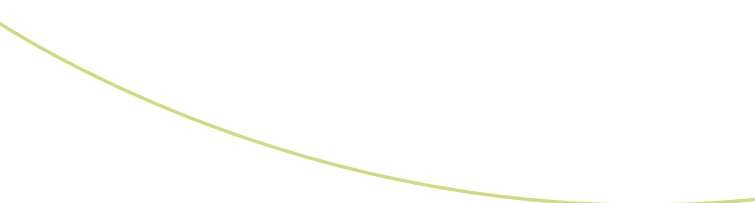


Onderzoeksplan Dubbele Dijk



Opstellers	Linze Schaap, Klaas Kwakkel en Sam Heslinga
Portefeuillehouder	Marko Bos
Ten geleide	Vastgesteld door college NRK
Datum	2 februari 2022

Inhoud

1.	Aanleiding.....	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	De kwestie in het kort.....	4
1.3	Vooronderzoek	5
2.	Aanpak van het onderzoek	6
	Bibliografie.....	8

1. Aanleiding

1.1 Aanleiding

Maandag 18 oktober ontving de Noordelijke Rekenkamer een verzoek uit de Groningse Provinciale Staten onderzoek te doen naar de pachtconstructie 'Dubbele Dijk'. De motie is ingediend door drie partijen, gesteund door zeven partijen en verworpen door een meerderheid. De kern van het vraagstuk dat aan de NRK voorgelegd werd, betreft een erfpachtconstructie ten behoeve van de aanleg van een dubbele dijk.

De motie luidt:

Provinciale Staten in vergadering bijeen op 29 september ter behandeling van bovengenoemd onderwerp

Constaterende dat;

- Dat de deal voor de dubbele dijk een nare maak in de mond heeft nagelaten
- Dat de deal de schijn zou kunnen wekken dat hier niet goed en integer gehandeld is
- Dat hiermee het vertrouwen in de politiek geschaad kan worden

Overwegende dat;

Dat het belangrijk is dat deze schijn wordt weggenomen om het vertrouwen in de politiek te herstellen

- Dat het juist om die reden belangrijk is dat het een onafhankelijk onderzoek betreft
- Dat de Noordelijk Rekenkamer heeft laten zien dat zij goed in staat zijn om onafhankelijk onderzoek uit voeren
- Dat de volgende vragen nu bij ons leven;

1. Hoe is deze deal op deze manier uiteindelijk tot stand gekomen
2. Is er goed gekeken naar andere grondeigenaren, ook op een later moment in het proces (nadat was gekozen voor een pachtconstructie)
3. Is gedegen onderzoek gedaan naar onteigening; zijn alle mogelijkheden onderzocht?

Roepen Provinciale Staten op;

Een verzoek tot een onderzoek naar de gang van zaken bij de totstandkoming van de overeenkomst tussen provincie en Bakker-Bierum neer te leggen bij de Noordelijke Rekenkamer

- In ieder geval de in de motie gestelde vragen mee te nemen in dit verzoek

De steun voor de motie in de Staten zag er als volgt uit:

- Fracties voor: SP, PVV, Partij voor het Noorden, Partij voor de Dieren, Forum voor Democratie, GO, BV NL.
- Fracties tegen: 50PLUS, CDA, ChristenUnie, D66, GroenLinks, Groninger Belang, PvdA, VVD.

Vervolgens is via de griffie het verzoek aan de Noordelijke Rekenkamer gedaan, namens alle fracties die de motie gesteund hebben. Het onderzoeksonderwerp is beoordeeld door de Noordelijke Rekenkamer, met dit onderzoeksplan tot gevolg.

1.2 De kwestie in het kort

Bij Bierum, meer specifiek bij Hoogwatum, is dijkversterking noodzakelijk. Het idee is om een dubbele dijk aan te leggen, in plaats van de bestaande dijk te verhogen. Een dubbele dijk is een experimenteel concept uit de koker van het Deltaprogramma.

