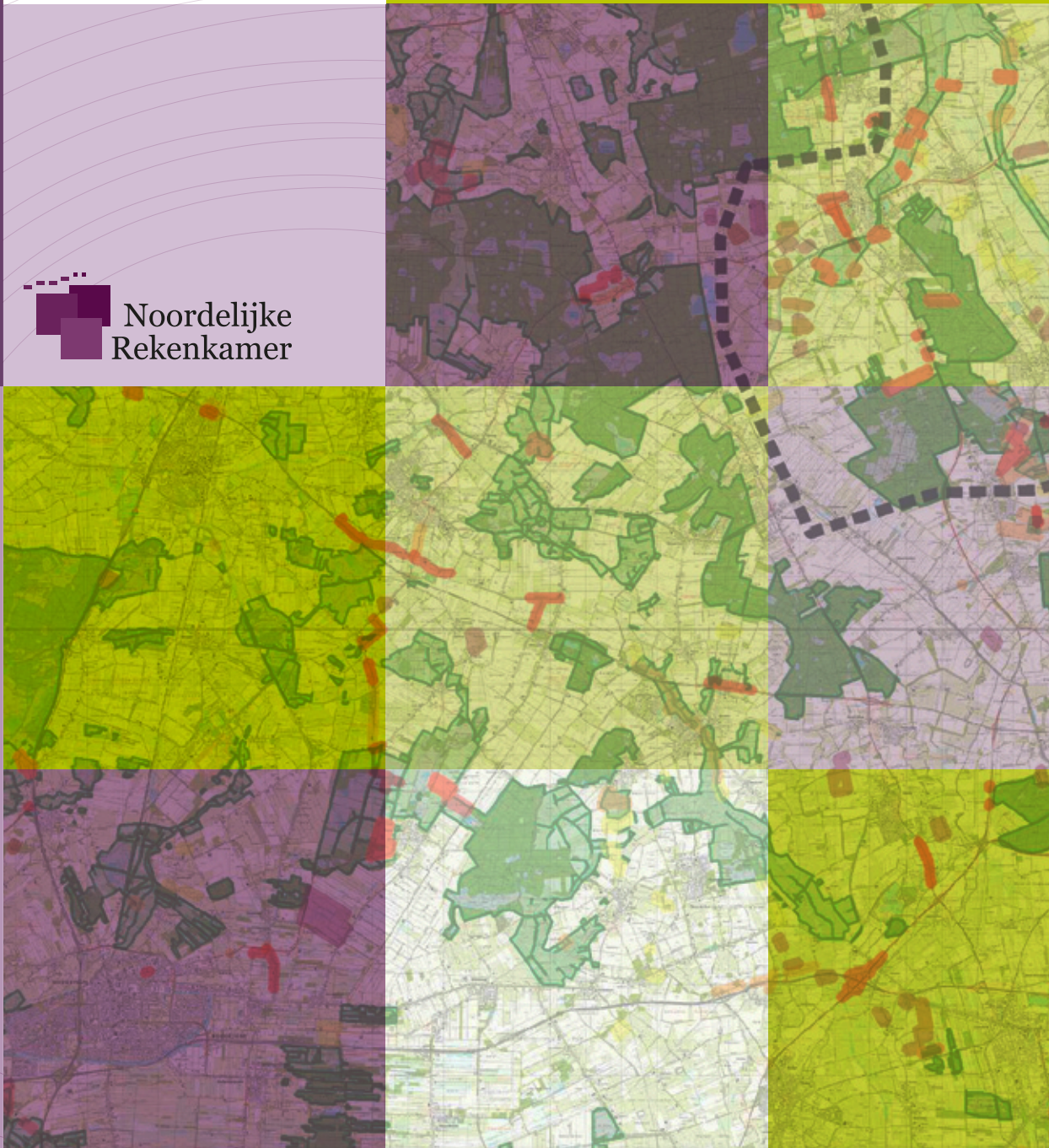


# Voor behoud van beheerste grondverwerving

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



Noordelijke  
Rekenkamer





## Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 24 september 2012

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 17 september 2012 vastgestelde rapport  
"Voor behoud van beheerste grondverwerving" aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis  
Voorzitter

Dr.M. Herweijer  
Secretaris



# Voor behoud van beheerste grondverwerving

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



# Inhoud

Onderwerp en context onderzoek	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Centrale vraag en afbakening onderzoek	6
1.3 Leeswijzer	7
Vier manieren van grondverwerving	8
2.1 Inleiding	8
2.2 De doelen en manieren van grondverwerving	9
Grondverwerving in Drenthe	13
3.1 Inleiding	13
3.2 De provincie als speler op de grondmarkt	14
3.3 Drie vormen van grondbezit	15
3.4 Bestuurlijke keuzes grondverwerving	17
Deelconclusie	18
De grondtransacties	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Marktconformiteit grondprijzen	21
4.3 Soberheid grondverwerving	23
4.4 Volledige schadeloosstelling verkoper	24
Deelconclusie	26
De controle op grondverwerving	27
5.1 Inleiding	27
5.2 Informatievoorziening GS	28
5.3 Informatievoorziening PS	29
Deelconclusie	30
Conclusies en aanbevelingen	31
6.1 Conclusie	32
6.2 Aanbevelingen	33
Bestuurlijke reactie en nawoord	36
7.1 Bestuurlijke reactie GS Drenthe	37
7.2 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







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

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

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

1. Voor welke doelen verwerft de provincie Drenthe grond?
2. Welke risico's zijn verbonden aan de grondverwerving door de provincie Drenthe?
3. Hoe is de provincie Drenthe 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 drie gebieden waarvoor een duidelijke functieverandering wordt nagestreefd en waarin namens de provincie of met de provincie Drenthe verbonden partijen actief op de grondmarkt zijn geweest. De onderzochte gebieden zijn: de ontwikkeling van het Hunzegebied, de realisatie van een deel van

de vaarverbinding Erica-ter Apel en de ontwikkeling van een luchthaventerrein (project baanverlenging Groningen Airport in Eelde). Voor deze baanverlenging zijn gronden aangekocht door Groningen Airport Eelde NV die dit vliegveld exploiteert. De provincie Drenthe bezit 30% van de aandelen van deze NV. Dit is de reden dat deze grondtransacties in dit onderzoek zijn meegenomen.

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 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 voor welke doelen de provincie Drenthe 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 Drenthe plaatsvindt. Hoofdstuk 4 zoomt in op de grondtransacties en geeft antwoord op de derde vraag hoe de provincie is omgegaan met de risico's van grondverwerving. Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de laatste vraag 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 Drenthe 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 ruimtelijke doelen te realiseren en hiervoor grond te verwerven<sup>1</sup>. Verwerft de provincie in een vroegtijdig stadium, dan verkoopt de eigenaar zijn gronden vrijwillig aan de provincie tegen betaling van de marktwaarde van deze gronden. Deze marktwaarde laat de provincie vaststellen door een taxateur.

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.

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

### *Risico vroegtijdige vrijwillige aankoop*

Op het moment van grondverwerving is weinig zekerheid dat de plannen waarvoor de grond is verworven daadwerkelijk doorgaan. Het risico is groot dat de provincie gronden verwerft voor plannen die niet doorgaan en/of die vallen buiten het definitief vast te stellen plangebied. Uit het onderzoek van de Rekenkamer komt naar voren dat dit risico zich in het tijdvak 2007 t/m 2010 niet voordoet omdat de provincie Drenthe géén gronden heeft verworven in een vroegtijdig stadium.

### 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 Drenthe gronden verwerft voor landinrichting en de Ecologische Hoofdstructuur maakt naast

<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 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 Hunzegebied 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 hierdoor de eigenaar die zijn bedrijf elders wenst voort te zetten, een vervangende bedrijfslocatie aanbieden.

### *Risico vrijwillige kavelruil*

Aan het aanhouden van ruilgronden is het risico verbonden dat er weinig tot geen belangstelling bestaat om deze kavels over te nemen. Agrarische ondernemers hebben vaak hun eigen voorkeuren/eisen om zich ergens te vestigen. De beschikbare vervangende locaties voldoen niet altijd aan deze wensen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat de provincie Drenthe weinig ruilgrond bezit. Deze ruilgrond bestaat vooral uit de zogenaamde overhoeken die overblijven na aanleg van de provinciale infrastructuur.

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

Dit is de meest voorkomende situatie waarin de provincie Drenthe gronden moet verwerven voor de uitvoering van provinciale taken (zoals de verbetering van provinciale infrastructuur). Vaak kiest de provincie Drenthe voor minnelijke oftewel vrijwillige aankoop ter voorkoming van formele onteigening om de benodigde gronden op vrijwillige basis in eigendom te verkrijgen. 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 nadat PS over het project heeft besloten, het krediet beschikbaar heeft gesteld én sprake is van een definitieve locatiekeuze. Op dat moment is dus 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 de marktwaarde van de te verwerven grond en/of gebouwen én de zogeheten bijkomende schadeloosstellingen<sup>2</sup>. 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 weg-, vaartracé of een natuurgebied. Van gebieden die buiten deze planologische begrenzing vallen, kan alleen de marktwaarde worden vergoed. De hoogte van deze schadeloosstelling is dus begrensd doordat de provincie voor de gronden en/of gebouwen die 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

<sup>2</sup> Voor wat betreft de schadeloosstellingmethodiek maakt het daarbij niet uit of er sprake is van minnelijke aankoop ter voorkoming van onteigening of van een gerechtelijke onteigening.

basis rond te krijgen, is wettelijk niet toegestaan<sup>3</sup>.

De provincie Drenthe heeft de benodigde gronden voor de realisatie van de vaarverbinding Erica–Ter Apel op deze basis verworven. Voor het bepalen van de hoogte van de schadeloosstelling heeft de provincie gebruik gemaakt van de diensten van externe taxateurs. Ook Groningen Airport Eelde heeft de benodigde gronden voor het overgrote deel minnelijk verworven op onteigeningsbasis. Daarbij heeft Groningen Airport Eelde gebruik gemaakt van de diensten van externe taxateurs.

### **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 bezien 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 alleen geschieden door de overheid in het algemeen belang. Onteigening is toegestaan voor de aanleg of verbetering van waterkeringen, infrastructuurle 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 infrastructuurle 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 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 inkomens- en/of vermogenspositie op achteruit of vooruit gaan.

<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–onteiengingsoverleg’.

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

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. Door inschrijving van het rechterlijk vonnis gaat de eigendom over.

Het middel onteigening wordt relatief weinig (in 5% van de gevallen) doorgezet omdat formele onteigening het proces aanzienlijk zou vertragen en zeer kostbaar zou zijn. Zoals hiervoor aangegeven, kan de provincie op voorwaarde dat er serieus is onderhandeld, in veel gevallen redelijk vroeg in het proces een verzoek tot onteigening indienen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer dat de provincie Drenthe en Groningen Airport Eelde NV het instrument onteigening inzetten als drukmiddel ('stok achter de deur') om de laatste benodigde gronden tijdig te kunnen verwerven.

