



Noordelijke
Rekenkamer

Naar verantwoorde grondverwerving

GRONDVERWERVING DOOR
DE PROVINCIE FRYSLÂN IN
HET TIJDVAK 2007 T/M 2010

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 24 september 2012

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 17 september 2012 vastgestelde rapport
“Naar verantwoorde grondverwerving” aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Naar verantwoorde grondverwerving

Grondverwerving door de provincie Fryslân
in het tijdvak 2007 t/m 2010

Inhoud

Onderwerp en context onderzoek	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Centrale vraag en afbakening onderzoek	6
Vier manieren van grondverwerving	8
2.1 Inleiding	8
2.2 De doelen en manieren van grondverwerving	9
De context van grondverwerving	13
3.1 Inleiding	13
3.2 De provincie als speler op de grondmarkt	14
3.3 Complicerende factoren en bestuurlijke keuzes	15
Deelconclusie	18
De grondtransacties	19
4.1 Inleiding	19
4.2. Marktconformiteit grondprijzen	20
4.3 Soberheid grondverwerving	22
4.4. Schadeloosstelling verkoper	24
Deelconclusie	27
De controle op grondverwerving	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Informatie GS	30
5.3 Informatievoorziening PS	32
Deelconclusie	32
Conclusies en aanbevelingen	34
6.1 Conclusies	35
6.2 Aanbevelingen	36
Bestuurlijke reactie en nawoord	38
7.1 Bestuurlijke reactie GS Fryslân	39
7.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	44
Bijlagen	45
Bijlage 1 Afkortingen	46
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	47
Bijlage 3 Informatiebronnen	51
Bijlage 4 Rapport Kadaster	55
Resultaten in tabelvorm	62



Onderwerp en context onderzoek

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren zijn met de wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in 2008, de invoering van de Grondexploitatiewet en meer recent de Crisis- en Herstelwet (2010) diverse bouwstenen beschikbaar gekomen om de rol en positie van de provincie in gebiedsontwikkeling sterker te maken. De wetgever heeft de provincie meer mogelijkheden gegeven om de rol van publieke ontwikkelaar op zich te nemen op een moment dat er nog sprake was van economische groei in Nederland. Na de kredietcrisis in 2008 is de economische situatie in Nederland sterk verslechterd. Als gevolg van deze verslechterde economische situatie stagneert de realisatie van ruimtelijke plannen en is er sprake van een daling van de grondprijzen. De gedaalde grondprijzen vragen om terughoudendheid bij het innemen van (risicovolle) grondposities.

Spanningsveld

De Rekenkamer constateert dat er sprake is van een spanningsveld. Enerzijds wordt van de provincie verwacht dat zij de rol van publiek ontwikkelaar op zich neemt, anderzijds is de provincie door het huidige economisch klimaat gedwongen om bij het verwerven van grond de (financiële) risico's te beheersen. Om te kunnen beoordelen in hoeverre de provincie hierin is geslaagd, heeft de Rekenkamer het onderzoek naar het provinciaal grondbeleid opgenomen in haar onderzoeksprogramma 2010–2011.

Inhoud

Onderwerp en context onderzoek

1.2 Centrale vraag en afbakening onderzoek

De centrale vraag in dit onderzoek is of de provincie Fryslân erin is geslaagd om op een doelmatige en doeltreffende wijze de gronden te verwerven die voor het realiseren van gebiedsdoelstellingen benodigd zijn. Dit betekent volgens de Rekenkamer tevens dat de provincie bij het verwerven van gronden geen onnodig risico heeft genomen. De Rekenkamer heeft beoordeeld of bij de grondverwerving voldaan is aan een aantal randvoorwaarden. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in het normenkader dat als bijlage 2 bij dit rapport is gevoegd (de onderzoeksverantwoording). De belangrijkste normen waarop de Rekenkamer de provinciale grondverwerving heeft beoordeeld, zijn:

- De provincie heeft een *marktconforme prijs* betaald, dat wil zeggen een prijs die overeenkomt met die van marktpartijen;
- De provincie heeft *sober/zuinig* aangekocht. De provincie heeft niet meer gronden aangekocht dan die gronden die zij daadwerkelijk nodig heeft;
- De provincie heeft eigenaren of rechthebbenden van gronden niet *meer schadeloos gesteld* dan waarop deze wettelijk gezien aanspraak kunnen maken;
- De provincie heeft de gronden aangekocht voor de *realisatie van doelen* waaraan PS haar instemming heeft verleend en waarvoor voldoende zekerheid bestaat dat de plannen doorgaan;
- PS kan voor het goed vervullen van haar kaderstellende en controlerende taak beschikken over *cruciale informatie* over de grondverwerving. Daarbij gaat het om de vier bovengenoemde aspecten die van invloed zijn op het risicoprofiel van een project.

Om de benodigde informatie op te leveren, heeft de Rekenkamer de volgende vragen beantwoord:

1. Voor welke doelen verwerft de provincie Fryslân grond?
2. Welke risico's zijn verbonden aan de grondverwerving door de provincie Fryslân?
3. Hoe is de provincie Fryslân met deze risico's omgegaan?
4. Hoe is de controle door GS en PS op de grondverwerving verlopen?

Afbakening onderzoek in tijd en projecten

De Rekenkamer heeft gekozen voor de onderzoeksperiode 2007 tot en met 2010. Dit heeft het mogelijk gemaakt om provinciale grondtransacties te onderzoeken die tot stand zijn gekomen in een periode van economische voorspoed (2007 en 2008) én van tegenspoed (2009–2010).

Om de bijdrage van de grondverwerving aan de realisatie van provinciale gebiedsdoelstellingen vast te kunnen stellen, heeft de Rekenkamer onderzoek verricht naar grondtransacties in gebieden waarvoor een duidelijke functieverandering wordt nagestreefd en waarin de provincie actief op de grondmarkt is geweest. Dit betreft de volgende gebieden in de provincie Fryslân: het glastuinbouwgebied Waddenglas, de plangebieden van de infrastructurele projecten De Centrale As (wegverbreding), De Haak om Leeuwarden (completeren van ringweg), de verbetering van de N381 en een gebied bij Oudega dat is verworven voor de aanleg van een recreatiemeer. Binnen deze vijf casestudygebieden heeft de Rekenkamer de meest omvangrijke (qua verworven grondvolume) grondtransacties onderzocht. Van deze grondtransacties zijn de taxatierapporten, onderliggende koopovereenkomsten en de notariële akten opgevraagd. De grondtransacties zijn aan de geldende wet- en regelgeving getoetst en aan de hiervoor beschreven normen van effectiviteit en doelmatigheid. Vervolgens heeft de Rekenkamer interviews gehouden met de ambtenaren die direct bij deze transacties betrokken waren en de zogeheten sleutelfiguren (taxateurs, grondmakelaars en voorzitters van de gebieds- en landinrichtingscommissies).

Leeswijzer

De hoofdstukken 2 en 3 geven antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen en beschrijven voor welke doelen de provincie Fryslân de benodigde gronden heeft verworven en welke risico's aan vormen van grondverwerving zijn verbonden. Hoofdstuk 3 gaat in op de bestuurlijke keuzes en complicerende factoren die een rol spelen bij de grondverwerving door de provincie Fryslân. Hoofdstuk 4 zoomt in op de grondtransacties en geeft antwoord op de derde vraag hoe de provincie is omgegaan met de risico's van grondverwerving. Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de laatste onderzoeksvraag hoe de controle op de grondverwerving door GS en PS is verlopen. De conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer aan dit onderzoek verbindt, zijn opgenomen in hoofdstuk 6. In het laatste hoofdstuk zijn de reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân en het nawoord van de Noordelijke Rekenkamer opgenomen.

2

Vier manieren van grondverwerving

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft naast de ruimtelijke doelen waarvoor de provincie grond verwerft, de verschillende mogelijkheden die zij daarbij heeft. Het hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de manieren van grondverwerving op vrijwillige basis namelijk: via vrijwillige aankoop, vrijwillige kavelruil of vrijwillige (minnelijke) aankoop ter voorkoming van onteigening. Daarna komt de grondverwerving door middel van dwang via onteigening aan de orde. Bij iedere manier van grondverwerving worden steeds de belangrijkste risico's vermeld.

Vier manieren van grondverwerving

2.2 De doelen en manieren van grondverwerving

VRIJWILLIGE AANKOOP

Het aankoopproces start met het besluit van het provinciebestuur om bepaalde ruimtelijke doelen te realiseren en hiervoor grond te verwerven¹. Verwerft de provincie in een vroegtijdig stadium, dan verkoopt de eigenaar zijn gronden vrijwillig aan de provincie tegen betaling van de marktwaarde van deze gronden. Deze marktwaarde laat de provincie vaststellen door een taxateur. De provincie Fryslân heeft de benodigde gronden voor de realisatie van het glastuinbouwgebied Waddenglas verworven op basis van de marktwaarde van deze gronden.

Bij vrijwillige aankoop kan de provincie ervoor kiezen om de grond in een vroegtijdig stadium te verwerven, dat wil zeggen vóóordat de definitieve begrenzing van het plan vaststaat. Deze vroegtijdige grondverwerving heeft soms als voordeel dat de provincie de grond relatief goedkoop kan verkrijgen. Een ander bijkomend voordeel van vroegtijdige verwerving is dat de invloed van de provincie op de ontwikkeling van het gebied met de ingenomen grondpositie toeneemt, hetgeen een gunstige invloed kan hebben op de planrealisatie. Met andere woorden, door vroegtijdig te handelen heeft de provincie de redelijke verwachting dat financieel voordeel en/of maatschappelijke winst is te behalen. Het vervroegde bezit van deze gronden kan er immers toe leiden dat het ruimtelijk project eerder gerealiseerd wordt.

Naast deze voordelen is er ook een nadeel verbonden aan vroegtijdige verwerving. Dit nadeel houdt in dat de plannen waarvoor de gronden worden verworven zich nog in een (zeer) pril stadium bevinden en nog kunnen wijzigen.

Risico vroegtijdige vrijwillige aankoop

Op het moment van grondverwerving is weinig zekerheid dat de plannen waarvoor de grond is verworven daadwerkelijk doorgaan. Het risico is groot dat de provincie gronden verwerft voor plannen die niet doorgaan en/of die vallen buiten het definitief vast te stellen plangebied.

VRIJWILLIGE KAVELRUIJL

De provincie kan de benodigde gronden ook verwerven door deze te ruilen met gronden die zij al in haar bezit heeft (de zogeheten 'ruilgronden'). De provincie biedt de eigenaar van de benodigde gronden deze gronden in ruil aan. Ook de Dienst Landelijk Gebied (DLG) die in opdracht van de provincie gronden verwerft voor landinrichting en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) maakt naast vrijwillige aankoop veelvuldig

¹ Uit het onderzoek van de Rekenkamer is niet gebleken dat de provincie gebruik heeft gemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) om een wettelijk recht van voorrang bij de verwerving van onroerende zaken te verkrijgen. Wanneer dit voorkeursrecht is gevestigd houdt dit in dat eigenaren als zij willen vervreemden, eerst de provincie in de gelegenheid moeten stellen de betreffende onroerende zaak te verwerven. Het voorkeursrecht beschermt de provincie tegen ongewenste verkopen aan derden.

gebruik van vrijwillige kavelruil voor de verwerving van grond voor natuurdoeleinden. DLG beschikt over duizenden hectaren ruilgrond die zij hiervoor kan inzetten. Door de inzet van ruilgrond zou de provincie/DLG maatwerk kunnen leveren aan de verkopende partij waardoor in de meeste gevallen onteigening voorkomen kan worden. De provincie/DLG kan hierdoor de eigenaar die zijn bedrijf elders wenst voort te zetten, een vervangende bedrijfslocatie aanbieden.

Risico vrijwillige kavelruil

Aan het aanhouden van ruilgronden is het risico verbonden dat er weinig tot geen belangstelling bestaat om deze kavels over te nemen. Agrarische ondernemers hebben vaak hun eigen voorkeuren/eisen om zich ergens te vestigen. De beschikbare vervangende locaties voldoen niet altijd aan deze wensen. In hoofdstuk 4 zal blijken dat in één van de onderzochte transacties dit risico daadwerkelijk is opgetreden.

VRIJWILLIGE (MINNELIJKE) AANKOOP TER VOORKOMING VAN ONTEIGENING

Dit is de meest voorkomende situatie waarin de provincie Fryslân gronden moet verwerven voor de uitvoering van provinciale taken (zoals de aanleg en verbetering van provinciale infrastructuur). Vaak kiest de provincie Fryslân voor minnelijke aankoop oftewel vrijwillige aankoop ter voorkoming van onteigening om de benodigde gronden op vrijwillige basis in eigendom te verkrijgen. Het doel van de provincie daarbij is om formele onteigening te voorkomen. Dit voorkomt vertraging van het proces en bespaart de kosten die verbonden zijn aan het voeren van een gerechtelijke onteigeningsprocedure.

In het geval van minnelijke aankoop om onteigening te voorkomen, start de grondverwerving wanneer het volledige krediet voor de realisatie van de nieuwe infrastructuur door PS beschikbaar is gesteld. Op dat moment zijn de plannen al in een vergevorderd stadium en is ook bekend waar de ruimtelijke plannen gerealiseerd gaan worden. Actief optreden door de provincie op de grondmarkt is dan gewenst.

Bij minnelijke aankoop ter voorkoming van onteigening vergoedt de provincie aan de verkopende partij² de marktwaarde van de te verwerven grond en/of gebouwen én de zogeheten bijkomende schadeloosstellingen. Dit betekent dat de aangeboden onteigeningsschadeloosstelling in de praktijk doorgaans hoger ligt dan de marktwaarde en aansluit bij de vergoeding die de onteigeningsrechter zou toekennen indien sprake was van een gerechtelijke onteigening. Alleen die gebieden waarvoor de provincie ruimtelijke plannen heeft ontwikkeld, vallen binnen de reikwijdte van een onteigeningstitel en komen voor deze onteigeningsschadeloosstelling in aanmerking. Dit zijn de planologisch begrensde gebieden zoals een wegtracé, een waterberging of een glastuinbouwgebied. Van gebieden die buiten deze planologische begrenzing vallen, kan alleen de marktwaarde worden vergoed. De hoogte van deze schadeloosstelling is dus begrensd doordat de provincie voor de gronden en/of gebouwen die liggen buiten de planologische begrenzing niet meer dan de marktwaarde mag vergoeden. Het toekennen van een extra vergoeding (in de zin van een plus) om de grondtransactie op vrijwillige basis rond te krijgen, is wettelijk niet toegestaan³.

² Voor wat betreft de schadeloosstellingmethode maakt het daarbij niet uit of er sprake is van minnelijke aankoop ter voorkoming van onteigening of van een gerechtelijke onteigening.

³ Dit vloeit voort uit artikel 40 van de Onteigeningswet dat bepaalt dat de werkelijke waarde van het onteigende wordt vergoed.

De provincie Fryslân heeft tot nu toe de benodigde gronden voor de realisatie van De Centrale As, De Haak om Leeuwarden, de verbetering van de N381 en het Meer van Oudega op minnelijke basis ter voorkoming van onteigening verkregen. Voor het bepalen van de hoogte van de onteigeningsschadeloosstelling heeft de provincie gebruik gemaakt van de diensten van één extern taxatiebureau.

Risico bij minnelijke verwerving op onteigeningsbasis

Een typisch risico bij deze vorm van grondverwerving is dat de provincie een te hoge schadeloosstelling uitkeert voor de verworven gronden en/of gebouwen. Er is sprake van een te hoge schadeloosstelling indien de schadeloosstelling is berekend over die (delen van) percelen die niet voor onteigening in aanmerking zouden komen. Ook is er sprake van een te hoge schadeloosstelling indien de provincie kosten vergoedt die een eigenaar bij een bedrijfsverplaatsing moet maken om het bedrijf op de nieuwe locatie goed in te passen. In hoofdstuk 4 zal worden gezien of dit risico daadwerkelijk is opgetreden.

VERKRIJGING ONDER DWANG: ONTEIGENING

In de praktijk verwerft de provincie de meeste gronden op vrijwillige basis. Maar indien minnelijke verwerving niet mogelijk blijkt en de provincie toch over bepaalde gronden moet beschikken om de ruimtelijke projecten doorgang te laten vinden, kan de provincie onteigenen. Verwerving vindt dan plaats onder dwang. Onteigening mag daarom alleen geschieden door de overheid in het algemeen belang. Onteigening is toegestaan voor de aanleg of verbetering van waterkeringen, infrastructurele werken en de maatregelen die in een Tracébesluit zijn voorzien voor de landschappelijke en ecologische inpassing van het werk. Met ingang van 2010 is het ook mogelijk onteigening in te zetten voor rechtstreeks uit het infrastructurele of waterstaatswerk voortvloeiende bijkomende voorzieningen⁴.

Omdat de wetgever onteigening beschouwt als *'ultimum remedium'* mag de provincie pas tot onteigening overgaan wanneer zij met de betreffende eigenaar serieuze pogingen tot minnelijke overeenstemming heeft ondernomen en andere redelijke alternatieven ontbreken⁵. Ook mogen de gevolgen van de onteigening voor de eigenaren niet onevenredig zijn in verhouding tot het algemeen belang waarvoor de onteigening wordt ingezet⁶. In geval van onteigening moet de provincie de werkelijke waarde van het onteigende vergoeden én de onteigende volledig schadeloos stellen. De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn onroerende zaak lijdt. De eigenaar van het onroerend goed mag er ten gevolge van de onteigening niet in inkomen en/of vermogenspositie op *achteruit* of *vooruit* gaan.

De onteigeningsprocedure kent twee fasen: de administratieve en de gerechtelijke procedure. In de administratieve fase verzoekt de provincie de Kroon om goedkeuring van haar voornemen om tot onteigening over te gaan. De provincie kan dit verzoek tot onteigening pas doen op het moment dat het gemeentelijk bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan is vastgesteld. Indien de Tracéwet

⁴ Artikelen 62 tweede lid en artikel 72a tweede lid van de Crisis- en Herstelwet van 18 maart 2010, Staatsblad 135.

⁵ Dit wordt in de praktijk aangeduid als 'het artikel 17-onteigeningsoverleg'.

⁶ Dit vloeit voort uit het evenredigheidsbeginsel (proportionaliteitsbeginsel) van het tweede lid van artikel 3:4 Awb.

van toepassing is, mag het verzoek ingediend worden op het moment dat het ontwerp van het Tracébesluit ter inzage is gelegd⁷. Verleent de Kroon de verzochte goedkeuring, dan wijst de Kroon in een Koninklijk Besluit de gronden aan die onteigend mogen worden. Tegen dit besluit is geen beroep mogelijk. Op basis van dit Koninklijk Besluit kan de provincie de betreffende eigenaren en rechthebbenden dagvaarden waarna de gerechtelijke onteigeningsprocedure start⁸. Pas in deze procedure spreekt de rechter de onteigening uit en wordt de hoogte van de schadeloosstelling bepaald. Door de inschrijving van het rechterlijk vonnis gaat de eigendom over.

