

## Provinciale aanpak van grondverwerving in Overijssel

Groetelaers, DA; de Wolff, HW; Korthals Altes, WK

**Publication date**

2013

**Document Version**

Final published version

**Citation (APA)**

Groetelaers, DA., de Wolff, HW., & Korthals Altes, WK. (2013). *Provinciale aanpak van grondverwerving in Overijssel*. Rekenkamer Oost-Nederland.

**Important note**

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).  
Please check the document version above.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

**Takedown policy**

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.  
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



## **Provinciale aanpak van grondverwerving in Overijssel**

## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is de heer drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft bestaande uit mevrouw dr. ir. Danielle Groetelaers, de heer ir. Herman de Wolff en de heer prof. dr. Willem Korthals Altes. Het onderzoek is vanuit de Rekenkamer begeleid door mevrouw ir. Nienke van der Beek en mevrouw Suzanne Spenkelink, Msc.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

*De foto's op de omslag van het rapport zijn afkomstig van Google streetview (2013) en Gouwenaar (via Wikimedia commons, Gouwenaar/Images/Overijssel).*

# **Provinciale aanpak van grondverwerving in Overijssel**

*Deventer, november 2013*

# Voorwoord

De provincie heeft met de veranderde visie en regelgeving vanuit het Rijk naar de provincie meer instrumenten gekregen om het grondbeleid vorm te geven, ook in financiële zin. Een rol, die de provincie meer dan voorheen in een situatie brengt waarin burger of bedrijf ineens een partij wordt waarmee zaken worden gedaan. En de vraag is dan of de provincie die rol op een effectieve, efficiënte en legitieme manier heeft opgepakt. Een onderzoek waarin deze vraag centraal staat, is gevraagd door verschillende fracties: dus vanuit de politiek. De ontmoetingen met de Statenleden van beide provincies voorafgaand en tijdens het onderzoek waren een ervaring, die de Rekenkamer als buitengewoon waardevol heeft ervaren.

In het onderzoek vindt de geïnteresseerde lezer een normenkader, waarlangs de resultaten van het onderzoek zijn gelegd. De hoofdconclusie is positief: de provincie is goed bezig! Dat is altijd een felicitatie waard. Er worden ook aanbevelingen gedaan om nog het een en ander te verbeteren. Dat mag ook van een Rekenkamerrapport verwacht worden. Die aanbevelingen versterken de sturende en kaderstellende rol van de Staten, zonder overigens het dagelijks bestuur voor de voeten te lopen. Maar meer nog zijn de aanbevelingen gericht op vergroting van transparantie en efficiënt werken. Dat gaat vaak samen en dat is hier ook zo. Daarmee geven we ook adviezen gericht op de rol van het College.

De Rekenkamer spreekt de dank en de waardering uit voor de samenwerking met de onderzoekers van Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft en met de ambtenaren van de provincie. We hopen met dit rapport de Staten tot steun te zijn en aan de verwachtingen te hebben voldaan.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland,



P. van Dijk  
Voorzitter Rekenkamer

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Leeswijzer .....	5
<b>DEEL 1: Bestuurlijke nota.....</b>	<b>6</b>
<b>1 Toelichting op het onderzoek .....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding onderzoek .....	7
1.2 Context .....	7
1.3 Vraagstelling, aanpak en normenkader .....	10
<b>2 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>12</b>
2.1 Hoofdconclusie.....	12
2.2 Beleid voor grondverwerving.....	12
2.3 Effectiviteit van de grondverwerving .....	14
2.4 Efficiëntie van de grondverwerving .....	16
2.5 Legitimiteit van de grondverwerving .....	18
<b>DEEL 2: Nota van bevindingen .....</b>	<b>23</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>24</b>
1.1 Aanleiding.....	24
1.2 Context .....	24
1.3 Vraagstelling, aanpak en normenkader .....	27
1.4 Opbouw van het rapport.....	31
<b>2 Provinciaal beleid rond grondverwerving .....</b>	<b>32</b>
2.1 Overzicht beleid .....	32
2.2 Grondverwerving voor groene functies .....	33
2.3 Organisatie .....	35
2.4 Inzet instrumenten.....	36
2.5 Besluitvorming, risico's en verantwoording .....	38
2.6 Bevindingen.....	40

<b>3</b>	<b>Verwerving en grondbezit Overijssel .....</b>	<b>42</b>
3.1	Kadastrale gegevens .....	42
3.2	Transacties Overijssel.....	43
3.3	Grondeigendom .....	45
3.4	Analyse grondbezit provincie.....	46
3.5	Jaarrekeningen.....	47
3.6	Bevindingen.....	48
<b>4</b>	<b>Praktijk in Overijssel .....</b>	<b>49</b>
4.1	Infrastructuur: N340/N48 .....	49
4.1.1	Inleiding.....	49
4.1.2	Procesbeschrijving.....	50
4.1.3	Grondverwerving.....	51
4.1.4	Bevindingen .....	56
4.2	Revolving fund.....	57
4.2.1	Inleiding.....	57
4.2.2	Procesbeschrijving.....	58
4.2.3	Grondverwerving.....	63
4.2.4	Bevindingen .....	67
4.3	Gebiedsontwikkeling: IJsseldelta-Zuid .....	69
4.3.1	Inleiding .....	69
4.3.2	Procesbeschrijving.....	71
4.3.3	Grondverwerving.....	73
4.3.4	Bevindingen .....	77
<b>Bijlage 1:</b>	Onderzoeksaanpak.....	<b>81</b>
<b>Bijlage 2:</b>	Relatie normenkader en onderzoeksvragen.....	<b>83</b>
<b>Bijlage 3:</b>	Geraadpleegde personen en documenten .....	<b>85</b>

# Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen.

In deel 1 presenteren wij de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Deze *bestuurlijke nota* geeft daarnaast ook een korte toelichting op het onderzoek.

In deel 2 worden de onderzoeksresultaten van het onderzoek in een *nota van bevindingen* beschreven. Deel 2 is onderzoekstechnisch van aard, en fungeert als onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen uit deel 1.



# **DEEL 1:**

## *Bestuurlijke nota*

# 1 Toelichting op het onderzoek

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft onderzoek gedaan naar grondverwerving door de provincies Overijssel en Gelderland. Het onderzoek richtte zich op de effectiviteit, de efficiëntie en de legitimiteit van de verwervingsaanpak. De aanleiding om grondverwerving te onderzoeken was tweeledig:

- Meerdere fracties gaven grondbeleid tijdens de fractiegesprekken aan de Rekenkamer mee als relevant onderzoeksonderwerp.
- In een bijeenkomst met Statenleden zijn enkele interessante onderzoeksrichtingen met betrekking tot grondbeleid doorgesproken. Het thema provinciale aanpak grondverwerving bleek goed aan te sluiten op de informatiebehoefte.

We hebben voor verwerving als focus gekozen omdat de afwegingen over en het besluit tot het aankopen van grond de eerste fase in de keten van het grondbeleid is. De grondexploitatie, het beheer en de verkoop van grond als eventuele vervolgstappen worden vooralsnog buiten beschouwing gelaten. Eventueel kunnen deze thema's in een vervolgonderzoek worden opgepakt.

Het onderzoek heeft de Rekenkamer uitbesteed aan Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft.

## 1.2 Context

### Grondbeleid

Grondbeleid kan worden omschreven als een middel voor overheden om doelen, die te maken hebben met gebruik en inrichting van gronden, te bereiken. Het is een belangrijk instrument bij de realisatie van ruimtelijke plannen.

Er bestaan verschillende strategieën om grondbeleid vorm te geven. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant van het spectrum actief grondbeleid, en aan de andere kant van het spectrum passief grondbeleid (ook wel faciliterend grondbeleid genoemd).

Bij actief grondbeleid probeert de overheid doelen te bereiken door zelf grond te kopen om zo vanuit een eigendomspositie zorg te kunnen dragen dat de doelen gerealiseerd worden. Bij passief grondbeleid stuurt de overheid niet vanuit de eigendomsrol, maar op afstand: gebruik makend van in de regel publiekrechtelijke middelen waarbij gestuurd wordt om de eigenaren en gebruikers zelf de doelen te laten realiseren. Tussen deze twee uitersten bestaan veel tussenvormen. Zo gebruiken overheden geregeld de strategie om niet zelf, maar een derde, de actieve rol te laten vervullen. Soms is de overheid ook zelf onderdeel van de derde (in de vorm van een publiek-privaat samenwerkingsverband). Ook kan het dat actief grondbeleid aanvullend wordt gebruikt, om het probleem van niet meewerkende eigenaren op te kunnen lossen. Of wordt juist het passieve grondbeleid aanvullend gebruikt, om eigenaren van gronden die niet aangekocht kunnen worden toch mee te laten werken.

### Actief grondbeleid

De focus in dit onderzoek is het actieve grondbeleid door de provincie. Het gaat dus om situaties waarin de provincie de beschikkingsbevoegdheid over onroerend goed probeert te verkrijgen door verwerving. Met het verkrijgen van beschikkingsmacht loopt de overheid ook de bijbehorende economische risico's.

De provincie kan actief grondbeleid direct of indirect toepassen:

- de provincie kan zelf verwerven
- de provincie kan derden inschakelen die in opdracht van de provincies verwerven (zoals DLG/BBL) waarbij de provincie risico's draagt
- de provincie kan samen met derden verwerven, in een publiekrechtelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid waarin de provincie deelneemt (gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam) of in de vorm van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband waarin de provincie deelneemt.

Voor dit actieve grondbeleid bestaan verschillende instrumenten. Allereerst de minnelijke aankoop: het onroerend goed dat nodig is voor een bepaald overheidsdoel wordt op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst verworven. Deze minnelijke aankoop kan versterkt worden door vestiging van een voorkeursrecht. Daardoor heeft de overheid het recht om als eerste te onderhandelen met de eigenaar, als deze wenst te verkopen. Indien een eigenaar niet wenst te verkopen, bestaat er soms de mogelijkheid gebruik te maken van gedwongen eigendomsovergang via de onteigening. Een variant op het actieve grondbeleid, is die waarbij een grondpositie elders wordt geruild met de grondpositie op de plek waar de provincie grondeigenaar wil worden. Dat kan gebruik makend van (vrijwillige) kavelruil of eventueel afdwingbaar via landinrichting.

### Nieuwe taken en verantwoordelijkheden

Van oudsher zijn provincies actief op de grondmarkt. Daarbij lag het accent geruime tijd op wat nu wel de 'klassieke taken' wordt genoemd: provincies kochten grond aan om met name de realisatie van provinciale infrastructuur en onderdelen van de groene opgave mogelijk te maken.

Verschuivende ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de accenten aan het veranderen zijn, en provincies op een andere wijze actief aan het worden zijn op de grondmarkt. Het

gaat dan om de opkomst van 'ontwikkelingsplanologie' op het bovengemeentelijk schaalniveau sinds begin deze eeuw en de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het landelijk gebied naar de provincies (via het ILG) in 2007. Deze lijn van decentralisatie is doorgezet. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) spreekt over de provincie als 'gebiedsregisseur' en ziet een 'actieve rol' voor de provincie bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten. Voor de groene opgave is het decentralisatieakkoord natuur uit 2012 van belang, waardoor het Rijk nog meer op afstand is gaan staan en het ILG-beleid wordt afgesloten door zogenaamde afrondingsovereenkomsten die met de provincies gesloten zijn.

### **Nieuwe instrumenten**

Naar aanleiding van de veranderende visie van het Rijk op de rol voor de provincie, zijn ook de instrumenten voor provincies om actief te worden op de grondmarkt uitgebreid. Via de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 heeft de provincie ook de beschikking gekregen over verschillende grondbeleidinstrumenten: ze kan - binnen bepaalde grenzen - gebruik maken van de mogelijkheid tot vestiging van een voorkeursrecht en onteigening gekoppeld aan (plannen voor) provinciale inpassingsplannen. De eerder geëffectueerde decentralisatie van Rijksmiddelen (ILG) gaf provincies zelf al meer directe sturingsmogelijkheden en financiële slagkracht.

### **Nieuwe opstelling**

De vragen hoe in de veranderende context positie moet worden gekozen, wat de rol van de provincie is bij gebiedsontwikkeling en hoe dat dan concreet vormgegeven moet worden is iets wat provincies de laatste jaren nadrukkelijk bezighoudt. De verschillende ontwikkelingen vragen een actiever opereren op de grondmarkt door de provincies. Een optreden dat ook meer risico's met zich meebrengt. Veel provincies hebben de laatste jaren het provinciaal grondbeleid herijkt.

Vaker kiezen voor actief grondbeleid betekent een ondernemender opstelling op de grondmarkt. De laatste jaren zijn daar ook de mogelijke nadelen van in beeld. In een neergaande markt voor woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen, met veel vraaguitval, betekent dat tegenvallende grondopbrengsten. Als er dan veel grond boven de agrarische waarde op voorraad is gekocht en er al veel geïnvesteerd is op de locatie, kan er een probleem ontstaan. Voorbeelden uit de provinciale praktijk elders (Wieringerrandmeer, Meerstad, Blauwe Stad, Ruimte voor ruimteaanpak) laten zien dat actief grondbeleid ook voor provincies een keerzijde kan hebben.

### **Grondbeleid in Overijssel en Gelderland**

Ook de provincies Overijssel en Gelderland hebben het grondbeleid aangepast. In beide provincies zijn sinds 2008 diverse beleidsdocumenten verschenen waar op de actualisatie van (onderdelen van) het grondbeleid wordt ingegaan. Beide provincies kiezen voor een actiever grondbeleid.

## 1.3 Vraagstelling, aanpak en normenkader

### Vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek is de volgende:

*In hoeverre is er bij de provincies Overijssel en Gelderland sprake van een effectieve, efficiënte en legitieme aanpak van grondverwerving?*

Als onderzoeksperiode wordt uitgegaan van de periode van 2007 tot en met 2012. We hebben 2007 als begintijdstip gekozen omdat toen de ILG-periode startte, en met name de verwerving voor groen in een andere context is komen te staan.

### Aanpak

Voor het onderzoek hebben we de volgende aanpak gevolgd:

1. Door middel van dossieronderzoek en gesprekken is het relevante beleid in kaart gebracht. Op basis van een eerste inventarisatie zijn de beleidsstukken op een rij gezet. Deze lijst is voorgelegd aan de betrokken ambtenaren met de vraag of dit een compleet overzicht betrof. Aanvullende stukken zijn in de analyse meegenomen.
2. Op basis van gegevens uit de kadastrale registratie, is een verkenning gemaakt van grondbezit en grondtransacties in de betreffende periode.
3. Er is casestudieonderzoek uitgevoerd om de verwervingspraktijk in kaart te brengen. Hiertoe zijn per provincie drie cases geselecteerd. Voor Overijssel zijn dat: N340/N48, Revolving Fund en IJsseldelta-Zuid. We hebben gekozen voor cases waar verschillende provinciale doelen centraal staan: de realisatie van infrastructuur, realisatie van groene doelen en een integraal gebiedsontwikkelingsproject. Per case zijn, naast een analyse van het proces van verwerving ook meerdere verwervingstransacties geanalyseerd door middel van dossieronderzoek.
4. De uitkomsten uit de drie onderzoekslijnen zijn in het perspectief van het opgestelde normenkader geanalyseerd.

Dat we drie cases (en daarbinnen 21 transacties) hebben kunnen analyseren, die allen nog in uitvoering zijn en niet-noodzakelijkerwijs representatief zijn, brengt beperkingen met zich mee voor de mogelijkheid tot generalisatie van de resultaten die we in de projecten aantreffen. Omdat de projecten nog in uitvoering zijn, is verder de beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie gebaseerd op de huidige inzichten.

### Normenkader

Om te kunnen beoordelen of sprake is van een effectieve, efficiënte en legitieme aanpak van grondverwerving, is een normenkader opgesteld. In de tabel op de volgende pagina zijn de normen die we gebruikt hebben opgenomen.

Voor wat betreft de effectiviteit van de grondverwerving is niet gekeken naar de brede effectiviteit in de zin van de mate van doelbereiking van provinciale doelen ten behoeve waarvan de grondverwervingsstrategie is ingezet, maar heeft het onderzoek zich gericht op de effectiviteit van de verwervingsaanpak zelf: is het gelukt de grond (tijdig) te verwerven?

**Tabel 1** Normenkader

### Normen

- 1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.
- 2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingsmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.
- 3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.
- 4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.
- 5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.
- 6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.
- 7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.
- 8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Hoofdconclusie

De centrale vraag in het onderzoek is: In hoeverre is er bij de provincie Overijssel sprake van een effectieve, efficiënte en legitieme aanpak van grondverwerving?

#### Hoofdconclusie

Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de provincie Overijssel op zorgvuldige wijze invulling geeft aan grondverwerving voor provinciale doelen.

12

Provinciale aanpak van grondverwerving in Overijssel

Op de verdere uitwerking van deze conclusie gaan we hieronder in, waarbij we achtereenvolgens de betekenis van grondverwerving binnen het provinciale beleid, de effectiviteit van de verwervingsaanpak, de efficiëntie en de legitimiteit behandelen. Bij elk thema presenteren we de belangrijkste bevindingen (in de groene kaders), en doen we enkele aanbevelingen (in de rode kaders).

### 2.2 Beleid voor grondverwerving

#### Grondverwerving vooral voor klassieke taken

In tegenstelling tot sommige andere provincies verwerft de provincie Overijssel vooral voor de klassieke provinciale taken: infrastructuur en groen. Op kleine schaal wordt ook verworven ten behoeve van bredere ontwikkelingen waaronder ook woningbouw valt, zoals bij IJsseldelta-Zuid waar ook grond verworven is ten behoeve van de woningbouwlocatie bij Kampen. Dat heeft te maken met de plangrenzen die niet altijd gelijklopen met de huidige eigendomsgrenzen. Als de provincie het merendeel van de grond nodig heeft, verwerft de provincie en andersom. Over het verwerven van deze grond en het overdragen aan de gemeente Kampen zijn vooraf afspraken gemaakt, waardoor de risico's beperkt zijn.

Via een aantal zogenoemde deelnemingen is de provincie wel betrokken bij meer risicovolle grondverwerving. In dit onderzoek is in de cases niet gekeken naar de rol van de provincie bij de grondverwerving in gemeenschappelijke regelingen of deelnemingen, maar in de onderzochte periode heeft het Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente grond verworven en de provincie heeft ook grond in eigendom via de Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.. In zowel het Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente als de Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. wordt door de provincie risicodragend geparticipeerd. In de paragraaf grondbeleid van de Kerntakenbegroting 2014 vermeldt de provincie dat zij een verlies van € 2,6 miljoen verwacht op de grondexploitatie van het Regionaal Bedrijventerrein Twente en een verlies van € 5,6 miljoen bij de Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente. Provinciale Staten van Overijssel hebben in maart 2013 besloten om een zelfstandige evaluatie te laten uitvoeren naar de gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente (PS/2013/262). Aandachtsgebieden in het evaluatieonderzoek zijn de gekozen bestuurlijke structuur (Openbaar Lichaam volgens Wet Gemeenschappelijke Regelingen), besluitvorming door Provinciale Staten en onderbouwing, houdbaarheid en wijziging van de oorspronkelijke plannen en uitgangspunten. De afronding van het onderzoek staat gepland voor uiterlijk december 2013.

Hoewel we in dit onderzoek niet hebben gekeken naar de rol en het beleid van de provincie bij de grondverwerving in gemeenschappelijke regelingen of deelnemingen willen we hier wel het volgende over opmerken: Bij deelnemingen speelt de factor 'risico' een veel grotere rol dan bij actief grondbeleid voor traditionele provinciale taken. Vooral in de fase waarin afspraken gemaakt worden tussen partijen waarbij expliciet maar soms ook impliciet risicodeling wordt bepaald, zijn een zorgvuldige risicoanalyse, een goede terugkoppeling aan PS en een duidelijke vastlegging van afspraken noodzakelijk.

### **Beleid goed uitgewerkt**

Het provinciale grondbeleid en specifiek het verwervingsbeleid van de provincie Overijssel geeft een duidelijk beeld van wanneer actief grondbeleid en daarmee grondverwerving door of in opdracht van de provincie in beeld kan komen, wanneer en volgens welke regels aangekocht kan worden, welke instrumenten hierbij gebruikt kunnen worden en onder welke condities, hoe gestuurd wordt op efficiëntie, hoe risicobeheersing plaatsvindt en hoe er over grondverwerving en grondbezit in de breedte wordt gerapporteerd. Recent is de nota grondbeleid ook weer geactualiseerd.



**Bevindingen provinciaal beleid, zie deel 2 paragraaf 2.4 en 2.6:**

- In de Nota instrumenten grondbeleid (zowel die van 2009 als die van 2012) is duidelijk aangegeven wanneer de provincie grond verwerft. Sinds de crisis is het streven om niet meer grond in eigendom te hebben dan voor het bereiken van provinciale doelen noodzakelijk is. In de 2012-nota wordt er geen onderscheid meer gemaakt in grondbeleid voor ontwikkeling van het landelijk gebied en grondbeleid voor overige beleidsvelden. Voor grondverwerving gelden de volgende basisregels:
  - De grond moet op de juiste plek liggen of naar de juiste plek geruild kunnen worden.
  - De grond is nodig om een provinciaal doel te kunnen bereiken of een provinciale taak uit te kunnen voeren.
- Taakvelden voor provinciaal grondbeleid zijn: infrastructuur, landbouw en natuur, stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten en gebiedsontwikkeling landelijke gebieden. Voor provinciale infrastructuur wordt per definitie verworven. Landbouwstructuurversterking en realisatie van natuur behoren tot het takenpakket van de provincie. De provincie heeft de middelen voor platteland gebundeld in het provinciaal meerjarenprogramma Landelijk Gebied, het pMJP 2007-2013. In stedelijke gebiedsontwikkeling spelen vooral afgeleide doelen, zoals bereikbaarheid, waarvoor de provincie eventueel kan verwerven. Bij landelijke gebiedsontwikkeling kunnen meerdere provinciale doelen een rol spelen.

In Overijssel is dus duidelijk ingekaderd wanneer provinciale grondverwerving in beeld komt. Met de sterk veranderde context in het rijksbeleid, waardoor op provinciaal niveau veel minder middelen beschikbaar zijn, wordt het echter steeds belangrijker om ook over alternatieven voor de traditionele aanpak via aankoop na te denken. Het zou nuttig zijn als het provinciale grondbeleid hier aanknopingspunten voor zou bevatten.

**Aanbeveling 1*****Groene doelen en actief grondbeleid: geen automatisme*****Voor PS:**

Geef GS de opdracht een afwegingskader op te stellen dat ingaat op de vraag wanneer actief grondbeleid (grondverwerving) en wanneer andere instrumenten zoals particulier natuurbeheer worden ingezet om natuurdoelstellingen te bereiken. En stel dit afwegingskader na discussie in de Staten vast in het provinciale grondbeleid.

**2.3 Effectiviteit van de grondverwerving**

Het onderzoek heeft zich gericht op de effectiviteit van de verwervingsaanpak zelf (is het gelukt grond te verwerven en is de grond tijdig in eigendom verkregen?). In het

onderzoek is niet beoordeeld in welke mate provinciale doelen ten behoeve waarvan grond verworven wordt, worden bereikt.

### Succesvolle aankopen, planning lijkt haalbaar

Op basis van het onderzoek kan gesteld worden dat het grondverwervingsbeleid van de provincie ook tot daadwerkelijke aankopen voor de te realiseren projecten leidt. DLG wordt regelmatig door de provincie ingeschakeld om namens de provincie grond te verwerven. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat vooral BBL in de onderzochte periode veel grond gekocht heeft, maar bij die transacties moet opgemerkt worden dat BBL ook voor anderen koopt, waarvan het Rijk de grootste partij is. Via kadastrale gegevens is geen onderscheid te maken tussen de verschillende soorten BBL-grond. Dus in de BBL-cijfers zit ook grond die bijvoorbeeld voor rijksdoelen verworven is.

**Tabel 2** Aankopen in de periode 2007-2012 (oppervlak in ha) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Overijssel	12,9	68	80,7	63,1	10,4	191,9
Bureau Beheer Landbouwgronden	534	568,2	781,7	906,8	691,5	312,4
Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente	2,9	0,9		51,7	15,8	0,9

15

Provinciale aanpak van grondverwerving in Overijssel

Deze tabel heeft betrekking op de aankopen in de betreffende periode (dus exclusief verkopen).

In 2012 heeft de provincie Overijssel zelf een analyse gemaakt van het eigen grondbezit. Het grootste deel van het grondbezit wordt gevormd door wegen en vaarwegen, die ook na realisatie in eigendom zijn gebleven van de provincie. Daarnaast heeft de provincie grond in eigendom in lopende projecten zoals IJsseldelta-Zuid en de N340.

#### Bevindingen Verwervingen en grondbezit, zie deel 2 paragraaf 3.4:

- Vooruitlopend op de implementatie van een eigendomsregistratiesysteem heeft de provincie zelf het grondbezit in kaart gebracht. Op basis van dat onderzoek van kan geconcludeerd worden dat vrijwel alle grond in eigendom gekoppeld kan worden aan concrete provinciale doelen. Bijna 90% van de grond is in eigendom ten behoeve van gerealiseerde wegen en vaarwegen. Grondbezit voor projecten als IJsseldelta-Zuid, N340 en ruilgronden ligt per project tussen de 1% en 2% van het totale grondbezit.

Op basis van de onderzochte cases kan gesteld worden dat de grondverwerving van de provincie over het algemeen binnen de gemaakte tijdsplanning uitgevoerd lijkt te kunnen worden.

