dit zagen wij bijvoorbeeld bij de casus van Natuur & Landschap (Rijnstrangen). Daar was voor het hele gebied ten behoeve van kavelruil al een taxatie uitgevoerd. In dit specifieke geval (uitzondering) niet opdracht van de provincie, maar in opdracht van Stevig<sup>53</sup>. Die taxatie is als vertrekpunt genomen, en ten behoeve van concrete aankopen wordt een verkorte taxatie uitgevoerd. De taxateurs maken dus gebruik van de al uitgevoerde basistaxatie. De taxateurs zijn (anders dan in de DLG tijd, zie ons rapport uit 2013) externen; ze worden niet bij de onderhandelingen betrokken.

<sup>52</sup> De teeltvorm is het soort agrarisch gebruik. In dit voorbeeld waren er allerlei installaties nodig voor het soort dat gekweekt werd. Daardoor zijn er hogere kosten om het bedrijf op een andere plek voort te zetten dan zonder die voorzieningen.

<sup>53</sup> Stichting effectief verkavelen in Gelderland, een kavelruilstichting.

## 2.3.4 Bij presentatie onderhandelingsresultaat verhouding tot taxatie duidelijk weergeven

### Normen

- In het protocol is opgenomen 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.

### Bevindingen 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.

### Bevindingen 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.

### Aanbeveling 2013

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.

### Achtergrond aanbeveling 2013

In ons onderzoek uit 2013 constateerden we dat taxaties soms niet volgens de regels gingen of onduidelijk gecommuniceerd werden. Uit het casusonderzoek kwam dat de check op het onderhandelingsresultaat niet altijd afdoende had plaatsgevonden, schriftelijke taxaties in veel rapporten ontbraken en bij één casus was er sprake van een taxateur die betrokken was bij de onderhandelingen. Een onafhankelijke taxatie vooraf is belangrijk, bijvoorbeeld 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. Daarbij gaat het niet alleen om een onafhankelijke check op de vergoede vastgoedwaarde, maar ook op de aanvullende schadeloosstelling.

### Implementatie aanbevelingen (protocol)

Dat bij de presentatie van een onderhandelingsresultaat de verhouding tot de onafhankelijke taxatie vooraf duidelijk wordt weergegeven staat niet zo expliciet in het grondprotocol. Echter, er staat wel in het grondprotocol dat een dossier een risicoanalyse moet bevatten en dat die risicoanalyse (onder meer) een verantwoording van de overeengekomen prijs moet bevatten (art. 1.7 lid 2l en art. 1.1. lid 1). Deze verantwoording moet een motivering voor de afwijking van de getaxeerde waarde bevatten als:

- er sprake is van een afwijking van maximaal 5% van de aanvankelijk getaxeerde waarde als het na 'redelijke inspanning'<sup>54</sup> niet is gelukt om de gronden en opstallen voor die waarde te verkopen of aan te kopen (art. 6.5 lid 3).
- er sprake is van een nieuwe taxatie van de marktwaarde, omdat de gronden en opstallen niet - na nogmaals een redelijk tijdsbestek - tegen de aanvankelijk vastgestelde waarde en de afwijking van hoogstens 5% verkocht of aangekocht konden worden (art. 6.5 lid 4)
- als er wordt afgeweken van de hoogte van de schadeloosstelling die op basis van een onafhankelijke taxatie is vastgesteld (art. 8.2.2 lid 3). Artikel 8.2.2 lid 4 waar in het protocol ook naar verwezen wordt, bestaat niet (art. 1.1. lid n).

### Implementatie aanbevelingen in de praktijk

In het casuonderzoek uit 2017 hebben we alle dossiers waarin de omvang van de transactie boven de € 500.000 euro lag, systematisch bekeken. Dit betrof zes transacties. Eén hiervan betrof niet alleen een aankoop, maar binnen de onderhandeling werd ook grond verkocht.

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. Uit contacten met de ambtelijke organisatie rondom het casuonderzoek leek niet volledig op het netvlies te staan wat er in een dergelijke risico-analyse moest staan.

<sup>54</sup> Er is niet nader bepaald wat een 'redelijke inspanning' is. Zo is er geen tijdsaspect aan verbonden.

## 2.3.5 Heldere richtlijnen vergoeding derden hanteren

### Norm

Er worden heldere richtlijnen gehanteerd over welke kosten worden vergoed indien derden worden ingeschakeld bij grondverwerving.

### Bevindingen

- 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 opstallen die een derde in opdracht van of namens de provincie aangaat. Er is daarbij aandacht voor de opdrachtverstrekking, de besluitvorming over het aangaan van een overeenkomst en de verantwoording.

### Aanbeveling 2013

Hanteer heldere richtlijnen over welke kosten vergoed worden indien derden worden ingeschakeld bij de verwerving.

### Achtergrond aanbeveling 2013

In ons onderzoek in 2013 constateerden we dat de kosten van inhuur substantieel waren ten opzichte van het beschikbare verwervingsbudget, maar dat deze kosten niet zo duidelijk waren. Daarom raadden we aan een zakelijke benadering bij de inhuur van derden te hanteren. Hierbij speelde mee dat de situatie rondom DLG in de tijd na het onderzoek zou veranderen; zij zouden niet langer de 'huisopdrachtnemer' voor groene projecten zijn.

### Implementatie aanbevelingen

Waar ten tijde van het onderzoek in 2013 de grondverwerving voor groene projecten door een derde (DLG) werd gedaan, is het cluster grond nu verantwoordelijk voor verwervingen voor alle beleidsterreinen. Eerder hebben we gezien dat kosten voor de inzet van derden niet apart zijn gebudgetteerd in de grondstrategieplannen. In de grondstrategieopdrachten van het programma Natuur & Landschap aan het cluster grond zijn de kosten voor de inzet van het cluster grond wel apart weergegeven. Ditzelfde geldt ook voor bijvoorbeeld de taxatie- en notariskosten.

Echter, uit interviews blijkt dat ook nu nog derden worden ingezet voor grondtransacties. Wanneer we kijken naar in hoeverre er in het grondprotocol iets staat over het inschakelen van derden voor de grondverwerving zien we het volgende:

Artikel 1.5 van het protocol gaat hier expliciet over, hierin staat onder andere dat:

- een verantwoordelijk manager in een plan/project moet aangegeven of hij voor transacties derden inschakelt

- in het plan (onder meer) moet worden aangegeven welk budget maximaal voor het inschakelen van derden beschikbaar is
- de verantwoordelijk manager moet worden geïnformeerd als het budget niet toereikend is.

Daarnaast is een hoofdstuk uit het protocol gewijd aan het geven van instructies voor overeenkomsten met gronden en opstallen die een derde in opdracht van of namens de provincie aangaat. In dit hoofdstuk is er aandacht voor de opdrachtverstrekking, de besluitvorming over het aangaan van een overeenkomst en de verantwoording.

Het protocol bevat geen interne regels voor de 'inhuur' van het cluster grond door de programma's.

### 2.3.6 Werken volgens RWS-normen bij deskundigenvergoeding en afwijking alleen toestaan bij onderbouwing

#### Norm

- In het protocol is opgenomen dat de provincie werkt volgens de RWS-normen. Er wordt bewaakt dat dit gebeurt. Afwijking van de algemene norm wordt alleen toegestaan als er een onderbouwing is en de hoogte van de vergoeding wordt dan getoetst.

#### Bevindingen 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.

#### Bevindingen 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).

#### Aanbeveling 2013

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.

#### Achtergrond aanbeveling 2013

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<sup>55</sup> gehanteerd systeem voor vergoeding van de kosten voor deskundige bijstand. Hoewel dit niet was vastgelegd, begrepen we dat ook de provincie Gelderland dit systeem volgt. 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 er 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.

In ons onderzoek in 2013 constateerden we dat de deskundigenvergoeding soms niet was onderbouwd. In één van de dossiers troffen we een betaling aan een onteigeningsdeskundige aan, die ver uitging boven wat standaard is in de grondverwervingsregels zoals veel overheden die hanteren, zonder motivatie waarom en onderbouwing van de hoogte van het bedrag.

#### Implementatie aanbeveling protocol

In het grondprotocol wordt in artikel 8.1.2 ingegaan op de deskundigheidsvergoeding. Hierin staat dat er een vergoeding wordt toegekend voor de kosten van de deskundige overeenkomst *“het besluit van kosten deskundige bijstand bij minnelijke grondverwerving door Rijkswaterstaat”*. Ook is genoemd dat afwijkingen moeten worden gemotiveerd en dat deze motivering moet worden opgenomen in de risico-analyse. Die risico-analyse moet in het dossier worden opgenomen (artikel 1.1 lid n).

#### Implementatie aanbeveling in de praktijk (casusonderzoek)

In alle taxatierapporten van de drie onderzochte projecten wordt gesteld dat - voor wat betreft de deskundigenvergoeding - gewerkt wordt volgens de regels van RWS. In de dossiers zijn op dit terrein geen afwijkingen gevonden. Er zijn ook geen situaties aangetroffen waar van de hardheidsclausule in het RWS-systeem gebruik werd gemaakt (de dubbele redelijkheidstoets).

---

<sup>55</sup> Rijkswaterstaat.

