



Noordelijke  
Rekenkamer

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

# Naar transparante grondverwerving



## Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 24 september 2012

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis  
Voorzitter

Dr.M. Herweijer  
Secretaris



# Naar transparante grondverwerving

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



# Inhoud

Onderwerp en context onderzoek	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Centrale vraag en afbakening onderzoek	4
1.3 Leeswijzer	5
Vier manieren van grondverwerving	6
2.1 Inleiding	6
2.2 De doelen en manieren van grondverwerving	7
De context van grondverwerving	11
3.1 Inleiding	11
3.2 De provincie als speler op de grondmarkt	12
3.3 Drie vormen van grondbezit	12
3.4 Bestuurlijke keuzes grondverwerving	14
Deelconclusie	15
De grondtransacties	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Marktconformiteit grondprijzen	17
4.3 Soberheid grondverwerving	19
4.4 Volledige schadeloosstelling verkoper	20
Deelconclusie	24
De controle op grondverwerving	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Informatievoorziening GS	26
5.3 Informatievoorziening PS	27
Deelconclusie	28
Conclusies en aanbevelingen	29
6.1 Conclusie	30
6.2 Aanbevelingen	31
Bestuurlijke reactie en nawoord	33
7.1 Bestuurlijke reactie GS Groningen	34
7.2 Bestuurlijke reactie Groningen Seaports	37
7.3 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	39
Bijlagen	40
Bijlage 1 Afkortingen	41
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	42
Bijlage 3 Informatiebronnen	46
Bijlage 4 Rapport Kadaster	49
Resultaten in tabelvorm	56





# 1

## 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.

# Onderwerp en context onderzoek

## 1.2

### Centrale vraag en afbakening onderzoek

De centrale vraag in dit onderzoek is of de provincie Groningen 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* ten aanzien van 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 Groningen grond?
2. Welke risico's zijn verbonden aan de grondverwerving door de provincie Groningen?
3. Hoe is de provincie Groningen 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 de vijf casestudygebieden waarvoor een duidelijke functieverandering wordt nagestreefd en waarin de provincie of met de provincie Groningen verbonden partijen actief zijn geweest op de grondmarkt.

De onderzochte gebieden zijn: het natuurgebied Ruiten Aa Westerwolde, het Westerdiepsterdallenkanaal, het waterbergingsgebied Benedenloop Westerwoldsche Aa/Hamdijk, de weg rondom Zuidhorn en de natuurcompensatiegebieden bij de Eemshaven. Deze natuurcompensatiegebieden zijn niet door de provincie Groningen verworven maar door het Havenschap Delfzijl/Eemshaven (hierna aangeduid met Groningen Seaports). Omdat de provincie een risico draagt van 60% in de totale bedrijfsvoering van Groningen Seaports zijn deze grondtransacties in het onderzoek meegenomen. Eventuele risico's van grondaankopen voor de natuurcompensatiegebieden zijn namelijk onderdeel van dit bedrijfsvoeringrisico.

Vervolgens heeft de Rekenkamer binnen deze casestudygebieden de meest omvangrijke (qua verworven grondvolume) grondtransacties onderzocht. Van deze grondtransacties zijn de taxatierapporten, onderliggende koopovereenkomsten en de notariële akten bij de provincie opgevraagd. De grondtransacties zijn aan de geldende wet- en regelgeving getoetst en aan de hiervoor beschreven normen van effectiviteit en doelmatigheid. Ten slotte heeft de Rekenkamer interviews gehouden met de ambtenaren die direct bij deze transacties betrokken waren en de zogeheten sleutelfiguren (taxateurs en grondmakelaars).

### 1.3 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 en 3 geven antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen en beschrijven met welk doel de provincie Groningen de benodigde gronden heeft verworven en welke risico's aan vormen van grondverwerving zijn verbonden. Hoofdstuk 3 gaat daarbij in op de omstandigheden waaronder grondverwerving door de provincie Groningen plaatsvindt. Hoofdstuk 4 zoomt in op de grondtransacties, geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag en geeft weer hoe de provincie is omgegaan met de risico's van grondverwerving. Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de laatste onderzoeksvraag en beschrijft 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 Groningen 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 manieren die er zijn om grond te verwerven. Het hoofdstuk behandelt in paragraaf 2.2. de grondverwerving op vrijwillige basis via vrijwillige aankoop, vrijwillige kavelruil en vrijwillige (minnelijke) aankoop ter voorkoming van onteigening. Ook komt in deze paragraaf 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 verwerven<sup>1</sup>. Verwerft de provincie in een vroegtijdig stadium, dan verkoopt de eigenaar tegen betaling van de marktwaarde zijn gronden vrijwillig aan de provincie. Deze marktwaarde laat de provincie vaststellen door een taxateur.

Bij vrijwillige aankoop kan de provincie ervoor kiezen om de grond in een vroegtijdig stadium te verwerven, dat wil zeggen vóórdat 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.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer komt naar voren dat de provincie Groningen de benodigde gronden voor de realisatie van de waterberging Benedenloop Westerwoldsche Aa/Hamdijk in een vroegtijdig stadium namelijk voorafgaand aan de definitieve begrenzing en inrichting van het waterbergingsgebied heeft verworven. Dit geldt ook voor de grondverwerving door Groningen Seaports in het kader van natuurcompensatie nabij de Eemshaven. Deze gronden heeft Groningen Seaports aangekocht voordat het zoekgebied voor de natuurcompensatie definitief was vastgesteld.

### *Risico vroegtijdige vrijwillige aankoop*

Naast deze voordelen van vroegtijdige vrijwillige aankoop 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. 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. In hoofdstuk 4 zal worden bezien of dit risico daadwerkelijk is opgetreden.

---

<sup>1</sup> 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.

### **VRIJWILLIGE KAVELRUIL**

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 gebruik van vrijwillige kavelruil voor de verwerving van grond voor natuurdoeleinden. DLG beschikt over duizenden hectaren ruilgrond die zij hiervoor kan inzetten. Uit het onderzoek blijkt dat DLG voor de ontwikkeling van het natuurgebied Ruiten Aa Westerwolde veel grond heeft verworven door middel van ruil. 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 door middel van kavelruil 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 worden gezien of dit risico daadwerkelijk is opgetreden.

### **VRIJWILLIGE (MINNELIJKE) AANKOOP TER VOORKOMING VAN ONTEIGENING**

Dit is de meest voorkomende situatie waarin de provincie Groningen gronden heeft verworven voor de uitvoering van provinciale taken (zoals de aanleg of verbetering van provinciale infrastructuur). Vaak kiest de provincie Groningen voor minnelijke oftewel vrijwillige aankoop om de benodigde gronden op vrijwillige basis in eigendom te verkrijgen. Het doel van de provincie daarbij is om 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 op het moment dat 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 partij<sup>2</sup> 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 natuurgebied. Van gebieden die

<sup>2</sup> 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.

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 buiten de planologische begrenzing liggen, 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 toegestaan<sup>3</sup>.

De provincie Groningen heeft de benodigde gronden voor de realisatie van het Westerdiepsterdallenkanaal, het waterbergingsgebied Benedenloop Westervoldse Aa/Hamdijk en de weg rondom Zuidhorn overwegend op deze basis verworven. Voor het bepalen van de hoogte van de onteigeningsschadeloosstelling heeft de provincie doorgaans gebruik gemaakt van de diensten van externe taxateurs of van taxateurs werkzaam voor de DLG.

### **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 en 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 voorzieningen<sup>4</sup>.

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 ontbreken<sup>5</sup>. Ook mogen de gevolgen van de onteigening voor de eigenaren niet onevenredig zijn in verhouding tot het algemeen belang waarvoor de onteigening wordt ingezet<sup>6</sup>. 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

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

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

<sup>5</sup> Dit wordt in de praktijk aangeduid als 'het artikel 17-onteigeningsoverleg'.

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

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 van toepassing is, mag het verzoek ingediend worden op het moment dat het ontwerp van het Tracébesluit ter inzage is gelegd<sup>7</sup>. 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 start<sup>8</sup>. Pas in deze procedure spreekt de rechter de onteigening uit en wordt de hoogte van de schadeloosstelling bepaald. Hierna gaat de eigendom over door inschrijving van het rechterlijk vonnis.

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 onteigeningsprocedure<sup>9</sup>. 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 ont-eigenen 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.

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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 Groningen zet grondverwerving in als middel om haar ruimtelijke doelen zoals de aanleg van wegen, kanalen en de realisatie van waterbergingsgebieden en/of natuurgebieden te realiseren. De hiervoor benodigde gronden worden door dan wel in opdracht van de provincie Groningen verworven. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de provincie Groningen op de grondmarkt opereert. In paragraaf 3.2. is beschreven hoeveel grond door of namens de provincie Groningen is verworven. Paragraaf 3.3. gaat in op de verschillende vormen van grondbezit van de provincie Groningen. Paragraaf 3.4. beschrijft vervolgens de bestuurlijke keuzes en factoren die bij grondverwerving in de provincie Groningen 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 Groningen in de onderzoeksperiode (2007 tot en met 2010) ruim 447 hectare heeft verworven. Omdat de provincie Groningen 442 hectare heeft vervreemd is de grondvoorraad die de provincie bezit in de onderzoeksperiode *nagenoeg gelijk* gebleven. In bijlage 4 bij dit rapport is kaartmateriaal van het Kadaster opgenomen waarop deze grondverwervingen en -vervreemdingen zijn weergegeven.

Daarnaast verwerft DLG in opdracht van de provincie Groningen gronden om natuurdoelen te realiseren. Uit het onderzoek blijkt dat DLG tijdens de onderzoeksperiode meer aan gronden heeft vervreemd (2.270 hectare) dan zij in deze periode heeft verworven (1.161 hectare). Hierdoor is de grondvoorraad van DLG aanzienlijk verkleind. Ook deze grondtransacties zijn weergegeven op het kaartmateriaal van het Kadaster. Zie bijlage 4 bij dit rapport. Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat, hoewel de provincie Groningen de zeggenschap over deze verworven gronden heeft, de gronden juridisch eigendom zijn van het Rijk. Daardoor draagt niet de provincie Groningen maar het Rijk het (financieel) risico van deze gronden. De grondtransacties die DLG heeft verricht in opdracht van de provincie Groningen in het casestudygebied Ruiten Aa/Westerwolde vallen daarmee buiten de scope van het onderzoek van de Rekenkamer. In dit rapport zal hieraan verder geen aandacht worden besteed.

Ten slotte heeft het Kadaster in opdracht van de Rekenkamer gekeken naar de grondtransacties van vier ontwikkelbedrijven (Blauwestad, Groningen Seaports/ het Havenschap Delfzijl/Eemshaven en de ontwikkelmaatschappijen Delfzijl en Fivelpoort) aangezien de provincie Groningen in deze ontwikkelmaatschappijen deelneemt en risico's draagt. Deze ontwikkelbedrijven hebben hun grondbezit tijdens de onderzoeksperiode met 247 hectare uitgebreid terwijl in deze periode 113 hectare is verkocht. De grondvoorraad van deze ontwikkelbedrijven is dus toegenomen met 134 hectare.

## 3.3 Drie vormen van grondbezit

Globaal gezien, zijn er drie situaties te onderscheiden waarbinnen de provincie Groningen opereert 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.

Deze vormen van grondbezit zijn hieronder nader toegelicht.

### **Permanente 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 kanalen), 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. Vornoemde gronden krijgt de provincie permanent in haar bezit doordat de gronden onlosmakelijk verbonden zijn met de aangelegde provinciale infrastructuur. Aan deze vorm van permanente grondbezit zijn géén financiële risico's verbonden. De meeste grondtransacties die de Rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft onderzocht, hebben betrekking op deze situatie.

### **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. Deze 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 dan waarvoor de grond is verworven.

De situatie van tijdelijk grondbezit speelt met name bij de vrijwillige kavelruil door DLG in Groningse natuurgebieden ter realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren is grondverwerving een essentiële voorwaarde<sup>10</sup>. Met de komst van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 is de provincie verantwoordelijk voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in het landelijk gebied. Vanaf deze datum is de aansturing verschoven van het Rijk naar de provincie. De provincie is daarmee hoofdopdrachtgever voor de grondverwerving en heeft de zeggenschap over het grondbezit DLG.

Voor de realisatie van haar natuurdoelen in het natuurgebied Ruiten Aa Westervolde zijn in opdracht van de provincie de betreffende gronden verworven door het grondbedrijf van DLG: het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)<sup>11</sup>. BBL verwerft in opdracht van de provincie grond met het doel ruilprocessen in het landelijk gebied mogelijk te maken ten behoeve van agrarische structuurverbetering en de realisatie van EHS. Daarbij is met het Rijk de afspraak gemaakt dat

<sup>10</sup> Grondverwerving voor de (herijkte) EHS dient vóór 2018 gerealiseerd te zijn. De provincie bepaalt daarbij zelf het tempo van grondverwerving. In het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur dat Rijk en IPO hebben gesloten op 8 december 2011 is dit overeengekomen. Eerder was met het Rijk de afspraak gemaakt dat de grondverwerving vóór de EHS in 2015 gereed zou zijn en de definitieve inrichting van de EHS in 2018.