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 onteigenen deel is daardoor aanzienlijk lager dan de kosten van verwerving van het volledige (agrarische) bedrijf. Het risico dat er meer wordt betaald dan de marktconforme prijs en/of meer verworven dan nodig, is bij onteigening niet aanwezig.

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

---

<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

## Grondverwerving in Drenthe

---

### **3.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft weer hoe de provincie Drenthe als speler op de grondmarkt opereert. In paragraaf 3.2. is beschreven hoeveel grond door of namens de provincie Drenthe is verworven. Paragraaf 3.3. gaat in op de verschillende vormen van grondbezit van de provincie Drenthe. Paragraaf 3.4. beschrijft vervolgens de bestuurlijke keuzes en factoren die bij grondverwerving in de provincie Drenthe een rol spelen. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

# Grondverwerving in Drenthe

## 3.2 De provincie als speler op de grondmarkt

De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe in zeer beperkte mate grondverwerving inzet als middel om haar ruimtelijke doelen zoals de aanleg van wegen, kanalen, waterbergingsgebieden en/of natuurgebieden te realiseren. Uit het onderzoek door het Kadaster blijkt dat de provincie Drenthe in de onderzoeksperiode (2007 tot en met 2010) slechts 48 hectaren heeft verworven. Omdat de provincie Drenthe in deze periode 75 hectaren heeft vervreemd, is de grondvoorraad die de provincie Drenthe bezit in de onderzoeksperiode **afgenomen**.

Van de 48 hectaren die de provincie Drenthe heeft verworven, is ruim 32 hectaren verkregen van Drentse gemeenten en het Rijk. Deze grondtransacties tussen overheden onderling vallen buiten de scope van dit onderzoek. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich geconcentreerd op de resterende 16 hectaren die de provincie Drenthe heeft verworven van particulieren en overige niet natuurlijke personen. In bijlage 4 bij dit rapport is kaartmateriaal van het Kadaster opgenomen waarop deze grondverwerving en -vervreemding zijn weergegeven.

Daarentegen is de Dienst Landelijk Gebied (DLG) dat in opdracht van de provincie Drenthe gronden ter realisatie van de natuurdoelen zoals in het Hunzegebied verwerft, wel zeer actief op de grondmarkt geweest<sup>10</sup>. De DLG heeft tijdens de onderzoeksperiode meer aan gronden vervreemd (1.621 hectaren) dan zij in deze periode heeft verworven (1.559 hectare). Ook deze grondtransacties zijn weergegeven op het kaartmateriaal van het Kadaster. Zie bijlage 4 bij dit rapport. Hierdoor is de grondvoorraad van de DLG verkleind. Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat, hoewel de provincie Drenthe de zeggenschap over deze verworven gronden heeft, de gronden juridisch eigendom zijn van het Rijk. Daardoor draagt **niet** de provincie Drenthe maar het Rijk het (financieel) risico van deze gronden. De grondtransacties die de DLG heeft verricht in opdracht van de provincie Drenthe in het Hunzegebied vallen daardoor buiten de scope het onderzoek van de Rekenkamer.

Ten slotte heeft het Kadaster in opdracht van de Rekenkamer gekeken naar de grondtransacties van ontwikkelbedrijven waaraan de provincie Drenthe deelneemt. Dit betreft tijdens de onderzoeksperiode alleen de grondaankoop voor de baanverlenging door Groningen Airport Eelde NV. Groningen Airport Eelde NV heeft ruim 37 hectaren verworven en circa 4,6 hectaren vervreemd.

---

<sup>10</sup> Deze gronden zijn verworven door het grondbedrijf van de Dienst Landelijk Gebied: het Bureau Beheer Landbouwgronden.

### 3.3

## Drie vormen van grondbezit

Globaal gezien, kunnen zich drie situaties voordoen waarbinnen de provincie 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.

### **Permanent grondbezit**

Uit het onderzoek is gebleken dat in de provincie Drenthe vooral het verkrijgen van permanent grondbezit aan de orde is. 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. Voornoemde gronden krijgt de provincie permanent in haar bezit doordat de gronden onlosmakelijk verbonden zijn met de aangelegde provinciale infrastructuur. Aan deze vorm van permanent grondbezit zijn géén financiële risico's verbonden.

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. De grondtransacties die de provincie Drenthe heeft verricht en die in het kader van dit onderzoek zijn 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. Zoals hierboven is aangegeven, zijn de ruilgronden die de provincie Drenthe verwerft vooral ruilhoeken die na de aanleg van de provinciale infrastructuur overblijven. Het gaat daarbij om een zeer beperkte hoeveelheid ruilgrond. Het verwerven van ruime hoeveelheden ruilgrond en/of bestaande (agrarische) bedrijven door de provincie Drenthe is tijdens de onderzoeksperiode niet aan de orde.

De situatie van tijdelijk grondbezit speelt met name bij de vrijwillige kavelruil door DLG in Drentse natuurgebieden ter realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren is grondverwerving een essentiële

voorwaarde<sup>11</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 Hunzegebied zijn in opdracht van de provincie de betreffende gronden verworven door het grondbedrijf van DLG: het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)<sup>12</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 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 kan zich voordoen 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 en als financier van de inrichting van het gebied. Dit met het doel de randvoorwaarden te scheppen voor de gewenste economische ontwikkeling van een gebied. Een 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.

De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe tijdens de onderzoeksperiode zelf *geen* gronden heeft verworven met het doel deze te gaan exploiteren. De ontwikkeling van deze bouwlocaties vindt plaats door Drentse gemeenten. De provincie heeft via haar deelneming in Groningen Airport Eelde slechts indirect hiermee te maken. Uit het onderzoek door de Rekenkamer blijkt dat de risico's van de grondverwerving door Groningen Airport Eelde NV zeer beperkt zijn. In de eerste plaats

<sup>11</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>12</sup> De positie van BBL is wettelijk vastgelegd in de Wet Agrarisch Grondverkeer. De publiekrechtelijke status van BBL is hiermee vastgelegd.

omdat het budget voor de grondverwerving door het Rijk beschikbaar is gesteld. Dit is gebeurd op het moment dat zij haar aandelen in de luchthaven heeft overgedragen aan de overige aandeelhouders. In de tweede plaats omdat de provincie Drenthe slechts 30% van de aandelen in Groningen Airport Eelde NV bezit.

### 3.4 Bestuurlijke keuzes grondverwerving

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

#### **Geen actief grondbeleid**

Een belangrijke bestuurlijke keuze van de provincie Drenthe, in tegenstelling tot de andere noordelijke provincies Groningen en Fryslân, is om géén actief grondbeleid te voeren. Een reden hiervoor is dat de provincie Drenthe van mening is dat het instrumentarium waarover zij beschikt afdoende is om haar doelstellingen te realiseren. Het gebruik van grond(posities) als middel om deze doelstellingen te realiseren, voegt daar weinig aan toe. De andere reden is dat de provincie Drenthe het (anticiperend) innemen van grondposities te risicovol vindt. Wanneer de provincie Drenthe gronden verwerft dan is dat in het kader van de realisatie van provinciale infrastructuur en op beperkte schaal. Dit laatste strookt met de onderzoeksbevindingen van de Rekenkamer.

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

Conform hetgeen is bepaald in de Onteigeningswet, stelt de provincie Drenthe zich terecht op het standpunt dat vrijwilligheid bij grondverwerving het uitgangspunt moet zijn. Het verkrijgen van gronden onder dwang door onteigening wil de provincie Drenthe alleen inzetten als redelijke pogingen om de gronden op vrijwillige basis te verkrijgen *niet* slagen. Wanneer de provincie na meerdere onderhandelingsronden met de eigenaren geen overeenstemming heeft bereikt, zet de provincie onteigening in. Op dat moment komt formele onteigening voor de provincie Drenthe in beeld. Al in het eerste gesprek met eigenaar wordt deze erop gewezen dat de provincie tot onteigening zal overgaan wanneer de onderhandelingen niet het gewenste resultaat hebben.

#### **Maatschappelijk belang**

De grondtransacties die de Rekenkamer in Drenthe 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 werkgelegenheid, recreatie en natuurontwikkeling. 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.

#### **Realisatie EHS /natuur door Dienst Landelijk Gebied**

Het merendeel van de grondtransacties in de provincie Drenthe heeft betrekking op de verwerving van grond ten behoeve van de realisatie van natuur. Om de EHS

te realiseren is grondverwerving een essentiële voorwaarde. De provincie Drenthe zet een deel<sup>13</sup> van het ILG-budget in voor de verwerving van gronden door BBL/DLG. Zoals hiervoor is aangegeven zijn deze gronden juridisch eigendom van het Rijk. Fluctuaties van de waarde van de door BBL/DLG verworven gronden in de onderzoeksperiode hebben daarom geen gevolgen voor de vermogenspositie van de provincie.

Naast deze bestuurlijke keuzes, constateert de Rekenkamer dat ook onderstaan- de factor 'tijd' van invloed kan zijn op de grondverwerving.

### **Tijds-klem**

Uit het onderzoek van de Rekenkamer komt naar voren dat de provincie Drenthe grond verwerft voor de aanleg van provinciale infrastructuur. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat bij deze projecten de grondverwerving start op een moment dat de plancontouren al 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. Voor die datum dient de grondverwerving afgerond te zijn. De Rekenkamer constateert dat bij de realisatie van de vaarverbinding Erica-Ter Apel en de baanverlenging luchthaven Eelde van een dergelijke tijds-klem sprake is.

### **Deelconclusie**

De provincie Drenthe heeft er vanuit het oogpunt van risicobeheersing bewust voor gekozen om grondverwerving in zeer beperkte mate in te zetten voor het realiseren van haar doelstellingen. De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe gronden heeft verworven voor de aanleg en/of verbetering van provinciale infrastructuur zoals wegen en kanalen. Het gaat daarbij om permanent grondbezit waaraan géén risico's zijn verbonden. Wel is in deze projecten het maatschappelijk belang groot en is er tijdsdruk. Hoewel vrijwilligheid bij grondverwerving voorop staat, ondervangt de provincie een mogelijke tijdsdruk door een tijdige inzet van onteigening. Dit vergroot de kans dat deze projecten zonder vertraging gerealiseerd kunnen worden doordat de (formele) onteigening binnen de hiervoor gestelde termijn kan worden afgewikkeld.

Daarnaast constateert de Rekenkamer dat de overige grondtransacties in de provincie Drenthe vooral betrekking hebben op gronden die benodigd zijn voor de realisatie van natuurdoelstellingen. Deze gronden zijn verworven door BBL/DLG. Omdat de gronden juridisch eigendom zijn van het Rijk, loopt de provincie Drenthe hiermee géén risico.