**Bevindingen N340/N48, zie deel 2 paragraaf 4.1:**

- In 2012 lagen de verwervingen achter op schema, doordat het PIP (Provinciaal Inpassingsplan) later dan gepland is vastgesteld. Actieve verwervingen zijn daardoor later gestart. Er is parallel aan het minnelijke traject een onteigeningsprocedure gestart om eventueel de laatste percelen tijdig in eigendom te kunnen krijgen.

**Bevindingen IJsseldelta-Zuid, zie deel 2 paragraaf 4.3:**

- Doordat onteigening wordt ingezet, wordt de planning waarschijnlijk gehaald. Er moeten wel meer percelen onteigend worden dan oorspronkelijk gedacht, maar dat heeft volgens de provincie geen financiële consequenties.

Bij tijdige verwerving lijkt bij de N340 en bij IJsseldelta-Zuid wel een rol te spelen dat op een vooraf bepaald moment een onteigeningsprocedure opgestart is, waardoor er een stok achter de deur komt en de verwerving van de laatste percelen, indien nog niet minnelijk verworven, afgedwongen kan worden.

## 2.4 Efficiëntie van de grondverwerving

### Budget op basis van taxaties

Voor wat betreft de efficiëntie van de grondverwerving in Overijssel geldt dat het binnen de budgetten blijven gekoppeld is aan hoe er met verwervingsplannen wordt omgegaan.

**Bevindingen N340/N48, zie deel 2 paragraaf 4.1:**

- Verwervingsplan en plan van aanpak worden gevolgd. Het beschikbare budget en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten worden gemonitord en er worden verschillende (toekomst)scenario's doorgerekend. Op basis daarvan wordt GS gerapporteerd. Verder vindt maandelijks overleg plaats met kernteam en verwerfers.

**Bevindingen IJsseldelta-Zuid, zie deel 2 paragraaf 4.3:**

- Verwervingen worden getoetst tegen het beschikbaar gestelde budget.

Er wordt altijd een verwervingsplan gemaakt, waarin in eerste instantie op basis van zogenoemde geveltaxaties de verwervingskosten zijn geraamd. Later volgen gedetailleerde taxaties op perceelsniveau. Verwervingen worden altijd getoetst aan het verwervingsplan en de gedetailleerde taxaties.

**Bevindingen Revolving fund, zie deel 2 paragraaf 4.2:**

- Plafond van budget van € 22 miljoen wordt ruim niet bereikt, dus zou wellicht naar beneden bijgesteld kunnen worden.

De Revolving Fund verwervingen zijn iets afwijkend ten opzichte van verwervingen ten behoeve van concrete projecten. Uit het onderzoek blijkt dat het beschikbaar gestelde budget ruim voldoende is en eventueel zelfs naar beneden bijgesteld kan worden.

**Aanbeveling 2**

***Revolving fund budget naar beneden bijstellen***

**Voor PS:**

We geven in overweging het RF-budget naar beneden bij te stellen, gezien het feit dat het plafond van € 22 miljoen tot nu toe ruim niet bereikt wordt.

**Organisatie efficiënt ingericht op grondverwerving**

Om de organisatie van het provinciale grondbeleid te professionaliseren is in maart 2010 door PS het besluit genomen om een 'team Grondzaken' op te richten. Doel van dat team is het bundelen van kennis en capaciteit op het gebied van grondbeleid en het sturing te geven aan het provinciaal grondbeleid en het toe te passen in de diverse programma's en (gebieds)projecten.

Het team Grondzaken valt onder de Eenheid Project- en Programmamanagement. Deze eenheid levert onder andere ondersteunende producten en diensten op het gebied van juridische en financieel-economische aspecten van grondbeleid/grondverwerving aan diverse eenheden, waaronder de Eenheid Wegen en Kanalen. Het team treedt intern op als opdrachtnemer, stelt kaders op basis van de nota grondbeleid en geeft advies op het gebied van grondzaken. Bij de oprichting van het team Grondzaken in 2009 is de aansturing van natuur er nog buiten gehouden, deze ligt bij de Eenheid Natuur en Milieu. Team Grondzaken adviseert in de praktijk wel Natuur en Milieu.

Zowel de verwervingen die onder het team Grondzaken vallen als de verwervingen die onder Natuur en Milieu vallen lijken op dit moment goed te verlopen. Er is dan ook geen reden om veranderingen aan te brengen vanuit het idee dat er iets niet goed gaat. Wel kan er overwogen worden het grondbeleid nog meer te clusteren, om zo wellicht nog efficiënter te werk te kunnen gaan.

### Aanbeveling 3

#### Verdere versterking team Grondzaken

##### Voor GS:

We geven in overweging al het provinciale grondbeleid onder te brengen in het team Grondzaken, dus ook dat deel dat nu nog bij de Eenheid Natuur en Milieu ligt, om zo wellicht nog efficiënter te werk te kunnen gaan.

##### Risico's beperkt

Doordat altijd een verwervingsplan wordt opgesteld zijn de risico's beperkt. Er zijn situaties waar ook buiten de begrenzing van het project verworven moet worden, omdat kavelgrenzen niet altijd samenvallen met projectgrenzen of omdat er wellicht ruilgrond nodig is. Zeker bij infrastructuurprojecten lijkt het onvermijdelijk dat er soms meer grond dan nodig wordt gekocht; het is goed denkbaar dat een grondeigenaar niet alleen de strook waar de weg komt te liggen wil verkopen. De provincie Overijssel neemt die mogelijkheden mee bij het opstellen van verwervingsplannen. Zo is er voor de N340/N48 een grondverwervingsplan opgesteld, waarin onder andere rekening wordt gehouden met gronden die tijdelijk extra verworven zullen worden (ongeveer 100 ha). Met de extra grond kunnen grondruilingen, vrijwillige kavelruil en eventuele boerderijverplaatsingen worden bevorderd.

Ook bij IJsseldelta-Zuid wordt door de provincie meer verworven. Het gaat om grond ten behoeve van de woningbouw in Kampen. Dat heeft te maken met de plangrenzen die niet gelijklopen met eigendomsgrenzen. Als de provincie het merendeel van de grond nodig heeft, verwerft de provincie en andersom. Van tevoren hebben de provincie en de gemeente Kampen afgesproken wie wat betaalt.

## 2.5 Legitimiteit van de grondverwerving

### Grondverwerving altijd op basis van verwervingsplan

De provincie heeft als beleid dat altijd voorafgaand aan de grondverwerving een verwervingsplan opgesteld wordt.

#### Bevindingen provinciaal beleid, zie deel 2 paragraaf 2.5 en 2.6:

- Voor alle grondaankopen door de provincie geldt dat deze onderdeel uitmaken van een door GS vastgesteld, betrouwbaar, verwervingsplan waarvoor PS aankoopbudget beschikbaar heeft gesteld. In dat verwervingsplan wordt ook een risicoparaaf opgenomen waarin de financiële risico's worden gekwantificeerd en toegelicht.

In het verwervingsplan wordt onder andere ingegaan op de doelen van de grondverwerving, het beschikbare budget, de te verwerven gronden en te hanteren verwervingsprijzen/marges. Ook moet een risicoanalyse opgenomen worden, waarin de

financiële risico's van bijvoorbeeld tijdelijk beheer van grond, worden gekwantificeerd en toegelicht.

De nota grondbeleid uit 2009 en die uit 2012 noemen naast aankopen ten behoeve van provinciale projecten ook de mogelijkheid om anticiperende aankopen te doen, waarmee bedoeld wordt op aankopen wanneer de besluitvorming over het programma, project of deelneming nog niet heeft plaatsgevonden terwijl het wel wenselijk is dat in een vroeg stadium aankopen worden gedaan om de realisatie van een provinciaal doel zoals beschreven in bijvoorbeeld de Omgevingsvisie, een investeringsprogramma of het coalitieakkoord te versnellen. Uitgangspunt is dat wordt aangekocht tegen de marktwaarde bij huidige bestemming. Voor anticiperende aankopen worden ook gewoon verwervingsplannen opgesteld.

**Bevindingen N340/N48, zie deel 2 paragraaf 4.1:**

- Het beschikbare budget en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten worden gemonitord en er worden verschillende (toekomst)scenario's doorgerekend.

Het altijd opstellen van een verwervingsplan lijkt ervoor te zorgen dat er niet alleen vooraf duidelijkheid bestaat over het benodigde verwervingsbudget, maar dat er ook tijdens de verwervingen gemonitord kan worden en er sneller inzicht is in toekomstige ontwikkelingen. Daarbij speelt wel een rol dat geveltaxaties, op basis waarvan het verwervingsplan in eerste instantie is opgesteld en ook het budget verleend is, soms niet voldoende inzicht geven in 'lastige gevallen'. Soms komen deze pas bij een gedetailleerde taxatie of zelfs pas bij de onderhandelingen bovendrijven. Bij de N340/N48 worden daarom verschillende scenario's doorgerekend. Die scenario's zijn gebaseerd op onzekerheden die zich nog in de taxaties bevinden, bijvoorbeeld omdat posten op PM zijn gezet. Daarnaast zijn er een aantal specifieke zaken waarvan de deskundigen van de provincie en de wederpartij verschillen van inzicht met betrekking tot de uitgangspunten van de schadeloosstelling.

Ook in enkele dossiers van IJsseldelta-Zuid werden PM-posten in de taxaties gevonden, die ingevuld moesten worden tijdens de onderhandelingen. Het is verstandig om in dergelijke gevallen die totale kosten te blijven monitoren en goed in de dossiers op te nemen waaruit de taxatie en/of gerealiseerde transactieprijs is opgebouwd.

**Aanbeveling 4**

**Actualisering verwervingsplannen**

**Voor GS:**

Aangezien verwervingsbudget beschikbaar wordt gesteld op basis van een verwervingsplan met als onderbouwing van de kosten een geveltaxatie (globale taxatie), is het aan te bevelen om - zoals dat in ieder geval bij de N340/N48 al gebeurt - de totale kosten na gedetailleerde taxaties en onderhandelingen te blijven monitoren en toekomstscenario's door te rekenen, en op basis daarvan verwervingsplannen te actualiseren.

### Verschillen in mandateringsregelingen

De provincie Overijssel hanteert verschillende mandateringsregelingen voor het team Grondzaken en de Eenheid Natuur en Milieu voor de bevoegdheid om grond aan te kopen. Voor verwervingen door het team Grondzaken geldt dat bij verwervingen zonder vastgesteld verwervingsplan altijd een hogere ambtenaar akkoord moet geven. Als er wel een vastgesteld verwervingsplan is, is de teamleider grondzaken bevoegd aankopen te doen tot 1 miljoen euro. Voor aankopen in het kader van het Handelingskader Grond Overijssel door de Eenheid Natuur en Milieu geldt net weer een andere regeling en voor IJsseldelta is een aparte regeling gemaakt.

**Tabel 3** Mandatering grondaankopen Grondzaken

	Geen vastgesteld verwervingsplan	Wel vastgesteld verwervingsplan
Gedeputeerde Staten (PH)	> 2 miljoen Euro	
Directie	1-2 miljoen Euro	
Hoofd Eenheid PPM	< 1 miljoen Euro	
Teamleider Grondzaken		< 1 miljoen Euro (bij geen raming op perceelsniveau) Alles binnen totaalraming (bij wel raming op perceelsniveau)

Bron: Bevoegdhedenlijst Project- en programmamanagement vastgesteld door GS bij besluit van 27-11-2012, 2012/0271958

**Tabel 4** Mandatering grondaankopen Natuur en Milieu

	Aan- en verkopen grond in het kader van het Handelingskader Grond Overijssel
Gedeputeerde Staten (PH)	> 1,5 miljoen Euro (met inbegrip van gebouwen)
(adjunct) Hoofd Eenheid NM	1-1,5 miljoen Euro (met inbegrip van gebouwen)
Hoofd Grondzaken regio Oost en diens plaatsvervanger bij BBL/DLG	< 1 miljoen Euro

Bron: Bevoegdhedenlijst eenheid Natuur en Milieu, vastgesteld door GS bij besluit van 14-6-2011, 2011/0106672

Ondanks dat de verschillende regelingen goed gehanteerd lijken te worden, ligt het voor de hand om uniformiteit aan te brengen, om misverstanden en onduidelijkheden te voorkomen. Nu zijn er meerdere bevoegdhedenlijsten die iets zeggen over het aankopen van grond en dan zijn die bevoegdheden ook nog eens op verschillende wijzen geformuleerd.

## Aanbeveling 5

### Mandateringsregelingen uniformeren

#### Voor GS:

Hanteer dezelfde mandateringsregelingen voor alle soorten projecten. Nu ook groene projecten in volle omvang onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen, is er naar onze mening geen reden om verschillende mandateringsregelingen te hanteren voor de verschillende verwervingsopgaven.

### Verantwoording grondverwerving aan PS is goed

In de provincie Overijssel vindt verantwoording aan PS over het grondbeleid en grondverwerving plaats volgens de systematiek uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

#### Bevindingen N340/N48, zie deel 2 paragraaf 4.1:

- Het verwervingsplan en plan van aanpak worden gevolgd. Het beschikbare budget en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten worden gemonitord en er worden verschillende (toekomst)scenario's doorgerekend. Op basis daarvan wordt GS gerapporteerd. Verder vindt maandelijks overleg plaats met kernteam en verwerwers.
- Verantwoording aan PS vindt plaats volgens BBV-systematiek. Bij het jaarverslag wordt ter kennisname het Meerjarenprognose Investering Grondbeleid (MIG) meegestuurd met daarin stand van zaken van provinciaal grondeigendom.

#### Bevindingen Revolving Fund, zie deel 2 paragraaf 4.2:

- Voortgangsrapportages geven de stand van zaken van het fonds weer.
- De provincie heeft minimaal twee keer per jaar bestuurlijk overleg met DLG en volgt in verantwoording naar PS de BBV-systematiek.

#### Bevindingen IJsseldelta-Zuid, zie deel 2 paragraaf 4.3:

- Volgens BBV-systematiek wordt verantwoording afgelegd. De paragraaf grondbeleid in het jaarverslag is meer kwalitatief, maar ter kennisname wordt het Meerjarenprognose Investering Grondbeleid (MIG) meegestuurd naar PS. Het MIG geeft inzicht op projectniveau van de voortgang van de verwervingen.

Bij het jaarverslag, waarin de paragraaf grondbeleid vooral een kwalitatief beeld geeft van het grondbeleid, wordt ter kennisname de Meerjarenprognose Investering Grondbeleid (MIG) meegestuurd naar PS. Het MIG geeft inzicht op projectniveau van de



voortgang van de verwervingen. Daarmee krijgt PS ook een (kwantitatief) beeld van de grondverwerving.

### **Dossiervorming**

In het kader van het onderzoek zijn zowel bij de provincie Overijssel als bij DLG transactiedossiers bestudeerd. Deze dossiers zien er compleet uit en geven een duidelijk overzicht per transactie.

#### **Bevindingen N340/N48, zie deel 2 paragraaf 4.1:**

- De verwervingsdossiers zien er compleet uit en bevatten in ieder geval een taxatierapport, de akte van levering en de afrekening. Het logboek wordt niet altijd opgenomen.

#### **Bevindingen Revolving fund, zie deel 2 paragraaf 4.2:**

- Transactiedossiers worden bijgehouden per transactie en bevatten alle verplichte en alle relevante informatie, bijvoorbeeld taxatierapporten, eindafrekeningen, goedkeuring van provincie en eventueel mandaat voor verwervingen boven € 1 miljoen.

#### **Bevindingen IJsseldelta-Zuid, zie deel 2 paragraaf 4.3:**

- De dossiers geven een goed beeld van de individuele verwervingen. Op het moment dat onteigening een rol gaat spelen, wordt het logboek opgenomen in het dossier. In het logboek is te zien op welke momenten welke verwervingshandelingen richting de grondeigenaar zijn ondernomen.

Bij een van de cases lijkt het of het logboek van onderhandelingen niet altijd wordt opgenomen in het verwervingsdossier. Bij het starten van een onteigeningsprocedure is het belangrijk om wel een logboek op te nemen. Het is onbekend of dat altijd gebeurt.

### **Aanbeveling 6**

#### ***Adequate dossiervorming***

##### **Voor GS:**

Zorg ervoor dat alle vereiste en relevante stukken in het verwervingsdossier worden opgenomen, waaronder het logboek van onderhandelingen. Het hanteren van een standaard-format kan daarbij nuttig zijn.

# **DEEL 2:**

## *Nota van bevindingen*

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland doet onderzoek naar grondverwerving in de provincies Gelderland en Overijssel. Het onderzoek heeft betrekking op de effectiviteit, de efficiëntie en de legitimiteit van de verwervingsaanpak. Dit onderzoek heeft de Rekenkamer uitbesteed aan Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft. De aanleiding van de Rekenkamer Oost-Nederland om grondverwerving te onderzoeken was tweeledig:

- Meerdere fracties gaven grondbeleid tijdens de fractiegesprekken aan de Rekenkamer mee als relevant onderzoeksonderwerp.
- In een bijeenkomst met Statenleden zijn enkele interessante onderzoeksrichtingen met betrekking tot grondbeleid doorgesproken. Het thema provinciale aanpak grondverwerving bleek goed aan te sluiten op de informatiebehoefte.

We hebben voor verwerving als focus gekozen omdat de afwegingen over en het besluit tot het aankopen van grond de eerste fase in de keten van het grondbeleid is. De grondexploitatie, het beheer en de verkoop van grond als eventuele vervolgstappen worden vooralsnog buiten beschouwing gelaten. Eventueel kunnen deze thema's in een vervolgonderzoek worden opgepakt.

## 1.2 Context

### Grondbeleid

Grondbeleid kan worden omschreven als een middel voor overheden om doelen, die te maken hebben met gebruik en inrichting van gronden, te bereiken. Het is een belangrijk instrument bij de realisatie van ruimtelijke plannen.

Er bestaan verschillende strategieën om grondbeleid vorm te geven. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant van het spectrum actief grondbeleid, en aan de andere kant van het spectrum passief grondbeleid (ook wel faciliterend grondbeleid genoemd).

Bij actief grondbeleid probeert de overheid doelen te bereiken door zelf grond te kopen om zo vanuit een eigendomspositie zorg te kunnen dragen dat de doelen gerealiseerd

worden. Bij passief grondbeleid stuurt de overheid niet vanuit de eigendomsrol, maar op afstand: gebruik makend van in de regel publiekrechtelijke middelen waarbij gestuurd wordt om de eigenaren en gebruikers zelf de doelen te laten realiseren. Tussen deze twee uitersten bestaan veel tussenvormen. Zo gebruiken overheden geregeld de strategie om niet zelf, maar een derde, de actieve rol te laten vervullen. Soms is de overheid ook zelf onderdeel van de derde (in de vorm van een publiek-privaat samenwerkingsverband). Ook kan het dat actief grondbeleid aanvullend wordt gebruikt, om het probleem van niet meewerkende eigenaren op te kunnen lossen. Of wordt juist het passieve grondbeleid aanvullend gebruikt, om eigenaren van gronden die niet aangekocht kunnen worden toch mee te laten werken.

### Actief grondbeleid

De focus in dit onderzoek is het actieve grondbeleid door de provincie. Het gaat dus om situaties waarin de provincie de beschikkingsbevoegdheid over onroerend goed probeert te verkrijgen door verwerving. Het kan gaan om het verkrijgen van het juridisch eigendom, maar ook om andere rechtshandelingen met betrekking tot onroerend goed, zoals het verkrijgen van een vorm van economisch eigendom, een optie op grond, of de beëindiging van beperkte of persoonlijke rechten. Met het verkrijgen van beschikkingsmacht loopt de overheid ook de bijbehorende economische risico's.

De provincie kan actief grondbeleid direct of indirect toepassen:

- de provincie kan zelf verwerven
- de provincie kan derden inschakelen die in opdracht van de provincies verwerven (zoals DLG/BBL) waarbij de provincie risico's draagt
- de provincie kan samen met derden verwerven:
  - in de vorm van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid waarin de provincie deelneemt (gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam)
  - in de vorm van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband waarin de provincie deelneemt

Voor dit actieve grondbeleid bestaan verschillende instrumenten. Het begint met de minnelijke aankoop: het onroerend goed dat nodig is voor een bepaald overheidsdoel wordt op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst verworven. Deze minnelijke aankoop kan versterkt worden door vestiging van een voorkeursrecht. Daardoor heeft de overheid het recht om als eerste te onderhandelen met de eigenaar, als deze wenst te verkopen. Indien een eigenaar niet wenst te verkopen, bestaat er soms de mogelijkheid gebruik te maken van gedwongen eigendomsovergang via de onteigening. Een variant op het actieve grondbeleid, is die waarbij een grondpositie elders wordt geruild met de grondpositie op de plek waar de provincie grondeigenaar wil worden. Dat kan gebruik makend van (vrijwillige) kavelruil of eventueel afdwingbaar via landinrichting.

### Nieuwe taken en verantwoordelijkheden

Van oudsher zijn provincies actief op de grondmarkt. Daarbij lag het accent geruime tijd op wat nu wel de 'klassieke taken' wordt genoemd: provincies kochten grond aan om

met name de realisatie van provinciale infrastructuur en onderdelen van de groene opgave mogelijk te maken.

Vershillende ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de accenten aan het veranderen zijn, en provincies op een andere wijze actief aan het worden zijn op de grondmarkt. De aanzet hiertoe is onder meer te vinden in de (rijks) Nota Ruimte (2004), die 'ontwikkelingsplanologie' nadrukkelijk op de agenda zette, en aangeeft dat hier een schaalniveau bij hoort dat vaak gemeentegrensoverschrijdend zal zijn. Hierna is de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het landelijk gebied naar de provincies (via het ILG) een grote verandering geweest, waar voor de uitvoering de provincie sinds 2007 opdrachtgever is geworden (al wordt - in een andere rolverhouding - nog steeds samengewerkt met de Dienst Landelijk Gebied). Deze lijn van decentralisatie is doorgezet. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SvIR, 2012) is aangegeven dat het Rijk verstedelijkings- en landschapsbeleid overlaat aan de provincies en gemeenten. "Provincies voeren (...) de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang." (SvIR, 2012, blz. 11). De provincie fungeert daarbij als 'gebiedsregisseur' en heeft een 'actieve rol' bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om grotere integrale gebiedsontwikkelingsprojecten, waarbij groene en andere op zich zelf niet rendabele functies gekoppeld worden aan andere vaak wel rendabele functies, zoals woningbouw. Maar ook om andere projecten met een bovenlokaal belang, zoals de realisatie van regionale bedrijventerreinen. Voor de groene opgave is het decentralisatieakkoord natuur uit 2012 van belang, waardoor het Rijk nog meer op afstand is gaan staan en het ILG-beleid wordt afgesloten door zogenaamde afrondingsovereenkomsten die met de provincies gesloten zijn.

### **Nieuwe instrumenten**

Naar aanleiding van de veranderende visie van het Rijk op de rol voor de provincie, zijn ook de instrumenten voor provincies om actief te worden op de grondmarkt uitgebreid. Al in 2001 kondigde de (rijks) Nota Grondbeleid aan daarvoor aan de provincies nieuwe instrumenten te verstrekken. Dat heeft even geduurd, maar via de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 heeft de provincie ook de beschikking gekregen over verschillende grondbeleidsinstrumenten: ze kan - binnen bepaalde grenzen - gebruik maken van de mogelijkheid tot vestiging van een voorkeursrecht en onteigening gekoppeld aan (plannen voor) provinciale inpassingsplannen. De eerder geëffectueerde decentralisatie van Rijksmiddelen (ILG) gaf provincies zelf al meer directe sturingsmogelijkheden en financiële slagkracht.

### **Nieuwe opstelling**

De vragen hoe in de veranderende context positie moet worden gekozen, wat de rol van de provincie is bij gebiedsontwikkeling en hoe dat dan concreet vormgegeven moet worden is iets wat provincies de laatste jaren nadrukkelijk bezighoudt. De verschillende ontwikkelingen vragen, meer dan nodig was voor de klassieke rol, een actiever opereren op de grondmarkt door de provincies. Een optreden dat ook meer risico's met zich meebrengt.

Veel provincies hebben de laatste jaren het provinciaal grondbeleid herijkt, en zijn gaan zoeken hoe provinciaal grondbeleid vorm te geven. Van dat provinciaal grondbeleid zal provinciaal grondverwervingsbeleid onderdeel kunnen uitmaken.

Vaker kiezen voor actief grondbeleid betekent een ondernemender opstelling op de grondmarkt. De laatste jaren zijn daar, voor wat betreft met name de gemeentelijke praktijk, vooral ook de mogelijke nadelen van in beeld. In een neergaande markt voor woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen, met veel vraaguitval, betekent dat tegenvallende grondopbrengsten. Als er dan veel grond boven de agrarische waarde op voorraad is gekocht en er al veel geïnvesteerd is op de locatie, kan er een probleem ontstaan. Ook voorbeelden uit de provinciale praktijk elders (Wieringerrandmeer, Meerstad, Blauwe Stad, Ruimte voor ruimteaanpak) laten zien dat actief grondbeleid ook voor provincies een keerzijde kan hebben.

### Grondbeleid in Overijssel en Gelderland

Ook de provincies Overijssel en Gelderland hebben het grondbeleid aangepast. In beide provincies zijn sinds 2008 diverse beleidsdocumenten verschenen waar op de actualisatie van (onderdelen van) het grondbeleid wordt ingegaan. Beide provincies kiezen voor een actiever grondbeleid. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op het Overijsselse beleid rond grondverwerving.