<sup>11</sup> De positie van BBL is wettelijk vastgelegd in de Wet Agrarisch Grondverkeer. De publiekrechtelijke status van BBL is hiermee vastgelegd.

dit grondbezit juridisch eigendom is en blijft van BBL. Dit is ook de reden dat het grondbezit op de balans van BBL staat vermeld en niet voorkomt op de provinciale balans. Doelstelling van deze verwerving is om via grondruil natuurgebieden in te richten om deze vervolgens aan de eindbeheerder over te dragen.

### **Gronden in exploitatie**

De derde situatie doet zich voor wanneer de provincie besluit om zelf de ontwikkeling ter hand te nemen van dit 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 van het gebied. Dit vaak met het doel de randvoorwaarden te scheppen voor een gewenste economische ontwikkeling. De ontwikkeling en exploitatie van Blauwestad en Meerstad vormen hiervan voorbeelden. De provincie treedt op als ontwikkelaar en als financier van de inrichting van deze gebieden. 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.

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.

## **3.4**

### **Bestuurlijke keuzes grondverwerving**

Op de grondverwerving in de provincie Groningen is een aantal bestuurlijke keuzes van invloed. Deze zijn hieronder beschreven.

#### **Vrijwillige verwerving is het uitgangspunt**

Conform hetgeen is bepaald in de Ontheffingswet, stelt de provincie Groningen zich terecht op het standpunt dat vrijwilligheid bij grondverwerving het uitgangspunt moet zijn. Het verkrijgen van gronden onder dwang door ontheffing wil de provincie Groningen alleen inzetten als redelijke pogingen om de gronden op vrijwillige basis te verkrijgen *niet* slagen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat wanneer de provincie na meerdere onderhandelingsronden met de eigenaren geen overeenstemming heeft bereikt, zij (tijdig) de formele ontheffing inzet.

#### **Maatschappelijk belang**

De grondtransacties die de Rekenkamer in Groningen heeft onderzocht, zijn verricht in het kader van het publieke belang. Het gaat daarbij om projecten waarvan het publiek belang ná democratische besluitvorming is vastgesteld. Met de realisatie van deze projecten zijn maatschappelijke belangen gediend op het gebied van natuurontwikkeling, werkgelegenheid, het voorkomen van wateroverlast en de bereikbaarheid & 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. Daarmee is soms niet voorkomen dat de planontwikkeling in deze projecten is vertraagd door bestuurlijke

processen en juridische procedures. Deze stagnatie kan leiden tot ongewenst verlies van draagvlak en maatschappelijk/economisch rendement van deze projecten.

Cruciaal voor de realisatie van deze projecten is dat de benodigde gronden tijdig zijn verworven. Door de eigendom van de grond verkrijgt de provincie meer zeggenschap wat haar positie in deze projecten versterkt. Ook kan grondverwerving ertoe bijdragen dat er meer draagvlak voor de plannen ontstaat doordat bijvoorbeeld ná de eigendoms-overdracht van hun gronden belangrijke tegenstanders zijn vertrokken uit het gebied. De provincie zal zoveel mogelijk willen 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. Deze politieke en bestuurlijke aandacht kan echter niet verhinderen dat de planontwikkeling in deze projecten vertraagd wordt.

Naast deze bestuurlijke keuzes, constateert de Rekenkamer dat ook de onderstaande factoren van invloed zijn op de grondverwerving.

### **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. 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. Bij grondverwerving voor provinciale infrastructuur is daardoor vaak sprake van een 'tijds-klem'. In de planning van het infrastructurele project is opgenomen dat vanaf een bepaalde datum met de fysieke grondwerkzaamheden kan worden begonnen. Vóór die datum dient de grondverwerving afgerond te zijn.

### **Specifieke expertise**

Regelmatig komt het voor dat de provincie Groningen bestaande agrarische bedrijven aankoopt. Het gaat hierbij om complexe aankooptransacties waarbij de persoonlijke omstandigheden van de betreffende (agrarische) ondernemer van grote invloed kunnen zijn op de hoogte van de aankoopprijs en/of schadeloosstelling. Deze aankopen stellen specifieke eisen aan de deskundigheid en ervaring van de grondaankopers. Naast expertise op het vlak van taxaties en het opzetten van schadeloosstellingsrapporten, is het noodzakelijk om over voldoende onderhandelingsvaardigheid en mensenkennis te beschikken om transacties tot stand te brengen.

### **Deelconclusie**

De provincie Groningen verwerft gronden om haar ruimtelijke taken uit te voeren. Daarbij betreft het meestal de aanleg en/of verbetering van provinciale infrastructuur. Bij deze projecten is zowel de maatschappelijke druk als de tijdsdruk hoog. De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen dit goed ondervangt door het onteigeningsinstrument tijdig in te zetten. Dit vergroot de kans dat deze projecten zonder vertraging gerealiseerd kunnen worden doordat de (formele) onteigening binnen de hiervoor gestelde termijn kan worden afgewikkeld.

# 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 Groningen in de periode 2007 tot en met 2010 heeft verricht. Daarbij zijn grondtransacties geselecteerd die de provincie heeft verricht voor de verwerving van gronden voor de realisatie van het Westerdiepsterdallenkanaal, het waterbergingsgebied Benedenloop Westerwoldsche Aa/Hamdijk en de weg rondom Zuidhorn. Daarnaast heeft de Rekenkamer de grondtransacties beoordeeld waarbij de provincie Groningen indirect is betrokken namelijk de verwerving van de natuurcompensatiegebieden bij de Eemshaven door Groningen Seaports.

In totaal heeft de Rekenkamer elf 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

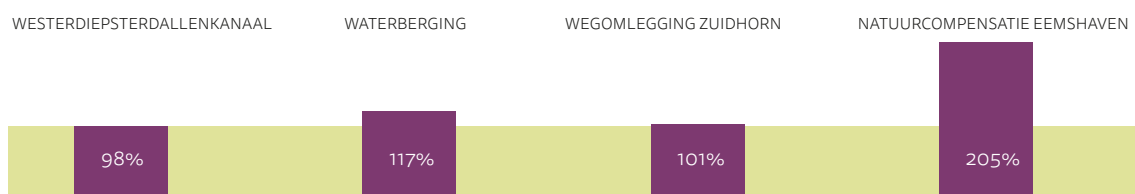
## 4.2 Marktconformiteit grondprijzen

De Rekenkamer heeft onderzocht of de door de provincie Groningen 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 betaald<sup>12</sup>.

Bij deze beoordeling van de marktconformiteit, heeft de Rekenkamer een onderscheid gemaakt tussen grondverwerving die is verricht in een zeer vroegtijdig stadium van planontwikkeling én grondverwerving verricht in een vergevorderd stadium van ruimtelijke planvorming. Daarbij is de Rekenkamer nagegaan of op het moment van grondverwerving de redelijke verwachting bestond dat de waarde van de gronden in de nabije toekomst zou toenemen. De Rekenkamer stelt vast dat alle onderzochte grondtransacties betrekking hebben op de aanleg van provinciale infrastructuur dan wel natuur. Dit impliceert *geen* waardevermeerdering. Een uitzondering is de aanleg van het Westerdiepsterdallenkanaal. Bij deze gronden kan de grondwaarde iets hoger liggen doordat er sprake is van een recreatieve bestemming. Het kanaal gaat namelijk onderdeel uitmaken van een toeristisch vaarrouthenet.

In grafiek 4.1 is weergegeven hoe groot de afwijking (in %) ten opzichte van de marktconforme grondprijs per project is. De door de provincie Groningen 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%

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



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

afwijken van hetgeen marktpartijen voor deze agrarische gronden hebben betaald, is de Rekenkamer van oordeel dat de provincie géén marktconforme prijs voor de gronden heeft betaald.

Uit grafiek 4.1 volgt dat voor de gronden die zijn verworven voor de realisatie van de waterberging en de natuurcompensatiegebieden bij de Eemshaven géén marktconforme prijzen zijn betaald. Voor de aankoop van de natuurcompensatiegebieden heeft Groningen Seaports het dubbele betaald. In beide gevallen was de maatschappelijke druk om de gronden tijdig te verwerven daarmee groot.

Voor wat betreft de waterberging lag er een duidelijke opdracht vanuit de Provinciale Staten om de waterberging uiterlijk 2010 te realiseren. Dit om te voorkomen dat zich opnieuw ernstige wateroverlast als gevolg van extreme regenval in delen van Groningen gaat voordoen. De relatief dure grondverwerving voor de waterberging heeft ertoe geleid dat de eerste fase van het waterbergingsgebied waarvoor de betreffende gronden zijn verworven, eind 2011 kon worden gerealiseerd. De oorspronkelijke planning was echter gericht op realisatie eind 2010.

De realisatie van de natuurcompensatiegebieden was (onder meer) nodig om met de bouw van energiecentrales in de Eemshaven te kunnen starten. Hoewel de grondverwerving voor deze natuurcompensatiegebieden een kostbare aangelegenheid was, heeft deze wel voor snelheid gezorgd. De verworven gronden zijn binnen een tijdsbestek van drie jaren verworven en (tijdelijk) als natuurcompensatiegebieden ingericht. Overigens is de financiering van de grondaankopen verdeeld over diverse partijen. Zowel de energiebedrijven als Groningen Seaports én toekomstige bedrijven betalen hieraan mee. Daardoor hoeft Groningen Seaports uiteindelijk 10% van de kosten van grondverwerving voor haar rekening te nemen.

De Rekenkamer constateert dat in die situaties waarin vroegtijdig (voordat sprake was van een definitieve locatiekeuze) én onder maatschappelijk druk is aangekocht, er geen marktconforme prijzen zijn betaald. De grondverwerving voor het waterbergingsgebied en de natuurcompensatie nabij de Eemshaven zijn hiervan duidelijke voorbeelden.

De Rekenkamer constateert dat wanneer de provincie Groningen gronden verwerft om haar provinciale taken uit te voeren én de planvorming zich al in een vergevorderd stadium bevindt (nadat de definitieve locatiekeuze is gemaakt), de provincie de gronden *marktconform* heeft verworven. Het gaat daarbij om de grondtransacties ten behoeve van het Westerdiepsterdallenkanaal en de wegomlegging bij Zuidhorn. Voor de aanleg van het Westerdiepsterdallenkanaal is de provincie erin geslaagd de benodigde gronden tijdig te verwerven. Voor de wegomlegging Zuidhorn is het zeer de vraag of de provincie erin zal slagen om de benodigde gronden tijdig te verwerven. De reden hiervoor is dat de provincie nog niet mag starten met onteigenen, terwijl de fysieke werkzaamheden voor de wegomlegging in 2012 moeten starten<sup>13</sup>.

---

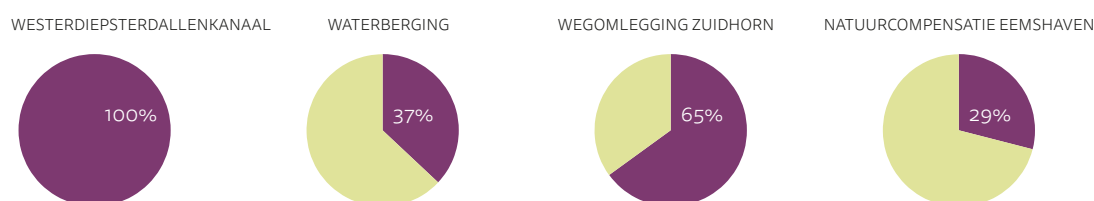
<sup>13</sup> In het ambtelijk hoor en wederhoor gesprek d.d. 20.06.12 heeft de provincie Groningen aangegeven dat zij in 2012 met de wegomlegging moet starten om in 2014 (de deadline van Rijkswaterstaat) hiermee klaar te zijn. In de administratieve fase van onteigening heeft de Kroon aangegeven dat de provincie pas mag onteigenen op het moment dat het provinciaal inpassingsplan voor de wegomlegging onherroepelijk is.



### 4.3. Soberheid grondverwerving

Naast de vraag of de provincie Groningen de gronden heeft verworven op basis van een marktconforme prijsstelling, is tevens de vraag aan de orde of de provincie Groningen sober en terughoudend 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 het waterbergingsgebied en de natuurcompensatiegebieden) dan wel is gelegen onder het tracé (zoals bij het Westerdiepsterdallenkanaal en de wegomlegging Zuidhorn). De uitkomsten zijn weergegeven in grafiek 4.2. Daarin is (in %) het aandeel van de verworven gronden aangegeven dat volledig binnen het plangebied en of tracé valt. Het vermelde percentage betreft het gemiddelde van de onderzochte grondtransacties in een casestudygebied.

Grafiek 4.2 Aandeel verworven gronden in plangebied/tracé per casestudygebied in %



De grafiek laat zien dat de provincie Groningen voor het Westerdiepsterdallenkanaal niet meer gronden heeft verworven dan zij nodig heeft. De provincie Groningen heeft hier dus sober en zuinig aangekocht en daarmee eventuele risico's van doorverkoop in een later stadium beperkt.