<sup>13</sup> Het ander deel van het ILG-budget voor verwerving van gronden voor de realisatie van de EHS stelt de provincie Drenthe beschikbaar via een leningsconstructie met de Vereniging Natuurmonumenten. De provincie zet dit budget in voor het subsidiëren van aankopen door Drentse natuurbeschermingsorganisaties

Ook bij de grondverwerving door Groningen Airport Eelde NV zijn de risico's van grondverwerving gering. Ook hier gaat het om gronden die zijn verworven met het doel deze permanent te bezitten. Daar komt bij dat het Rijk de grondverwerving heeft gefinancierd en de deelneming van de provincie Drenthe in Groningen Airport Eelde NV beperkt van omvang is.

# 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 Drenthe in de periode 2007 tot en met 2010 heeft verricht. Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van dit onderzoek naar de grondvererving. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

Zoals in hoofdstuk 3 van deze nota is aangegeven, heeft de provincie in de onderzoeksperiode weinig grond verworven. In totaal heeft de Rekenkamer daarom zes grondtransacties kunnen beoordelen waarbij zij heeft getoetst aan de normen: marktconforme prijs, soberheid aankoopvolume en de onderbouwing van de schadeloosstelling. 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 schadeloosstelling. De grondtransacties die de Rekenkamer heeft onderzocht hebben betrekking op de aankoop van gronden. In géén van de onderzochte transacties was de aankoop van een volledig bedrijf aan de orde.

Daarbij gaat het om de grondtransacties die de provincie heeft verricht voor de realisatie van (een deel van) de vaarverbinding Erica-Ter Apel en de grondtransacties die Groningen Airport Eelde NV heeft verricht voor de baanverlenging van de luchthaven. De provincie Drenthe is hier indirect, via haar deelneming, vanuit haar rol van aandeelhouder op afstand bij betrokken. De Rekenkamer heeft geen diepgaand onderzoek verricht naar de grondtransacties die DLG namens de provincie heeft verricht in het Hunzegebied. Aangezien niet de provincie Drenthe maar het Rijk het risico van dit (tijdelijk) grondbezit draagt, vallen deze grondtransacties buiten de scope van dit onderzoek.



# De grondtransacties

## 4.2

### Marktconformiteit grondprijzen

De Rekenkamer heeft onderzocht of de door de provincie Drenthe en door Groningen Airport Eelde NV 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>14</sup>.

Bij deze beoordeling van de marktconformiteit, 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. Voor wat betreft de grondverwerving voor de vaarverbinding Erica-Ter Apel constateert de Rekenkamer dat de gronden zijn bestemd voor de realisatie van provinciale infrastructuur. Dit impliceert in principe géén waardevermeerdering. Wel merkt de Rekenkamer op dat de grondwaarde van deze gronden iets hoger kan liggen dan de agrarische waarde. Dat komt doordat er ook sprake is van een recreatieve bestemming aangezien de vaarverbinding onderdeel wordt van een toeristisch vaarrouthenet.

De waarde van de gronden die zijn verworven voor de baanverlenging van luchthaven Eelde ligt in principe hoger dan de agrarische waarde. De reden hiervoor is dat de exploitatie van een luchthaven is aan te merken als een commerciële functie. Baanverlenging vergroot de exploitatiemogelijkheden van de luchthaven. Dit heeft als effect dat de prijs van deze gronden stijgt. Daarnaast heeft Groningen Airport Eelde NV ook gronden verworven om eventuele nadelige effecten van de baanverlenging voor de natuur te compenseren. Deze gronden worden omgezet in natuurcompensatiegebieden hetgeen géén waardevermeerdering impliceert. Zowel de grondtransacties voor de baanverlenging als de natuurcompensatie zijn in het onderzoek van de Rekenkamer betrokken.

Voor de realisatie van de vaarverbinding Erica-Ter Apel heeft de provincie Drenthe gronden verworven nadat de planvorming zich al in een vergevorderd stadium bevond en het vaartracé was vastgesteld. De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe *niet* alle gronden voor de realisatie van deze vaarverbinding voor een marktconforme prijs heeft verworven. In enkele gevallen is er meer dan 10% betaald boven hetgeen marktpartijen in de betreffende periode voor deze gronden gemiddeld hebben voldaan.

In het geval van de grondverwerving voor de baanverlenging van luchthaven Eelde zijn de gronden in een vroegtijdig stadium verworven. De grondverwerving is

---

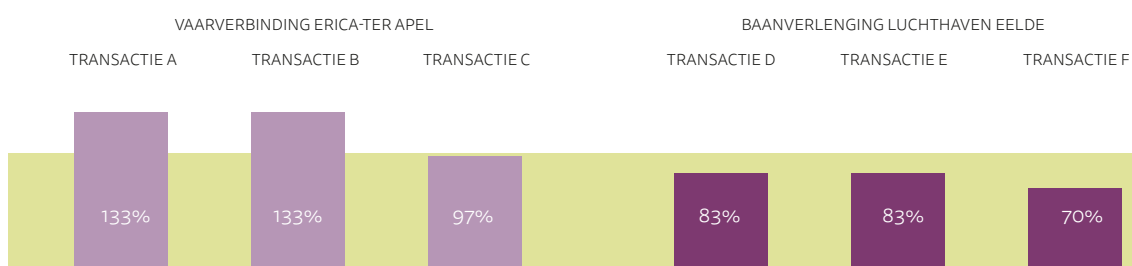
<sup>14</sup> Deze gemiddelde prijs is gebaseerd op honderden grondtransacties door marktpartijen in een bepaald jaar. Deze worden jaarlijks door DLG berekend en gepubliceerd in de 'Grondprijzmonitor'. Ook DLG hanteert deze transacties tussen marktpartijen als referentiekader om te bepalen of zij marktconform op de grondmarkt opereert. DLG maakt in de Grondprijzmonitor geen verschil tussen de grondprijzen in de diverse regio's in de provincie Drenthe.

gestart direct nadat het krediet voor de grondaankopen beschikbaar was gesteld. Op dat moment was er dus geen juridische zekerheid dat de baanverlenging door zou gaan. Daardoor was het risico aanwezig dat mocht de baanverlenging niet doorgaan, Groningen Airport Eelde NV onnodige grondaankopen zou hebben verricht. Groningen Airport Eelde NV heeft dit risico echter ondervangen door hierover tijdig afspraken te maken met het Rijk. Mocht de baanverlenging niet zijn doorgegaan dan had Groningen Airport Eelde NV ervoor kunnen kiezen om de verworven gronden door te leveren aan het Rijk dan wel het eigendom van deze gronden te behouden met gelijktijdige terugbetaling van het budget dat het Rijk voor deze grondaankopen beschikbaar heeft gesteld. Begin 2012 is definitief zeker geworden dat de baanverlenging doorgaat.

De Rekenkamer constateert dat Groningen Airport Eelde NV de gronden voor de baanverlenging voor een marktconforme prijs heeft verworven. Door vroegtijdig te starten met de grondverwerving heeft Groningen Airport Eelde prijsopdriving weten te voorkomen.

In grafiek 4.1. is weergegeven hoe groot de afwijking (in %) ten opzichte van de marktconforme grondprijs per project is. De door de provincie Drenthe 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 voor de betreffende periode heeft berekend. Deze marktconforme prijs is in de onderstaande tabel op 100% gesteld. Indien de betaalde prijzen meer dan 10% afwijken van hetgeen deze marktpartijen voor deze agrarische gronden hebben betaald, is de Rekenkamer van oordeel dat de provincie géén marktconforme prijs voor de gronden heeft betaald.

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



Uit grafiek 4.1. blijkt dat er voor de realisatie van de vaarverbinding Erica-Ter Apel gronden van particulieren zijn verworven voor niet marktconforme prijzen<sup>15</sup>. Transactie C betreft een grondoverdracht tussen de provincie Drenthe en de Dienst Landelijk Gebied (Bureau Beheer Landbouwgronden) waarvoor een

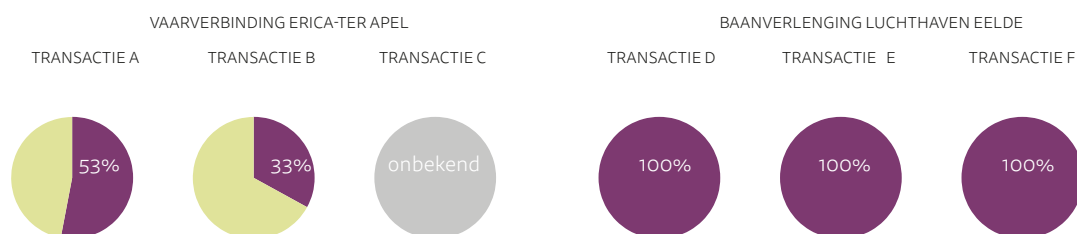
<sup>15</sup> In het interview met de Rekenkamer d.d. 19.12.11 heeft de provincie Drenthe aangegeven dat de provincie Drenthe ervoor heeft gekozen om bij de aankoop van gronden voor de vaarverbinding Erica-Ter Apel een grondprijs aan de bovenkant van de markt te hanteren om discussie te voorkomen. Bovendien gaat het om relatief kleine percelen.

marktconforme prijs is betaald. Dit geldt ook voor alle aankopen die zijn verricht voor de baanverlenging luchthaven Eelde. Transactie F in de grafiek heeft betrekking op de verwerving van gronden voor de realisatie van natuurcompensatie. Dit verklaart de lagere grondprijs.

### 4.3 Soberheid grondverwerving

Naast de vraag of de provincie Drenthe de gronden heeft verworven op basis van een marktconforme prijsstelling, is tevens de vraag aan de orde of de provincie Drenthe 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 dan wel is gelegen onder het vaartracé (zoals bij de vaarverbinding Erica-Ter Apel). De uitkomsten zijn weer gegeven in de onderstaande grafiek. Daarin is (in %) het aandeel van de verworven gronden aangegeven dat volledig binnen het plangebied of tracé valt.

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



De grafiek laat zien dat de provincie Drenthe voor de vaarverbinding Erica-Ter Apel niet sober heeft aangekocht. De provincie Drenthe heeft meer aangekocht dan zij direct nodig had. Evenwel constateert de Rekenkamer dat er een goede reden was om niet sober aan te kopen. Uit de bestudeerde aankooptekeningen is gebleken dat het vaartracé de percelen doorsnijdt. Daardoor is het geen optie om delen van deze percelen te verwerven. In deze situatie ligt het geheel aankopen van deze percelen het meest voor de hand. De Rekenkamer neemt daarbij in aanmerking dat uit het onderzoek van het kadaster is gebleken dat de provincie Drenthe tijdens de onderzoeksperiode slechts enkele hectares grond voor het vaartracé heeft verworven. De extra verworven gronden heeft de provincie niet tussentijds in gebruik gegeven, gezien de geringe omvang van deze gronden en de korte tijd die resteerde tussen het moment van aankoop en de start van de aanleg. De provincie heeft dus geen inkomsten uit deze gronden ontvangen.