Het middel onteigening wordt relatief weinig (in 5% van de gevallen) doorgezet omdat formele onteigening het proces aanzienlijk zou vertragen en zeer kostbaar zou zijn. Zoals hiervoor aangegeven, kan de provincie op voorwaarde dat er serieus is onderhandeld, in veel gevallen redelijk vroeg in het proces een verzoek tot onteigening indienen. De inzet van onteigening hoeft het proces niet te vertragen. Wel is het juist dat er hoge kosten zijn verbonden aan de onteigeningsprocedure⁹. Daar tegenover staat dat onteigening en de hieruit voortvloeiende schadeloosstelling alleen mag worden toegepast op die percelen (of delen van) waarvoor de onteigeningstitel geldt en die nodig zijn voor het realiseren van de ruimtelijke bestemming. Als slechts een klein deel van de gronden van een (agrarisch) bedrijf voor onteigening in aanmerking komt, is onteigening van het volledig bedrijf niet aan de orde. De schadeloosstelling voor het te onteigenen deel is daardoor aanzienlijk lager dan de kosten van verwerving van het volledige (agrarische) bedrijf. Het risico dat er meer wordt betaald dan de marktconforme prijs en/of meer verworven dan nodig, is bij onteigening niet aanwezig.

Samenvattend kan worden gesteld dat het risico dat er meer wordt betaald dan de marktconforme prijs en/of meer aangekocht dan nodig (met uitzondering van formele onteigening) in alle situaties aanwezig is. Vrijwillige verwerving en kavelruil kunnen in alle fasen van het proces worden ingezet. Minnelijke aankoop ter voorkoming van onteigening en onteigening kunnen pas ingezet worden in de fase *nadat* de ruimtelijke bestemming van de betreffende gebieden is vastgelegd. In deze situaties worden de betreffende eigenaren gecompenseerd voor de gevolgen van (dreigende) onteigening. Deze eigenaren ontvangen naast de marktwaarde van de overgedragen gronden ook een schadeloosstelling.

⁷ Het Tracébesluit maakt immers de uitvoering direct mogelijk. Kennisgids 'Schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen' van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën d.d. 01.08.10, pagina 36.

⁸ Artikel 14 eerste lid van de Grondwet bepaalt dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. De betrokken eigenaar heeft daarbij recht op toegang tot de rechter bij een geschil over de inzet van onteigening.

⁹ Onteigening is gemiddeld 30% duurder dan verwerving via aankoop. Publicatie van de Raad voor het Landelijk Gebied 'De mythologie van onteigening' van 1 januari 2008, pagina 12.

3

De context van grondverwerving

3.1 Inleiding

De provincie Fryslân zet grondverwerving in als middel om haar ruimtelijke doelen en gewenste gebiedsontwikkeling te realiseren. De hiervoor benodigde gronden worden door dan wel in opdracht van de provincie Fryslân verworven. Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 3.2 de wijze waarop de provincie Fryslân op de grondmarkt opereert. Paragraaf 3.3 geeft aan hoeveel grond door of namens de provincie Fryslân is verworven en gaat in op de verschillende vormen van grondbezit van de provincie Fryslân. Paragraaf 3.4. beschrijft vervolgens de bestuurlijke keuzes en complicerende factoren die bij grondverwerving in de provincie Fryslân een rol spelen. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

De context van grondverwerving

3.2

De provincie als speler op de grondmarkt

Uit het onderzoek door het Kadaster blijkt dat de provincie Fryslân in de onderzoeksperiode (2007 tot en met 2010) ruim 1.149 hectare heeft verworven. Deze grondtransacties zijn weergegeven op het kaartmateriaal van het Kadaster dat in bijlage 4 van dit rapport is opgenomen. De casestudygebieden zijn daarop omcirkeld weergegeven. De grondvoorraad van de provincie Fryslân is in de onderzoeksperiode aanzienlijk *toegenomen* met 1.049 hectare.

Daarnaast is gebleken dat de provincie Fryslân drie posities inneemt op de grondmarkt:

- De provincie verwerft gronden om deze permanent te kunnen bezitten/gebruiken;
- De provincie verwerft gronden om deze tijdelijk te bezitten met als doel deze door te leveren aan de eindbeheerder;
- De provincie verwerft gronden met als doel deze gronden te exploiteren door deze in te richten en daarna gericht te verkopen.

Permanent grondbezit

In de situatie waarin de provincie gronden verwerft voor de realisatie van haar provinciale taken (zoals de aanleg en beheer van provinciale wegen en vaarverbindingen), verwerft de provincie deze gronden met het oogmerk het permanente bezit hiervan te verkrijgen. Bij het verwerven van de gronden bestaat meestal *niet* de verwachting dat deze gronden in de nabije toekomst in waarde stijgen. Grondverwerving in deze situatie vindt plaats nadat PS een expliciete afweging heeft gemaakt over de aanpak van een ruimtelijk knelpunt en besluiten heeft genomen over het project en de projectkosten. De grondverwerving start nadat het uitvoeringskrediet (waarvan de grondverwervingskosten onderdeel uitmaken) beschikbaar is gesteld. Voornoemde gronden krijgt de provincie permanent in haar bezit doordat de gronden onlosmakelijk verbonden zijn met de aangelegde provinciale infrastructuur. Aan deze vorm van permanent grondbezit zijn géén financiële risico's verbonden.

Tijdelijk grondbezit

De situatie ligt anders wanneer de provincie gronden verwerft met het doel om deze *tijdelijk* (niet langer dan een periode van vier jaar) te bezitten en door te leveren aan de eindbeheerder ter realisatie van het provinciale doel. Daarbij gaat het meestal om de realisatie van natuurdoelen of verbetering van de landbouwkundige structuur. De eindbeheerders zijn vaak natuurterreinbeheerders en agrariërs. Ook in het geval de provincie ruilgronden verwerft, is het de bedoeling om deze gronden slechts tijdelijk in bezit te hebben. De provincie zal deze tijdelijke grondvoorraad in een later stadium inzetten voor kavelruil of verkopen tegen de marktwaarde. Aan dit tijdelijk grondbezit is – bij een neergaande prijs – het financiële risico verbonden dat de grond voor een lagere prijs moet worden verkocht of geïldeerd dan waarvoor de grond is verworven.

Gronden in exploitatie

De derde situatie doet zich voor wanneer de provincie besluit om zelf de ontwikkeling ter hand te nemen van een gebied met als doel de ontwikkelde gronden uit te geven als bouwgrond. Hoewel doorgaans de ontwikkeling van bouwlocaties plaatsvindt door gemeenten, kan in incidentele gevallen de provincie optreden als ontwikkelaar en als financier van de inrichting van het gebied. Dit met het doel de randvoorwaarden te scheppen voor de gewenste economische ontwikkeling van een gebied. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van het glastuinbouwgebied Waddenglas nabij Sexbierum.

Op het moment dat de provincie de grond verwerft, is de verwachting dat in de nabije toekomst door de ontwikkeling van het gebied er een waardevermeerdering van deze gronden zal optreden. In deze situatie ontstaat voor de provincie een prikkel om de gronden vroegtijdig (vooruitlopend op de planvorming) te verwerven. De verwervingsprijs van deze gronden is dan meestal lager dan in een later stadium van de planontwikkeling waarin de plannen concreter zijn en aan de verkoper een hogere, marktconforme prijs moet worden betaald. Deze vroegtijdige grondverwerving financiert de provincie Fryslân uit het Investeringskrediet Grondaankopen (IKG). Dit betreft een maximumbudget van € 56,5 miljoen dat PS in 2009¹⁰ beschikbaar heeft gesteld en waarbinnen GS over een reeks van jaren aankopen kan verrichten.

Een risico van gebiedsontwikkeling is dat de vraag vanuit de markt achterblijft bij de aanvankelijke raming. Dit kan betekenen dat de provincie als ontwikkelaar genoeg moet nemen met een lagere verkoopprijs en/of met een langere looptijd van de uitgifte van de ontwikkelde kavels.

3.3

Complicerende factoren en bestuurlijke keuzes

Bij de grondverwerving in de provincie Fryslân is sprake van een aantal bestuurlijke keuzes en factoren die de grondverwerving in Fryslân compliceren. Deze zijn hieronder beschreven, waarbij wordt gestart met de bestuurlijke keuzes.

Grote maatschappelijke druk realisatie projecten

De Rekenkamer heeft de grondverwerving onderzocht voor drie grote projecten in Fryslân namelijk: De Centrale As, de Haak om Leeuwarden en de verbetering van de N381 (Drachten-Drentse grens). Het betreft hier projecten waartoe na democratische besluitvorming is besloten. Met de realisatie van deze drie projecten zijn grote maatschappelijke belangen gediend op het gebied van bereikbaarheid en verkeersveiligheid. De politieke betrokkenheid bij deze projecten is groot en de bestuurlijke wens om deze projecten (tijdig) te realiseren is sterk aanwezig. In de planvoorbereiding van deze projecten is in de loop der jaren veel tijd en geld gestoken. Deze voorbereidingen hebben echter niet kunnen voorkomen dat de planontwikkeling is vertraagd door bestuurlijke processen en juridische procedures. Deze stagnatie kan leiden tot ongewenst verlies van het maatschappelijk/economisch rendement van deze projecten.

Cruciaal voor de realisatie van deze projecten is dat de benodigde gronden tijdig zijn verworven. Door het eigendom van de grond verkrijgt de provincie meer

¹⁰ Besluit van PS Fryslân d.d. 22.04.09.

zeggenschap waardoor haar positie in deze projecten sterker wordt. Ook kan grondverwerving ertoe bijdragen dat er meer draagvlak voor de plannen ontstaat doordat belangrijke tegenstanders ná de eigendomsoverdracht van hun gronden, zijn vertrokken uit het gebied. De provincie wil waar mogelijk voorkomen dat de grondverwerving een vertragende factor is voor de realisatie van deze maatschappelijk belangrijke projecten. In een dergelijke situatie waarin het maatschappelijk belang van realisatie van een project groot is en de plancontouren al redelijk vaststaan, is de bestuurlijke druk om tijdig de eigendom van alle benodigde gronden te verwerven groot.

Weinig houvast bij grondverwerving voor meerdere doelen

Bij de grondverwerving voor De Centrale As, De Haak om Leeuwarden en de verbetering van de N381 is sprake van gebiedsontwikkeling. Het streven van de provincie Fryslân bij gebiedsontwikkeling is om bij grootschalige ingrepen in het landschap (zoals de aanleg van voornoemde wegen), maatregelen te treffen die extra waarde aan het betreffende gebied toevoegen (het zogeheten 'opplussen' van een gebied). Dit betekent dat de gronden die de provincie Fryslân in deze gebieden verwerft, meerdere doelen (kunnen) dienen. De verworven gronden zijn in de eerste plaats nodig als ondergrond voor de aan te leggen infrastructuur maar kunnen ook worden gebruikt voor andere doelen zoals: natuurontwikkeling, ruilgrond voor verbetering van de landbouwkundige structuur/bedrijfverplaatsing en voet- en fietspaden.

Grondverwerving binnen de gebiedsontwikkeling valt uiteen in diverse grondverwervingstrajecten. Voor de verwerving van de gronden ten behoeve van het tracé (inclusief landschappelijke inpassing) en ruilgronden om de benodigde gronden onder het tracé vrij te maken, is het gebruik dat de provincie Fryslân een projectbureau instelt dat zorg draagt voor de verwerving. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) draagt in opdracht van de provincie Fryslân zorg voor de verwerving van gronden ten behoeve van de natuurdoelen. Daarnaast heeft de provincie Fryslân gebiedscommissies ingesteld die zorg dragen voor de verwerving van de gronden voor het 'opplussen' van het betreffende gebied. Om dit te realiseren maken de gebiedscommissies vooral gebruik van vrijwillige kavelruil. Voor de bekostiging van de grondverwerving voor de diverse doelen zet de provincie verschillende financieringsstromen in. De verwerving van de tracégronden komt ten laste van het krediet dat PS voor deze infrastructurele projecten beschikbaar heeft gesteld. Voor de overige doelen kan worden geput uit het Investeringskrediet Grondaankopen (IKG) en het Provinciaal Meerjarenplan (PMJP). Wat – na realisatie van deze doelen - aan gronden resteert, wil de provincie verkopen aan agrariërs en particulieren. Met de opbrengsten uit deze verkoop wil de provincie Fryslân een deel van de projectkosten financieren.

Een belangrijke voorwaarde voor integrale gebiedsontwikkeling is dat de grondverwervingstrajecten complementair aan elkaar zijn en dus goed op elkaar aansluiten. Dit laatste wordt bemoeilijk door het feit dat de trajecten niet gelijktijdig zijn gestart maar zich volgtijdelijk voordoen. De volgorde is dat eerst de grondverwerving door het projectbureau en DLG wordt ingezet. Pas nadat de contouren van het inrichtingsplan vaststaan en de financiering voor deze inrichting is geregeld, kunnen de gebiedscommissies van start gaan.

De Rekenkamer is van mening dat grondverwerving voor gebiedsontwikkeling in Fryslân risicovol is. Dit is veroorzaakt door de bestuurlijke keuze om de realisatie

van grote infrastructurele projecten te combineren met gebiedsontwikkeling. Deze processen hebben een uiteenlopende tijdshorizon en een looptijd die doorgaans langer is dan tien jaar. Op het moment van verwerving van de gronden is vaak nog onduidelijk in hoeverre de provincie deze gronden daadwerkelijk voor andere doelen dan het tracé kan inzetten en wat de toekomstige opbrengsten zijn van de verkoop uit 'overblijvende gronden'. Het in gang zetten van drie grondverwervingstrajecten naast elkaar bevordert naar de mening van de Rekenkamer de kans dat gronden worden verworven die aan het eind van de rit 'overtollig' blijken te zijn. Dit omdat bij de grondverwerving op meerdere doelen wordt gemikt en het daardoor lastig is om een terughoudende verwervingsstrategie te volgen. Omdat de tijdsdruk het grootst is bij het verwerven van grond voor de infrastructuur, heeft dit ertoe geleid dat de daarop volgende processen van natuur- en gebiedsontwikkeling zijn belast met een ruime voorraad grond.

Onteigening niet als effectief drukmiddel

Conform hetgeen is bepaald in de Onteigeningswet, stelt de provincie Fryslân zich terecht op het standpunt dat vrijwilligheid bij grondverwerving het uitgangspunt moet zijn. Het verkrijgen van gronden onder dwang door onteigening wil de provincie alleen als uiterste middel inzetten. Tijdens de eerste jaren van onderhandelingen met verkopende partijen zet de provincie Fryslân onteigening niet effectief in als drukmiddel. Onteigening komt voor de provincie in beeld wanneer duidelijk wordt dat de tijdige realisatie van het project gevaar dreigt te lopen, doordat er nog onvoldoende gronden zijn verworven. Het gevolg is dat in de laatste jaren voor de geplande realisatie van infrastructuur de provincie Fryslân onder grote tijdsdruk alsnog onteigeningsprocedures moet doorlopen om de benodigde gronden te verwerven.

Daarnaast compliceren de onderstaande factoren de grondverwerving door de provincie Fryslân:

Tijds-klem

Bij grondverwerving voor provinciale infrastructuur is vaak sprake van een 'tijds-klem'. Uit het onderzoek van de Rekenkamer komt naar voren dat de provincie regelmatig grond verwerft voor de aanleg van provinciale infrastructuur. In deze situatie start de grondverwerving op een moment dat de plancontouren al (redelijk) bekend zijn en vaststaan. Voor de oplevering van deze infrastructurele projecten zijn einddata afgesproken¹¹. De grondverwerving bevindt zich dan op het kritieke pad van realisatie. Immers zonder de beschikking over de grond kan de tijdige realisatie van het provinciale doel (zoals de aanleg van de weg of vaarverbinding) niet plaatsvinden.

Specifieke expertise niet volledig benut

Het proces van grondverwerving stelt specifieke eisen aan de deskundigheid en ervaring van de grondaankopers. Naast expertise op het vlak van taxaties en het opzetten van schadeloosstellingrapporten, is het noodzakelijk om over voldoende onderhandelingsvaardigheid en mensenkennis te beschikken om transacties tot stand te brengen. Dit geldt met name wanneer namens de provincie Fryslân

¹¹ In de tweede bestuursrapportage over de begroting 2010 van 6 oktober 2010 heeft GS opgenomen dat de uitvoering van De Centrale As medio 2011 start en wordt afgerond in 2015. De uitvoering van De Haak om Leeuwarden start eind 2010 en zal in 2014 in gebruik genomen kunnen worden. De wegverbreding N381 zal in 2012 worden uitgevoerd en afgerond zijn in 2013.

wordt onderhandeld met (agrarische) ondernemers die een bedrijfsverplaatsing overwegen. Het gaat om lastig te standaardiseren aankooptransacties waarbij de persoonlijke omstandigheden van het betreffende bedrijf van grote invloed zijn op de hoogte van de aankoopprijs/schadeloosstelling. De Rekenkamer constateert dat deze specifieke deskundigheid weliswaar binnen het ambtelijk apparaat aanwezig is, maar dat deze expertise niet altijd volledig wordt benut om de grondverwerving in goede banen te leiden.

Deelconclusie

De Rekenkamer constateert dat bestuurlijke keuzes en een aantal factoren de grondverwerving voor de drie onderzochte infrastructurele projecten compliëren. Aan de ene kant is er sprake van grote maatschappelijke druk op de provincie om de infrastructurele projecten met voortvarendheid te realiseren. Aan de andere kant zet het bestuurlijk uitgangspunt om de gronden zoveel mogelijk op vrijwillige basis te verwerven weinig druk op de eigenaren die over de benodigde gronden beschikken. Het onteigeningsinstrument als drukmiddel zet de provincie pas in een laat stadium in. Dit vergroot de kans dat de realisatie van infrastructurele projecten stagneert omdat de benodigde gronden niet tijdig beschikbaar zijn. De Rekenkamer concludeert dat het maatschappelijk belang dat is gediend met het voortvarend verwerven van gronden voor deze projecten opdat deze tijdig gerealiseerd kunnen worden, wordt doorkruist door de bestuurlijke wens om zoveel mogelijk gronden te verwerven via vrijwillige aankoop in combinatie met kavelruil.

Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat de strategie van de provincie Fryslân om grond te verwerven voor meerdere doelen, ertoe heeft geleid dat de tijdelijke grondvoorraad van de provincie Fryslân meer dan evenredig is toegenomen.

