

## Provinciaal Grondbeleid

### 1 *Onderzoeksprogramma*

In het Onderzoeksprogramma 2010-2011 van de Noordelijke Rekenkamer staat het voornemen om het provinciale Grondbeleid te onderzoeken (p.5, p.15-17). In dit Onderzoeksprogramma wordt gesteld dat het verwerven van grond een belangrijk middel is bij het verwerklijken van bepaalde (sectorale) beleidsdoelen van de provincie. Bij deze sectorale beleidsdoelen valt te denken aan het ontwikkelen van natuur, de aanleg van nieuwe wegen en kanalen, waterberging en baggeropslag.

In het Onderzoeksprogramma 2010-2011 wordt er in te tweede plaats op gewezen dat de provincie recentelijk van de wetgever meer bevoegdheden heeft gekregen om het grondgebruik te bepalen. Met de invoering van de nieuwe WRO in oktober 2008 kan het provinciebestuur een provinciaal inpassingplan vaststellen. Ook kunnen er ten behoeve van de realisatie van een provinciaal inpassingplan gronden worden onteigend wanneer de eigenaar niet op basis van vrijwilligheid aan de bestemming mee wil werken.

Behalve een uitbreiding van de juridische middelen om een grondbeleid te voeren, is er ook sprake van een verruiming van de financiële mogelijkheden. Per ingang van 2007 zijn door de inwerkingtreding van de Wet Inrichting Landelijk Gebied de mogelijkheden van de provincie om zowel natuur- als landschapsprojecten te bekostigen verruimd. Er heeft een bevoegdheidsoverdracht plaatsgevonden van het Ministerie van LNV naar de provinciebesturen. In het kader van de WILG is meerjarig een investeringsbudget aan de provincies toegekend.

In het Onderzoeksprogramma 2010-2011 wordt er in de derde plaats op gewezen dat er voor de provincie aan het verwerven van grondeigendom risico's verbonden zijn. Wanneer het project waarvoor de gronden verworven zijn, bijvoorbeeld geen doorgang vindt, zit de provincie met een onbenutte, strategische grondvoorraad. Ook is er de mogelijkheid dat de waarde van de aangekochte gronden als gevolg van de gewijzigde bestemming daalt: vermogensverlies.

In het Onderzoeksprogramma wordt gesteld dat de provinciale grondexploitaties niet openbaar zijn. Dit bemoeilijkt het afleggen van verantwoording door GS en het uitoefenen van controle door PS. Het rekenkameronderzoek zou - volgens het Onderzoeksprogramma - inzicht moeten geven in de volgende drie vragen

- Voor welke doelen gaat de provincie tot aankoop van gronden over?
- Hoe worden de risico's van de grondverwerving beheersbaar gemaakt?
- Hoe wordt over deze aankoop en over deze risico's informatie verschaft aan PS?

Bij het uitvoeren van het vooronderzoek is in eerste aanleg gekeken naar de begroting en jaarstukken. In een later stadium zijn enkele verkennende gesprekken gevoerd.

## 2 Begroting en jaarstukken

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) wordt in artikel 16 voorgeschreven dat de programmabegroting een paragraaf over het grondbeleid bevat. Het artikel schrijft voor dat de paragraaf informatie dient te bevatten waarin de relatie wordt gelegd tussen het verwerven en vervreemden van grond en de beleidsdoelen die in de verschillende begrotingprogramma's worden benoemd. Verder schrijft het artikel voor dat GS aangeeft welk soort grondbeleid de provincie voert: bijvoorbeeld faciliterend<sup>1</sup> of actief.

Indien een actief grondbeleid wordt gevoerd en de provincie de gronden zelf in eigendom heeft verworven, schrijft artikel 70 BBV voor dat er jaarlijks een actuele prognose wordt gegeven van het uiteindelijk te verwachten resultaat van de ontwikkeling (en doorlevering) van de betreffende grond. Als er sprake zou zijn van winstneming – wat bij de provincies eigenlijk niet voorkomt – moet die winstneming worden onderbouwd. Van belang is ook dat het provinciebestuur een uitspraak doet over de omvang van de aan te houden reserve in relatie tot het risico dat met de in eigendom en in exploitatie verkerende gronden wordt gelopen.