De provincie Groningen heeft minder sober grond verworven voor de waterberging en de wegomlegging om Zuidhorn. In deze projecten heeft de provincie extra ruilgrond verworven. Verwerving van deze ruilgrond was nodig om de benodigde gronden voor het waterbergingsgebied 'vrij' te maken. In het geval van de wegomlegging heeft de provincie ervoor gekozen om een agrarisch bedrijf waarvan de gronden deels zijn gelegen onder het geplande wegtracé geheel aan te kopen. Een deel van de extra verworven gronden gebruikt de provincie momenteel als ondergrond voor een (tijdelijke) grondberging.

De extra gronden die Groningen Seaports nabij de Eemshaven heeft verworven, waren oorspronkelijk bedoeld om ingericht te worden als natuurcompensatiegebied. Na aankoop van deze gronden is echter duidelijk geworden dat het overgrote deel van deze aangekochte gronden **buiten** de begrenzing van het natuurcompensatiegebied valt. Groningen Seaports heeft vervolgens een deel van deze ruilgronden ingezet voor het verwerven van grond voor natuurcompensatie **binnen** het aangewezen plangebied.

Tijdens de periode dat de provincie Groningen de gronden (tijdelijk) in bezit heeft en totdat duidelijk is welke bestemming aan deze gronden is toebedacht, zijn 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 Groningen ontvangt voor het tijdelijk pachten van deze gronden is niet marktconform. Ook komt het regelmatig voor dat voormalige verkopers de gronden en/of bedrijfsgebouwen tijdelijk zonder betaling/gebruiken. Deze lage gebruiksvergoedingen zijn een uitkomst van de aankooponderhandelingen.

In die gevallen waarin sprake is van een tijdelijke grondvoorraad, streeft de provincie ernaar om deze gronden weer door te verkopen. Daarbij loopt de provincie het risico dat de gronden minder opbrengen dan waarvoor de provincie deze heeft verworven. De reden hiervoor kan zijn dat deze overtollige gronden geen onderdeel meer uitmaken van een agrarisch complex hetgeen een waardedrukken effect heeft. Ook zal in de loop der tijd de marktwaarde van de 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 waardeontwikkeling kan zowel positief als negatief uitvallen. Uit de grondprijsmonitor die DLG jaarlijks uitgeeft<sup>14</sup>, blijkt dat de gemiddelde grondprijs in de provincie Groningen over de periode 2005 tot en met 2009 is gestegen. De gemiddelde grondprijzen liggen in deze periode tussen de € 22.000,- tot € 40.000,- per hectare. Vanaf 2010 dalen de grondprijzen echter (licht). Deze daling heeft zich doorgezet in 2011. De provincie zou daardoor te maken kunnen krijgen met een waardedaling van haar 'extra' grondvoorraad en toenemende rentelasten als gevolg van een stagnerende verkoop.

De Rekenkamer constateert dat in de voornoemde projecten (waterberging en de wegomlegging Zuidhorn) meer grond is verworven dan strikt nodig was. Dit betekent echter *niet* dat de provincie Groningen over de gehele linie ruimhartig grond verwerft. Uit het onderzoek dat het Kadaster in opdracht van de Rekenkamer heeft uitgevoerd, blijkt immers dat de grondvoorraad van de provincie Groningen in de onderzoeksperiode nauwelijks is toegenomen. Dit duidt erop dat de provincie Groningen terughoudend is geweest bij het verwerven van gronden.

#### 4.4. Volledige schadeloosstelling verkoper

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de provincie de benodigde gronden voor de realisatie van het Westerdiepsterdallenkanaal, het waterbergingsgebied Benedenloop Westerwoldsche Aa/Hamdijk en de weg rondom Zuidhorn heeft verworven tegen betaling van een volledige schadeloosstelling op basis van de Onteigeningswet. Daarbij is het uitgangspunt van de provincie Groningen om de benodigde gronden zo snel mogelijk te verwerven op basis van vrijwilligheid en volledige schadeloosstelling<sup>15</sup>. Dit houdt in dat verkoper niet alleen recht heeft op vergoeding van de waarde van hetgeen hij door de aanleg van de waterberging, kanaal of weg verliest maar ook recht heeft op een vergoeding van de kosten die

<sup>14</sup> Grondprijsmonitor 2010, Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt, mei 2011, Dienst Landelijk Gebied.

<sup>15</sup> De provincie Groningen heeft per email d.d. 20.01.12 in het kader van de beantwoording van vragen van de Rekenkamer aangegeven dat het aankopen op basis van volledige schadeloosstelling een verplichting is die voortvloeit uit artikel 1 van Het Eerste protocol van Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EHRM). Dit artikel luidt: "Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van het internationale recht". De Onteigeningswet die als uitgangspunt hanteert dat alle schade ten gevolge van de eigendomsontneming volledig tot vergoeding moet komen, beantwoordt aan dit beginsel.

hij maakt om zich aan de nieuwe situatie, de situatie ná aanleg van deze infrastructuur, aan te passen.

Het onderzoek van de Rekenkamer bevestigt dat de provincie Groningen in de onderzochte grondtransacties de benodigde gronden op vrijwillige basis in eigendom heeft verkregen. Verkrijging door dwang door formele onteigening was daarbij niet aan de orde. Wel heeft de provincie in de meeste transacties, vooruitlopend op eventuele onteigening, een schadeloosstelling toegekend. De Rekenkamer heeft 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. In vier onderzochte transacties was ook aankoop van volledige bedrijven aan de orde. In drie van de vier gevallen heeft er een bedrijfsverplaatsing plaatsgevonden. Slechts in één geval was er sprake van een bedrijfsbeëindiging. De provincie maakt gebruik van taxateurs werkzaam voor de Dienst Landelijk Gebied of van externe taxateurs om de hoogte van de schadeloosstellingen te bepalen. De aankooponderhandelingen voeren de provincie en het betreffende bureau doorgaans gezamenlijk. De werkwijze daarbij is dat voorafgaand aan de fase van aankooponderhandelingen een definitief taxatierapport wordt opgesteld waarin de marktwaarde van de te verwerven gronden en/of gebouwen is bepaald.

De Rekenkamer constateert dat in enkele gevallen de provincie van deze werkwijze is afgeweken en er géén taxaties zijn verricht. In één transactie heeft de Rekenkamer kunnen vaststellen dat de betreffende gronden zijn overgedragen voor een prijs die als marktconform is aan te merken. In de andere transactie was volgens de Rekenkamer geen sprake van marktconforme prijzen. Aan de aankoop die Groningen Seaports heeft verricht voor het natuurcompensatiegebied nabij de Eemshaven liggen géén taxaties ten grondslag. Zoals in grafiek 4.1 is aangegeven, is de Rekenkamer van mening dat deze gronden niet voor een marktconforme prijs zijn verworven.

Daarnaast constateert de Rekenkamer dat GS in de meeste gevallen *niet is* afgeweken van de taxatierapporten. Slechts in één geval van bedrijfsbeëindiging is GS wel afgeweken van het taxatierapport en heeft GS een hogere schadeloosstelling voldaan dan het taxatiebedrag. Deze afwijking lag binnen een marge van 10% van de getaxeerde schadeloosstelling.

### **Uitgangspunten schadeloosstelling**

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 een vergoeding voor éénmalige bijkomende schade (bijvoorbeeld verhuiskosten, aanpassen drukwerk).

Het toekennen van de volledige schadeloosstelling op basis van de Onteigeningswet is, logischerwijs, gekoppeld aan het verkrijgen van een onteigeningstitel voor het betreffende perceel. De Rekenkamer constateert dat de provincie Groningen in de meeste onderzochte grondtransacties heeft gehandeld conform dit uitgangspunt van de Onteigeningswet. De provincie past de volledige schadeloosstelling

op onteigeningsbasis alleen toe op de gronden die onder het tracé liggen. Deze gronden vallen daarmee **binnen** de reikwijdte van een onteigeningstitel. Onderstaand praktijkvoorbeeld illustreert de juiste wijze van handelen door de provincie Groningen bij het toekennen van deze schadeloosstelling:

*Voor de aanleg van een weg heeft de provincie Groningen een agrarisch bedrijf inclusief de bijbehorende gebouwen en gronden aangekocht. De provincie heeft 25% van de gronden nodig voor het wegtracé. Deze aankoop gebeurt tegen een volledige schadeloosstelling op basis van de Onteigeningswet. De volledige schadeloosstelling kent de provincie alleen toe aan de gronden onder het geplande wegtracé die voor onteigening in aanmerking zouden komen. Het overige deel van het bedrijf met gronden koopt de provincie aan tegen de agrarische marktwaarde.*

### **Betaling niet in geld maar door grondruil**

Uit de onderzochte grondtransacties blijkt ook dat de provincie Groningen met regelmaat gebruik maakt van grondruil om de benodigde gronden te verkrijgen. In plaats van de eigenaar daarvoor te betalen geeft de provincie hem in ruil grond. De reden hiervoor is dat de betreffende agrariërs die hun bedrijf willen voortzetten vooral behoefte hebben aan grond. De provincie kan dus alleen zaken doen wanneer aan deze agrariërs geen geld maar ruilgronden in het vooruitzicht worden gesteld.

Zoals hiervoor aangegeven, hanteert de provincie een werkwijze waarbij zij voorafgaand aan de onderhandelingen de te verwerven gronden laat taxeren. Indien er sprake is van een grondruil, ligt het in de verwachting dat de provincie ook de waarde van de gronden die zij inbrengt vooraf laat taxeren. Uit het onderzoek door de Rekenkamer blijkt dat dit niet steeds gebeurt. Daardoor is niet altijd duidelijk of de waarde van de verworven gronden overeenkomt met de gronden die de provincie hiervoor inruilt. Waar dat wel duidelijk is, kan worden vastgesteld of de provincie de door haar ingebrachte ruilgrond op dezelfde wijze waardeert als de ruilgrond die zij verwerft. De Rekenkamer constateert dat dit niet altijd het geval is. In enkele onderzochte transacties is het de Rekenkamer opgevallen dat de provincie Groningen **meer** ruilgrond overdraagt dan waarop de betreffende agrariërs recht hebben. Tot welke gevolgen dit leidt, illustreert het onderstaande aan de praktijk ontleende voorbeeld:

*De provincie heeft in eerste instantie drie percelen landbouwgrond nodig voor de realisatie van een waterberging. Deze percelen kan de provincie pas verwerven op het moment dat zij de beschikking heeft over ruilgrond. Deze gelegenheid doet zich voor wanneer de provincie een naburig agrarisch bedrijf met landbouwgronden kan aankopen. Dit agrarisch bedrijf wil de provincie inzetten om de ruil met de benodigde drie percelen rond te krijgen. In deze situatie zou er sprake zijn van 'gelijk oversteken' zo blijkt uit taxatierapporten die de Dienst Landelijk Gebied in opdracht van de provincie Groningen hiervoor heeft opgesteld.*

*De opgestelde taxatierapporten gebruikt de provincie echter niet. Voorafgaand aan de ruilovereenkomst, vraagt de provincie de Dienst Landelijk Gebied enige maanden later om een actualisatie*

van de aankooprijzen. Op basis van deze geactualiseerde prijzen ruilt de provincie het door haar verworven agrarisch bedrijf in voor **twee** van de drie percelen van de agrariër. Voor het verkrijgen van de boerderij en overige opstallen op de aangeboden ruilgronden betaalt de agrariër een prijs ('toegift') die – samen met de verkochte grond – duidelijk onder de getaxeerde waarde van deze boerderij en gebouwen blijft.

Als gevolg van de grondruil heeft de agrariër 41% aan extra grond in eigendom verkregen. De Rekenkamer is van mening dat de provincie daardoor de agrariër meer schadeloos heeft gesteld dan waartoe zij wettelijk verplicht was. Door de grondruil is de agrariër er in zijn vermogenspositie aanmerkelijk op vooruit gegaan.

De provincie Groningen stelt zich op het standpunt dat in dit geval géén sprake is van een vermogensvoordeel voor de betreffende agrariër. De klei van de twee verworven percelen is namelijk door het waterschap gebruikt bij de aanleg van de waterberging. Daardoor heeft er een kostenreductie plaatsgevonden<sup>16</sup>. Dit provincie stelt zich op het standpunt dat zij het voordeel in de vorm van de kostenreductie volledig mocht toekennen aan de agrariër. Op basis van de huidige rechtspraak<sup>17</sup> stelt de Rekenkamer vast dat de provincie de kostenbesparing die met de aanwezige klei is gerealiseerd slechts voor 50% had mogen toekennen aan de agrariër en niet voor de volledige 100%. Daarnaast had de provincie het voordeel moeten berekenen door de aankooprijzen van klei te verminderen met de verwerkingskosten én de vermindering van de waarde van de percelen als gevolg van de afgravingen. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie dit laatst heeft nagelaten. Daardoor stelt de provincie het voordeel in de vorm van een kostenreductie te hoog vast<sup>18</sup>.