De provincie Drenthe wil de extra verworven gronden weer doorverkopen. Daarbij loopt de provincie het risico dat de gronden minder opbrengen dan waarvoor de provincie deze heeft verworven<sup>16</sup>. In de loop der tijd kan 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

<sup>16</sup> Een andere reden hiervoor kan zijn dat deze overtollige gronden geen onderdeel meer uitmaken van een agrarisch complex hetgeen een waardedrukkend effect heeft. Uit het onderzoek van de Rekenkamer is echter niet gebleken dat bij de grondverwerving door de provincie Drenthe (agrarische) bedrijven waren betrokken.

van deze gronden in de gaten te houden. Deze waardeontwikkeling kan zowel positief als negatief uitvallen. Uit de grondprijmonitor die DLG jaarlijks uitgeeft<sup>17</sup>, blijkt dat de gemiddelde grondprijs in de provincie Drenthe over de periode 2005 tot en met 2009 is gestegen. De gemiddelde grondprijzen liggen in deze periode tussen de €20.000,- tot €34.000,- 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 grondvoorraad en toenemende rentelasten als gevolg van een stagnerende verkoop.

Hoewel voor de realisatie van de vaarverbinding Erica-ter Apel met goede redenen niet sober is verworven, betekent dit volgens de Rekenkamer *niet* dat de provincie Drenthe over de gehele linie ruimhartig aankoopt. Zoals in hoofdstuk 3 van dit rapport uiteen is gezet, is de grondvoorraad van de provincie Drenthe in de onderzoeksperiode juist *afgenomen* in plaats van toegenomen. Dit wijst op een terughoudend verwervingsbeleid.

#### 4.4 Volledige schadeloosstelling verkoper

Het onderzoek van de Rekenkamer bevestigt dat de provincie Drenthe in de onderzochte grondtransacties de benodigde gronden op vrijwillige basis in eigendom heeft verkregen. Verkrijging door dwang door middel van onteigening was daarbij niet aan de orde. Wel heeft de provincie in de meeste transacties, vooruitlopend op eventuele onteigening, een schadeloosstelling toegekend.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de provincie de benodigde gronden voor de realisatie van de vaarverbinding Erica-Ter Apel heeft verworven tegen betaling van een volledige schadeloosstelling op basis van de Onteigeningswet. Dit is ook het geval bij de grondaankopen voor de baanverlenging voor luchthaven Eelde. Deze volledige schadeloosstelling houdt in dat verkoper niet alleen recht heeft op vergoeding van de waarde van hetgeen hij door de aanleg van een kanaal of weg verliest maar ook recht heeft op een vergoeding van de kosten die hij maakt om zich aan de nieuwe situatie, de situatie ná aanleg van deze infrastructuur, aan te passen. De Rekenkamer heeft onderzocht of de provincie en Groningen Airport Eelde NV bij het toekennen van deze volledige schadeloosstelling geen onnodig risico hebben genomen. De uitkomsten hiervan zijn hieronder beschreven.

##### **Taxeren hoogte schadeloosstelling**

Voor het bepalen van de hoogte van de schadeloosstellingen maakt de provincie gebruik gemaakt van externe taxateurs. Deze taxateur voert ook de aankooponderhandelingen. De Rekenkamer constateert dat bij de grondaankopen voor het vaartracé niet in alle gevallen een definitief taxatierapport voorafgaand aan de fase van aankooponderhandelingen is opgesteld waarin de marktwaarde van de te verwerven gronden en/of gebouwen is bepaald. Deze taxatierapporten zijn definitief opgesteld ná het passeren van de notariële akten. Juist in deze gevallen constateert de Rekenkamer dat er géén marktconforme prijzen voor de verworven gronden zijn betaald.

<sup>17</sup> Grondprijmonitor 2010, Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt, mei 2011, Dienst Landelijk Gebied.

De Rekenkamer constateert dat voor de aankopen voor de baanverlenging door Groningen Airport Eelde NV in 2001 taxaties zijn verricht. Hoewel deze taxaties voorafgaand aan de grondverwerving in 2009 zijn geactualiseerd, zijn er geen nieuwe taxatierapporten opgesteld. De betreffende gronden zijn vervolgens overgedragen voor een prijs die als marktconform is aan te merken. Voor de aankoop ten behoeve van het natuurcompensatiegebied is géén taxatierapport opgesteld. Ook hier is sprake van een marktconforme prijs.

De Rekenkamer constateert dat aan de besluiten van de directie van Groningen Airport Eelde NV om tot aankoop van de gronden over te gaan, niet altijd taxatierapporten ten grondslag hebben gelegen. Aangezien de betreffende gronden voor marktconforme prijzen zijn aangekocht, heeft het ontbreken van deze taxatierapporten verder geen gevolgen. De betreffende eigenaren hebben immers niet meer ontvangen dan de werkelijke waarde van hun grond.

### **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 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 Groningen Airport Eelde NV in de onderzochte grondtransacties heeft gehandeld conform dit uitgangspunt van de Onteigeningswet. Groningen Airport Eelde NV heeft de schadeloosstelling op onteigeningsbasis alleen toegepast op die percelen die **binnen** de reikwijdte van een onteigeningstitel vallen. Bij het aankopen van de gronden voor het natuurcompensatiegebied heeft Groningen Airport Eelde NV bijvoorbeeld geen schadeloosstelling toegekend aangezien voor de verwerving van deze percelen waarschijnlijk geen onteigening zou zijn ingezet.

De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe in een tweetal aankopen voor het vaartracé Erica-Ter Apel niet heeft gehandeld conform het uitgangspunt van de Onteigeningswet. In deze gevallen heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de provincie Drenthe meer aan schade vergoed heeft dan waartoe zij wettelijk verplicht was. Dit komt doordat de provincie relatief hoge aankooprijzen heeft betaald. Ook heeft de provincie in één van deze transacties ten onrechte niet de geleden schade als uitgangspunt genomen voor de toegekende schadeloosstelling. In deze transactie zijn de verwachte verkoopopbrengsten van de extra verworven gronden het vertrekpunt geweest voor de toegekende schadeloosstelling. Tot welke gevolgen dit leidt, illustreert het onderstaande:

*De provincie Drenthe wil voor het vaartracé Erica-Ter Apel een perceel aankopen waarvan zij een gedeelte nodig heeft als ondergrond voor de vaarverbinding. De resterende gronden wil de provincie doorverkopen aan omliggende eigenaren. In het taxatierapport is de schadeloosstelling berekend. Daarnaast geeft taxateur in het taxatierapport aan dat bij een doorverkoop van de extra verworven gronden een hogere aankoopsom te verantwoorden is. Deze hogere aankoopsom betreft 145% van de*

*berekende schadeloosstelling. De provincie Drenthe koopt het perceel vervolgens aan tegen deze hoge aankoopssom. Daardoor heeft de provincie 45% meer aan schade vergoed dan waartoe zij wettelijk verplicht was.*

### **Deelconclusie**

De Rekenkamer concludeert dat Groningen Airport Eelde NV de benodigde gronden voor de baanverlenging zonder onnodig risico heeft verworven. Bij de grondverwerving voor de vaarverbinding Erica-Ter Apel door de provincie Drenthe is wel sprake van enig risico. Dit risico is ontstaan doordat de provincie *niet* marktconform heeft aangekocht en ermee heeft ingestemd dat *achteraf* (na het passeren van de notariële akten) de definitieve taxatierapporten zijn opgesteld. Het gevolg hiervan is dat de provincie Drenthe in enkele transacties meer schade heeft vergoed dan waartoe zij wettelijk verplicht was. De Rekenkamer constateert wel dat de extra kosten bij de grondverwerving het gewenste effect hebben gehad namelijk de tijdige start van de fysieke werkzaamheden voor de realisatie van het kanaal<sup>18</sup>.

De werkwijze heeft geringe gevolgen. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie Drenthe tijdens de onderzoeksperiode weinig grond heeft verworven. Deze gronden heeft de provincie de gronden aangekocht van particulieren: van een eventuele bevoordeling van ondernemingen is geen sprake. Vanuit het oogpunt van staatssteun zijn deze transacties daarom niet relevant.

---

<sup>18</sup> Met de eerste werkzaamheden is volgens plan al in 2010 een begin gemaakt. Zie besluit van 8 juli 2011, nummer 11.001685 tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening in de gemeente Emmen krachtens artikel 78 van de Onteigeningswet (onteigeningsplan Vaarverbinding Veenpark-Bladderswijk) pagina 2.

# 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. Daarbij zal de Rekenkamer kort ingaan op de informatievoorziening in het kader van de baanverlenging luchthaven Eelde. Zoals hiervoor is aangegeven, participeert de provincie risicodragend in Groningen Airport Eelde NV. Dit is in haar rol van aandeelhouder op afstand. Dit betekent dat op het gebied van grondaankopen de sturingsmogelijkheden voor de provincie beperkt zijn<sup>19</sup>. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

<sup>19</sup> Schriftelijke reactie provincie Drenthe d.d. 13.06.12 in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor.

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

Zolang GS binnen de gestelde kaders blijft, is er volgens de Rekenkamer geen reden tot het informeren van PS. Deze actieve informatieplicht is er voor GS wel zodra GS de gestelde kaders in de uitvoering overschrijdt en de stilzwijgende voorwaarden niet worden nageleefd. Het verstrekken van algemene voortgangsinformatie beschouwt de Rekenkamer dan niet als afdoende. PS kan immers te maken krijgen met de consequenties. Valt de grondverwerving te duur uit of loopt de provincie hiermee financiële risico's dan moeten projecten versoberd worden uitgevoerd en/of zal er een aanvullend krediet door PS beschikbaar gesteld moeten worden. Stagneert de grondverwerving dan zal dit ertoe leiden dat projecten niet op tijd gerealiseerd worden. Het feit dat deze gegevens 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 tevens dat de provincie Drenthe voorafgaand aan de grondverwerving géén aankoopstrategieplannen vaststelt. Ook Groningen Airport Eelde NV heeft voorafgaand aan de grondverwerving voor de baanverlenging geen aankoopstrategieplan opgesteld. De Rekenkamer is van mening dat GS en de directie van Groningen Airport Eelde NV daardoor een belangrijk hulpmiddel om greep te houden op de grondverwerving, missen. Een aankoopstrategieplan kan voorkomen dat GS en PS voor voldongen feiten worden geplaatst. 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 welke moment de fase van vrijwillige verwerving eindigt en de 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, deze kaders wel heeft gesteld. Deze kaders heeft GS vastgelegd in het Handelingskader Grond<sup>20</sup>. Met dit handelingskader 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). 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<sup>21</sup>. Aan de aankopen moeten taxatierapporten ten grondslag liggen. In het geval DLG/BBL<sup>22</sup> de aangekochte gronden doorlevert, gebeurt dat ook op basis van de getaxeerde waarde.

