

A landscape photograph showing a pond in the foreground with tall green grasses. The water reflects the sky and the surrounding greenery. In the background, there are trees and a small building under a cloudy sky.

Provinciale aanpak van grondverwerving in Gelderland

In opdracht van de Rekenkamer Oost-Nederland

Herman de Wolff, TU Delft | Faculty of Architecture and the Built Environment
| OTB Research for the Built Environment

Opzet presentatie:

- Aanleiding en context
- Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit
- Normenkader en werkwijze

- Grondverwerving en grondbezit
- Provinciaal beleid
- Cases

- Conclusies en aanbevelingen
- Reactie GS

Aanleiding en context

- Actief grondbeleid
 - Middel om bepaalde doelen te bereiken: sturen vanuit eigendom
 - Gemeentelijke praktijk: veel risico's genomen
- Provinciale rol
 - Klassieke taken
 - Meer 'gebiedsontwikkeling'
 - ILG / landelijk gebied

Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit

- Effectiviteit: doelbereiking
 - Brede zin: worden doelen gerealiseerd ten behoeve waarvan verworven wordt?
 - Enge zin: lukt de verwerving?
- In dit onderzoek:
 - Is verwerving gelukt?
 - Is tijdig verworven?

Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit

- Efficiëntie: Efficiënt gebruik van middelen
 - realisatie ten opzichte van de budget
 - transactiekosten van de aankoophandeling
 - afwegingen over het tijdstip van verwerven t.o.v. het beoogde nieuwe gebruik
 - organisatie van het tijdelijk beheer
 - afboekingskosten van te duur kopen of onnodig kopen
 - omgaan met ruilgronden

Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit

- Legitimiteit: Volgen van beleid en regels, verantwoording
 - normen uit het eigen beleid
 - normen op basis van regelgeving of hoger beleid
- draagvlak
- verantwoording / transparantie

Normenkader

Normen

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

Werkwijze

- Beleid in onderzoeksperiode in kaart gebracht
- Omvang verwerving en bezit
- Drie cases: infra, groen en gebiedsontwikkeling
 - signalerend
 - niet het ultieme oordeel

Grondverwerving en grondbezit

- Gebaseerd op gegevens Kadaster (met beperkingen)
 - Ruim 3700 ha op naam van de Provincie Gelderland (groot deel heeft al eindbestemming)
 - Ruim 5300 ha op naam van BBL/DLG
 - Vooral veel verworven door DLG/BBL
- Geen systematisch overzicht binnen de provincie

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

Provinciaal beleid

- Verwerving vooral voor klassieke taken: infra en groen; geen anticiperend aankoopbeleid
- 2008/2009 - Uitvoerende overheid: een actiever en versterkt grondbeleid:
- Geen overzichtsnota, ambitie niet scherp, beperkt kaderstellend
- 2013: herziening grondbeleid aangekondigd
 - "Aanpassen qua slagvaardigheid en operationaliteit"

Case N322: kader

- Ontlasten bestaande weg door Beneden Leeuwen
 - Besluit tot aanpassing 1999
 - Oplevering 2011
- Actief grondbeleid, provincie koopt
- Samenloop met ruilverkaveling

Case N322: bevindingen

- Geen grondverwervingsplan
- Verwerving volgens planning; geen onteigening
- Efficiëntie
 - Verwervingsbudget matig onderbouwd
 - Geen aparte bijstelling verwervingsbudget, wel van totaalbudget
- Legitimiteit
 - Schriftelijk taxatierapport met terugwerkende kracht
 - Autorisatie bij afwijkingen niet conform intern protocol
 - Motivatie hoge deskundigenvergoeding
 - Geen systematische dossiers

Case Renkums Beekdal: kader

- Aanleg nieuwe natuur op bedrijventerrein
- Samenwerking met rijk en gemeente
 - Planontwikkeling 2003
 - Oplevering 2013
- Grondverwerving in opdracht door DLG

Case Renkums Beekdal: bevindingen

- Verwerving niet volgens planning; geen onteigening
- Efficiëntie
 - Verwervingsbudget matig onderbouwd, maar complex
 - Geen aparte bijstelling verwervingsbudget
- Legitimiteit
 - Afspraken DLG-provincie nageleefd
 - Onafhankelijkheid vaststelling aanvullende schadeloosstelling
 - Adequate dossiers