Het concept betreft het toekomstbestendig inrichten van de kustzone, met als doel het laten meegroeien van de kustzone door gebruik te maken van natuurlijke opslibbing. De dubbele dijkzone betekent het zodanig aanleggen van twee dijken dat deze gezamenlijk voldoen aan de waterveiligheidsnorm, in combinatie met het zo optimaal mogelijk inrichten van het tussenliggende gebied, zodat dit zijn economische waarde behoudt. In het experiment is ruimte voor het testen van de slibwinfunctie zodat het ‘meegroeien’ van de kustzone in de praktijk gebracht kan worden en het gelijktijdig verhogen van de meerwaarde van het tussengebied door te experimenteren met de teelt van zilte gewassen. Door de elkaar versterkende functies van waterveiligheid, landbouw en natuur te combineren moet dit demonstratieproject bijdragen aan een snellere acceptatie van het concept ‘dubbele dijk’.¹

Om de nodige grond ter beschikking te krijgen, is gekozen voor een erfpachtconstructie voor het tussengebied. De provincie pacht van de grondeigenaar, waarna - zo is de bedoeling - exploitanten de grond van de provincie pachten. De erfpacht is aangegaan voor 26 jaren en daarna moet het terrein in goede staat opgeleverd worden. De jaarlijkse vergoeding (erfpachtcanon) aan de grondeigenaar bedraagt ruim €8.800,- per hectare. In 2016 was de gebruikelijke pachtprijs volgens enkele Statenleden €830,-.² Dit verschil is waarschijnlijk één van de redenen voor de “nare smaak” die de gronddeal bij enkele Statenleden heeft achtergelaten. In het verkennend bodemonderzoek is gesteld dat de gemiddelde pachtprijs van hoogwaardige landbouwgrond €6.000,- per hectare. De pachtprijs bij olie- en gaswinningsconcessie is volgens hetzelfde document €10.000,- per hectare. Onduidelijk is in hoeverre deze bedragen kloppen en relevant zijn voor het bepalen van de overeengekomen pachtprijs.

Daar komt bij dat dezelfde grondeigenaar ook betrokken is bij een grondtransactie met Groningen Seaports. Deze transactie wordt op dit moment onderzocht door Marcel Boogers (Universiteit Twente en NeckervanNaem). Beide casus zijn door Bas Haan (Nieuwsuur) indringend onder de aandacht gebracht.³

¹ Provincie Groningen. (sd). *Business case innovatie Dubbele dijkzone*. Groningen: Provincie Groningen.

² Beantwoording Statenvragen over Seaports en de Dubbele Dijk, 1 september 2021.

³ Haan, B. (2021, mei 11). *Groningen raakte in de ban van Google, met vriendjespolitiek tot gevolg*. Opgehaald van [www.nos.nl](https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380318-groningen-raakte-in-de-ban-van-google-met-vriendjespolitiek-tot-gevolg): <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380318-groningen-raakte-in-de-ban-van-google-met-vriendjespolitiek-tot-gevolg>

1.3 Vooronderzoek

In zijn vergadering van 27 oktober jl. heeft het college van de Noordelijke Rekenkamer het verzoek van de Statenfracties getoetst aan de criteria uit het Onderzoeksprotocol.

Tabel 1: Toetsing verzoek

Criterium	Toetsing
Het gaat over een onderwerp dat behoort tot de taken van de provincie; het provinciebestuur is politiek of juridisch aanspreekbaar voor zijn optreden op het betreffende terrein.	Het raakt aan provinciale verantwoordelijkheden voor waterkering, landschap, natuur. Het provinciebestuur is zeker aanspreekbaar; dat is al gebleken.
Het onderwerp heeft aantoonbaar maatschappelijke gevolgen; het gaat niet over incidentele gebeurtenissen; het onderzochte beleid heeft een duurzaam karakter.	Het betreft een pilot. De met de erfpacht gemoeide bedragen roepen vragen op, ook al omdat het hier om dezelfde grondeigenaar gaat als bij grondtransacties Groningen Seaports.
De omvang of groei van de uitgaven voor het onderwerp zijn aanzienlijk.	Alleen al de eenmalige erfpachtcanon bedraagt meer dan 7 mln. (berekend door Noorderstaete Rentmeesters).
Het onderwerp werd nog niet eerder grondig onderzocht; het onderwerp staat niet gelijktijdig ook op het programma van het interne doelmatigheidsonderzoek door de afdeling concern-control.	Er is, naast het onderzoek van Marcel Boogers geen ander onderzoek bekend.