Zoals hiervoor is aangegeven, hebben de meeste grondaankopen betrekking op aanleg van provinciale infrastructuur zoals wegen en kanalen. Het merendeel van de verworven gronden blijft permanent eigendom van de provincie en wordt onderdeel van de provinciale infrastructuur. Daardoor zijn de risico's die aan deze grondtransacties verbonden zijn, beperkt. De noodzaak tot het voeren van een grondexploitatie als hulpmiddel om de waardeontwikkeling van de gronden te controleren, is dan niet aanwezig. In dat licht vindt de Rekenkamer het begrijpelijk dat GS voor de vaarverbinding Erica-ter Apel geen grondexploitatie heeft vastgesteld. Dit geldt eveneens voor de grondaankopen die zijn verricht voor de baanverlenging luchthaven Eelde. Ook deze gronden worden onderdeel van de infrastructuur van de luchthaven. Daardoor is het volgens de Rekenkamer niet nodig om een grondexploitatie hiervoor op te stellen.

## 5.3 Informatievoorziening PS

De Rekenkamer constateert dat GS de gronden die verworven moeten worden voor aanleg van de vaarverbinding Erica-ter Apel heeft verworven nádat PS haar

<sup>20</sup> In oktober 2008 heeft GS Drenthe het Handelingskader Grond vastgesteld. Het Handelingskader Grond regelt de aansturing en mandatering aan BBL vanaf 2007, de start van de ILG-periode. In dit document zijn dus de afspraken neergelegd over de handelwijze en werkwijze tussen de provincie en DLG/BBL.

<sup>21</sup> Een uitzondering hierop vormt de doorlevering aan Staatsbosbeheer. In het ambtelijk hoor en wederhoor gesprek d.d.19.06.12 heeft de provincie Drenthe aangegeven dat de Dienst Landelijk Gebied het budget van Staatsbosbeheer beheert voor wat betreft de 'groene' grondverwerving. Op het moment dat het grondbedrijf van de Dienst Landelijk Gebied, Bureau Beheer Landbouwgronden, een perceel koopt ten behoeve van Staatsbosbeheer dan wordt bij doorlevering aan Staatsbosbeheer de koopsom tussen deze partijen verrekend. Er loopt dus geen geldstroom voor aan- en verkopen via de notaris. Er zijn alleen notariskosten die Dienst Landelijk Gebied bekostigt. De Dienst Landelijk Gebied schrijft de kostprijs af door de grond door te leveren aan Staatsbosbeheer.

<sup>22</sup> In de periode 2007-2009 was BBL door GS gemandateerd voor grondaankopen tot € 500.000,-. Eind 2008 heeft GS dit mandaat verhoogd naar € 1.000.000,-. Besluit GS Drenthe eind 2008 tot wijziging van het PMJP. Begin 2009 is de werkafpraak gemaakt dat transacties tussen de € 500.000,- en de € 1.000.000,- vooraf worden besproken met de verantwoordelijk Gedeputeerde. Intern memo provincie Drenthe d.d. 07.01.09.

goedkeuring heeft gegeven aan het project en het krediet hiervoor beschikbaar heeft gesteld. Vervolgens heeft GS iedere aankoop vooraf goedgekeurd.

De grondverwerving voor de baanverlenging luchthaven Eelde is verricht door de directie van Groningen Airport Eelde NV die daartoe gemandateerd was door de Raad van Commissarissen. Uit het onderzoek is gebleken dat de directie van Groningen Airport Eelde NV de Raad van Commissarissen over de aankopen heeft geïnformeerd **voordat** deze gronden zijn aangekocht.

### **De voortgangsinformatie**

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). In de jaarstukken van Groningen Airport Eelde NV is geen informatie opgenomen over de grondverwerving. De reden hiervoor is dat de jaarstukken van Groningen Airport Eelde NV openbaar zijn. Gedetailleerde informatie over grondverwerving kan vertrouwelijke bedrijfsinformatie bevatten die niet openbaar mag worden<sup>23</sup>.

### **Deelconclusie**

De Rekenkamer concludeert dat GS, zoals zij dat wel heeft gedaan voor de 'groene' grondverwerving, géén algemene kaders heeft gesteld voor de grondverwerving voor de aanleg van provinciale infrastructuur. De Rekenkamer vindt dit opmerkelijk aangezien de provincie Drenthe bij de grondverwerving voor de aanleg van openbare infrastructuur juist wel financiële risico's draagt (zij het beperkt) en bij de 'groene grondverwerving' niet.

Wellicht mede vanwege het ontbreken van deze algemene kaders handelt de provincie Drenthe niet altijd conform de stilzwijgende voorwaarden voor grondverwerving. De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe in enkele transacties niet marktconform heeft aangekocht en meer schade heeft vergoed dan waartoe zij wettelijk gehouden was. Ofschoon de risico's van grondverwerving in de provincie Drenthe beperkt zijn, is de Rekenkamer van mening dat GS in die gevallen PS actief had moeten informeren over deze afwijkende grondtransacties.

---

<sup>23</sup> Schriftelijke reactie directie Groningen Airport Eelde NV d.d. 16.03.12.

# 6

## Conclusies en aanbevelingen

---

# Conclusies en aanbevelingen

## 6.1

### Conclusie

De Rekenkamer heeft van twee casestudygebieden in totaal zes grondaankopen onderzocht. De belangrijkste conclusie die de Rekenkamer aan haar onderzoek verbindt, is dat de risico's van de grondverwerving in de provincie Drenthe gering zijn. Dit komt doordat de provincie Drenthe zelf weinig gronden verwerft. Waar mogelijk, laat de provincie de verwerving van gronden zoveel mogelijk over aan andere partijen, zoals bijvoorbeeld de Drentse gemeenten. Waar de provincie Drenthe zelf tot verwerving van gronden overgaat is deze verwerving gericht op het verkrijgen van permanent grondbezit voor de aanleg van openbare infrastructuur. Aan deze vorm van grondbezit zijn weinig risico's verbonden. Dit neemt niet weg dat de provincie Drenthe soms een risico neemt door niet marktconform aan te kopen. Dit in tegenstelling tot Groningen Airport Eelde NV die bij de aankopen voor de baanverlenging geen onnodig risico neemt en marktconforme prijzen betaalt.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe met haar keuze om geen actief grondbeleid te voeren, erin is geslaagd om de risico's van grondverwerving te beheersen. Deze risico's zijn wel aanwezig wanneer de provincie Drenthe met voorzetting van haar huidige werkwijze, in de toekomst alsnog besluit om een actief grondbeleid te gaan voeren en op grote schaal grond te verwerven.

#### DEELCONCLUSIES

##### ***De provincie Drenthe is weinig actief op de grondmarkt***

De provincie Drenthe heeft er vanuit het oogpunt van risicobeheersing bewust voor gekozen om grondverwerving in beperkte mate in te zetten om haar ruimtelijke doelstellingen te realiseren. De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe gronden heeft verworven voor de aanleg en/of verbetering van provinciale infrastructuur zoals wegen en kanalen. Het gaat daarbij om permanent grondbezit waaraan géén risico's zijn verbonden. Wel is in deze projecten het maatschappelijk belang groot en de tijdsdruk hoog. Hoewel vrijwilligheid bij grondverwerving voorop staat, ondervangt de provincie een mogelijke tijdsdruk door een tijdige inzet van onteigening. Dit vergroot de kans dat deze projecten zonder vertraging gerealiseerd kunnen worden doordat de (formele) onteigening binnen de hiervoor gestelde termijn kan worden afgewikkeld.

##### ***Aankooprisico met weinig gevolgen***

De Rekenkamer concludeert dat Groningen Airport Eelde NV de benodigde gronden voor de baanverlenging zonder onnodig risico heeft verworven. Bij de grondverwerving voor de vaarverbinding Erica-Ter Apel door de provincie Drenthe is wel sprake van enig risico. Dit risico is ontstaan doordat de provincie *niet*

marktconform heeft aangekocht en ermee heeft ingestemd dat *achteraf* (na het passeren van de notariële akten) de definitieve taxatierapporten zijn opgesteld. Het gevolg hiervan is dat de provincie Drenthe in enkele transacties meer schade heeft vergoed dan waartoe zij wettelijk verplicht was. De Rekenkamer constateert wel dat de extra kosten bij de grondverwerving het gewenste effect hebben gehad namelijk de tijdige start van de fysieke werkzaamheden voor de realisatie van het kanaal.

De werkwijze heeft geringe gevolgen. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie Drenthe tijdens de onderzoeksperiode weinig grond heeft verworven. Deze gronden heeft de provincie de gronden aangekocht van particulieren: van een eventuele bevoordeling van ondernemingen is geen sprake. Vanuit het oogpunt van staatssteun zijn deze transacties daarom niet relevant.

### **Informatievoorziening GS-PS**

De Rekenkamer concludeert dat GS, zoals zij dat wel heeft gedaan voor de 'groene' grondverwerving, géén algemene kaders heeft gesteld voor de grondverwerving voor de aanleg van provinciale infrastructuur. De Rekenkamer vindt dit opmerkelijk aangezien de provincie Drenthe bij de grondverwerving voor de aanleg van openbare infrastructuur juist wel financiële risico's draagt (zij het beperkt) en bij de 'groene grondverwerving' niet.

Wellicht mede vanwege het ontbreken van deze algemene kaders handelt de provincie Drenthe niet altijd conform de stilzwijgende voorwaarden voor grondverwerving. De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe in enkele transacties niet marktconform heeft aangekocht en meer schade heeft vergoed dan waartoe zij wettelijk gehouden was. Ofschoon de risico's van grondverwerving in de provincie Drenthe beperkt zijn, is de Rekenkamer van mening dat GS in die gevallen PS actief had moeten informeren over deze afwijkende grondtransacties.

## **6.2**

### **Aanbevelingen**

De Rekenkamer ziet als belangrijkste aanbeveling voor Gedeputeerde Staten dat zij bij grondverwerving *vooraf* kaders stelt waarin de spelregels voor het verwerven van gronden 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. Stel voorafgaand aan de grondverwerving per project een aankoopstrategieplan vast. In een aankoopstrategieplan moeten de wijze van grondverwerving, de (maximale) prijsstelling en het aankoopvolume (de te verwerven percelen) zijn vastgelegd. Ook moet het aankoopstrategieplan een 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 grondverwerving 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 waar-

bij 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 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.

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 schadeloos stellen 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;
- D. Ten slotte wil de Rekenkamer Provinciale Staten in overweging geven om het instrument van onteigening ook in te zetten voor de realisatie van 'groene' doelen opdat de betreffende eigenaren ten behoeve van het maatschappelijk belang op dezelfde wijze worden gecompenseerd als bij de aanleg van de fysieke infrastructuur.