Raadpleging van recente begrotingen en jaarstukken van de drie noordelijke provincies laat zien dat in de paragraaf over het grondbeleid vrijwel uitsluitend informatie wordt gegeven over het soort grondbeleid dat de provincie nastreeft. Er wordt gesproken over een streven naar het voeren van een actief grondbeleid. Ten aanzien van het te verwachten resultaat, de aan te houden reserve, en eventuele winstneming wordt geen, of summier, informatie verschaft.<sup>2</sup> De provincie Fryslân gaat in de paragraaf 2 met betrekking tot het weerstandsvermogen in op de omvang van de financiële reserve die moet worden aangehouden in verband met risico's in de grondvoorraad.<sup>3</sup>

De begroting en jaarstukken geven voorsnog de indruk dat de drie noordelijke provincies op dit moment nog geen grondbeleid voeren in de zin van het BBV (artikel 16 en 70).

## 3 Verwerving van gronden

Ook al wordt er door de noordelijke provincies geen formeel grondbeleid gevoerd in de zin van het BBV, wil dat zeker nog niet zeggen dat er geen gronden in eigendom worden verworven. Dat laatste is zeker wel het geval. Volgens een schatting van het Kadaster is de provincie Drenthe per jaar betrokken bij ruim 70 grondtransacties (zie tabel 1). De provincie Fryslân zou gemiddeld genomen bij ruim 250 grondtransacties per jaar betrokken zijn. Bij de provincie Groningen zou het kunnen gaan om gemiddeld 200 grondtransacties per jaar (zie tabel 1). De door het Kadaster geregistreerde transacties hebben overigens niet alleen betrekking op aankoop, maar ook op verkoop en andere statusveranderingen (verkrijging om niet, gebruiksbeperkingen, etc). Een en ander zal nog nader worden geanalyseerd.

### Uitvoering van beleid

In het kader van de Wet Inrichting Landelijk Gebied worden onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie door de Dienst Landelijk Gebied, Bureau

- 
1. Faciliterend willen zeggen dat de provincie bevordert dat andere rechtspersonen dan de provincie voor eigen risico de betreffende gronden in eigendom verwerven en ontwikkelen, bijvoorbeeld een gemeente, een ontwikkelingsmaatschappij of DLG. Actief grondbeleid wil zeggen dat de provincie zelf als rechtspersoon de gronden in eigendom en voor eigen risico verwerft en ontwikkelt.
  2. Provincie Groningen, brief aan Min BZK, betreffende Financieel toezicht 2011, 18 jan. 2011.
  3. Jaarstukken 2008, pp.239-251.

Beheer Landbouwgronden (van het ministerie ELI), gronden in eigendom verworven. Deze gronden kunnen onder andere worden aangewend voor natuurontwikkeling, voor verplaatsing van agrarische bedrijven en voor het tot stand brengen van ecologische verbindingzones.<sup>4</sup> Het budget voor deze grondverwerving werd in het verleden verkregen van het ministerie van LNV, thans het ministerie van ELI. De grondverwerving zelf vormt een onderdeel van projecten gericht op natuurontwikkeling of bedrijfsverplaatsing. Op basis van de bestudeerde informatie en de gevoerde gesprekken, bestaat de indruk dat in de projectvoorstellen en in de projectverantwoording met betrekking tot WILG projecten geen specifieke aandacht wordt besteed aan de omvang (hectares), waardeontwikkeling, risico's en voorzieningen van de voor deze projecten noodzakelijke grondverwerving.

Ook in het kader van de bereikbaarheid<sup>5</sup> worden door het provinciebestuur gronden verworven. Met name moet worden gedacht aan de aanleg van nieuwe wegen en nieuwe vaarverbindingen. Het budget voor deze grondverwerving werd in het verleden in het kader van de BDU verkregen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tegenwoordig gaat het om financiële middelen die door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ter beschikking worden gesteld. Op basis van de geraadpleegde stukken en de gevoerde gesprekken bestaat voorsnog de indruk dat in de projectvoorstellen en de projectverantwoording<sup>6</sup> met betrekking tot infrastructurele projecten in beperkte mate aandacht wordt besteed aan de omvang (hectares), waardeontwikkeling, risico's en voorzieningen van de met deze projecten verbonden grondverwerving.