Tevens is besloten tot het doen van een kort vooronderzoek.⁴ In het vooronderzoek zijn de desbetreffende Statenstukken bekeken, is contact geweest met een lid van de Raad van Advies en met Bas Haan (die tevens stukken gestuurd heeft). Onderstaande vragen stonden centraal:

- Waarom dit experiment?
- Waarom deze locatie?
- Welke alternatieven zijn overwogen en hoe serieus waren deze?
- Hoe heeft de afweging plaatsgevonden die heeft geleid tot de keuze voor deze locatie en deze constructie (erfpacht)?
- Hoe is de jaarlijkse vergoeding (erfpachtcanon) aan de boer tot stand gekomen (o.a. taxatie van de grond)?

Het experiment is afkomstig uit het Deltaprogramma. De combinatie van waterveiligheid, natuur en de nieuwe economische invulling met aquacultuur maakte dat de provincie de kans niet voorbij wilde laten gaan. Vanwege de eisen aan het landschap beperkte het zoekgebied zich tot de kuststrook tussen Eemshaven en Delfzijl (aldus de provincie). Alleen Bakker Bierum leek bereid mee te werken. Overige grondeigenaren waren deels wel geïnteresseerd, maar zagen geen ruimte binnen hun bedrijf of waren tegen het concept. Open vraag is wel, of die andere grondeigenaren eenzelfde overeenkomst aangeboden hebben gekregen.

⁴ In dit vooronderzoek is kennisgenomen van alle Statenstukken die zijn opgenomen in de Provinciale Statenvergadering van 26 mei 2021 en 29 september 2021.

De overeenkomst die gesloten is, betreft een erfpachtconstructie. In beginsel zijn er twee alternatieven voorhanden: aankoop en onteigening. De provincie stelt dat de grondeigenaar de grond niet wilde verkopen en is van mening dat er geen redenen voor onteigening aanwezig waren.⁵ Dat laatste is nog maar de vraag: hoogleraar Jacques Sluysmans (bijzonder hoogleraar onteigenings- en belemmeringenrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen) is van mening dat het onteigeningsinstrument wel degelijk ingezet had kunnen worden.⁶

Er is geen taxatie van de waarde van de gronden geweest.⁷ Dit is relevant, omdat bij erfpachtconstructies de erfpachtcanon wordt afgeleid van de waarde van de grond.

2. Aanpak van het onderzoek

Het vooronderzoek heeft dus geen antwoord gegeven op vier van de vijf vragen. Daarom heeft het college van de NRK besloten onderzoek te doen om antwoord te kunnen geven op die vragen:

1. Klopt de aanname van de provincie dat dit de enig geschikte locatie was? Het concept 'dubbele dijk' kan zowel buitendijks als binnendijks worden toegepast. Waarom is hier gekozen voor de binnendijkse variant?
Deze vraag kunnen we grotendeels beantwoorden op basis van de beschikbare informatie. Aanvullende informatie is te verkrijgen uit interne documenten en door betrokkenen te interviewen (waaronder provincieambtenaren).
2. Van welke grondeigenaren had medewerking gevraagd kunnen worden en hebben zij allen een soortgelijk aanbod gekregen als de uiteindelijke contractpartner?
Ook deze vraag kunnen we grotendeels beantwoorden met de beschikbare informatie. Aanvullende informatie is te verkrijgen uit interne documenten en door betrokkenen te interviewen (waaronder provincieambtenaren).
3. Waarom is gekozen voor een erfpachtconstructie en in hoeverre waren aankoop en onteigening als alternatieven voor de gekozen erfpachtconstructie juridisch en praktisch haalbaar? Welke financiële risico's bracht elk van de alternatieven met zich mee voor de provincie?