## 2.3.7 Adequate dossiervorming

### Norm

Er zijn heldere richtlijnen geformuleerd over wat in verwervingsdossiers moet worden opgenomen. De dossiers zijn zodanig ingericht dat eenvoudig is na te gaan welke stukken zijn opgenomen. De richtlijnen worden nagekomen.

### Bevindingen 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.

### Bevindingen 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.

### Aanbeveling 2013

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.

### Achtergrond aanbeveling 2013

In ons onderzoek uit 2013 constateerden we dat de kwaliteit van de dossiers sterk verschilt: soms waren dossiers goed verzorgd, soms waren deze niet goed op orde.

### Implementatie aanbeveling protocol

Artikel 1.7 van het grondprotocol gaat over dossiervorming. Hierin staat wie er verantwoordelijk is voor het (doen) opbouwen, onderhouden en archiveren van een dossier, te weten: de verantwoordelijke manager van de afdeling Uitvoering Werken. Ook is genoemd dat een dossier bij voorkeur wordt opgebouwd per individuele eigenaar of grondgebruiker. Daarnaast staat in het protocol een gedetailleerde lijst van documenten die in ieder geval in het dossier opgenomen moeten zijn. Tot slot is genoemd dat de documenten worden geregistreerd in het Documentair Informatiesysteem van de provincie.

De lijst van documenten die in ieder geval in het dossier moet zijn opgenomen is gedetailleerd. Het gaat bijvoorbeeld om de correspondentie tussen de provincie en de wederpartij, een beschrijving van de staat van de gronden en opstallen waarop de transactie ziet, taxatierapporten en de daartoe verleende opdrachten, overeenkomsten en de concepten daarvan, stukken ter voorbereiding van de besluitvorming etc.

We constateren dat in het grondprotocol is niet opgenomen dat er gewerkt moet worden conform de processtappen van het AO Uitvoering Werken.

### Implementatie aanbeveling in de praktijk

Om de aanbeveling in de praktijk te kunnen toetsen zijn voor drie projecten (Rondweg Voorste, Rondweg Voorthuizen en Rijnstrangen) de dossiers onderzocht.

#### Archivering in P8

De provincie Gelderland beschikt over een bezitsregistratie, P8 geheten (meer hierover in [paragraaf 3.2](#)). P8 is niet bedoeld als grondverwervingsdossier. Wel is in P8 is een aantal documenten opgenomen dat ook in het papieren dossier te vinden is. Het gaat dan om de stukken die ook in het Documentair Informatie Systeem (DIS) zijn opgenomen:

- de checklist (zie hierna)
- getekende overeenkomst over aankoop
- opdrachtbrief aan de notaris om de akte van levering op te maken
- taxatierapport
- getekende volmacht (als van toepassing)
- geparafeerde notarisafrekening
- afschrift van de notariële akte van levering

In P8 worden verder de aangekochte percelen op een kaart bijgehouden.

#### Checklist

Uit het casusonderzoek blijkt dat elk dossier een checklist bevat. Deze checklist is bedoeld om na te gaan of een aantal zaken in het dossier is opgenomen, en deze van een paraaf te voorzien. De checklist gaat over documenten die in het eerdergenoemde Documentair Informatie Systeem moeten zijn opgenomen:

- getekende overeenkomst
- opdrachtbrief aan de notaris (voor opmaken van de akte van levering)
- taxatierapport
- getekende volmacht (als van toepassing)
- geparafeerde notarisafrekening
- afschrift van de notariële akte van levering

Afgezien van de checklist zelf zijn dit ook de documenten die in P8 zijn opgenomen (zie opsomming eerder op deze pagina).

De verantwoordelijk grondaankoper verklaart zelf dat de diverse processtappen zijn doorlopen middels een paraaf. De teammanager verklaart middels een paraaf dat de documenten juist zijn vastgelegd in het digitale informatiesysteem.

Deze checklisten waren vaak van recente datum dat kort voor ons bezoek is afgetekend door de teammanager. Veel checklisten waren pas in 2017 door de teammanager ondertekend. Dit was relatief laat na de afronding van de verwerving.



Tijdens de interviews werd ons te kennen gegeven dat er binnen het cluster grond aan een andere checklist is gewerkt; deze is inmiddels beschikbaar. De nieuwe checklist wijkt op meerdere punten af van de checklist die wij in de dossiers hebben gezien. Checkt de oude checklist de aanwezigheid van bepaalde documenten, de nieuwe checklist checkt of bepaalde voorgeschreven stappen uit de AO zijn gezet en laat de verantwoordelijke daarvoor een paraaf zetten. Per stap is aangegeven wie de verantwoordelijke is voor die stap, de medewerker grondzaken, de grondaankoper, de administratie, de coördinator van de cluster of grond, de teammanager, de afdelingsmanager of de financieel controller.

#### *Opbouw en compleetheid van de dossiers*

Over het algemeen genomen zijn de papieren dossiers niet erg overzichtelijk ingedeeld. Er zijn vaak geen tabbladen, en de verschillende documenten zitten door elkaar heen. Vaak wel in ongeveer chronologische volgorde, maar er is anders dan de checklist geen systematisch overzicht van de inhoud van het dossier.

Om na te gaan of de verschillende zaken die in het grondprotocol genoemd worden ook in de dossiers zijn terug te vinden, is een aantal van de dossiers systematisch geanalyseerd. Daarvoor is de focus gelegd op de volgende zaken die in het protocol worden voorgeschreven (de letters komen overeen met het lid bij artikel 1.1 van het protocol):

- a. correspondentie tussen de provincie en de wederpartij (gesprekverslagen, brieven, biedingen, mailverkeer en dergelijke);
- g. taxatierapporten en de daartoe verleende opdrachten;
- h. overeenkomsten en de concepten daarvan;
- j. stukken ter voorbereiding van de besluitvorming (waaronder - indien aan de orde – de GS-brieven);
- l. een risicoanalyse als bedoeld in artikel 1.1, onder n;
- m. de opdrachten verleend aan derden of BBL en de concepten daarvan om namens of in opdracht van de provincie grondtransacties aan te gaan;
- p. de mededeling als bedoeld in artikel 8.2.4;
- q. het schriftelijke aanbod als bedoeld in artikel 8.2.5, vijfde lid;

We selecteerden bovenstaande punten uit de lijst van documenten die in een dossier moeten zitten, omdat dit gaat om documenten die over verantwoording, de gemaakte keuzes en de resultaten gaan. Deze zijn dus relevant voor de legitimiteit en legitimiteit is op basis van ons vorige onderzoek een belangrijk aandachtspunt.

De dossiers van de drie projecten in het casuonderzoek waarin de omvang van de transactie boven de € 500.000 euro lag, zijn voor onderstaande analyse (zie tabel 3) systematisch bekeken. Dit betreft zes transacties. Eén hiervan betrof niet alleen een aankoop, maar binnen de onderhandeling werd ook grond verkocht.

**Tabel 3:** Check compleetheid dossiers aankopen > € 500.000 bij drie projecten\*

In dossier volgens protocol	R1	V1	Vh1	Vh2	Vh3	Vh4
a. correspondentie tussen de provincie en de wederpartij	beperkt	Ja	Nee	ja+nee	Ja	deels
g. taxatierapporten en de daartoe verleende opdrachten	alleen de laatste; niet de eerste	Rapport op A4-tje	Twee varianten op zelfde datum	Ja+ja	Eerste en laatste rapport	Eerste en laatste rapport
	Opdracht niet	Opdracht niet, wel mail-conversatie	Opdracht niet	Opdracht niet	Opdracht niet	Opdracht niet
h. overeenkomsten en de concepten daarvan	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	ja
j. stukken ter voorbereiding van de besluitvorming	Ja	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
l. risicoanalyse	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
m. opdrachten verleend aan derde	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t	n.v.t
p. mededeling aan de eigenaar	Nee	Ja	Nee	Nee	Deels	nee
q. schriftelijke aanbod als bedoeld in artikel 8.2.5, vijfde lid	Nee	Niet de eerste, wel vervolg	Nee	nee + nee	Niet de eerste, wel vervolg	nee

\*R = Rijnstrangen, V = Rondweg Voorst en Vh = Rondweg Voorthuizen.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Verder is voor bovenstaande transacties nagegaan of er in het dossier een logboek zit (zie tabel 4). In een logboek geeft de aankoper chronologisch aan welke contacten hebben plaatsgevonden, en wat daar uit is gekomen, welke afspraken zijn gemaakt, welke vervolgacties hier uit voortkomen, etc. Hiervoor is bij de provincie een vast invulformulier beschikbaar.

**Tabel 4:** Logboek aankopen aankopen > € 500.000 bij drie projecten\*

	R1	V1	Vh1	Vh2	Vh3	Vh4
Aanwezigheid en inhoud logboek	Geen	Wel, stopt na 2 regels	Leeg	Geen	Incompleet	Incompleet

\*R = Rijnstrangen, V = Rondweg Voorst en Vh = Rondweg Voorthuizen.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van casuonderzoek

Tabel 4 laat zien dat in sommige dossiers wel een logboek aanwezig is en in andere dossiers niet. De aanwezige logboeken waren (grotendeels) incompleet of leeg.