Andere beleidsdoelen waarvoor de noordelijke provincies gronden in eigendom verwerven, zijn: waterberging en opslag van baggerslib (hoewel deze taak ook door de waterschappen kan worden waargenomen), ontwikkeling van bedrijventerrein, maar ook de ontwikkeling van een glastuinbouwlocatie of de realisatie van LOFAR.

**Tabel 1: Aantal transacties<sup>7</sup> van de noordelijke provincies en BBL**

jaar	BUREAU BEHEER LANDBOUWGRONDEN	PROVINCIE DRENTHE	PROVINSJE FRYSLÂN	PROVINCIE GRONINGEN
2004	475	62	119	70
2005	754	61	104	363
2006	806	87	151	160
2007	323	62	206	214
2008	382	72	158	455
2009	776	64	722	180
2010	334	201	300	144
2011	80	9	56	28

**Bron: Kadaster Groningen, augustus 2011, op verzoek van de NRK.**

### Ontwikkeling van beleid

In het ruimtelijk beleid van de provincies, zoals neergelegd in de structuurvisies, wordt gesproken over gebiedsontwikkeling. In het tot stand brengen van de gewenste gebiedsontwikkeling kan de provincie een actieve rol vervullen. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) nodigt de provincie uit om het provinciale belang in de gewenste ruimtelijke ontwikkeling duidelijk te benoemen. Voorbeelden van gebiedsontwikkeling waarbij de provincie een actieve rol vervult zijn Meerstad, Lauwersmeer, de inpassing van de centrale as, Friese Meren en de ontwikkeling van de glastuinbouw rond Sexbierum.

- 
4. Groningen, brief aan PS, Grondverwerving en inrichting Dannemeer, 2 november 2010.
  5. Het beleid terzake van verkeer en vervoer.
  6. Provincie Groningen, Voortgangsrapportage infrastructurele werken, juni 2011.
  7. Transacties zijn een breed begrip. Hieronder vallen 70 afzonderlijk te onderscheiden mutaties, behalve aankopen ook verkopen en andere statusveranderingen. De tabel 1 geeft slechts een zeer grove indicatie.

## **4 Streven naar beheersing**

In de jaarstukken 2009 van de provincie Drenthe<sup>8</sup>, in een recente brief van het college van GS aan PS Groningen<sup>9</sup> en in een notitie van GS Fryslân<sup>10</sup> wordt de intentie uitgesproken in de nabije toekomst te komen tot een formulering van een centraal grondbeleid, bijvoorbeeld door het vaststellen van een Nota Grondbeleid. Door de provinciebesturen worden voor dit streven verschillende argumenten aangevoerd (ambities, beheersing van risico's, treffen van voorzieningen). Verschillende stappen worden aangekondigd om tot een kaderstellend grondbeleid te komen.

De Zuidelijke Rekenkamer heeft ten aanzien van een andere provincie moeten constateren dat het lastig is om voor een provincie als geheel<sup>11</sup> kaderstellend grondbeleid te ontwikkelen.<sup>12</sup> Zo lang dat algemene kader niet is vastgesteld, is het voor de beleidssectoren (infrastructuur, natuurontwikkeling, gebiedsontwikkeling) niet helemaal duidelijk hoe voorstellen tot grondverwerving richting de centrale afdeling financiën en in de vorm van begroting en jaarstukken moeten worden onderbouwd en is het ook niet helemaal duidelijk hoe de gerealiseerde projecten richting GS als geheel (en PS) moeten worden verantwoord.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat aan het begin van deze eeuw de provinciebesturen grote ambities hadden op het vlak van de ruimtelijke ontwikkeling en om die reden een actief grondbeleid wilden voeren. Op dit moment (na de kredietcrisis van 2008) zijn die ambities wat minder sterk. Daarentegen groeit wel het besef dat de omvang van de bestaande grondvoorraden zodanig is en dat de waardeontwikkeling daarvan in kaart moet worden gebracht, zeker tegen de achtergrond van gewijzigd beleid.