## 1.3 Vraagstelling, aanpak en normenkader

### Vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek is de volgende:

*In hoeverre is er bij de provincies Overijssel en Gelderland sprake van een effectieve, efficiënte en legitieme aanpak van grondverwerving?*

Als onderzoeksperiode wordt uitgegaan van de periode van 2007 tot en met 2012. We hebben 2007 als begintijdstip gekozen omdat toen de ILG-periode startte, en met name de verwerving voor groen in een andere context is komen te staan.

### Aanpak

Voor het onderzoek hebben we de volgende aanpak gevolgd:

1. Door middel van dossieronderzoek en gesprekken is het relevante beleid in kaart gebracht. Op basis van een eerste inventarisatie zijn de beleidsstukken op een rij gezet. Deze lijst is voorgelegd aan de betrokken ambtenaren met de vraag of dit een compleet overzicht betrof. Aanvullende stukken zijn in de analyse meegenomen.
2. Op basis van gegevens uit de kadastrale registratie, is een verkenning gemaakt van grondbezit en grondtransacties in de betreffende periode.
3. Er is casestudieonderzoek uitgevoerd om de verwervingspraktijk in kaart te brengen. Hiertoe zijn drie cases geselecteerd: N340/N48, Revolving Fund en IJsseldelta-Zuid.
4. De uitkomsten uit de drie onderzoeklijnen zijn in het perspectief van het opgestelde normenkader geanalyseerd.

Zie voor een meer uitgebreide toelichting op de onderzoeks aanpak bijlage 1.

### **Normenkader**

Om te kunnen beoordelen of sprake is van een effectieve, efficiënte en legitieme aanpak van grondverwerving, is een normenkader opgesteld. Hieronder zijn de normen die we gebruikt hebben opgenomen, met een korte toelichting. De normen zijn afgeleid uit de onderzoeksvragen van het onderzoek. Zie voor een meer uitgebreide toelichting op de normen en de relatie met de onderzoeksvragen, bijlage 2.

#### *Grondverwerving als onderbouwde keuze*

1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.

Het besluit om als overheid al dan niet actief te worden op de grondmarkt door middel van grondverwerving, behoort in beginsel tot de autonome bevoegdheden van de overheid: overheden zijn in Nederland in hoge mate vrij om zelf te bepalen welke grondbeleidstrategie gehanteerd wordt. Wel vraagt dit een motivering. Er is een beleidsmatig kader (Nota Grondbeleid van de Rijksoverheid uit 2001), dat stelt dat het hanteren van een actieve strategie beargumenteerd moet worden vanuit het anders niet kunnen behalen van bepaalde publieke doelen. Daarnaast is er een juridisch kader (Wet Markt Overheid – opgenomen in Mededingingswet), waar regels zijn opgenomen voor overheden die marktactiviteiten gaan verrichten.

28

#### *Effectieve verwervingsstrategie die tijdig leidt tot eigendom*

2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.

Een verwervingsstrategie bestaat uit de manier van inzet van de beleidsinstrumenten voor verwerving (inclusief het inschakelen van derden) en de keuze welke instrumenten bij deze strategie worden ingezet.

De effectiviteit van de verwervingsstrategie wordt uiteindelijk bepaald door de vraag of het lukt de beoogde beleidsdoelstellingen te bereiken. Grondverwerving is vanuit het beleid geredeneerd immers geen doel op zich zelf, maar een middel dat de provinciale overheid gebruikt om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren.

Meer in enge zin wordt de effectiviteit van de verwervingsstrategie bepaald door het feit dat de verwerving van de voor het project benodigde percelen gelukt is of gerede kans heeft te lukken. Daarbij is ook van belang dat de percelen tijdig verworven zijn. Een aandachtspunt hierbij is ruilgrond: grond die wordt gekocht omdat deze kan worden gebruikt om een verwerving elders eenvoudiger te maken.

Voor wat betreft de publiekrechtelijke instrumenten is er een juridisch kader dat randvoorwaarden stelt aan de inzetbaarheid van de instrumenten (voorkeursrecht en onteigening). Verder geldt het beleidsmatige kader (Nota Grondbeleid van de Rijksoverheid uit 2001) en later de prestatieovereenkomst ILG waarin afgesproken

wordt het gebruik van onteigening te beperken tot maximaal 10% van de verwervingsopgave van de groene opgave.

*Efficiënte verwervingsstrategie waarbij kostenbewust wordt gewerkt*

3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.

De verwerving gebeurt efficiënt. Dat betekent dat binnen de grondverwervingsstrategie kostenbewust wordt gewerkt. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de kosten die voor de verwerving betaald worden aan de (oude) eigenaar. Maar hiernaast gaat het om de transactiekosten van de verwerving: de kosten die de organisatie van de verwerving met zich meeneemt (ambtelijke capaciteit, deskundigen, afhandeling). En het gaat om gericht kopen, waarbij zo min mogelijk restgronden worden gekocht. En als ruilgronden worden gekocht, moet dit efficiënt gebeuren. Van belang is hierbij ook de afstemming met andere provinciale grondverwervingsactiviteiten en het gebruik maken van elkaars expertise.

Voor wat betreft de publiekrechtelijke instrumenten is er een juridisch kader dat randvoorwaarden stelt aan de aankoop prijs en eventuele aanvullende vergoedingen. Bij minnelijke verwerving zal rekening moeten worden gehouden met de regels voor voorkomen van staatssteun. Naast de directe vergoeding, is het bij situaties van dreigende gedwongen aankoop ook gebruikelijk een vergoeding te betalen voor de advisering van de eigenaar, de zogenaamde deskundigenkosten. Vaak worden de normen van Rijkswaterstaat hiervoor gebruikt.

*Efficiënte verwervingsstrategie waarbij risico's van grondbezit worden beperkt*

4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.

Grondverwerving loopt vooruit op de realisatie van de beoogde doelen. In de provinciale praktijk zijn er twee soorten grondverwerving: grondverwerving op de plek waar het doel gerealiseerd gaat worden en grondverwerving van ruilgronden, waarna via grondruil met de eigenaar van grond op de plek waar het beoogde doel gerealiseerd moet worden, de grond op die plek in handen komt van de provincie.

Grond die in handen is voordat de doelen gerealiseerd worden, brengt een economisch risico met zich mee. Van belang is dat de overheid zich bewust is van deze risico's, en deze risico's beperkt.

*Heldere kaders voor de verwervingsaanpak*

5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.



Als besloten is actief grondbeleid te gaan gebruiken, moet het kader duidelijk zijn. Het gaat dan om door PS vastgestelde beleid zelf dat aandacht moet besteden aan wanneer welke instrumenten kunnen worden ingezet en onder welke condities, maar ook verwervingsplannen per project die door GS zijn vastgesteld, budgetten die door PS ter beschikking worden gesteld en protocollen die door GS zijn vastgesteld, met als aandachtspunten de interne checks and balances rond het onderhandelen en het ter beschikking stellen van budgetten en de budgetbewaking. Dit soort kaders is ook van belang als niet door de provincie zelf, maar in opdracht van de provincie door een derde wordt verworven.

*Het gebruik van de instrumenten vindt plaats op basis van de gestelde regels*

6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.

Het actieve grondbeleid moet plaatsvinden volgens de hiervoor bedoelde regels. Daarnaast gelden ook regels van hogere overheden, waarmee bij grondverwerving rekening moet worden gehouden. Het gaat dan met name om regels voor het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten, aangevuld met algemene normen van behoorlijk bestuur (Algemene wet bestuursrecht).

*De werkwijze wordt goed gedocumenteerd*

7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.

De werkwijze die gevolgd wordt bij grondverwerving wordt goed gedocumenteerd. Dit is van belang omdat onderhandelingen vaak een lange looptijd kennen, en meerdere mensen in de organisatie hier aan kunnen werken. Het is ook van belang om zorgvuldig te werken naar de eigenaar toe. Verder is het voor wat betreft de checks and balances van belang dat transparant en controleerbaar wordt gewerkt.

*De aanpak en de voortgang van de grondverwerving is transparant*

8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

PS worden op gezette tijden op de hoogte van de voortgang van de projecten, inclusief de financiële stand van zaken en de risico's. Als wordt afgeweken van gestelde regels, bijvoorbeeld bij tegenvallende resultaten van de minnelijke onderhandelingen, is het relevant dat dit inzichtelijk is, en ook - indien nodig binnen de afspraken - wordt teruggekoppeld naar PS.

Naast rapportage op projectniveau, wordt ook op portefeuilleniveau inzicht gegeven in de verwerving en grondbezit.

In onderstaand schema is weergegeven hoe bovenstaande normen gebruikt zijn bij de verschillende onderdelen van het onderzoek, en waar er over wordt gerapporteerd.

**Tabel 5** Normen per onderdeel van het onderzoek

Onderzoeksmethode	Norm	1	2	3	4	5	6	7	8	Rapportage
Analyse beleid		x		x	x	x			x	Hoofdstuk 2
Analyse grondbezit en grondaankopen					x					Hoofdstuk 3
Casestudies		x	x	x	x	x	x	x	x	Hoofdstuk 4

## 1.4 Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 gaan we in op het provinciale beleid ten aanzien van verwerving.

Hoofdstuk 3 behandelt de omvang van het bezit en grondverwerving in de afgelopen 5 jaar in de provincie. In hoofdstuk 4 presenteren we de resultaten van het casestudieonderzoek naar de praktijk van het actieve grondbeleid in Overijssel. Drie cases worden besproken: N340/N48, Revolving Fund en IJsseldelta-Zuid. Elk hoofdstuk eindigt met de bevindingen in het licht van het normenkader.

## 2 Provinciaal beleid rond grondverwerving

*In Overijssel wordt voor verschillende beleidsopgaven gebruik gemaakt van actief grondbeleid. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het provinciale beleid op het gebied van grondverwerving en de rol die actief grondbeleid speelt en bij welke beleidsopgaven, en hoe de keuze om actief te interveniëren onderbouwd is. Verder gaan we na welke regels er gelden voor het gebruik van grondverwerving binnen de provincie.*

32

### 2.1 Overzicht beleid

De provincie Overijssel verwerft voor diverse doelen grond, meestal via DLG<sup>1</sup>, en is zich bewust dat een actief verwervingsbeleid soms wenselijk is. Daarom is er naar aanleiding van diverse ontwikkelingen (opnieuw) naar het provinciale grondbeleid gekeken: Op 19 december 2006 hebben PS ingestemd met het uitgangspunt dat er “voor het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen van de provincie Overijssel en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit een actiever grondbeleid gewenst is” (PS/2006/389). Met dat besluit hebben PS aan GS opdracht gegeven om aan te geven op welke wijze een actiever grondbeleid het beste kan plaatsvinden en hoe dat het beste ingevoerd kan worden. GS hebben vervolgens in 2007 een voorstel aan PS gedaan voor het versterken van het provinciale grondbeleid (PS/2007/21). Belangrijke elementen daarin zijn dat de provincie wil doorgaan op de ingeslagen weg waarbij geparticipeerd wordt in belangrijke gebiedsontwikkelingsprojecten, om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Daarbij wordt wel per project beoordeeld wat de beste aanpak is.

<sup>1</sup> De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. DLG werkt aan de uitvoering van projecten in het landelijk gebied, voor bestuurlijke opdrachtgevers van alle overheden: provincies, Rijk, waterschappen en gemeenten. Als DLG voor een provincie of andere opdrachtgever grond verwerft, wordt die grond op naam gesteld van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). DLG is dus de uitvoeringsorganisatie en BBL de rechtspersoon op wiens naam de grond komt te staan. In dit rapport zeggen we dat DLG grond heeft gekocht of verkocht. Formeel wordt de grond echter niet gekocht of verkocht door DLG, maar door BBL.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG, 1 januari 2007) en de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is de provincie zowel inhoudelijk als financieel verantwoordelijk geworden voor het aankoopbeleid t.b.v. de inrichting van het landelijk gebied. Rijk en provincie hebben daarvoor een bestuursakkoord gesloten. In juni 2008 hebben GS vervolgens de nota "Versnellen Ecologische Hoofdstructuur" vastgesteld waarin wordt ingegaan op inzet van grondverwervingsinstrumenten om de realisatie van de EHS te versnellen. In 2009 heeft de provincie de 'Nota instrumenten grondbeleid 2009' uitgebracht, waarin een reflectie wordt gegeven op het provinciale grondbeleid in het licht van de instrumenten en bevoegdheden uit de nieuwe Wro. Grondbeleid wordt gedefinieerd als "overheidsbeleid gericht op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht. Het omvat zaken als verwerving van grond, voorkeursrecht, onteigening, grondexploitatie, kostenverhaal en grondprijnsbeleid." De nota gaat in op het provinciale grondbeleid ten behoeve van provinciale ruimtelijke doelen en besteed daarbij onder andere aandacht aan de verantwoordingssystematiek uit het BBV (zie verder paragraaf 3.5).

Onder andere ten gevolge van de crisis is in 2012 een actualisatie van de nota grondbeleid uitgebracht. De actualisatie heeft tot doel om de transparantie voor Provinciale Staten te verhogen en de sturing voor het college te verbeteren. Ook is in 2012 het voorstel gedaan om een algemene reserve grond (ARG) in te voeren. Het doel van de ARG is het afdekken van risico's van tijdelijk grondbezit, dus van grond die verworven is maar nog niet het einddoel bereikt heeft. Door een aparte reserve hiervoor in te voeren, kunnen deze risico's gescheiden worden van de rest van de financiële huishouding van de provincie. Dit verhoogt de beheersbaarheid van de risico's. Het gaat om:

- Risico's van waardeontwikkeling t.o.v. inbrengwaarde (bij negatieve ontwikkeling)
- Risico's van tijdelijke exploitatie (verliesgevende tijdelijke exploitatie leidt tot verliezen in de voorraad rekening gronden)
- Risico's van de factor tijd (langer tijdelijk exploiteren en beheer)

"De jaarrekening 2012 vormt het eerste moment dat de hoogte van de ARG wordt berekend. Het risico van nog te maken kosten voor tijdelijk beheer wordt gedekt door het budget voor tijdelijk beheer uit de verschillende verwervingsplannen. Hiervoor hoeven geen middelen aangevraagd te worden. Het risico voor waardedaling wordt afgedekt door 10% van de boekwaarde in de ARG te doneren. Deze donatie is niet gedekt en dient in de jaarrekening aangevraagd te worden. Naar verwachting is dit een laag bedrag. In het verleden is volledig afgeboekt en daardoor bezitten we momenteel nauwelijks gronden met een boekwaarde hoger dan € 0,-" (Statenvoorstel nr. PS/2012/874).

## 2.2 Grondverwerving voor groene functies

In de onderzoeksperiode 2007-2012 is er veel veranderd in het (Rijks)beleid op het gebied van de realisatie van groene functies. Dat heeft ook consequenties voor het verwervingsbeleid gehad. Tot 2007 was de realisatie van de groene opgave voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Met de komst van het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG) is dit ingrijpend veranderd. De provincies

kregen vanaf dat moment een integraal budget voor de realisatie van rijksdoelen met betrekking tot de groene opgave. Hierbij werden prestatieafspraken gemaakt tussen Rijk en provincie. De provincies zijn zelf verantwoordelijk voor het halen van de doelen. Deze prestatieafspraken zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst ILG, 2007-2013 van 18 december 2006.<sup>2</sup> Bij de prestatieafspraken zijn er verschillende soorten. Een aantal heeft rechtstreeks betrekking op grondverwerving, bijvoorbeeld de afspraak over het verwerven van bijna 3400 ha voor 'nieuwe EHS'. Ook zijn er afspraken waar grondverwerving indirect voor kan gelden, die geformuleerd zijn vanuit het te bereiken doel, bijvoorbeeld knelpunten robuuste verbindingzones opheffen. In het kader van de overeenkomst wordt door het Rijk capaciteit bij DLG ter beschikking gesteld ten behoeve van de uitvoering van de overeenkomst. De overeenkomst heeft als doel de realisatie van het PMJP; het provinciaal meerjarenprogramma. Dit PMJP kent zowel doelen die Rijksbeleid zijn als doelen uit het provinciale beleid. In het Overijsselse Hoofdlijnenakkoord 2011-2015 'De kracht van Overijssel' is de inrichting van het landelijk gebied als één van de kerntaken opgenomen.

In 2012 is, mede ingegeven door bezuinigingen met het Rijk, dit systeem gewijzigd. Op 20 september 2011 hebben het Rijk en de provincies afspraken vastgelegd met betrekking tot de volledige decentralisatie van het natuurbeleid. Op 16 november 2011 hebben PS van Overijssel ingestemd met dit Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (PS/2011/974). Het akkoord heeft als kernpunt dat het ILG wordt afgerond. Het blijft bij één investeringsperiode: 2007 tot en met 2013. Om lopende zaken ook contractueel goed af te handelen is er in overleg tussen Rijk en provincies in 2012 een afrondingsovereenkomst opgesteld die door GS Overijssel op 15 november 2012 is getekend. In die overeenkomst is vastgelegd dat Overijssel voor de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013 aanspraak kan maken op een bedrag van € 42,28 miljoen, "ter financiering van het beheer en van de harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010 met het oog op de in het Akkoord genoemde doelstellingen."

DLG wordt door de provincie aangestuurd via een prestatieovereenkomst, waarvan het Handelingskader grond een bijlage is. In de prestatieovereenkomst zijn afspraken gemaakt over verplichtingen van provincie Overijssel en DLG, verantwoording, sturing en werkwijze, lopende verplichtingen en prestaties en de capaciteit DLG. Zo geldt voor DLG bijvoorbeeld hetzelfde mandaat van verwervingen tot € 1 miljoen euro als voor de ambtelijke organisatie van de provincie (zie ook 2.5).

Voor groene projecten die niet zijn afgesproken in het kader van het ILG, wordt als regel ook DLG door de provincie ingeschakeld. In Overijssel is dat bijvoorbeeld de grondverwerving in het kader van het Revolving Fund (zie paragraaf 4.2).

<sup>2</sup> Investeringsbudget Landelijk Gebied. Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Overijssel, 18 december 2006

## 2.3 Organisatie

Om de organisatie van het provinciale grondbeleid te professionaliseren is in maart 2010 door PS het besluit genomen om een 'team Grondzaken' op te richten. Doel van dat team is het bundelen van kennis en capaciteit op het gebied van grondbeleid en het sturing te geven aan het provinciaal grondbeleid en het toe te passen in de diverse programma's en (gebieds)projecten.

Het team Grondzaken valt onder de Eenheid Project- en Programmamanagement. Deze eenheid levert onder andere ondersteunende producten en diensten op het gebied van juridische en financieel-economische aspecten van grondbeleid/grondverwerving aan diverse eenheden, waaronder de Eenheid Wegen en Kanalen. Het team treedt intern op als opdrachtnemer, stelt kaders op basis van de nota grondbeleid en geeft advies op het gebied van grondzaken. Bij de oprichting van het team Grondzaken in 2009 is de aansturing van natuur er nog buiten gehouden, deze ligt bij de Eenheid Natuur en Milieu. Team Grondzaken adviseert in de praktijk wel Natuur en Milieu.

Binnen de provincie zijn er twee soorten opdrachtgeverschap mogelijk:

- a. opdracht uit de lijn en
- b. opdracht uit de programma- en projectstructuur.

De lijn kan dus een opdrachtgevende rol hebben naar team Grondzaken. Bij hele grote projecten, met een hoger abstractieniveau is er een projectorganisatie met programmanagement dat er leiding op geeft. Deze kan dan opdracht aan team Grondzaken geven. Uitzondering vormt hier dus Natuur.

Als team Grondzaken opdrachten krijgt uit de lijn blijft het budget(houderschap) bij de lijn, team Grondzaken handelt niet autonoom.

De aansturing van DLG/BBL ligt bij de Eenheid Natuur en Milieu voor wat betreft de ontwikkelopgave natuur. Team Grondzaken stuurt DLG aan als deze partij ingehuurd is voor projecten die geen directe relatie hebben met de ontwikkelopgave natuur, zoals IJsseldelta-Zuid en de N340.

### **Uit: Statenvoorstel 'Oprichting team Grondzaken' (PS/2009/1123)**

Het team Grondzaken zal zich binnen een periode van drie jaar moeten ontwikkelen tot een professioneel team dat zorgt voor een integrale en consistente uitvoering van het provinciaal grondbeleid. De professionaliteit komt tot uitdrukking door op strategisch en tactisch niveau het bestuur, management, programma's en projecten te adviseren en ondersteunen bij:

- het formuleren van financieel-economische kaders voor het provinciaal grondbeleid en stedelijke en landelijke gebiedsontwikkelingen;
- de beantwoording van vraagstukken over de rolkeuze van de provincie in relatie tot de inzet van grondbeleidinstrumenten;
- het formuleren van voorwaarden waaronder de provincie samenwerking met andere partijen bij gebiedsontwikkeling kan aangaan;
- de besturing en beheersing van de uit de uitvoering van het provinciaal grondbeleid (incl. WILG) voortvloeiende (financieel-economische) risico's, die aan de aan- en verkoop van gronden en gebouwen zijn verbonden.

## 2.4 Inzet instrumenten

In juli 2009 heeft de provincie de Nota instrumenten grondbeleid uitgebracht (Provincie Overijssel, Bijlage II bij het Statenvoorstel nr. PS/2009/370). In die nota wordt zoals gezegd ingegaan op het provinciale grondbeleid in relatie tot provinciale doelen, de inzet van instrumenten ten behoeve van grondaankopen, het voeren van de grondexploitatie en de verantwoording over resultaten van het grondbeleid. Provinciale doelen waarvoor grond verworven kan worden, zijn erg divers. De provincie is, ten behoeve van het realiseren van eigen beleid, programma's en projecten of deelnemingen vaak direct of indirect betrokken bij grondverwerving. "Het gaat daarbij om aankopen ten behoeve van diverse functies, variërend van infrastructuur tot gebiedsontwikkelingen in het landelijk gebied. Belangrijke taakvelden voor provinciaal grondbeleid zijn: infrastructuur, Ecologische hoofdstructuur, stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten en gebiedsontwikkeling landelijke gebieden" (Nota instrumenten grondbeleid, p.10).

Ten behoeve van een actief grondbeleid wordt in de nota een vijftal instrumenten genoemd:

1. Aankopen ten behoeve van een provinciaal programma, project of deelneming
2. Anticiperende aankopen
3. Aankopen t.b.v. landbouw- en natuurdoelen
4. Ondersteunende instrumenten bij provinciale grondverwerving: voorkeursrecht en onteigening.
5. Gronduitgifte en grondprijnsbeleid

36

Het eerste instrument is niet nieuw voor de provincie en is gestoeld op een door PS goedgekeurd project waarvoor financiële dekking beschikbaar is gesteld. Voor deze projecten moet een verwervingsplan worden gemaakt. Een verwervingsplan is een door GS vast te stellen operationeel, niet openbaar stuk waarin het beleid en keuzes zijn vastgelegd ten aanzien van de aankoop van gronden (eventueel met opstallen). In het verwervingsplan wordt onder andere ingegaan op de doelen van de grondverwerving, het beschikbare budget, de te verwerven gronden en te hanteren verwervingsprijzen/marges. Ook moet een risicoanalyse opgenomen worden, waarin de financiële risico's van bijvoorbeeld tijdelijk beheer van grond, worden gekwantificeerd en toegelicht. Bij grondverwerving wordt uitgegaan van marktconforme prijzen. Om die te bepalen wordt gebruik gemaakt van onafhankelijke taxateurs.

Anticiperende aankopen vormen in 2009 een nieuwe activiteit voor de provincie. "Belangrijkste verschil met de voornoemde aankopen is dat bij anticiperende aankopen de besluitvorming over het programma- project of deelneming nog niet heeft plaatsgevonden terwijl het wel wenselijk is dat in een vroeg stadium aankopen worden gedaan om de realisatie van een provinciaal doel zoals beschreven in bijvoorbeeld de Omgevingsvisie, een investeringsprogramma of het coalitieakkoord te versnellen." Voor anticiperende aankopen worden ook verwervingsplannen opgesteld, om de marktwaarde zo precies mogelijk te kunnen bepalen. Uitgangspunt is dat wordt aangekocht tegen de marktwaarde bij huidige bestemming.

Aankopen voor landbouw- en natuurdoelen vinden plaats onder eindverantwoordelijkheid van de minister van LNV met medeverantwoordelijkheid van de provincie. De minister van LNV is verantwoordelijk voor het grondprijnsbeleid, de provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Ook hier geldt een marktconforme aanpak. GS sturen via het Handelingskader Grond en stellen daarvoor jaarlijks via de met de DLG af te sluiten prestatieovereenkomst een budget aan de DLG beschikbaar. De financiële kaders waarbinnen aankopen plaatsvinden worden door Provinciale Staten gesteld via het pMJP en programmabegroting.

Voorkeursrecht en onteigening kunnen ingezet worden om de provincie een sterkere positie te geven op de grondmarkt. In de nota wordt ervan uitgegaan dat “de provincie een voorkeursrecht vestigt wanneer provinciale belangen dit noodzakelijk maken en wanneer de provincie het voornemen heeft om zelf het inpassingsplan of projectbesluit vast te stellen voor de desbetreffende ontwikkeling.” Ook wordt de mogelijkheid genoemd om een voorkeursrecht in te zetten voor het versnellen van de realisatie van de EHS. Onteigening wordt in 2009 nog niet gebruikt voor natuurdoelen, maar kan uitsluitend ingezet worden voor infrastructuur of voor gebiedsontwikkelingen waarbij vastgoedontwikkeling aan de orde is.