Ook constateert de Rekenkamer dat bij ruiltransacties vaak sprake is van zogenaamde 'kavelaanvaardingswerken'. Voordat de agrariërs de provinciale ruilgrond aanvaarden zal de provincie eerst de nodige werkzaamheden moeten verrichten. Deze werkzaamheden variëren van het herstel van de drainage, het plaatsen en herstellen van het hekwerk, het aanleggen van een insteekweg tot de aanleg van een stortplaats. In ruil hiervoor zien agrariërs op hun beurt af van meer ruilgrond, het aanleggen van bruggen en/of het instellen van beroep tegen het betreffende ruimtelijk plan. Deze afspraken, die voor buitenstaanders ondoorzichtig zijn, hebben een grote invloed op de prijsvorming en daarmee op de hoeveelheid ruilgrond die wordt ingebracht.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is **niet** gebleken dat de provincie Groningen in de betreffende cases rekening heeft gehouden met een mogelijke verbetering van de concurrentiepositie van deze agrarische bedrijven. De provincie Gronin-

<sup>16</sup> De provincie heeft hiervoor gegevens van het waterschap Hunze en Aa's overgelegd. Het gaat om de brief d.d. 24.05.12/kenmerk 12-1662 waaruit blijkt dat er 115.064 m<sup>3</sup> klei is gewonnen uit de twee percelen.

<sup>17</sup> Zie hiervoor de uitspraak van de Hoge Raad van 13 augustus 2004, zaaknummer 1403, gepubliceerd in het Nederlands Juristenblad 2005,151.

<sup>18</sup> Schriftelijke reactie provincie Groningen in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor d.d. 14.06.12.

gen heeft namelijk niet de voordelen die deze bedrijven door de extra ruilgrond hebben verkregen (zoals een verhoging van de productiecapaciteit) gecorrigeerd. Het gaat hier om een selectief voordeel. De provincie Groningen is in bepaalde gevallen ruimhartiger omgesprongen met de onteigeningsregels dan in andere gevallen en heeft daardoor de betrokken bedrijven niet allen op dezelfde manier schadeloos gesteld. Dit kan ertoe hebben geleid dat de concurrentiepositie van deze agrarische bedrijven is verbeterd ten opzichte van hun concurrenten. Uit het oogpunt van staatssteun is daardoor een risico gelopen<sup>19</sup>.

### Deelconclusie

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen geen onnodige risico's neemt bij het aankopen van gronden voor de aanleg van provinciale infrastructuur zoals wegen en kanalen. In deze gevallen koopt de provincie in een relatief laat stadium van het proces, namelijk *nadat* PS de plannen hiervoor heeft goedgekeurd en de definitieve locatie/tracé heeft bepaald, de gronden aan. De werkwijze van de provincie is dan om voorafgaand aan de onderhandelingen een onafhankelijke waardebeoordeling te laten uitvoeren en vervolgens sober aan te kopen tegen marktconforme prijzen. In incidentele gevallen verwerft de provincie extra gronden (ook buiten het plangebied). Dit met het doel om de benodigde gronden in een plangebied of onder een tracé 'vrij' te maken. Uit het onderzoek is echter gebleken dat het tijdelijk grondbezit dat de provincie gedurende de onderzoeksperiode hierdoor heeft verkregen, beperkt van omvang is. De financiële risico's hiervan zijn gering.

De Rekenkamer concludeert dat de risico's bij grondverwerving toenemen wanneer de provincie de betreffende gronden niet verwerft door middel van betaling maar door *grondruil*. In geval van grondruil is er sprake van een verwervingsproces dat minder transparant is. Dit komt in de eerste plaats doordat er over en weer toezeggingen over te verrichten werkzaamheden in natura worden gedaan die niet in geld zijn gewaardeerd. Doordat deze werkzaamheden de waarde van de grond verhogen, hebben deze afspraken een direct effect op de prijsvorming. In de tweede plaats is er weinig transparantie omdat er regelmatig sprake is van een situatie waarin *alleen* de ingebrachte ruilgronden van de 'verkopende' partij zijn getaxeerd. De werkelijke waarde van de door de provincie ingebrachte ruilgronden wordt niet getaxeerd. De Rekenkamer constateert dat de provincie in enkele gevallen ongunstig heeft geruild en genoeg heeft genomen met minder ruilgrond dan waarop zij recht heeft. Daardoor heeft de provincie in deze grondruiltransacties de betreffende agrarische bedrijven meer schadeloos gesteld dan waartoe zij verplicht is. Deze bedrijven zijn daarmee (selectief) bevoordeeld. Vanuit het oogpunt van staatssteun acht de Rekenkamer dit een risico.

De Rekenkamer stelt vast dat Groningen Seaports bij de grondverwerving voor de natuurcompensatie de waarde van deze gronden niet heeft laten taxeren, ruim heeft aangekocht en géén marktconforme prijzen heeft betaald. Groningen Seaports heeft daardoor risico's genomen bij de grondverwerving. Desalniettemin is deze grondverwerving effectief gebleken nu de (tijdelijke) inrichting van de natuurcompensatiegebieden op tijd is gerealiseerd.

<sup>19</sup> Een en ander is uitgewerkt in de Handleiding Grondtransacties en Staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese kader van het Ministerie van VROM, mei 2005.

# 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 aanwezig is bij GS en PS. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.



# De controle op grondverwerving

## 5.2

### Informatievoorziening 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 beantwoord worden waaruit deze informatie moet bestaan. De Rekenkamer gaat ervan uit dat grondverwerving plaatsvindt op basis van expliciete en stilzwijgende voorwaarden. De expliciete voorwaarden hebben betrekking op de kaders die PS 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 vertrouwelijk zijn, hoeft GS er overigens niet van te weerhouden PS hierover op hoofdlijnen in een vertrouwelijke bijeenkomst te informeren.

#### **Aankoopstrategieplan & grondexploitatie**

Uit het onderzoek blijkt dat GS voorafgaand aan de grondverwerving géén aankoopstrategieplannen vaststelt. De Rekenkamer is van mening dat GS daardoor een belangrijk hulpmiddel mist om greep te houden op grondaankopen en grondruil. Een aankoopstrategieplan kan voorkomen dat GS en PS voor voldongen feiten worden geplaagd. Een aankoopstrategieplan vormt namelijk het kader om gronden op een efficiënte wijze aan te kopen. In deze aankoopstrategieplannen kan de wijze van grondverwerving, de prijsstelling en het aankoopvolume (de te verwerven percelen) worden vastgelegd. Ook moet het aankoopstrategieplan een tijdspad bevatten waardoor vaststaat op welk moment de fase van vrijwillige verwerving eindigt en de formele onteigeningsfase start.



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, wel de kaders heeft vastgesteld. In het Handelingskader Grond heeft GS de spelregels vastgelegd voor deze 'groene' aankopen door de DLG. Hierdoor kan GS invloed uitoefenen op de aankoopstrategie en het prijsbeleid bij het aankopen en het ruilen en doorleveren van gronden aan de eindgebruikers (waaronder agrarische ondernemingen en natuurorganisaties) door DLG. 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.

Zoals hiervoor is aangegeven, hebben de onderzochte grondtransacties betrekking op aanleg van provinciale infrastructuur. Het merendeel van de verworven gronden blijft permanent eigendom van de provincie en worden onderdeel van de provinciale infrastructuur. Daardoor zijn de risico's verbonden aan deze grondtransacties beperkt. Ook is de noodzaak tot het voeren van een grondexploitatie als hulpmiddel om de waardeontwikkeling van de gronden te controleren, niet aanwezig. In dat licht vindt de Rekenkamer het begrijpelijk dat GS voor de onderzochte projecten geen grondexploitaties heeft vastgesteld.

### 5.3 Informatievoorziening PS

De Rekenkamer constateert dat GS de gronden die verworven moeten worden voor aanleg van het Westerdiepsterdallenkanaal en de wegomlegging Zuidhorn heeft verworven nádat PS haar goedkeuring heeft gegeven aan het project en het krediet hiervoor beschikbaar heeft gesteld. De gronden voor de waterberging zijn door GS verworven nadat PS groen licht heeft gegeven aan het project echter **voordat** PS het krediet hiervoor beschikbaar heeft gesteld. GS heeft iedere aankoop vooraf goedgekeurd.

Jaarlijks rapporteert GS aan PS over de voortgang van de projecten. Het gaat daarbij om een combinatie van financiële informatie (de stand van het krediet) en procesinformatie (voortgang project ten opzichte van de planning). GS informeert PS niet apart over aangelegenheden die het risicoprofiel van het project en de provincie kunnen beïnvloeden.

De grondverwerving voor de natuurcompensatie nabij de Eemshaven is verricht door de directeur van Groningen Seaports. Voordat met derden overeenkomsten worden aangegaan, dient daartoe door de bestuursorganen van Groningen Seaports een besluit te worden genomen overeenkomstig de verdeling van de bevoegdheden tussen Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en Voorzitter. Of deze besluitvorming op orde is geweest is volgens Groningen Seaports niet van

belang voor het ontstaan van rechtsbetrekkingen met derden<sup>20</sup>. Uit het onderzoek is gebleken dat het Algemeen Bestuur over de aankopen is geïnformeerd **nadat** deze gronden waren aangekocht. Daarmee is voldaan aan de informatieplicht op grond van de Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Delfzijl/Eemshaven.

### **Deelconclusie**

Over de grondverwerving voor de aanleg van de provinciale infrastructuur heeft GS, in tegenstelling tot de 'groene aankopen', geen harde afspraken gemaakt. Mede daardoor blijft de controle op deze grondverwerving beperkt tot het verstrekken van algemene voortgangsinformatie aan zowel GS als PS. De Rekenkamer constateert dat GS in enkele transacties **niet** marktconform heeft aangekocht en meer schade heeft vergoed dan waartoe zij wettelijk gehouden was maar PS hierover niet heeft geïnformeerd. De Rekenkamer concludeert dat gezien de actieve informatieplicht van GS dit wel had gemoeten.

---

<sup>20</sup> Volgens Groningen Seaports bindt ondertekening door een vertegenwoordiger van Groningen Seaports, althans van enig persoon die redelijkerwijs door de derde kan worden gezien als vertegenwoordiger hiervan, Groningen Seaports. Schriftelijke reactie Groningen Seaports per email d.d. 11.05.12 op casestudy natuurcompensatie Eemshaven.

# 6

## Conclusies en aanbevelingen

---

# Conclusies en aanbevelingen

## 6.1

### Conclusie

De Rekenkamer heeft van vier casestudygebieden in totaal elf grondverwervingen onderzocht. De belangrijkste conclusie die de Rekenkamer aan haar onderzoek verbindt, is dat de provincie Groningen bij het verwerven van gronden voor de aanleg van provinciale infrastructuur zoals wegen en kanalen doorgaans geen onnodige risico's neemt. Dit neemt niet weg dat in incidentele gevallen van **grondruil** er risicovolle situaties zijn opgetreden. De Rekenkamer constateert dat de provinciale bereidheid om meer risico's te nemen bij het verwerven van gronden toeneemt wanneer er sprake is van een ruimtelijk project met een groot maatschappelijk belang dat voor een harde deadline gerealiseerd moet zijn.

#### **Doelen grondverwerving**

De provincie Groningen verwerft gronden om haar ruimtelijke taken uit te voeren. Daarbij betreft het meestal de aanleg en/of verbetering van provinciale infrastructuur. Bij deze projecten is zowel de maatschappelijke druk als de tijdsdruk hoog. De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen dit goed ondervangt door het onteigeningsinstrument tijdig in te zetten. Dit vergroot de kans dat deze projecten zonder vertraging gerealiseerd kunnen worden doordat de (formele) onteigening binnen de hiervoor gestelde termijn kan worden afgewikkeld.

#### **Geen onnodige risico's bij grondaankopen**

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen geen onnodige risico's neemt bij het aankopen van gronden voor de aanleg van provinciale infrastructuur zoals wegen en kanalen. In deze gevallen koopt de provincie in een relatief laat stadium van het proces, namelijk **nadat** PS de plannen hiervoor heeft goedgekeurd en de definitieve locatie/tracé heeft bepaald, de gronden aan. De werkwijze van de provincie is dan om voorafgaand aan de onderhandelingen een onafhankelijke waardebeoordeling te laten uitvoeren en vervolgens sober aan te kopen tegen marktconforme prijzen. In incidentele gevallen verwerft de provincie extra gronden (ook buiten het plangebied). Dit met het doel om de benodigde gronden in het plangebied of onder het tracé 'vrij' te maken. Uit het onderzoek is echter gebleken dat het tijdelijk grondbezit dat de provincie gedurende de onderzoeksperiode hierdoor heeft verkregen, beperkt van omvang is. De financiële risico's hiervan zijn daarmee ook gering.