Ook is nagegaan wat er in P8, de bezitsregistratie, te vinden is over de onderzochte transacties. Hieronder zijn die resultaten weergegeven.

**Tabel 5:** *Aanwezigheid documentatie in bezitsregistratie\**

	R1	V1	Vh1	Vh2	Vh3	Vh4
Checklist	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
Definitieve akte	Ja	Ja	Ja	Ja	ja	Ja
Nota	Ja	Ja	Ja	Ja	-	Ja
Opdracht notaris	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Overeenkomst	Ja	Ja	Ja	Ja + ja	Ja	Ja
Taxatierapport	Ja	Ja	Ja	Ja + ja	Ja	Ja
volmacht	Ja	Ja	Ja	ja	-	Ja

\*R = Rijnstrangen, V = Rondweg Voorst en Vh = Rondweg Voorthuizen.

Bron: *Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. casusonderzoek.*

Tabel 5 laat zien dat voor het merendeel van de transacties de relevante documenten in de bezitsregistratie zijn te vinden. Bij twee cases ontbreekt de checklist, bij één van de cases ontbreekt de nota van de notaris. Ook bij de andere bekeken dossiers wordt bovenstaand beeld bevestigd. Meestal is de aangegeven informatie te vinden in P8, in een enkel geval ontbreekt een document.

## 3 Inzicht grond PS en GS

*In dit hoofdstuk staan we stil bij het zicht dat PS en GS hebben op grond. Voor PS is inzicht in het grondbeleid belangrijk in het kader van hun controlerende rol. Voor GS is inzicht in (de actuele stand van) grondbezit belangrijk om tijdig en verantwoord te kunnen programmeren, monitoren en verantwoorden. We gaan in paragraaf 3.1 in op wat uit het onderzoek 2013 naar voren kwam over het inzicht dat PS en GS hadden op grond. Vervolgens komt in paragraaf 3.2 aan bod in hoeverre PS en GS hier nu inzicht in hebben.*

### 3.1 Onderzoek 2013 over inzicht in grond

In 2013 hebben we alleen gekeken naar het inzicht van PS in de grondposities en grondverwerving. We constateerden dat PS hierover slechts beperkt en weinig systematisch wordt geïnformeerd. In welke mate GS meer zicht had op de grondposities en - verwerving is in het vorige onderzoek niet gekeken. Dat doen we in 2017 wel waarmee we de follow-up wat uitgebreid hebben. We sluiten hiervoor aan bij de aanbeveling om de rapportages aan PS te verbeteren.

#### Aanbeveling 2013

We hebben aangeraden om de rapportage over het grondbeleid en grondposities aan PS te verbeteren. Meer specifiek deden we de aanbeveling 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.<sup>56</sup>

#### Achtergrond aanbeveling

Het was onzes inziens belangrijk dat er inzicht is in de grondposities van de provincie, allereerst in verband met de risico's die grondbezit met zich meebrengt. Dat de groene

<sup>56</sup> Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) schrijft voor dat apart over grondbeleid wordt gerapporteerd in de provinciale begroting en jaarrekening (art. 16). De betreffende paragraaf bevat ten minste:

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

verwerving in de periode na ons onderzoek helemaal naar de provincie ging, maakte een overzicht van bijvoorbeeld beschikbare ruilgronden binnen de provincie als geheel alleen maar belangrijker. Daarbij schrijft het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor hoe in de begroting en jaarrekening over grondbeleid gerapporteerd moet worden. Hoewel (anders dan bij gemeenten) veel grond die wordt aangekocht direct wordt afgeboekt, omdat het 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 doorgaat en de risico's van waardevermindering van aangekochte ruilgronden (en restgronden).

## 3.2 Inzicht grond nu

### Normen

- GS hebben zicht op het bezit, de posities en de inzet van grond.
- GS hebben PS geïnformeerd over het provinciale grondbezit en relevante ontwikkelingen daaromtrent. In het bijzonder wordt de paragraaf grondbeleid meer ruimhartig ingevuld dan voor 2014.

### Bevindingen

- 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 voortgangsrapportages natuur. Deze (jaarlijkse) landelijke rapportage gaat over de voortgang van het Natuurpact; er wordt bijvoorbeeld per provincie in benoemd hoeveel hectare van het natuurnetwerk verworven, ingericht en in beheer is.
- Uit het casusonderzoek 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.

Het zicht van PS op gronden begint met de informatie die zij krijgen van GS vandaar dat we eerst ingaan op het zicht van GS, vervolgens op de afspraken die gemaakt zijn over de informatievoorziening en tot slot over het inzicht van PS.

### Inzicht GS via bezitsregistratie

In het najaar van 2015 is er een nieuwe bezitsregistratie in gebruik genomen waardoor het zicht van GS op grond is verbeterd. Voor die tijd was de registratie versnipperd waardoor zich diverse knelpunten voordeden<sup>57</sup>. De provincie gaf aan dat de komst van grond van Bureau Beheer Landbouwgronden het noodzakelijk maakte één bezitsregistratie grond op te zetten. In de bezitsregistratie worden de provinciale gronden en opstallen en allerlei kenmerken daarvan vastgelegd. Bij deze kenmerken kan gedacht worden aan de ligging, oppervlakte, de status (eigendomssituatie), de perceelsplanning (daarmee wordt bedoeld wat de bestemming van de grond gaat zijn - de reden waarom grond is verworven) en de financiële waarde. Het systeem kent onder meer de mogelijkheid om kaarten te produceren en er is een koppeling met het Documentair Informatie Systeem. De bezitsregistratie wordt niet gebruikt om stappen in de onderhandelingen vast te leggen ('workflow') of om het budget van een programma of project te bewaken. Wel zijn de achterliggende transacties opgenomen, en wordt per transactie een aantal relevante documenten uit het dossier via het registratiesysteem ontsloten.

De bezitsregistratie maakt het mogelijk om per jaar en per programma en project de wijzigingen in bezit (aan- en verkopen) te laten zien. De bezitsregistratie maakt ook een meer integrale aanpak van het grondbeleid mogelijk, omdat geografisch inzichtelijk te maken is waar de provincie grondposities heeft.

Aandachtspunten voor de bezitsregistratie die uit de interviews naar voren kwamen, waren met name: de rapportagefunctie die nog niet optimaal werkt en de koppeling met financiële systeem van de provincie (Oracle). Aan deze beide punten wordt gewerkt.

### Afspraken over informatievoorziening in het grondprotocol (GS en PS)

In het grondprotocol is in artikel 1.3 lid 2 opgenomen dat de algemeen directeur GS twee maal per jaar een overzicht verschaft van:

- a. de aangekochte, verkochte en geruilde gronden en opstallen;
- b. de gevestigde en verworven beperkte genotsrechten;
- c. de voortgang van onteigeningsprocedures;
- d. de gronden in beheer van de provincie.

GS stellen dit overzicht vervolgens ter beschikking aan PS, zo staat in lid 3 van hetzelfde artikel.

Uit de analyse van P&C-documenten en de interviews blijkt dat deze overzichten tot op heden niet zijn gemaakt. De reden die geïnterviewden hierbij noemden was dat de bezitsregistratie eerst opgezet en gevuld moest worden. De planning is om dit overzicht in het eerstvolgende P&C-document (de Voorjaarsnota 2016) voor het eerst op te

<sup>57</sup> Beschrijvend document 'bezitsregistratie ten behoeve van Provincie Gelderland (13 oktober 2014), p. 11.

nemen. Uit een concept hiervan blijkt dat de vier aspecten die volgens het grondprotocol in dit overzicht moeten staan hierin terugkomen.

### **Informatievoorziening PS - paragraaf grondbeleid (opvolging aanbeveling)**

In het begin van het hoofdstuk staat dat we in 2013 de aanbeveling hebben gedaan ruimhartiger invulling te geven aan de paragraaf grondbeleid. Waar in het verleden de paragraaf grondbeleid alleen de grondverwerving voor groene doeleinden besprak, zien we nu dat er aandacht is voor grond vanuit alle beleidsterreinen waar dit van toepassing is. Uitzondering hierop is de jaarrekening 2015; hierin is er geen aandacht voor de grondverwerving vanuit Mobiliteit/wegen.

De informatie bij de verschillende kerntaken waar grond voor verworven wordt, is verschillend. Zo wordt bijvoorbeeld voor de infrastructurele projecten (mobiliteit) het aantal transacties genoemd, in 2014 gecombineerd met het aantal gekochte en verkochte hectares en in 2016 gecombineerd met de uitgavesaldo's van de omvangrijke projecten. Voor het programma Natuur & Landschap wordt er een tabel met de begin- en eindstand en mutaties in hectares met een uitgebreider toelichting opgenomen.

Een totaaloverzicht van het bezit kan alleen verkregen worden door de informatie die in de paragraaf grondbeleid per kerntaak wordt gegeven zelf te combineren. Er wordt geen (integraal) totaaloverzicht van het grondbezit geschetst. De enige overkoepelende informatie in de paragraaf grondbeleid betreft een alinea over het grondbeleid. Elk bekeken paragraaf grondbeleid (2014 t/m 2016) start daarmee als inleiding.