Gronduitgifte kan plaatsvinden in eigendom of erfpacht en gronduitgiftepreizen en voorwaarden worden vooraf door GS vastgesteld.

De Nota instrumenten grondbeleid is in 2012 naar aanleiding van de crisis geactualiseerd.

De belangrijkste aanvullingen zijn:

- het streven is om niet meer grond in eigendom te hebben dan voor bereik van provinciale doelen noodzakelijk is;
- er wordt uniform grondbeleid gevoerd voor alle beleidsvelden.

Ten opzichte van de nota uit 2009 betekent dit dat er geen onderscheid meer gemaakt wordt in grondbeleid voor ontwikkeling van het landelijk gebied en grondbeleid voor overige beleidsvelden. Het verschil zat vooral in de andere (ILG) financiering, maar die is inmiddels weggevallen. Voor natuurdoelen kan in principe ook onteigend worden.

Voor grondverwerving worden nog even expliciet de basisregels vermeld wanneer grond verworven mag worden:

- de grond moet op de juiste plek liggen of naar de juiste plek geruild kunnen worden, in het geval van anticiperende verwerving moet het de verwachting zijn dat de grond op de juiste plek ligt of naar de juiste plek geruild kan worden;
- de grond is nodig om een provinciaal doel te kunnen bereiken of een provinciale taak uit te kunnen voeren.



**Inhoud verwervingsplan (Nota instrumenten grondbeleid 2012, p.17)**

In het verwervingsplan worden in ieder geval toegelicht:

- het provinciale aankoopdoel en of de grond (gedeeltelijk) wordt vervreemd;
- het beschikbare budget dat Provinciale Staten hiervoor hebben verleend;
- de in te zetten grondbeleidsinstrumenten (onderbouwd met de rol van de provincie en de realisatiestrategie);
- een indicatieve realisatietermijn;
- een kaart met de gebiedsbegrenzing;
- een overzicht van alle te verwerven gronden voorzien van oppervlakte en kadastraal nummer;
- een overzicht van alle (in de toekomst) te vervreemden gronden voorzien van oppervlakte en kadastraal nummer;
- een overzicht van het benodigde/verwachte tijdelijk beheer;
- een raming;
- de bandbreedtes voor biedprijzen en een maximum bedrag dat per transactie mag worden uitgegeven of verplicht vastgelegd;
- de minimale verkoopprijs (marktconforme grondprijs en transactiekosten);
- een risicoparaagraaf waarin de financiële risico's worden gekwantificeerd en toegelicht.

## 2.5 Besluitvorming, risico's en verantwoording

In de Nota instrumenten grondbeleid 2009 is expliciet aangegeven hoe besluitvorming rondom grondtransacties is geregeld. Het gaat daarbij om het maken van verwervingsplannen, de budgetverlening voor verwervingen, mandatering aan de ambtelijke organisatie van het doen van grondaankopen en het vaststellen van gronduitgifteprijzen:

### Verwervingsplan

Voor alle grondaankopen door de provincie geldt dat deze onderdeel uitmaken van een door GS vastgesteld, vertrouwelijk, verwervingsplan waarvoor PS aankoopbudget beschikbaar heeft gesteld. Jaarlijks rapporteert GS in de paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening aan PS over de voortgang van de verwervingsplannen en de financiële stand van zaken per verwervingsplan.

### Budgetverlening verwervingsplannen

PS kunnen, op voorstel van GS, budget verlenen ten behoeve van de uitvoering van een verwervingsplan. Voor verwervingsplannen, die zijn opgesteld ten behoeve van de realisering van landbouw- en natuurdoelen is deze budgetverlening niet meer noodzakelijk. Via het pMJP en de programmabegroting zijn hiervoor de noodzakelijke middelen reeds beschikbaar gesteld.

### Mandatering grondaankopen

Bij uitvoering van aankopen in het kader van een verwervingsplan geldt dat aankopen tot een bedrag van € 1 mln. zijn gemandateerd aan de ambtelijke

organisatie. Bij aankopen groter dan € 2 mln. hebben de betreffende portefeuillehouder én de portefeuillehouder financiën mandaat. Het hoofd Grondzaken DLG in de regio Oost en diens plaatsvervanger(s) zijn door GS gemandateerd om grondtransacties tot € 1,0 mln. te realiseren. Verder hebben GS het hoofd grondzaken in de regio Oost en diens plaatsvervanger(s) mandaat verleend voor de verwerving van gebouwen tot € 50.000,-

#### **Gronduitgiftebeleid en grondprijzenbeleid**

Indien van toepassing stellen GS per project of programma, voorafgaand aan uitgifte, een gronduitgiftebeleid en grondprijzenbeleid vast.

### **Mandatering**

De provincie Overijssel hanteert verschillende mandateringsregelingen voor grondzaken en de Eenheid Natuur en Milieu voor de bevoegdheid om grond aan te kopen.

**Tabel 6** Mandatering grondaankopen Grondzaken

	Geen vastgesteld verwervingsplan	Wel vastgesteld verwervingsplan
Gedeputeerde Staten (PH)	> 2 miljoen Euro (A.10)	
Directie	1-2 miljoen Euro (A.10 en P.1)	
Hoofd Eenheid PPM	< 1 miljoen Euro (P.9)	
Teamleider Grondzaken		< 1 miljoen Euro (bij geen raming op perceelsniveau) (P.9) Alles binnen totaalraming (bij wel raming op perceelsniveau) (P.7)

Bron: Bevoegdhedenlijst Project- en programmamanagement vastgesteld door GS bij besluit van 27-11-2012, 2012/0271958

**Tabel 7** Mandatering grondaankopen Natuur en Milieu

	Aan- en verkopen grond in het kader van het Handelingskader Grond Overijssel
Gedeputeerde Staten (PH)	> 1,5 miljoen Euro (met inbegrip van gebouwen)
(adjunct) Hoofd Eenheid NM	1-1,5 miljoen Euro (met inbegrip van gebouwen)
Hoofd Grondzaken regio Oost en diens plaatsvervanger bij BBL/DLG	< 1 miljoen Euro

Bron: Bevoegdhedenlijst eenheid Natuur en Milieu, vastgesteld door GS bij besluit van 14-6-2011, 2011/0106672

Voor IJsseldelta is een aparte regeling gemaakt. Bij IJsseldelta heeft het (plv) hoofd Grondzaken van DLG mandaat tot 1 miljoen Euro voor een transactie nadat hiertoe toestemming is verleend door het team Grondzaken van de provincie. Bij besluiten boven 1 miljoen Euro wordt door het team Grondzaken een besluit voorbereid, afhankelijk van het bedrag, te nemen door directie (< 2 mln.) of GS (> 2 mln.).

## Risicomanagement

Risicomanagement vindt per project plaats door het maken van verwervingsplannen en het monitoren ervan. Verder wordt als onderdeel van de BBV-systematiek ook verwacht dat reserves op basis van risico's onderbouwd worden.

Het verantwoorden over resultaten grondbeleid vindt plaats volgens BBV-systematiek. In de jaarrekening en begroting wordt daartoe een paragraaf 'grondbeleid' opgenomen, die bestaat uit de verplichte onderdelen:

- Een (integrale) visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- De beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken

Verder wordt ook aangegeven hoe de provincie het grondbeleid uitvoert, wat het verloop is van de grondaankopen en hoe de diverse grondexploitaties ervoor staan.<sup>3</sup> Ter kennisname wordt bij de jaarrekeningen de Meerjarenprognose Investing Grondbeleid (MIG) meegestuurd. In de MIG wordt op projectniveau het provinciale grondbezit in beeld gebracht. Het gaat om de grondeigendommen van de provincie Overijssel die nog niet hun einddoel bereikt hebben.

## 2.6 Bevindingen

Hoe verhoudt het beleid in de provincie Overijssel zich tot het normenkader, zoals in hoofdstuk 1 is gepresenteerd? In onderstaande tabel zijn voor de relevante normen de belangrijkste bevindingen weergegeven:

Normen	Beleid
1) De keuze om grondvererving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	<p>In de Nota instrumenten grondbeleid (zowel die van 2009 als die van 2012) is duidelijk aangegeven wanneer de provincie grond verwerft. Sinds de crisis is het streven om niet meer grond in eigendom te hebben dan voor het bereiken van provinciale doelen noodzakelijk is. In de 2012-nota wordt er geen onderscheid meer gemaakt in grondbeleid voor ontwikkeling van het landelijk gebied en grondbeleid voor overige beleidsvelden. Voor grondvererving gelden de volgende basisregels:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De grond moet op de juiste plek liggen of naar de juiste plek geruild kunnen worden.</li> <li>• De grond is nodig om een provinciaal doel te kunnen bereiken of een provinciale taak uit te kunnen voeren.</li> </ul> <p>Taakvelden voor provinciaal grondbeleid zijn: infrastructuur,</p>

<sup>3</sup> In de paragraaf grondbeleid wordt de stand van zaken van de grondexploitaties van de deelnemingen niet vermeld. Dit overzicht staat in de paragraaf verbonden partijen.

	<p>landbouw en natuur, stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten en gebiedsontwikkeling landelijke gebieden. Voor provinciale infrastructuur wordt per definitie verworven.</p> <p>Landbouwstructuurversterking en realisatie van natuur behoren tot het takenpakket van de provincie. De provincie heeft de middelen voor platteland gebundeld in het provinciaal meerjarenprogramma Landelijk Gebied, het pMJP 2007-2013. In stedelijke gebiedsontwikkeling spelen slechts afgeleide doelen, zoals bereikbaarheid, waarvoor de provincie eventueel kan verwerven. Bij landelijke gebiedsontwikkeling kunnen meerdere provinciale doelen een rol spelen.</p>
3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.	<p>Bij grondverwerving wordt uitgegaan van marktconforme prijzen. Om die te bepalen wordt gebruik gemaakt van onafhankelijke taxateurs. Bij uitvoering van aankopen in het kader van een verwervingsplan geldt dat aankopen tot een bedrag van € 1 mln. zijn gemandateerd aan de teamleider grondzaken (als er geen raming op perceelsniveau is). Voor het DLG, dat voor groene doelen verwerft in opdracht van de provincie geldt een zelfde mandaat. Als DLG verwerft i.o.v. de provincie worden separaat afspraken gemaakt over apparaatskosten.</p>
4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.	<p>Voor alle verwervingen geldt dat een verwervingsplan moet worden gemaakt. In dat plan wordt ook een risicoparaagraaf opgenomen waarin de financiële risico's worden gekwantificeerd en toegelicht. Risico's kunnen onder andere betrekking hebben op de beheersfase.</p> <p>Verder wordt grondverwerving gekoppeld aan het concreet realiseren van provinciale doelen. Strategische grondverwerving, dus (lang) vooruitlopend op mogelijke ontwikkelingen of omdat de grond op een wellicht interessante plek ligt, is niet aan de orde.</p>
5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.	<p>Voor alle grondaankopen door de provincie geldt dat deze onderdeel uitmaken van een door GS vastgesteld, vertrouwelijk, verwervingsplan waarvoor PS aankoopbudget beschikbaar heeft gesteld. Jaarlijks rapporteren GS in de paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening aan PS over de voortgang van de verwervingsplannen en de financiële stand van zaken per verwervingsplan.</p>
8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.	<p>Rapportage vindt plaats volgens BBV-systematiek. <i>Zie ook paragraaf 3.5 over jaarrekeningen.</i></p>

## 3 Verwerving en grondbezit Overijssel

*De provincie Overijssel heeft voor verschillende doelen grond verworven en eventueel verkocht (bijvoorbeeld in het kader van het Revolving Fund Kavelruil). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag waar en hoeveel aankopen gedurende de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden en wat de stand is van het provinciale grondbezit. Om beeld te kunnen krijgen van grondaankopen en grondbezit van de provincie, is gebruik gemaakt van de kadastrale registratie. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de analyse van het grondbezit die de provincie zelf in 2012 uitvoerde.*

42

Provinciale aanpak van grondverwerving in Overijssel

### 3.1 Kadastrale gegevens

De kadastrale registratie heeft het perceel als belangrijkste ingang. Aan het perceel, dat een unieke aanduiding heeft (kadastrale gemeente, sectie en nummer), zijn gegevens gekoppeld van rechthebbende(n) en van rechten/rechtsbelemmeringen.

Omdat de provincie ook via derden (DLG/BBL) of samen met andere partijen in een daarvoor apart opgerichte rechtspersoon kan verwerven of verkopen, zijn de volgende rechtspersonen (rechthebbenden) bestempeld als 'de provincie':

- Provincie Overijssel
- Bureau Beheer Landbouwgronden
- Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente
- Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel
- Ontwikkelingsmaatschappij Zuiderzeehaven C.V.
- Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.

Omdat 'eigendom' in een wat bredere betekenis (beschikkingsmacht) meer kan zijn dan wat juristen 'volle eigendom' noemen, hebben we opstalrechten en erfpachtrechten in eerste instantie ook meegenomen onder het kopje 'eigendom'. Eigendom, in de betekenis van beschikkingsmacht over de grond, kan echter nog meer omvatten. Het is mogelijk om zogenoemd 'economisch' eigenaar van de grond te zijn. In dat geval staat

de grond in de kadastrale registratie nog op naam van de oorspronkelijke eigenaar, maar zijn er afspraken gemaakt tussen die eigenaar en de koper waarbij de koper vooruitlopend op (eventuele) juridische levering de beschikkingsmacht krijgt over de grond. Pas in een latere fase wordt de grond dan eventueel op naam van de provincie gesteld bij het Kadaster.

Eventuele economische eigendom of transacties kunnen dus niet op basis van de kadastrale gegevens in kaart gebracht worden. Omdat de provincie Overijssel in principe alleen verwerft voor concrete doelen, waarbij vaak de grond op naam blijft staan van de provincie na realisatie (bijvoorbeeld bij provinciale infrastructuur) vermoeden we dat er maar weinig grond economisch verworven is of wordt.

### 3.2 Transacties Overijssel

Om de transacties van de provincie in kaart te brengen is aan het Kadaster gevraagd om de volgende gegevens over de periode 2007-2012 aan te leveren:

- aankooptransacties: percelen die in juridisch eigendom zijn gekomen bij de 'provincie'
- aankooptransacties: opstalrechten en erfpachtrechten die op naam zijn gekomen bij de 'provincie'
- verkooptransacties: percelen die verkocht zijn (juridisch geleverd) door de 'provincie'
- verkooptransacties: erfpachtrechten en opstalrechten die gevestigd zijn door de 'provincie'

43

In de tabellen op de volgende pagina's wordt een overzicht gegeven van de aan- en verkopen door de provincie. Het gaat hierbij alleen om transacties waarbij juridisch eigendom is overgegaan (grond komt op naam van de provincie te staan bij Kadaster); economische eigendomsoverdracht – waarbij de provincie slechts de beschikkingsmacht over de grond krijgt, maar deze op naam blijft staan van de oorspronkelijke eigenaar – wordt niet in het Kadaster geregistreerd. In de tabellen hebben we ook de cijfers met betrekking tot opstal- of erfpachtrechten niet opgenomen. Dit omdat vooral opstalrechten van aard erg kunnen verschillen en de oppervlaktegegevens niet altijd een goed beeld geven. Op een perceel kan bijvoorbeeld een opstalrecht gevestigd zijn voor een pijler van een brug. Daarmee is effectief maar een deel van het perceelsoppervlak belast, maar dat is niet/lastig uit de kadastrale gegevens te halen. Om een realistische oppervlakte indicatie te hebben zijn dus alleen de gegevens van juridische eigendom opgenomen.

De in de kadastrale registratie opgenomen oppervlaktegegevens bij transacties zijn afkomstig uit de akten van levering en geven dus echt aan welke oppervlakte in de transactie betrokken is. Niet alle akten geven echter duidelijk een oppervlakte aan en dan is er in de kadastrale registratie een benadering, of soms zelfs geen oppervlakte aangegeven. De oppervlaktegegevens in de tabellen gegeven echter wel een orde grootte. De werkelijke cijfers zullen niet erg veel afwijken.

Bij de transacties van BBL moet opgemerkt worden dat BBL ook voor anderen koopt, waarvan het Rijk de grootste partij is. Via kadastrale gegevens is geen onderscheid te maken tussen de verschillende soorten BBL grond. Dus in de BBL-cijfers zit ook grond die bijvoorbeeld voor rijksdoelen verworven is.

Als er geen cijfers staan is er in dat jaar geen transactie geweest waarbij de genoemde rechtspersoon betrokken was.

**Tabel 8** Aankopen in de periode 2007-2012 (aantal transacties) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Overijssel	17	23	18	16	21	34
Bureau Beheer Landbouwgronden	99	75	106	124	94	51
Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente	3	5		8	2	2
Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel						
Ontwikkelingsmaatschappij Zuiderzeehaven C.V.						
Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.						

**Tabel 9** Aankopen in de periode 2007-2012 (oppervlak in ha) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Overijssel	12,9	68	80,7	63,1	10,4	191,9
Bureau Beheer Landbouwgronden	534	568,2	781,7	906,8	691,5	312,4
Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente	2,9	0,9		51,7	15,8	0,9
Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel						
Ontwikkelingsmaatschappij Zuiderzeehaven C.V.						
Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.						

**Tabel 10** Verkopen in de periode 2007-2012 (aantal transacties) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Overijssel	10	17	30	16	16	36
Bureau Beheer Landbouwgronden	55	63	68	61	63	49
Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente	2	3		1	1	1
Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel						
Ontwikkelingsmaatschappij Zuiderzeehaven C.V.						
Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.						1

**Tabel 11** Verkopen in de periode 2007-2012 (oppervlak in ha) (gebaseerd op gegevens uit de AKR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Provincie Overijssel	21,8	7,8	34,6	2,4	15,3	15,2
Bureau Beheer Landbouwgronden	414,6	436,8	749,4	419,1	480,6	273,4
Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente <sup>4</sup>	1,5	0,1		0	0,3	0
Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel						
Ontwikkelingsmaatschappij Zuiderzeehaven C.V.						
Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.						137,2

### 3.3 Grondeigendom

Voor het in kaart brengen van de huidige eigendomssituatie is gevraagd om alle percelen in eigendom van de in 3.1 genoemde rechtspersonen. Bij de eigendomssituatie moet opgemerkt worden dat dit zowel grond is die in bezit blijft van de provincie, bijvoorbeeld provinciale wegen, als grond die wellicht als onderdeel van een project verworven is en later overgedragen wordt aan derden. Ook hier geldt weer dat niet al het BBL-grondbezit gekoppeld kan worden aan provinciale grondaankopen.

Om een indicatie te geven van de omvang van het grondbezit in relatie tot het totale grondoppervlak van de provincie is in de laatste kolom een percentage opgenomen.

<sup>4</sup> Een '0' in de tabel betekent dat er wel 1 of meer transacties zijn geweest, maar dat het Kadaster geen oppervlak heeft kunnen overnemen uit de akte.



**Tabel 12** Grondeigendom per 21-2-2013 (totaal landoppervlak provincie 3325 km<sup>2</sup>, 332500 ha)

	Aantal percelen	Oppervlak (ha)	Percentage van totale landopp.
Provincie Overijssel	2249	3038,5	0,91%
Bureau Beheer Landbouwgronden	2549	4350,4	1,31%
Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente <sup>5</sup>	103	132,7	0,04%
Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel	2	0,3	0,0001%
Ontwikkelingsmaatschappij Zuiderzeehaven C.V.			
Gemeenschappelijke regeling gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.	56	347,7	0,10%
<b>Totaal</b>	<b>4959</b>	<b>7869,6</b>	<b>2,37%</b>

### 3.4 Analyse grondbezit provincie

In 2012 heeft de provincie Overijssel zelf een analyse gemaakt van het eigen grondbezit. Aanleiding was dat de provincie in het verleden een grondvoorraad heeft opgebouwd, en nog steeds grond verwerft, maar er geen goed zicht bestond op het totale grondbezit. In het licht van het beleid om minimaal grondbezit te hebben (Nota instrumenten grondbeleid, 2012), is inzicht nodig in de grondvoorraad. Op het moment van het onderzoek had het team Grondzaken nog niet de beschikking over een eigendomsregistratiesysteem. Vooruitlopend op de implementatie van een dergelijk systeem is met behulp van het Vastgoed Registratie Informatie Systeem van de provincie in kaart gebracht wat het provinciale grondbezit is. Conclusie van het onderzoek was dat de provincie 3102 ha grond in eigendom had, waarvan 2780 ha "grond waarop een functie is gerealiseerd die past binnen de omgevingsvisie en/of behoort tot de provinciale taken. De grond is in beheer bij de eenheid die verantwoordelijk is voor de betreffende functie." Verder is 246 ha grond in bezit waarvoor concrete plannen bestaan die nog niet gerealiseerd zijn. Uit een analyse voor welke doelen grond in eigendom is, dan blijkt dat bijna driekwart van de grond in eigendom is ten behoeve van wegen. Verder is 15% in bezit ten behoeve van vaarwegen. Grondbezit voor projecten als IJsseldelta-Zuid, N340 en ruilgronden ligt tussen de 1% en 2% van het totale grondbezit.

<sup>5</sup> Een '0' in de tabel betekent dat er wel 1 of meer transacties zijn geweest, maar dat het Kadaster geen oppervlak heeft kunnen overnemen uit de akte.

### 3.5 Jaarrekeningen

Een andere mogelijke informatiebron voor de provinciale grondverwerving is de jaarrekening. Overijssel neemt daarin volgens de BBV-systematiek een paragraaf 'grondbeleid' op. In deze paragraaf wordt echter vooral kwalitatief ingegaan op grondverwervingen. Zo staat er bijvoorbeeld in het jaarverslag over 2008 in de paragraaf grondbeleid:

Provinciale staten hebben besloten over te gaan tot anticiperende grondverwerving ten behoeve van de uitvoering van het Masterplan IJsseldelta Zuid. Er is een budget van € 20 miljoen beschikbaar gesteld voor anticiperende grondverwervingen. Er is daartoe een bedrag van € 10 miljoen beschikbaar gesteld in de vorm van een Reserve Grondaankoop IJsseldelta Zuid.

De inkomsten uit de grondexploitatie (gevoerd door de gemeente Kampen óf gezamenlijk met de provincie in de vorm van een grondexploitatiemaatschappij) kunnen, wanneer de grondexploitatie een overschot laat zien, worden ingezet om een deel van de aanlegkosten van de Bypass te dekken.

De financiële verantwoording in het jaarverslag geeft wel goed inzicht in algemene baten en lasten en de diverse reserves en voorzieningen, maar er zijn geen cijfers opgenomen over de verworven hectares. De jaarverslagen geven wel een goed overzicht van gestelde doelen/prestaties in hoeverre die bereikt zijn, maar ook deze zijn vooral kwalitatief. Zo staat in het jaarverslag over 2010:

Prestatie 2. Toepassen Grondinstrumentarium conform de Nota grondbeleid.

Toelichting: In 2010 is een aantal van de beschikbare instrumenten grondbeleid ingezet:

- aankopen ten behoeve van een provinciaal programma, project of deelneming;
- aankopen ten behoeve van natuur- en landbouwdoelen, daarbij is zowel aanbod-gestuurd als programmatisch aangekocht;
- grondverkoop, er is een aantal kleine percelen verkocht.

In de Nota instrumenten grondbeleid 2012 is voorgesteld een Algemene Reserve Grond in te stellen. In het jaarverslag over 2012 is te lezen dat het inzicht in provinciale grondverwerving hierdoor zal verbeteren:

De belangrijkste wijzigingen die relatie hebben met het toepassen van de Algemene Reserve Grond zijn:

- verantwoording positie grondbezit conform BBV;
- toepassing van algemene reserve grond (ARG);
- toepassing voorziening grondbezit;
- jaarlijkse bepaling stand ARG en eventuele aanvulling bij Jaarverslag door middel van voorstel resultaatbestemming;
- onderscheid in bruto en netto verwervingskosten;
- jaarlijkse instandhoudingsbijdrage voorziening resultaten grondexploitaties bij Jaarverslag door middel van voorstel resultaatbestemming.

Komend jaar zal moeten blijken of de ARG ook echt tot meer inzicht heeft geleid.

### 3.6 Bevindingen

Hoe verhoudt de omvang van het grondbezit en de grondaankopen zich in de provincie Overijssel zich tot het normenkader, zoals in hoofdstuk 1 is gepresenteerd? In onderstaande tabel zijn voor de relevante norm de belangrijkste bevindingen weergegeven:

Normen	Grondbezit en grondverwerving
4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.	Op basis van de cijfers van het Kadaster kunnen geen uitspraken worden gedaan over de vraag of er veel of weinig grond in bezit is of verworven wordt in relatie tot te realiseren doelen. Vooral 'Provincie' en 'BBL' verwerven voor diverse doelen en op basis van de kadastrale gegevens is geen onderscheid naar doelen te maken. Ook is geen onderscheid te maken of het doel op de grond al dan niet al is gerealiseerd: zo blijft grond die verworven wordt voor infrastructuur als de weg is aangelegd gewoon op naam van de provincie staan. Vooruitlopend op de implementatie van een eigendomsregistratiesysteem heeft de provincie zelf het grondbezit in kaart gebracht. Op basis van dat onderzoek van kan geconcludeerd worden dat vrijwel alle grond in eigendom gekoppeld kan worden aan concrete provinciale doelen. Bijna 90% van de grond is in eigendom ten behoeve van gerealiseerde wegen en vaarwegen. Grondbezit voor projecten als IJsseldelta-Zuid, N340 en ruilgronden ligt per project tussen de 1% en 2% van het totale grondbezit.