4

De grondtransacties

4.1 Inleiding

Om te beoordelen of de provincie geen onnodig risico heeft genomen bij het verwerven van grond, heeft de Rekenkamer een selectie gemaakt uit de grondtransacties die de provincie Fryslân in de periode 2007 tot en met 2010 heeft verricht. Daarbij zijn de grondtransacties geselecteerd waarbij de provincie grond heeft verworven voor de realisatie van Waddenglas, De Centrale As, De Haak om Leeuwarden, verbetering N381 en het Meer van Oudega. In totaal heeft de Rekenkamer veertien grondtransacties beoordeeld waarbij zij heeft getoetst aan de normen: marktconforme prijs, soberheid aankoopvolume en een schadeloosstelling conform wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van dit onderzoek naar deze grondverwerving beschreven. Paragraaf 4.2. gaat in op de marktconformiteit van de prijs die de provincie heeft betaald voor de grond. Paragraaf 4.3. bespreekt het volume aan verworven grond. Paragraaf 4.4. behandelt de hoogte van toegekende schadeloosstellingen. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

De grondtransacties

4.2. Marktconformiteit grondprijzen

De Rekenkamer heeft onderzocht of de door de provincie Fryslân betaalde aankooprijzen voor onbebouwde agrarische grond als marktconform zijn aan te merken. Om te bepalen of er sprake is van een marktconforme prijsstelling, heeft de Rekenkamer aansluiting gezocht bij de gemiddelde prijzen die marktpartijen in de betreffende periode hebben betaald¹².

Bij deze beoordeling van de marktconformiteit, heeft de Rekenkamer een onderscheid gemaakt tussen grondverwerving verricht in een zeer vroegtijdig stadium van planontwikkeling én grondverwerving verricht in een vergevorderd stadium van planontwikkeling. Daarbij komt steeds de vraag aan de orde of op het moment van grondverwerving de redelijke verwachting bestond dat de waarde van de gronden in de nabije toekomst zou toenemen.

De Rekenkamer constateert dat in die situaties waarin de provincie zeer vroegtijdig (voorafgaand aan de planvorming) heeft aangekocht met het doel de gronden zelf in exploitatie te nemen er *marktconforme* prijzen zijn betaald. In de onderzochte situaties ging het om zogeheten ‘warme’ gronden. Voor deze gronden bestaat een gerede verwachting dat de waarde ná planrealisatie toeneemt. Voor de verwerving van deze ‘warme’ gronden betalen marktpartijen doorgaans een hogere grondprijs dan de agrarische grondprijs. Voorbeelden van aankopen in een vroegtijdig stadium waarbij de provincie heeft geanticipeerd op voorzienbare waardevermeerdering zijn aangetroffen in het project Waddenglas en bij het project De Haak om Leeuwarden. De provincie Fryslân heeft in het project Waddenglas ‘warme’ grond verworven voor de realisatie van een glastuinbouwgebied en bij De Haak om Leeuwarden voor de toekomstige realisatie van een bedrijventerrein¹³. Ook heeft de provincie Fryslân in een zeer vroegtijdig stadium gronden aangekocht voor het nog te realiseren Meer van Oudega. Bij deze vroegtijdige aankoop werd overigens geen waardevermeerdering voorzien door de provincie. In dit laatste geval heeft de provincie de grond kunnen aankopen *onder* de gemiddelde waarde van landbouwgrond.

Overigens heeft de provincie Fryslân in vier onderzochte grondtransacties ermee ingestemd dat verkopers ná de eigendomsoverdracht nog financieel voordeel uit de verkoop van de gronden (kunnen) verkrijgen. Dit financiële voordeel betreft

¹² Deze gemiddelde prijs is gebaseerd op honderden grondtransacties door marktpartijen in een bepaald jaar. Deze worden jaarlijks door DLG berekend en gepubliceerd in de ‘Grondprijzmonitor’. Ook DLG hanteert deze transacties tussen marktpartijen als referentiekader om te bepalen of zij marktconform op de grondmarkt opereert. DLG maakt in de Grondprijzmonitor geen verschil tussen de grondprijzen in de diverse regio’s in de provincie Fryslân.

¹³ Bij het project Waddenglas ging het in totaal om 6 hectaren waarvoor de provincie Fryslân bij de aankoop het drievoudige heeft betaald dan gebruikelijk is voor agrarische onbebouwde grond. Bij de Haak om Leeuwarden betrof het in totaal 15,8 hectaren waarvoor de provincie Fryslân het dubbele heeft betaald dan gebruikelijk is voor agrarische onbebouwde grond.

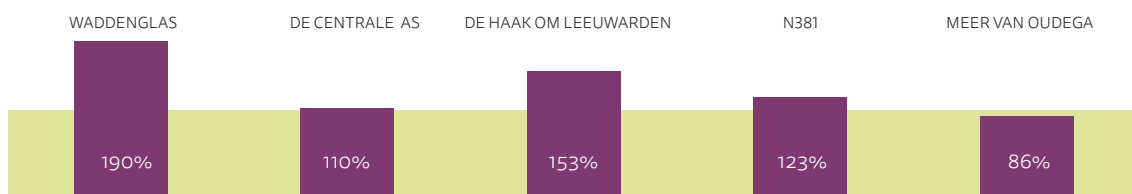
een vergoeding voor de eventuele waardeontwikkeling van (een deel) van de verkochte gronden. In deze vier grondtransacties heeft de provincie de verplichting op zich genomen om een meerwaardetoeslag (een extra nabetaling per m²) uit te keren indien deze gronden binnen een bepaalde periode alsnog een commerciële bestemming (wonen, werken en recreatie) krijgen of wanneer er zandwinning op deze gronden plaatsvindt.

De Rekenkamer heeft ook grondtransacties onderzocht die de provincie heeft verricht en waarvan de planvorming zich al in een vergevorderd stadium bevond. Het gaat daarbij om grondverwerving in het kader van drie grote infrastructurele werken: De Centrale As, De Haak om Leeuwarden en de verbetering van de N381. Voor deze gronden bestaat de gerede verwachting dat de waarde ná planontwikkeling niet zal toenemen. In deze situaties gaat het dus niet om verwerving van 'warme' grond en kan de op dat moment geldende marktprijs als relevante norm worden gehanteerd.

De Rekenkamer constateert dat de provincie Fryslân voor de Haak om Leeuwarden én de N381 *niet* marktconform heeft aangekocht. In alle onderzochte grondtransacties heeft de provincie meer betaald dan 10% boven de destijds geldende gemiddelde grondprijs in de provincie Fryslân. De provincie Fryslân heeft daarentegen voor De Centrale As de gronden *wel* marktconform verworven.

In grafiek 4.1 is weergegeven hoe groot de afwijking (in %) ten opzichte van de marktconforme grondprijs per project is. De door de provincie Fryslân gehanteerde aankooprijzen heeft de Rekenkamer afgeleid uit de taxatierapporten en notariële akten. De in grafiek 4.1 weergegeven afwijking ten opzichte van de marktconforme prijs heeft betrekking op agrarische onbebouwde grond. De marktconforme prijs waaraan de Rekenkamer refereert, is de gemiddelde prijs die marktpartijen voor onbebouwde agrarische grond hebben betaald en die DLG heeft berekend voor de betreffende periode. Deze marktconforme prijs is in de onderstaande grafiek op 100% gesteld. Indien de betaalde prijzen meer dan 10% afwijken van hetgeen deze marktpartijen voor deze agrarische gronden hebben betaald, is de Rekenkamer van oordeel dat de provincie géén marktconforme prijs voor de gronden heeft betaald.

Grafiek 4.1 Aankooprijzen ten opzichte van marktprijs (= 100%)



4.3

Soberheid grondverwerving

Naast de vraag of de provincie Fryslân de gronden heeft verworven op basis van een marktconforme prijs, is tevens de vraag aan de orde of de provincie Fryslân sober/zuinig is geweest bij de verwerving van deze gronden. De Rekenkamer heeft per grondtransactie onderzocht welk gedeelte van de verworven gronden is gelegen binnen het (toekomstig) plangebied (zoals Waddenglas) dan wel is gelegen onder het geplande tracé (zoals bij De Centrale As, De Haak om Leeuwarden en de N381). De Rekenkamer heeft deze beoordeling niet kunnen uitvoeren voor de grondverwerving voor het recreatiemeer bij Oudega omdat de plangrenzen hiervan niet bekend zijn. De uitkomsten van de beoordeling van de ruimtelijke functionaliteit zijn weergegeven in grafiek 4.2. Daarin is (in %) het aandeel van de verworven gronden weergegeven dat volledig binnen het plangebied en/of onder het tracé valt. Het vermelde percentage geeft aan hoeveel (in %) van de verworven gronden daadwerkelijk wordt gebruikt voor het betreffende plangebied en/of tracé.

Grafiek 4.2 Aandeel direct benodigde grond plangebied/tracé als percentage van het totaal van de verworven grond



Grafiek 4.2 laat zien dat de provincie Fryslân in de casestudygebieden De Centrale As (81%), De Haak om Leeuwarden (94%) en de N381 (94%) veel grond buiten het tracé heeft verworven. Dat de provincie Fryslân niet sober maar ruimhartig ten behoeve van de drie genoemde infrastructurele projecten grond heeft verworven, blijkt ook uit het onderzoek dat het Kadaster in opdracht van de Rekenkamer heeft uitgevoerd. In deze inventarisatie heeft het Kadaster berekend dat de grondvoorraad van de provincie Fryslân in de onderzoeksperiode is toegenomen met 1.049 hectare. Deze toename is vooral veroorzaakt door de grondverwerving voor deze drie infrastructurele projecten. Zo heeft de provincie Fryslân in de onderzoeksperiode voor De Centrale As ruim 456 hectare verworven, voor De Haak om Leeuwarden ruim 110 hectare en voor de N381 ruim 185 hectare. Daarmee heeft de provincie Fryslân voor deze projecten tezamen 751 hectaren verworven.

Slechts een deel van de gronden die de provincie Fryslân heeft verworven **buiten** de tracés en plangebieden komt voor verkoop in aanmerking. De overige gronden wil de provincie inzetten voor gewenste gebiedsontwikkeling (natuur, recreatie, landbouw) of als ruilgrond om andere gronden voor de genoemde provinciale doelen 'vrij' te maken. De Rekenkamer constateert dat op het moment van de grondverwerving zelf de uiteindelijke bestemming van deze extra gronden vaak nog niet (definitief) vaststaat. Met betrekking tot deze overige doelen is er sprake van verwerving in een zeer vroeg moment van planverwerving. Daarmee neemt de provincie een risico. Dit risico doet zich voor wanneer bijvoorbeeld een gewenste ruil van gronden niet doorgaat. Het onderstaande aan de onderzochte praktijk ontleend voorbeeld, illustreert dit:

Medio 2010 koopt GS een compleet agrarisch bedrijf aan als ruilgrond. De voorgenomen ruil met een naburig bedrijf dat moet worden aangekocht voor de realisatie van het geplande tracé gaat vervolgens niet door. Daardoor moet de provincie alsnog de verworven bedrijfsgebouwen verkopen met een verlies van circa 20%. De verworven gronden verwacht de provincie te moeten verkopen met een verlies van 40%. Elk jaar dat deze verkoop niet is gerealiseerd, nemen de rentelasten toe. De pacht die de provincie tijdelijk voor de grond ontvangt, weegt niet op tegen deze rentelasten.

Tijdens de periode dat de provincie de gronden (tijdelijk) in bezit heeft, komen de rentelasten en beheerskosten voor rekening van de provincie. De provincie kan de kosten verbonden aan het tijdelijk bezit deels verrekenen met de opbrengsten die zij uit het tijdelijk verpachten van deze gronden verkrijgt. De vergoeding die de provincie Fryslân ontvangt voor het tijdelijk verpachten van deze gronden ligt lager dan de marktconforme pachtprizen. Ook komt het regelmatig voor dat voormalige verkopers de gronden en/of bedrijfsgebouwen tijdelijk zonder betaling mogen blijven gebruiken voor een aantal jaren. Deze lage gebruiksvergoedingen zijn een uitkomst van de aankooponderhandelingen.

Zoals hiervoor is aangegeven, wil de provincie een deel van de extra verworven gronden van de hand doen om zo haar investering gedeeltelijk terug te verdienen. Uit de (vereenvoudigde) grondexploitaties¹⁴ die zijn opgesteld voor De Centrale As, De Haak om Leeuwarden en de N381 volgt dat deze opbrengsten nodig zijn om een deel van de (hoge) verwervingskosten terug te verdienen. Daarbij loopt de provincie het risico dat de gronden minder opbrengen dan waarvoor de provincie deze heeft verworven. Een reden hiervoor is dat deze overtollige gronden geen onderdeel meer uitmaken van een agrarisch complex hetgeen een waardedrukkend effect heeft. Ook zal in de loop der tijd de marktwaarde van gronden fluctueren. Op het moment dat de provincie de extra verworven gronden niet snel van de hand kan doen, is er aanleiding om de waardeontwikkeling van deze gronden in de gaten te houden. Deze toekomstige waardeontwikkeling kan zowel positief als negatief uitvallen. Uit de grondprijsmonitor die DLG jaarlijks uitgeeft¹⁵, blijkt dat de gemiddelde grondprijs in de provincie Fryslân over de periode 2005 tot en met 2009 is gestegen. De grondprijzen liggen in deze periode tussen de € 30.000,- tot € 45.000,- per hectare. Vanaf 2010 dalen de grondprijzen echter (licht). Deze daling heeft zich doorgezet in 2011. De provincie heeft daardoor te maken met een waardedaling van haar 'extra' grondvoorraad en toenemende rentelasten als gevolg van een stagnerende verkoop. Het onderstaande aan de onderzochte praktijk ontleende voorbeeld, illustreert de gevolgen van deze waardedaling:

Omdat het geplande tracé voor de aanleg van een weg een agrarisch bedrijf doorkruist, gaat GS medio 2009 over tot aankoop van het bedrijf met bijbehorende gronden waarbij zij de eigenaar volledig schadeloos stelt. Bij de aankoop is duidelijk dat de

¹⁴ De vereenvoudigde grondexploitatie geeft inzicht in de geraamde en gerealiseerde kosten van de grondverwerving en de geraamde en gerealiseerde opbrengsten uit verkoop en verhuur/pacht van deze aangekochte gronden.

¹⁵ Grondprijsmonitor 2010, Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt, mei 2011, Dienst Landelijk Gebied.

provincie een deel van de gronden nodig heeft voor de realisatie van de weg en als ruilgrond. Het agrarisch bedrijf met huiskavel zet de provincie medio 2011 in de verkoop. De vraagprijs ligt dan aanzienlijk lager dan de prijs waarvoor de provincie het bedrijf heeft aangekocht. Mocht de vraagprijs geboden worden, dan zal de provincie op deze verkoop 23% verliezen. Overigens is het zeer de vraag of de vraagprijs kan worden gerealiseerd.

De Rekenkamer heeft de mogelijke financiële gevolgen van een eventuele verkoop van de extra grondvoorraad onder minder gunstige marktomstandigheden tentatief in beeld gebracht in tabel 4.3. Dit verlies heeft de Rekenkamer berekend over de tussen 2007 en 2011 toegenomen grondvoorraad van 1.049 hectare. Uitgangspunt daarbij is de door de provincie Fryslân gemiddeld betaalde aankoopprijs voor onbebouwde grond van € 48.140,- per hectare¹⁶. Op het moment dat de grondprijs daalt met 20%, en het aandeel niet direct benodigde grond 40% bedraagt, komt het te nemen verlies (zonder rekening te houden met renteverliezen en transactiekosten) uit op € 4 miljoen. Aan de hand van deze tabel kan ook worden beredeneerd dat bij een daling van de grondprijs tussen de 30% en 40% en bij een verkoop van 30% van de extra grondvoorraad de provincie rekening moet houden met een verkoopverlies tussen de € 4,5 en € 6 miljoen. Het gaat hier – zoals gezegd - om sterk vereenvoudigde aannames.

Tabel 4.3. Raming van mogelijk verlies bij verkoop extra grondvoorraad in € (x 1 mln.)

Daling grondprijs in %	Verkoopvolume grondvoorraad in %				
	10%	20%	30%	40%	50%
-10%	0.5	1.0	1.5	2.0	2.5
-20%	1.0	2.0	3.0	4.0	5.0
-30%	1.5	3.0	4.5	6.0	7.5
-40%	2.0	4.0	6.0	8.0	10.1
-50%	2.5	5.0	7.5	10.1	12.6

4.4. Schadeloosstelling verkoper

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de provincie de benodigde gronden voor De Centrale As, De Haak om Leeuwarden, de verbetering van de N381 en het Meer van Oudega heeft verworven tegen betaling van een volledige schadeloosstelling op basis van de Onteigeningswet. De provincie Fryslân stelt zich op het standpunt dat de verkoper niet alleen recht heeft op vergoeding van de waarde van het eigendom dat hij door de aanleg van provinciale infrastructuur verliest. Verkoper heeft ook recht op een vergoeding van de kosten die hij maakt om zich aan de nieuwe situatie, de situatie ná aanleg van de infrastructuur, aan te passen. Daarbij hanteert de provincie *'de menselijke maat'*¹⁷. Dit betekent dat de provincie is genegen om (binnen de grenzen van wet- en regelgeving) tot het uiterste te gaan om formele onteigening te voorkomen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de provincie Fryslân in de onderzochte grondtransacties de benodigde gronden op vrijwillige basis heeft verkregen. Verkrijging door dwang, door middel

¹⁶ De tussen 2007 en 2011 toegenomen grondvoorraad vertegenwoordigt een waarde van € 50,5 miljoen.

¹⁷ Schriftelijke beantwoording provincie Fryslân van vragen Rekenkamer d.d. 15.03.12.

van onteigening, was daarbij niet aan de orde. Vervolgens heeft de Rekenkamer onderzocht of de provincie bij het toekennen van deze volledige schadeloosstelling geen onnodig risico heeft genomen. De uitkomsten hiervan zijn hieronder beschreven.

Taxeren hoogte schadeloosstelling

De grondtransacties die de Rekenkamer heeft onderzocht hebben betrekking op de aankoop van gronden met gebouwen van landbouwbedrijven (melkveehouderijen). In negen van de tien aankopen is daarbij bedrijfsverplaatsing aan de orde. In één geval is er sprake van een bedrijfsbeëindiging. Voor het bepalen van de hoogte van de schadeloosstellingen maakt de provincie gebruik gemaakt van de diensten van een extern taxatiebureau. De aankooponderhandelingen voeren de provincie en het betreffende bureau doorgaans gezamenlijk. Opvallend in de werkwijze is dat voorafgaand aan de fase van onderhandelingen *geen* definitieve taxatierapporten worden opgesteld¹⁸. Het gevolg van deze werkwijze is dat de marktwaarde van het aan te kopen bedrijf met gebouwen niet vóór de aankooponderhandelingen is vastgesteld. In de onderhandelingsfase wordt gewerkt met voorlopige berekeningsopzetten. Naarmate het onderhandelingsproces vordert, worden deze berekeningsopzetten aangevuld op basis van de gegevens over de persoonlijke omstandigheden van verkoper. Tijdens de fase van onderhandeling worden er meerdere berekeningsopzetten opgesteld. Het definitieve taxatierapport volgt ná afloop van deze aankooponderhandelingen en behelst de uitkomst van deze aankooponderhandelingen. Het taxatierapport ligt ten grondslag aan het besluit van GS om tot aankoop van de gronden en/of gebouwen over te gaan. Met uitzondering van de aankoop waarbij sprake was van een bedrijfsbeëindiging, heeft GS in alle gevallen besloten om af te wijken van het taxatierapport en een hogere schadeloosstelling te voldoen. Deze afwijkingen blijven steeds binnen een marge van 5% van de getaxeerde schadeloosstelling.