In het Onderzoeksprogramma van de Noordelijke Rekenkamer wordt gesteld dat het van belang is om in kaart te brengen hoe de provinciebesturen de financiële risico's die met de feitelijke grondverwerving in het geding zijn registreren en beheersen: welke voorzieningen worden er getroffen?

Uit de genoemde rapporten van de Zuidelijke Rekenkamer en de interviews komt naar voren dat de grondverwerving op dit moment in belangrijke mate een onderdeel vormt van sectorale projectrealisatie. Er wordt aan GS of PS een budget gevraagd voor een project. Over de voortgang van het project wordt verantwoording afgelegd. Dit gebeurt door de vakafdeling overeenkomstig de regels die gelden op het betreffende beleidsterrein maar hierbij wordt niet in alle gevallen tegemoet gekomen aan de beide genoemde bepalingen van het BBV met betrekking tot de verantwoording van grondtransacties.

## **5 Toetsingskader: een eerste voorzet**

Zolang twee van de drie noordelijke provincies geen Nota Grondbeleid hebben vastgesteld, zal het normatieve toetsingskader dat in het onderzoek wordt

---

8. Drenthe, Jaarstukken 2009, pagina 234.

9. Groningen, Voortgangsbrief Grondbeleid, 14 december 2010

10. Fryslân, Notitie Nei Provinsjaal Grûnbeleid, 31 oktober 2007. Zie ook Jaarverslag 2010, p.271 e.v.

11. Dus voor de diverse beleidssectoren die het aangaat.

12. De Zuidelijke Rekenkamer constateert in een rapport over het Grondbeleid in de provincie Noord Brabant dat het lastig is om tot een duidelijk beleidskader te komen, Grondbeleid provincie Noord Brabant, 23 november 2009. Anderzijds constateert de Zuidelijke Rekenkamer wel dat er met grote regelmaat grondverwerving, herverkaveling en grondruil onder regie van de provincie plaats vindt. Zie het rapport Reconstructie Noord en Midden Limburg, 30 juni 2011.

gehanteerd ook aan andere (gezaghebbende) bronnen moeten worden ontleend dan aan het eigen beleid. In een later stadium van het onderzoek naar het Grondbeleid zal het definitieve toetsingskader worden vastgesteld. Wat hieronder wordt gesteld zal dus nog nader worden uitgewerkt.

Een eerste norm die in de provinciale notities terugkeert, is om bij de aankoop en verkoop zoveel mogelijk uit te gaan van marktconforme prijzen. Soms zal van marktconforme prijzen moeten worden afgeweken wanneer bijvoorbeeld een compensatie moet worden gegeven voor de bedrijfseconomische restwaarde van de bedrijfsmiddelen van de vertrekkende agrarische ondernemer. Voor deze compensatie gelden er overigens beleidsregels die zijn opgesteld door het voormalige ministerie van LNV.

Een tweede 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, de vaarverbinding of het te realiseren natuurgebied. Als de planontwikkeling nog niet definitief is en er worden toch gronden aangekocht dan is er sprake van een zekere mate van onzekerheid. Wanneer de grond wordt aangekocht nadat de planvorming zowel financieel als planologisch obstakelvrij is, is er sprake van een aankoop met een geringer risico en is de kans klein dat er meer grond wordt aangekocht dan functioneel is voor het realiseren van het gestelde projectdoel. Een moment van toetsing is daarom ook de timing van het moment van aankoop in relatie tot de fase waarin de projectrealisatie zich bevindt.

Een derde norm is die van effectiviteit: 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. Met andere woorden, ook het tempo van projectuitvoering na de grondverwerking is een beoordelingsaspect. Bij een (erg) langlopend project bestaat soms het risico dat geormerkte financiële middelen wegvallen.

Een vierde norm betreft de meest geëigende instantie die de gronden in eigendom zal verwerven. Bij de ontwikkeling van nieuwe wegen en kanalen geldt als uitgangspunt dat de rechtspersoon provincie de betreffende gronden in eigendom verwerft. Dus dat de provincie in deze een actief grondbeleid voert.