## 4 Praktijk in Overijssel

*Om een beter zicht te krijgen op de praktijk van verwerving in Overijssel zijn drie cases gekozen: de N340, het Revolving Fund en IJsseldelta-Zuid.*

*De N340 is een weg waarvoor afgelopen jaren grond is gekocht. De tracékeuze is gemaakt in 2009 en vanaf 2011 is er sprake van passieve verwerving. Het project is nog volop in uitvoering.*

*Het Revolving Fund is ingevoerd in 2002 als een fonds voor anticiperende provinciale grondverwerving. Later is het fonds speciaal gebruikt voor het stimuleren van ontwikkelingen in het landelijk gebied. Het fonds bestaat nog steeds.*

*IJsseldelta-Zuid is een goed voorbeeld van een gebiedsontwikkelingsproject, waarin verschillende functies gecombineerd worden. De provincie heeft in 2008 de eerste verwervingen gedaan. Het project is nog volop in uitvoering.*

49

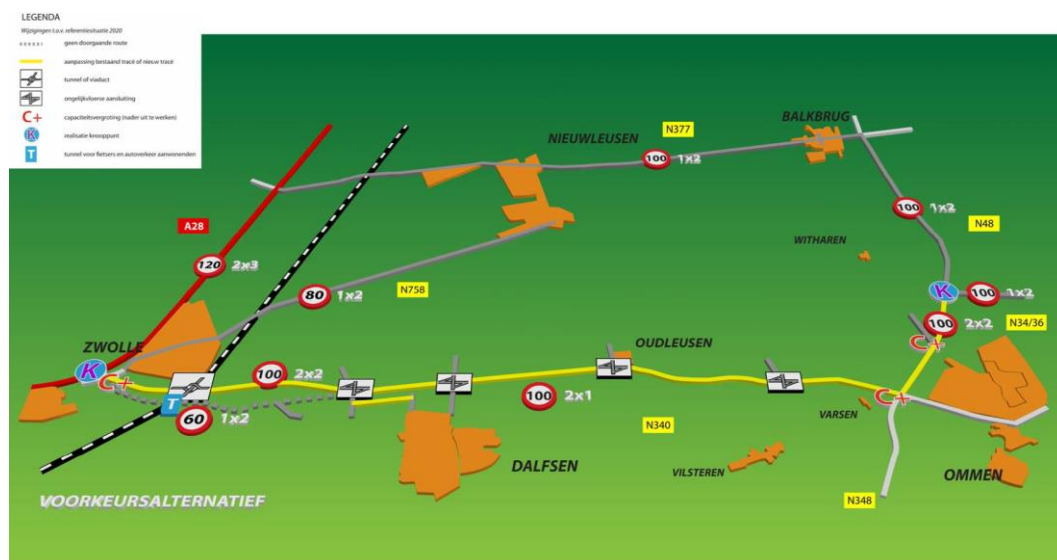
Provinciale aanpak van grondverwerving in Overijssel

### 4.1 Infrastructuur: N340/N48

#### 4.1.1 Inleiding

De N340 is een zeer drukke provinciale weg tussen Ommen en Zwolle en A28, waarvan de provincie heeft besloten dat de doorstroom verbeterd moet worden en de veiligheid verhoogd. Na een uitgebreide MER waarin 15 tracéalternatieven onderzocht zijn, hebben Provinciale Staten in 2009 een voorkeursalternatief voor de weg vastgesteld (figuur 1). In 2011 is gestart met passieve verwervingen.

**Figuur 1** Voorkeursalternatief aanleg N340/N48



Bron: <http://www.overijssel.nl/actueel/nieuws-wegen/werk-weg/n340-vlotter/project/alle-alternatieven/>

**Tabel 13** Planning N340

Moment	Activiteit
14 oktober 2009	Besluit Provinciale Staten over voorkeursalternatief N340
November 2009	Ontwerpsessie rond te onderzoeken inrichtingsvarianten N340 met bewoners en betrokkenen
19 januari 2010	Besluit Gedeputeerde Staten over de te onderzoeken inrichtingsvarianten in de Planstudie BesluitMER
September 2010	Planstudie BesluitMER gereed
November 2010	Aanvaarden Planstudie BesluitMER door Provinciale Staten
Begin 2011	Ter visie legging en inspraak voorontwerp inpassingsplan en Planstudie BesluitMER
12 juli 2012	Besluitvorming Provinciale Staten over Provinciaal Inpassingsplan
Vanaf 2012	Vorbereiding uitvoering, grondverwerving en beroepsmogelijkheden etc.
Vanaf 2015	Uitvoering van de werkzaamheden

### 4.1.2 Procesbeschrijving

In 2007 is gestart met de voorbereidingen voor de Milieu Effect Rapportage (MER). In een startnotitie heeft de provincie een aantal te onderzoeken alternatieven gepresenteerd. Na inspraak is vastgesteld welke alternatieven meegenomen worden in de MER. De Planstudie PlanMER voor de tracékeuze is juni 2008 gestart en eind 2008 afgerond.

Naar aanleiding van de MER is een structuurvisie opgesteld en op 14 oktober 2009 hebben Provinciale Staten deze vastgesteld, waarmee gekozen werd voor het zogenoemde combinatiealternatief.

“Daarbij gaat het om een autoweg met twee en deels vier rijstroken die vanaf Zwolle tot Ankum een nieuw noordelijk tracé volgt. Daarna volgt de weg het huidige tracé van de N340 tot Varsen. Vanaf de N48 bij Varsen tot Arriërveld komen er vier rijstroken tot aan de aansluiting omleiding Ommen (N36/N34).”

(<http://www.overijssel.nl/actueel/nieuws-wegen/werk-weg/n340-vlotter/project/>).

Na de tracékeuze volgde in 2010 de Planstudie BesluitMER die specifiek ingaat op de gewenste inrichting van het gekozen Combinatiealternatief. Deze is in november 2010 door PS aanvaard. OM het plan planologisch mogelijk te maken heeft de provincie vervolgens een inpassingsplan gemaakt dat in juli 2012 door PS is vastgesteld.

Vanaf juni 2012 is gestart met actieve verwerving en de planning is dat in 2015 de eerste werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden.

### 4.1.3 Grondvererving

“Binnen de provincie zijn grondaankopen ten behoeve van de aanleg van provinciale infrastructuur gemeengoed. Grondeigendom is bij dit type projecten noodzakelijk. Op basis van een door het College van Gedeputeerde Staten vastgesteld verwervingsplan worden gronden, eventueel op onteigeningsbasis, verworven en in beheer genomen. Na oplevering van de werken worden de niet in eigendom te behouden gronden vervreemd” (Nota instrumenten grondbeleid, 2012).

#### Vorbereidingen verwervingen

Gedeputeerde Staten hebben in 2010 door Kadaster/DLG een verkenning naar de grondvererving laten uitvoeren, waarin is onderzocht wat van de verschillende inrichtingsvarianten die er toen nog lagen de consequenties waren voor grondvererving. Gekeken is of naast N340 als verwervingsdoel ook andere doelen een rol spelen en hoe omgegaan kan worden met doorsnijden van grondeigendom. “Uitruil van landbouwkavels vormt onvoldoende oplossing voor de verstoring van het over- en weergebruik van landbouwkavels door de nieuwe N340. Vooral aan de westzijde waar de nieuwe N340 een nieuw tracé volgt bevinden zich de huiskavels voornamelijk aan de zuidzijde en de veldkavels aan de noordzijde van de nieuwe N340”. “Individuele knelpunten kunnen mogelijk opgelost worden door aankoop van gronden aan de zuidzijde of verplaatsing van het bedrijf van de zuidzijde naar de noordzijde” (Voortgangsrapportage project N340/N48, 2010, p.1).

Naar aanleiding van de verkenning van Kadaster/DLG heeft DLG een grondverwervingsplan opgesteld, waarin onder andere rekening wordt gehouden met gronden die tijdelijk extra verworven zullen worden (ongeveer 100 ha). Met de extra grond kunnen grondruilingen, vrijwillige kavelruil en eventuele boerderijverplaatsingen worden bevorderd.

In het grondverwervingsplan wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- De vastgoedopgave voor het tracé, zowel kwantitatief als in kaartbeeld. Ook is aangegeven wat het huidige bezit is van diverse overheden.
- De grondverwervingsinstrumenten en andere regelingen die gericht zijn op het beschikbaar krijgen van grond ten behoeve van de N340/N48.
- De resultaten van de vastgoedanalyse per eigenaar en met welk verwervingsinstrument de eigenaar zal worden benaderd.
- Een eerste raming van de totale kosten verbonden aan de grondverwerving.
- De planning en een aantal procesafspraken.
- Belangrijke risico's van het project. Hierbij wordt gekeken naar de kans van optreden, het effect en de mogelijke beheersmaatregel(en).

**Tabel 14** Kwantitatieve taakstelling N340/N48 volgens verwervingsplan

Taakstelling kwantitatief volgens verwervingsplan:	
Totaal benodigd binnen tracé N340/N48	217 ha
Waarvan:	
- Eigendom Provincie Overijssel	49 ha
- Eigendom De Staat (VWS)	36 ha
- Eigendom Gemeenten	28 ha
- Eigendom Waterschappen	3 ha
- Eigendom Private partijen	137 ha
Totaal aantal erven	30 stuks
Totaal te verwerven binnen tracé N340/N48	132 ha
Totaal verplicht ruilgronden mee te verwerven	100 ha
Totaal 'losse ruilgronden te verwerven (schatting)	100 ha
<b>Totaal te verwerven binnen/buiten tracé N340/N48</b>	<b>332 ha</b>

Op basis van onder andere geveltaxaties (oftewel een globale taxatie; bij woningen op basis van alleen de buitenkant) en een gemiddelde marktwaarde in het gebied is een schatting gemaakt van de totale verwervingskosten. De opbouw van de verwervingskosten en de eventueel nog te genereren inkomsten uit bijvoorbeeld de ruil of verkoop van restkavels zijn onderbouwd in het verwervingsplan. Uitgangspunt is dat als meer dan 50% van de grond van een eigenaar nodig is, dat dan alles wordt verworven. Bij de verwerving van agrarische bedrijven en private woningen (28) is de aanname dat zowel de boerderij/woning als de grond verworven wordt.

Naast het verwervingsplan is ook een plan van aanpak gemaakt voor actieve grondverwerving. Het doel van dit plan van aanpak is "er zorg voor te dragen dat alle benodigde gronden voor de realisatie van de N340/N48 door middel van minnelijke verwerving, vrijwillige kavelruil of onteigening tijdig in bezit komen van de provincie Overijssel." In het PvA is onder andere een fasering gemaakt van de verschillende verwervingsstappen (zie tabel 15).

**Tabel 15** Fasering verwervingsactiviteiten N340/N48

Fase	Datum	Omschrijving
1	01-01-2011 tot 12-07-2012	Voorbereiding actieve verwerving.
2A	12-07-2012 en 01-02-2013	Uitvoering actieve verwerving op zodanige wijze dat deze geen beletsel kan vormen voor een opstart van een onteigeningsprocedure, en zoveel bewerkstelligen van eigendomsoverdracht.
2B	12-07-2012 en 01-02-2014	Het verwerven van de benodigde gronden voor het tracé kan eveneens worden bereikt door in samenspraak met de agrariërs een vrijwillige kavelruil op te zetten.
3A	01-02-2013 en 31-12-2014	Voortzetten actieve verwerving, verder onderhandelen en bewerkstelligen eigendomsoverdracht voor wat betreft nog niet afgeronde dossiers.
3B	uiterlijk 01-8-2012	Selectie onteigeningskantoor, afstemmen werkzaamheden onteigeningskantoor met verwerfers.
3C	1-11-2012 en 1-2-2013	Opstart voorbereiding (administratieve) onteigeningsprocedure, resulterend in een onteigeningsverzoekbesluit door Provinciale Staten (april 2013)
4	1-5-2013 en 1-1-2015	Voeren van de diverse onteigeningsprocedures. Deze fase dient uiteindelijk te resulteren in de verkrijging van de eigendommen middels inschrijving onteigeningsvonnis.
5	1-1-2015 en 1-1-2016	(Nadere) afhandeling van de schadeloosstellingsprocedures. Dit heeft geen invloed op start datum uitvoering.
6	1-1-2015	Start uitvoering civiele werkzaamheden

Bron: Plan van aanpak Actieve Verwerving N340

### Passieve grondverwerving

In 2011 is de provincie gestart met zogenoemde passieve verwervingen voor het plan. Dat houdt in dat grondeigenaren niet actief benaderd worden voor verkoop van hun grond, maar dat eigenaren zelf hun grond/woning kunnen aanbieden, waarna - in dit geval - DLG namens de provincie in onderhandeling treedt met de verkopende partij. Daarbij zijn op basis van het verwervingsplan twee aanbiedingsvormen mogelijk:

- De wederpartij krijgt een aanbieding op basis van marktwaarde met eventueel een nabetalingsclausule. Indien het Provinciale Inpassingsplan (PIP) niet wordt vastgesteld zal er de mogelijkheid worden geboden aan de wederpartij om terug te kopen voor de historische prijs. Als hier geen gebruik van zal worden gemaakt zal het object op de vrije markt verkocht worden voor de vermogenswaarde. Er zal geen sprake zijn van verlies bij een gelijke onroerend goed markt.
- De wederpartij krijgt een aanbieding op basis van vermogenswaarde inclusief schadeloosstelling. De economische en feitelijke overdracht zal niet eerder plaatsvinden dan nadat het PIP is vastgesteld. De afspraken zullen worden vastgelegd in een overeenkomst tussen koper en verkoper. In elk van de



overeenkomsten zal er een opschortende voorwaarde moeten worden opgenomen dat de overeenkomst alleen dan van kracht wordt na vaststelling PIP. Deze passieve grondverwerving heeft tot een vijftiental transacties geleid.

### Actieve grondverwerving

Na de vaststelling van het inpassingsplan is de provincie overgestapt op actieve grondverwerving. Om aan de eigenaren duidelijk te maken wat dat betekent is een nieuwsbrief verspreid (Actieve grondverwerving N340/N48, 23 juli 2012). In die nieuwsbrief staat aangegeven welke stappen de provincie gaat zetten en wat de mogelijkheden van de grondeigenaren zijn om zich bijvoorbeeld bij te laten staan door deskundigen. In eerste instantie zet de provincie in op minnelijke verwerving, maar indien tijdige verwerving onzeker wordt, kan een onteigeningsprocedure gestart worden.

De start van de verwervingen wordt aangekondigd per brief, waarna een afspraak gemaakt wordt voor een taxatiebezoek door een verwerfer/taxateur van DLG. Landbouwgrond wordt getaxeerd door een beëdigd onafhankelijk taxateur. De grondprijmonitor van de regiospecialist van DLG wordt daarbij als uitgangspunt meegenomen. Als er sprake is van een of meer woningen worden twee taxateurs ingezet (met deskundigheid met betrekking tot woningen). Daarnaast wordt deze taxatie door de regiospecialist beoordeeld. Definitief akkoord op de taxatie wordt door de provincie gegeven.

Naar aanleiding van die bezoeken doet de provincie een bod en starten de onderhandelingen. Inmiddels zijn alle 175 eigenaren benaderd, is er een taxatie gedaan en is er een bod gedaan en onderhandeld. Er is inmiddels ook gestart met de voorbereidingen voor de administratieve procedure van de onteigening. De eigenaren waarmee nog geen overeenstemming is bereikt hebben ook een formele biedingsbrief gehad die nodig is om de onteigeningsprocedure te starten. In de onteigeningsprocedure is iets meer dan de helft van de benodigde percelen meegenomen, maar een deel daarvan is inmiddels al minnelijk verworven. De verwachting is dat de meeste percelen zo verworven kunnen worden. Medio september 2013 moet door PS het verzoek besluit genomen worden (verzoek aan de Kroon om te mogen onteigenen).

Onderhandelingen voor verwerving worden gevoerd door een van de zes verwerfers van de provincie. Per eigenaar wordt een logboek bijgehouden, waarin is aangegeven wanneer er contact is geweest met de eigenaar wat daarvan de strekking was (bespreekpunten, evt. acties en opmerkingen). Bij lastige verwervingen of als het aankoopbedrag meer dan 5% boven de taxatieprijs ligt, dan wordt in de regel teruggekoppeld met de projectleider.

Als het aankoopbedrag onder de € 1 miljoen<sup>6</sup>, dan hoeft geen terugkoppeling naar GS plaats te vinden (bevoegdhedenlijst eenheid project- en programmamanagement). In het kader van het onderzoek is een vijftal afgeronde verwervingsdossiers bestudeerd. Die dossiers zien er compleet uit en bevatten in ieder geval een taxatierapport, de akte

<sup>6</sup> "Het kopen van onroerende zaken of daarop gevestigde beperkte rechten [...] voor zover de koopprijs of volledige schadeloosstelling exclusief de bijkomende kosten en belastingen per transactie het bedrag van € 1.000.000,- niet te boven gaat" (bron: bevoegdhedenlijst eenheid project- en programmamanagement)

van levering en de afrekening. Het logboek lijkt niet altijd te worden opgenomen. Bij het starten van een onteigeningsprocedure is het belangrijk om wel een logboek op te nemen. Het is onbekend of dat altijd gebeurt.

De gerealiseerde verwervingsprijzen liggen in vier van de dossiers rond de taxatieprijs. In een dossier is de prijs ongeveer een derde hoger dan de taxatieprijs. Uit het dossier is op te maken dat er een aanvullende vergoeding is betaald voor enkele te verrichten werkzaamheden.

In 2011 zijn er 5 aktes gepasseerd (verwervingen gerealiseerd). In 2012 zijn er 16 aktes gepasseerd (verwervingen gerealiseerd).

Omdat de inpassing van de N340 zoals gezegd voor diverse agrarische bedrijven zorgt voor problemen met de kavelstructuur (lastig bereikbaar, huiskavel verloren, fysieke splitsing van kavels), heeft de provincie mogelijkheden voor vrijwillige kavelruil onderzocht. Geïnteresseerden konden zich tot uiterlijk 15 december 2012 aanmelden, waarna de wensen worden geïnventariseerd. De kavelruilen rondom de N340/N48 moeten 1 januari 2014 gerealiseerd zijn. Er lijkt maar weinig animo voor kavelruil.

### **Risicomanagement en budgetmonitoring**

Tot en met 2012 is er € 6,8 miljoen besteed aan verwervingen (aankoopbedragen, inzet deskundigen, onteigeningskosten, onderzoekkosten en kosten voor tijdelijk beheer) van de totaal geraamde € 45 miljoen aan verwervingskosten. De verwervingskosten zijn geraamd op basis van de taxaties en worden gemonitord door de projectregisseur grondzaken die ook verschillende scenario's van de totale verwervingskosten doorrekent. Die scenario's zijn gebaseerd op onzekerheden die zich nog in de taxaties bevinden, bijvoorbeeld omdat posten op PM zijn gezet. Daarnaast zijn er een aantal specifieke zaken waarvan de deskundigen van de provincie en de wederpartij verschillen van inzicht met betrekking tot de uitgangspunten van de schadeloosstelling. De cijfers worden gerapporteerd aan GS. Tussen de eerste prognose en het meest negatieve scenario zit ongeveer € 6 miljoen verschil.

Om zicht op het totale project te houden vindt maandelijks overleg plaats met kernteam en verwervers. Verantwoording naar PS vindt plaats volgens de BBV-systematiek. Uit het jaarverslag van de provincie over 2011 is bijvoorbeeld op te maken dat de overdracht en de financiële afhandeling van de transacties uit december 2011 wordt doorgeschoven naar 2012. "Voor dit bedrag zijn dus reeds financiële verplichtingen aangegaan en middels een resultaatbestemming wordt voorgesteld om circa € 1,1 miljoen door te schuiven naar 2012" (jaarverslag 2011, p.93; zie ook tabel 16).

In het jaarverslag over 2012 is te lezen dat de verwervingen vertraagd zijn. "Het beleidsdoel N340 –N48 –N377 heeft een positief saldo van € 12,2 miljoen. Oorzaak is de vertraagde grondverwerving na vertraging in de vaststelling van het Provinciaal Inpassingplan. De actieve grondverwerving is hierdoor later gestart dan gepland" (jaarverslag 2012, p.179). In het bij het jaarverslag meegestuurde MIG (zie ook hoofdstuk 2) is te zien wat de stand van zaken van de verwervingen is.

**Tabel 16** Financiële cijfers N340 uit jaarverslag 2011 (x € 1.000)

Project	Claim	Besteed t/m 2010	Nog te besteden	Begroting 2011	Realisatie 2011	Saldo
N340 (1e fase)	40.000	3.740	36.260	4.010	2.860	1.150

#### 4.1.4 Bevindingen

De case N340/N48 loopt nog niet zo lang, dus er moet nog veel grond verworven worden. Tot nu toe liggen de verwervingen redelijk op schema. Er is een onteigeningsprocedure gestart, maar de verwachting is dat de meeste percelen minnelijk verworven kunnen worden. Een klein aantal lastige dossiers moet nog wel opgelost worden. Maandelijks overleg van kernteam en maandelijks verwervingsoverleg zorgen voor voldoende afstemming.

In onderstaande tabel zijn de bevindingen geplaatst in het normenkader uit hoofdstuk 1.

Normen	N340
1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	Voor infra wordt altijd verworven. PS hebben in oktober 2009 een voorkeursalternatief voor de weg vastgesteld en in 2012 is het provinciale inpassingsplan vastgesteld. Bij het inpassingsplan hebben PS ook een Investeringsbesluit genomen.
2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingsmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.	In 2012 lagen de verwervingen achter op schema, doordat het PIP later dan gepland is vastgesteld. Actieve verwervingen zijn daardoor later gestart. Er is parallel aan het minnelijke traject een onteigeningsprocedure gestart om eventueel de laatste percelen tijdig in eigendom te kunnen krijgen. In 2011 zijn er 5 aktes gepasseerd (verwervingen gerealiseerd). In 2012 zijn er 16 aktes gepasseerd (verwervingen gerealiseerd).
3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.	Ieder aan te kopen object is getaxeerd, waarbij bij woningen twee taxateurs zijn ingezet. Verwervers houden het taxatiebedrag in hun achterhoofd bij de onderhandelingen en koppelen in de regel terug met de projectregisseur als ze meer dan 5% boven de taxatieprijs komen, of als ze lastige verwervingen tegenkomen.
4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.	Er wordt ingezet op tijdige verwerving door ook een onteigeningsprocedure te starten. Daarmee zijn de risico's van grondbezit beperkt.
5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten	Er is een grondverwervingsplan gemaakt en op basis daarvan een plan van aanpak voor de verwervingen. Op basis van taxaties is een budget vastgesteld.

vastgesteld.	
6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.	Verwervingsplan en plan van aanpak worden gevolgd. Het beschikbare budget en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten worden gemonitord en er worden verschillende (toekomst)scenario's doorgerekend. Op basis daarvan wordt GS gerapporteerd. Verder vindt maandelijks overleg plaats met kernteam en verwervers.
7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.	De verwervingsdossiers zien er compleet uit en bevatten in ieder geval een taxatierapport, de akte van levering en de afrekening. Het logboek wordt niet altijd opgenomen.
8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.	Verantwoording aan PS volgens BBV-systematiek. Bij jaarverslag wordt ter kennisname MIG meegestuurd met daarin stand van zaken van provinciaal grondeigendom.

## 4.2 Revolving fund

### 4.2.1 Inleiding

In 2002 hebben Provinciale Staten van de provincie Overijssel een fonds ingesteld ten behoeve van anticiperende provinciale grondverwerving. Vanuit dat fonds kon grond verworven worden, vooruitlopend op plannen die binnen 2 á 3 jaar in exploitatie genomen zouden worden (zie ook tabel 17). De verworven gronden worden eerst ten laste gebracht van het fonds en als ze ingebracht worden in een specifiek project, dan wordt vanuit dat project het fonds weer aangevuld. Het is dus een potje voor het verwerven en doorleveren van gronden en daarmee een 'Revolving Fund' (RF).

**Tabel 17** Verschillende vormen van grondverwerving in de provincie Overijssel

	Passief grondbeleid	Actief grondbeleid
Traditionele grondbeleidtaken	Taakgebonden grondbeleid <i>Verwerven van gronden t.b.v. de traditionele taakvelden (EHS, landinrichting, milieu, infrastructuur, water) op tijdstip dat dit opportuun is: na goedkeuring ruimtelijk en sectorale plannen en beschikbaarheid taakgebonden budgetten</i>	Anticiperend grondbeleid 2-5 jr. <i>Vroegtijdige verwerving (geheel of gedeeltelijk) van gronden (2-5 jaar) voor toekomstige, veelal traditionele taken (gelegenheidsaankopen, procesversnelling) en eventueel daaruit voortvloeiende behoefte aan compensatie- of ruilgrond vooruitlopend op taakgebonden budgetten.</i> REVOLVING FUND
Nieuwe grondbeleidtaken (regionale ruimtelijke ontwikkeling)	Regierol; geen grondverwerving	Strategisch grondbeleid >5 jr. <i>Grondverwerving uit oogpunt van ontwikkelingsplanologie, ontwikkeling en risicodragende participatie in de grondexploitatie (&gt;5 jaar) die nodig kan zijn voor (nieuwe) provinciale taken als regionale ruimtelijke ontwikkeling. Meest opvallende kenmerk: grondtransacties leiden tot nieuwe bestemmingen en daarmee tot verhoging van grondprijzen</i>

Bron: Notitie Grondverwerving en Revolving Fund, 2 september 2004

## 4.2.2 Procesbeschrijving

Het instellen van een Revolving Fund was een middel om minnelijke grondverwerving meer te benutten. Per november 2002 is daarvoor € 7 miljoen beschikbaar gesteld (via een reserve). Het ging om een fonds waaruit minnelijke, anticiperende grondverwerving bekostigd kon worden ten behoeve van natuur, verbetering landbouwstructuur, water, infrastructuur, economie en toerisme. Dit brede toepassingsveld is in het onderhandelingsakkoord 2003-2007 (Ruimte voor actie) tijdelijk beperkt tot het stimuleren van ontwikkelingen in het landelijk gebied.