De Rekenkamer constateert dat de provincie de onderhandelingen ingaat met onvoldoende kennis over de maximaal toe te kennen schadeloosstelling. Dit is het rechtstreeks gevolg van de werkwijze om taxatierapporten pas definitief op te stellen nadat de aankooponderhandelingen zijn gevoerd. Ten slotte constateert de Rekenkamer dat GS regelmatig afwijkt van het taxatierapport en een hoger aankoopbedrag betaalt.

Ruim toepassingsgebied

In de meeste situaties die de Rekenkamer heeft onderzocht was bedrijfsverplaatsing aan de orde. De provincie Fryslân is meegegaan met de wens van de landbouwers om het bedrijf op een nieuwe locatie voort te zetten. Deze nieuwe locaties hebben de landbouwers zelf aangedragen.

De schadeloosstelling op grond van de Onteigeningswet beoogt de schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening volledig te vergoeden. De schade kan bestaan uit vermogensschade (de verkoopwaarde van de onroerende zaak), overige vergoedingen voor jaarlijks terugkerende schade (zoals inkomensderving) en vergoeding voor éénmalige bijkomende

¹⁸ Dit terwijl de provincie Fryslân in 2001 in de SCI-zaak heeft ervaren dat het ontbreken van deugdelijke taxatierapporten voorafgaand aan de verkooponderhandelingen in de praktijk problemen oplevert. Beschikking van de Commissie van 13 februari 2001 betreffende de door Nederland toegekende staatssteun ten gunste van SCI-Systemen, PbEG 2001, L186/43.

schade (bijvoorbeeld verhuiskosten, bedrijfsstagnatie, aanpassen drukwerk). Het toekennen van volledige schadeloosstelling is in de Onteigeningswet gekoppeld aan het verkrijgen van een onteigeningstitel voor het betreffende perceel. Er is de Rekenkamer slechts één geval bekend waarbij de provincie Fryslân heeft gehandeld conform dit uitgangspunt van de Onteigeningswet en waarin zij de schadeloosstelling heeft toegekend binnen de reikwijdte van een eventuele onteigeningstitel.

Bij het toekennen van de schadeloosstelling op grond van de Onteigeningswet stelt de provincie Fryslân zich ruimhartig op. In plaats van de volledige schadeloosstelling op onteigeningsbasis slechts toe te kennen aan die enkele kavel(s) onder het tracé (waarvoor een onteigeningstitel verkregen kan worden verkregen), hanteert de provincie een veel ruimer toepassingsgebied. De provincie past de schadeloosstelling op onteigeningsbasis toe op het gehele bedrijf en daarmee ook op gronden en/of gebouwen die **buiten** het tracégebied liggen. Deze laatstbedoelde gronden en/of gebouwen vallen buiten de reikwijdte van een onteigeningstitel. Hier heeft de provincie géén rechtsplicht tot compensatie. Tot welke financiële gevolgen dit kan leiden, illustreert het onderstaande aan de onderzochte praktijk ontleende voorbeeld:

Voor de aanleg van een weg en gebiedsontwikkeling wil de provincie 3,6% van de gronden van een agrarisch bedrijf in eigendom verkrijgen. Om deze gronden te kunnen verwerven koopt GS met toestemming van PS het gehele agrarisch bedrijf aan inclusief alle bijbehorende gebouwen en gronden. De aankoop gebeurt tegen een volledige schadeloosstelling op basis van de Onteigeningswet. De schadeloosstelling past de provincie toe op het gehele agrarische bedrijf inclusief alle bijbehorende gebouwen en gronden. Indien de provincie de schadeloosstelling alleen had betaald voor de aanleg van de weg was de schadeloosstelling véél lager (namelijk 98% lager) uitgevallen.

Vervolgens zet de provincie het aangekochte agrarische bedrijf als volwaardig agrarisch bedrijf in de verkoop. Hiermee hoopt de provincie een deel van deze aankoopkosten terug te verdienen. Inmiddels is duidelijk dat de provincie op deze aankoop een fors verlies van tussen de € 1,5 en € 2 miljoen voor haar rekening zal moeten nemen.

De Rekenkamer acht het niet waarschijnlijk dat de provincie voor de gronden waarop zij de volledige schadeloosstelling van toepassing heeft verklaard, van de rechter een onteigeningstitel zou hebben verkregen. In de meeste onderzochte gevallen betreft het immers een geringe hoeveelheid grond (enkele hectaren) die de betreffende landbouwer voor het tracé moet afstaan. Deze afdracht zal niet altijd tot gevolg hebben dat de exploitatie van het bedrijf op de betreffende locatie niet meer mogelijk is. De Rekenkamer ziet het feit dat de provincie momenteel enkele van deze verworven agrarische bedrijven als volwaardige agrarische bedrijven in de verkoop heeft, als het bewijs hiervan.

Dit kan anders komen te liggen in het geval het tracé de landbouwgronden dwars doorsnijdt. De exploitatie van het agrarisch bedrijf zal door deze doorsnijding belemmerd worden. Ook in deze gevallen constateert de Rekenkamer dat de

provincie niet goed naar de mogelijkheden kijkt om zo zuinig mogelijk grond te verwerven. De provincie onderzoekt nauwelijks of er andere keuzes mogelijk zijn om de belemmeringen die door de aanleg van de infrastructuur voor exploitatie van deze agrarische bedrijven ontstaan, weg te nemen. Zonder hiervan een goed beeld te hebben, kiest de provincie – op verzoek van de verkoper – voor bedrijfsverplaatsing met volledige schadeloosstelling voor het bedrijf als geheel als gevolg. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat de provincie soms ook kosten vergoedt die in geval van formele onteigening waarschijnlijk niet voor vergoeding in aanmerking zouden zijn gekomen. Een voorbeeld hiervan is de toekenning door de provincie van financieringsschade over gronden die verkoper *extra* heeft aangekocht. De provincie vergoedt daardoor ook schade die zij niet heeft veroorzaakt. Dit is in strijd met het uitgangspunt van de Onteigeningswet dat verkoper er niet in zijn inkomens- en vermogenspositie op vooruit mag gaan. Hoe ver de provincie Fryslân gaat in de toekenning van een schadeloosstelling, illustreert het onderstaande aan de onderzochte praktijk ontleende voorbeeld:

De provincie koopt een boerderij aan met bijbehorende gronden tegen een volledige schadeloosstelling op onteigeningsbasis. Het betreffende bedrijf verhuist naar een nieuwbouwlocatie enige dorpen verderop. De provincie vergoedt in het kader van de schadeloosstelling onder meer de kosten voor de aanleg van de nutsvoorzieningen op de nieuwbouwlocatie (op declaratiebasis). De provincie was hiertoe niet verplicht.

De Rekenkamer constateert dat de provincie Fryslân bij de verwerving van gronden van agrarische bedrijven deze bedrijven meer schadeloos heeft gesteld dan waartoe zij op basis van de Onteigeningswet wettelijk verplicht is. Dit kan ertoe hebben geleid dat de concurrentiepositie van deze ondernemingen is verbeterd ten opzichte van hun concurrenten. Uit het onderzoek van de Rekenkamer is *niet* gebleken dat de provincie Fryslân bij het toekennen van deze volledige schadevergoeding rekening heeft gehouden met een mogelijke verbetering van de concurrentiepositie van deze agrarische bedrijven. De provincie Fryslân heeft namelijk niet de voordelen die deze bedrijven door de bedrijfsverplaatsing verkrijgen (zoals een verhoging van de productiecapaciteit) gecorrigeerd. Het gaat hier bovendien om een selectief voordeel. De provincie Fryslân is in bepaalde gevallen ruimhartiger omgesprongen met de onteigeningsregels dan in andere gevallen en heeft daardoor de betrokken bedrijven niet allen op eenzelfde manier schadeloos gesteld. De Rekenkamer constateert dat doordat de provincie Fryslân de volledige schade heeft vergoed zonder de invloed hiervan op de concurrentiepositie van deze agrarische bedrijven ten opzichte van andere agrarische bedrijven in acht te nemen, uit het oogpunt van staatssteun een risico is gelopen¹⁹.

¹⁹ Het beoordelingskader voor deze vraag is uitgewerkt in de Handleiding Grondtransacties en Staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese kader van het Ministerie van VROM, mei 2005.

Deelconclusie

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de grondverwerving door de provincie Fryslân een kostbare en risicovolle aangelegenheid is. Kostbaar omdat de provincie Fryslân doorgaans een prijs betaalt die hoger is dan marktpartijen voor de grond zouden betalen. De hoge aankoopprijs in een project heeft direct gevolgen voor de onderhandelingspositie in een ander provinciaal project. Dit alles leidt tot een opwaartse druk op de prijsstelling in de provinciale projecten. Een positieve uitzondering op de hoge prijsstelling vormt de aankoop van gronden in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling. Het risico dat zich daarbij voordoet is dat de planontwikkeling waarvoor deze gronden zijn aangekocht niet doorgaat en deze gronden 'overtollig' blijken te zijn.

De beschreven grondverwerving is ook kostbaar omdat de provincie Fryslân meer grond in eigendom verwerft dan strikt noodzakelijk is voor het realiseren van haar ruimtelijke doelen. De aanwezige grondvoorraad is hierdoor substantieel toegenomen. De 'overtollige' grond zal de provincie Fryslân in de toekomst weer van de hand moeten doen. Nu is al duidelijk dat de provincie aanzienlijke verliezen op deze verkopen lijdt. Niet alleen de dalende grondprijs is hieraan debet, maar ook de hoge, niet markconforme aankooprijzen veroorzaken het te verwachten verkoopverlies.

Ook constateert de Rekenkamer dat de beschreven aankooppraktijk juridische risico's met zich meebrengt. Deze risico's ontstaan met name doordat de provincie bij het toekennen van een volledige schadeloosstelling ook gronden die vallen buiten de reikwijdte van een onteigeningstitel in aanmerking neemt. Omdat de provincie de regels voor schadeloosstelling niet steeds op gelijke wijze toepast, zijn sommige bedrijven ten opzichte van andere bedrijven door de grondtransacties bevoordeeld.

De Rekenkamer concludeert dat het de provincie Fryslân veel waard is om de benodigde gronden op vrijwillige basis te verwerven en de provincie tijdig kan starten met de fysieke aanleg en verbreden van wegen. Om de gronden vrijwillig te verkrijgen heeft de provincie Fryslân hoge aankooprijzen betaald en relatief veel grond verworven. Ook heeft de provincie agrarische bedrijven meer schadeloos gesteld dan strikt noodzakelijk was, hetgeen vanuit het oogpunt van staatssteun risicovol is. De Rekenkamer constateert dat de gemaakte extra kosten en genomen risico's bij de grondverwerving voor de drie infrastructurele projecten niet het gewenste effect, namelijk de tijdige start van de fysieke werkzaamheden, hebben gehad. De feitelijke aanleg is en/of wordt vertraagd, niet alleen als gevolg van juridische procedures maar ook omdat niet alle benodigde gronden in het bezit van de provincie zijn.

5

De controle op grondverwerving

5.1 Inleiding

Onderwerp van dit onderzoek zijn de grondtransacties voor de aanleg van provinciale infrastructuur. Dit hoofdstuk beschrijft of GS en PS beschikken over voldoende en relevante informatie over deze grondverwerving om de risico's hiervan te kunnen beoordelen. De paragrafen 5.2. en 5.3. beschrijven in hoeverre deze cruciale informatie GS bereikt. Paragraaf 5.3. beschrijft tevens de geschiktheid van dit informatieaanbod voor het vervullen door PS van hun controlerende taak. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

De controle op grondverwerving

5.2

Informatie GS

Stilzwijgende voorwaarden grondverwerving

Voordat deze paragraaf een antwoord geeft op de vraag of GS voldoende en relevante informatie heeft over grondverwerving, zal eerst de vraag worden beantwoord waaruit deze informatie moet bestaan. De Rekenkamer gaat ervan uit dat de grondverwerving gebeurt op basis van expliciete en stilzwijgende voorwaarden. De expliciete voorwaarden hebben betrekking op de kaders die Provinciale Staten hebben gesteld bij de besluitvorming over deze projecten. Deze komen er op neer dat het project op tijd, met de beoogde kwaliteit en voor het beschikbare gestelde krediet wordt opgeleverd. De stilzwijgende voorwaarden vloeien hieruit voort. Deze voorwaarden hebben betrekking op de prijsstelling: marktconform aankopen, niet meer dan nodig verwerven en alleen die schade vergoeden waartoe de provincie wettelijk verplicht is. Een andere belangrijke stilzwijgende voorwaarde heeft betrekking op de snelheid van de grondverwerving. De verwerving van grond is ingezet als middel om het gestelde projectdoel op tijd te realiseren. Daarbij kan het niet zo zijn dat de grondverwerving een vertragende factor wordt of zelfs tot stagnatie van het project leidt. Dit betekent dat de provincie tijdig zal moeten overschakelen van vrijwillige verwerving naar de verwerving onder dwang (onteigening) om de eigendom van de benodigde gronden te verkrijgen.

Zolang GS binnen de gestelde kaders blijft, is er volgens de Rekenkamer geen reden tot het informeren van PS. Deze actieve informatieplicht is er voor GS wel zodra GS de gestelde kaders in de uitvoering overschrijdt en de stilzwijgende voorwaarden niet worden nageleefd. Het verstrekken van algemene voortgangsinformatie beschouwt de Rekenkamer dan niet als afdoende. PS kan immers te maken krijgen met de consequenties. Valt de grondverwerving te duur uit of loopt de provincie hiermee financiële risico's dan moeten projecten versoberd worden uitgevoerd en/of zal er een aanvullend krediet door PS beschikbaar gesteld moeten worden. Stagneert de grondverwerving dan zal dit ertoe leiden dat projecten niet op tijd gerealiseerd worden. Het feit dat deze gegevens betrouwbaar zijn, hoeft GS er overigens niet van te weerhouden PS hierover op hoofdlijnen in een vertrouwelijke bijeenkomst te informeren.

Aankoopstrategieplan & grondexploitatie

Belangrijke informatie over de grondverwerving is opgenomen in aankoopstrategieplannen en de (vereenvoudigde) grondexploitaties. Een aankoopstrategieplan kan voorkomen dat GS en PS voor voldongen feiten worden geplaatst doordat vooraf de grondverwervingstrategie is bepaald en vastgelegd. Een aankoopstrategieplan vormt namelijk het kader om gronden op een efficiënte wijze aan te kopen. In het aankoopstrategieplan kan de wijze van grondverwerving, de prijsstelling en het aankoopvolume (de te verwerven percelen) worden vastgelegd. Ook moet het aankoopstrategieplan een tijdsplan bevatten waardoor vaststaat op welke moment de fase van vrijwillige verwerving eindigt en de onteigeningsfase start. Het aankoopstrategieplan is daarmee een hulpmiddel om grip te houden op de grondverwerving. Uit het onderzoek komt naar voren dat GS alleen voor De

Haak om Leeuwarden een aankoopstrategieplan heeft vastgesteld. Voor de N381 heeft de Gebiedscommissie N381 een aankoopstrategie opgesteld.

Een ander belangrijk hulpmiddel is de grondexploitatie. De grondexploitatie omvat het geactualiseerde overzicht van de kosten van de grondverwerving en (verwachte) opbrengsten van de grond. Met de grondexploitatie kan GS zicht houden op kostenoverschrijdingen, tegenvallende verkoopopbrengsten en de voortgang van de grondverwerving en -verkoop. Met de grondexploitatie kan GS de waardeontwikkeling van de verworven gronden controleren. Uit het onderzoek blijkt dat de (vereenvoudigde) grondexploitaties die op ambtelijk niveau zijn opgesteld voor de infrastructurele projecten De Centrale As, De Haak om Leeuwarden en de verbetering van de N381, *niet* door GS zijn vastgesteld. Dit in tegenstelling tot de grondexploitatie voor het project Waddenglas. Deze grondexploitatie (die jaarlijks wordt herzien) is *wel* door GS vastgesteld²⁰.

Op ambtelijk niveau²¹ worden besluiten genomen over de grondverwerving voor geaccordeerde projecten. Deze besluiten zijn van invloed op het risicoprofiel van deze projecten. De handelingsruimte waarover het ambtelijk apparaat beschikt, betreft de prijsstelling bij aankoop, de hoogte van de schadeloosstelling, het verwerven van grond voor een combinatie van doelen, het 'ruim' uitkopen van bestaande bedrijven (mede met oog op een mogelijke bedrijfsverplaatsing) en de toelaatbare omvang van de 'extra' grondvoorraad. Ook wordt op ambtelijk niveau het moment bepaald waarop onteigening als stok achter de deur wordt ingezet om de vrijwillige grondverwerving rond te krijgen. Het inzicht in de geraamde kosten en opbrengsten van deze grondverwerving op projectniveau is alleen op ambtelijk niveau aanwezig.

Ofschoon uit het onderzoek blijkt dat GS iedere aankoop of grondruil vooraf heeft goedgekeurd, heeft cruciale informatie over de grondverwerving GS vaak niet bereikt. Daardoor is op bestuurlijk niveau onvoldoende bekend of er bij de grondverwerving verantwoord wordt gehandeld.

De Rekenkamer zou het logisch vinden dat GS door middel van aankoopstrategieplannen de kaders stelt voor de verwerving van grond voor provinciale infrastructuur. Gebleken is immers dat deze transacties risico's met zich meebrengen. Dit geldt temeer nu GS voor de grondverwerving voor natuur (de zogeheten 'groene' aankopen) waarmee de provincie géén risico loopt, deze kaders wel heeft gesteld. In het Handelingskader Grond heeft GS duidelijke spelregels vastgelegd waardoor GS invloed kan uitoefenen op de aankoopstrategie en het prijsbeleid bij het aankopen en het ruilen en doorleveren van gronden door DLG aan de eindgebruikers (waaronder agrarische ondernemingen en natuurorganisaties). De afspraken met DLG komen er kort samengevat op neer dat verwerving zoveel mogelijk plaatsvindt via grondruil of verwerving op vrijwillige basis en tegen marktconforme prijzen. Aan de aankopen moeten taxatierapporten ten grondslag liggen. In het geval DLG/BBL de aangekochte gronden doorlevert, gebeurt dat ook op basis van de getaxeerde waarde. Bij de 'groene' grondaankopen door DLG is sprake van beheerste grondverwerving.

²⁰ Vervolgens heeft GS PS in een informerende bijeenkomst op de hoogte gesteld van de grondexploitatie Waddenglas. Een verklaring voor deze afwijkende benadering is waarschijnlijk dat GS als gevolg van tegenvallende resultaten een besluit van PS nodig had over de verlenging van de looptijd van de grondexploitatie.

²¹ Dit zijn doorgaans de budgethouder en/of directeur van de projectorganisatie.