Bij de ontwikkeling van woonlocaties ligt het wellicht meer voor de hand dat het gemeentebestuur waarmee de provincie samenwerkt de gronden in eigendom verwerft. Ook bij de ontwikkeling van verbindingzones en nieuwe natuur schakelt de provincie een andere overheid als grondverwerker in, namelijk: DLG/BBL. De provincie kiest in deze laatst genoemde gevallen voor faciliterend grondbeleid.

Ook bij het inschakelen van een andere rechtspersoon doet zich de mogelijkheid voor dat het provinciebestuur de bestuurlijke opdracht tot de grondverwerving geeft. Een en ander is weer afhankelijk van de wetgeving (attributie) en de geldende mandaatregeling. De geldende mandaatregeling kan een element vormen van het toetsingskader.

Een vijfde toetsingsnorm zal worden 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 waarschijnlijk eindresultaat. In dat kader zijn er beslist onzekerheden. Wanneer er onzekerheden zijn zullen er soms ook voorzieningen worden getroffen. De vijfde norm lijkt te zijn: "*zorg dat je jaarlijks bijhoudt wat het vermoedelijke eindresultaat zal zijn, beoordeel de onzekerheden en tref daarvoor een passende voorziening*".

In de geraadpleegde provinciale notities is er enige discussie over de vraag op welk bestuursniveau (GS of PS?) en op welke niveau van detaillering (per project als geheel of per deelproject respectievelijk per projectfase of grondtransactie) er verantwoording moet worden afgelegd. Soms wordt aan PS gerapporteerd over de realisatie van een infrastructureel project als geheel waarbij de informatie over de grondtransacties daarbinnen een beperkt onderdeel uitmaakt. Bij gemeenten wordt de volksvertegenwoordiging ten aanzien van het in exploitatie zijnde grondbezit per jaar (in vertrouwen) geïnformeerd over de ontwikkeling van de boekwaarde en het te verwachten resultaat overeenkomstig de informatievereisten van artikel 70 BBV. Een eerste stap kan zijn om per provincie en beleidssector de vastgestelde beleidsregels (praktijk) in kaart te brengen. Het is niet ondenkbaar dat de Noordelijke Rekenkamer deze beleidsregels als zesde norm opneemt in het te hanteren toetsingskader.

## 6 Doelstelling

Gelet op de nog prille fase waarin de huidige (financiële) kaderstelling zich bevindt ligt het voor de hand om vooral te mikken op inventariseren: dus in kaart brengen wat de drie noordelijke provincies op dit moment aan grondtransacties plegen dan wel regisseren en welke beleidsregels daarbij worden gevolgd. Dat overzicht is op dit moment niet beschikbaar.

Behalve het voorzien in deze behoefte aan overzicht, dient het onderzoek in kaart te brengen of de gepraktiseerde grondverwerving aan te stellen normen voldoet. Is er sprake van soberheid en effectiviteit? Wordt een organisatievorm gekozen waarbij de risico's beheersbaar zijn? Op welk niveau en met welk detail wordt over het gevoerde beleid verantwoording afgelegd?

Indien deze informatie ter beschikking komt, kan de vraag worden beantwoord of de onzekerheden goed in beeld zijn en of er ten aanzien van deze onzekerheden voorzieningen worden getroffen. Het uit te voeren Rekenkameronderzoek kan een impuls betekenen om na te denken over de inhoud van een eventuele Nota Grondbeleid.<sup>13</sup>

De animo om actief grondbeleid te voeren mag minder zijn, de noodzaak om de onzekerheden in kaart te brengen is gegroeid. Ontwikkelingen in de markt (prijzdaling, minder kavelverkoop, stagnerende uitgifte bedrijventerrein, bezuiniging op specifieke uitkering voor ontwikkeling EHS) vergroten de kans dat de provincie blijft zitten met een relatief grote grondvoorraad. Kortom, de mogelijke uitkomsten van het beoogde onderzoek zouden een nieuwe impuls kunnen geven om de wenselijkheid van het grondbeleid te doordenken.