# 7

## **Bestuurlijke reactie en nawoord**

---

*De Noordelijke Rekenkamer heeft haar conceptrapport op 16 juli 2012 aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Zij heeft het college van Gedeputeerde Staten van Drenthe gevraagd of GS de conclusies en aanbevelingen kan onderschrijven. GS Drenthe hebben hun reactie op 12 september 2012 toegestuurd; deze is hieronder integraal weergegeven. Het hoofdstuk sluit met een nawoord van de Rekenkamer.*



# Bestuurlijke reactie en nawoord Noordelijke Rekenkamer

## 7.1

### Bestuurlijke reactie GS Drenthe

“Op 17 juli 2012 ontvingen wij van de Noordelijke Rekenkamer het conceptrapport “Voor behoud van beheerste grondvererving: grondvererving in de provincie Drenthe in het tijdvak 2007 tot en met 2010”, met het verzoek om voor 14 september te reageren. Met deze brief voldoen wij aan dat verzoek.

Wij willen u allereerst complimenteren voor de wijze waarop de Rekenkamer het onderzoek heeft uitgevoerd. Het resultaat is een gedegen conceptrapport met in onze ogen waardevolle aanbevelingen.

Wij onderschrijven de belangrijkste conclusie die de Rekenkamer aan haar onderzoek verbindt, namelijk dat de risico's van de grondvererving in de provincie Drenthe gering zijn. Wij voeren bewust geen actief grondbeleid en weten daarmee de risico's van grondvererving goed te beheersen. Wij baseren onze grondaankopen op concrete provinciale doelstellingen, die binnen afzienbare termijnen kunnen worden gerealiseerd. Het beschikbare instrumentarium is daarbij afdoende gebleken om onze doelstellingen te realiseren. Wij hebben recent wel overwogen om op beperkte schaal actief grondbeleid in te voeren, maar hebben daar geen goede argumenten voor gevonden en daarbij achtten wij de risico's te hoog.

U constateert in uw bevindingen van de onderzochte casus Erica- Ter Apel dat er wel sprake is (geweest) van enig risico. Dit risico is ontstaan doordat de provincie niet marktconform heeft aangekocht en ermee heeft ingestemd dat achteraf (na het passeren van de notariële akten) de definitieve taxatierapporten zijn opgesteld. Het gevolg hiervan is dat de provincie Drenthe in enkele transacties meer schade heeft vergoed dan waartoe zij wettelijk verplicht was. De Rekenkamer constateert wel dat de extra kosten bij de grondvererving het gewenste effect hebben gehad namelijk de tijdige start van de werkzaamheden voor de realisatie van het kanaal. In dit geval hebben wij omwille van de tijdsfactor en de beperkte risico's de afweging gemaakt in geringe mate afwijkend van ons beleid te handelen. Wij blijven - met u - van mening hier in toekomstige gevallen zeer terughoudend in te zijn.

De belangrijkste aanbeveling voor Gedeputeerde Staten is dat wij bij projecten met grondvererving vooraf kaders stellen waarin alle spelregels voor het verwerven van gronden voor de aanleg van provinciale infrastructuur duidelijk zijn vastgelegd. Wij merken daarbij het volgende op:

Wij delen de opvatting dat de kaders en de daaruit voortvloeiende spelregels helder en eenduidig moeten zijn. Wij zullen deze kaders en spelregels herijken, waarbij wij specifiek aandacht zullen besteden aan het voorkomen van staats-teun. Indien nodig leggen wij wijzigingen ter besluitvorming voor aan Provinciale Staten. De kaders die Provinciale Staten stellen bij de besluitvorming over projecten (het project wordt op tijd, met de beoogde kwaliteit en voor het beschik-

baar gestelde krediet opgeleverd), en de voorwaarden die hieruit voortvloeien en betrekking hebben op de prijsstelling en de snelheid van de grondverwerving, zullen hiermee de basis vormen voor de reguliere verantwoording aan Provinciale Staten; als het nodig is doen wij dit op basis van vertrouwelijkheid.

Uw belangrijkste aanbeveling voor Provinciale Staten is dat zij zich meer en uitgebreider laten informeren over het deelproces van grondverwerving waardoor zij hun controlerende en kaderstellende taak beter kunnen vervullen. Hierbij merken wij het volgende op:

Wij voeren als Gedeputeerde Staten een passief grondbeleid uit waarmee de risico's van grondverwerving goed te beheersen zijn. Samen met de voorgestelde kaders en spelregels voor grondverwerving en de daarmee eenduidige en transparante verantwoording via de reguliere P&C-cyclus zal Provinciale Staten naar onze mening haar taken goed kunnen vervullen. Over afwijkingen buiten de kaders en spelregels worden de Staten door ons uiteraard tussentijds geïnformeerd.

Wij zien met belangstelling de behandeling van uw rapport in Provinciale Staten tegemoet en zullen de resultaten daarvan meenemen in onze mogelijke herijking van de huidige uitvoeringspraktijk."

## 7.2

### Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de provincie Drenthe de belangrijkste conclusie van het rapport volledig onderschrijft en aangeeft de aanbevelingen uit te gaan voeren. GS gaat de kaders en spelregels voor grondverwerving herijken. Ook gaat GS in de reguliere verantwoording aan PS over infrastructurele projecten aandacht besteden aan de prijsstelling, de soberheid en het tempo van de deelfase van grondverwerving. De Rekenkamer zal de herijking van de uitvoeringspraktijk met belangstelling volgen.

## Bijlagen

---

## Bijlage 1 Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
GS	Gedeputeerde Staten
PS	Provinciale Staten
DLG	Dienst Landelijk Gebied
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
PMJP	Provinciaal Meerjarenplan
GAE NV	Groningen Airport Eelde NV
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 Drenthe erin is geslaagd om op een doelmatige en doeltreffende wijze de gronden te verwerven die voor het realiseren van gebiedsdoelstellingen benodigd zijn. Om de benodigde informatie op te leveren heeft de Rekenkamer de volgende vragen beantwoord:

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

Het onderzoek naar het provinciaal grondbeleid is in het vierde kwartaal van 2011 van start gegaan. Voor het in beeld brengen van het totaal aan grondtransacties in de provincie Drenthe 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 onderzoeksvraag naar de omvang van de grondtransacties in de onderzoeksperiode. Het Kadaster heeft deze activiteiten op de grondmarkt door de provincie Drenthe 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 Drenthe zelf heeft verricht ook de grondtransacties meegenomen die DLG/BBL in opdracht van de provincie Drenthe heeft verricht. Daarnaast zijn ook de grondtransacties van de overheidsNV Groningen Airport Eelde (GAE) waarin de provincie Drenthe participeert in het onderzoek betrokken.

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

Vervolgens is voor de aangetroffen clusterings van aangekochte percelen beoordeeld (al dan niet in overleg met de provincie) op welke provinciaal project deze aankopen betrekking hebben. Daarbij is gekeken naar aankopen die zijn verricht door de provincie van natuurlijke en niet natuurlijke personen (niet zijnde andere overheden). Uit deze inventarisatie is gebleken dat in de onderzoeksperiode voor de provincie Drenthe drie 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 grondprijs en een opslag voor gedeerde inkomsten en andere schade. Bij de vaststelling van de marktconforme grondprijs 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
- Grondprijzemonitor 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 DRENTH

- Ambtelijke notitie 'Grondbeleid, Uitvoeringskader grondbeleid en instrumentarium grondverwerving voor de realisatie van provinciale beleidsdoelen' van maart 2011
- Besluit GS eind 2008 tot wijziging van het PMJP
- Financiële jaarstukken provincie Drenthe over de periode 2007 tot en met 2011
- Handelingskader Grond DLG/BBL vastgesteld door GS in oktober 2008
- Omgevingsvisie Drenthe vastgesteld door PS d.d. 02.06.10
- Rapport verplaatsing agrarische bedrijven in het kader van onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid in de zin van artikel 217 a van de Provinciewet van de Stafgroep Bestuurs-, Juridische en Concernzaken van juni 2005
- Taxatierapporten van beëdigde rentmeesters/taxateurs onroerende zaken
- Uittreksels Handelsregister Kamer van Koophandel
- Werkversie PMJP provincie Drenthe d.d. 10.12.09

### BAANVERLENGING LUCHTHAVEN EELDE

- Aanwijzingsbesluiten Rijk luchtvaartterrein Eelde en RO-aanwijzing luchtvaartterrein Eelde uit 2001

- Bestemmingsplan 'Groningen Airport Eelde baanverlenging' vastgesteld door de raad van de gemeente Tynaarlo d.d. 02.11.10.
- Businessplan 2003 Groningen Airport Eelde NV
- Jaarstukken Groningen Airport Eelde NV over de periode 2007 tot en met 2010
- Luchtvaartnota Rijk 2009
- Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte d.d. 14.06.11
- Overeenkomst Rijk met de provincies Drenthe, Groningen en de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo tot verkoop van aandelen van het Rijk aan Groningen Airport Eelde NV, november 2003
- Rapport 'Inpassing Baanverlenging Groningen Airport Eelde NV' van DHV, juni 2005
- Statuten Groningen Airport Eelde NV
- Uitspraken Raad van State d.d. 15.10.12 zaaknummers 201003555/1/R1 en 201100603/1/R1
- Uitwerking Inpassings- en Compensatieplan baanverlenging van maart 2010
- Verzoek tot onteigening gemeenteraad Tynaarlo aan de Kroon van november 2010

#### **VAARVERBINDING ERICA-TER APEL**

- Besluit GS d.d. 03.11.03 nummer 6.1/2003010053
- Brief GS aan PS d.d. 19.11.08 kenmerk 46/5.10/2008013162
- Koninklijk besluit van 8 juli 2011, nummer 11.001685
- Brief GS aan PS d.d. 09.11.11 kenmerk 45/3.5/2011009187
- Convenant herstel en aanleg recreatieve vaarverbinding Erica-Ter Apel fase 1a d.d. 29.10.07
- Subsidieaanvraag voor het project Beleefkanaal Erica-Ter Apel van GS d.d. 13.07.09, kenmerk 28/SEO/2009-9047
- Tracéstudie Vaarverbinding Erica-ter Apel opgesteld door Arcadis/ECORYS NEI van juni 2003

#### **HUNZEGBIED**

- Besluit GS d.d. 13.05.98
- Overeenkomst financiering natuurontwikkeling LOFAR d.d. 19.03.08
- Statenstuk 2007-301.