De Rekenkamer constateert dat GS de gronden onder het tracé van De Centrale As, De Haak om Leeuwarden en de verbetering van de N381 heeft verworven ná dat PS met het project, en impliciet dus ook met de aankopen, heeft ingestemd²². In gevallen waarin nog geen krediet voor de aankopen is vastgesteld, doet GS een beroep op het Investeringskrediet Grondaankopen (IKG)²³ dat PS hiervoor beschikbaar heeft gesteld. De verwerving van de gronden voor het Meer van Oudega is via deze weg gefinancierd.

De voortgangsinformatie

Jaarlijks rapporteert GS aan PS over de benutting van het Investeringskrediet Grondaankopen (IKG) en over de ontwikkeling van de provinciale grondvoorraad. Voor wat betreft de verwerving van de tracégronden wordt PS op hoofdlijnen geïnformeerd. Het gaat daarbij om informatie over de voortgang van het grondverwervingstraject en het eventueel inzetten van de onteigeningsprocedure als drukmiddel. PS wordt aldus niet geïnformeerd over aspecten die het risicoprofiel van de grondverwerving en het project direct beïnvloeden. Bij aspecten die het risicoprofiel beïnvloeden gaat het om:

- Aankopen waarbij meer dan een marktconforme prijs is betaald;
- Aankopen die zijn verricht op een moment dat de projectrealisatie nog niet zeker was gesteld (zoals de aankopen voor het Meer van Oudega);
- Aankopen waarbij onder tijdsdruk van het infrastructurele project meer grond is verworven dan strikt noodzakelijk is;
- De gronden en/of gebouwen die de provincie tijdelijk in haar bezit heeft en waarvan de rentelasten en kosten van beheer niet opwegen tegen de inkomsten uit verhuur of verpachting;
- Schadeloosstellingen die in vergelijking met hetgeen bij onteigening gebruikelijk is een duidelijk surplus ter gunste van de verkoper laten zien;
- Beoogde kavelruil die niet doorgaat of met grote vertraging plaatsvindt;
- Negatieve trends in waardeontwikkelingen van de grondprijs en de gevolgen hiervoor voor waarde van de provinciale grondvoorraad;
- Complicaties bij het benutten van de gronden die de provincie voor een combinatie van ruimtelijke doelen heeft verworven.

Deelconclusie

Voor het goed vervullen van de kaderstellende en controlerende taak van PS is het noodzakelijk dat PS kan beschikken over cruciale informatie over de grondverwerving in maatschappelijk relevante projecten. Daarbij gaat het om volgende aspecten die van invloed zijn op het risicoprofiel van de verworven grondpositie zoals: de hoogte van de aankoopprijs, de omvang van de verworven grond, het moment van verwerving en de hoogte van de schadeloosstelling. Zolang GS binnen de gestelde kaders blijft, is er volgens de Rekenkamer geen reden tot het

²² De Rekenkamer merkt daarbij op dat omdat PS het krediet voor het middentracé van de N381 nog niet beschikbaar had gesteld, enige aankopen daartoe zijn gefinancierd uit het IKG. Hiervoor heeft PS het IKG in 2009 incidenteel opgehoogd met € 8 miljoen.

²³ Het IKG is ingesteld voor de voorfinanciering van grondaankopen die de provincie ter realisatie van haar doelen uit het Provinciaal Meerjaren Plan (PMJP) in voorraad moet hebben. De provincie gaat daarbij uit van een gemiddelde grondvoorraad van 1.400 hectare met een waarde van circa € 58 miljoen.

informereren van PS. Deze actieve informatieplicht is er voor GS wel zodra GS deze kaders in de uitvoering overschrijdt. De Rekenkamer concludeert dat GS ten onrechte heeft nagelaten om PS te informeren over de risico's die zijn genomen bij grondverwerving ten behoeve van De Centrale As, De Haak om Leeuwarden en de N381. Het verstrekken van algemene voortgangsinformatie en het geven van inzicht in de ontwikkeling van de grondvoorraad beschouwt de Rekenkamer niet als afdoende.

6

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De Rekenkamer heeft van vijf casestudygebieden in totaal veertien grondtransacties onderzocht. De belangrijkste conclusie die de Rekenkamer aan haar onderzoek verbindt, is dat de provincie Fryslân door haar werkwijze om zoveel mogelijk de benodigde gronden op vrijwillige basis te verwerven extra kosten heeft gemaakt en financiële risico's heeft genomen. Over deze risico's is PS onvoldoende geïnformeerd. De Rekenkamer ziet het besluit van GS van 27 maart 2012 om een traject te starten waardoor meer zicht in de risico's van grondverwerving wordt verkregen als een positieve ontwikkeling²⁴.

Bestuurlijke keuzes en factoren compliceren de grondverwerving

De Rekenkamer constateert dat de bovengenoemde bestuurlijke keuzes en een aantal factoren de grondverwerving voor de drie onderzochte infrastructurele projecten compliceren. Aan de ene kant is er sprake van grote maatschappelijke druk op de provincie om de infrastructurele projecten met voortvarendheid te realiseren. Aan de andere kant zet het bestuurlijk uitgangspunt om de gronden zoveel mogelijk op vrijwillige basis te verwerven weinig druk op de eigenaren die over de benodigde gronden beschikken. Het onteigeningsinstrument als drukmiddel zet de provincie pas in een laat stadium in. Dit vergroot de kans dat de realisatie van infrastructurele projecten stagneert omdat de benodigde gronden niet tijdig beschikbaar zijn.

De Rekenkamer concludeert dat het maatschappelijk belang dat is gediend met het voortvarend verwerven van gronden voor deze projecten opdat deze tijdig gerealiseerd kunnen worden, wordt doorkruist door de bestuurlijke wens om zoveel mogelijk gronden te verwerven via vrijwillige aankoop in combinatie met kavelruil. De strategie van de provincie Fryslân om grond te verwerven voor meerdere doelen, heeft ertoe geleid dat de tijdelijke grondvoorraad van de provincie Fryslân meer dan evenredig is toegenomen.

Grondverwerving is kostbaar en risicovol

De Rekenkamer concludeert dat het de provincie Fryslân veel waard is om de benodigde gronden op vrijwillige basis te verwerven en de provincie tijdig kan starten met de fysieke aanleg en verbreden van wegen. Om de gronden vrijwillig te verkrijgen heeft de provincie Fryslân hoge aankooprijzen betaald en relatief veel grond verworven. Ook heeft de provincie agrarische bedrijven meer schadeloos gesteld dan strikt noodzakelijk was, hetgeen vanuit het oogpunt van staatssteun risicovol is. De Rekenkamer constateert dat de gemaakte extra kosten en genomen risico's bij de grondverwerving voor de drie infrastructurele projecten niet het gewenste effect, namelijk de tijdige start van de fysieke werkzaamheden, hebben gehad. De feitelijke aanleg is en/of wordt vertraagd, niet alleen als gevolg van juridische procedures maar ook omdat niet alle benodigde gronden in het bezit van de provincie zijn.

²⁴ Notitie 'Nij Provinsjaal Grûnbelied' vastgesteld door GS d.d. 27.03.12.

Cruciale informatie voor controle op grondverwerving ontbreekt

Voor het goed vervullen van de kaderstellende en controlerende taak van PS is het noodzakelijk dat PS kan beschikken over cruciale informatie over de grondverwerving in maatschappelijk relevante projecten. Daarbij gaat het om volgende aspecten die van invloed zijn op het risicoprofiel van de verworven grondpositie zoals: de hoogte van de aankoopprijs, de omvang van de verworven grond, het moment van verwerving en de hoogte van de schadeloosstelling. Zolang GS binnen de gestelde kaders blijft, is er volgens de Rekenkamer geen reden tot het informeren van PS. Deze actieve informatieplicht is er voor GS wel zodra GS deze kaders in de uitvoering overschrijdt. De Rekenkamer concludeert dat GS ten onrechte heeft nagelaten om PS te informeren over de risico's die zijn genomen bij grondverwerving ten behoeve van De Centrale As, De Haak om Leeuwarden en de N381. Het verstrekken van algemene voortgangsinformatie en het geven van inzicht in de ontwikkeling van de grondvoorraad beschouwt de Rekenkamer niet als afdoende.

6.2

Aanbevelingen

De Rekenkamer ziet als belangrijkste aanbeveling voor Gedeputeerde Staten dat zij bij grondverwerving voor complexe gebiedsontwikkelingen een strategie vaststellen die prijsopdrijving tegengaat doordat Gedeputeerde Staten geen hogere dan marktconforme aankooprijzen betalen en niet meer grond dan nodig is aan de (agrarische) grondmarkt onttrekken. De stok achter de deur van formele onteigening zou daarbij niet moeten worden geschuwd. De Rekenkamer formuleert een aantal concrete aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Voor Gedeputeerde Staten:

1. Stel voorafgaand aan de grondverwerving per project een aankoopstrategieplan vast. In een aankoopstrategieplan moeten de wijze van grondverwerving, de (maximale) prijsstelling en het aankoopvolume (de te verwerven percelen) zijn vastgelegd. Ook moet het aankoopstrategieplan een tijdsplan bevatten waardoor vaststaat op welk moment de fase van vrijwillige verwerving eindigt en de formele onteigeningsfase start. Zich eindeloos voortslepende onderhandelingsprocessen kunnen zo voorkomen worden;
2. Stel periodiek grondexploitaties vast waardoor actuele informatie wordt verkregen over de kosten van de grondverwerving en de (verwachte) opbrengsten van de grond. Dit mede opdat beoordeeld kan worden of de grondverwerving een vertragende en/of kostenverhogende factor is voor het betreffende project en/of er andere vermogensrisico's aan de orde zijn;
3. Houd bij het toekennen van schadeloosstelling in het kader van rechtsgelijkheid vast aan het principe dat bedrijven géén vermogensvoordeel uit grondtransacties mogen ontvangen én houd de percelen die *niet* voor onteigening in aanmerking komen, buiten deze schadeloosstelling. Laat marktconform verwerven waarbij de prijs die marktpartijen gemiddeld voor de gronden betalen een belangrijke leidraad is. Zie erop toe dat *voorafgaand* aan de aankooponderhandelingen de waarde van de te verwerven gronden en/of gebouwen definitief is vastgesteld door onafhankelijke deskundigen en koop alleen gronden en/of gebouwen aan wanneer er vooraf een definitief taxatierapport is opgesteld. Dit tezamen kan voorkomen dat de provincie het risico loopt dat grondaankopen worden aangemerkt als staatssteun;
4. Informeer PS actief (eventueel op basis van vertrouwelijkheid) en tijdig over

financiële tegenvallers in de grondverwerving, nieuwe risico's en het eventueel verschuiven van de realisatiedatum van het project als gevolg van de stagnatie in de grondverwerving opdat PS in staat is om haar controlerende taak op het gebied van de provinciale grondverwerving goed te vervullen;

5. Blijf als bestuurder betrokken bij het proces van grondverwerving dat voor de betreffende eigenaren zeer ingrijpend kan zijn. Het proces vereist een zorgvuldige aanpak en goede communicatie van de kant van de overheid. Dit om te voorkomen dat de persoonlijke gevolgen voor de betreffende eigenaren onnodig vergroten door: onduidelijkheid over de berekening van de schade-loosstelling, langdurige procedures, wisselen van uitvoerders, onzorgvuldige omgang met gemaakte afspraken, het negeren van emoties en ondeskundigheid van de uitvoerder.

En voor Provinciale Staten formuleert de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- A. Wees terughoudend met de verwerving van gronden voor een combinatie van beleidsdoelen door middel van 'integrale' verwerving zodat voorkomen wordt dat de provincie veel meer gronden in haar bezit krijgt dan strikt noodzakelijk is en die zij later (met verlies) moet verkopen;
- B. Evalueer na afronding van de grondverwervingstrajecten de gecombineerde inzet van vrijwillige aankoop en kavelruil in de diverse projecten om te bezien of de verwachte voordelen (lagere prijsstelling, tijdswinst en maatwerk) inderdaad zijn behaald;
- C. Expliciteer wanneer u een krediet beschikbaar stelt voor de realisatie van een ruimtelijk project het bedrag dat specifiek wordt aangewend voor de grondverwerving, de datum waarvoor de grondverwerving afgerond moet zijn én de stilzwijgende voorwaarden waaronder de grondverwerving moet plaatsvinden (marktconform, sober, niet meer schadeloos stellen dan wettelijk verplicht, verwerven bij voldoende planzekerheid);
- D. Gebruik het instrument van onteigening intensiever: zet onteigening eerder in als stok achter de deur om de minnelijke grondverwerving rond te krijgen. Dit kan voorkomen dat in de laatste fase van het grondverwervingstraject het onteigeningstraject onder de nodige tijdsdruk alsnog moet worden doorlopen;
- E. Overweeg daarnaast om het instrument van onteigening ook in te zetten voor de realisatie van 'groene' doelen opdat de betreffende eigenaren ten behoeve van het maatschappelijk belang op dezelfde wijze worden gecompenseerd als bij de aanleg van de fysieke infrastructuur.

7

Bestuurlijke reactie en nawoord

De Noordelijke Rekenkamer heeft haar conceptrapport op 16 juli 2012 aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Zij heeft het college van Gedeputeerde Staten van Fryslân gevraagd of GS de conclusies en aanbevelingen kan onderschrijven. GS Fryslân hebben hun reactie op 13 september 2012 toegestuurd; deze is hieronder integraal weergegeven. Het hoofdstuk sluit met een nawoord van de Rekenkamer.

Bestuurlijke reactie en nawoord Noordelijke Rekenkamer

7.1

Bestuurlijke reactie GS Fryslân

“Op 11 juli 2012 ontvingen wij uw conceptrapport “Naar verantwoorde grondverwerving, grondverwerving door de provincie Fryslân in het tijdvak 2007–2010”. Dit rapport is de weerslag van uw onderzoek naar ons aankoopbeleid en de uitvoering ervan. Ons College heeft in 2011 een vernieuwing – c.q. verbeterslag ingezet voor de uitvoering van grondbeleid. Uw onderzoek geeft duidelijk extra input voor de verbeteracties van ons College. Wij hebben met waardering kennis genomen van het onderzoek en het verslag. Tussentijds informeerde u ons over het aspect staatssteun. Wij hebben dat signaal zeer serieus genomen en op dit aspect nader onderzoek laten doen. Onze reactie baseren we mee op dit nader eigen onderzoek. Wij hebben onze reactie als volgt opgebouwd. Eerst willen wij ingaan op de manier waarop wij beleidsmatig aankijken tegen grondverwerving. Daarna gaan we in op uw inhoudelijke conclusies. Tenslotte formuleren we onze reactie op de aanbevelingen die we van u ontvangen hebben.

Het Friese systeem van grondverwerving bij grote projecten

NRK: Strategie om grond te verwerven voor meerdere doelen leidt tot een meer dan evenredige toename van de tijdelijke grondvoorraad. In het rapport wordt nagegaan welke sectorale aankopen nodig waren en wat er meer gekocht is. Het meerdere benoemt de NRK als teveel.

Wij gaan graag nader in op ons aankoopstelsel omdat veel van uw onderzoekspunten terug te voeren zijn op verschil van inzicht over de manier van aankopen. Als provincie werken wij bij de grote wegenprojecten met een systeem van gebiedsgerichte aankoop van gronden. Wij verschillen hierin van de lijngerichte en sectorale werkwijze van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat. Wij doen dit op grond van de Nota “Nei Provinsjaal Grûnbelied” zoals die in oktober 2007 door Provinciale Staten is vastgesteld. Dat beleid rust op drie pijlers: het zorgen voor ruimtelijke kwaliteit (Streekplan), het betrekken van mensen in de streek bij de eigen ontwikkeling (Plattelandsbeleid) en het grijpen van nieuwe kansen als regionale overheid (Omgevingswetgeving). Voor ons is deze manier van werken in beginsel schadebeperkend en om die reden in het algemeen belang. U als Rekenkamer lijkt uit te gaan van een efficiënt uitrollen van een wegenproject. Voor ons College – gesteund door Provinciale Staten – is het fors investeren in de ontwikkeling van de streek én het sterk inzetten op minnelijke verwerving tot het niet anders kan een wezenlijk politiek bestuurlijk uitgangspunt.

Qua grondverwerving heeft de gebiedsgerichte benadering als insteek, dat de ingreep als gevolg van de weg in een bepaald gebied een zodanige invloed heeft, dat voor één of meer agrarische bedrijven economisch gezien geen plek meer is. Daarbij kijken we als provincie ook naar de andere doelen die we beleidsmatig in een gebied hebben. Die doelen kunnen noodzaken tot het innemen van een grondpositie. Het gaat dan om natuurdoelen, economie, landschap, recreatie en toerisme en verkeersveiligheid. Wij kopen dus niet alleen de hectares voor de

weg aan, maar kopen soms hele bedrijven en komen daarna gebiedsgericht via kavelruil tot het vrijmaken van het tracé voor de weg en een goede structuur. In het PIP Centrale As geven wij dit uitgangspunt bijvoorbeeld als volgt weer: “De betrokken overheden spannen zich er voor in om een groot gebied rondom De Centrale As een brede kwaliteitsimpuls te geven. Het gaat hier in totaal om een gebied van bijna 7.000 hectare. Deze brede kwaliteitsimpuls heeft betrekking op de thema’s landbouw, natuur, landschap, cultuurhistorie, waterhuishouding en recreatie. Om dit te bereiken is op basis van de Wet op de Inrichting van het Landelijke Gebied (WILG) parallel aan het inpassingplan voor De Centrale As een integrale landinrichting gestart (gebiedsontwikkeling genoemd). Er is een gebiedsontwikkelingscommissie ingesteld om aan dit landinrichtingsinstrument vorm en inhoud te geven. De commissie zal per deelgebied een inrichtingsplan opstellen, waarin alle doelen voor het gebied worden opgenomen, zoals aan te leggen fiets-, wandel- en ruiterspaden, waterhuishoudkundige maatregelen, verbeteringen van de landbouwstructuur en maatregelen ter versterking van het landschap. Het inrichtingsplan vormt een belangrijk uitgangspunt voor de wettelijke herverkaveling. Het ruimtelijk kader voor de gebiedsontwikkeling is het Streekplan Fryslân”.

Qua kosten is onze aanpak gericht op zo weinig mogelijk (maatschappelijke) kosten. In de sectorale aanpak is de optelsom van alle onteigeningsschade (per perceel/per eigenaar) de kostenpost voor ons als provincie. Daarnaast moeten wij infrastructurele voorzieningen treffen voor de bereikbaarheid van percelen aan weerszijden van de nieuwe weg. In onze gebiedsgerichte methode worden in een gebied een of meer bedrijven aangekocht (afhankelijk van de aard en omvang en de andere doelen in het gebied) tegen volledige schadeloosstelling en uitgaande van verplaatsing. Met de hiermee beschikbaar komende gronden wordt een ruilproces gestart in het gebied. Het doel is dat er een nieuwe landbouwstructuur ontstaat, waardoor de resterende agrarische bedrijven in het gebied weer goed kunnen blijven boeren en omrijden over onderliggende wegen tot een minimum wordt beperkt. Wij achten het niet meer van deze tijd om eerst een weg aan te leggen en daarna te moeten constateren dat de landbouwstructuur aangepast moet worden door landinrichting.