#### **Grondruiltransacties risicovoller**

De Rekenkamer concludeert dat de risico's bij grondverwerving toenemen wanneer de provincie de betreffende gronden niet verwerft door middel van betaling maar door **grondruil**. In geval van grondruil is er sprake van een verwervingsproces dat minder transparant is. Dit komt in de eerste plaats doordat er over en weer toezeggingen over te verrichten werkzaamheden in natura worden gedaan die niet in geld zijn gewaardeerd. Doordat deze werkzaamheden de waarde van de grond verhogen, hebben deze afspraken een direct effect op de prijsvorming. In de tweede plaats is er weinig transparantie omdat er regelmatig sprake is van een

situatie waarin *alleen* de ingebrachte ruilgronden van de ‘verkopende’ partij zijn getaxeerd. De werkelijke waarde van de door de provincie ingebrachte ruilgronden wordt niet getaxeerd. De Rekenkamer constateert dat de provincie in enkele gevallen ongunstig heeft geruild en genoeg heeft genomen met minder ruilgrond dan waarop zij recht heeft. Daardoor heeft de provincie in deze grondruiltransacties de betreffende agrarische bedrijven meer schadeloos gesteld dan waartoe zij verplicht is. Deze bedrijven zijn daarmee (selectief) bevoordeeld. Vanuit het oogpunt van staatssteun acht de Rekenkamer dit een risico.

### **Werkwijze Groningen Seaports**

De Rekenkamer stelt vast dat Groningen Seaports bij de grondvererving voor de natuurcompensatie de waarde van deze gronden *niet* heeft laten taxeren, ruim heeft aangekocht en géén marktconforme prijzen heeft betaald. Groningen Seaports heeft daardoor risico’s genomen bij de grondvererving. Desalniettemin is deze grondvererving effectief gebleken nu de (tijdelijke) inrichting van de natuurcompensatiegebieden op tijd is gerealiseerd.

### **Informatievoorziening GS-PS**

Over de grondvererving voor de aanleg van de provinciale infrastructuur heeft GS, in tegenstelling tot de ‘groene aankopen’, geen harde afspraken gemaakt. Mede daardoor blijft de controle op deze grondvererving beperkt tot het verstrekken van algemene voortgangsinformatie aan zowel GS als PS. De Rekenkamer constateert dat GS in enkele transacties *niet* marktconform heeft aangekocht en meer schade heeft vergoed dan waartoe zij wettelijk gehouden was maar PS hierover niet heeft geïnformeerd. De Rekenkamer concludeert dat gezien de actieve informatieplicht van GS dit wel had moeten.

## **6.2**

### **Aanbevelingen**

De Rekenkamer ziet als belangrijkste aanbeveling voor Gedeputeerde Staten dat zij bij grondvererving vooraf kaders stelt waarin de spelregels voor het verwerven van gronden (door middel van aankoop én grondruil) voor de aanleg van provinciale infrastructuur duidelijk zijn vastgelegd. De Rekenkamer heeft een aantal concrete aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten geformuleerd. Voor Gedeputeerde Staten zijn dit de volgende aanbevelingen:

1. Stelvoorafgaand aan de grondvererving per project een aankoopstrategieplan vast. In een aankoopstrategieplan moeten de wijze van grondvererving, de (maximale) prijsstelling en het aankoopvolume (de te verwerven percelen) zijn vastgelegd. Ook moet het aankoopstrategieplan een tijdspad bevatten waardoor vaststaat op welke moment de fase van vrijwillige verwerving eindigt en de formele onteigeningsfase start. Laat u periodiek informeren over de voortgang ervan. Dit opdat beoordeeld kan worden of de grondvererving een vertragende en/of kostenverhogende factor is voor de realisatie van het ruimtelijk project;
2. Houd bij het toekennen van de volledige schadeloosstelling in het kader van rechtsgelijkheid vast aan het principe dat bedrijven géén vermogensvoordeel uit grondtransacties mogen ontvangen. Laat marktconform verwerven waarbij de prijs die marktpartijen gemiddeld voor de gronden betalen een belangrijke leidraad is. Zie erop toe dat altijd voorafgaand aan de aankooponderhandelingen de waarde van de te verwerven gronden en/of

- gebouwen én van de door de provincie ingebrachte ruilgronden definitief zijn vastgesteld door onafhankelijke deskundigen. Dit leidt tot meer transparantie bij grondruil en kan voorkomen dat de provincie het risico loopt dat de betreffende grondtransacties worden aangemerkt als staatssteun;
3. 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;
  4. 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 schadeloosstelling, langdurige procedures, wisselen van uitvoerders, onzorgvuldige omgang met gemaakte afspraken, het negeren van emoties en ondeskundigheid van de uitvoerder.

De Rekenkamer ziet als belangrijkste aanbeveling voor Provinciale Staten dat zij zich meer laten informeren over het deelproces van grondverwerving waardoor zij hun controlerende en kaderstellende taak beter kunnen vervullen. In concreto beveelt de Rekenkamer het volgende aan:

- A. 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 schadeloosstellen dan wettelijk verplicht, verwerven bij voldoende planzekerheid);
- B. Dring erop aan dat GS voorafgaand aan de grondverwerving van ieder ruimtelijk project een aankoopstrategieplan vaststelt;
- C. Wanneer u periodiek wordt geïnformeerd over de voortgang van een ruimtelijk project, laat u dan ook specifiek informeren over het deelproces van grondverwerving.

# 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 Groningen gevraagd of GS de conclusies en aanbevelingen kan onderschrijven. GS Groningen hebben hun reactie op 13 september 2012 toegestuurd; deze is hieronder integraal weergegeven. In haar reactie verwijst GS Groningen naar de bestuurlijke reactie die de Rekenkamer op 30 augustus 2012 heeft ontvangen van de directie van Groningen Seaports; ook deze is hieronder in paragraaf 7.2 integraal weergegeven. Het hoofdstuk sluit met een nawoord van de Rekenkamer.*

# Bestuurlijke reactie en nawoord Noordelijke Rekenkamer

## 7.1

### Bestuurlijke reactie GS Groningen

“De Noordelijke Rekenkamer heeft vanaf eind 2011 onderzoek verricht naar de grondtransacties van de drie noordelijke provincies over de bestuursperiode van 2007 tot en met 2010 en geïnventariseerd welke spelregels de provincie Groningen daarbij hanteert. De resultaten van dit onderzoek zijn weergegeven in uw concept eindrapport: “Naar een transparante grondverwerving”.

De Rekenkamer wil de centrale vraag beantwoorden of de provincie Groningen erin is geslaagd om op een doelmatige en doeltreffende wijze de gronden te verwerven die voor het realiseren van de gebiedsdoelstellingen nodig zijn. Doelmatig en doeltreffend betekent volgens u tevens dat de provincie bij het verwerven van gronden geen onnodig risico heeft genomen. Voor het beantwoorden van deze vraag heeft diepgaand onderzoek naar grondtransacties plaatsgevonden. Om de bijdrage van de grondverwerving aan de realisatie van provinciale gebiedsdoelstellingen vast te kunnen stellen, heeft de Rekenkamer onderzoek verricht naar grondtransacties in vier casestudygebieden. In totaal heeft de Rekenkamer elf grondtransacties beoordeeld. Deze grondtransacties zijn behalve aan de geldende wet- en regelgeving getoetst aan een door u opgesteld normenkader, namelijk: marktconforme prijs, soberheid aankoopvolume en een schadeloosstelling conform wet- en regelgeving.

Tevens heeft onderzoek plaatsgevonden naar de aankoop van grond ten behoeve van de natuurcompensatie nabij de Eemshaven. Deze grond is niet door de provincie Groningen verworven maar door Groningen Seaports (GSP).

Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om op hoofdlijnen te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit uw rapport. De provincie heeft ambtelijk in juni 2012 gereageerd op uw concept Nota van bevindingen. Gelet op de juridische en bestuurlijke verhouding tussen ons college en GSP, zal een bestuurlijke reactie op de grondverwerving door GSP separaat naar u verzonden worden door GSP zelf.

#### **Casestudygebieden**

In uw rapport constateert u met betrekking tot de realisatie van het genoemde waterbergingsgebied dat de grondverwerving relatief duur was. Voor de waterberging heeft dit ertoe geleid, dat de eerste fase van het waterbergingsgebied, waarvoor de betreffende gronden zijn verworven eind 2011 kon worden gerealiseerd. De oorspronkelijke planning was echter gericht op realisatie eind 2010. De vertraging in realisatie van het waterbergingsgebied is naar onze mening niet veroorzaakt door de kosten van de grondverwerving, maar door het feit dat de waterberging niet binnen het oorspronkelijk aangewezen gebied kon worden gerealiseerd. Hierdoor moest een alternatieve locatie worden gezocht. Bovendien hebben wij aanzienlijke weerstand uit het gebied ondervonden, hetgeen heeft geleid tot vertraging in het proces.



Wat betreft uw constatering dat de gronden voor waterberging door ons zijn verworven voordat Provinciale Staten het krediet hiervoor beschikbaar hebben gesteld, merken wij op, dat wij deze verwerving van gronden hebben gefinancierd uit een bestaand budget voor waterberging. Wij hebben begrip voor uw conclusie dat de gronden voor het bergingsgebied relatief duur zijn verworven, door aankoop of grondruil. Wij realiseren ons echter ook terdege dat stagnatie in het proces kostenverhogend werkt of kan leiden tot ongewenste maatschappelijke neven-effecten. Uw constatering dient naar onze stellige overtuiging daarom wel te worden geplaatst binnen de context van de aanleg van het waterbergingsgebied. U constateert terecht dat de maatschappelijke druk om gronden te verwerven groot was. Verwerving van grond op minnelijke basis had onze voorkeur boven onteigening. Snelheid van handelen was geboden om het waterbergingsgebied te kunnen realiseren en de veiligheid van burgers tegen wateroverlast te waarborgen. Graag merken wij nog op dat het bergingsgebied juist op tijd was ingericht om te kunnen worden ingezet in de periode met ernstige wateroverlast, namelijk begin januari 2012.

Bij infrastructurele projecten wordt in verreweg de meeste gevallen grond verworven op basis van minnelijke aankoop (op basis van onteigeningsvergoedingen). De onderhandelingen starten doorgaans nadat Provinciale Staten een realisatiebesluit hebben genomen en daarmee de benodigde financiële middelen beschikbaar hebben gesteld. Hierbij hanteren wij als uitgangspunt dat marktconform, sober en doelmatig wordt aangekocht, waarbij de risico's zo klein mogelijk worden gehouden. U concludeert terecht dat de grond voor de onderzochte infra-projecten overwegend op deze basis is verworven.

Opgemerkt moet worden dat in een aantal gevallen vanwege het ambitieniveau en de complexiteit van de projecten de druk op de grondverwerving groot is geweest. Hierdoor kan er een spanningsveld ontstaan in onze rol van publiek ontwikkelaar, tussen enerzijds de snelheid van handelen, om bijvoorbeeld subsidies veilig te stellen en anderzijds de beheersing van kosten en financiële risico's.

Wij onderschrijven de conclusie dat het tijdig inzetten van het onteigeningsinstrument de kans vergroot dat projecten zonder vertraging gerealiseerd kunnen worden. Het beleid is er de laatste jaren op gericht dit instrument zo snel als mogelijk in te zetten. Wij worden als bestuur geïnformeerd wanneer na een periode van minnelijke verwerving (circa 6 maanden) geen resultaat is bereikt en deswege ambtelijk wordt voorgesteld het instrument onteigening in te zetten. In dit geval worden Gedeputeerde Staten, of in een voorkomend geval Provinciale Staten (afhankelijk van de onteigeningstitel) verzocht om het besluit te nemen de Kroon te verzoeken de benodigde perceelsgedeelten ter onteigening aan te wijzen. Als wij dit besluit nemen worden hierover Provinciale Staten ook geïnformeerd. Hierbij wordt tevens aangegeven welke resultaten zijn geboekt en in hoeverre het beschikbaar gestelde budget toereikend is.

### **Conclusies**

De Rekenkamer verbindt aan haar onderzoek de conclusie dat de provincie Groningen bij het verwerven van gronden voor de aanleg van provinciale infrastructuur zoals wegen en kanalen doorgaans geen onnodige risico's neemt. U geeft aan dat in incidentele gevallen van grondruil er risicovolle situaties zijn opgetreden. U constateert dat de provinciale bereidheid om meer risico's te nemen bij het verwerven van gronden toeneemt wanneer er sprake is van een ruimtelijk project met een groot maatschappelijk belang dat voor een harde deadline gerealiseerd

moet zijn en dat wij dit goed ondervangen door het onteigeningsinstrument tijdig in te zetten. Deze conclusies onderschrijven wij.

De Rekenkamer constateert dat wij in enkele transacties niet marktconform hebben aangekocht en meer schade hebben vergoed dan waartoe wij wettelijk gehouden waren. Om te bepalen of er sprake is van een marktconforme prijsstelling, heeft u aansluiting gezocht bij de gemiddelde grondprijzen die marktpartijen in de betreffende periode hebben betaald. Hiervoor hebt u gebruik gemaakt van de grondprijzmonitor van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Deze maakt echter geen verschil tussen de grondprijzen in de diverse regio's in de provincie Groningen. De dagelijkse praktijk van grondverwerving leert echter dat er wel degelijk (grote) verschillen zijn tussen de grondprijzen in de diverse regio's in de provincie Groningen. De taxaties van de door ons ingezette onafhankelijke taxateurs zijn hierop gebaseerd.