### Kaders Revolving Fund

In maart 2004 hebben Gedeputeerde Staten zich beraden over het Revolving Fund, omdat uitgaven tot dan toe op zich lieten wachten.<sup>7</sup> Naar aanleiding daarvan hebben de meest betrokken portefeuillehouders verder gediscussieerd over de vraag of de gekozen uitwerking nog wel spoorde met de beoogde doelen en of aanpassing van het instrument nodig was. Naar aanleiding hiervan hebben GS in oktober 2004 een kader vastgesteld voor concrete bestedingen uit het Revolving Fund.<sup>8</sup> In dat kader zijn enkele regels vastgelegd waaraan GS zich willen houden bij het aanwenden van het Revolving Fund. Het gaat vooral om regels met betrekking tot de gewenste inhoud van voorstellen

<sup>7</sup> Naar aanleiding van GS nota RBW/2004/921

<sup>8</sup> RBW/2004/3613

voor de inzet van het fonds. Belangrijke elementen daarin zijn de kosten, opbrengsten en waardering van de gronden, de onzekerheden en risico's van de verwerving, verwachte rente- en beheerskosten en de contractvoorwaarden en kosten bij opdrachtverlening aan derden (bijvoorbeeld aan DLG).

Uitgangspunt voor aankoop en doorlevering van gronden is dat financieel sluitend doorgeleverd kan worden. Dus alle extra kosten die gemaakt zijn voor de aankoop worden in principe doorberekend in de doorlevertransactie. Positieve resultaten worden niet doorgerekend, maar worden toegevoegd aan het fonds. "Als de omvang van het fonds daardoor structureel meer wordt dan de oorspronkelijke geïndexeerde waarde (rekening houdend met nog lopende risico's) dan zullen GS bij de jaarrekening voorstellen doen om deze gelden toe te voegen aan het fonds dan wel terug te laten vloeien naar de algemene middelen" (Revolving fund voor anticiperende grondaankopen. Kader voor concrete bestedingen, 12 oktober 2004).

Er zijn natuurlijk risico's met betrekking tot waardeontwikkeling van grond en de mogelijkheid dat plannen niet doorgaan. Voor zover mogelijk moeten deze risico's in verwervingsvoorstellen inzichtelijk gemaakt worden en gekwantificeerd worden. Ook moet een actieplan opgesteld worden hoe risico's zoveel mogelijk beperkt kunnen worden. Per voorstel zullen GS dan bepalen hoe de risico's gedekt worden.

Bij uitbesteding van de aankopen aan bijvoorbeeld DLG wordt een contract gesloten waarin afspraken staan over onder andere vanaf welk aankoopbedrag provinciale goedkeuring voor een aankoop vereist is. Verantwoording over de verwervingen vindt plaats in de managementrapportages en jaarrekeningen.

In het 'Kader voor concrete bestedingen' uit 2004 is ook aangegeven dat programmatische verwervingen, dus gekoppeld aan een specifiek programma, mogelijk zijn. Omdat GS van mening zijn dat het koppelen van verwervingsmiddelen aan een programma zorgt voor een efficiëntere inzet van die middelen, is een Programma Grondaankopen kavelruil opgesteld.<sup>9</sup> In het verlengde van de toepassingsgebieden waarvoor het Revolving Fund is opgezet, willen GS maximaal € 3,5 miljoen koppelen aan een programma waarin gronden verworven kunnen worden die via kavelruilprojecten ingezet kunnen worden om de andere beleidsdoelen te realiseren (zie tekstkader).

**Uit: Programma Grondaankopen kavelruil (Uitvoering Revolving fund voor anticiperende grondverwerving), februari 2005, p.2-3.**

"Om een krachtiger en snellere uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied mogelijk te maken is het nodig om in een beperkt aantal prioritaire gebieden over een werkvoorraad grond te kunnen beschikken. Daartoe wil de provincie middelen inzetten om gronden te laten verwerven, tijdelijk te beheren en één of meerder malen in te brengen in kavelruilprojecten. In voorkomende gevallen kunnen ook gehele bedrijven (inclusief bedrijfsgebouwen en woningen) verworven worden, wat bijvoorbeeld aan de orde is bij het faciliteren van de verplaatsing van gemengde bedrijven met een intensieve tak uit de extensiveringszone in het kader van de uitvoering van de Reconstructie."

<sup>9</sup> PS/2005/270

De opdracht voor deze verwervingen wordt verleend aan DLG. Een verschil ten opzichte van de eerdere handelswijze is dat bij dit programma jaarlijks achteraf in plaats van vooraf de waardeontwikkeling van de grondportefeuille beoordeeld wordt waarna eventueel aanvullende risicoafdekking plaatsvindt. Daarbij wordt aangesloten bij het Statenvoorstel Grondbeleid uit 2002. Bij meer dan 15% waardedaling moet een aanvullende risicoafdekking plaatsvinden. Verder is er concreet aangegeven hoe aansturing van DLG plaatsvindt (zie tekstkader).

**Uit: Programma Grondaankopen kavelruil (Uitvoering Revolving fund voor anticiperende grondvererving), februari 2005, p.7.**

“De DLG zal in dit kader op de volgende wijze aangestuurd worden: jaarlijks wordt aan de DLG een gerichte opdracht gegeven voor het verwerven, beheren en afstoten van gronden. Dit wordt vastgelegd in de met de Dienst vast te leggen prestatieafspraken. Door het jaar heen kan dit incidenteel met aanvullende opdrachten aangevuld worden. Jaarlijks bepalen GS de mogelijke aankoopgebieden en de financiële begrenzing per projectgebied. Iedere transactie dient aan de provincie te worden voorgelegd, met een beknopte risicoanalyse. Deze risicoanalyse gaat met name in op de verwachte mogelijkheden om de aangekochte gronden weer in te brengen in een kavelruilproject. De transacties van gronden en gebouwen kunnen verschillende risicoprofielen hebben. Een voorgenomen verwerving van grond wordt, indien de aankoop past binnen de door GS voorlopig vastgestelde financiële projectbegrenzing en de risicoanalyse levert een “gemiddeld normaal” risico op, ambtelijk afgehandeld (mandatering teamleider LNL Projecten, in overeenstemming met de eenheid Middelen). Gaat een mogelijke aankoop deze begrenzing te boven, dan zal deze aankoop worden voorgelegd aan GS. Er wordt gestreefd naar een maximale doorlooptijd binnen het provinciehuis van drie weken. Mogelijke transacties met gebouwen worden altijd aan GS voorgelegd, voorzien van een risicoanalyse en door tussenkomst van de portefeuillehouder. De risicoanalyse gaat hierbij met name in op de verkoopbaarheid van de gebouwen, dan wel de kosten van sloop en/of de mogelijkheden van de toepassing van rood voor rood. Ook bij de verwerving van gebouwen zijn risico's en baten voor de provincie. DLG krijgen niet het beheer over het gehele programmagedin in één keer. De provinciale middelen zullen per transactie worden overgemaakt.”

**Overeenkomst Overijssel en DLG**

In juli 2005 is een overeenkomst gesloten tussen de provincie Overijssel en DLG over de grondvererving in het kader van het Revolving Fund. “Het doel van de overeenkomst is het verhogen van de (jaarlijks) te verwerven oppervlakte grond, waarmee door ruiling van gronden, door inbreng in vrijwillige kavelruilen, direct of indirect bijdragen worden geleverd aan de realisatie van het gebiedsgericht beleid (met als doelen Landbouwstructuurverbetering, Ecologische Hoofdstructuur, Water en Milieu) in diverse door Gedeputeerde Staten vast te stellen deelgebieden in de Provincie Overijssel. Het resultaat is een verwervingsinstrument, de "ruilgrondbank", dat door DLG door tussenkomst van BBL wordt ingezet om met financiële middelen van de Opdrachtgever, naast de gronden die met het reguliere budget voor de verwerving ten behoeve van de



Ecologische Hoofdstructuur worden gekocht, extra (ruil)gronden aan te kopen en deze gronden, via vrijwillige kavelruilen, desgewenst uit te ruilen naar locaties waar functieverandering en functieversterking m.b.t. bovengenoemde doelen is voorzien” (p. 2-3).

In de overeenkomst is onder andere vastgelegd dat de provincie de financiële middelen beschikbaar stelt die ingezet kunnen worden naast het reguliere budget voor de EHS. Aankopen binnen de EHS-begrenzing komen ten laste van het EHS-budget. Eventueel mee te kopen ruilgronden worden in principe niet ten laste gebracht van het Revolving Fund, tenzij daarvoor goedkeuring is gegeven door de provincie. Ook worden in beginsel geen gebouwen gekocht. BBL wordt eigenaar van de verworven gronden in het kader van de Revolving Fund aankopen, maar de provincie Overijssel verkrijgt financiële aanspraak op de verkoopsom. Met andere woorden, als de grond wordt overgedragen, gaat de verkoopsom naar de provincie. Bij uitruil vindt verrekening plaats van aan- en verkoopwaarde. Alle met de aankoop belaste kosten met uitzondering van apparaatskosten komen ten laste van het Revolving Fund budget. Het gaat dan om: aankoopwaarde, taxatiekosten, notariskosten, kadastrale kosten, kosten bodemonderzoek en eventuele overige bijkomende transactiekosten. Jaarlijks wordt voor de apparaatskosten van DLG apart een vergoeding beschikbaar gesteld door de provincie. Die vergoeding wordt vastgelegd door GS in een Programma ‘Grondaankopen kavelruil’. Betaling en verrekening gebeurt op basis van werkelijke kosten. In het programma wordt ook vastgelegd welk aankoopbudget beschikbaar is voor welk gebied en voor welke doelen. De overeenkomst stelt ook dat ernaar wordt gestreefd “om dat Programma onderdeel te laten uitmaken van de jaarlijkse prestatieafspraken tussen Opdrachtgever en DLG.”

Als DLG tot verkoop van grond wil overgaan, moet vooraf per e-mail goedkeuring worden gevraagd aan de provincie. Daarvoor moet een risicoanalyse van de te verwerven grond overlegd worden.

### **Actualiseren programma en budget**

In 2006 is de uitvoering van het Programma Grondaankopen kavelruil in 2005 geëvalueerd. Conclusie van de evaluatie is dat het programma veelbelovend is, maar er kan nog niet veel gezegd worden over de realisatie van beleidsdoelen, omdat het programma pas kort loopt. Op de concrete verwervingen wordt ingegaan in paragraaf 4.2.3.

In de Perspectiefnota 2007 wordt geconstateerd dat “het instrument reserve niet het meest geëigende instrument is om voorfinanciering grondaankopen te verantwoorden” (p.57). Voorgesteld wordt om per 1 januari 2006 de reserve grondbeleid op te heffen waardoor € 7,52 miljoen eenmalig terugvloeit naar de algemene reserve. De grondaankopen via DLG kunnen wel doorgaan, maar worden voortaan verantwoord als kortlopende leningen. “Dit leidt tot structurele lasten (renteverlies en kosten voor aan- en verkoop van gronden en het beheer daarvan). Deze bedragen € 310.000 in 2006 en € 282.000 vanaf 2007.” De bestedingsruimte van € 7 miljoen blijft gewoon beschikbaar.

In 2008 is het beschikbare budget voor het Revolving Fund door GS verhoogd, omdat de doorlooptijd van vrijwillige kavelruilprojecten langer was dan de eerder veronderstelde drie jaar – namelijk zeker vier jaar – en de beschikbaar gestelde € 7 miljoen niet snel



genoeg weer beschikbaar kwam. Het pMJP kende echter al 37 gebieden waar vraag naar ruilgrond ter verbetering van de landbouwstructuur een rol speelde. Het Revolving Fund is daarom opgehoogd met € 10 miljoen. Dat bedrag kon tijdelijk gedekt worden binnen de bestaande middelen (o.a. de pMJP-budgetten voor grondgebonden landbouw), dus er is geen apart voorstel aan PS voorgelegd. Verantwoording aan PS heeft plaatsgevonden via de jaarrekening.

In 2010 is de balanspost Revolving Fund nogmaals verhoogd met € 5 miljoen<sup>10</sup> om zo te komen op een totaal van € 22 miljoen. In dat zelfde jaar is nog eens € 3 miljoen beschikbaar gesteld specifiek voor de grondverwerving voor de Landinrichting Staphorst-Reestdal.

In 2011 is het 'Kernproject grondoptimalisatie in het pMJP, onderdeel Revolving Fund' gestart. Aanleiding is dat er tot dan toe diverse besluiten zijn genomen over de inzet van het Revolving Fund en de hoogte van het budget, maar dat er te weinig sturing is op de omloopsnelheid van het Revolving Fund, waardoor ruilgronden lang in bezit van BBL blijven en de financiële middelen dus ook minder snel weer vrij komen. Ook waren er geen afspraken gemaakt over het verrekenen van transactiekosten en beheerskosten. Doel van het project was het verbeteren van de omloopsnelheid van het Revolving Fund en het maken van bindende afspraken met DLG over rapportering en verantwoording en het verrekenen van transactieresultaten en beheerskosten. In het project zijn duidelijke afspraken gemaakt over inhoudelijke sturing, financiële sturing, projectplanning en beheersing, risicomanagement, communicatie en evaluatie van het projectplan.

In de prestatieovereenkomst tussen de provincie en DLG zijn onder andere spelregels vastgelegd voor grondaankopen met inzet van het Revolving Fund:<sup>11</sup>

- a. DLG kan op verzoek van een kavelruilcommissie gronden ten behoeve van de kavelruil aankopen.
- b. In principe kan vanuit het Revolving Fund (RF) geen financiering plaatsvinden van aankoop van gebouwen.
- c. Eerder gekochte gronden met RF-financiering kunnen na accordering worden gebruikt voor een kavelruil. Deze gronden vormen dan een onderdeel van de taakstelling. Als voor een gebied een taakstelling geldt van 15 ha en men wenst 5 ha RF-gronden in te zetten die ooit in het verleden ten behoeve van een LOG waren gekocht, dan mag resterend nog maar 10 ha worden verworven.
- d. Salderen mag. Met andere woorden de taakstelling moet geïnterpreteerd worden als maximaal actief bezit van BBL binnen een projectgebied. Als de taakstelling 15 ha is, mag na verkoop al dan niet via inbreng in een kavelruil van 8 ha, ook weer 8 ha worden verworven al dan niet als toedeling in een nieuwe of dezelfde kavelruil. Te allen tijde is de gestelde 15 ha het maximaal actieve bezit van BBL binnen het betreffende projectgebied.
- e. Te allen tijde dienen de gronden na de oorspronkelijk aangegeven driejaarsperiode te zijn verkocht.

<sup>10</sup> PS Besluit nr. PS/210/887

<sup>11</sup> Prestatieovereenkomst Provincie Overijssel Dienst Landelijk Gebied 2011-2013

## 4.2.3 Grondverwerving

### Financieel

Uit de jaarverslagen van de provincie is op te maken dat jaarlijks een bedrag van tussen de ongeveer € 9 miljoen en € 15 miljoen door de provincie uitgeleend is aan DLG ten behoeve van Revolving Fund, grondaankopen en landinrichting:

2008: € 8,9 miljoen

2009: € 9,7 miljoen

2010: € 11,3 miljoen

2011: € 15,5 miljoen

2012: € 13,4 miljoen

Na instellen van het fonds in 2002 is volgens GS eenmaal een bedrag van ongeveer € 1,4 miljoen beschikbaar gesteld voor een grondaankoop door DLG in de EHS (RWB/2004/3613). De provincie vond dit een waardevolle aankoop die dreigde niet door te gaan door een aankoopstop van het Rijk. In eerste instantie stond de provincie garant voor deze aankoop vanuit het Revolving Fund, maar DLG bleek de aankoop en doorlevering toch uit eigen middelen te kunnen financieren en de € 1,4 miljoen hoefde dus niet feitelijk beschikbaar gesteld te worden.

In 2005 zijn de eerste verwervingen gedaan in het kader van het Programma Grondaankopen kavelruil. Voor die verwervingen is in juni 2005 opdracht verleend aan DLG. In 2006 heeft een evaluatie plaatsgevonden waarin onder andere de stand van zaken per 10-2-2006 met betrekking tot de verwervingen inzichtelijk is gemaakt. In tabel 18 is deze stand van zaken samengevat.

Uit jaarverslagen van BBL is op te maken dat BBL in 2007 voor de opdracht Revolving Fund € 2,8 miljoen heeft uitgegeven. In 2008 is in dat kader € 2 miljoen besteed. In 2009 heeft BBL voor de provincie Overijssel voor een bedrag van € 11.356.000 gronden zijn gekocht waarvan voornamelijk voor de IJsseldelta. In 2010 is voor € 5.680.000 grond gekocht in het kader van de opdracht Revolving Fund en de IJsseldelta bij Kampen.

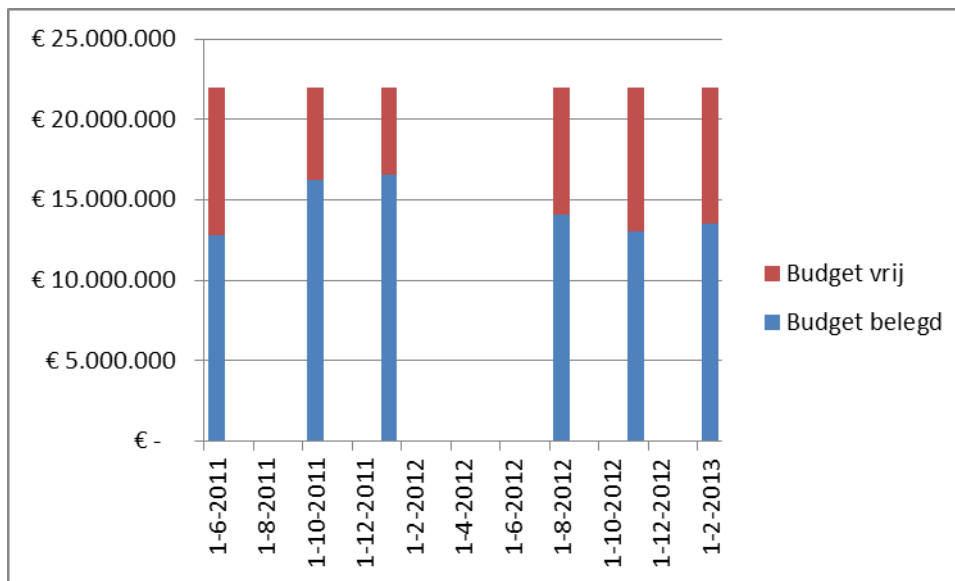
**Tabel 18** Grondaankopen Programma Grondaankopen kavelruil 2005

Status aankopen	Oppervlak (m2)	Bedrag
Gerealiseerde aankopen (akte gepasseerd)	205840	€ 605.000
Definitieve aankopen, aktepassering in 2006	335566	€ 962.528
Onderhandelingen lopen nog, aankopen akkoord bevonden door Provincie	504990	€ 1.305.240
Aankopen voorgelegd aan provincie	798094	€ 4.481.000

Bron: Evaluatie Programma Grondaankopen kavelruil

De stand van zaken van het Revolving Fund is per 1 februari 2013 (zie ook figuur 2):

Beschikbaar gesteld budget	€ 22.000.000 (excl. € 3 miljoen voor Staphorst-Reestdal)
Budget belegd	€ 13.537.909
Budget vrij	€ 8.462.091 (exclusief pijplijn)

**Figuur 2** Stand van zaken Revolving Fund (o.b.v. cijfers provincie)**Taakstelling**

In 2008 is het Revolving Fund gekoppeld aan zestien vrijwillige kavelruilprojecten waarbij verbetering van de landbouwstructuur aan de orde is. Per gebied is een taakstelling (aankooptitel, zie tabel 17) vastgesteld. Die taakstelling is het oppervlak dat per gebied maximaal in bezit van BBL mag zijn. Er mag dus meer verworven worden, maar dan moet er ook weer verkocht zijn.

In totaal was in het pMJP 100.000 ha opgenomen voor landbouwstructuurverbetering, waarvan ongeveer 30.000 ha aan vrijwillige kavelruilgebieden. In die gebieden is een kleine 400 ha aan ruilgronden nodig. Tot en met 2008 was daarvan 157,5 ha verworven. Inmiddels is de lijst een aantal keer geactualiseerd en zijn projecten toegevoegd of afgesloten (zie tabel 19).

In een overzicht per 1 februari 2013 staan 33 projecten vermeld, waarvan er 6 inmiddels zijn afgesloten zonder restpercelen en 11 zijn er afgesloten met restpercelen (met totaal oppervlak van 81,7 ha). Die restpercelen worden actief door DLG verkocht. De waarde is ongeveer € 5,- per m<sup>2</sup>.

**Tabel 19** Projectgebieden met aankooptitel voor inzet Revolving Fund per 1 januari 2013

Projectgebied	Aankooptitel in ha	Einde looptijd
1. CKO Hoge Hexel	15	01-07-2013
2. CKO Zenderen/Bornerbroek	15	01-07-2013
3. Noordwest-Overijssel (deelgebied Blokzijl Vollenhove)	50	01-01-2014
4. Losser	48	01-01-2014
5. Enschede-Noord	26	01-01-2014
6. Enter (deelgebieden Ypelo en Deldenerbroek)	25	01-01-2014
7. Olst-Wesepe	42	01-01-2014
8. Dalmsholte	27	01-01-2014
9. Rijssen (LC Rijssen)	15	01-01-2014
10. CKO Ane	15	01-01-2014
11. CKO Collendoorn	15	01-01-2014
12. CKO Haarle-Hellendoorn	15	12-11-2014
13. CKO Bruchterveld/Radewijk-Hoogenweg	15	29-11-2014
14. CKO Vinkenbuurt-Witharen	15	29-11-2014
15. CKO Geesteren	15	29-11-2014
16. Staphorst	60	01-04-2017
<b>Totaal</b>	<b>413 ha</b>	

Bron: Prestatieovereenkomst Provincie Overijssel Dienst Landelijk Gebied 2011-2013, jaargang 2013, december 2012.

### Aanpak verwervingen

Het initiatief voor aankopen ligt in de praktijk bij de kavelruilcommissie die actief is in het aangewezen gebied. Kansen voor grondverwerving komen via verschillende kanalen in beeld – bijvoorbeeld via de aankoper/taxateur van DLG die wordt gebeld, omdat hij bekend is in het gebied, of via de kavelruilcommissie – en worden afgestemd met de commissie. Daarna gaat DLG wel actief de eigenaar benaderen. De ‘ruilwaardigheid’ van de grond – dus de wenselijkheid om te verwerven – moet worden vastgesteld door de commissie, waarna DLG overgaat tot taxatie, onderhandeling en koop.

‘Ruilwaardigheid’ wordt in veel gevallen gekoppeld aan de courantheid en prijs van de grond. Op basis hiervan wordt duidelijk of de grond als ruilgrond geschikt is om in een kavelruil te worden benut. De courantheid en marktwaarde worden bepaald door een aankoper/taxateur.

DLG huurt externe deskundigen in op basis van freelance contracten om de marktwaarde van onroerend goed te bepalen, die aan- of verkocht moet worden. Deze deskundige is veelal een agrarisch makelaar of rentmeester en ter plaatse goed bekend. De marktwaarde vloeit voort uit een taxatierapport. De deskundige wordt aangestuurd door een grondzakenmedewerker van DLG.

Op basis van de taxatie gaat een verwerfer de onderhandelingen aan die tot koop moeten leiden.

Na aankoop van gronden is het aan de commissie om in het gebied binnen de looptijd 1 of meerdere ruilingen rond te zetten. Aan het eind van de periode is het de bedoeling dat BBL geen bezittingen meer heeft en vanuit de verkopen van de eerder aangekochte gronden de opbrengsten weer zijn terug gevloeid naar het Revolving Fund.

### Risico- en procesmanagement

DLG verwerft in opdracht van de provincie en legt daarover op verschillende momenten verantwoording af. Minimaal twee keer per jaar wordt gerapporteerd over de stand van zaken van het fonds en vindt bestuurlijk overleg plaats. Maandelijks worden de aan- en verkopen door DLG via de provinciale maandverantwoording (PMV) met de provincie verrekend. Verrekening van winst/verlies op de transacties vindt eenmaal per jaar plaats in het boekjaar volgend op het afgesloten jaar. Verder vindt iedere zes weken ambtelijk aankoopoverleg plaats tussen DLG en de provincie. Dat is een overleg in brede zin, dus alle mogelijke punten met betrekking tot grondverwerving binnen de DLG-opdrachten kunnen daar op de agenda staan.

Het marktconform handelen wordt gewaarborgd door onafhankelijke taxaties bij zowel aan- als verkopen. DLG moet immers als overheidsorganisatie staatssteun zien te vermijden. Die taxaties kan DLG nog naast hun eigen referentiesysteem leggen dat bestaat uit transactiegegevens van het Kadaster over transacties in het landelijke gebied.