Qua betrokkenheid van de streek is bij onze werkwijze van belang dat boeren en hun belangenorganisaties, maar ook dorpsbelangen vroegtijdig meedenken over de ontwikkeling van de streek, in de vorm van gebiedsgerichte opgaven.

Inhoudelijke reactie op conclusies

ONTEIGENING

NRK: de provincie zet het onteigeningsinstrument pas in een laat stadium in.

Vanaf het moment dat een ruimtelijk plan onherroepelijk is kan het wettelijke traject van de onteigening starten. Wij stemmen de planning van het zogenaamde minnelijke traject met kavelruil hierop af. Wanneer het planningstechnisch kan, starten we met de onteigeningsprocedure. Het onteigeningsspoor starten we ook op om druk te houden op het gebiedsgerichte proces. Bij de start van het aankoopproces rondom de Haak om Leeuwarden is bijvoorbeeld al tijdens de planstudiefase aan de boeren en hun belangenvertegenwoordigers (NLTO) aangegeven hoe de provincie het aankoopproces inricht en dat daarbij uiteindelijk altijd de onteigening start als er minnelijk niet uitgekomen wordt. Onteigeningsproces en de gebiedsgerichte aanpak kunnen daarbij zelfs parallel lopen. Met deze aanpak is de kans op een vertraging op grondaankoop kleiner als alleen het

onteigeningsspoor doorlopen zou zijn. Feitelijk ligt het onteigeningsspoor altijd op het kritieke tijdpad. Hoe meer we dit kunnen voorkomen, hoe meer zeker we zijn dat plannings worden gehaald. Maar uiteindelijk is het provinciale doel zo belangrijk dat we niet aan onteigening ontkomen. Omdat onteigening – als proces – niet geheel door de provincie zelf wordt gedaan hebben we niet alles zelf in de hand.

De combinatie van gebiedsgericht aankopen met onteigening betekent voor ons, veelal dat plannings beter haalbaar zijn. Uiteraard is de onteigeningsprocedure het slot op de deur en als de kavelruil niet lukt, vallen we hierop terug.

SOBERHEID

NRK: soberheid is nodig, de provincie koopt meer grond dan strikt noodzakelijk is.

Wij gaan bij ons aankoopwerkwijze uit van het principe van terughoudendheid, bij de omvang van te verwerven gronden. Wij kopen aan voor de provinciale doelen in het betreffende gebied. De aangekochte gronden zetten we in voor de realisatie van de wegen, voor herverkaveling van de landbouw, aanleg van natuur(compensatie), voor recreatieve doelen, etc. Aan het einde van de rit maken we de balans op. Zoals eerder gesteld zijn wij van mening dat de werkwijze die wij bij de aankoop voor wegenprojecten hanteren en de samenhang die wij daar zoeken met andere doelen in gebieden, per saldo de minste kosten met zich meebrengen en de meeste maatschappelijke meerwaarde. Integraal werken leidt tot soberheid en doelmatigheid. Wij doen grote ingrepen in een streek vanuit provinciale doelen, de belangen van de inwoners staan voor ons daarbij hoog op de agenda.

MARKTCONFORMITEIT

NRK: de provincie betaalt een grondprijs die hoger is dan de reële marktwaarde op grond van de gemiddelde grondprijs in de provincie op jaarbasis.

Onderzocht werd de aankoop van grond voor wegen. Bij die onderzochte grondaankopen gaat het om aankopen op grond van volledige schadeloosstelling, met hantering van de voorwaarden van de onteigeningswet. Bij het taxatiebeleid voor grondverwerving bij onteigening zijn wij gehouden onafhankelijke taxaties te laten verrichten en rekening te houden met lokale invloeden op de grondmarkt (art. 40b OW). De situatie bij de Haak om Leeuwarden is daarbij geheel verschillend van het gebied rond DCA. Uitgaan van een gemiddelde prijs voor de hele provincie geeft dan geen reëel beeld. Wij zijn van mening dat wij met de doorrekening van lokale omstandigheden in de aankoopprijs marktconforme prijzen betalen. Overigens wijzen wij erop dat de Dienst Landelijk Gebied bij aankopen die niet met onteigeningswetgeving te maken hebben een gemiddelde prijs per regio per kwartaal aanhoudt. Ook daarbij geeft de gemiddelde grondprijs in de provincie op jaarbasis geen reëel beeld.

JURIDISCHE RISICO'S

NRK: aankooppraktijk met volledige schadeloosstelling is risicovol in verband met bevoordeling (staatsteun).

Wij zijn van mening dat met het oog op integrale gebiedsontwikkeling verwerping tegen volledige schadeloosstelling in overeenstemming is met de beschikingspraktijk van de Europese Commissie en geen staatssteun vormt. Niettemin onderzoeken wij – mede naar aanleiding van het onderzoek van u als Rekenkamer –

op dit moment dit aspect nader. Bij het hanteren van ons aankoopstelsel vinden wij – net als de Rekenkamer – duidelijke verbeterlagen nodig. Alle stappen in het proces moeten duidelijker benoemd worden, er moet meer en beter gedocumenteerd en gearhiveerd worden.

VERTRAGING PROJECTEN

NRK: Projecten worden later gerealiseerd, zowel door juridische procedures als door late inzet op verwerving van gronden op grond van onteigening.

De zogenaamde eindwerkprognose van de onderzochte projecten ligt binnen de planning van tijd en geld. Onze aanpak biedt kansen voor een meer haalbare en strakkere planning. Vertraging treedt volgens ons niet op vanwege de methode van grondaankoop (gebiedsgericht en op basis van vrijwilligheid) maar door de ruimtelijk juridische procedures. Een goed lopend minnelijk ruilverkavelingsproces biedt dan juist een kans om deze planningschade zo veel mogelijk te beperken.

INFORMATIEVOORZIENING GS NAAR PS

NRK: GS hebben PS ten onrechte niet volledig geïnformeerd over de – door de NRK op grond van de sectorale aanpak benoemde – toegenomen risico's bij de grondverwerving.

In uw rapport geeft u aan dat de aankopen voor natuur op een heldere en geprotocolleerde wijze worden uitgevoerd. Wij constateren daarom dat uw zienswijze dat wij Provinciale Staten te weinig informatie over eventueel toenemende risico's geven, zich richt op de wegenprojecten in combinatie met gebiedsontwikkeling. Wij zijn het niet met uw conclusie eens. Wij informeren Provinciale Staten conform de gemaakte afspraken en onze actieve informatieplicht aan Provinciale Staten. Wij stellen het volgende vast omtrent de methode van informeren. Besluitvorming rond wegenprojecten is de bevoegdheid van Provinciale Staten. Dan gaat het om het vaststellen van het Provinciaal Inpassingsplan, het voorstel aan de Kroon tot onteigening, het vaststellen van de budgetten. Keuzes worden expliciet door Provinciale Staten gemaakt en verwerkt in de door hen genomen besluiten.

Voor het geheel van de planning verkeer en vervoer geldt dat wij jaarlijks een "Uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer" vaststellen en dat aan Provinciale Staten aanbieden. Provinciale Staten zijn daarmee van de planning op de hoogte en kunnen bijsturen. Van elk kleiner wegenproject wordt aangegeven wat de planning is. De majeure projecten worden ook beschreven, met daarnaast de verwijzing ernaar, dat elke stap in deze processen aan Provinciale Staten wordt voorgelegd.

Naast deze informatie die wij op vastgestelde momenten leveren (uitvoeringsprogramma, stappen per majeur project, 4 maandelijke beraps) hebben wij een actieve informatieplicht aan Provinciale Staten bij niet voorziene ontwikkelingen. In dat geval informeren wij Provinciale Staten tijdig bij brief. Wij wijzen bijvoorbeeld wat betreft de DCA op de brief over het dubbelbaanskarakter van DCA, de brief naar aanleiding van de schorsing van het PIP, de informerende brief naar aanleiding van onteigening bij DCA. Ook bij andere projecten informeren wij de Staten tussentijds. Ten aanzien van het project Waddenglas informeren wij jaarlijks over de stand van de Grex, omdat wij in dit project samen met de gemeente en EL&I risicodragend tot ontwikkeling van een tuinbouwgebied komen.

Voor de inhoud van de rapportages stellen wij het volgende. We rapporteren op het niveau van het project in zijn geheel: het projectbudget, de projectplanning en de scope van het project. Rapportage op het niveau van onderdelen van het project, zoals bijvoorbeeld grondverwerving valt hier dus niet onder, tenzij deze invloed hebben op het gehele project. Bij projecten houden we rekening met een risico van verlies (maximaal 20%) tussen aan- en verkoop van gronden. Dergelijke risico's hebben wij in onze nota grondbeleid "Nei Provinsjaal Grûnbelied" verwoord. Daarnaast is in de raming van de projecten geld gereserveerd voor onvoorzien gebeurtenissen in het project (afhankelijk van de fase van een project tussen de 10% en de 20% van het projectbudget). Op dit moment is er geen aanleiding om te veronderstellen, dat we in de grote projecten met bovengenoemde marges niet uitkomen.

STURING DOOR GS

NRK: Ons college van GS moet meer betrokken zijn bij de grote projecten.

Ten aanzien van de sturing door ons College merken wij op dat wij de kaders vaststellen waarna gebiedscommissies in onze opdracht aan de slag gaan. Met u als Rekenkamer stellen wij vast dat, vanuit de onderzoeksperiode gezien, wij onze stappen bij gebiedsontwikkeling moeten aanscherpen. Dit is al uitgewerkt. Tegenwoordig stellen wij bijvoorbeeld de aankoopstrategieplannen (bijvoorbeeld voor Joure en Harlingen) vast. Daarna vormen deze het kader voor de grondaankopen naast alle al afgesproken interne protocollen. Voorts worden alle grote projecten begeleid door een stuurgroep onder voorzitterschap van een van de leden van ons College. Grondaankoop is een van de thema's die in deze stuurgroepen aan de orde komt.

Reactie op aanbevelingen voor ons College en voor Provinciale Staten

Wij staan achter onze werkwijze. Bij de uitvoering van die werkwijze zijn echter duidelijk verbeteringen nodig. Wij werken als provincie aan de verdere implementatie van onze integrale aanpak van grondbeleid en grondverwerving. Eind 2012 moet er een "Eenheid Grond" staan die de provinciale grondverwerving coördineert. Eind 2012 zal er een geactualiseerde nota (uitvoering) Grondbeleid van de kant van ons College aan Provinciale Staten worden aangeboden. Dit conform de afspraken tussen Provinciale Staten en ons College van 6 juni 2012. De aanbevelingen die u als Noordelijke Rekenkamer aan ons doet zullen wij nadrukkelijk betrekken bij dit proces."

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de uitvoerige reactie van GS op het rapport. In deze reactie benadrukt GS dat het voeren van een actief grondbeleid nodig is om de provinciale ambities voor gebiedsontwikkeling te realiseren. Volgens GS zal het ruimhartig verwerven van grond op de langere termijn sober én doelmatig blijken te zijn. GS onderschrijft de conclusies van het rapport daarmee niet. De Rekenkamer betreurt dit.

De Rekenkamer ervaart het als positief dat de provincie Fryslân momenteel onderzoekt of agrarische bedrijven een financieel voordeel uit grondtransacties hebben ontvangen. Het onderzoek van de provincie zal uitwijzen of de provincie Fryslân in het kader van integrale gebiedsontwikkeling agrarische bedrijven volledig schadeloos mag stellen buiten de reikwijdte van de Onteigeningswet. Ook komt antwoord op de vraag in hoeverre de aankooppraktijk van de provincie Fryslân waarbij taxaties worden verricht ná afloop van de aankooponderhandelingen risicovol is.

De Rekenkamer is blij verrast dat de provincie gezien de bestuurlijke reactie voornemens is om de aanbevelingen uitdrukkelijk te betrekken bij het lopende implementatieproces rondom grondverwerving. De Rekenkamer vraagt daarbij evenwel aandacht voor concretisering van deze toezegging. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen van het provinciale grondbeleid en integrale gebiedsontwikkeling met belangstelling blijven volgen.

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
DCA	De Centrale As
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GREX	Grondexploitatie
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IKG	Investeringskrediet Grondaankopen
PMJP	Provinciaal Meerjarenplan
PbEG	Publicatieblad Europese Gemeenschap
PS	Provinciale Staten
SBB	Staatsbosbeheer
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer heeft de centrale vraag beantwoord of de provincie Fryslân erin is geslaagd om op een doelmatige en doeltreffende wijze de gronden te verwerven die voor het realiseren van gebiedsdoelstellingen benodigd zijn. Om de benodigde informatie op te leveren heeft de Rekenkamer de volgende vragen beantwoord:

1. Wat is de omvang, zowel in termen van locaties en hectaren als in termen van waarde, van de grondtransacties die de noordelijke provincies in de periode 2007 tot en met 2010 hebben doorgevoerd?
2. Voor welke doelen en functies werden deze gronden verworven? Op welk moment in de projectontwikkeling worden de gronden verworven? Op welke plaatsen in de begroting en rekening worden deze projecten (en keuzen) verantwoord?
3. Kan voor een beperkte maar representatieve selectie van deze grondtransacties worden aangegeven of er sprake was van marktconforme prijzen, functionele aankoop, tijdige realisatie, transparante verantwoording, zicht op actuele boekwaarde, uiteindelijk resultaat, onzekerheden en benodigde voorziening?
4. Op welke punten kan het gevoerde grondbeleid worden verbeterd? Zijn er mogelijkheden om van de maatgevende grondpraktijk te leren?

Het onderzoek naar het provinciaal grondbeleid is in het vierde kwartaal van 2011 van start gegaan. Voor het in beeld brengen van het totaal aan grondtransacties in de provincie Fryslân in de onderzoeksperiode heeft de Rekenkamer een beroep gedaan op de expertise van het Kadaster. Met een gerichte bevraging van bestaande databestanden door het Kadaster is vastgesteld welke grondtransacties in de periode 2007 tot en met 2010 hebben plaatsgevonden. Dit onderzoek is verricht om antwoord te kunnen geven op de eerste vraag naar de omvang van de grondtransacties in de onderzoeksperiode. Het Kadaster heeft deze activiteiten op de grondmarkt door de provincie Fryslân onderzocht op basis van de kadastrale registratie zoals vastgelegd in de kadastrale transactiedatabase.

In het onderzoek van het Kadaster zijn naast de grondtransacties die de provincie Fryslân zelf heeft verricht ook de grondtransacties meegenomen die DLG/BBL in opdracht van de provincie Fryslân heeft verricht. Daarnaast zijn ook de grondtransacties van het ontwikkelbedrijf Westergo waarin de provincie Fryslân een meerderheidsbelang heeft in het onderzoek betrokken.

Het Kadaster heeft alleen die grondtransacties in het onderzoek betrokken waarbij sprake was van een overdracht van de eigendom. Dit betreft aan- en verkopen, ruilingen en de zogenaamde 'overdrachten om niet'. Grondtransacties tussen overheden die hebben plaatsvonden in het kader van de overdracht beheers- en onderhoudsverantwoordelijkheden zijn niet in het onderzoek van het Kadaster betrokken. De reden hiervoor is dat het onderzoek van de Rekenkamer zich richt op de inzet van grond als middel om provinciale doelen te realiseren. Hieruit volgt dat grondtransacties tussen overheden bedoeld om de overdracht van het beheer van publieke infrastructuur te regelen, buiten de scope van dit onderzoek vallen. Het Kadaster heeft overzichtskaarten per provincie aangeleverd waarop de door de provincie en Dienst Landelijk Gebied (DLG) aangekochte en verkochte percelen zijn weergegeven.

Vervolgens is voor de aangetroffen clusterings van aangekochte percelen beoordeeld (al dan niet in overleg met de provincie) op welke provinciaal project deze aankopen betrekking hebben. Daarbij is gekeken naar aankopen die zijn verricht door de provincie van natuurlijke en niet natuurlijke personen (niet zijnde andere overheden). Uit deze inventarisatie is gebleken dat in de onderzoeksperiode voor de provincie Fryslân vijf interessante casestudygebieden zijn aan te wijzen. Deze casestudygebieden betreffen de realisatie van de provinciale doelen infra, glastuinbouw en recreatie. Per casestudygebied is een selectie van individuele grondtransacties gemaakt die diepgaander zijn onderzocht. Van deze transacties zijn de taxatierapporten, onderliggende koopovereenkomsten en notariële akten bestudeerd. Daarnaast heeft de Rekenkamer interviews gehouden met de bij deze transacties betrokken actoren (provincie, gemeenten) en sleutelfiguren (grondmakelaars, taxateurs en de voorzitters van de gebieds- en landinrichtingscommissies).

Normenkader

Omdat twee van de drie noordelijke provincies (Groningen en Drenthe) geen Nota Grondbeleid hebben vastgesteld, is het normatieve toetsingskader dat in het onderzoek wordt gehanteerd ook aan andere (gezaghebbende) bronnen ontleend dan aan het eigen beleid.

1 MARKTCONFORME PRIJZEN

Een eerste norm die in de provinciale notities terugkeert is om bij de aankoop en verkoop zoveel mogelijk uit te gaan van **marktconforme** prijzen. Of er sprake is van marktconforme prijzen beoordeelt de Rekenkamer aan de hand van taxatierapporten die voorafgaand aan de grondtransactie zijn opgesteld door een onafhankelijk taxateur én aan de hand van de agrarische grondprijzen die de Dienst Landelijk Gebied jaarlijks via de Grondprijsmonitor naar buiten brengt. De Rekenkamer hanteert daarbij een marge van 10%. In een enkel geval wordt de door de provincie aangekochte grond in een later stadium doorverkocht en bevat de verkoopprijs informatie over de marktconforme prijs.

2 SCHADELOOSSTELLING CONFORM GELDEND RECHT

Voordat de provincie tot onteigening van de benodigde gronden overgaat, moet zij proberen de gronden in der minne te verwerven. Deze grondverwerving in der minne kan op vrijwillige basis plaatsvinden óf ter voorkoming van onteigening. In dat laatste geval zet de provincie haar voornemen tot onteigening als expliciet drukmiddel in. Hierdoor kan de grondverwerving plaatsvinden op basis van volledige schadeloosstelling conform het onteigeningsrecht waardoor onteigening via de rechter niet nodig wordt. Deze volledige schadeloosstelling is de kern van de onteigening. De provincie moet niet alleen een marktconforme prijs betalen voor de grond maar ook voor een vergoeding voor de derving van inkomsten en het afstoten van bedrijfsmiddelen zoals stallen.