⁵ Beantwoording Statenvragen over Seaports en de Dubbele Dijk, 1 september 2021.

⁶ Haan, B. (2021, mei 11). *Groningen raakte in de ban van Google, met vriendjespolitiek tot gevolg*. Opgehaald van [www.nos.nl: https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380318-groningen-raakte-in-de-ban-van-google-met-vriendjespolitiek-tot-gevolg](https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380318-groningen-raakte-in-de-ban-van-google-met-vriendjespolitiek-tot-gevolg)

⁷ Beantwoording Statenvragen over Seaports en de Dubbele Dijk, 1 september 2021. Zie ook schriftelijke communicatie tussen journalist Bas Haan en een woordvoerder van de provincie Groningen, 16 april 2021.

Deze vraag kunnen we gedeeltelijk beantwoorden op basis van beschikbare informatie en interviews. Om de vraag te beantwoorden of een erfpachtconstructie juridisch haalbaar is externe expertise nodig. Het ligt voor de hand om prof. Sluysmans te raadplegen en een nog nader te vinden tweede deskundige.

4. Hoe is de vergoeding (erfpachtcanon) aan de grondeigenaar tot stand gekomen; waarom heeft er geen taxatie van de gronden plaatsgevonden, wat zou de grond in 2016 waard geweest zijn en in hoeverre is sprake van (al of niet geoorloofde) staatssteun?
- Het eerste deel van de vraag kunnen wij uit documenten en interviews beantwoorden. Voor de andere drie delen ontbeert de NRK de benodigde specifieke deskundigheid. Die moeten we inhuren (twee taxateurs grond; experts op het terrein van staatssteun).

In de rapportage zal de actuele stand van zaken van het experiment (waaronder de exploitatie) kort beschreven worden.

Dit onderzoek merken we aan als een extensief onderzoek (maximale looptijd: acht maanden). We gaan proberen de looptijd korter te maken (zie onderstaande ruwe planning), overwegend dat het vraagstuk beperkt van omvang is, de meeste gegevens al bekend zijn en enige haast geboden is (gelet op bedoelingen van de verzoekers):

- begin februari: aankondiging bij provincie;
- eind februari/begin maart: startgesprek;
- maart: documentenstudie;
- maart-april: interviews provincieambtenaren;
- april: concept ambtelijk controleerbaar deel Nota van Bevindingen;
- april: raadpleging deskundigen;
- mei: concept eindrapport; verzoek bestuurlijke reactie;
- juni: vaststelling eventueel nawoord;
- juli: aanbieding rapport.

Naar alles waarschijnlijk zullen we gebruik kunnen maken van kennis en inzichten uit het rapport van Marcel Boogers (Universiteit Twente) in opdracht van GSP.

Bibliografie

- Gedeputeerde Staten. (2021). *Beantwoording Statenvragen over Seaports en de Dubbele Dijk*. Groningen: Provincie Groningen.
- Gedeputeerde Staten Groningen. (2021). *Feitenrelaas pacht gronden Dubbele Dijk*. Groningen: Provincie Groningen.
- Haan, B. (2021, mei 11). *Groningen raakte in de ban van Google, met vriendjespolitiek tot gevolg*. Opgehaald van [www.nos.nl](https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380318-groningen-raakte-in-de-ban-van-google-met-vriendjespolitiek-tot-gevolg): <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380318-groningen-raakte-in-de-ban-van-google-met-vriendjespolitiek-tot-gevolg>
- Provincie Groningen. (sd). *Business case innovatie Dubbele dijkzone*. Groningen: Provincie Groningen.
- van Loon, T., Officer, I., & Slabbers, S. (2015). *Haalbaarheidsstudie multifunctionele Dubbele Keringszone Eemshaven Delfzijl*. Groningen: WadLab.

In het vooronderzoek is kennisgenomen van alle Statenstukken over dit onderwerp van de vergaderingen van Provinciale Staten van 26 mei 2021 en 29 september 2021.