In de paragraaf grondbeleid wordt evenmin een totaalbeeld geschetst van de risico's die de provincie loopt met betrekking tot grond. De teksten die in de paragraaf grondbeleid per kerntaak staan, bevatten ook weinig informatie over risico's. Er staat in de paragraaf grondbeleid in de begroting 2016 en 2017 alleen genoemd dat *“er een risico is dat vanwege openbare en marktconforme verkoopverplichting gronden en gebouwen gedurende een langere tijd in eigendom en beheer bij de provincie blijven”* (kerntaak Natuur & Landschap). Het wordt niet duidelijk hoe groot dit risico is en wat de financiële gevolgen hiervan zouden zijn. In de jaarrekening 2014 en 2015 staat voor het investeringskrediet voor strategische grondaankopen kavelruil (Land- en Tuinbouw) een financiële inschatting van de risico's voor waardevermindering en waaruit dit gedekt wordt. Het was overigens geen onderdeel van dit onderzoek om te kijken of en hoeveel risico's de provincie Gelderland loopt met betrekking tot grond. We weten dan ook niet of de provincie geen of beperkt risico's met betrekking tot grond loopt en daarom geen informatie hierover geeft in de paragraaf grondbeleid of dat zij wel risico's loopt maar informatie hierover niet in de paragraaf grondbeleid belandt.

Enkele geïnterviewden gaven aan dat de paragraaf grondbeleid nog verder ontwikkeld kan worden, maar stelden zoekend te zijn naar hoe.

### **Informatievoorziening PS - Voortgang Natuurpact**

Vanuit het programma Natuur is de informatieverstrekking via de Voortgangsrapportage Natuur van belang. Hierin wordt informatie verstrekt over de voortgang van de uitvoering van het Natuurpact. In het Natuurpact hebben Rijk en provincies de ambities

met betrekking tot ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland vastgelegd voor de periode tot en met 2027. In de landelijke voortgangsrapportage - die tot nu toe twee keer is verschenen<sup>58</sup> - is er aandacht voor het Natuur Netwerk op landelijk en provinciaal niveau. Meer concreet stond er bijvoorbeeld voor de provincie Gelderland in hoeveel hectare van het natuurnetwerk er verworven, ingericht en in beheer is. GS van de provincie Gelderland hebben PS over deze rapportages geïnformeerd<sup>59</sup>.

### Informatievoorziening PS - systematische rapportage over grondverwerving bij projecten

In tabel 6 is geven we weer hoe aan PS is gerapporteerd over de grondverwerving bij de drie projecten uit ons casuonderzoek (Rondweg Voorst, Rondweg Voorthuizen en Rijnstrangen). Hierbij keken we naar de paragraaf grondbeleid en (voor de infrastructurele projecten) naar de Meerjaren Investeringsagenda Mobiliteit.

Uit de tabel blijkt dat er bij de projecten niet systematisch inzicht is gegeven in de voortgang van de verwerving van projecten. Dit geldt zowel voor de planning (de verworven hectares in relatie tot het totaal te verwerven hectares) als voor de kosten (totale verwachte en gerealiseerde kosten in relatie tot de begroting).

<sup>58</sup> Eerste landelijke voortgangsrapportage (okt. 2015): [http://www.ipo.nl/files/3914/4481/8028/IPO-boekje\\_Natuur\\_v8.pdf](http://www.ipo.nl/files/3914/4481/8028/IPO-boekje_Natuur_v8.pdf)  
Tweede landelijke voortgangsrapportage (jan. 2017): [http://www.ipo.nl/files/9414/8518/5545/IPO-Boekje\\_Tweede-Voortgangsrap.Natuur\\_DEFF-KLIK-.pdf](http://www.ipo.nl/files/9414/8518/5545/IPO-Boekje_Tweede-Voortgangsrap.Natuur_DEFF-KLIK-.pdf)

<sup>59</sup> PS2015-663 Statenbrief eerste resultaten uitvoering Natuurpact en PS2016-734 Statenbrief Voortgang opgave Gelders Natuurnetwerk 2011-2016.



**Tabel 6: Rapportage PS over grondverwerving bij drie projecten casuonderzoek**

	Rondweg Voorst (mobiliteit)	Rondweg Voorthuizen (mobiliteit)	Rijnstrangen (Natuur & Landschap)
<b>Grondstrategieplan</b>	De projecten Rondweg Voorst en Rondweg Voorthuizen vallen binnen het grondstrategieplan mobiliteit. Dat is te vinden in de MIAM 2014 resp. 2015 die PS bij de begroting hebben ontvangen. Dit plan gaan in op algemene aspecten van de verwervingsaanpak. Specifieke projecten zoals de Rondweg Voorst en de Rondweg Voorthuizen worden daar niet in genoemd.		Project Rijnstrangen valt binnen de Realisatiestrategie Natuur & Landschap (mei 2013 door PS ontvangen), die beschouwd wordt als grondstrategieplan voor dit beleidsterrein. Deze realisatiestrategie is algemeen en maakt nog geen gebied specifieke keuzes over strategie en instrumenten.
<b>Paragraaf grondbeleid</b>			
Begroting 2015	Geen aandacht voor het programma mobiliteit. De Rondweg Voorst wordt dus niet genoemd.	Geen aandacht voor het programma mobiliteit. De Rondweg Voorthuizen wordt dus niet genoemd.	Er wordt in algemene zin ingegaan op het programma N&L (i.v.m. de overgang van de BBL-gronden). Er is geen aandacht voor het project Rijnstrangen.
Jaarverslag 2015	Geen aandacht voor de ingenomen grondposities ten behoeve van de Rondweg Voorst.	Geen aandacht voor de ingenomen grondposities ten behoeve van de Rondweg Voorthuizen.	Geen aandacht voor Rijnstrangen.
Begroting 2016	Er wordt medegedeeld dat aankopen worden voorzien voor Rondweg Voorst.	Er wordt medegedeeld dat aankopen worden voorzien voor Rondweg Voorthuizen.	Er wordt medegedeeld dat <i>“Voor 2016 aanvragen voor grondaankopen zijn voorzien in Veessen Wapenveld, Montferland, Rijnstrangen en de N18. Verwachte omvang tussen de 50 en 75 ha.”</i>
Jaarverslag 2016	Er is aangegeven dat er voor € 200.000 uitgaven voor grondverwerving bij de Rondweg Voorst zijn gedaan. Verder is aangegeven dat voor de rondweg Voorst de grondverwerving zich in de afsluitende fase bevindt, en er nu nog enkele onteigeningsdossiers lopen.	Er is aangegeven dat er voor € 3.575.000 uitgaven voor grondverwerving bij de Rondweg Voorthuizen zijn gedaan.	Er wordt gemeld dat <i>“ten behoeve van de ontwikkelopgave in het Gelders Natuur Netwerk is voor het gebiedsproces Rijnstrangen 1 bedrijf aangekocht als inbrengpositie voor de kavelruil Rijnstrangen met als doel onze Natura2000 opgave te realiseren.”</i>

### Meerjaren Investeringsagenda Mobiliteit

Begroting 2014	Het project Rondweg Voorst zit direct als bijlage bij het MIAM. De volgende zin is opgenomen: <i>“Momenteel zijn de voorbereidingen voor de aanbesteding van de aanleg van de rondweg gestart en wordt het traject van grondverwerving voortgezet”</i> .	Het project Rondweg Voorst zit direct als bijlage bij het MIAM. Er wordt geen aandacht besteed aan de grondverwerving voor dit project.	N.v.t.
Begroting 2015	De rondweg komt alleen voor in een set van informatiebladen, die als bijlage bij de begroting (niet bij het MIAM zelf) is opgenomen. Dezelfde zin als in 2014 is opgenomen.	De rondweg komt alleen voor in een set van informatiebladen, die als bijlage bij de begroting (niet bij het MIAM zelf) is opgenomen. Er wordt gemeld dat het aanbestedingsdossier in voorbereiding is en de grondverwerving loopt.	
Begroting 2016	De rondweg komt alleen voor in een set van informatiebladen, die als bijlage bij de begroting (niet bij het MIAM zelf) is opgenomen. Dezelfde zin als in 2014 en 2015 is opgenomen.	De rondweg komt alleen voor in een set van informatiebladen, die als bijlage bij de begroting (niet bij het MIAM zelf) is opgenomen. Er wordt gemeld dat het plan sinds begin 2016 onherroepelijk is en de feitelijke onteigening is gestart.	

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

### Informatievoorziening aan PS over nieuwe ontwikkelingen m.b.t. grond

Een goede informatievoorziening aan PS betekent ook dat zij geïnformeerd worden over relevante ontwikkelingen op het gebied van grond. De ontwikkelingen die wij hebben bekeken zijn de overdracht van de BBL-gronden en de transitie van de DLG. [In paragraaf 1.2](#) zijn deze ontwikkelingen beschreven. In tabel 7 geven we de belangrijkste documenten weer waarin PS hier informatie over hebben ontvangen.