Over de grondverwerving voor de aanleg van de provinciale infrastructuur hebben wij naar uw mening, in tegenstelling tot de 'groene aankopen', geen harde afspraken gemaakt. Mede daardoor blijft de controle volgens u op deze grondverwerving beperkt tot het verstrekken van algemene voortgangsinformatie aan zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten. Deze conclusie verdient naar onze mening enige nuance. In tegenstelling tot hetgeen u concludeert, rapporteren wij driemaandelijks aan Provinciale Staten over de voortgang van infrastructurele projecten. In deze voortgangsrapportage worden vertragingen, financiële afwijkingen en risico's gemeld, ook die van de grondverwerving, die in bijna alle gevallen deel uitmaakt van een infrastructureel project. Bij dreigende overschrijding van het projectbudget wordt daarvan melding gemaakt aan Provinciale Staten.

### **Aanbevelingen**

In het rapport doet u een aantal aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten. Als eerste stelt u dat voorafgaand aan de grondverwerving per project een aankoopstrategieplan vastgesteld dient te worden. Onze organisatie is medio 2011 begonnen met het opstellen van aankoopstrategieplannen voor infrastructurele werken waarin onder andere wordt ingegaan op de risico's, planning en inzet van instrumenten. Deze worden nog niet door Gedeputeerde Staten vastgesteld, dit zal in 2013 een vast onderdeel worden van onze werkwijze.

De Rekenkamer ziet als belangrijkste aanbeveling voor Gedeputeerde Staten dat zij bij grondverwerving vooraf kaders stellen waarin de spelregels voor het verwerven van gronden (door middel van aankoop én grondruil) voor de aanleg van provinciale infrastructuur duidelijk zijn vastgelegd. Wij hebben deze spelregels grotendeels vastgelegd in een aantal beleidsdocumenten. In de nog op te stellen Nota grondbeleid zullen de spelregels verder worden samengebracht, uitgewerkt en aangescherpt, zodat de kaders duidelijk zijn vastgelegd.

Bij het toekennen van de volledige schadeloosstelling in het kader van rechtsgelijkheid mogen bedrijven géén vermogensvoordeel uit grondtransacties ontvangen, met name niet om te voorkomen dat de Europese regels inzake staatssteunverlening aan bedrijven worden geschonden. U constateert terecht dat altijd voorafgaand aan de aankooponderhandelingen de waarde van de te verwerven gronden en/of gebouwen én van de door de provincie ingebrachte ruilgronden definitief zijn vastgesteld door onafhankelijke deskundigen. Hier zien we in onze huidige werkwijze terdege op toe. Op grond van uw aanbeveling zullen wij dit

nader gaan borgen en op een sluitende wijze opnemen als een vast onderdeel in ons beleid bij het verwerven van gronden.

Tevens stelt u dat Provinciale Staten actief en tijdig geïnformeerd dienen te worden (eventueel op basis van vertrouwelijkheid) 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. Wij menen dat thans adequaat te doen. Momenteel verstrekken wij rapportages aan Provinciale Staten over de voortgang van de infrastructurele werken. Wij menen dat hiermee in een adequate informatievoorziening is voorzien.

De Rekenkamer ziet als belangrijkste aanbeveling voor Provinciale Staten dat zij zich meer laten informeren over het deelproces van grondverwerving waardoor zij hun controlerende en kaderstellende taak beter kunnen vervullen. Wij willen Provinciale Staten de mogelijkheid bieden om hun kaderstellende en controlerende rol waar te maken, door de Staten actief en tijdig over financiële tegenvallers in de grondverwerving te informeren, over nieuwe risico's en het eventueel verschuiven van de realisatiedatum van het project als gevolg van de stagnatie in de grondverwerving.

Wij onderschrijven uw aanbeveling dat wij er nog stringenter dan tot nu toe op moeten toezien, dat bedrijven géén vermogensvoordeel uit grondtransacties mogen ontvangen, indien dat in strijd zou zijn met de Europese regels inzake Staatsteunverlening. In de komende Nota grondbeleid zullen wij dit aspect, zoals wij dat al eerder deden voor besluiten tot subsidieverlening, nadrukkelijk vastleggen.

Als laatste beveelt u aan om als bestuur actief betrokken te blijven bij het proces van grondverwerving. Wij hebben medio 2012 opdracht gegeven tot het opstellen van een ontwerp Nota grondbeleid. In deze Nota zal het gehele proces van grondverwerving worden beschreven en zullen de rollen en bevoegdheden van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie binnen het provinciale grondbeleid expliciet uiteen gezet worden. Deze Nota zal naar verwachting in het begin van 2013 gereed zijn en aan Provinciale Staten worden voorgelegd."

## 7.2

### Bestuurlijke reactie Groningen Seaports

"De Noordelijke Rekenkamer stelt vast dat Groningen Seaports bij de grondverwerving voor de natuurcompensatie de waarde van deze gronden niet heeft laten taxeren, ruim heeft aangekocht en geen marktconforme prijzen heeft betaald. Desalniettemin is deze grondverwerving effectief gebleken aldus de Rekenkamer, nu de (tijdelijke) inrichting van de natuurcompensatiegebieden op tijd is gerealiseerd.

Door het toenmalige Ministerie van LNV, het bevoegd gezag daar waar het de natuurcompensatie betrof, was de eis gesteld dat de bouw van de centrales van NUON en Essent/RWE pas mocht beginnen als het natuurcompensatiepakket volledig was gerealiseerd. De realisatiedruk uit oogpunt van maatschappelijk belang en werkgelegenheid was daardoor enorm. LTO Noord had er bovendien op aangedrongen om in een keer een totaalcompensatieplan te realiseren voor

alle, ook toekomstige, bedrijfsvestigingen in de Oostlob van de Eemshaven. Dit voorkomt dat bij een volgende bedrijfsvestiging in dat deel van de haven opnieuw onrust ontstaat bij grondeigenaren cq scheidt meteen duidelijkheid voor de boeren waar ze aan toe zijn op het ruimtelijke vlak.

Er is toen gekozen voor de door de Rekenkamer geconstateerde aanpak. De enorme tijdsdruk die op realisatie van de natuurcompensatie lag maakte een ontegeningsprocedure, die te lang zou duren, bij voorbaat onbruikbaar. Er is bewust ruim aangekocht zodat ruilgrond beschikbaar kwam om in te brengen in de afspraken met de verkopende grondeigenaren. Het te realiseren natuurcompensatiegebied lag bovendien parallel aan de kustlijn over meerdere percelen heen. De grondeigenaren wilden geen deelpercelen verkopen overeenkomend met de grenzen van het toekomstige natuurcompensatiegebied. Door hele bedrijven te kopen kwam dus ruilgrond beschikbaar buiten het natuurcompensatiegebied. Van die ruilgrond is ook gebruik gemaakt om met de grondeigenaren tot overeenstemming te komen. Dat wij door deze aanpak tijdig tot inrichting van de natuurcompensatiegebieden zijn gekomen is bevestigd door Natuurmonumenten Noord Nederland. Bij de overdracht van het beheer en onderhoud aan deze natuurorganisatie kregen we van hen het zogeheten “groene hart”, een ereteken voor bijzondere prestaties ten bate van de natuurontwikkeling in Noord Nederland.”

De Rekenkamer is verheugd over het feit dat de provincie Groningen de conclusies van het rapport grotendeels onderschrijft en aangeeft de aanbevelingen te gaan uitvoeren. De Rekenkamer vindt het een zeer positieve ontwikkeling dat de provincie er nog stringenter dan tot nu toe op gaat toezien dat bedrijven géén vermogensvoordeel uit grondtransacties mogen ontvangen. De Rekenkamer hoopt dat ook Groningen Seaports in navolging van de provincie Groningen een stringent grondbeleid zal gaan voeren. Dit geldt met name voor de aanbeveling te voorkomen dat bedrijven een vermogensvoordeel uit grondtransacties ontvangen. Tegelijkertijd constateert de Rekenkamer dat er op een aantal punten verschil in inzicht bestaat. Dit verschil heeft volgens de Rekenkamer vooral te maken met een verschil in waardering van de feiten, zodat zij er belang aan hecht op een aantal punten een korte toelichting te geven.

#### ***Beoordeling marktconformiteit grondprijzen***

In het rapport concludeert de Rekenkamer dat de provincie voor de gronden voor de waterberging geen marktconforme prijzen heeft betaald. De provincie onderschrijft deze conclusie niet en is van mening dat de Rekenkamer bij de beoordeling hiervan ten onrechte geen rekening heeft gehouden met (grote) regionale prijsverschillen. Deze regionale prijsverschillen liggen volgens de provincie wel ten grondslag aan taxaties die de provincie voorafgaand aan de grondverwerving laat uitvoeren. De Rekenkamer deelt deze mening niet. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de onderliggende taxatierapporten waarna de provincie verwijst, uitgaan van lagere grondprijzen dan die de Rekenkamer hanteert. Dat er uiteindelijk geen marktconforme prijzen zijn betaald, komt doordat GS is afgeweken van deze taxatierapporten.

#### ***Adequate informatievoorziening PS***

Verder merkt de provincie op dat zij naar haar mening de leden van PS wel adequaat informeert over (risico's van) grondverwerving. De Rekenkamer, bekend met de provinciale voortgangsrapportages, meent dat er op dit punt nog winst is te behalen. Deze winst bestaat daaruit dat GS de leden van PS ook informeert over relatief dure en/of omvangrijke grondverwervingen.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen van het provinciale grondbeleid met belangstelling blijven volgen.

## Bijlagen

---

## Bijlage 1 Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GREX	Grondexploitatie
GSP	Groningen Seaports
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
PMJP	Provinciaal Meerjarenplan
PS	Provinciale Staten
SBB	Staatsbosbeheer
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

## Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

### Onderzoeksaanpak

De Rekenkamer heeft de centrale vraag beantwoord of de provincie Groningen erin is geslaagd om op een doelmatige en doeltreffende wijze de gronden te verwerven die voor het realiseren van de gebiedsdoelstellingen nodig 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 Groningen 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 Groningen 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 Groningen zelf heeft verricht ook de grondtransacties meegenomen die DLG/BBL in opdracht van de provincie Groningen heeft verricht. Daarnaast zijn de grondtransacties van de ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad en Delfzijl, Fivelpoort en het Havenschap Delfzijl/Eemshaven waarin de provincie Groningen participeert c.q. deelneemt in dit 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 clusteringen 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 Groningen vijf interessante casestudygebieden zijn aan te wijzen. Deze casestudygebieden betreffen de realisatie van de provinciale doelen infra, water en natuur. 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 en taxateurs).

## 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, pagina 36
- 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' van 1 januari 2008
- 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 GRONINGEN

- Aansturingsprotocol DLG/BBL d.d. 18.12.06
- Actualisatie evaluatie collegeprogramma 2007-2011, pagina's 36–37
- Brief van GS aan Statencommissie Ruimte, Water en Groen nummer 2001–15088/40/A.19, RNN d.d. 04.10.01 betreffende de aanvullende notitie grondbeleid
- Brief van GS aan PS nummer 2004-22.082/40/A.13, FC d.d. 01.10.04 betreffende de actualisatie van de paragraaf weerstandsvermogen 2005
- Brief GS aan PS over het onderzoek weerstandsvermogen 2004 d.d. 03.06.04
- Brief van GS aan lid PS betreffende grondspeculaties in Meerstad, briefnummer 2011-19.878/17extra/A.3/RP d.d. 03.05.11
- Brief GS aan PS betreffende de stand van zaken overleg herijking en decentralisatie EHS, briefnummer 2011-33.371/29/A.36, LGW d.d. 19.07.11
- Brief GS aan PS betreffende governance deelnemingen, briefnummer 2011–33.375/29/A.34, EZP d.d. 22.07.11
- Brief GS aan PS over de strategische grondaankoop N33 briefnummer 2009–25.192/18/A.16, WE d.d. 28.04.09
- Brief GS aan PS over de strategische grondaankoop N361 briefnummer 2008–68.502/50/A.16, WE d.d. 10.02.09

- Brief GS aan PS betreffende de grondaankopen N370, nummer 2005-21.084/44/A.13, WE d.d. 07.11.05
- Financiële jaarstukken provincie Groningen over de periode 2007 tot en met 2011;
- Handelingskader Grond vastgesteld door GS d.d. 05.12.06
- Mandaatbesluit van GS d.d. 27.03.07 en ondermandaatbesluit van GS d.d. 11.06.07
- Prestatieovereenkomst 2010 provincie Groningen - DLG
- Rapport van bevindingen weerstandsvermogen 2009 provincie Groningen van Ernst & Young d.d. 16.12.10
- Taxatierapporten van beëdigde rentmeesters en taxateurs onroerende zaken;
- Uittreksels Handelsregister Kamer van Koophandel
- Vaststelling PO 2009 waarin het mandaat voor aankopen is verhoogd naar € 1 miljoen
- Verslag commissie Omgeving en Milieu d.d. 12.09.07, pagina 14-15
- Voortgangsbrief grondbeleid van GS aan PS d.d. 14.12.10 briefnummer 2010-65.971/50/A.30, OMB/PB
- Reactie LTO op grondverwerving ontwikkeling Blauwestad d.d. 07.10.10
- Voordracht van GS aan PS betreffende de N366 d.d. 30.01.09 nummer 1/2009
- Verslag van de vergadering van de Statencommissie Bestuur en Financiën d.d. 01.10.06
- Verslag inzake de grondverwerving Meerstad Groningen van prof. Ir. H. de Jonge en dr. mr. C.D. Schaap van oktober 2006