Case IJsselsprong: kader

- 'Gebiedsontwikkeling': groene opgave, blauwe opgave 'ruimte voor de rivier', infrastructuur rode opgave (gemeente)
 - 2009: plan 'alles in 1 keer'
 - 2011/12: bijstelling ambities
- Samenwerking tussen overheden
- Groen en infra voor provincie
- Grondverwerving groen:
 - In opdracht door DLG
 - gestart in 2010

Case IJsselsprong: bevindingen

- Geen grondstrategieplan
- Verwerving niet volgens planning; geen onteigening
- Efficiëntie
 - Geen verwervingsbudget, alleen projectbudget
 - Onafhankelijke taxatie
 - Kosten inhuur derden
- Legitimiteit
 - Verwervingsprotocol provincie DLG gevolgd

Conclusies

- Grondverwerving in provincie Gelderland over algemeen wel effectief en efficiënt, maar legitimiteit aandachtspunt.
- 16 aanbevelingen t.a.v.
 - Beleid
 - Effectiviteit
 - Efficiëntie
 - Legitimiteit

Aanbevelingen beleid:

- Maak afwegingskader al dan niet actief grondbeleid groene doelen
- Duidelijke kaders voor het grondbeleid, met name ook de operationele kant

Aanbevelingen beleid: reactie GS

- Maak afwegingskader al dan niet actief grondbeleid bij groene doelen
 - **GS: PS partij bij follow-up statenbrief realisatiestrategie natuur en landschap**
- Duidelijke kaders voor het grondbeleid, met name ook de operationele kant
 - **GS: wil inzetten op nieuwe kaders van PS die slagvaardig en flexibel zijn; voortaan apart verwervingsbudget**

Aanbevelingen effectiviteit

- Beschikbaarheid onteigening opnieuw overwegen
- Grondverwerving indien aan de orde integraler aanpakken

Aanbevelingen effectiviteit: reactie GS

- Beschikbaarheid onteigening opnieuw overwegen
 - **GS: voor infra en blauw geen nieuw beleid**
 - **GS: voor groen opnieuw op agenda PS**
- Grondverwerving indien aan de orde integraler aanpakken
 - **GS: aandacht voor in grondstrategieplannen**

Aanbevelingen efficiëntie

- Meer aandacht voor begroting grondverwervingskosten
- Ruilgrond in begroting opnemen
- Zakelijke benadering inhuren derden

Aanbevelingen efficiëntie: reactie GS

- Meer aandacht voor begroting grondverwervingskosten
 - **GS: zal gebeuren in grondstrategieplannen**
- Ruilgrond in begroting opnemen
 - **GS: zal gebeuren in grondstrategieplannen**
- Zakelijke benadering inhuren derden
 - **GS: nemen we mee in verbeterlagen uitvoering grondbeleid**

Aanbevelingen legitimiteit

- Grondstrategieplannen per project door GS vaststellen
- Actuele protocollen vaststellen
- Mandateringsregelingen uniformeren
- Nakoming interne regels
- Onafhankelijke taxatie voor grondverwerving
- Checks and balances op onderhandelingsresultaat
- Deskundigenvergoeding beter onderbouwen
- Adequate dossiervorming
- Rapportage over grondbeleid en grondposities aan PS verbeteren

Aanbevelingen legitimiteit: reactie GS (1)

- Grondstrategieplannen per project door GS vaststellen
 - **GS: wordt meegenomen in actualisering grondbeleid en intern protocol**
- Actuele protocollen vaststellen
 - **GS: verbeterd protocol wordt voorbereid**
- Mandateringsregelingen uniformeren
 - **GS: niet expliciet benoemd**
- Nakoming interne regels
 - **GS: wordt meegenomen in actualisering grondbeleid**
- Onafhankelijke taxatie voor grondverwerving
 - **GS: is vastgelegd in verbeterd protocol i.o.**

Aanbevelingen legitimiteit: reactie GS (2)

- Checks and balances op onderhandelingsresultaat
 - **GS: is vastgelegd in verbeterd protocol i.o.**
- Deskundigenvergoeding beter onderbouwen
 - **GS: nemen we mee in verbeterlagen uitvoering grondbeleid**
- Adequate dossiervorming
 - **GS: is vastgelegd in verbeterd protocol i.o.**
- Rapportage over grondbeleid en grondposities aan PS verbeteren
 - **GS: ruimhartiger invulling geven aan rapportage in P&C cyclus**