**Tabel 7:** Informatievoorziening PS over overdracht BBL-gronden en transitie DLG

Overdracht BBL-gronden	Transitie DLG
<p><b>Sept. 2013</b> Statenvoorstel Natuurpact en Bestuursovereenkomst grond met in bijlage o.a. (toelichting op) betreffende overeenkomst. Deze overeenkomst tussen provincies en Rijk gaat over de beschikbaarstelling van de gehele BBL-grondvoorraad aan provincies t.b.v. de ontwikkelopgave voor de EHS.</p>	<p><b>Mrt. 2013</b> Mededelingenbrief met aandacht voor afspraken i.h.k.v. transitie DLG (PS2013-280, na vragen commissiebespreking)</p> <p><b>Mei 2014:</b> Aandacht voor proces (pva) transitie DLG in openbare besluitenlijst vergadering IPO-bestuur</p> <p><b>Juni 2013:</b> Aandacht voor transitie DLG in Voorjaarsnota 2014 (PS2014-657)</p> <p><b>Sept. 2014</b> Statenbrief transitie DLG (PS2014-693)</p> <p><b>Sept 2015:</b> Aandacht voor transitie DLG in Najaarsnota 2015 (PS2015-551)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Statenvragen over overdrachtsdocument DLG</li> </ul>

Bron: Stateninformatiesysteem provincie Gelderland.

Tabel 7 laat zien dat PS zowel over de overdracht van de BBL-gronden als de transitie van de DLG zijn geïnformeerd.

PS zijn wat betreft de overdracht van de BBL-gronden, binnen de bredere context van de decentralisatie van het natuurbeleid, geïnformeerd over de bestuurlijke en financiële achtergrond. Wat betreft de bestuurlijke achtergrond kan gedacht worden aan het Natuurpact, de overeenkomst tussen manifestpartners en provincies/IPO over uitvoering van natuur- en landschapsbeleid, de Bestuursovereenkomst grond. Wat betreft de financiële achtergrond kan gedacht worden aan de achterliggende adviezen van de commissie Janssen<sup>60</sup>. Dit laatste punt was overigens niet alleen ter informatie, want PS moesten instemmen met de financiële consequenties die voortkwamen uit de hierboven genoemde documenten. Een concrete financiële consequentie was

<sup>60</sup> Het kabinet Rutte II stelde gemiddeld € 200 mln. per jaar beschikbaar voor natuur, aanvullend op de middelen die vanwege het Bestuursakkoord natuur\* aan het provinciefonds zouden worden toegevoegd. Commissie Jansen-2 heeft een advies opgesteld over de verdeling over provincies van aanvullende rijksmiddelen.

\* De term 'Bestuursakkoord Natuur' slaat terug op drie documenten waarin het Rijk en de provincies afspraken hebben vastgelegd over de decentralisatie van het natuurbeleid. Deze afsprakendocumenten zijn: het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011 en de aanvullingen en uitvoeringsafspraken van respectievelijk 7 december 2011 en 8 februari 2012 (Bron: PS2013-797 Statenbrief Natuurpact en Bestuursovereenkomst grond, p. 1).

bijvoorbeeld dat de provincie Gelderland € 23,2 mln. aan het Rijk en de provincie Drenthe moest betalen<sup>61</sup>.

PS zijn wat betreft de transitie van het DLG bijvoorbeeld geïnformeerd over:

- de (bestuurlijke) achtergrond van de transitie
- het transitieproces op hoofdlijnen, bv. de planning
- de personele aspecten van de transitie, bijvoorbeeld de totale en de provincie-specifieke taakstelling wat betreft het overnemen van personeel (met andere woorden: hoeveel FTE de provincie Gelderland kreeg overgedragen)
- de financiële aspecten van de transitie, zoals de totale en de provincie-specifieke storting in het Provinciefonds
- niet personele aspecten zoals de overdracht van de administratie en boekhouding, gegevens, werkprocessen en archieven.

---

<sup>61</sup> De provincies krijgen vanaf 2011 voor de ontwikkelopgave grond ter beschikking gesteld. Hierover zijn in de Bestuursvereenkomst grond nadere afspraken gemaakt tussen provincies en Rijk. Die afspraak is voor Gelderland dat zij de beschikking krijgt over alle BBL-gronden die in de provincie liggen en dat zij het recht krijgt op de opbrengst bij de verkoop, vooruitlopend op dit laatste compenseert de provincie Gelderland het Rijk tot een bedrag van € 21.183.168,-. In de provincie Drenthe zijn minder BBL-gronden gelegen dan is toebedeeld om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren. Deze gronden liggen in andere provincies. De provincie Gelderland dient aldus aan de provincie Drenthe te betalen een bedrag van € 1.972.840,-. (Bron: PS2013-797 Statenbrief Natuurpact en Bestuursvereenkomst grond, p. 2).

# Bijlagen

# Bijlage 1: Onderzoeksofzet

## Doel en vraagstelling

### Doel

Het doel van dit onderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland te informeren over de wijze waarop Gedeputeerde Staten invulling hebben gegeven aan de implementatie van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar grondverwerving uit 2013.

### Centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

In welke mate hebben GS invulling gegeven aan de implementatie van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar grondverwerving uit 2013?

### Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn onderverdeeld naar:

- de opvolging van de aanbevelingen “op papier”
- de opvolging van de aanbevelingen in de praktijk en
- inzicht PS en GS omtrent grond.

#### *Opvolging aanbevelingen op papier: grondbeleid en interne regels (m.n. grondprotocol)*

1. Is er sinds 2013 een duidelijker en uniformer grondbeleid vastgesteld (aanbeveling 2) en zijn hierin de volgende zaken opgenomen danwel overwogen in de bespreking van het grondbeleid:
  - a. een afwegingskader dat ingaat op de vraag wanneer actief grondbeleid (grondverwerving) en wanneer andere instrumenten zoals particulier natuurbeheer worden ingezet om natuurdoelstellingen te bereiken (aanbeveling 1)
  - b. beschikbaarheid van onteigening (aanbeveling 3)
  - c. invulling van het begrip gebiedsontwikkeling (aanbeveling 4)

- d. dat bij een besluit tot realisatie van een infrastructuurproject ook een budget ter beschikking wordt gesteld voor de aankoop van ruilgrond, al dan niet in de vorm van een revolving fund (aanbeveling 6)
  - e. dat voor alle projecten waar provinciale grondverwerving aan de orde is grondstrategieplannen moeten worden gemaakt, dat deze door GS worden vastgesteld, dat deze plannen periodiek worden geactualiseerd en dan opnieuw door GS worden vastgesteld en dat (wanneer de actualisatie leidt tot) bijstelling van het budget dit aan PS wordt vastgelegd (aanbeveling 8)
2. Is er sinds 2013 een actueel protocol met betrekking tot grond(verwerving) vastgesteld (aanbeveling 9) en zijn de volgende zaken in dit protocol opgenomen:
- a. heldere richtlijnen over welke kosten vergoed worden als derden worden ingeschakeld (aanbeveling 7)
  - b. 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 12)
  - c. dat bij de presentatie van een onderhandelingsresultaat de verhouding tot de onafhankelijke taxatie vooraf duidelijk weergegeven wordt, naast eventuele nieuwe inzichten die ontstaan tijdens de onderhandelingen (aanbeveling 13)
  - d. dat de provincie werkt volgens de RWS-normen en dat afwijking alleen is toegestaan als er een onderbouwing is (aanbeveling 14)
  - e. heldere richtlijnen over wat er in de verwervingsdossiers moet worden opgenomen (aanbeveling 15)
3. In hoeverre worden voor alle soorten projecten dezelfde mandateringsregels gehanteerd (aanbeveling 10)?

*Opvolging aanbevelingen in de praktijk: nakomen regels, bv. grondstrategieplannen en dossiers*

4. Zijn voor alle projecten waar provinciale grondverwerving aan de orde is grondstrategieplannen vastgesteld en geldt voor deze plannen het volgende:
- a. dat ze een onderbouwing van het benodigde verwervingsbudget bevatten (aanbeveling 5 en 8)
  - b. dat ze geactualiseerd zijn (aanbeveling 5 en 8) en daarna opnieuw zijn vastgesteld (aanbeveling 8)
  - c. dat eventuele bijstelling van budgetten aan PS gerapporteerd zijn (aanbeveling 5)
  - d. dat de kosten voor derden apart gebudgetteerd zijn (aanbeveling 7)
5. In hoeverre zijn de interne regels met betrekking tot grondverwerving nagekomen en wordt bewaakt dat dit gebeurt? (aanbeveling 11)
- a. In hoeverre zijn de dossiers zodanig ingericht dat eenvoudig is na te gaan welke stukken zijn opgenomen en in hoeverre worden de richtlijnen voor dossiers nagekomen? (aanbeveling 15)
  - b. In hoeverre heeft er een onafhankelijke taxatie plaatsgevonden voorafgaand aan de grondverwerving en is deze uitgevoerd door een partij die niet betrokken is bij de onderhandelingen? (aanbeveling 12)

- c. In hoeverre wordt bewaakt dat er volgens de RWS-normen wordt gewerkt en zijn evt. afwijkingen onderbouwd en getoetst aan de hoogte van de vergoeding? (aanbeveling 14)

#### *Inzicht grondbezit en relevante ontwikkelingen*

6. In hoeverre hebben PS zicht op het provinciale grondbezit en relevante ontwikkelingen zoals de overdracht van de BBL-gronden?
- Hierbij kijken we in het bijzonder of er ruimhartiger invulling wordt gegeven aan de paragraaf grondbeleid (aanbeveling 16)
7. In hoeverre hebben GS zicht op het bezit, de posities en de inzet van grond?