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

- Mevrouw G. Akkerman, beleidsmedewerker afdeling economische zaken provincie Drenthe
- De heer M. Buruma, beleidsmedewerker bij Het Drentse Landschap
- De heer drs. W.J. Groenendijk, teamleider team Grondzaken provincie Overijssel
- De heer R.J.J. Hartsuiker MSc, beleidsadviseur Ruimtelijke Economie en projectleider Ontwikkeling Drentse Zuidas, afdeling Economische Ontwikkeling, Mobiliteit & Cultuur van de provincie Drenthe
- Mevrouw T. Jonker, beleidsmedewerker afdeling ROM&N, provincie Drenthe;
- De heer K. Keun, adviseur Vastgoed van de afdeling Wegen en Kanalen provincie Drenthe
- De heer W. Paas, projectleider vaarverbinding Erica-Ter Apel van de afdeling Wegen en Kanalen provincie Drenthe
- De heer J. Pater, financieel beleidsmedewerker afdeling MO/Financiën van de provincie Drenthe

- De heer J. Ploeger, beleidsmedewerker fysiek beleid gemeente Tynaarlo
- Mevrouw G. Pothof, adviseur kaveladviescommissie Hunze van de provincie Drenthe
- De heer G. Smit, taxateur/rentmeester
- De heer C.M.A. Stutterheim, adjunct-directeur Groningen Airport Eelde
- Mevrouw ir. drs. J. Visser, teamleider Plattelandsontwikkeling, afdeling ROM&N, provincie Drenthe
- De heer T.A.M. Wassenaar directeur stedelijke dienst gemeente Enschede
- 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 deze rapportage 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 zijn geanalyseerd waarbij sprake is van overdracht van gronden. Het kan hierbij gaan om aan- en verkopen, ruilingen en overdrachten om niet.

### GROTE OVERDRACHTEN OM NIET TUSSEN OVERHEDEN

Als onderzoeksstrategie is onder andere gekozen om kritisch te kijken naar de 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 157 wegpercelen van de N34 met een oppervlakte van bijna 273 hectare in één transactie overgedragen aan de provincie Drenthe. Deze transactie is niet relevant omdat deze vooral vanuit het perspectief van overdracht van onderhoudsverantwoordelijkheden tussen overheden is gedaan, en niet vanuit het perspectief van provinciaal grondbeleid.

## Resultaat: de gegevensset

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

## Geselecteerde casestudygebieden

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

- Baanverlenging luchthaven Eelde
- Vaarverbinding Erica-Ter Apel
- Hunzegebied

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 (die zijn opgenomen na het kaartmateriaal) 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'<sup>1</sup> de oppervlakte niet bekend is wordt tevens aangegeven op hoeveel percelen de oppervlakteberekening gebaseerd is.

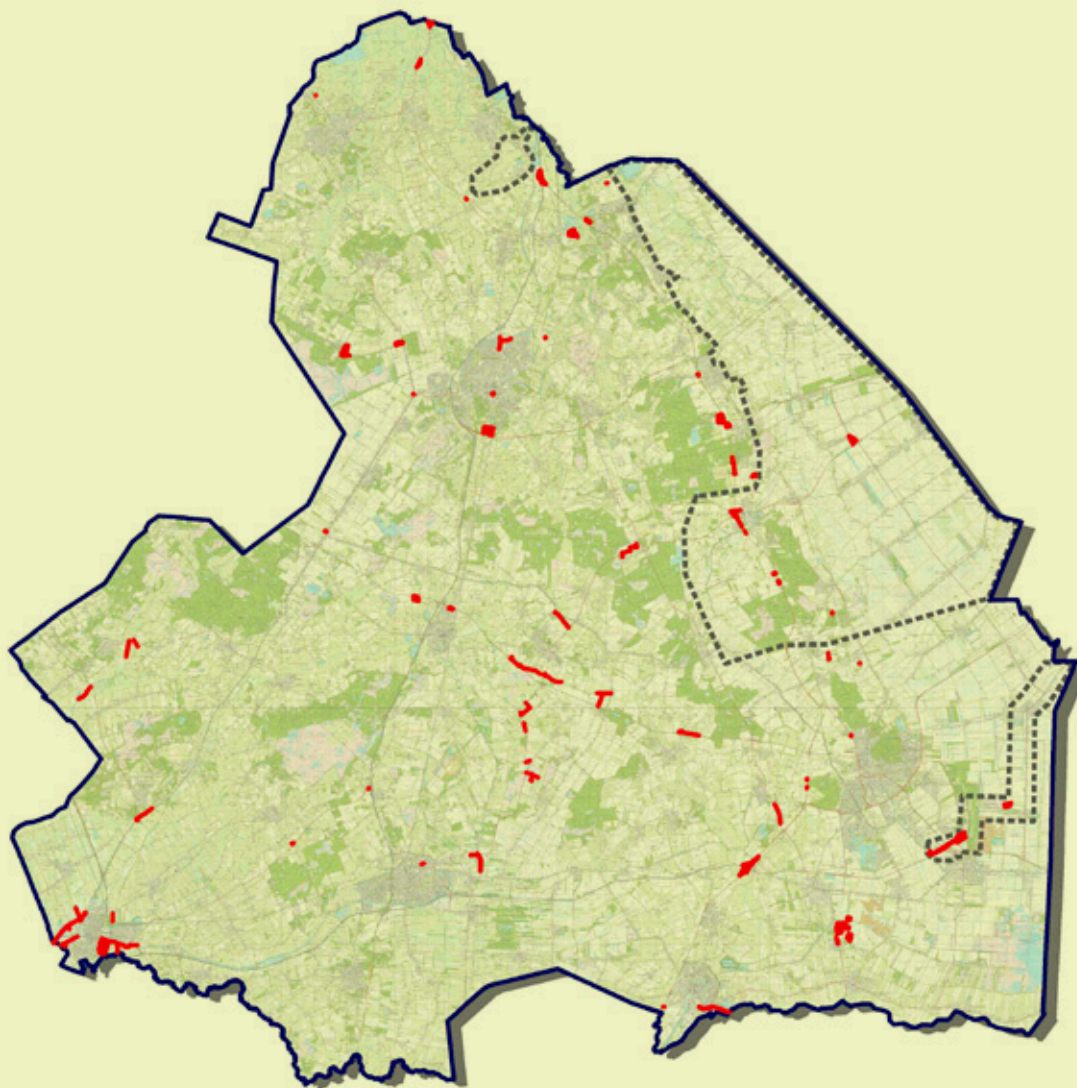
### AAN- EN VERKOPEN

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

Deze tabellen zijn hieronder na het kaartmateriaal opgenomen.

---

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



Aankopen Provincie Drenthe



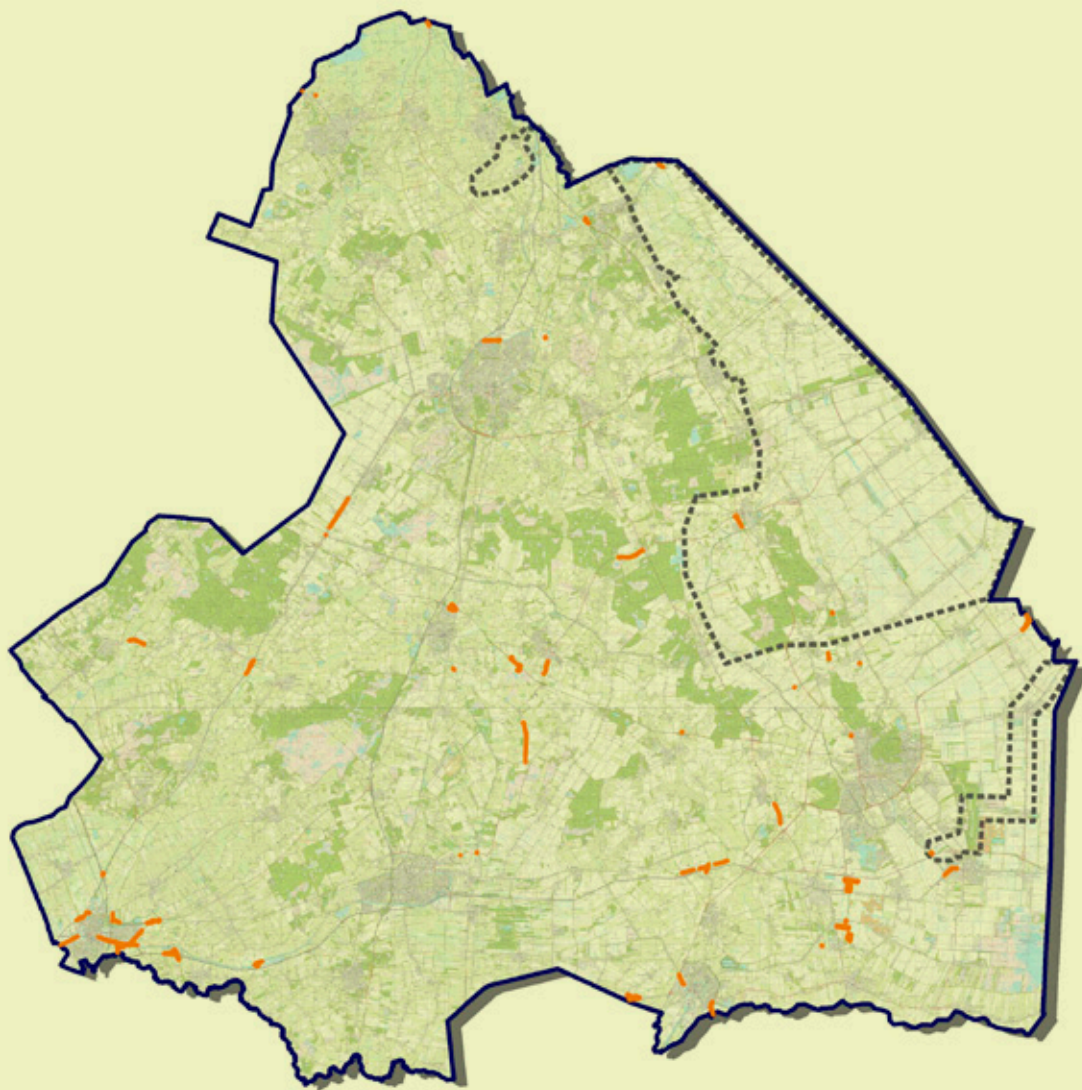
Noordelijke Rekenkamer



Kadaster

Kadaster Ruimte en Advies  
Vestiging Groningen  
Eemmassingel 4  
9726 AH Groningen