Per individuele transactie wordt niet getoetst aan het totale budget, omdat tot nu toe de ruimte in het Revolving Fund voldoende is gebleken. Bovendien is de taakstelling in de aangewezen gebieden ook niet op voorhand gekoppeld aan geld/deelbudgetten. DLG toetst aan de hand van de taxaties en de mogelijkheden om de grond in te zetten als ruilgrond. Bij transacties boven de € 1 miljoen wordt mandaat gevraagd aan GS.

### Dossiers

DLG houdt per transactie in de RF-gebieden een dossier bij. Omdat het gaat om ruilgronden kunnen er in een gebied dus vele dossiers zijn, omdat grond gekocht wordt, ingebracht wordt in een ruil en eventueel ook weer aan DLG toegedeeld wordt, en dat kan zich weer herhalen.

Ieder dossier bevat in ieder geval de overeenkomst(en), kadastrale weergave, taxaties, bodemonderzoek, briefwisselingen met wederpartij, taxateurs, notaris en derden en de formele stukken van de notaris. Ook is een routingformulier opgenomen waarin de administratieve afhandeling te volgen is. Voor het vragen van goedkeuring voor een transactie aan de provincie bestaat geen standaardformulier, maar vaak lijkt daarvoor een formulier met een risicoanalyse gehanteerd te worden. In zo'n risicoanalyse wordt aangegeven welke grond er tegen welke prijs gekocht zou moeten worden, voor welke doelen en hoe courant de grond is. In de bestudeerde formulieren was daarbij nog een aparte motivatie opgenomen.

Bij het Revolving Fund gaat het behalve aankoopdossiers vooral ook om verkoop/inbrengdossiers. Alleen die laatste dossiers leiden immers tot het terugstromen van financiële middelen naar de provincie. Niet in ieder dossier is erg makkelijk terug te vinden welk bedrag terugstroomt naar het RF.

Omdat grond vrijwel niet 1 op 1 aangekocht en verkocht wordt, is het minder makkelijk om per transactie aan te geven of er geld overblijft of er verlies is. Maar bij inbreng of verkoop wordt wel vergeleken met de aankoopprijs en die wordt weergegeven in gemiddelde prijs per ha. Kosten van notaris en kadaster en eventuele andere bijkomende kosten bij aankoop, komen ook ten laste van het fonds. Bij inbreng in een ruil komen die kosten ten laste van de kavelruil.

### Realiseren kavelruil

De door DLG verworven gronden worden ingebracht in kavelruilen die de kavelruilcommissie heeft gegenereerd. Die kavelruilcommissie heeft de verantwoordelijkheid de daadwerkelijke ruil te regelen. In de beginjaren van het Revolving Fund kwam het wel eens voor dat er geen ruiling gerealiseerd werd, of dat het langer duurde dan drie jaar. In de loop van de jaren zijn de kaders echter aangescherpt en gaat dat beter. Volgens DLG is het wel eens lastig dat ze afhankelijk zijn van de kavelruilcommissie voor het daadwerkelijk tot stand komen van een ruil; ze kunnen dat niet afdwingen. Wel wordt door DLG toegezien op het niet overschrijden van de taakstelling die voor het aangewezen gebied geldt en het niet overschrijden van de driejaarstermijn die voor het aangewezen gebied geldt. Regelmatig vindt wel overleg met de kavelruilcommissie plaats. Voor de eventuele verkoop van restpercelen is DLG verantwoordelijk.

Volgens DLG is de sturing op bovengenoemde zaken in gezamenlijkheid met Provincie Overijssel strakker ingeregeld dan enkele jaren geleden. Provincie Overijssel is namelijk ook opdrachtgever voor de kavelruilcommissies die voor de daadwerkelijke kavelruilen verantwoordelijk zijn. DLG ziet dat de laatste jaren de inzet van gekochte ruilgronden verbeterd is en aan het einde van de driejaarstermijn weinig tot geen restgronden achterblijven die DLG nog weer dient te verkopen.

#### 4.2.4 Bevindingen

Het Revolving Fund is een effectief instrument, aangezien er concrete projecten aan gekoppeld zijn waarvoor ook ruilgronden verworven zijn. De meeste verworven percelen kunnen ook binnen drie jaar ingebracht worden in een kavelruil, wat vergelijkbaar is met een verkoop (er wordt financieel afgerekend). Het kan wel zo zijn dat DLG in zo'n kavelruil ook weer grond toegedeeld krijgt, die dan in een later stadium weer ingebracht of verkocht kan worden. In een overzicht per 1 februari 2013 staan 33 projecten vermeld, waarvan er 6 inmiddels zijn afgesloten zonder restpercelen en 11 zijn er afgesloten met restpercelen (met totaal oppervlak van 81,7 ha). Die restpercelen worden actief door DLG verkocht. Hoe efficiënt het instrument Revolving Fund is ten opzichte van een andere aanpak, kan op basis van onze gegevens niet beoordeeld worden, omdat er geen goede 'nulmeting' of casus bestaat die ter vergelijking gehanteerd kan worden. Aangezien diverse projecten gebruikmaken van de inzet van ruilgronden, ligt het voor de hand om de aankoop en ruil/verkoop van ruilgronden op vergelijkbare, systematische wijze aan te pakken en daarvoor biedt het Revolving Fund voldoende mogelijkheden. In de onderzochte periode zijn regels rond de inzet en het gebruik van het Revolving Fund scherper gedefinieerd, waardoor een steeds duidelijker handelingskader is ontstaan. Met het uitgangspunt dat in principe geen gebouwen worden aangekocht, worden de verwervingsrisico's sterk beperkt, omdat er dan alleen sprake is van verwervingen tegen agrarische grondprijzen. Verantwoording naar PS over de totale inzet van het Revolving Fund vindt jaarlijks plaats. Individuele verwervingen worden ter goedkeuring voorgelegd aan GS.

In de tabel op de volgende pagina zijn de bevindingen geplaatst in het normenkader uit hoofdstuk 1.

Normen	Revolving Fund
1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	Doel was in eerste instantie anticiperende verwerving t.b.v. 'traditionele' taken; later aangescherpt naar landbouwstructuurverbetering. PS/2005/270, Programma grondaankopen kavelruil, geeft onderbouwing inzet RF.
2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingsmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.	In alle aangewezen gebieden is en wordt ruilgrond aangekocht en ingebracht in vrijwillige kavelruilprojecten. In de beginjaren werd wel eens geen ruiling gerealiseerd, maar dat gaat nu beter. Er blijven wel eens restpercelen over, die verkocht worden. Lastig aspect is wel dat kavelruil niet 'afgedwongen' kan worden bij de kavelruilcommissie, dus inbrengmogelijkheid van grond is niet verzekerd.
3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.	Bij alle transacties wordt getaxeerd en DLG heeft zelf nog een referentiesysteem met grondprijzen o.b.v. kadastragegevens. Transactieprijs moeten marktconform zijn. Transactiekosten m.u.v. apparaatskosten (Kadasterkosten, notariskosten en andere bijkomende kosten) komen ten laste van het fonds. Over apparaatskosten worden aparte afspraken gemaakt tussen provincie en DLG.
4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.	Bij Revolving Fund verwervingen wordt altijd getoetst of grond 'ruilwaardig' is. Dat gaat vooral o.b.v. courantheid en prijs van de grond. Er worden geen gebouwen aangekocht. Grond die verworven is moet binnen 3 jaar in een ruiling ingebracht worden, anders verkoopt DLG de grond weer.
5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.	Er zijn duidelijke afspraken over de inzet van het fonds gemaakt met DLG (Prestatieovereenkomst). In de prestatieovereenkomst tussen de provincie en DLG zijn onder andere spelregels vastgelegd voor grondaankopen met inzet van het Revolving Fund: welke grond/waar mag verworven worden, hoeveel, hoe lang mag het in bezit blijven. Het handelingskader grond is een bijlage van de prestatieovereenkomst. Plafond van budget van € 22 miljoen wordt ruim niet bereikt, dus zou wellicht naar beneden bijgesteld kunnen worden.
6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.	Dossiers laten zien dat regels worden nageleefd.
7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.	Transactiedossiers worden bijgehouden per transactie en bevatten alle verplichte en alle relevante informatie, bijvoorbeeld taxatierapporten, eindafrekeningen, goedkeuring van provincie en eventueel mandaat voor verwervingen boven € 1 miljoen. Voortgangsrapportages geven stand van zaken van het fonds weer.
8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.	Provincie heeft minimaal 2 keer per jaar bestuurlijk overleg met DLG en volgt in verantwoording naar PS de BBV-systematiek.

## 4.3 Gebiedsontwikkeling: IJsseldelta-Zuid

### 4.3.1 Inleiding

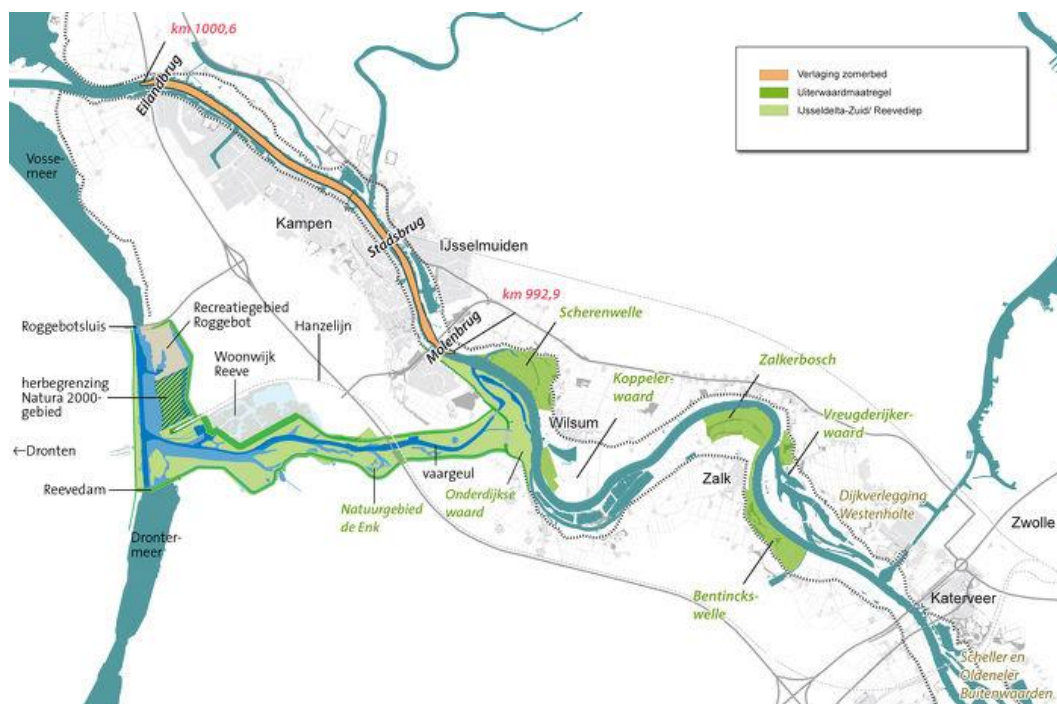
Het project IJsseldelta-Zuid ligt tussen Kampen, de IJssel en het Drontermeer. De belangrijkste betrokken partijen zijn het Rijk, de provincie Overijssel en de gemeente Kampen. Het Rijk heeft in 2006 de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier vastgesteld, op basis waarvan de provincie Overijssel het initiatief genomen heeft voor de bypass Kampen; een hoogwatergeul bij Kampen, die in de PKB was opgenomen als onderdeel van het basispakket tot 2015 als uitwisselbaarheid voor de zomerbedverdieping van de IJssel. Omdat deze bypass deels samenvalt met andere ruimtelijke ontwikkelingen is besloten om deze verschillende ruimtelijke opgaven op elkaar af te stemmen:

- Bypass IJssel: een nieuwe arm van de IJssel die gegraven moet worden in het kader van Ruimte voor de Rivier;
- Hanzenlijn: nieuwe spoorlijn tussen Lelystad en Zwolle;
- A28, N50: verbetering/upgrading wegen;
- Uitbreiding woningbouw Kampen: gemeente Kampen wil 4000 tot 6000 woningen realiseren.

IJsseldelta-Zuid vormt samen met het project Nationaal Landschap IJsseldelta het project IJsseldelta, dat door het Ministerie van VROM benoemd is tot één van de voorbeeldprojecten voor gebiedsontwikkeling. Later is dit voorbeeldproject gespecificeerd in een deelproject IJsseldelta-Noord/Nationaal Landschap en IJsseldelta-Zuid/Bypass IJssel. Door de status van voorbeeldproject zijn er extra financiële middelen beschikbaar vanuit het Rijk (Nota Ruimtebudget).



**Figuur 3** Bypass Kampen



Bron: <http://www.ruimtevoorderivierijsseldelta.nl/>

In 2006 is het Masterplan IJsseldelta-Zuid vastgesteld en naar verwachting is het project in 2030 afgerond. Het globale tijdpad dat in het Masterplan is opgenomen, is:

- 2008: Financiële onderbouwing gereed
- 2013: Hanzelijn in gebruik
- 2015: Bypass inzetbaar
- 2012-2030: Woningbouw
- 2030: Afronding aanleg nieuwe natuur en woningbouw; afronding IJsseldelta-Zuid

De grondverwerving is gepland in de periode 2007-2010.

De provincie voert de regie over het project. De totale kosten bedragen € 368 miljoen. De provincie Overijssel en de gemeente Kampen dragen samen circa € 113 miljoen bij vanwege de regionale baten van het project. Uit het Nota Ruimte budget is door het Rijk € 22,4 miljoen toegekend. De rijksbijdrage PKB Ruimte voor de Rivier is € 46 miljoen. Verder zijn er bijdragen van het Rijk voor de aanpassing van de Hanzelijn (€ 20 miljoen) en vanuit het Infrastructuurfonds (VenW) (€ 49,6 mln. tot 2015 en € 117 mln. na 2020). Voor wat betreft de grondverwerving zijn Provincie, DLG en de gemeente Kampen betrokken. In het begin verwerf DLG voor zowel de provincie als voor de gemeente Kampen, maar nu verwerft DLG alleen nog in opdracht van de provincie, omdat de gemeente Kampen al haar percelen ten behoeve van de woningbouw verworven heeft op 1 perceel na. De gemeente Kampen verwerft voor de woningbouwlocatie, de provincie (via DLG) verwerft primair ten behoeve van de bypass Kampen, maar verwerft ook ruilgronden.

### 4.3.2 Procesbeschrijving

Het project IJsseldelta-Zuid kent een zeer diverse opgave. Sterk leidend daarbij is de hoogwatergeul die wordt aangelegd tussen de IJssel en het Drontermeer (Bypass Kampen, heet sinds eind 2012 Reevediep). Verder spelen infrastructurele werken, zoals de aanleg van de Hanzelijn en vernieuwing van een aantal wegen een belangrijke rol, vooral daar waar de verschillende functies elkaar kruisen. Voor de ontwikkeling van de woningbouw geldt op dit moment dat de uitvoering van de plannen onzeker is geworden, door de crisis en het instorten van de woningmarkt.

#### **Doelen project IJsseldelta-Zuid (bron: Bestuursvereenkomst IJsseldelta-Zuid)**

- Waterveiligheid: de Hoogwatergeul moet ervoor zorgen dat het gebied duurzaam is beveiligd tegen hoogwater;
- Bereikbaarheid: infrastructurele werken in het gebied vormen een belangrijke schakel voor de bereikbaarheid in nationaal, regionaal en lokaal opzicht;
- Versterking vestigingsklimaat: met kwalitatieve woningbouw moet IJsseldelta-Zuid bijdragen aan de versterking van het vestigingsklimaat van Zwolle Kampen Netwerkstad;
- Duurzame natuurontwikkeling: het gebied van IJsseldelta-Zuid draagt bij aan natuuropgaven op nationale en internationale schaal;
- Ontwikkeling recreatie: de ruimtelijke kansen in het gebied moeten worden aangegrepen om een impuls te geven aan de vaarrecreatie en aan verdere ontwikkeling van de dagrecreatie;
- Economische ontwikkeling: bereikbaarheid, woningbouw en natuurontwikkeling moeten bijdragen aan een versterking van de economische dynamiek in het gebied;
- Versterking van de agrarische structuur; in de ruimtelijke ontwikkeling moet versterking van de agrarische structuur een plaats krijgen.

In november 2005 heeft de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling rapport uitgebracht met adviezen voor de 14 voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling, waaronder dus IJsseldelta-Zuid. Het project wordt positief beoordeeld. Een van de aanbevelingen is wel dat de overheden een actiever grond- en verwervingsbeleid zouden moeten voeren. Deze aanbeveling komt voort uit de geluiden die de partners destijds lieten horen over het opereren van projectontwikkelaars.

In oktober 2006 hebben PS het Masterplan voor IJsseldelta-Zuid vastgesteld. Dat Masterplan is in samenwerking met de betrokken partijen en onder regie van de provincie Overijssel samengesteld. Met het vaststellen van het Masterplan hebben PS GS onder andere opdracht gegeven om te starten met passieve grondverwerving. Daaronder werd verstaan: "Daar waar de markt kansen geeft, en daar waar een bijdrage geleverd kan worden aan versterking van de agrarische structuur een grondpositie opbouwen" (PS/2006/681).

In januari 2007 hebben de bij de ontwikkeling van IJsseldelta-Zuid betrokken partijen een intentieovereenkomst getekend, waarmee ze hebben afgesproken zich gezamenlijk in te zetten voor de financiering, planontwikkeling en realisatie van het project.

PS hebben in februari 2007 bij besluit 'Anticiperende grondverwerving en uitwerking Masterplan IJsseldelta-Zuid' de bestemmingsreserve IJsseldelta Zuid ingesteld (PS/2007/27). Met dit besluit werd in stappen € 35,6 miljoen van het beschikbaar gestelde budget specifiek gereserveerd voor de provinciale grondverwerving.

#### **Uit: Ontwikkel kracht! eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling november 2005**

##### Observaties IJsseldelta-Zuid:

1. De opgave rond het project IJsseldelta wordt op een actieve wijze aangepakt die sectorale en bestuurlijke grenzen soepel doorbreekt.
2. In het tijdsbestek van één jaar is in het project IJsseldelta enorm veel gebeurd.
3. De projectpartners opereren zeer zorgvuldig in een delicaat proces.
4. Het opknippen van het project IJsseldelta in twee aparte projecten IJsseldelta Zuid en IJsseldelta Noord lijkt een verstandige keuze.
5. Het is een prachtige uitkomst dat het zesde scenario, dat door participerende burgers is ontwikkeld, nu de voorkeursvariant is.

##### Aanbevelingen IJsseldelta-Zuid:

1. Waarborg de continuïteit van het proces met het oog op gemeenteraadverkiezingen in maart 2006.
2. Voer als ontwikkelende overheden een actiever grondbeleid en koop gronden aan.
3. Hanteer een financiële strategie met een uitvoeringsfasering.
4. Benut vroegtijdig de creativiteit en kennis van marktpartijen en overtuig de volksvertegenwoordigende organen van de meerwaarde van de inzet van marktpartijen.
5. Ga door met de sterk verbeterde samenwerking met partners aan Rijkszijde.
6. Leg de relatie met de bureaus aan de westkant in Flevoland.

In 2010 is de Intentieovereenkomst vervangen door de Bestuursovereenkomst IJsseldelta-Zuid. In deze overeenkomst zijn nadere en geactualiseerde afspraken vastgelegd onder andere met betrekking tot de planstudiefase die vooraf moet gaan aan de beoordeling door de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier of het project voldoende rijp is voor de realisatiefase. In die planstudiefase moeten veel producten geleverd worden<sup>12</sup>, waarover de provincie de regie heeft. Als de zogenoemde

<sup>12</sup> Ontwerpbestemmingsplannen, ontwerp-vergunningaanvragen (natuurwetgeving), compensatieplannen, ontwerp-waterkeringplan, functioneel programma van eisen, inrichtingsplan, beheerplan, grondstromenplan, uitvoeringsplan, kostenramingen, bodemkwaliteitskaarten en vastgoedsituatie, evenals onderzoeken m.b.t. archeologie, kabels en leidingen, munitie, bodemgesteldheid, geohydrologie, morfologie en hydraulica

Projectbeslissing wordt genomen en het project gerealiseerd kan gaan worden eindigt de Bestuursovereenkomst en start de uitvoeringsfase.

De planstudie is opgeleverd in 2012 en op 13 september 2012 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu het realisatiebesluit (SNIP3-besluit) genomen. Het project loopt vertraging op door de wat trage besluitvorming en de hoge eisen die de 'Ruimte voor de Rivier'-status met zich meebrengt. Maar volgens de provincie is IJsseldelta-Zuid wel een van de weinige gebiedsontwikkelingen uit de nota Ruimte die daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden.

Verantwoording naar PS over de verwervingen vindt plaats via het jaarverslag van de provincie en de daarbij ter kennisname meegestuurde Meerjarenprognose Investing Grondbeleid (zie ook hoofdstuk 2). Opgenomen zijn onder andere per perceel de boekwaarde (het bedrag waarvoor het perceel op de begroting drukt) en de taxatiewaarde (het bedrag waarvoor het nu op de markt verkocht kan worden).

#### **Toelichting prestaties IJsseldelta-Zuid**

**Uit: Provincie Overijssel, Jaarverslag 2012, p. 303.**

Door diverse recente uitspraken van de Raad van State voor andere projecten zijn aanpassingen nodig in de passende beoordeling en het MER. Omdat het project nu de status krijgt van Ruimte voor de Rivierproject zijn aanvullende consistentietoetsen nodig door de landsadvocaat van de ter inzage te leggen documenten.

Tevens moeten een realisatieovereenkomst en inkoopplan door provincie en Rijk en een samenwerkingsovereenkomst door alle bevoegde gezagen worden geaccordeerd voordat aanbesteding kan starten. Hierdoor is de gunning van het contract verschoven naar mei 2013.

Door de vraag naar deze aanvullende informatie, verschuift de ter inzage legging van het bestemmingsplan door de gemeente Kampen naar mei 2013.

### **4.3.3 Grondverwerving**

#### **Reserve grondaankopen IJsseldelta-Zuid**

Bij het vaststellen van het Masterplan IJsseldelta-Zuid hebben PS aan GS gevraagd om, gegeven de nog jaren durende onzekerheid over de aanleg van de bypass, wel grond in de bypass te kopen indien die wordt aangeboden. In 2007 hebben PS hiervoor € 10 miljoen toegevoegd aan de bestemmingsreserve IJsseldelta-Zuid. Een jaar later is nog eens € 8,8 miljoen gestort, in 2009 € 9,5 miljoen en in 2010 € 7,3 miljoen. Hiermee komt het totaal voor aankopen onroerend goed op € 35,6 miljoen. Daarvan is € 34,7 miljoen bestemd voor aankopen ten behoeve van de aanleg van de bypass en € 0,9 miljoen voor agrarische structuurversterking. De aangekochte gronden worden op de balans opgenomen en afwaardering zal plaatsvinden op het moment dat de gronden daadwerkelijk worden ingebracht ten behoeve van de bypass. Dekking van die

afwaardering loopt via de bestemmingsreserve. Hoe de bestemmingsreserve zich sinds 2007 ontwikkeld heeft is aangegeven in tabel 20.

**Besluit nr. PS/2007/27**

zoals vastgesteld in Provinciale Staten d.d. 7 februari 2007

Provinciale Staten van Overijssel, gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 9 januari 2007, kenmerk 2006/0074653; besluiten:

1. in te stemmen met een bijdrage van maximaal € 20 miljoen voor anticiperende, passieve grondvererving in het gebied van de bypass (inclusief de dekking van de rentelasten en de uitvoeringskosten) en andere overige voor de realisatie van het Masterplan IJsseldelta-Zuid uit te voeren werkzaamheden;
2. de reserve Grondaankoop IJsseldelta-Zuid in te stellen;
3. het bedrag van maximaal € 20 miljoen te financieren uit de Ontwikkelingsreserve voor majeure thema's en projecten (IJsseldelta-Zuid);
4. de provinciale grondpositie bij daadwerkelijke inbreng in het project IJsseldelta-Zuid ten laste van de Ontwikkelingsreserve te brengen;
5. de bijgevoegde 7e wijziging van de Programmabegroting 2007 vast te stellen, waarin een eerste bedrag van € 10 miljoen in de Reserve Grondaankoop IJsseldelta-Zuid wordt gestort en maximaal € 1,2 miljoen (van voornoemd bedrag van maximaal € 20 miljoen) uit de Ontwikkelingsreserve ter beschikking gesteld wordt voor alle overige (niet op anticiperende grondvererving betrekking hebbende) activiteiten en werkzaamheden voor de realisatie van het Masterplan IJsseldelta-Zuid in 2007/2008.

74

Provinciale aanpak van grondvererving in Overijssel

In 2010 is de reserve verbreed door hierin ook de te ontvangen bijdragen van partners te storten en is in de naamgeving 'grondaankopen' komen te vervallen (PS/2010/868). "Omdat het kan voorkomen dat bij de ontvangst van de middelen het bestedingsritme nog niet geheel bekend is worden de bestedingen en de onttrekkingen uit de reserve op een later tijdstip geraamd. Hiermee wordt bereikt dat de juiste bedragen in de komende jaren worden verantwoord en dat daarop op correcte wijze wordt gerapporteerd" (PS/2010/868).

Van de € 34,7 miljoen beschikbaar voor grondaankopen is tot en met 2010 zo'n € 11,3 miljoen gebruikt (Jaarverslag 2010, p. 261). "Het saldo van de reserve bedraagt op 31 december 2010 € 35,1 miljoen en heeft voor circa € 12,3 miljoen betrekking op nog aan te kopen onroerend goed en voor € 22,8 miljoen op de realisering van andere projectonderdelen. Naar verwachting is dit bedrag toereikend. Er is geen vrije ruimte aanwezig in deze reserve.