#### **RUITEN AA/ INRICHTING EHS WESTERWOLDE**

- Eindversie inrichtingsplan EHS Westerwolde van DLG van september 2002
- Informatie project Ruiten Aa ontleend aan de website van DLG
- Ontwerpplan Herziening Gebiedsplan Groningen, Aanpassen EHS begrenzingen in deelgebieden Jipsinghuizen en Sellingen/ter Borg vastgesteld door GS d.d. 26.06.07

#### **WESTERDIEPSTERDALLENKANAAL**

- Besluiten GS betreffende de planvoorbereiding en subsidieverlening van het project Vaarverbindingen Zuidlaardermeer-Oost Groningen in de periode 2001-2003
- Besluit GS d.d. 13.02.07, nummer 2007-52706
- Besluit GS d.d. 25.04.07, nummer 2007-08367
- Besluit GS d.d. 21.02.07, nummer 2007-03467
- Brief GS aan PS nummer 2006-03650/14/A.8, BW d.d. 06.04.06 betreffende de stand van zaken per 1 januari 2006
- Brief GS aan PS nummer 2007-22.302/28, BW d.d. 10.07.07 betreffende de stand van zaken per 1 januari 2007
- Eindrapportage Recreatie en Toerisme gemeente Veendam, van De Ommelander Rekenkamer d.d. 11.01.08
- Vastgesteld bestemmingsplan 'Uitbreiding Langeboschemeer' d.d. 28.03.11
- Voordracht van GS aan PS voor het beschikbaar stellen van aanvullend krediet voor de uitvoering van het project 'Van Turfvaart naar Toervaart' (Vaarverbindingen Zuidlaardermeer- Oost Groningen) nummer 22/2007, d.d. 20.09.07

#### **WATERBERGING BENEDENLOOP WESTERWOLDSCH E AA/HAMDIJK**

- Advies betreffende de schadeloosstelling volgens de Onteigeningswet van een complex landbouwgronden van Noordelijke Rentmeesters B.V. d.d. 26.04.07
- Afsprakendocument Robuuste Verbindingen 2004-2018
- Besluit GS d.d. 14.04.04 nummer A31
- Brief van GS aan PS briefnummer 2007-32.295/36/a.43, LGW d.d. 07.09.07

- Brief van GS aan PS briefnummer 2009-29.693/21/A.16, LGW d.d. 19.05.09
- Brief waterschap Hunze en Aa's d.d. 24.05.12/kenmerk 12-1662
- Notitie 'Benedenloop Westerwoldsche Aa/Hamdijk: mogelijke invulling peervariant' van de provincie Groningen, niet gedateerd
- Verslag van de Statencommissie Omgeving & Milieu d.d. 12.09.07
- Verslagen van de vergadering van de Statencommissie Omgeving & Milieu d.d. 15.10.08 en d.d. 29.10.08

#### **WEGOMLEGGING ZUIDHORN**

- Aanvulling 2 MER Wegomlegging Zuidhorn d.d. 04.12.07, rapportnummer 110621/CE7/V2/000164 opgesteld door Arcadis in opdracht van de provincie Groningen
- Brief GS aan PS d.d. 16.12.08 briefnummer 2008-70.2335/51/A.11, BW
- Brief GS aan PS d.d. 02.03.11 briefnummer 2011-09204/9/A.15, RP zaaknummer 31056
- PS besluitenlijst nummer 77, onderdeel 3
- Besluit GS nummer 2009-18786
- Besluit GS nummer 2010-003307/5/B.7
- Geactualiseerde raming grondverwerving begin 2012.
- Startnotitie wegomlegging Zuidhorn d.d. 01.04.05, rapportnummer 110621/CE5/OG4/00164 opgesteld door Arcadis in opdracht van de provincie Groningen

#### **NATUURCOMPENSATIE EEMSHAVEN**

- Bestuursakkoord Eemsdelta van juni 2008
- Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Delfzijl/Eemshaven van januari 1990
- Jaarverslagen en winst- en verliesrekeningen Groningen Seaports over de periode 2007 tot en met 2010
- Voordracht van GS aan PS inzake de wijziging bestuursstructuur Groningen Seaports nummer 14/2009, d.d. 21.04.09

#### **Interviews periode maart-april 2012**

- De heer P.F. Bentum, taxateur
- De heer ing. S. de Boer, werkzaam bij Groningen Seaports
- De heer J. Bos, manager grote projecten gemeente Zuidhorn
- De heer mr. P. van der Burgh, senior beleidsmedewerker/juridisch controller provincie Groningen
- De heer drs. W.J. Groenendijk teamleider team Grondzaken provincie Overijssel
- De heer J. Koopmans, afdelingshoofd omgevingsbeleid/projectbureau provincie Groningen
- De heer B. Koster, projectleider provincie Groningen
- De heer M. Post, Programmaleiding Landelijk Gebied provincie Groningen
- De heer H. Post, directeur van Groningen Seaports
- De heer H. Wolf, projectleider EHS provincie Groningen
- De heer ing. J. Poel, coördinator beleid en grondzaken provincie Groningen
- De heer H. Rietman, beleidsadviseur afdeling economische zaken provincie Groningen
- De heer ing. G. te Rijdt, projectmanager provincie Groningen
- De heer E. Roels, senior beleidsmedewerker/projectleider waterberging provincie Groningen
- De heren Steenge van maatschap Steenge
- De heer H. Wubs, Teamhoofd Grondzaken Noord van de Dienst Landelijk Gebied

# 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 worden 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 worden 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 verrichte transacties. Doelstelling is de praktijk van het grondbeleid te onderzoeken. In dat kader zijn enkele transacties voor de nadere analyse buiten beschouwing gelaten. Bij één transactie heeft de Staat de N46 (Eemshavenweg) overgedragen aan de provincie Groningen. Hiermee heeft de Staat in één transactie 112 wegpercelen met een oppervlakte van ruim 189 hectare overgedragen aan de provincie. 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. Deze transactie is derhalve in de vervolganalyse buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde deed zich voor bij twee transacties tussen de provincie Groningen en het Waterschap. Het gaat hierbij om de overdracht van de oevers van het Eemskanaal, waarbij 79 percelen met een totale oppervlakte van ruim 54 hectare zijn overgedragen en de overdracht van de oevers van het Winschoterdiep, waarbij 163 percelen met een totale oppervlakte van ruim 97 hectare zijn overgedragen. Ook deze transacties zijn in de verdere analyse niet meegenomen.



## 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 Groningen:

- Ruiten Aa/Westerwolde
- Wegomlegging Zuidhorn
- Eemshaven
- Westerdiepsterdallenkanaal
- Waterberging Benedenloop westerwoldsche Aa/Hamdijk

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

## Tabellen voor rapportage

De grondmarktactiviteiten zijn 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. Onder meer de volgende tabellen zijn opgemaakt:

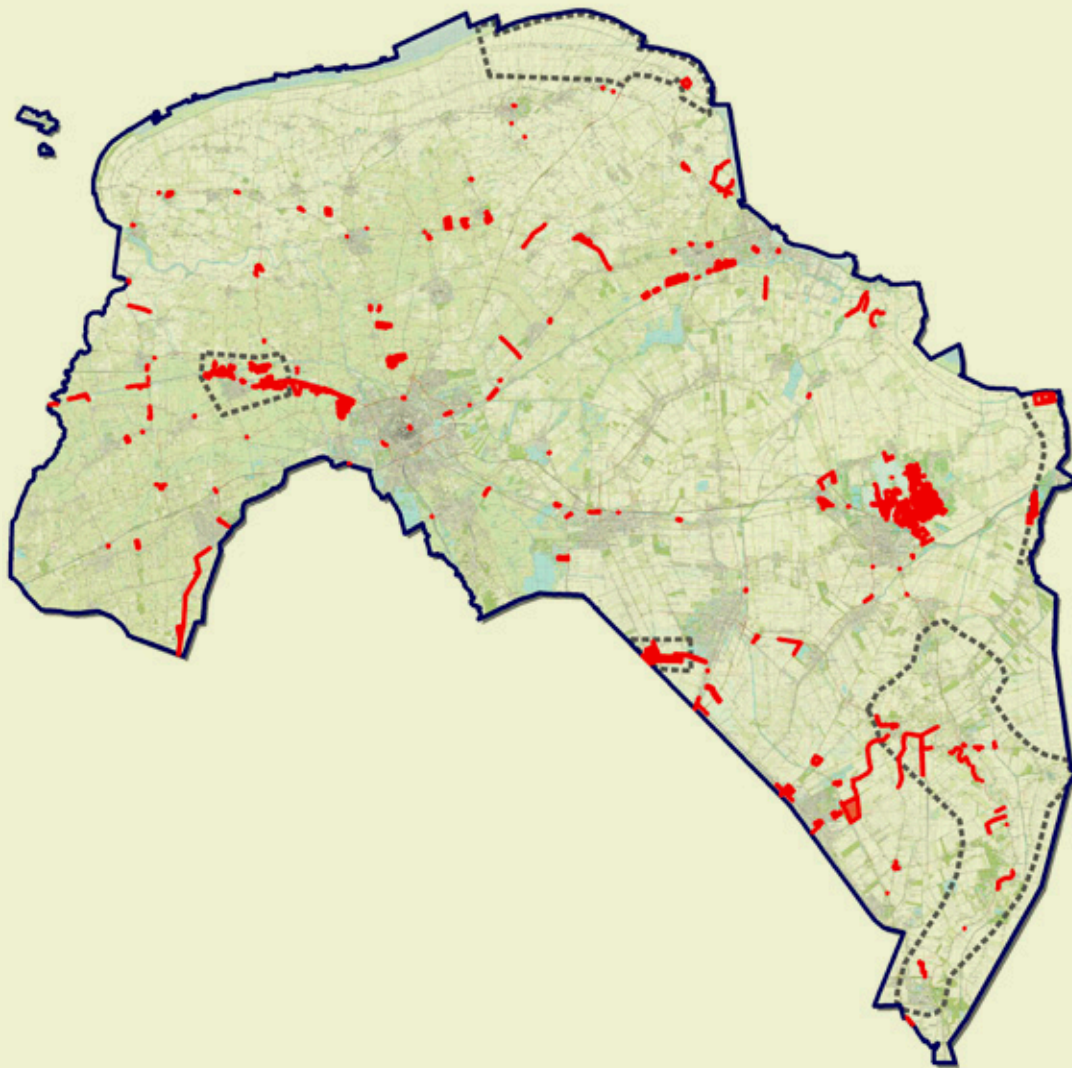
### JAARSCHIJVEN

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' 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 na het kaartmateriaal hieronder opgenomen.



Aankopen Provincie Groningen

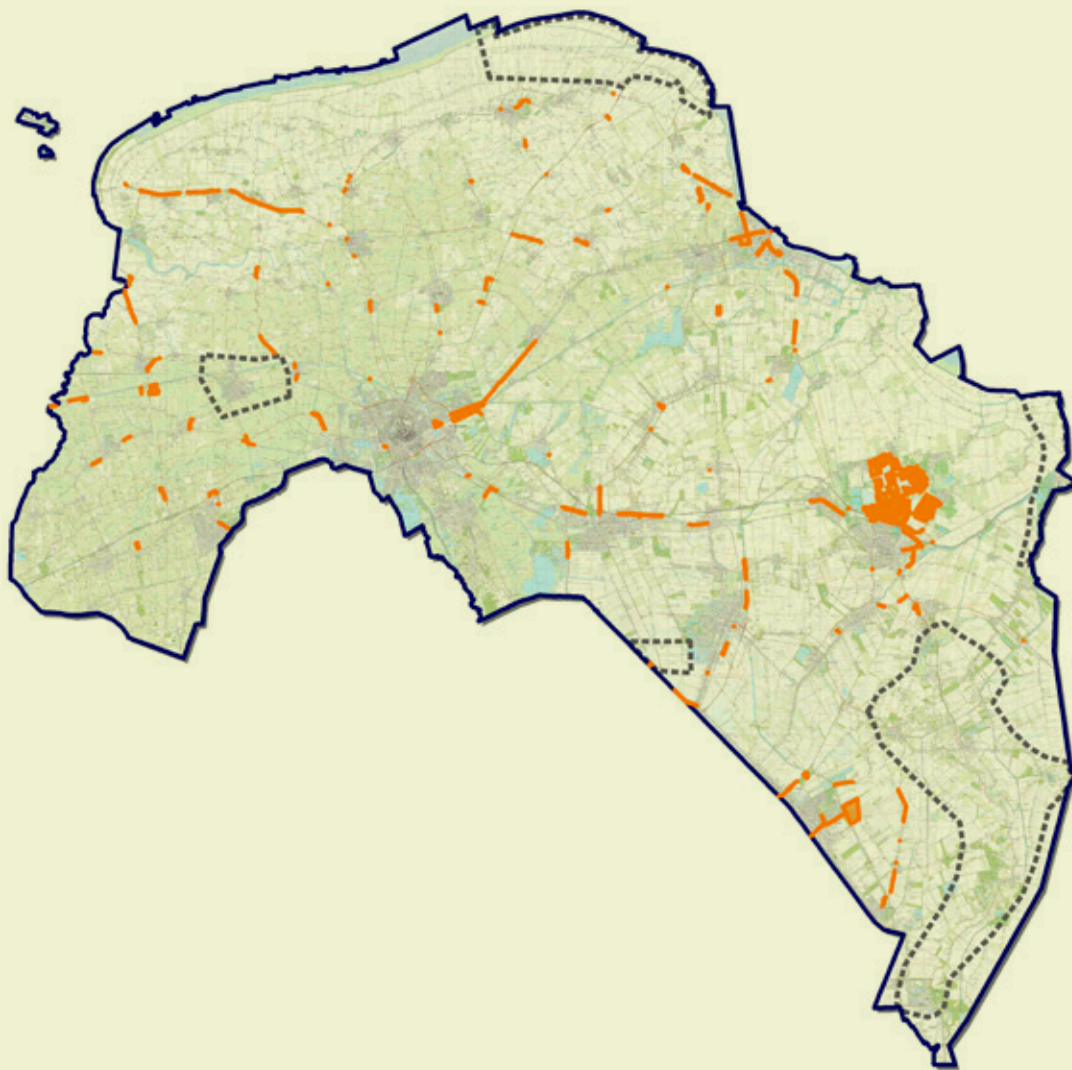


Noordelijke Rekenkamer



Kadaster

Kadaster Ruimte en Advies  
Vestiging Groningen  
Eemasingel 4  
9726 AH Groningen