Verkopen Provincie Drenthe

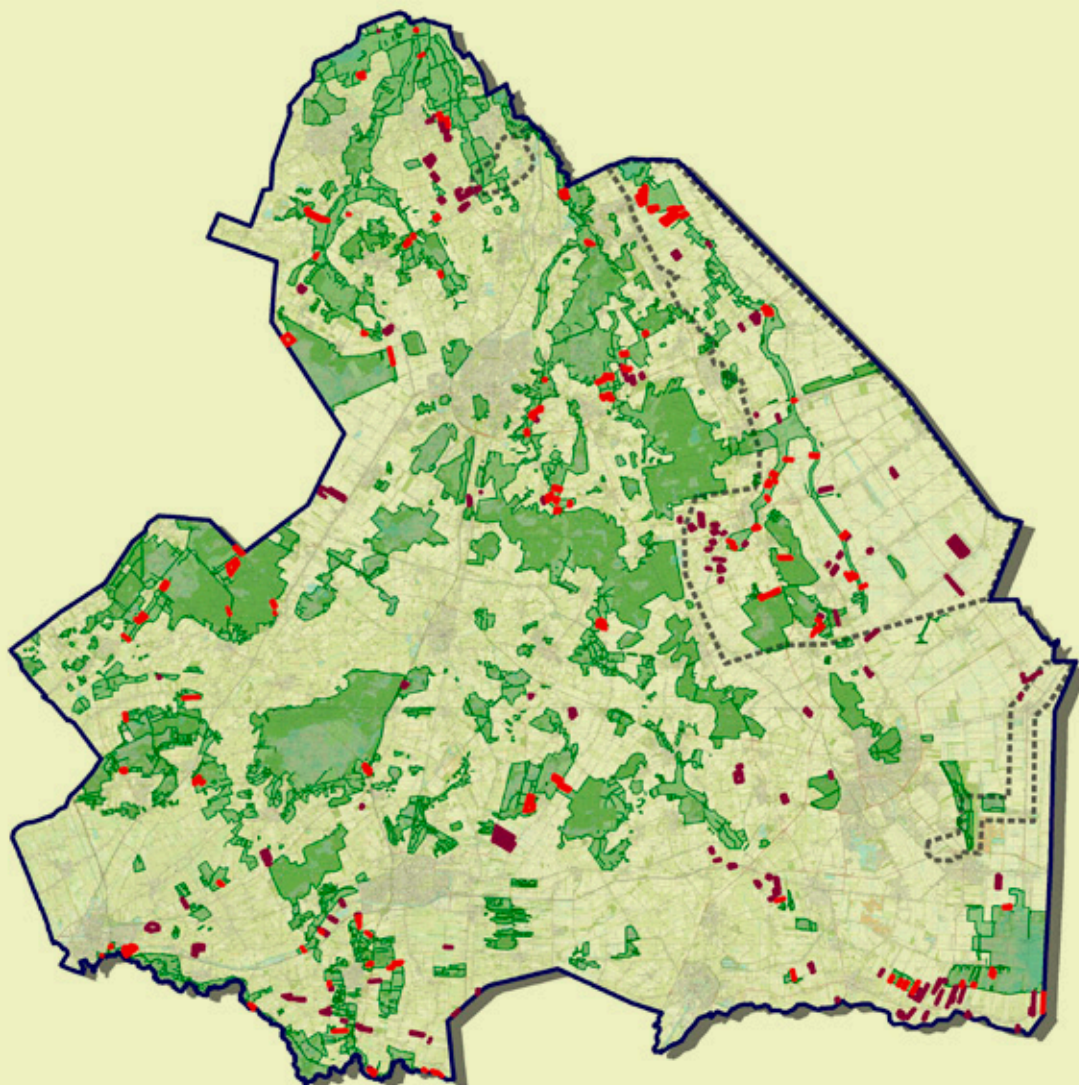


Noordelijke  
Rekenkamer



Kadaster

Kadaster Ruimte en Advies  
Vestiging Groningen  
Eemssingel 4  
9726 AH Groningen



Aankopen BBL in de provincie Drenthe

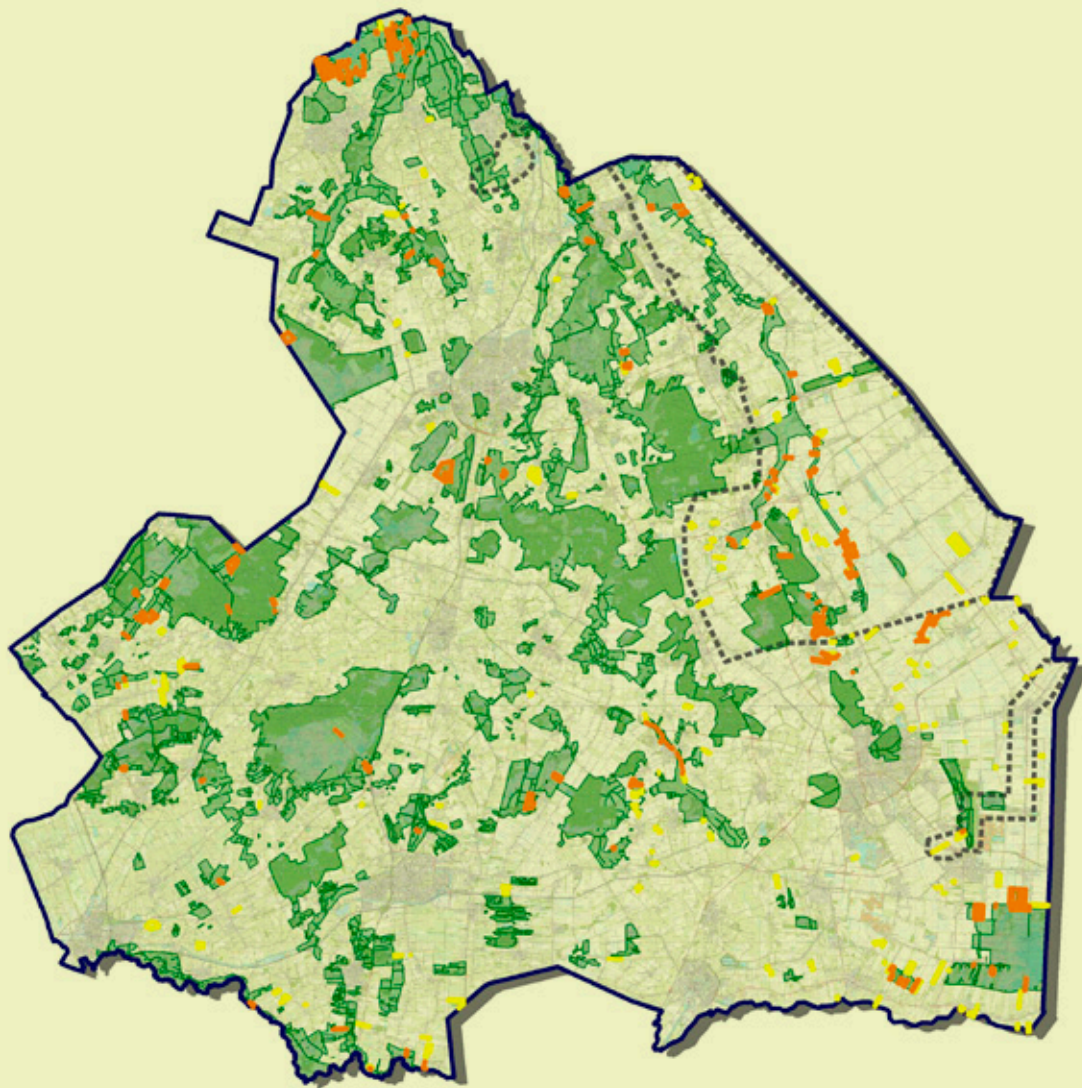


Noordelijke Rekenkamer



Kadaster

Kadaster Ruimte en Advies  
Vestiging Groningen  
Eemshoef 4  
9726 AH Groningen



Verkopen BBL in de provincie Drenthe



Noordelijke  
Rekenkamer



kadaster

Kadaster Ruimte en Advies  
Vestiging Groningen  
Eemssingel 4  
9726 AH Groningen

# Resultaten in tabelvorm

De grondmarktactiviteiten van de provincie Drenthe 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	22	20	10	10	62
BBL	25	33	61	30	149
ONTW. BEDR.	1		9	4	14

### TRANSACTIES

#### verkoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE	11	19	4	4	38
BBL	39	26	41	30	136
ONTW. BEDR.	1		1	1	3

### PERCELEN

#### aankoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE	55	63	54	39	211
BBL	58	79	253	108	498
ONTW. BEDR.	2		18	7	27

### PERCELEN

#### verkoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE	36	101	7	7	151
BBL	149	176	213	80	618
ONTW. BEDR.	1		2	3	6

### OPPERVLAK

#### aankoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE (in Ha)	8.44.97	18.90.49	6.00.29	15.62.21	48.97.96
N PERCELEN	43	33	25	28	129
BBL (in Ha)	161.66.69	238.84.82	827.48.47	331.07.28	1559.07.26
N PERCELEN	58	79	248	103	488
ONTW. BEDR. (in Ha)	0.03.90		32.92.80	4.29.51	37.26.21
N PERCELEN	2		18	7	27

### OPPERVLAK

#### verkoop

	2007	2008	2009	2010	TOTAAL
PROVINCIE (in Ha)	20.81.97	40.48.15	1.12.79	13.56.97	75.99.88
N PERCELEN	32	66	4	7	109
BBL (in Ha)	301.73.93	398.13.77	594.11.10	327.74.46	1621.73.26
N PERCELEN	149	176	209	77	611
ONTW. BEDR. (in Ha)	0.01.95		3.65.18	0.96.00	4.63.13
N PERCELEN	1		2	3	6

## Transacties totaaloverzicht aankoop

	TOTAAL	Particulier	Gemeente/Rijk	Overig NNP
<b>TRANSACTIES</b>				
KOPER:				
PROVINCIE	62	30	21	11
BBL	149	137	6	6
ONTW.BEDR.	14	10	1	3
<b>PERCELEN</b>				
KOPER:				
PROVINCIE	211	58	129	24
BBL	498	460	19	19
ONTW.BEDR.	27	16	7	4
<b>OPPERVLAK</b>				
KOPER				
PROVINCIE (in Ha)	48.97.96	12.59.12	32.49.10	3.89.74
N PERCELEN	129	46	66	17
BBL (in Ha)	1559.07.26	1385.76.84	13.13.26	160.17.16
N PERCELEN	488	454	15	19
ONTW.BEDR. (in Ha)	37.26.21	26.30.33	9.99.93	0.95.95
N PERCELEN	27	16	7	4

## Transacties totaaloverzicht verkoop

	TOTAAL	Particulier	Gemeente/Rijk	Overig NNP
<b>TRANSACTIES</b>				
VERKOPER:				
PROVINCIE	38	15	16	7
BBL	136	87	20	29
ONTW.BEDR.	3	2		1
<b>PERCELEN</b>				
VERKOPER:				
PROVINCIE	151	40	95	16
BBL	618	264	225	129
ONTW.BEDR.	6	5		1
<b>OPPERVLAK</b>				
VERKOPER				
PROVINCIE (in Ha)	75.99.88	42.40.64	21.92.77	11.66.47
N PERCELEN	109	36	57	16
BBL (in Ha)	1621.73.26	729.51.28	567.34.16	324.87.82
N PERCELEN	610	264	225	121
ONTW.BEDR. (in Ha)	4.63.13	4.61.18		0.01.95
N PERCELEN	6	5		1





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

Mr. Michiel Bolhuis (interviewronde)

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

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

Assen, 17 september 2012