Daarnaast is voor een bedrag van € 13,9 miljoen onroerend goed aangekocht en heeft betrekking op ruilobjecten. Dit bedrag is als voorraad opgenomen op de balans" (Jaarverslag 2010, p. 261). Eind 2010 is 65% van de grond die voor de aanleg van de bypass nodig is, in handen van de overheid.

Sinds 2012 is de bestemmingsreserve IJsseldelta-Zuid opgegaan in de bestemmingsreserve Uitvoering Kracht van Overijssel.

**Tabel 20** Ontwikkeling bestemmingsreserve (grondaankopen) IJsseldelta-Zuid

	Stand per 1-1	Mutaties	Toevoeging rente	Overige toevoegingen	Onttrekkingen
2007	€ -	€ -	€ -	€ 10.000.000	€ -
2008	€ 10.000.000	€ -	€ 175.000	€ 8.800.000	€ 216.000
2009	€ 18.759.000	€ -	€ -	€ 9.500.000	€ 123.000
2010 <sup>13</sup>	€ 28.136.000	€ -3.762.000	€ 11.125.000	€ 450.000	€ -
2011	€ 35.049.000	€ -	€ -	€ -	€ -
2012	€ 35.049.000	€ -	€ -	€ -	€ -

In 2012 is hebben PS een Algemene Reserve Grond (ARG) ingesteld. Provinciale Staten stellen jaarlijks bij het jaarverslag de hoogte van de ARG vast. Deze wordt opgebouwd uit 10% van de boekwaarde van alle gronden binnen het provinciaal grondbezit plus 10% van de geraamde kosten voor tijdelijk beheer. Storting vindt plaats door middel van resultaatbestemming.

In het jaarverslag over 2012 is deze reserve voor het eerst gevuld. Voor IJsseldelta-Zuid zijn onderstaande gegevens opgenomen:

- Boekwaarde van de gronden (inclusief aankopen voor derden) € 20.369.960\*
- Boekwaarde van de gronden (exclusief aankopen voor derden) € 7.420.539
- Bijdrage ARG o.b.v. boekwaarde € 742.053
- Bijdrage ARG o.b.v. tijdelijk beheer € 0
- Totale bijdrage ARG € 742.054

\* Een groot deel van de gronden die in eigendom zijn voor de realisatie van de IJsseldelta-Zuid, zijn aangekocht ten behoeve van de ontwikkeling van het woongebied door de gemeente Kampen. Met de gemeente Kampen is overeenstemming over de waarde van de overgedragen gronden en het moment van levering. Hier ligt een concept overeenkomst aan ten grondslag. Omdat de provincie geen risico loopt over deze gronden, zijn deze gronden niet meegenomen in de bepaling van de bijdrage aan de Algemene Reserve Grond vanuit de IJsseldelta-Zuid. Het betreft een bedrag van € 12.949.421.

### Provinciale grondaankopen IJsseldelta-Zuid

Voor de verwervingen ten behoeve van de Bypass is een verwervingsplan opgesteld (Verwervingsplan gronden hoogwatergeul als integraal onderdeel van de uitwerking Masterplan IJsseldelta Zuid, november 2009). In het verwervingsplan wordt ingegaan op de te verwerven grond, te gebruiken instrumenten, de verwervingskosten, planning en afspraken. Dit plan wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van bijvoorbeeld nieuwe cijfers met betrekking tot de verwervingen (gedetailleerde taxaties).

De projectorganisatie IJsseldelta-Zuid is verantwoordelijk voor het realiseren van de verwervingen en het door GS op 8 mei 2007 vastgestelde Handelingskader Grondverwerving IJsseldelta Zuid is daarbij het uitgangspunt. Afwijkingen van dit handelingskader worden voor besluitvorming voorgelegd aan GS (of aan de door GS gemandateerden). De provincie heeft de opdracht voor de grondverwerving ten behoeve van IJsseldelta-Zuid verleend aan DLG. Verworven grond komt op naam te

<sup>13</sup> Vanaf eind 2010 is het doel van deze reserve verruimd en gaat het niet alleen meer om grondaankopen



staan van BBL en wordt bij realisatie rechtstreeks op naam gezet van de eindgebruiker. In de beginfase van het project was er wat angst bij DLG met betrekking tot mogelijk niet geoorloofde staatssteun (omdat volledige schadeloosstelling gehanteerd werd). In die tijd is een aantal verwervingen op naam van de provincie gezet. Zoals gezegd werd in de beginfase door DLG ook verworven voor de gemeente Kampen ten behoeve van de woningbouwlocatie. Voor verschillende functies hanteert DLG verschillende (vaste) verwervingsbedragen per ha en dat wordt op deelperceelniveau uitgerekend. Bij een mogelijke aankoop wordt de plankaart over de bestaande kaart gelegd om de verwervingsprijs te bepalen. Het verwervingsplan met budget is berekend op basis van geveltaxaties (globale taxaties). Per verwerving wordt een gedetailleerde taxatie gemaakt en op basis daarvan wordt onderhandeld. Die taxaties worden gemaakt door onafhankelijke taxateurs die DLG inhuurt en de provincie controleert de taxaties gekoppeld aan de bieding.

Bij een afwijking van meer dan 5% ten opzichte van de taxaties moeten de verwerfers terugkoppelen met het team Grondzaken. Sturing op verwervingskosten vindt verder plaats door per jaar te monitoren op budget en realisatie. Om de kosten van tijdelijk beheer te beperken maakt DLG regelmatig afspraken over voortgezet gebruik.

Restgrond/-percelen worden gebruikt als ruilgrond of worden verkocht. Het beleid is dat restgrond voor afronding van het project afgestoten moet zijn.

De verwervingen liggen volgens de provincie op schema. De laatste taxaties zijn gemaakt ten behoeve van de nu op te starten onteigeningsprocedure. Het is wel zo dat de verwervingen 'op schema' liggen, omdat nu de onteigeningsprocedure gestart wordt. Omdat echter altijd is uitgegaan van volledige schadeloosstelling heeft dat financieel geen consequenties.

In 2008 heeft de provincie voor € 4,6 miljoen aan grond aangekocht voor de realisatie van IJsseldelta-Zuid en in 2009 voor € 14 miljoen. Dit bedrag is terug te vinden op de balans (Jaarverslag 2008, p. 234, Jaarverslag 2009, p. 288).

Sinds begin 2010 worden conform BBV gronden verworven ten behoeve van de Bypass anders in de financiële verantwoording opgenomen dan verworven ruilgronden. Die laatste worden verantwoord als voorraad en zijn terug te vinden op de balans. De gronden verworven voor de Bypass worden verantwoord als verwervingskosten en ten laste gebracht van het exploitatiebudget.

### **Gemeente Kampen**

Ondanks dat de provincie in principe alleen verwerft voor de eigen doelen, is en wordt er ook grond verworven ten behoeve van de woningbouw in Kampen (en andersom). Dat heeft te maken met de plangrenzen die niet gelijklopen met eigendomsgrenzen. Als de provincie het merendeel van de grond nodig heeft, verwerft de provincie en andersom. Wel is van tevoren afgesproken wie wat betaalt. Dat is in de praktijk echter niet helemaal helder vastgelegd, want voor de transactie van grond van de gemeente Kampen naar de provincie en andersom moest onderhandeld worden. Daarbij ging de provincie uit van het terugverdienen van de gemaakte kosten en het betalen van getaxeerde verwervingsbedragen. De gemeente Kampen had ook de intentie om deze gronden over te nemen, maar had hiervoor de beschikbare middelen nog niet. Met het vaststellen van het exploitatieplan (wat tegelijk is vastgesteld met het vrijgeven van het bestemmingsplan) zijn de middelen daadwerkelijk beschikbaar gekomen. Uiteindelijk is

er wel een voor de provincie aanvaardbaar voorstel uit gekomen. Recent heeft wel nog de discussie gespeeld dat de provincie ervan uitging dat Kampen de verworven grond voor de woningbouwlocatie altijd zou overnemen, maar de gemeente Kampen was van mening dat de grond alleen afgenomen zou worden bij goedkeuring van het bestemmingsplan. Omdat het bestemmingsplan in 2013 is goedgekeurd, is deze discussie nu echter van de baan.

### Dossiers

Uit de verwervingsdossiers is af te leiden dat de provincie de regels zoals vastgelegd in het beleid en verwervingsplan naleeft. De dossiers ogen compleet en bevatten behalve de stukken rond de specifieke verwerving (zoals de akte, taxatierapport, afrekening, biedingsbrief) soms ook algemene beleidsstukken, zoals het verwervingsplan. Ook correspondentie in e-mails over diverse onderwerpen met betrekking tot de verwerving zijn opgenomen. Ook is bij verwervingen boven de € 1 miljoen door het team Grondzaken een besluit voorbereid dat genomen is door de directie (bij bedrag kleiner dan € 2 miljoen) of door GS (bij bedrag groter dan € 2 miljoen). Logboeken van de onderhandelingen worden in het dossier opgenomen, als het dossier deel gaat uitmaken van een (administratieve) onteigeningsprocedure. Daarvoor is het nodig om inzicht te kunnen geven in de gevoerde onderhandelingen. Dit logboek lijkt niet te worden opgenomen als onteigening niet aan de orde is.

Wat in een geval niet snel terug te vinden was in de verwervingsdossiers was de verantwoording/toelichting op het grotere verschil tussen taxatiebedrag en gerealiseerde verkoopprijs. In het onderzochte dossier was dat verschil € 25.000 (en dat was meer dan 5%), maar dat bleek na kort zoekwerk te maken te hebben met PM-posten in de taxatie. Overigens lijkt er bij de mandaatverlening soms ook rekening te worden gehouden met meer dan 5% marge op de taxatieprijs. Dit heeft te maken met een verfijning van de taxatie vanaf een geveltaxatie aan het begin van het proces tot een gedetailleerde taxatie ter voorbereiding op de onderhandelingen.

### 4.3.4 Bevindingen

De locatie IJsseldelta-Zuid is een integraal gebiedsontwikkelingsproject, maar er wordt in principe door de provincie alleen ten behoeve van de Bypass verworven. Het beleid voor grondverwerving is duidelijk, maar de afspraken over grondoverdracht van en naar de gemeente Kampen zijn niet helder op papier vastgelegd. Dat laatste heeft gezorgd voor discussie tijdens de onderhandelingen. De verwervingen liggen niet geheel op schema, maar door een onteigeningsprocedure op te starten kan dat weer bijgetrokken worden.

In de tabel op de volgende pagina zijn de bevindingen geplaatst in het normenkader uit hoofdstuk 1.



Normen	IJsseldelta-Zuid
1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	Het project maakt deel uit van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. In oktober 2006 hebben PS het Masterplan voor IJsseldelta-Zuid vastgesteld. In januari 2007 hebben de bij de ontwikkeling van IJsseldelta-Zuid betrokken partijen een intentieovereenkomst getekend. PS hebben in februari 2007 bij besluit 'Anticiperende grondverwerving en uitwerking Masterplan IJsseldelta-Zuid' de bestemmingsreserve IJsseldelta Zuid ingesteld (PS/2007/27). In 2010 is de Intentieovereenkomst vervangen door de Bestuursovereenkomst IJsseldelta-Zuid. Op 13 september 2012 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu het realisatiebesluit (SNIP3-besluit) genomen.
2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingsmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.	Doordat onteigening wordt ingezet, wordt de planning waarschijnlijk gehaald. Er moeten wel meer percelen onteigend worden dan oorspronkelijk gedacht, maar dat heeft volgens de provincie geen financiële consequenties.
3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.	Er wordt jaarlijks gestuurd op het verwervingsbudget en de dat jaar te realiseren verwervingen.
4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.	Om de kosten van tijdelijk beheer te beperken maakt DLG regelmatig afspraken over voortgezet gebruik. Restgrond/-percelen worden gebruikt als ruilgrond of worden verkocht. Het beleid is dat restgrond voor afronding van het project afgestoten moet zijn.
5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.	Er is een verwervingsplan opgesteld (Verwervingsplan gronden hoogwatergeul als integraal onderdeel van de uitwerking Masterplan IJsseldelta Zuid, november 2009). In het verwervingsplan wordt ingegaan op de te verwerven grond, te gebruiken instrumenten, de verwervingskosten, planning en afspraken. Dit plan wordt geactualiseerd op basis van de laatste cijfers. PS hebben een verwervingsbudget beschikbaar gesteld. Het Handelingskader Grondverwerving IJsseldelta Zuid vormt het uitgangspunt bij de realisatie van de verwervingen.
6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.	Verwervingen worden getoetst tegen het beschikbaar gestelde budget. Bij grote verwervingen wordt via het team Grondzaken aan directie (bij bedrag kleiner dan € 2 miljoen) of GS (bij bedrag groter dan € 2 miljoen) gevraagd een besluit te nemen.
7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.	De dossiers geven een goed beeld van de individuele verwervingen. Op het moment dat onteigening een rol gaat spelen, wordt het logboek opgenomen in het dossier. In het logboek is te zien op welke momenten welke verwervingshandelingen richting de grondeigenaar zijn ondernomen.

8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

Volgens BBV-systematiek wordt verantwoording afgelegd. Paragraaf grondbeleid in jaarverslag is meer kwalitatief, maar ter kennisname wordt het Meerjarenprognose Investing Grondbeleid (MIG) meegestuurd naar PS. Het MIG geeft inzicht op projectniveau van de voortgang van de verwervingen.

# Bijlagen

# Bijlage 1:

## Onderzoeksaanpak

### Analyse beleid (hoofdstuk 2)

Voor de analyse van het provinciale beleid is gebruikgemaakt van een door de rekenkamer opgestelde lijst met PS-stukken, aangevuld met documenten die tijdens het overleg met ambtenaren genoemd zijn.

### Kadastrale analyse (hoofdstuk 3)

Voor de analyse van eigendomsgegevens en transacties is gebruikgemaakt van data die geleverd is door het Kadaster (zie ook hoofdstuk 3).

De volgende gegevens zijn opgevraagd:

- 1) van 2007-2012 de aankooptransacties: percelen die in juridisch eigendom zijn gekomen bij 'provincie'
- 2) van 2007-2012 de aankooptransacties: opstalrechten en erfpachtrechten die op naam zijn gekomen bij de 'provincie'
- 3) van 2007-2012 de verkooptransacties: percelen die verkocht zijn (juridisch geleverd) door de 'provincie'
- 4) van 2007-2012 de verkooptransacties: erfpachtrechten en opstalrechten die gevestigd zijn door de 'provincie'
- 5) 1, 2, 3 en 4 opnemen in Excel-bestand, met per transactie in ieder geval:
  - Naam, adres en woonplaats vervreemder
  - Naam, adres en woonplaats verkrijger
  - Indien gedeeltelijke verkrijging / vervreemding, welk deel
  - Oppervlakte perceel
  - Transactieprijs
  - Transactiedatum
  - Aktenummer transactie
  - Code van soort transactie (b.v. OL - opstalrecht voor leidingen)
  - Kadastrale perceelaanduiding op het moment van de transactiedatum
    - Geometrische beschrijving van de betrokken percelen op het moment van de transactiedatum (in format in te lezen in GIS-systeem)
    - Kadastrale gemeente, sectie en perceelnummer
    - Indien aanwezig: Naam burgerlijke gemeente, Postcode, Adres en huisnummer
    - Omschrijving (cultuuraanduiding, bijvoorbeeld 'wonen')
- 6) Op peildatum 'nu' een overzicht van alle grond 'in handen' van de 'provincie'
  - > in handen: eigendom, erfpacht en opstalrecht
  - > provincie: verzameling rechthebbenden, te weten (zie boven)....
    - Naam rechthebbenden

- Indien gedeeltelijk eigendom, wel deel.
- Oppervlakte perceel
- Bedrag verkrijging
- Datum verkrijging
- Code van recht
- Kadastrale perceelaanduiding:
  - Geometrische beschrijving van de betrokken perceel in (in format in te lezen in GIS-systeem)
  - Kadastrale gemeente, sectie en perceelnummer
  - Indien aanwezig: Naam burgerlijke gemeente, Postcode, Adres en huisnummer
  - Omschrijving (cultuuraanduiding, bijvoorbeeld 'wonen')

#### **Cases (hoofdstuk 4)**

Voor het onderzoek naar de praktijk van grondvererving zijn per provincie drie cases geselecteerd. Deze selectie is tot stand gekomen op de volgende wijze:

- Er is een groslijst van mogelijke cases gemaakt op basis van input van PS, ambtenaren en eigen kennis.
- Deze lijst is aangevuld met opvallende resultaten uit de analyse van eigendomsgegevens uit de kadastrale registratie. Opvallende resultaten zijn gebieden waar veel percelen in eigendom leken te zijn van de provincie.
- Voor zover mogelijk is gekeken of er in de te onderzoeken periode van 2007 t/m 2012 ten behoeve van de cases grond verworven is.
- Uit de lijst is vervolgens – in overleg met de rekenkamer – per provincie een infra-case, een groene/gebiedsontwikkelingscase en een case op het terrein van de ruilgronden geselecteerd. Infrastructuur en groen behoren tot de algemene taken van de provincie en zijn daarmee logische cases. Ruilgronden zijn interessant, omdat het een andere vorm van verwerving is dan traditionele aankopen.

## Bijlage 2: Relatie normenkader en onderzoeksvragen

Normen	Gerelateerde onderzoeksvragen
1) De keuze om grondverwerving te gebruiken voor de realisatie van de verschillende beleidsdoelen is door een gemotiveerd besluit van PS ondersteund.	1. Wat is het beleid voor welke doelen actief grondbeleid wordt ingezet? 2. Is er beleid t.a.v. de verwerving dan wel het in bezit houden van ruilgronden? 3. Voor welke doelen (inclusief ruilgronden) verwerven de provincies Gelderland en Overijssel grond?
2) De verwervingsstrategie leidt tot het tijdig verkrijgen van de beschikkingmacht bij de provinciale overheid zodat de doelen bereikt kunnen worden.	4. (a) Wat is de omvang van de grondposities en grondaankopen van de provincies Gelderland en Overijssel, mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden)? En (b) Hoe heeft de boekwaarde van de grondposities zich ontwikkeld? 5. Zijn voor wat betreft de doelen de ingenomen grondposities nog actueel?
3) Bij de verwervingsstrategie wordt kostenbewust gewerkt, zowel voor wat betreft de directe kosten als de indirecte transactiekosten.	8. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom het bewaken van het grondverwervingsbudget belegd? a. Wat is het beleid t.a.v. het bepalen en bewaken van het beschikbare budget (financiële middelen, personele capaciteit)? b. Wat is het beleid t.a.v. de te betalen prijs in de onderhandelingen over een concrete aankoop? 9. Wat is de praktijk van bewaking van dit budget in de verschillende provincies t.a.v. het bovenstaande, mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden) waarvoor verworven wordt?
4) Bij de verwervingsstrategie worden de risico's van het grondbezit vooruitlopend op de realisatie beperkt.	10. Welke (financiële) risico's zijn verbonden aan de grondverwerving door de provincies? 11. Wat is het beleid t.a.v. het beheersen van deze risico's, zowel op project als op portefeuille niveau? 12. Hoe wordt in de praktijk dit beleid uitgevoerd door de provincies?
5) Er is duidelijk verwervingsbeleid vastgesteld, voor de aanpak van verwerving zijn er adequate en actuele verwervingsprotocollen en op projectniveau worden voor verwerving plannen en budgetten vastgesteld.	6. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom het gebruik van het grondverwervingsinstrumentarium belegd? a. Wat is het beleid t.a.v. de vraag wanneer wordt besloten een bepaald instrument in te zetten en t.a.v. het gebruik zelf? b. Wat is het beleid t.a.v. de vraag wanneer de provincie of namens de provincie een derde tot verwerving overgaat? c. Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verschillend naar gelang wie tot verwerving overgaat? d. Wat is het beleid t.a.v. het al dan niet inzetten of afstoten van

6) De regels rond verwerving zoals vastgelegd in het beleid, de verwervingsprotocollen en de plannen op projectniveau worden nageleefd.

7) Op basis van dossiers kan transparant worden vastgesteld wat de voortgang is van de verwerving, en hoe de gestelde regels worden nageleefd.

8) Naar PS wordt op gezette tijden helder inzicht gegeven in de stand van zaken en voortgang van de grondverwerving binnen de projecten.

ruilgronden?

7. Wat is de praktijk van verwerving in de verschillende provincies t.a.v. het bovenstaande, mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden) waarvoor verworven wordt?
7. Wat is de praktijk van verwerving in de verschillende provincies t.a.v. het bovenstaande (vraag 6), mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden) waarvoor verworven wordt?
9. Wat is de praktijk van bewaking van dit budget in de verschillende provincies t.a.v. het bovenstaande (vraag 8), mede in relatie tot de verschillende doelen (inclusief ruilgronden) waarvoor verworven wordt?
12. Hoe wordt in de praktijk dit beleid (vraag 11) uitgevoerd door de provincies?
13. Hoe is het beleid t.a.v. de informatievoorziening naar GS en PS over grondbezit en grondverwerving ingericht, zowel op project als op portefeuille niveau, rekening houdend met de verschillende doelen?
14. Wat is de praktijk van de informatievoorziening naar GS en PS?
15. Op welke wijze wordt deze informatie beoordeeld door PS in discussie met GS?

# Bijlage 3:

## Geraadpleegde personen en documenten

### Geraadpleegde personen

- Dhr. Herman Arentsen: Natuur & Milieu, aansturing DLG/BBL
- Dhr. Bert Boerman: Gedeputeerde
- Dhr. Sander Dresken: Teamleider projecten Wegen & Kanalen
- Dhr. Marcel Eektimmerman: DLG, Senior Adviseur Grondzaken, Revolving Fund
- Dhr. Wilco Groenendijk: Voormalig Teamleider Grondzaken
- Mw. Bertie Hendriks: Senior planeconoom team Grondzaken
- Dhr. Peter de Jong: Projectleider N340
- Dhr. Ronald Kramer: Project- en programmamanagement Grondzaken
- Dhr. Henk Martens: Controller programma's en projecten
- Dhr. Henk Savelkoul: Adviseur, was betrokken bij de oprichting van het team Grondzaken
- Dhr. Karl Selles: Stagiair
- Dhr. Eef Uiterwijk: Wegen en Kanalen
- Mw. Marleen Volkers: Voorheen beleidsadviseur grondzaken, momenteel projectleider energie-infrastructuur

### Geraadpleegde documenten

#### *Algemene regelgeving provincie*

- Bevoegdhedenlijst Algemeen, Gedeputeerde Staten bij besluit van 27-11-2012, 2012/0271958
- Bevoegdhedenlijst Natuur en Milieu, Gedeputeerde Staten bij besluit van 27-11-2012, 2012/0271958
- Bevoegdhedenlijst Project- en programmamanagement, Gedeputeerde Staten bij besluit van 27-11-2012, 2012/0271958
- Besluit mandatering en volmachtverlening Dienst Landelijk Gebied 2012. Provinciaal blad nr. 2011/0329247
- Prestatieovereenkomst 2011-2013 Provincie Overijssel - Dienst Landelijk gebied, jaargang 2013 (december 2012)
- Handelingskader Grond Overijssel
- Investeringsbudget Landelijk Gebied. Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Overijssel, 18 december 2006
- Eindrapport Analyse grondbezit 2012, 18-01-2013, Versie 0.9
- Concept onteigeningshandboek



*Beleidsstukken onderzoeksperiode*

- PS/2012/874 Statenvoorstel Nota instrumenten grondbeleid en Algemene reserve grond
- PS/2012/831 Statenvoorstel afwikkeling Investeringsbudget Landelijk Gebied
- PS/2012/382 Meerjarenprognose Investering Grondbeleid 2011
- PS/2012/49 Statenvoorstel ontwikkelingsstrategie, grondexploitatie en meerjarenbegroting Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente
- PS/2011/974 Statenvoorstel Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur
- PS/2010/574 Midterm review ILG/pMJP
- PS/2010/156 Implementatieplan team Grondzaken
- PS/2010/125 Plan van aanpak en Startnotitie midterm review ILG
- PS/2009/1123 Oprichting team Grondzaken
- PS/2009/902 Notitie over Nota Grondbeleid van Provinciale Commissie
- PS/2009/370 Nota instrumenten grondbeleid (eerdere versie: PS/2009/51)
- PS/2008/695 Uitroldocument provinciale werkwijze Wro
- PS/2008/658 Brief van GS aan PS over versnellen EHS
- PS/2008/124 Statenvoorstel Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro/Lentedocument (eerdere versie: PS/2007/636)
- PS/2007/21 Statenvoorstel versterking provinciaal grondbeleid
- PS/2006/624 D66 Statenvoorstel grondbeleid
- PS/2006/532 Persbericht Provincie moet actiever grondbeleid gaan voeren
- PS/2006/389 Besluit inzake initiatiefvoorstel provinciaal grondbeleid

*Informatie per case*

De bevindingen uit de cases zijn in de fase van hoor en wederhoor feitelijk gecheckt.

Voor de cases is informatie gebruikt uit:

- Diverse via het staten informatiesysteem gepubliceerde beleidsdocumenten
- Diverse ter beschikking gestelde interne documenten, zoals verwervingsplannen
- Diverse ter beschikking gestelde (interne) verslagen en notities
- Geraadpleegde verwervingsdossiers
- Internetbronnen