### **Normenkader**

Voor deze follow-up naar de Gelderse grondverwerving hebben we het volgende normenkader opgesteld:

**Tabel 8** Normenkader follow-up grondverwerving Gelderland

Onderzoeksvragen	Normen
1 t/m 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GS hebben de aanbevelingen conform het besluit van PS opgevolgd.</li> <li>• GS hebben PS tijdig geïnformeerd over eventuele aanbevelingen die niet conform het besluit van PS zijn opgevolgd.</li> </ul>
6 en 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GS hebben PS geïnformeerd over het provinciale grondbezit en relevante ontwikkelingen daaromtrent. In het bijzonder wordt de paragraaf grondbeleid meer ruimhartig ingevuld dan voor 2014.</li> <li>• GS hebben zicht op het bezit, de posities en de inzet van grond.</li> </ul>

### **Onderzoeksmethodiek**

#### **Methoden voor beantwoorden onderzoeksvragen**

Voor het beantwoorden van de vragen maakten we gebruik van een aantal onderzoeksmethoden. Hierbij hebben we wederom onderscheid gemaakt tussen de opvolging op papier, de opvolging in de praktijk en het inzicht van PS en GS.

#### *Opvolging op papier: documentenanalyse en interviews*

Een groot deel van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de Gelderse grondverwerving uit 2013 ging over dat zaken (duidelijker, uniform, uitgebreider e.d.) vastgelegd zouden kunnen worden. Om na te gaan of dit is gedaan, gebruikten we:

- nieuwe beleidsdocumenten, zoals het geactualiseerde grondbeleid en het grondprotocol en
- interne documenten, bijvoorbeeld grondstrategieplannen.

Dit is aangevuld door interviews te houden met betrokkenen bij de grondverwerving.

#### *Opvolging in de praktijk: casusonderzoek en interviews*

Daarnaast was het nakomen van de interne regels een belangrijk aandachtspunt uit ons vorige onderzoek. Om te kijken of dit is gebeurd, hebben we casusonderzoek gedaan en



enkele aanvullende gesprekken gevoerd. We hebben drie casussen onderzocht, te weten Rijnstrangen, de rondweg Voorst en de rondweg Voorthuizen. In onderstaand kader vindt u een nadere verantwoording van de casusselectie. Voor deze projecten zijn de in de jaren afgewikkelde dossiers bekeken en geanalyseerd. Aan betrokkenen van het cluster grond (coördinator en betrokken verwerper) is een toelichting gevraagd op de projecten en is aanvullende informatie uitgewisseld. Ook is de bezitsregistratie bekeken.

### Verantwoording casusonderzoek

Voor het onderzoek hebben we drie cases geselecteerd. De selectie van de cases hebben we uitgevoerd op basis van de verwervingspraktijk. Onze focus is de praktijk in 2015 en 2016; dit in verband met de implementatie van het nieuwe grondbeleid en het nieuwe verwervingsprotocol in 2014. Met behulp van de bezitsregistratie heeft de provincie een overzicht gemaakt van het totaal aan aankopen in 2015 en 2016. Samengevoegd per programma is dit beeld als volgt:

**Tabel 9:** Grondtransacties 2015-2016 per programma\*

Pro-gramma	Jaar	Aantal aankoop-transacties	Opper-vlakte aankoop	Aantal verkoop-transacties	Opper-vlakte verkoop	Investerings-Bedrag
GGO	2015	0	0	2	-3.714	-40.594,50
	2016	7	347.999	2	-321.903	-4.400.613,89
L&T	2015	0	0	1	-77.230	-532.890,00
	2016	2	16.484	2	-16.484	-19.637,79
N&L	2015	13	524.618	9	-1.938.910	-3.497.843,09
	2016	19	986.800	36	-4.738.921	-3.927.483,93
PRO	2015	1	236	0	-	39.757,70
	2016	0	0	0	0	0
MOB	2015	44	204.194	20	-177.259	3.451.660,29
	2016	73	587.576	22	-393.146	10.364.903,07

\* GGO = Gelderse Gebiedsontwikkeling, L&T = Land- en Tuinbouw, N&L = Natuur & Landschap, PRO = Provincie en MOB = Mobiliteit

NB: Soms betreft een transactie zowel aan- als verkoop (deels kan het dan gaan om 'ruil'). Dan telt de transactie in de tabel dubbel.

Bron: Provincie Gelderland o.b.v. P8.

In de periode zijn 145 aankopen gerealiseerd, met een totale oppervlakte van bijna 267 ha. Om tot een caseselectie te komen, hebben we een aantal criteria gehanteerd.

[Vervolg kader op de volgende pagina.]

### Vervolg verantwoording casusonderzoek

#### 1. Voldoende gedifferentieerde aankopen in de case

- In 2015 en in 2016 zijn er meerdere transacties geweest.
- Hieronder zowel transacties met lagere als met hoge verwervingsprijs.
- Hieronder zowel transacties met agrarische als hoge m2 prijs.

De spreiding moet er voor zorgen dat ook complexere en dure verwervingen, waarbij vastgoed en aanvullende schadeloosstelling een rol kunnen spelen, in de cases voorkomen.

#### 2. Verschillen in beleidsterreinen

Tabel 8 laat zien dat verwerving binnen verschillende programma's plaats vindt. Nieuw in vergelijking met ons onderzoek uit 2013 is de strategische verwerving in het kader van kavelruil voor landbouwstructuurverbetering. In 2015 en 2016 is geen gebruik gemaakt van het budget hiervoor; daarom komt dit niet voor in tabel 8.

Het merendeel van de aankopen in 2015 en 2016 bleek geconcentreerd binnen de programma's Natuur & Landschap en Mobiliteit. Op basis van het transactieoverzicht concluderen we verder dat binnen het programma GGO in 2015 alleen grond is verkocht en in geen enkel project is verworven. In 2016 is wel grond gekocht, maar ging het slechts om kleine aantallen per project (max twee aankopen) en ook nog eens weinig differentiatie qua verwervingsprijs en m2-prijs. Daarom kozen we ervoor geen project uit dit programma te onderzoeken. Omdat de mobiliteitscase in het vorige onderzoek een aandachtspunt was, hebben we besloten uit dat programma twee projecten te kiezen en één project uit het programma Natuur & Landschap.

Op basis van de aantallen transacties per case en de gewenste differentiatie hebben we gekozen voor:

- Natuur & Landschap: project Rijnstrangen
- Mobiliteit: project Rondweg Voorthuizen
- Mobiliteit: project Rondweg Voorst

Voor deze projecten hebben we de dossiers nader onderzocht. Bij het eerste gesprek met de afdeling Uitvoering Werken is gevraagd in hoeverre dossiers makkelijk toegankelijk waren; de dossiers van lopende projecten waren beschikbaar op de afdeling zelf, in hangmappen of dozen. We hebben nadien pas onze caseselectie bekend gemaakt en gevraagd op korte termijn de dossiers te kunnen inzien. Deze dossiers zijn voor ons klaargelegd, in eerste instantie de cases Rijnstrangen en Rondweg Voorst en nadien ook Rondweg Voorthuizen. We hebben tijdelijk toegang gekregen tot P8, de bezitsregistratie, om ook daar de documenten te kunnen bekijken.

### *Inzicht PS en GS: documentenanalyse, interviews en registratie*

Om te kijken in hoeverre PS zicht hebben op het provinciale grondbezit en relevante ontwikkelingen omtrent grond zoals de BBL-gronden hebben we naar de informatievoorziening vanuit GS gekeken. Hierbij gaat het om P&C-documenten (met name de paragraaf grondbeleid in begrotingen en jaarverslagen) en schriftelijke communicatie

zoals Statenvoorstellen en Statenbrieven. Om te kijken in hoeverre GS zicht hebben op het bezit, de posities en de inzet van grond voerden we interviews en bekeken we onder andere de bezitsregistratie.

#### **Externe inzet**

Ten behoeve van dit onderzoek is gebruik gemaakt van externe inzet. Deze is ingehuurd van de TU Delft. Zij waren ook betrokken bij het vorige onderzoek naar de grondverwerving door de provincie Gelderland uit 2013.

## Bijlage 2: Omschrijving cases

Voor het onderzoek hebben we drie projecten nader bekeken, te weten:

- Rondweg Voorst (mobiliteit)
- Rondweg Voorthuizen (mobiliteit) en
- Rijnstrangen (natuur & landschap).

De verantwoording voor de selectie van deze projecten vindt u in de onderzoeksopzet in [bijlage 1](#). In de voorliggende bijlage omschrijven we deze projecten.

### Rondweg Voorst

De N345 loopt op dit moment dwars door de kern van Voorst. Dat is niet ideaal: het zorgt voor geluidsoverlast, er is sprake van barrièrewerking door de weg en de aanwezigheid van de weg zorgt voor onveilige verkeerssituaties. Een rondweg kan deze problemen oplossen en de leefbaarheid in de kern weer herstellen. Sinds een aantal jaren wordt gewerkt aan deze rondweg, die aan de westkant van het dorp moet gaan lopen.