Voor het bepalen van de hoogte van deze volledige schadeloosstelling moet de provincie beoordelen of de verkopende partij in zijn vermogenspositie wordt geschaad. De schadeloosstelling moet zijn gebaseerd op de marktconforme grondprijzen en een opslag voor gedeerde inkomsten en andere schade. Bij de vaststelling van de marktconforme grondprijzen en overige schadecomponenten moet de vigerende bestemming het uitgangspunt zijn. Het uitgangspunt bij het bepalen van de schadeloosstelling is dat de verkoper ná de ingreep in dezelfde inkomens- en vermogenspositie verkeert als daarvóór.

In die gevallen waarin de provincie grondtransacties sluit met (agrarische) ondernemingen moet zij voorkomen dat sprake is van onrechtmatige steunverlening door de overheid op basis van de Europese regelgeving. Concreet betekent dit dat de betreffende (agrarische) onderneming door de grondtransacties met de provincie **niet** financieel bevoordeeld mag zijn. Staatssteun is in beginsel niet toegestaan en dient **vooraf** te worden gemeld bij deze Europese Commissie. Op deze meldingsplicht heeft de Commissie door middel van vrijstellingsverordeningen enige uitzonderingen gemaakt. Elke financiële transactie met een onderneming waarbij aan die onderneming een voordeel wordt verschaft moet aan de staatssteuncriteria zijn getoetst. Voor wat betreft grondtransacties gaat de Europese Commissie er vanuit dat wanneer de verwerving c.q. vervreemding van gronden en gebouwen geschiedt per onvoorwaardelijke openbare bied- of verkoopprocedure of voorafgaand aan de grondtransacties een onafhankelijke taxatie is uitgebracht van staatssteun waarschijnlijk **géén** sprake zal zijn. De Europese Commissie stelt daarbij als eis dat gedurende een periode van drie jaar na de verwerving c.q. vervreemding van grond en/of gebouwen de vastgestelde marktwaarde in beginsel niet lager ligt dan de oorspronkelijke aan- c.q. verkoopprijs, tenzij de onafhankelijk taxateur specifiek een algemene daling van de marktprijs voor gronden en gebouwen op de relevante markt heeft vastgesteld.

3 SOBERHEID

Een derde norm is om **terughoudend** te zijn **in de omvang** van de te verwerven gronden: dus om niet meer gronden te verwerven dan functioneel is voor het gestelde doel bijvoorbeeld de nieuwe weg of het te realiseren natuurgebied. In de praktijk wordt soms meer grond verworven dan nodig is om het geplande doel te verwezenlijken. De reden voor deze ruimere aankoop kan zijn dat de verkoper de functioneel benodigde grond alleen wil verkopen indien de provincie ook de resterende grond verwerft. Indien de provincie deze niet-functionele grond(voorraad) verwerft, loopt zij het risico deze grond tegen ongunstigere voorwaarden van de hand te moeten doen (lagere grondprijs dan wel ongelijke ruilverhouding).

4 GRONDVERWERVING BIJ VOLDOENDE ZEKERHEID PLANREALISATIE

Deze vierde norm heeft betrekking op de keuze van het juiste tijdstip in het planproces waarop de provincie de gronden verwerft. De norm houdt in dat de provincie pas tot grondverwerving overgaat indien er een bestuurlijk besluit is over de planrealisatie en er voldoende zekerheid bestaat dat de plannen zowel in financieel als in planologisch opzicht doorgang kunnen vinden. Dit betekent dat de bekostiging zeker is gesteld, er geen planologische onzekerheid is en de plannen doorgang vinden. Indien er nog een gereede kans bestaat dat deze plannen geen doorgang vinden, neemt de provincie risico. Deze zekerheid ontstaat pas op het moment dat de onderliggende plannen (bestemmingsplan, tracébesluit) onherroepelijk zijn geworden en de financiering ook geheel geregeld is.

Er is echter ook een keerzijde. Als de provincie in een laat stadium de gronden verwerft kan de opwaartse druk op de prijzen erg hoog zijn. In de norm van tijdige aankoop ligt dus ook begrepen dat de provincie moet voorkomen dat onder tijdsdruk in de laatste jaren van het planproces de provincie hogere grondprijzen betaalt om toch tot vrijwillige verwerving te komen.

5 DOELREALISATIE

Een vijfde norm is doelrealisatie: dus de mate waarin het lukt om de nagestreefde projectdoelen en gebiedsdoelen binnen de gestelde termijn (waarbinnen ook de

financiële middelen ter beschikking zijn gesteld) te bereiken. Effectiviteit hangt zo opgevat samen met het tijdsverloop. Hoe langer het duurt voordat een project feitelijk kan worden opgeleverd, des te hoger de rentelasten en hoe langer de projectbaten uitblijven, hoe minder effectief de grondverwerving is. Met andere woorden, ook het tempo van grondverwerving en het moment waarop met de aanleg wordt begonnen projectuitvoering zijn bij projectrealisatie een beoordelingsaspect. Bij een langlopend project bestaat soms het risico dat geormerkte financiële middelen wegvallen. Gedegen risicomanagement draagt bij aan het opleveren van een project binnen de gestelde eisen op het gebied van tijd, geld en kwaliteit.

6 GELDEND MANDAAT

Indien er gronden worden aangekocht door het provinciebestuur, is het van belang dat PS het betreffende krediet heeft vastgesteld en dat GS zich vooraf uitspreekt over het aangaan van de koopovereenkomst. Ook dient er een opdracht te zijn verleend aan de persoon/instantie die namens de provincie de onderhandelingen met de verkopende partij voert.

7 ARTIKEL 70 BBV

Een belangrijke toetsingsnorm is ontleend aan artikel 70 BBV. De gedachte van de wetgever is dat het provinciebestuur dat substantiële grondvoorraden in beheer heeft en met regelmaat grondtransacties pleegt een goed zicht heeft op de waardeontwikkeling (boekwaarde) en op het waarschijnlijke eindresultaat bij afsluiting van het ruimtelijk project. In dat kader zijn er onzekerheden. Wanneer er onzekerheden zijn zullen er soms ook voorzieningen getroffen moeten worden. De zevende norm is: *“het bestuur moet zorgen dat jaarlijks bijgehouden wordt wat het vermoedelijke eindresultaat zal zijn en dat wordt beoordeeld hoe eventuele risico’s kunnen worden gedekt”*.

8 VERANTWOORDINGSPLICHT

Democratische controle is een essentieel onderdeel van het publieke domein. Grondverwerving is veelal omgeven door vertrouwelijkheid. Het betreft immers vaak transacties met een groot financieel belang. GS en PS moeten voorkomen dat als gevolg van deze vertrouwelijkheid de informatievoorziening door GS dusdanig wordt beperkt dat PS hun controlerende rol niet ten volle kunnen uitoefenen. Voor het ten volle kunnen uitoefenen van hun controlerende rol, is het nodig dat PS informatie ontvangen die inzicht biedt in de financieel-economische en juridische consequenties van de grondverwerving over de gehele looptijd van het betreffende project. Het maken van goede afspraken over de rol van PS in het besluitvormingsproces is een vereiste. PS kan op basis van vertrouwelijkheid over de ontwikkelingen in het grondbedrijf worden geïnformeerd.

Bijlage 3 Informatiebronnen

Schriftelijke bronnen

ALGEMEEN

- Bestuursakkoord Rijk - Provincies 2008–2011 d.d. 04.06.08
- Feiten en cijfers 2010 Dienst Landelijk Gebied
- Grondprijzmonitor Dienst Landelijk Gebied over de periode 2007 tot en met 2010
- Handleiding Grondtransacties en Staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese kader van het Ministerie van VROM, mei 2005
- Jaarverslag 2007 Dienst Landelijk Gebied
- Kennisgids 'Schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen' van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën d.d. 01.08.10
- Natuurmetingen op kaart van de Dienst Landelijk Gebied over de periode 2007 tot en met 2010
- Notitie 'De provincie als publieke ontwikkelaar', rol en ambities van de provincies in het landelijke gebied van het IPO augustus 2005
- Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur Rijk en IPO d.d. 08.02.12
- Onderzoek Kadaster in opdracht van de Noordelijke Rekenkamer 'Analyse grondtransacties noordelijke provincies, aan- en verkopen van 2007 tot en met 2010', versie 1.0
- Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het Rijk d.d. 14.06.11
- Publicatie van de Raad voor het Landelijk Gebied 'De mythologie van onteigening' d.d. 01.01.08
- Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro, discussiestuk voor PS van de provincie Overijssel d.d. 04.09.07
- Webmagazine CBS betreffende het verlies op bouwgrond in 2009 d.d. 30.05.11

ALGEMEEN PROVINCIE FRYSLÂN

- Beschikking van de Commissie van 13 februari 2001 betreffende de door Nederland toegekende staatssteun ten gunste van SCI-Systems, PbEG 2001, L186/4
- Financiële jaarstukken provincie Fryslân over de periode 2007 tot en met 2011
- Jaarverslag 2010 Fryslân 'Iepen en Eigen'
- Nota 'Nei provinsjaal grûnbelied' vastgesteld door PS d.d. 31.10.07
- Nota Investeringskrediet Grondaankopen vastgesteld door PS d.d. 22.04.09
- Nota 'De uitvoering van het provinciaal grondbeleid' vastgesteld door GS d.d. 27.03.12
- Onderzoeksrapportage 'De Ontwikkelingsmaatschappij Westergo CV/BV van de Rekenkamercommissie Harlingen, januari 2010
- Rapportage Verkennend Onderzoek Grondbeleid van Concerncontrol in opdracht van GS d.d. 16.03.10
- Streekplan Fryslân 2007 'Om de kwaliteit fan de romte' vastgesteld door PS d.d. 13.12.06
- Taxatierapporten van Taxatie & Adviesbureau Hooghiemster (beëdigde rentmeesters taxateurs onroerende zaken)
- Uittreksels Handelsregister Kamer van Koophandel

WADDENGLAS

- Economisch onderzoek glastuinbouw Sexbierum, ECORYS Nederland BV, mei 2010
- Grondexploitatie project Waddenglas opgesteld namens de provincie Fryslân, DLG en de gemeente Franekeradeel eind 2007
- Intentieovereenkomst 'Uitbreiding Glastuinbouwareaal Sexbierum' gesloten tussen de provincie Fryslân, DLG en de gemeente Franekeradeel d.d. 16.02.07
- Marktverkenning Glastuinbouw Sexbierum opgesteld door de Tuinbouwstichting Noordwest Friesland van mei 2007
- Notitie 'Ruimte voor Glas - de ruimtelijke kwaliteit van Waddenglas' opgesteld namens de provincie Fryslân, DLG en de gemeente Franekeradeel eind 2007
- Notitie 'Grond voor glas' opgesteld namens de provincie Fryslân, DLG en de gemeente Franekeradeel eind 2007
- Samenwerkingsovereenkomst 'Uitbreiding Glastuinbouwareaal Sexbierum' gesloten tussen de provincie Fryslân, DLG en de gemeente Franekeradeel d.d. 17.12.07
- Second opinion samenwerkingsovereenkomst Waddenglas opgesteld door BNG Consultancy Services d.d. 28.11.07
- Antwoordnota Ontwerp Streekplanherziening planMER ten behoeve van glastuinbouw in Noordwest Fryslân, vastgesteld door PS d.d. 25.06.08
- Structuurvisie Sexbierum Glastuinbouw en het bestemmingsplan Sexbierum
- Uitbreiding Glastuinbouw 2011, vastgesteld door de Raad van de gemeente Franekeradeel d.d. 03.03.11

DE CENTRALE AS

- Aankoopverwachting De Centrale As van september 2011 opgesteld door de provincie Fryslân
- Grondexploitatie (GREX)/beheersmatrix De Centrale As 2011 opgesteld door de provincie Fryslân
- Nieuwsbrieven van projectorganisatie De Centrale As
- Overeenkomst inzake De Centrale As, afspraken tussen de provincie Fryslân en de gemeenten Dantumadeel, Dongeradeel en Tytsjerksteradiel d.d. 05.03.07
- Toelichting op het Realisatiebesluit De Centrale As d.d. 13.12.06 van de provincie Fryslân
- Uitspraak van de Raad van State d.d. 09.11.11, zaaknummer 201009220/1/R4

DE HAAK OM LEEUWARDEN

- Aankoopstrategieplan 'Haak om Leeuwarden' door middel van een integrale aanpak d.d. 14.04.09
- Adviesnota behorende bij het GS besluit d.d. 27.04.10, agendapunt H-5
- Advies Trip Advocaten inzake de onteigening voor het tracé Haak om Leeuwarden versus ruilverkaveling Baarderadeel d.d. 26.01.11
- Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 12.12.11, nummer 11.002993 houdende aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening ter algemene nutte krachtens artikel 72a van de Onteigeningswet in de gemeenten Menaldum, Leeuwarden en Littenseradiel
- Grondexploitatie (GREX)/beheersmatrix De Haak om Leeuwarden 2011 opgesteld door de provincie Fryslân
- GS besluit d.d. 26.05.09, agendapunt B-3
- Locatieonderzoek Duurzaam Energiepark opgesteld in opdracht van de Stuurgroep Gebiedsontwikkeling Nieuw Stroomland van oktober 2010
- Ontwerp-Tracébesluit Rijksweg 31 Leeuwarden d.d. 14.04.09
- Standpunt Minister van Verkeer en Waterstaat Rijksweg 31 Leeuwarden d.d. 13.11.06

- Trajectnota/MER Haak om Leeuwarden van 2006
- Voordracht GS aan PS d.d. 18.06.08 nummer 05B
- Tracébesluit Minister van Verkeer en Waterstaat Rijksweg 31 Leeuwarden en de Trajectnota MER d.d. 26.02.10
- Verzoek aan de Minister van Infrastructuur en Milieu tot het starten van de onteigeningsprocedure voor de Haak om Leeuwarden van Rijkswaterstaat Noord-Nederland d.d. 01.04.11
- Voordracht GS aan PS d.d. 18.06.08 nummer 05B

N381 DRACHTEN/DRENTSE GRENS

- Advies 'beschouwen aankoopwaardigheid bedrijf Donkerbroek' opgesteld door het Kadaster d.d. 18.06.08
- Advies van Nysingh advocaten en notarissen d.d. 08.07.11
- Brief van de algemeen directeur/secretaris a.i. namens GS d.d. 28.01.10 kenmerk 0873965
- Brief van de Directeur Divisie Uitvoering namens GS d.d. 14.06.10, kenmerk 00898881
- Besluit GS d.d. 25.08.09, nummer B-6
- Grondexploitatie (GREX) N381 Drachten-Drentse grens 2009/2010 opgesteld door de provincie Fryslân
- Nota Voorkeursalternatief N381 Donkerbroek-Oosterwolde vastgesteld door PS d.d. 24.06.09
- Projectnota/MER N381 vastgesteld door PS d.d. 17.12.08
- Provinciaal Inpassingsplan N381 Drachten-Drentse grens vastgesteld door PS d.d. 30.11.11
- Provinciaal verkeers- en vervoersplan provincie Fryslân 2006
- Realisatiebesluit PS tracé N381 Drachten- Drentse grens d.d. 10.02.10
- Rapport van Oranjewoud Vastgoed, Economie & Legal d.d. 10.06.11
- Visie Ontwerp Inrichtingsplan van de Gebiedscommissie N381 vastgesteld door GS d.d. 10.05.11

MEER VAN OUDEGA/BERENAT

- Brief afdeling Programma en Projecten Landelijk Gebied aan het projectbureau De Centrale As d.d. 04.12.09, verzonden 23.12.09, kenmerk 00865606
- Brief van de algemeen directeur/secretaris a.i. namens GS d.d. 28.12.09, kenmerk 00864203

Interviews periode maart-april 2012

- De heer A. Bergsma RT, taxateur van Hooghiemster Taxatie & Advies
- Mevrouw C. Bergsma, programmacontroller van de provincie Fryslân
- Mevrouw T. Bijstra – de Vries, voorzitter van de gebiedscommissie N381
- De heer F. Broersma, senior beleidsmedewerker van de afdeling Concerncontrol van de provincie Fryslân
- De heer drs. W.J. Groenendijk, teamleider team Grondzaken provincie Overijssel
- De heer M. Groothof van Makelaardij Marten Groothof
- De heer ing. C.Y. Hiemstra RMT, taxateur rentmeesterkantoor C.Y. Hiemstra
- De heer S. Hilarides, projectmanager De Centrale As provincie Fryslân
- De heer B. Hooghiemster RT, taxateur van Hooghiemster Taxatie & Advies
- De heer T. Jellema, concerncontroller bij de afdeling Concerncontrol van de provincie Fryslân

- De heer P. Kroeze, projectmanager N 381 Complexe Infra Projecten van de provincie Fryslân
- De heer en mevrouw Neimeijer
- De heer L. Pasveer, Senior Openbare Werken gemeente Dongeradeel
- Mevrouw T. Steenbruggen, beleidsmedewerker Landbouw afdeling Landelijk gebied van de provincie Fryslân
- De heer G. Stenekes, voorzitter van de ruilverkavelingcommissie Baarderadeel;
- De heer A. Stielstra, hoofd van de afdeling Vastgoed
- De heer M. Sybesma, projectmanager van de provincie Fryslân
- De heer J. Torenbosch, kostenrisicomanager De Centrale As provincie Fryslân
- De heer B. Wijnsma, procesmanager netwerk noordoost/gebiedsontwikkeling van de provincie Fryslân
- De heer H. Wubs, Teamhoofd Grondzaken Noord van de Dienst Landelijk Gebied
- De heer S. Zeldenrust van makelaar Agri Vastgoed

Bijlage 4 Rapport Kadaster

Analyse grondtransacties noordelijke provincies

Aan- en verkopen van 2007 t/m 2010

Versie

1.0

Auteur(s)

M.P. Tillema

M. H. Pellenbarg

Inleiding

De Noordelijke Rekenkamer onderzoekt het provinciaal grondbeleid van de drie noordelijke Provincies: Groningen, Friesland en Drenthe. Zij heeft het Kadaster in dit kader verzocht inzicht te geven in de grondtransacties van deze provincies in de periode januari 2007 tot en met december 2010 in termen van aantallen en oppervlaktes. Bij deze rapportage is tevens een databestand opgeleverd. De transacties binnen geselecteerde casestudygebieden zijn hiermee in een excel-sheet en op kaart aangeleverd voor verdere analyse. Hieronder is een verkorte versie van het rapport opgenomen.

Onderzoekopzet

Onderwerp van onderzoek zijn de activiteiten op de grondmarkt door de noordelijke provincies. Er wordt gekeken naar de grondtransacties van deze provincies in het recente verleden. De basis voor dit onderzoek vormt de kadastrale registratie. Het Kadaster registreert (onder meer) alle overdrachten van onroerend goed. Hierin worden verschillende gegevens bijgehouden zoals de aankopende partij, verkopende partij, mutatiesoort en oppervlakte van de grond.

Samenstellen transactiedatabase

Op basis van een aantal gegevens(attributen) uit de kadastrale transactiedatabase is een gerichte bevraging gedaan om inzicht te krijgen in de grondmarktactiviteiten van de drie noordelijke provincies in de periode januari 2007 tot en met december 2010. Onderstaand wordt toegelicht hoe de selectie is opgezet met betrekking tot de actoren, het type transactie en de relevantie voor het onderzoeksthema.