Verkopen Provincie Groningen

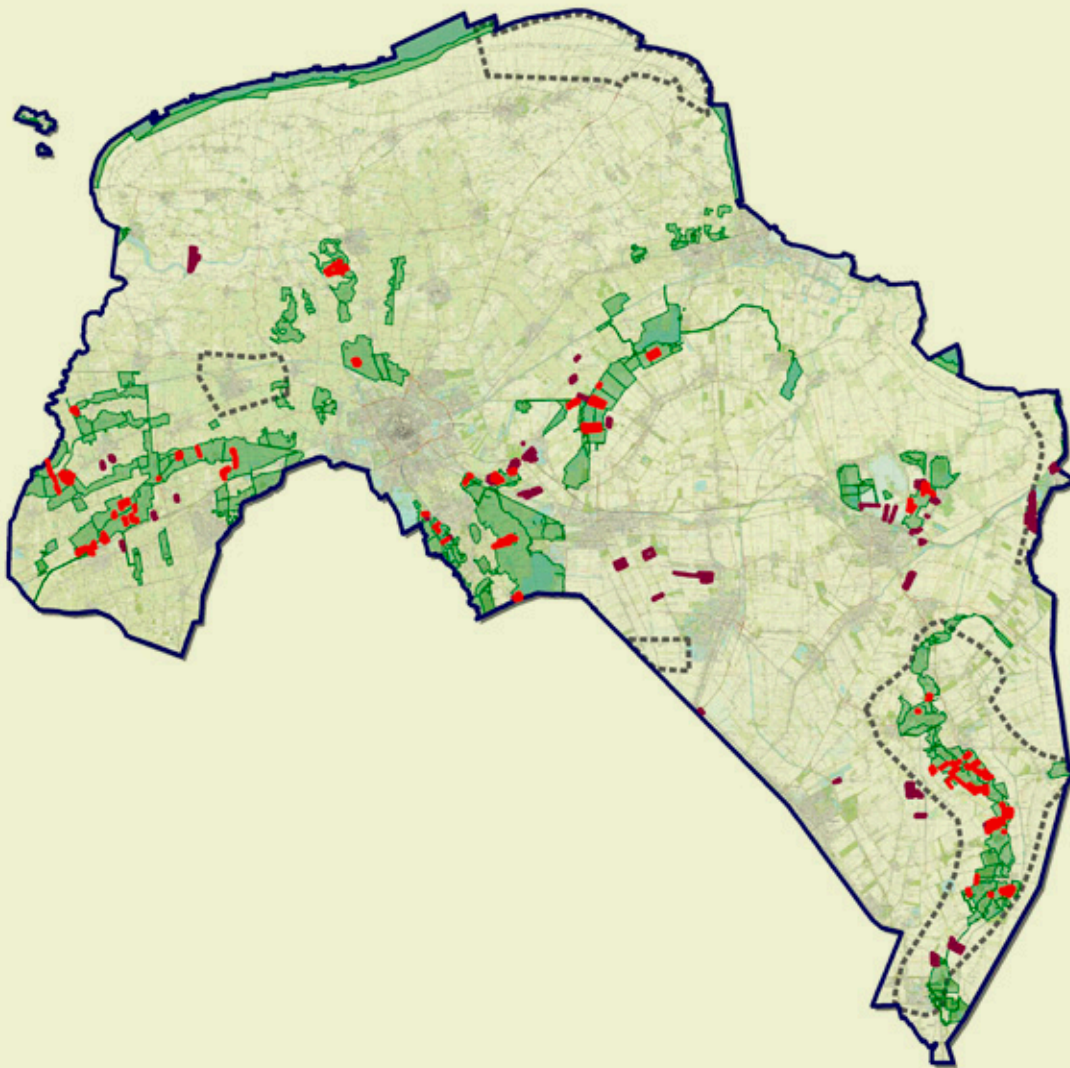


Noordelijke  
Rekenkamer



kadaster

Kadaster Ruimte en Advies  
Vestiging Groningen  
Eemmassingel 4  
9726 AH Groningen

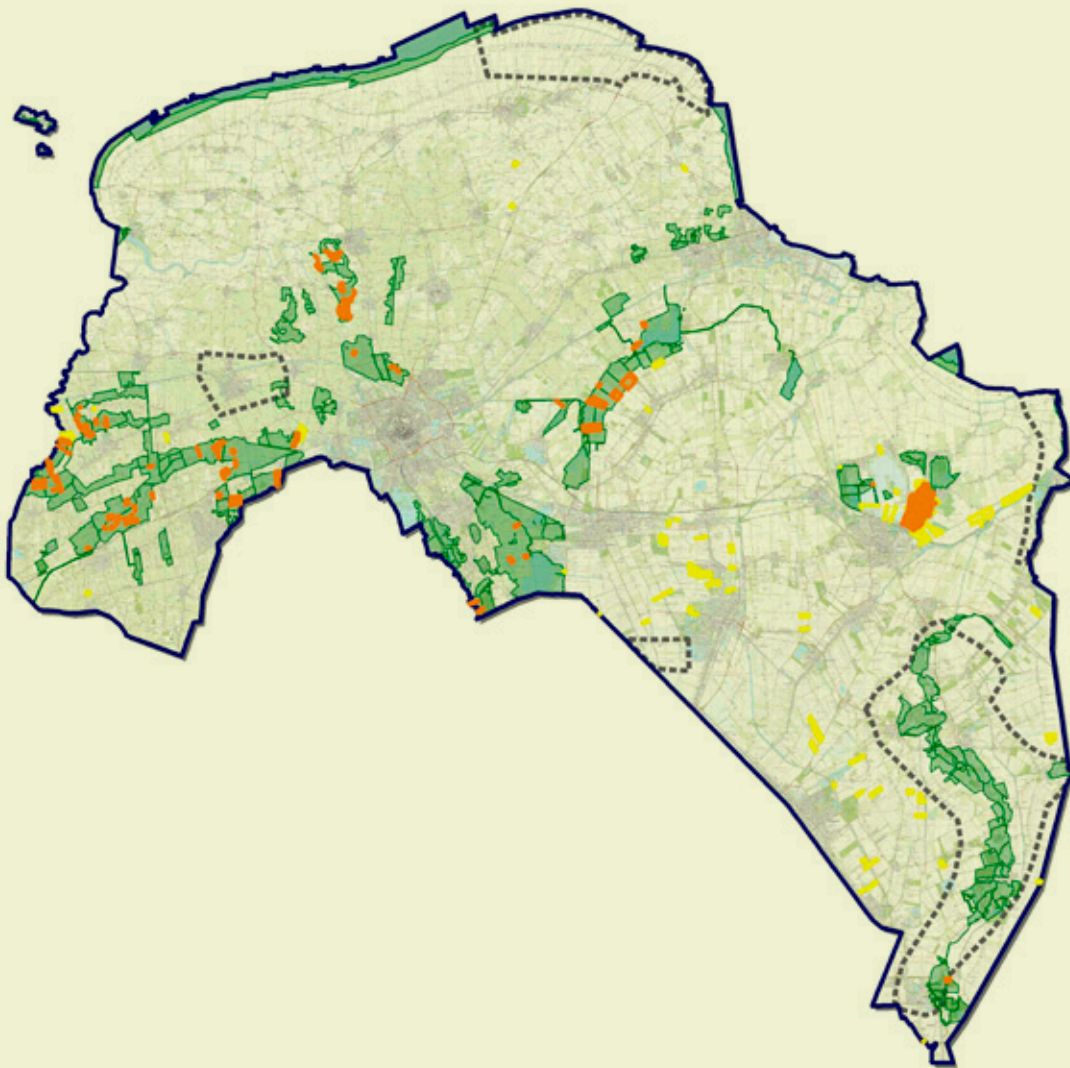


Aankopen BBL in de provincie Groningen



Kadaster Ruimte en Advies  
Vestiging Groningen  
Eemmassingel 4  
9726 AH Groningen





Verkopen BBL in de provincie Groningen



Noordelijke  
Rekenkamer



kadaster

Kadaster Ruimte en Advies  
Vestiging Groningen  
Eemnessingel 4  
9726 AH Groningen

# Resultaten in tabelvorm

De grondmarktactiviteiten van de provincie Groningen 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	61	48	35	33	177
BBL	31	24	21	14	90
ONTW. BEDR.	16	32	14	9	71

#### verkoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
Provincie	87	70	29	46	232
BBL	42	31	36	16	125
ONTW. BEDR.	21	29	26	30	106

### PERCELEN

#### aankoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE	192	257	174	118	741
BBL	130	68	79	57	334
ONTW. BEDR.	53	117	62	81	313

#### verkoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE	319	472	161	174	1126
BBL	332	137	203	76	748
ONTW. BEDR.	65	60	131	237	493

### OPPERVLAK

#### aankoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE (in Ha)	168.12.31	56.93.72	129.96.42	92.61.56	447.64.01
N PERCELEN	177	347	118	116	646
BBL (in Ha)	349.87.60	301.72.68	294.95.60	214.93.24	1161.49.12
N PERCELEN	121	58	79	55	313
ONTW. BEDR.	8.16.42	129.57.20	90.68.83	18.82.30	247.24.75
N PERCELEN	34	43	52	72	201

#### verkoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE (in Ha)	155.55.11	152.98.24	87.13.35	46.78.62	442.45.32
N PERCELEN	258	377	158	139	932
BBL (in Ha)	1164.12.46	344.63.02	602.79.40	158.24.54	2269.79.42
N PERCELEN	326	107	197	76	706
ONTW. BEDR.	6.15.73	22.95.86	41.82.31	42.32.29	113.26.19
N PERCELEN	27	23	40	159	249

## Transacties totaaloverzicht aankoop

	TOTAAL	Particulier	Gemeente/Rijk	Overig NNP
<b>AANTAL</b>				
KOPER:				
PROVINCIE	177	105	51	21
BBL	90	72	8	10
ONTW. BEDR.	71	27	15	29
<b>TOTAAL PERCELEN</b>				
KOPER:				
PROVINCIE	741	244	392	105
BBL	334	263	20	51
ONTW. BEDR.	313	63	75	175
<b>TOTAAL OPPERVLAK</b>				
KOPER:				
PROVINCIE (in Ha)	485.64.01	318.70.11	151.91.81	15.02.09
N PERCELEN	646	233	354	59
BBL (in Ha)	1161.49.12	954.31.23	63.15.58	144.02.31
N PERCELEN	313	250	12	51
ONTW. BEDR.	247.24.75	148.31.70	5.49.55	93.43.50
N PERCELEN	201	46	21	134

## Transacties totaaloverzicht verkoop

	TOTAAL	Particulier	Gemeente/Rijk	Overig NNP
<b>VERKOPER:</b>				
PROVINCIE	232	141	58	33
BBL	125	76	23	26
ONTW. BEDR.	106	52	5	49
<b>VERKOPER:</b>				
PROVINCIE	1.126	335	631	160
BBL	748	415	227	106
ONTW. BEDR.	493	170	185	138
<b>VERKOPER:</b>				
PROVINCIE (in Ha)	442.45.32	192.07.74	241.91.32	8.46.26
N PERCELEN	936	294	623	19
BBL (in Ha)	2269.79.42	1412.39.92	537.69.79	319.69.71
N PERCELEN	706	407	204	95
ONTW. BEDR.	113.26.19	37.93.53	37.73.60	37.59.06
N PERCELEN	249	68	125	56







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