Hieronder een korte chronologie<sup>62</sup>:

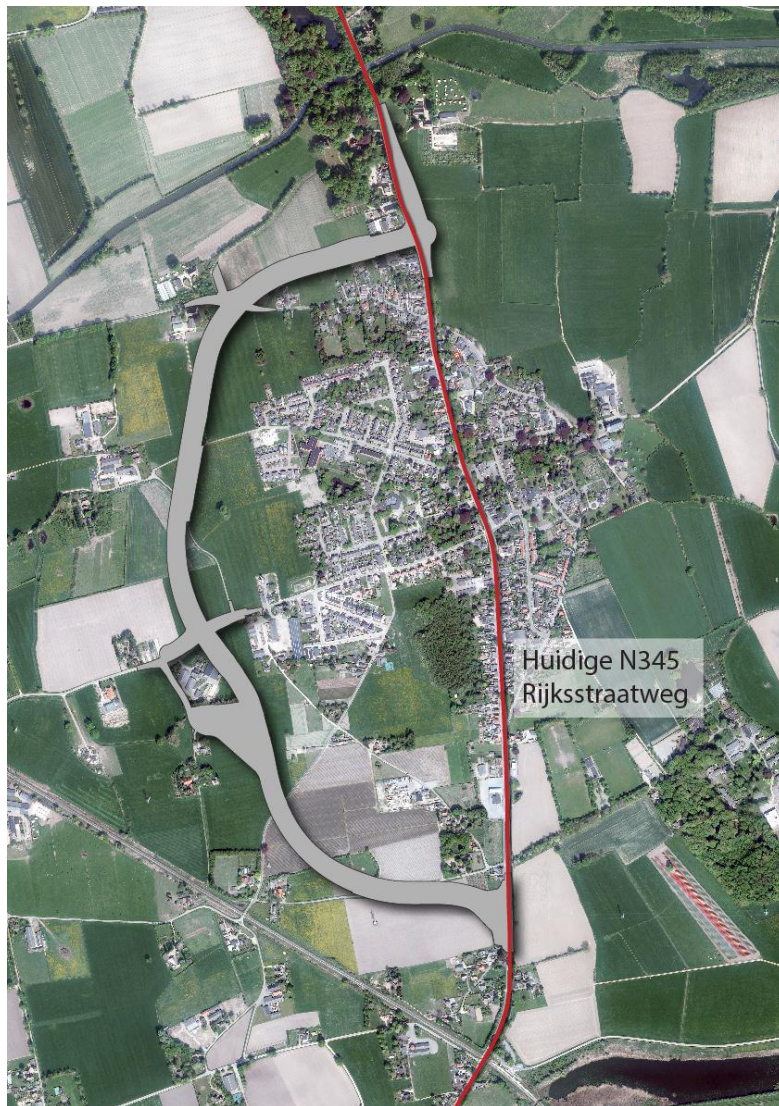
- Al in **2007** is binnen de Stedendriehoek de wegenstructuur onder de loep genomen. Dat heeft geleid tot een pre-verkenning in **2009** voor de rondweg bij Voorst. In **2010** is gestart met een verkenning en zijn een aantal alternatieven gemaakt ten behoeve van de milieueffectrapportage. In **2011** is besloten tot de aanleg, en is een budget ter beschikking gesteld.
- In **2011** zijn een oostelijke en een westelijke variant vergeleken in het kader van de milieueffectrapportage. De westelijke variant scoorde beter dan de oostelijke variant, met uitzondering van de kans op verstoring van archeologische vindplaatsen.
- GS hebben in **2012** besloten over de voorkeursoplossing, dat werd de variant aan de westkant van de kern.
- Voor de rondweg is vervolgens een inpassingsplan gemaakt, dat in **2013** door PS is vastgesteld.

<sup>62</sup> Onderstaande tijdlijn is gebaseerd op informatie van de website van de provincie Gelderland: [www.gelderland.nl/N345-Voorst.html](http://www.gelderland.nl/N345-Voorst.html)

- In **2014** - het inpassingsplan was onherroepelijk - is gestart met de voorbereiding van de uitvoering.
- In **2016/2017** heeft de aanbesteding plaatsgevonden, en is een aannemer geselecteerd. De werkzaamheden zijn inmiddels gestart.

In de volgende afbeelding is weergegeven waar de weg komt.

**Figuur 7:** Rondweg Voorst



Bron: Inpassingsplan N345 rondweg Voorst, vastgesteld op 11 december 2013, NL.IMRO.9925.IPN345Voorst-vst1

In het inpassingsplan is het volgende opgenomen over de grondaankoop:

#### *“8.3 Grondaankoop*

*Om de rondweg N345 fysiek aan te kunnen leggen, dient de provincie de beschikking te hebben over de gronden. Getracht wordt om deze gronden middels minnelijke verwerving in eigendom te krijgen. Een aantal percelen is reeds in eigendom van provincie danwel gemeente Voorst. Mocht minnelijke verwerving niet haalbaar blijken dan zal de provincie Gelderland overgaan tot onteigening van de gronden.”*

De aankopen voor het project Rondweg Voorst zijn gestart voordat het nieuwe grondbeleid is vastgesteld, een substantieel deel van de aankopen heeft nadien plaatsgevonden.

In juni 2015 wordt door PS bekrachtigd dat een onteigeningsprocedure gestart moet worden. In juni 2016 is het Koninklijk Besluit hiervoor afgegeven.

#### **Rondweg Voorthuizen**

Het verkeer vanaf de N303 rijdt dwars door het dorp Voorthuizen. Met als gevolg opstoppingen, onveilige situaties en hinder voor omwonenden. Ook geldt dat de leefbaarheid steeds verder in het gedrang komt, omdat het drukker wordt. De rondweg moet zorgen voor het omleiden van het verkeer om het dorp heen. Daarmee kan het centrum van Voorthuizen worden ontlast van doorgaand (vracht)verkeer, zal de verkeersveiligheid- en leefbaarheidproblematiek in Voorthuizen kunnen verbeteren; en verbetert de bereikbaarheid van Voorthuizen.

De plannen om iets aan de verkeersdruk in Voorthuizen te doen dateren al uit **2003**. Uiteindelijk wordt een milieueffectrapportage (MER) gemaakt in **2010**. Op basis daarvan wordt in december 2010 door GS gekozen voor een tracé aan de westkant van de bebouwde kom van Voorthuizen. Dit tracé wordt verder uitgewerkt en in 2014 wordt een inpassingsplan gemaakt. Eind 2014 wordt dit plan door PS vastgesteld, waarin over grondaankopen het volgende is opgenomen:

*“De grondverwerving ten behoeve van de realisatie van de rondweg is door de provincie ten tijde van het voorontwerp- en ontwerp inpassingsplan al in gang gezet. Diverse gronden zijn al aangekocht en met andere grondeigenaren is de provincie in gesprek.”*

Bij de behandeling in PS komt grondverwerving nog aan bod:

*“Grondaankopen voor de nieuwe weg zijn in volle gang. De zorgen van sommige fracties dat er met enkele partijen niet minnelijk uit te komen zou zijn, wist Bieze [Red: de gedeputeerde] weg te nemen door aan te geven dat deze procedure doorgaat ook nadat het Inpassingsplan is vastgesteld. Er is op dit moment nog geen sprake van onteigening. De provincie zal er alles aan doen om iedere betrokkene zo goed mogelijk schadeloos te stellen.”<sup>63</sup>*

In **2015** is de voorbereiding van de uitvoering gestart.

<sup>63</sup> Nieuwsbericht website provincie Gelderland (18 december 2014). Voorthuizen krijgt westelijke rondweg.



**Figuur 8: Rondweg Voorthuizen**



Bron: *Inpassingsplan Rondweg Voorthuizen N303, vastgesteld op 17 december 2014, NL.IMRO.9925.IPN303Voorthuizen*

71

Follow-up grondverwerving Gelderland

Inmiddels is voor Rondweg Voorthuizen de administratieve onteigeningsprocedure opgestart. In december **2016** is op verzoek van de provincie een ontwerp Koninklijk Besluit ter inzage gelegd. De verwachting is dat er voor enkele eigendommen onteigening nodig zal zijn.

De verwachte start van de uitvoering van het project is **2018**.<sup>64</sup>

### Rijnstrangen

Rijnstrangen is een project binnen het programma Natuur en Landschap. Al lange tijd ligt er in dit gebied een natuuropgave. Het gebied rond de oude loop van de Rijn is ecologisch zeer waardevol en EHS -gebied. Nu maakt het onderdeel uit van het Gelders Natuurnetwerk, wel is de begrenzing nog niet overal definitief (een deel is onderdeel van het zogenaamde zoekgebied) voor nieuwe natuur.

Echter, dichtbij het gebied zijn ook andere plannen: zo komt er een overnachtingshaven en is er behoefte aan structuurverbetering in de landbouw.

<sup>64</sup> Bovenstaande omschrijving van de tijdslijn is gebaseerd op informatie van de website van de provincie Gelderland: [www.gelderland.nl/N303-Rondweg-Voorthuizen](http://www.gelderland.nl/N303-Rondweg-Voorthuizen)

Om de natuurdoelstellingen gerealiseerd te krijgen, heeft de provincie besloten om samen te werken met de Stichting Stevig (Stichting Effectief verkavelen in Gelderland). Dit is een kavelruil stichting die werkt volgens de principes van Verkavelen voor Groei.<sup>65</sup> De provincie probeert in het gebied grondposities te verwerven, die dan ingebracht kunnen worden in de kavelruil. Uitgangspunt is dat dan middels kavelruil grond op de door de provincie gewenste plek terecht komt.