Actoren

Behalve de drie provincies zelf, kunnen ook andere partijen aan- en verkopen doen in het kader van het provinciaal grondbeleid. Bureau Beheer Landbouwgronden is een zelfstandig bestuursorgaan dat namens Dienst Landelijk Gebied en/of de provincie grond kan verwerven en zodoende zijn de grondmarktactiviteiten van deze partij meegenomen in de analyse. Ook aan de provincie(s) gelieerde ontwikkelbedrijven spelen soms een belangrijke rol in de grondverwerving rondom projecten.

Type overdrachten

De kadastrale registratie houdt alle veranderingen in eigendomssituaties bij in een daarvoor ingerichte database. Deze wijzigingen(transacties) betreffen niet alleen aan- en verkopen, maar bijvoorbeeld ook naamswijziging van een eigenaar of verlening van recht van overpad. In het kader van dit onderzoek zijn derhalve niet alle transacties binnen deze kadastrale registratie relevant. Om inzicht te krijgen in de voor dit onderzoek relevante activiteiten van provincies, gelieerde partijen en Bureau Beheer Landbouwgronden op de grondmarkt is een gerichte bevraging op deze database gedaan, zodat alleen transacties zijn geanalyseerd waarbij sprake is van overdracht van gronden. Het kan hierbij gaan om aan- en verkopen, ruilingen en overdrachten om niet.

Grote overdrachten om niet tussen overheden

Als onderzoeksstrategie is onder andere gekozen om kritisch te kijken naar de verichte transacties. Doelstelling is de praktijk van het grondbeleid te onderzoeken. In dat kader zijn enkele transacties voor de nadere analyse buiten beschouwing gelaten zoals de transactie met de Staat die in 2009 de Friese Meren heeft overgedragen aan de provincie Friesland. Hiermee waren 427 percelen gemoeid. Deze transactie is niet relevant omdat deze vooral vanuit het perspectief van overdracht van onderhoudsverantwoordelijkheden tussen overheden zijn gedaan, en niet vanuit het perspectief van provinciaal grondbeleid.

Resultaat: de gegevensset

De resterende transacties zijn vervolgens op een aantal niveaus geanalyseerd: zowel voor het totaaloverzicht als specifiek voor een aantal onderzoekslocaties. Op basis van de spreiding van de transacties (geografische clustering) is in onderling overleg door de Noordelijke Rekenkamer een aantal casestudygebieden geselecteerd.

Geselecteerde casestudygebieden

De geografische spreiding van de transacties die voor het onderzoek zijn geselecteerd, laat duidelijk een aantal clusters van transacties zien. Een aantal van deze clusters van transacties zijn als casestudygebieden geselecteerd. De volgende gebieden zijn onderscheiden in de provincie Fryslân:

- Waddenglas
- De Centrale As
- Haak om Leeuwarden
- Meer van Oudega
- N381 Donkerbroek-Oosterwolde

Deze grondtransacties zijn hieronder op kaart weergegeven waarbij de casestudygebieden zijn omcirkeld.

Tabellen voor rapportage

De grondmarktactiviteiten worden in beeld gebracht met behulp van een voor dit onderzoek opgemaakte tabelstructuur. Er zijn tabellen opgemaakt die inzicht bieden in de actieve actoren, soorten en aantallen transacties, periode van de transacties en oppervlaktes. De volgende tabellen zijn opgemaakt:

JAARSCHIJVEN

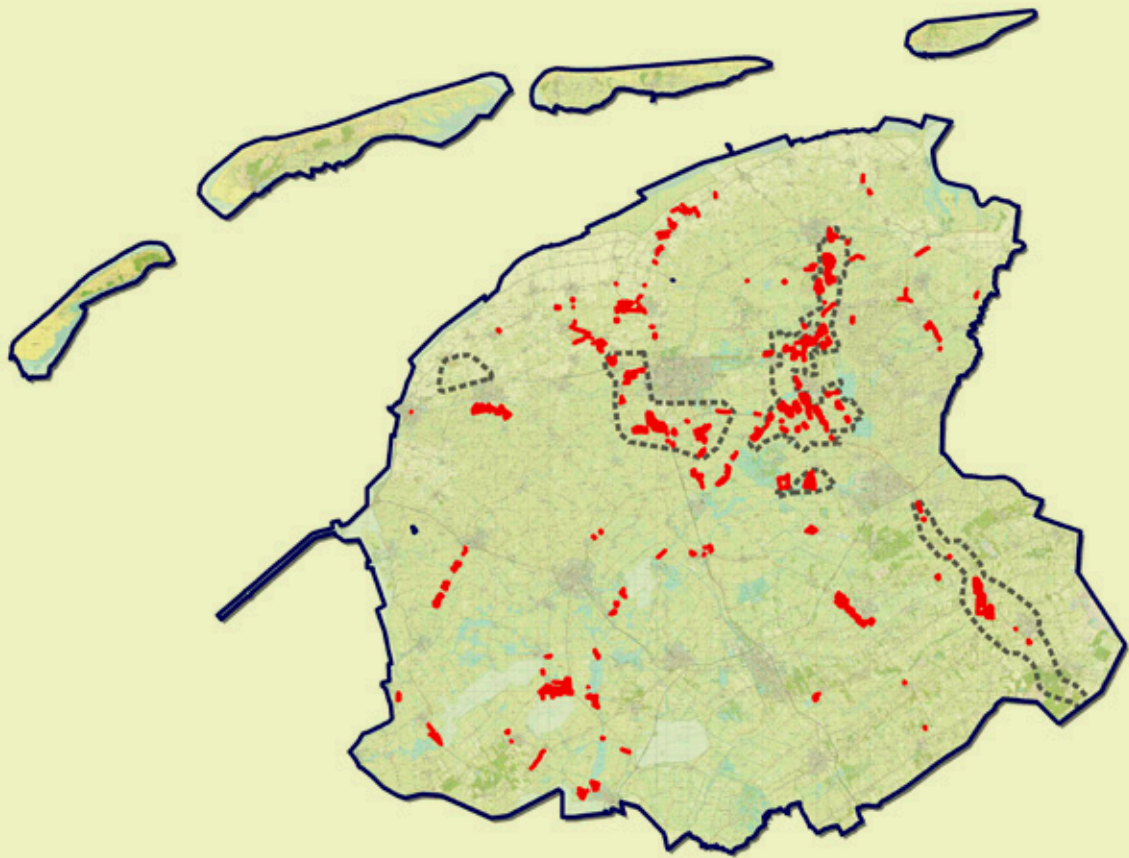
In de tabel jaarschijven wordt per casestudygebied weergegeven hoeveel transacties er hebben plaatsgevonden in de jaren 2007, 2008, 2009 en 2010. Dit is uitgesplitst naar transacties waarbij de Provincie, Bureau Beheer Landbouwgronden en ontwikkelbedrijven als koper en als verkoper optreden. Vervolgens is bij deze transacties gekeken hoeveel percelen hierbij betrokken zijn geweest. In de onderste regels van de tabel wordt weergegeven hoeveel hectare er met deze transacties gemoeid gegaan zijn. Omdat van 'deelpercelen'¹ de oppervlakte niet bekend is wordt tevens aangegeven op hoeveel percelen de oppervlakteberekening gebaseerd is.

AAN- EN VERKOPEN

In de tabel aan- en verkopen worden de transacties uitgesplitst naar particulieren, overheid en overige NNP's (niet natuurlijke personen). Hiermee wordt inzicht geboden in de partijen die betrokken zijn bij aan- en verkopen van de Provincie, Bureau Beheer Landbouwgronden en ontwikkelbedrijven. Vervolgens is bij de transacties berekend hoeveel percelen hierbij betrokken waren en om hoeveel hectare het gaat. Hierbij geldt ook dat van deelpercelen de oppervlakte niet bekend is en zodoende de oppervlakteberekening gebaseerd is op een deel van het totaal aantal percelen. Dit is weergegeven in de regel 'n percelen'.

Deze tabellen zijn hieronder opgenomen na het kaartmateriaal.

¹ Een 'deelperceel' is een nog niet uitgemeten deel van een kadastraal perceel, bijvoorbeeld een stuk van een geheel perceel dat verkocht is. De grenzen van de nieuw te vormen percelen (het verkochte en het resterende deel) moeten nog aangewezen en opgenomen worden. Dat gebeurt doorgaans (enige tijd) na levering.



Aankopen Provincie Friesland



Noordelijke
Rekenkamer



Kadaster

Kadaster Ruimte en Advies
Vestiging Groningen
Eemmassingel 4
9726 AH Groningen



Verkopen Provincie Friesland

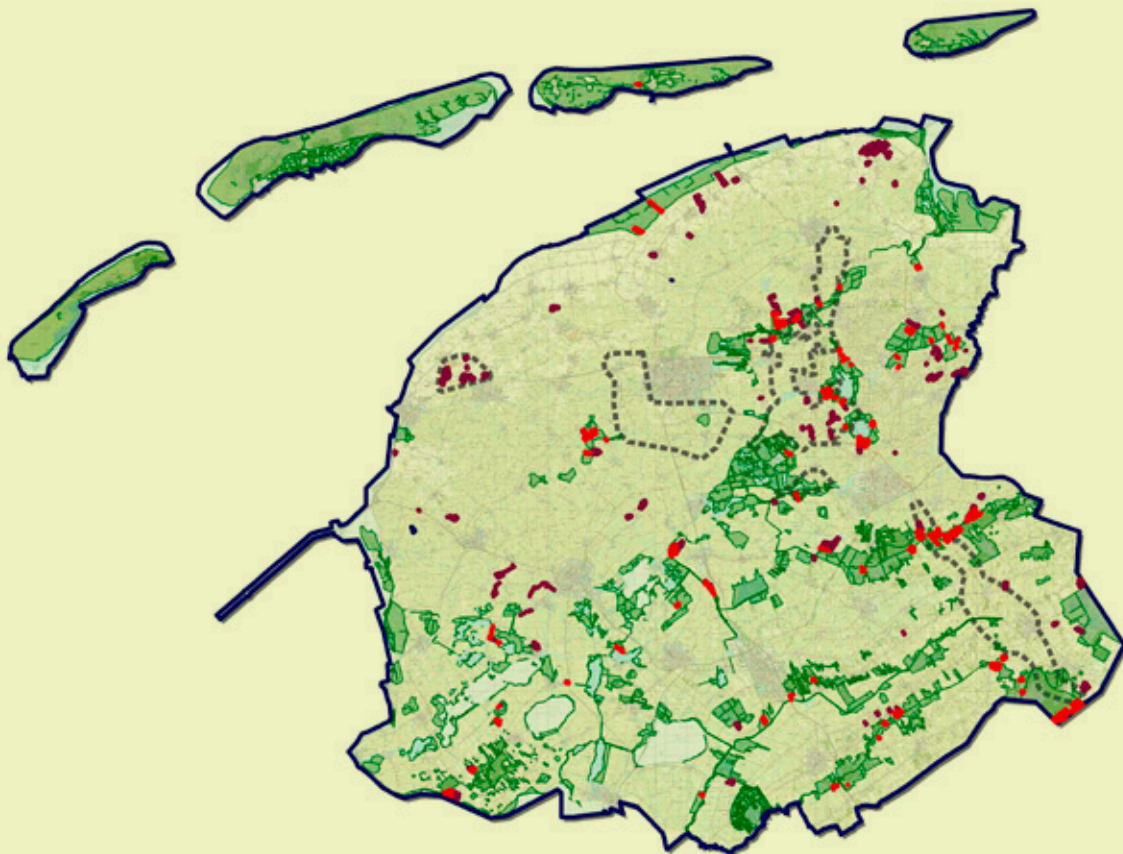


Noordelijke
Rekenkamer



Kadaster

Kadaster Ruimte en Advies
Vestiging Groningen
Eemssingel 4
9726 AH Groningen



Aankopen BBL in de provincie Friesland

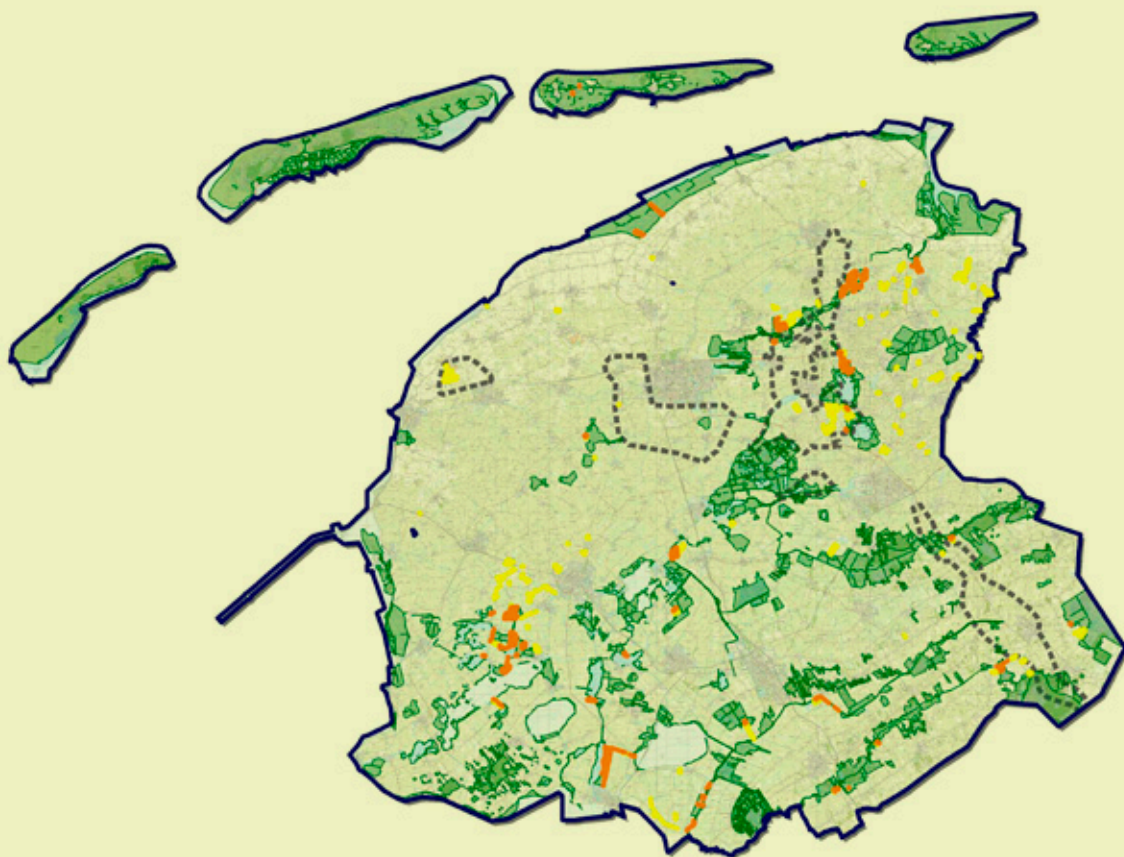


Noordelijke Rekenkamer



Kadaster

Kadaster Ruimte en Advies
Vestiging Groningen
Eemasingel 4
9726 AH Groningen



Verkopen BBL in de provincie Friesland



Noordelijke Rekenkamer



Kadaster

Kadaster Ruimte en Advies
Vestiging Groningen
Eemmissingel 4
9726 AH Groningen

Resultaten in tabelvorm

De grondmarktactiviteiten van de provincie Friesland zijn in de onderstaande tabellen uiteen gezet in termen van jaartallen, aan- en verkopen zoals in het voorgaande toegelicht.

Grondmarktactiviteit 2007 t/m 2010

TRANSACTIES

aankoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE	64	45	65	66	240
BBL	24	31	34	14	103
ONTW. BEDR.		1			1

TRANSACTIES

verkoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE	29	22	24	22	97
BBL	23	25	21	12	81
ONTW. BEDR.	3	4		1	8

PERCELEN

aankoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE	185	143	320	278	926
BBL	110	206	347	148	811
ONTW. BEDR.		4			4

PERCELEN

verkoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE	83	65	87	41	276
BBL	157	231	131	99	618
ONTW. BEDR.	5	12		3	20

OPPERVLAK

aankoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE (in Ha)	53.12.42	160.17.04	496.43.99	439.26.61	1149.00.06
N PERCELEN	130	128	304	233	795
BBL (in Ha)	223.75.71	534.85.52	729.61.17	242.04.76	1730.27.16
N PERCELEN	108	206	345	137	796
ONTW. BEDR. (in Ha)		0.01.85			0.01.85
N PERCELEN		2			2

OPPERVLAK

aankoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE (in Ha)	30.96.64	9.90.14	64.64.87	14.01.09	119.52.74
N PERCELEN	65	60	69	41	235
BBL (in Ha)	408.83.93	508.90.40	412.61.98	116.88.96	1447.25.27
N PERCELEN	155	229	131	99	614
ONTW. BEDR. (in Ha)	0.53.08	6.47.32		1.33.62	8.34.02
N PERCELEN	3	12		3	18

Transacties totaaloverzicht aankoop

	TOTAAL	Particulier	Gemeente/Rijk	Overig NNP
TRANSACTIES				
KOPER:				
PROVINCIE	240	180	32	28
BBL	103	85	11	7
ONTW.BEDR.	1		1	
TOTAAL PERCELEN				
KOPER:				
PROVINCIE	926	614	219	93
BBL	811	687	67	57
ONTW.BEDR.	4		4	
OPPERVLAK				
KOPER:				
PROVINCIE (in Ha)	1149.00.06	935.88.18	149.48.94	63.62.94
N PERCELEN	795	561	177	57
BBL (in Ha)	1730.27.16	1522.00.54	72.80.67	135.45.95
N PERCELEN	796	674	65	57
ONTW.BEDR. (in Ha)	0.01.85		0.01.85	
N PERCELEN	2		2	

Transacties totaaloverzicht verkoop

	TOTAAL	Particulier	Gemeente/Rijk	Overig NNP
TRANSACTIES				
VERKOPER:				
PROVINCIE	97	57	22	18
BBL	81	47	23	11
ONTW.BEDR.	8	2		6
TOTAAL PERCELEN				
VERKOPER:				
PROVINCIE	276	104	118	54
BBL	618	263	254	101
ONTW.BEDR.	20	3		17
OPPERVLAK				
VERKOPER:				
PROVINCIE (in Ha)	119.52.74	35.79.95	81.76.53	1.96.26
N PERCELEN	235	91	111	33
BBL (in Ha)	1447.25.27	512.77.08	732.42.99	202.05.20
N PERCELEN	614	261	252	101
ONTW.BEDR. (in Ha)	8.34.02	0.53.08		7.80.94
N PERCELEN	18	3		15

Dit onderzoek is uitgevoerd door mr. Hannie Wolters
met medewerking van:

Mr. Michiel Bolhuis (interviewronde)

Prof. dr. Bart Hessel (advisering staatssteunaspecten bij grondtransacties)

Drs. Michiel Pellenbarg en drs. Martin Tillema (onderzoek gronddynamiek Kadaster)

Assen, 17 september 2012