---

13. In het begin van deze eeuw streefden veel provinciebesturen naar actief grondbeleid. Een dergelijk beleid werd gepropageerd door het IPO. Dit actieve grondbeleid was zowel een reactie op de in het vooruitzicht gestelde instrumenten van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening als op gedachten over de decentralisatie van het ruimtelijke beleid aan de provincies. Ook het BBV vormde een impuls om een actief grondbeleid te voeren. Tegenwoordig (anno 2011) is de stemming sceptisch. Een element in deze kentering vormen de inzichten die het rapport van de Noordelijke Rekenkamer over de Blauwe Stad heeft opgeleverd over de risico's van een actief grondbeleid waarbij de provincie zelf het eigendom over de te ontwikkelen gronden verwerft. Ook ontwikkelingen in andere provincies, bijvoorbeeld met betrekking tot het Wieringerrandmeer, hebben bijgedragen aan relativering van de ambitie om actief grondbeleid te voeren

## 7 Vraagstelling

Om de benodigde informatie op te leveren, worden de volgende deelvragen geformuleerd.

- Wat is de omvang, zowel in termen van locaties en hectares als in termen van waarde, van de grondtransacties (aankopen, verkopen) die de noordelijke provincies in de periode 2007 tot en met 2010 hebben doorgevoerd?
- Welke rechtspersoon (of rechtsvorm) werd bij de grondverwerving gehanteerd? Worden de gronden door de provincie zelf verworven of via een intermediaire instantie?
- Voor welke beleidsdoelen en gebruiksfuncties 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?
- Kan voor een beperkte (gespreide) 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?
- Zijn er mogelijkheden om van de maatgevende grondpraktijk te leren<sup>14</sup>? Op welke punten kan het gevoerde grondbeleid worden verbeterd?

### Toelichting

Via een meer gerichte bevraging van bestaande databestanden door het Kadaster Groningen is het mogelijk vast te stellen welke grondtransacties er in de genoemde periode, 2007 en 2010, hebben plaatsgevonden. Deze periode valt samen met de laatste statenperiode 2007-2010. Aan het begin van 2007 trad de WILG in werking en verkreeg het provinciebestuur ruimere bevoegdheden op het terrein van de bekostiging van landschapontwikkeling. Kort daarna, in oktober 2008, treedt de nieuwe WRO in werking en krijgt de provincie de beschikking over ruimere planologische ontwikkelingsmogelijkheden. Aan het eind van de genoemde periode is het duidelijk dat de economische crisis een betrekkelijk hardnekkig karakter gekregen heeft. De vraag naar bouw kavels neemt af. De periode 2007-2010 kent zowel een economisch optimistisch tijdvak (2007-2008), als een wat minder rooskleurig tijdvak (2009-2010). Dit nodigt bij de selectie van dossiers uit om beide perioden met elkaar te vergelijken.

Aan de contactpersonen van de provincies zal worden gevraagd welke rechtspersonen worden ingeschakeld om de grondverwerving voor de provinciale beleidsdoelen te organiseren. Behalve aan DLG kan worden gedacht aan de namen van Ontwikkelingsmaatschappijen waarin de provincies participeren.<sup>15</sup>

Op basis van dit eerste beeld, zal door de NRK een selectie worden gemaakt van in totaal 30 ruimtelijke projecten waarbij grondtransacties plaats hebben gevonden. Het voorstel gaat uit van maximaal tien projecten per provincie. Er wordt gestreefd naar spreiding per beleidssector: infrastructuur, landschap, overig. Andere mogelijke aspecten waarnaar kan worden gespreid zijn: de grootte van de locatie (aantal hectares) en de boekwaarde van de transactie (in euro's). Ook kan het van belang

- 
14. Onder maatgevende praktijk wordt verstaan dat in de te onderzoeken dossiers een voorbeeldige werkwijze wordt aangetroffen die ook in andere dossiers tot aanbeveling zou strekken.
  15. Ten aanzien van de gebruiksdoelen van de geïdentificeerde locaties en objecten kan een eerste globale indicatie worden verkregen door raadpleging van topografische informatie en door raadpleging van door het Kadaster gehanteerde gebiedscodes. De vervolgstap zal zijn om deze kadastrale informatie te koppelen aan beleidsinformatie die aanwezig is op de provinciehuizen.

zijn om te onderscheiden tussen grondtransacties die hebben plaatsgevonden in 2007 en 2008 (dus voor de kredietcrisis) en transacties die zich afspeelden in 2009 en 2010 (dus na het intreden van de kredietcrisis). De ambitie moet overigens niet zijn om met tien projecten een compleet en dekkend beeld te krijgen. De ambitie is om de bestaande (deels sectorgebonden) beleidspraktijk in kaart te brengen. Bij de case selectie zal meer worden gemikt op de grotere projecten dan op de meest normale praktijk.

Ten aanzien van deze dertig gevallen van grondverwerving zal een gestandaardiseerde gevalsbeschrijving worden opgesteld. De gestandaardiseerde gevalsbeschrijving maakt het mogelijk de geïnventariseerde gevallen onderling te vergelijken. De gevalsbeschrijving wordt deels opgesteld op basis van raadpleging van de dossiers, deels op basis van gesprekken met betrokken projectmedewerkers. Het is niet uitgesloten dat ook vragen worden gesteld aan de verkopende partij.

De gevalsbeschrijvingen zullen worden beoordeeld aan de hand van het normatieve toetsingskader (paragraaf 5). Dit zal leiden tot de constatering van processen die goed (tot uitstekend) verlopen en tot de constatering van processen die niet aan alle te stellen normen voldoen. Deze vergelijkende beoordeling maakt het mogelijk om te bezien op welke punten er verbetering mogelijk is (lesson drawing). Ten behoeve van de projectleiders die betrokken waren bij de onderzochte projecten zal een terugkoppeling worden georganiseerd waarbij aan hen zal worden gevraagd te reageren op de bevindingen van de onderzoekers. Er zal per provincie worden gerapporteerd.

## **8 Tijdsplanning**

Na de goedkeuring van dit onderzoeksvoorstel door het college van de Noordelijke Rekenkamer in zijn vergadering van maandag 12 september 2011, bestaat het eerste deel van het onderzoek uit een verkennende inventarisatie uitgevoerd door het Kadaster. Nadat de inventarisatie door het Kadaster een eerste algemeen beeld heeft opgeleverd, is het mogelijk gericht een dertigtal gevallen van grondverwerving voor nader onderzoek te selecteren. Deze dertig gevallen zullen op vergelijkbare wijze worden beschreven en aan de hand van eenzelfde toetsingskader worden beoordeeld. Er dient in de eerste fase dus zowel een beschrijvingskader als beoordelingskader te worden opgesteld. Er zal worden gerapporteerd per provincie. In deze rapportage zal ook aandacht worden besteed aan het in de provincie feitelijk gehanteerde beleidskader met betrekking tot grondverwerving. Er wordt naar gestreefd om begin 2012 te rapporteren. Rekeninghoudend met de doorlooptijden van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor moet het mogelijk zijn om voor de zomer van 2012 in de openbaarheid te rapporteren.



**Literatuur:**

Edwin Buitelaar en Patrick Witte, *Financiering van gebiedsontwikkeling: een empirische analyse van grondexploitaties*, Planbureau voor de leefomgeving, Den Haag, achtergrondstudies, 2011.

Provincie Drenthe, Verplaatsing Agrarische Bedrijven: een doelmatigheidsonderzoek, artikel 217a-onderzoek, Assen, 2005.

GS Fryslân, Nei in provinsjaal grûnbelied, Ofdeling romte en lanlik gebiet, oktober 2007.

GS Groningen, *Grondverwerving en inrichting Dannemeer*, november 2010.

GS Groningen, Brief aan Minister BZK met betrekking tot financieel toezicht 2011, januari 2011.

GS-Groningen, Voortgangbrief Grondbeleid, briefnummer 2010-65.971/50/A.30, OMB/PB, 14-12-2010

Noordelijke Rekenkamer, Onderzoeksprogramma 2010-2011, Assen, december 2009.

Zuidelijke Rekenkamer, Grondbeleid Provincie Noord-Holland, Eindhoven, november 2009.

Zuidelijke Rekenkamer, Reconstructie Noord- en Midden-Limburg, Eindhoven, juni 2011.

Opgesteld:

12 september 2011