---

<sup>65</sup> 'Verkavelen voor Groei' is een werkwijze die ontwikkeld is door LTO, DLG en het Kadaster, waarbij kennis en ervaring van ondernemers in het gebied gebruikt worden om tot een snellere kavelruil te komen. Die ondernemers maken zelf het ruilplan. Stevig hanteert deze methode.



## Bijlage 3: Implementatie per aanbeveling

Onderdeel	Aanbeveling	Toelichting
Beleid	<p><b>1. Groene doelen en actief grondbeleid: geen automatisme</b> 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><b>2. Duidelijke kaders voor het beleid</b> 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"> <li>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 &amp; 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.</li> <li>In het grondbeleid wordt voor de inzet van instrumenten en onder welke condities dat gebeurt verwezen naar de grondstrategieplannen. In het grondstrategieplan Natuur &amp; 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 &amp; 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.</li> <li>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 de laatste mogelijkheden zijn.</li> <li>PS stelden in mei 2014 de actualisatie van het grondbeleid vast.</li> <li>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.</li> <li>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"> <li>voor de inzet van instrumenten en onder welke condities de instrumenten worden toegepast verwezen naar grondstrategieplannen;</li> <li>er weinig concreets vermeld over het sturen op efficiëntie en de risicobeheersing;</li> <li>er wel vermeld dat PS geïnformeerd worden over het gevoerde grondbeleid via de P&amp;C-cyclus maar er staat niet in welke informatie wordt verstrekt.</li> </ul>                     In het grondprotocol is een aantal operationele punten verder uitgewerkt maar dit wordt niet vastgesteld door PS (zijn ze wel over geïnformeerd).                 </li> </ul>
Effectiviteit	<p><b>3. Beschikbaarheid onteigening opnieuw overwegen</b> 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie overweegt waardering volgens de onteigeningssystematiek (volledige schadeloosstelling) op verschillende beleidsterreinen en past deze waar mogelijk toe.</li> </ul> <p><b>Bevindingen natuur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>

	<p><b>4. Grondverwerving soms integraler aanpakken</b></p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eerder zijn PS in 2013 via de Statennotitie Realisatiestrategie Natuur &amp; Landschap geïnformeerd over de mogelijke inzet van onteigening in PAS-gebieden. In de commissie is dit punt expliciet besproken.</li> <li>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.</li> </ul> <p><b>Bevindingen mobiliteit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Bij beide infrastructurele projecten uit het casuonderzoek hebben PS een besluit genomen voor onteigening.</li> </ul>
Efficiëntie	<p><b>5. Meer aandacht voor begroting grondverwervingskosten</b></p> <p>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.</p> <p><b>6. Ruilgrond in begroting opnemen</b></p> <p>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.</p> <p><b>7. Zakelijke benadering bij inhuren derden</b></p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grondstrategieplannen worden veelal niet per project, maar voor een geheel programma vastgesteld.</li> <li>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 &amp; 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.</li> <li>De vastgestelde grondstrategieplannen zijn tot op heden niet geactualiseerd.</li> </ul> <p><b>Beleid en protocol:</b> 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.</p> <p><b>Praktijk:</b> 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.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> </ul>
Legitimiteit	<p><b>8. Grondstrategieplannen voor elk project door GS vaststellen</b></p> <p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>

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.

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 casuonderzoek 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.
- **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).

### 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.

- **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 voortgangsrapportages natuur. Deze (jaarlijkse) landelijke rapportage gaat over de voortgang van het Natuurpact; er wordt bijvoorbeeld per provincie in genoemd hoeveel hectare van het natuurnetwerk verworven, ingericht en in beheer is.
- Uit het casusonderzoek 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 4: Strategieën en instrumenten grondbeleid

Tabel 10: Strategieën met voor- en nadelen en instrumenten

Strategie	Omschrijving	Voordelen	Nadelen	Instrumenten
Actief grondbeleid	De provincie neemt een groot deel van de investeringen voor haar rekening. Zij verwerft grond waarna de publieke werken worden uitgevoerd.	Grote zeggenschap in de ontwikkeling van het project en de beschikbaarheid van meer instrumenten om de regie te voeren in de betreffende projecten.	Financiële risico's, bv. risico's van prijsdaling en risico's uit de markt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijwillige verwerving</li> <li>• Onteigening</li> <li>• Voorkeursrecht</li> </ul>
Faciliterend grondbeleid	Het eigendom ligt vrijwel volledig bij een marktpartij of een andere overheid. De rol van de provinciale overheid is dan sturend op afstand door eisen te stellen aan bepaalde ontwikkelingen.	Lagere financiële risico's.	Minder zeggenschap in de ontwikkeling van het project en afhankelijkheid van derden, ook in een tijdige realisatie van projecten	<p>Regulerend</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inpassingsplan</li> <li>• Grondexploitatie</li> </ul> <p>Stimulerend</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidies</li> <li>• Wettelijke herverkavelingen</li> <li>• Vrijwillige ruilverkavelingen</li> </ul>
Samenwerkingsverbanden	De provincie werkt samen met een marktpartij of met andere overheden op basis van gemeenschappelijke regelingen of een samenwerkings-overeenkomst. Het grondbezit ligt dan of bij de overheid of bij een marktpartij.			

Bron: Samenvattende tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS2014-337 Bijlage 2 Grondbeleid provincie Gelderland. Actualisatie 2014.

# Bijlage 5: Geraadpleegde bronnen

## 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. Najaarsnota 2015.
- Provincie Gelderland. PS2004-856 Betrokkenheid van PS bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, rechtsgedingen en civiele verdediging.
- Provincie Gelderland. PS2012-401. Statenvoorstel Beleidsuitwerking Natuur en Landschap.
- Provincie Gelderland. PS2013-280. Mededelingenbrief aan Statencommissie Algemeen bestuur, Financiën en Welzijn 18 maart 2013.
- Provincie Gelderland. PS2013-512. Statenbrief Herziening grondbeleid Gelderland.



- Provincie Gelderland. PS2013-515. Statenbrief Realisatiestrategie Natuur & Landschap.
- Provincie Gelderland. PS2013-515 (bijlage 1). Realisatiestrategie Natuur & Landschap.
- Provincie Gelderland. PS2013-577. Ontwerpverslag commissie Landelijk Gebied, Cultuur en Jeugd 12 juni 2013.
- Provincie Gelderland. PS2013-797. Statenbrief Natuurpact en Bestuursovereenkomst grond.
- Provincie Gelderland PS2013-797 (bijlage 2 en 3). Bestuursovereenkomst grond en de toelichting daarop.
- Provincie Gelderland PS2013-797 (bijlage 4 en 9). Verdeling commissie Janssen grond en financiën.
- Provincie Gelderland PS2013-797 (bijlage 2 en 3). Natuurpact en de toelichting daarop.
- Provincie Gelderland PS2013-797 (bijlage 7). Overeenkomst Manifestpartners en provincies / IPO over uitvoering natuur- en landschapsbeleid.
- Provincie Gelderland. PS2013-930. Statenvoorstel Investeringskrediet strategische aankopen kavelruil.
- Provincie Gelderland. PS2014-337 (bijlage 2). Grondbeleid provincie Gelderland - actualisatie 2014.
- Provincie Gelderland. PS2014-337 (bijlage 3). Protocol grondzaken provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland. PS2014-693. Statenbrief Transitie Dienst Landelijk Gebied.
- Provincie Gelderland. PS2015-663. Statenbrief Eerste resultaten uitvoering Natuurpact.
- Provincie Gelderland. PS2015-773. Statenbrief Inzet van de instrumenten inpassingsplannen en onteigening om grond beschikbaar te krijgen.
- Provincie Gelderland. PS2015-773 (bijlage 1). Informerende notitie Inzet van de instrumenten inpassingsplannen en onteigening om grond beschikbaar te krijgen.
- Provincie Gelderland. PS2016-734. Statenbrief Voortgang ontwikkelopgave Gelders Natuurnetwerk 2011-2016.
- Provincie Gelderland. PS2016-734 (bijlage 1). Stand van zaken realisatie natuuropgaven.
- Provincie Gelderland. PS2017-208. Statenbrief opstellen 6 inpassingplannen voor PAS-maatregelen.

#### 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](http://www.gelderland.nl/N345-Voorst.html)
- [www.gelderland.nl/N303-Rondweg-Voorthuizen](http://www.gelderland.nl/N303-Rondweg-Voorthuizen)
- [www.stevigverkavelen.nl](http://www.stevigverkavelen.nl)

*Artikelen, rapporten en dergelijke*

- IPO (26 sept. 2013). Nieuwsbericht 'Bestuursovereenkomst grond'.
- IPO (11 mrt 2015). Nieuwsbericht 'Transitie Dienst Landelijk Gebied afgerond'.
- Lei Wageningen UR (jan. 2013). Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad 2007-2013.
- Rekenkamer Oost-Nederland (sept. 2013). Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland.