

**Verslag inzake**  
Grondverwerving Meerstad - Groningen

Prof.ir. H. de Jonge  
Dr. mr. C.D. Schaap

Leidschendam/Dordrecht, oktober 2006

## INHOUDSOPGAVE

Pag.

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Opdrachtbeschrijving.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Verrichte werkzaamheden .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Grondverwerving .....</b>	<b>4</b>
4.1	Context .....	4
4.2	Het proces .....	4
4.3	Het als makelaar optreden ten behoeve van grondverwerving .....	7
4.4	Het tijdelijk 'stallen' van gronden tegen een rendementsvergoeding .....	7
4.5	Het innemen van een zelfstandige grondpositie .....	8
<b>5</b>	<b>Afwijkende grondverwervingen .....</b>	<b>8</b>
5.1	Verschillen in na te komen verplichtingen .....	9
5.2	Verandering in gebruik grond.....	9
5.3	Bodemonderzoek .....	9
5.4	Het door derden innemen van een positie in het exploitatiegebied .....	10
5.5	Analyse afwijkende grondtransacties.....	10
<b>6</b>	<b>Samenvattende bevindingen.....</b>	<b>11</b>
6.1	Commerciële benaderingswijze .....	11
6.2	Juridische benaderingswijze.....	11

## 1 Inleiding

Nadat in 1999/2000 steeds duidelijker werd dat uitbreiding oostwaarts van de stad Groningen zou gaan plaatsvinden, begonnen diverse marktpartijen gronden aan te kopen: AM, Heijmans, BPF-Bouwinvest, Volker Wessels Vastgoed (tot medio 2003) en de Koop Groep (hierna: AM – Heijmans – BPF – Volker Wessels – Koop).

Begin 2001 werd besloten tot de oprichting van een gezamenlijke grondbank, teneinde alle verworven en nog te verwerven gronden daarin onder te brengen.

De volgende partijen hebben de afgelopen jaren gewerkt aan de plannen voor Meerstad:

- De gemeente Groningen;
- De gemeente Slochteren;
- De provincie Groningen;
- Het waterschap Hunze en Aa's;
- Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Dienst Landelijk Gebied;
- De marktpartijen, te weten:
  - AM Grondbedrijf B.V.;
  - Koop Holding B.V.;
  - Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling B.V.;
  - BPF Bouwinvest B.V.

De bedoeling was om te komen tot een vorm van publiek-private samenwerking in de Gezamenlijke Exploitatie Maatschappij Meerstad-Groningen (hierna: GEMM). Hieraan ligt de 'Samenwerkingsovereenkomst betreffende de ontwikkeling en realisatie van het project 'Meerstad Groningen' (hierna: SOK) ten grondslag. In de SOK staan de financiële en organisatorische afspraken tussen de samenwerkingspartners.

Op 7 maart 2001 tekenden zes overheden (Provincie Groningen, Gemeente Groningen, Gemeente Slochteren, Ministerie van LNV, Dienst Landelijk Gebied en Waterschap Hunze en Aa's) een intentieovereenkomst voor de gezamenlijke ontwikkeling van Meerstad waarbij 5 doelstellingen het uitgangspunt vormden:

- Woningbouw in het midden- en hogere segment (circa 8.000);
- Creëren van een nieuw kwalitatief hoogwaardig landschap;
- De aanleg van een groot meer voor berging en buffering van water;
- Creëren van een recreatieve trekker, o.a. in de vorm van het meer;
- Versterken van de ecologische hoofdstructuur.

Op 17 mei 2002 ondertekenden de overheden een samenwerkingsprotocol met de marktpartijen die in het bezit waren van gronden in het plangebied. Samen hebben zij gewerkt aan het Masterplan, een samenwerkingsovereenkomst (SOK), een grondexploitatie (GREX) en de oprichting van een gezamenlijke exploitatiemaatschappij (GEMM). Het Masterplan, de SOK en de GREX vormen tezamen het zogenaamde 'eenpansgerecht' dat uiteindelijk door Raden en Staten moest worden vastgesteld. Omdat de aanleg van Meerstad ruim 20 jaar gaat duren is gekozen voor een grote mate van flexibiliteit in het Masterplan. Daarom werd nog opengelaten of hierna eerst in noordelijke of in westelijke richting ontwikkeld gaat worden.

Op dinsdag 21 december 2004 hebben de colleges van B & W van de gemeenten Groningen en Slochteren, alsmede Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen inge-

stemd met de voorstellen van het Beleidsoverleg (hierin zijn de publieke en private partijen vertegenwoordigd die betrokken zijn bij de realisatie van het project Meerstad Groningen) voor de verdere ontwikkeling van Meerstad. Hiermee is een akkoord bereikt over de realisatie van het project. De voorstellen hadden betrekking op: het Masterplan Meerstad, de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) op hoofdlijnen, de grondexploitatie (GREX) en de definitieve oprichting van de Gezamenlijke Exploitatie Maatschappij Meerstad (GEMM).

Nadat de colleges van B & W en Gedeputeerde Staten met de voorstellen hadden ingestemd, was het zogenaamde 'eenpansgerecht' klaar voor verdere besluitvorming. Tot medio 2005 is het plan verder behandeld in de gemeenteraden, Provinciale Staten, de Ministerraad en de Raden van Bestuur van de marktpartijen. Nadat al deze partijen hadden ingestemd met het totaalplan kon worden overgegaan tot ondertekening van de SOK, oprichting van de GEMM en de aanleg van Meerstad. De SOK (conceptversie d.d 7 juni 2005) is op 28 september 2005 door de diverse publieke en private partijen ondertekend, waarbij een beperkt addendum is aangehecht. Na vaststelling van de plannen en de SOK, is de GEMM per 1 oktober 2005 opgericht. In de GEMM (een joint-venture) hebben de volgende organisaties zitting:

- Gemeente Groningen;
- Gemeente Slochteren;
- Provincie Groningen;
- Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Dienst Landelijk Gebied;
- De vier marktpartijen.

Het kabinet heeft op voorstel van het ministerie van LNV een bijdrage aan Groningen Meerstad geleverd in de vorm van grond. Hierdoor loopt het kabinet geen groter risico dan de waarde van de grond die € 17,5 miljoen bedraagt. In het project wordt niet alleen 'stad' maar ook 'groen' ontwikkeld. Het ministerie van VROM beschouwt het project als een voorbeeld voor gebiedsontwikkeling. Het ministerie van Financiën heeft Groningen Meerstad aangewezen als pilot project voor publiek-private samenwerking.

Door de private partijen in de Grondbank is in totaal voor circa € 120-130 miljoen aan gronden gekocht. Door ophoging met renten en kosten bedraagt het totaal geïnvesteerde bedrag thans circa € 150-160 miljoen. Het aankopen van gronden heeft plaatsgevonden tot januari 2003. Vanwege het feit dat de grondinvesteringen uiteindelijk hoger bleken uit te vallen dan door de Raad van Bestuur van Volker Wessels (vooraf kennelijk) was goedgekeurd, stapte Volker Wessels medio 2003 uit het (voorlopige) samenwerkingsverband van de Grondbank, waarna de aan deze partij toegewezen gronden werden verdeeld over de overige private samenwerkingspartners.

Bij één van de private partijen van het samenwerkingsverband zijn naar aanleiding van een grondtransactie vragen gerezen omtrent de gang van zaken ten aanzien van deze en een aantal andere grondaankopen. Daarop besloten de private partijen een onafhankelijk onderzoek door externen te laten verrichten. De resultaten daarvan zijn gerapporteerd in mei 2006 ("Rapport inzake grondverwerving Meerstad mei 2006"). Aangezien het hier een uitgebreid rapport betreft met verklaringen van personen en gedetailleerde beschrijvingen van commerciële transacties leent dit rapport zich daarom niet voor publicatie. Het onderhavige verslag geeft het onderzoek op hoofdlijnen weer.

## **2 Opdrachtbeschrijving**

Naar aanleiding van bovenstaande is ons verzocht een inventariserend en evaluerend onderzoek te verrichten, gericht op beantwoording van de navolgende vragen ter zake van de grondverwerving in het gebied Meerstad:

- 1 Is de GEMM benadeeld?
- 2 Hebben de afzonderlijke partijen binnen de Grondbank elkaar benadeeld?
- 3 Hebben personen betrokken bij de Grondbank zich bevoordeeld of zijn zij bevoordeeld?
- 4 Hebben derden zich bevoordeeld of zijn zij bevoordeeld?

## **3 Verrichte werkzaamheden**

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn we uitgegaan van twee benaderings- en beoordelingswijzen.

A. De *commerciële benaderingswijze*, waarbij het geheel van transacties is geplaatst in het licht van de te bereiken doelen: in een relatief kort tijdsbestek verwerven van een grote hoeveelheid gronden binnen vooraf gestelde kaders en budgetten.

B. De *juridische benaderingswijze*, die voornamelijk is gericht op afwijkende patronen bij grondtransacties. Het gaat hier om het gericht inventariseren en evalueren van grondtransacties en op het identificeren van afwijkende grondverwervingen, waarbij niet eenvoudig door de Grondbank door tussenkomst van de makelaar/bemiddelaar direct van de oorspronkelijke eigenaar gronden zijn verkregen, maar een andere vennootschap als primaire koper en vervolgens weer als verkoper aan de Grondbank is opgetreden.

Gezien de aard van de vraagstelling heeft in dit onderzoek vooral het accent gelegen op de tweede benaderingswijze. Daardoor krijgen de afwijkende grondtransacties, die in het geheel van grondverwerving een beperkte rol spelen, de meeste aandacht. Wij merken hierbij op dat het onderzoek zich heeft toegespitst op de transacties ten aanzien van ca. 400 ha. grond van de in totaal ca. 1.200 ha. voor het gebied Meerstad verworven grond. Bij een deel van de transacties die de 400 ha. betreffen is aanleiding geweest voor nader onderzoek.

Door ons zijn onderzoeken verricht in de databestanden van diverse relevante open bronnen. Tevens zijn ons notulen van directievergaderingen van de Grondbank (i.o.) ter beschikking gesteld en in het onderzoek betrokken.

In het kader van het zogenaamde 'hoor' zijn gesprekken gevoerd met en interviews afgenomen van een ruim aantal direct en indirect betrokken personen. De (eerste) gesprekken hadden een oriënterend karakter en daarvan zijn beknopte verslagen gemaakt die niet ter goedkeuring en ondertekening aan de betrokkenen zijn voorgelegd. De vervolggesprekken zijn in interviewverslagen vastgelegd en deze zijn ter controle op mogelijke onjuistheden van feitelijke aard aan de betreffende personen voorgelegd. De aangegeven wijzigingen zijn vervolgens door ons verwerkt.

Tot slot is aan de direct betrokkenen het conceptrapport voor de private partijen (zonder conclusies) voorgelegd ter controle op feitelijke onjuistheden (wederhoor). Daarna is het definitieve rapport opgesteld, dat heeft gediend als basis voor het onderhavige verslag.

## **4 Grondverwerving**

### **4.1 Context**

Het verwerven van grond ten behoeve van gebiedsontwikkeling is in Nederland een complexe aangelegenheid. Wanneer in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling de eerste intenties tot het ontwikkelen van een gebied worden kenbaar gemaakt gaan vaak diverse partijen grondposities innemen om te profiteren van mogelijke toekomstige waardeverhogingen. Door versnippering van bezit en speculatie kan dat leiden tot grondprijsoptocht die de haalbaarheid van een kwalitatief goede gebiedsontwikkeling in gevaar brengt of zelfs onmogelijk maakt. Publieke en private partijen trachten in dat soort situaties anticiperend grond te verwerven door gebruik te maken van tussenpersonen. Dat zijn personen (makelaars/bemiddelaars) die veelal beschikken over een uitgebreid netwerk in de agrarische wereld en kennis van het boerenbedrijf. Omdat grondtransacties vaak te maken hebben met verplaatsing of ruil van agrarische bedrijven, beschikbaarheid van mest- en melkquota en de aanwezigheid van fiscale afspraken in verband met de bedrijfsvoering is een combinatie van deskundigheid van zowel het agrarisch bedrijf als grondverwerving noodzakelijk. Soms wordt aan die tussenpersonen gevraagd zelf een grondpositie in te nemen. In het geval van publieke partijen gebeurt dat soms omdat de financiële middelen ontbreken om tot verwerving over te gaan. Bij private partijen (veelal ontwikkelaars) is soms sprake van 'stallingsconstructies', omdat tempo is geboden en de budgetten die benodigd zijn voor de grondverwerving nog niet zijn vrijgegeven. Zo'n stallingsconstructie is dan in het leven geroepen om te voorkomen dat tussenhandel en 'free riders' zich een positie in het gebied verwerven. Dergelijke partijen hebben meestal geen lange termijn belang in het gebied: de tussenhandel is alleen geïnteresseerd in de waardeverhoging en free riders profiteren van de investeringen die door publieke en private partijen in het gebied worden gedaan. Het dilemma van zowel publieke als private partijen bij gebiedsontwikkeling is dat indien geen tussenpersonen worden ingeschakeld prijsopdrijving veelal niet valt te voorkomen, terwijl transparantie wenselijk is.

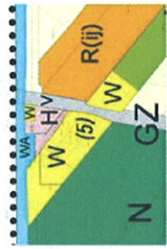
Bij gebiedsontwikkeling van de schaal van Meerstad is bijna altijd sprake van een publiek-private samenwerking die gestalte krijgt in een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij. De gronden die door of via de private partijen zijn verworven zijn ingebracht in een grondbank, die deze op zijn beurt één op één doorlevert aan de exploitatiemaatschappij (zonder marge en binnen het kader van tevoren gemaakte budgettaire afspraken). Voor de private partijen is het belang voornamelijk gelegen in de (toekomstige) ontwikkelpotentie van opstallen. Grond is dan slechts het middel om tot productie te komen.

### **4.2 Het proces**

Rond 1999/2000 werd het steeds duidelijker dat een uitbreiding van de stad Groningen oostwaarts zou gaan plaatsvinden. Diverse marktpartijen zijn vervolgens gronden aan gaan kopen. Begin 2001 werd door private partijen besloten tot de oprichting van een gezamenlijke grondbank (Grondbank Meerstad Groningen Beheer C.V., hierna de Grondbank), teneinde alle verworven en nog te verwerven gronden daarin onder te brengen.

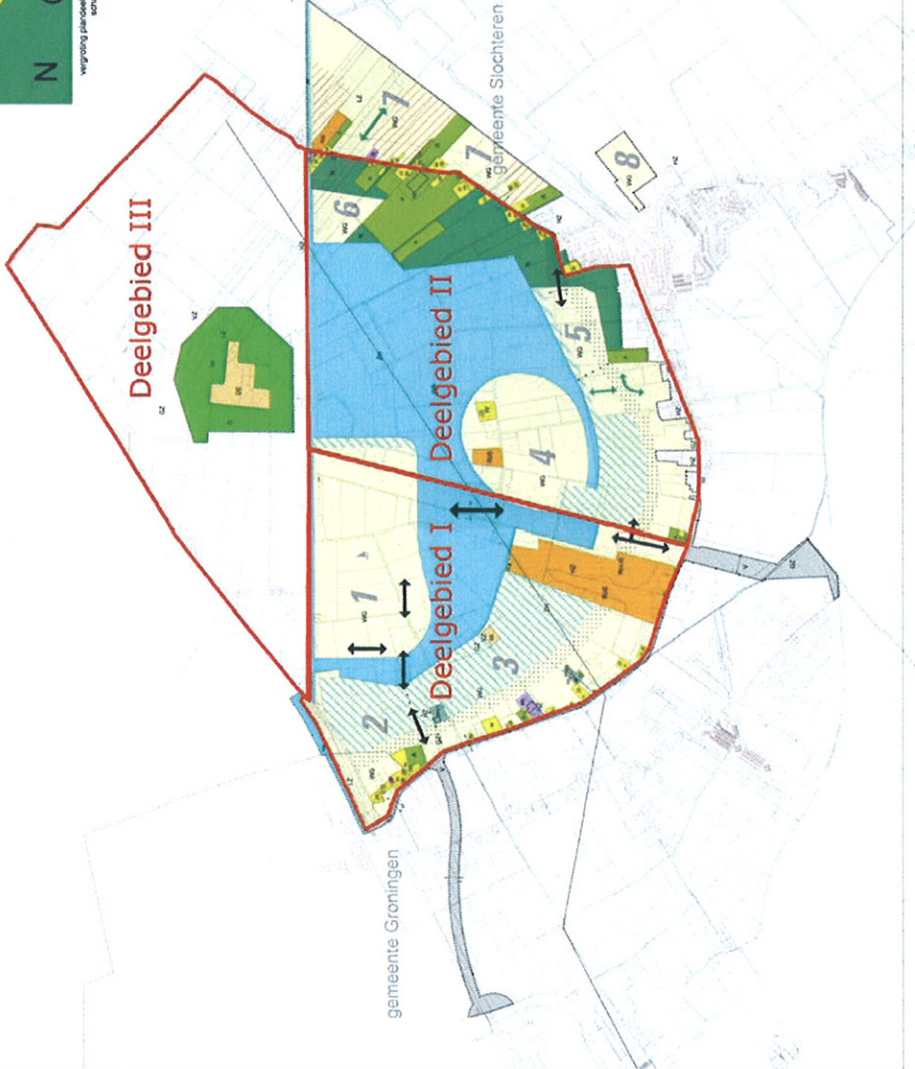
Medio 2000 werd AM door de gemeente Groningen uitgenodigd als tussenpersoon op te treden bij een verwerving in het grondgebied van de gemeente Groningen binnen het huidige project Meerstad. Deze transactie was voor AM aanleiding overige aansluitende stukken grond te gaan verwerven.

# Deelgebieden grondverwerving Meerstad



- dwaarsprofielen**
- WA: waterovergang naar oppervlaktewater
  - W: waterovergang naar oppervlaktewater
  - HV: waterovergang naar oppervlaktewater
  - W: waterovergang naar oppervlaktewater
  - R(ii): waterovergang naar oppervlaktewater
  - N: waterovergang naar oppervlaktewater
  - GZ: waterovergang naar oppervlaktewater

Bestemming	Verbinding
WO	Woningbouw
WOI	Woningbouw intensief
WU	Woningbouw laagbouw
WV	Woningbouw laagbouw
WZ	Woningbouw laagbouw
WZV	Woningbouw laagbouw
WZV1	Woningbouw laagbouw
WZV2	Woningbouw laagbouw
WZV3	Woningbouw laagbouw
WZV4	Woningbouw laagbouw
WZV5	Woningbouw laagbouw
WZV6	Woningbouw laagbouw
WZV7	Woningbouw laagbouw
WZV8	Woningbouw laagbouw
WZV9	Woningbouw laagbouw
WZV10	Woningbouw laagbouw
WZV11	Woningbouw laagbouw
WZV12	Woningbouw laagbouw
WZV13	Woningbouw laagbouw
WZV14	Woningbouw laagbouw
WZV15	Woningbouw laagbouw
WZV16	Woningbouw laagbouw
WZV17	Woningbouw laagbouw
WZV18	Woningbouw laagbouw
WZV19	Woningbouw laagbouw
WZV20	Woningbouw laagbouw
WZV21	Woningbouw laagbouw
WZV22	Woningbouw laagbouw
WZV23	Woningbouw laagbouw
WZV24	Woningbouw laagbouw
WZV25	Woningbouw laagbouw
WZV26	Woningbouw laagbouw
WZV27	Woningbouw laagbouw
WZV28	Woningbouw laagbouw
WZV29	Woningbouw laagbouw
WZV30	Woningbouw laagbouw
WZV31	Woningbouw laagbouw
WZV32	Woningbouw laagbouw
WZV33	Woningbouw laagbouw
WZV34	Woningbouw laagbouw
WZV35	Woningbouw laagbouw
WZV36	Woningbouw laagbouw
WZV37	Woningbouw laagbouw
WZV38	Woningbouw laagbouw
WZV39	Woningbouw laagbouw
WZV40	Woningbouw laagbouw
WZV41	Woningbouw laagbouw
WZV42	Woningbouw laagbouw
WZV43	Woningbouw laagbouw
WZV44	Woningbouw laagbouw
WZV45	Woningbouw laagbouw
WZV46	Woningbouw laagbouw
WZV47	Woningbouw laagbouw
WZV48	Woningbouw laagbouw
WZV49	Woningbouw laagbouw
WZV50	Woningbouw laagbouw



**Grontmij**  
Grontmij Nederland B.V.  
Postbus 1000  
3720 BA Utrecht  
T: +31 (0)30 232 1234  
E: info@grontmij.nl  
www.grontmij.nl

Bij de aanvang van 'Meerstad' werd AM gezien als 'kartrekker'. SFB, het latere BPF Bouwinvest, is vervolgens benaderd om mee te doen. De insteek van beide ondernemingen was zoveel mogelijk gronden zelf te verwerven. Nadat Heijmans, Koop en Volker Wessels ook actief bleken te zijn, is de samenwerking ontstaan die resulteerde in de oprichting van de Grondbank. Later, nadat ook het gebied boven het Slochterdiep (het latere deelgebied III, zie gebiedskaart) werd betrokken, is Volker Wessels vanwege budgettaire redenen uitgestapt en is het betreffende areaal grond aan de overige private participanten in de Grondbank overgedragen.

Medio 2000 werd door de betrokken private samenwerkingspartijen aan een makelaar/bemiddelaar tegen vergoeding (courtage) van  $f$  1,- (later € 0,50) per vierkante meter mondeling de opdracht verleend voor de verwerving van gronden ten behoeve van het project Meerstad. Deze makelaar/bemiddelaar bleek reeds actief te zijn in het gebied. De eerste verwerving door AM met tussenkomst van deze makelaar/bemiddelaar was in maart 2001.

De aansturing van de verwerving van gronden werd door de private samenwerkingspartners gedelegeerd aan twee leden van de latere directie van de Grondbank, te weten de vertegenwoordigers van Amstelland (het latere AM) en Heijmans. Dit hield in dat zij het primaire aanspreekpunt waren voor de ingeschakelde makelaar/bemiddelaar en met hem overleg voerden. De besluitvorming bleef voorbehouden aan de totale directie van de Grondbank, waarvan de afzonderlijke leden dan ook iedere transactie in formele zin hebben geaccordeerd.

Voordat de Grondbank door de private partijen was opgericht werd Koop vertegenwoordigd door een adviseur die later ook de directie van de Grondbank is gaan adviseren. In die functie onderhield ook hij nauwe contacten met de makelaar/bemiddelaar. Bepaalde voorstellen tot verwerving van grond van de zijde van de makelaar/bemiddelaar werden door hem ondersteund. Toen de Grondbank daadwerkelijk was opgericht werd Koop door een ander vertegenwoordigd in de directie van de Grondbank en werd de adviseur van Koop adviseur van de directie van de Grondbank. Deze adviseur was vanaf begin 2001 betrokken bij het project Meerstad en was samen met de aangetrokken makelaar/bemiddelaar bestuurder van een beheersmaatschappij waar het beheer van de verworven gronden tijdelijk werd ondergebracht. In de directievergadering van de Grondbank van 28 februari 2003 is besloten de bestaande beheersovereenkomst aan te vullen met het beheer van opstallen.

Uit ons onderzoek is gebleken dat er sprake is geweest van een getrapte driedelige mondeling overeengekomen opdracht aan de makelaar/bemiddelaar:

- 1 het als makelaar optreden ten behoeve van grondverwerving door (participanten in) de Grondbank tegen een vergoeding/courtage van  $f$  1,-/m<sup>2</sup> (later € 0,50);
- 2 het desgevraagd tijdelijk 'stallen' van gronden in een aan de makelaar/bemiddelaar gelieerde vennootschap tegen een rendementsvergoeding;
- 3 het desgevraagd doen van voorinvesteringen of wel het innemen van een zelfstandige grondpositie door een aan hem gelieerde vennootschap.

In onderstaande paragrafen wordt op deze drie bestanddelen van de opdracht nader ingegaan.



### **4.3 Het als makelaar optreden ten behoeve van grondverwerving**

Aan de grondverwervingwerkzaamheden ten behoeve van de Grondbank en daarmee aan het optreden van de aangetrokken makelaar/bemiddelaar liggen "historische afspraken" ten grondslag. Veel private en publieke partijen hebben ten aanzien van grondverwerving met deze makelaar/bemiddelaar in het verleden gewerkt volgens dezelfde condities: een courtage van  $f$  1,- per  $m^2$ .

De functie van de makelaar/bemiddelaar werd enerzijds betiteld als 'aankoper', zijnde de persoon die namens en voor rekening en risico van de Grondbank de onderhandelingen voerde en de grondverwervingen realiseerde. Anderzijds werd de functie aangeduid als die van 'bemiddelaar'. Uit diverse ter beschikking gestelde stukken en uit diverse verklaringen moet worden afgeleid dat de private partijen c.q. de directie van de Grondbank algemeen van mening waren/was dat de betrokkenheid van de makelaar/bemiddelaar liep via diens makelaardij. Ook in de notulen van de directie van de Grondbank werd in die zin verslag gedaan.

De makelaar/bemiddelaar bevestigt dit (impliciet) in een brief d.d. 22 april 2005 aan de directie van de Grondbank in antwoord op diverse vragen. Tot 2004 werd de correspondentie gevoerd op briefpapier van de makelaardij. Ook uit een vonnis van de civiele kamer van de rechtbank Den Bosch blijkt dat de makelaar/bemiddelaar in die betreffende en aan het project Meerstad gerelateerde procedure zelf kenbaar heeft gemaakt bij die grondtransactie als makelaar te zijn opgetreden.

Geen van de betrokkenen had kennelijk eerder in ogenschouw genomen onder welke noemer de makelaar/bemiddelaar opereerde: die van makelaar, bemiddelaar, aankoper/tussenpersoon en welke eventuele consequenties iedere afzonderlijk rol zou kunnen hebben. Door ons is vastgesteld dat hij zich in ieder geval ook in schriftelijke uitlatingen als 'makelaar' jegens de Grondbank heeft geprofileerd. Omtrent het wel of niet optreden als makelaar verklaarde hij zelf dat hij nimmer de eed als makelaar had afgelegd, omdat hij volgens de regels van de beroepsorganisatie bepaalde handelingen, zoals het nemen van risico en het doen van voorinvestering, niet meer zou mogen verrichten.

### **4.4 Het tijdelijk 'stallen' van gronden tegen een rendementsvergoeding**

Met de makelaar/bemiddelaar zou door of namens de directie van de Grondbank zijn overeengekomen dat in deelgebied III (het gebied boven het Slochterdiep) percelen grond tijdelijk in een aan hem gelieerde vennootschap 'gestald' zouden kunnen worden tegen een rendementsvergoeding. De redenen voor het 'stallen' van gronden waren het niet voldoende beschikbaar zijn van budgetten bij de Grondbank en de onzekerheid over de status van gebied III.

In de deelgebieden I en II mocht hij uitsluitend als aankoper optreden. Slechts op uitdrukkelijk verzoek van de Grondbank kon hij tegen rendementsvergoeding 'stallingruimte' bieden. Partijen waren het er kennelijk over eens dat de rendementsvergoeding, die diende ter compensatie van de daarmee gepaard gaande financieringslasten, boven de vaste courtage ad  $f$  1,-/ $m^2$  in rekening gebracht kon worden. Uit welke componenten de rendementsvergoeding bestond was niet vastgelegd.

#### **4.5 Het innemen van een zelfstandige grondpositie**

Het desgevraagd doen van voorinvesteringen of wel het zelfstandig (in)direct innemen van grondposities door aan makelaar/bemiddelaar gelieerde vennootschappen, werd door de overige betrokkenen vertaald als de bevoegdheid tot het op eigen initiatief zelfstandig met een aan hem gelieerde vennootschap innemen van grondposities in deelgebied III, zolang daarvoor door hem vooraf toestemming was gevraagd en/of daarvan vooraf melding was gemaakt. Volgens de beide vertegenwoordigers van de directie van de Grondbank die de primaire contacten onderhielden, zou dit in alle hen bekende gevallen in deelgebied III zijn geschied. Hiervan zijn door ons overigens geen schriftelijke vastleggingen aangetroffen. Dit laatste zou zijn ingegeven doordat de Grondbank vooral, zoals ons is verklaard, een 'club van doeners' was. Dit argument werd ons ook aangereikt als verklaring voor de beknoptheid van de notulen van de directievergadering van de Grondbank. Overigens blijkt uit die verslagen dat de betreffende grondtransacties wel in de directievergaderingen van de Grondbank zijn besproken. In de gevallen dat de makelaar/bemiddelaar zelfstandig grondposities innam, zou er binnen de Grondbank op dat moment nog geen definitieve besluitvorming hebben plaatsgevonden over het wel of niet innemen van een eigen grondpositie. Indien de Grondbank in die gevallen alsnog zou besluiten tot afname van de betreffende percelen grond zou deze daarvoor de 'gebiedsgemiddelde' prijs betalen.

Zoals hiervoor is aangegeven bestond met betrekking tot de mogelijkheid van het zelfstandig (in)direct door de makelaar/bemiddelaar innemen van grondposities tussen partijen overeenstemming voor wat betreft deelgebied III. Met betrekking tot deelgebied I en II wijkt het standpunt van de makelaar/bemiddelaar af van die van de private partijen in de Grondbank.

#### **5 Afwijkende grondverwervingen**

Zoals hiervoor is vermeld, hebben onze werkzaamheden zich meer specifiek toegepast op afwijkende patronen bij de diverse grondtransacties. Het gaat hier om het gericht inventariseren en evalueren van grondtransacties en vervolgens om het toegepast onderzoeken van de afwijkende verwervingen, waarbij percelen grond niet eenvoudig door de Grondbank door tussenkomst van makelaar/bemiddelaar van de oorspronkelijke eigenaar zijn verkregen.

Meer in het bijzonder gaat het hier om grondtransacties waarbij door vennootschappen op eigen titel en voor eigen rekening en risico grondposities zijn verworven, welke vervolgens zijn verkocht aan de Grondbank en/of anderen, waardoor deze 'derden' een positie hebben kunnen innemen in het exploitatiegebied. De vennootschappen zijn aan de makelaar/bemiddelaar gelieerd of bij hem bekend. Overigens zijn met (enkele van) deze (samengestelde) transacties gelijktijdig meer grondtransacties verricht en betreft één grondtransactie veelal meer percelen grond. In enkele gevallen is er (tevens) sprake van een ruiltransactie.

Deze transacties zijn door ons als afwijkend betiteld vanwege de navolgende redenen:

- De betreffende vennootschap was gedurende een korte periode (tussen)eigenaar;
- De verkoopprijs bij doorverkoop was substantieel hoger dan de (althans in de betreffende overeenkomsten en/of akten veelal kort tevoren) overeengekomen aankoopprijs;

- Bepalingen ten aanzien van zogenaamde nakomende verplichtingen, zoals nabetalings, voortgezet gebruik e.d. waren bij verkoop (soms aanmerkelijk) anders dan bij de aankoop was bepaald;
- De bestemming van grond in de transactie (verkoop/levering) tussen de zogenaamde 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> hand week af van de (veelal kort daarop volgende) transactie tussen de 2<sup>e</sup> en de 3<sup>e</sup> hand. Een (notarieel) opgegeven agrarische bestemming werd dan gewijzigd in woningbouw;
- Bij de akten van levering werd veelal gebruik gemaakt van dezelfde notarissen;
- Voor een verkennend bodemonderzoek werd gebruik gemaakt van een aan de makelaar/bemiddelaar gelieerde vennootschap;
- In enkele gevallen is door de betreffende vennootschappen niet doorverkocht aan (een deelnemer van de) Grondbank.

In onderstaande wordt een aantal van de waargenomen verschijnselen nader toegelicht.

### **5.1 Verschillen in na te komen verplichtingen**

In de notariële aktes van levering, alsmede in een aantal onderhandse koop/koopovereenkomsten tussen vennootschappen en deelnemers aan de Grondbank zijn diverse verplichtingen opgenomen die in veel gevallen niet terugkomen in de notariële aktes met betrekking tot de oorspronkelijke aankoop van de boer (1<sup>e</sup> hand). Zo wordt in de doorverkoop aan (deelnemers in) de Grondbank een zogenaamde nabetalingsverplichting opgenomen, indien voor een bepaalde datum een onherroepelijke bestemmingsplanwijziging tot stand komt. De nabetaling diende volgens de makelaar/bemiddelaar als compensatie voor de 1<sup>e</sup> hand, omdat de Grondbank niet meer wilde betalen dan f 12,50/m<sup>2</sup> (€ 5,67/m<sup>2</sup>).

### **5.2 Verandering in gebruik grond**

Ten aanzien van een aantal transacties waarbij een vennootschap tussen de Grondbank en de oorspronkelijke eigenaar tijdelijk 'tusseneigenaar' is geweest, wijzigde in de respectievelijke koop/koopovereenkomsten en/of de respectievelijke akten van levering de opgegeven bestemming van de betreffende percelen grond van 'agrarisch' naar 'woningbouw en/of bedrijventerrein'. Ons is de suggestie gedaan dat dit in verband zou staan met de fiscale voorziening met betrekking tot de herinvesteringsreserve. Toetsend aan de voor de herinvesteringsreserve geldende criteria, achten wij deze suggestie weinig steekhoudend.

### **5.3 Bodemonderzoek**

In de diverse door ons onderzochte notariële aktes van levering wordt vermeld dat door een vennootschap een verkennend bodemonderzoek is of zal worden verricht. Dit betreft een aan de makelaar/bemiddelaar gelieerde vennootschap. De verklaring die daarvoor is gegeven is dat bodemonderzoekbureaus veelal in handen zijn van bouwbedrijven en daardoor informatielekken ontstaan die 'free riders' in het gebied kunnen introduceren.

#### **5.4 Het door derden innemen van een positie in het exploitatiegebied**

In het gebied boven het Slochterdiep (deelgebied III) zijn diverse percelen grond doorverkocht aan derden, niet zijnde deelnemers aan de Grondbank. Het betreft hier: WCN, Amvest en Stichting Nijestee. Omdat de op deze wijze verworven posities in het exploitatiegebied liggen zijn door de Grondbank met deze partijen vervolgens overeenkomsten gesloten. Omdat ons niet duidelijk was waarom niet direct doorverkocht is aan (deelnemers van) de Grondbank hebben wij deze grondtransacties eveneens aangemerkt als zijnde afwijkend. Uit het door ons verrichte onderzoek blijkt in deze gevallen gezocht te zijn naar partijen die keurig zouden doorleveren naar de Grondbank.

#### **5.5 Analyse afwijkende grondtransacties**

In onderstaande paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal door ons als afwijkend betitelde grondtransacties, waarbij door aan makelaar/bemiddelaar gelieerde of bij hem bekende vennootschappen posities zijn verworven en vervolgens zijn doorverkocht aan (partijen van) de Grondbank en/of derden. Het gaat daarbij in totaal om negen transacties.

Vrijwel alle transacties betreffen percelen in deelgebied III, maar een enkele valt daarbuiten. Tot en met de eerste helft van 2001 bestond in de markt onzekerheid of hier ontwikkelingen zouden gaan plaatsvinden. De makelaar/bemiddelaar maakte al wel principe afspraken met verschillende boeren die wilden verkopen. Via aan hem gelieerde of bij hem bekende vennootschappen werd tot transactie overgegaan. In hoeverre het risico goed overzienbaar was op het moment van transactie is achteraf gemakkelijk te beredeneren, maar geenszins evident.

De door ons verrichte gedetailleerde analyse levert de conclusie dat door de transacties een bruto resultaat is verkregen van ca 8,3 miljoen euro exclusief en ca 11,7 miljoen euro inclusief nabetalingsverplichtingen. Daarbij merken wij op dat percelen die werden verhandeld bij twee van de negen onderzochte transacties ten tijde van het afsluiten van ons onderzoek nog gedeeltelijk in eigendom waren van een aan de makelaar/bemiddelaar gelieerde of bij hem bekende vennootschap en gedeeltelijk zijn doorverkocht aan particulieren. Kennelijk bestond ten tijde van afsluiting van het onderzoek noch bij de makelaar/bemiddelaar, noch bij de Grondbank/GEMM het voornemen de nog aan die vennootschap toebehorende percelen grond aan de Grondbank/GEMM over te dragen c.q. af te nemen. Verder verdient het vermelding dat de resultaten brutoresultaten betreffen. Volgens de makelaar/bemiddelaar dient rekening gehouden te worden met allerlei kosten en betalingen ter afkoop van (onder andere) erfpachtverplichtingen, waardoor het nettoresultaat gemiddeld zou uitkomen op circa 30% van de genoemde bedragen. Aangezien wij zonder toestemming van direct belanghebbenden (die toestemming werd geweigerd) geen informatie van de Pachtkamer kregen valt deze bewering niet te verifiëren. De genoemde bruto resultaten moeten worden afgezet tegen het totale investeringsvolume van circa € 150-160 miljoen.

Het schema is bij de meeste transacties hetzelfde: in de transportaktes tussen de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> hand is vaak een nabetalingsverplichting opgenomen na onherroepelijke wijziging van het bestemmingsplan. De vastgelegde bestemming van de grond is in de akte zonder verklaarbare reden gewijzigd van 'agrarisch' naar 'woningbouw' en vervolgens vindt één op één levering aan de Grondbank plaats. Soms is er een ruilverkaveling of een boerderij met toebehoren die deel uitmaakt van de transactie. Soms betreft het een ruiltransactie die zelfs (ver) buiten het plangebied ligt.

## **6 Samenvattende bevindingen**

Zoals eerder aangegeven is door ons uitgegaan van twee benaderingswijzen, te weten:

- A. De commerciële benaderingswijze
- B. De juridische benaderingswijze

De uit deze benaderingswijzen voortvloeiende samenvattende bevindingen worden in onderstaande nader toegelicht.

### **6.1 Commerciële benaderingswijze**

Voor wat betreft de benadering op basis van commerciële aspecten zijn wij het navolgende van mening:

- 1 Binnen een relatief kort tijdsbestek is een grote prestatie geleverd door in een hoog tempo de benodigde gronden te verwerven;
- 2 Het door de participanten van de Grondbank (i.o.) vooraf geformuleerde en gestelde doel is behaald, zowel ten aanzien van het totaal aantal hectares als de (strategische) ligging daarvan;
- 3 De gronden zijn verworven binnen de (ter beschikking) gestelde budgetten, zowel ten aanzien van het totaal als ten aanzien van de zogenaamde gebiedsgemiddelde prijs per vierkante meter;
- 4 Er is een goede uitgangssituatie gecreëerd voor succesvolle ontwikkeling van het gebied Meerstad.

Wij menen dat de wijze en snelheid van handelen van de makelaar/bemiddelaar hieraan in belangrijke mate heeft bijgedragen. Op deze wijze kon, onder de huidige marktomstandigheden, tijdens het proces van verwerving een stijging van grondprijzen worden beheerst, alsmede het binnenkomen van partijen waarvan verwacht mocht worden dat ze weinig of geen bereidheid zouden tonen om met de partijen in de Grondbank samen te werken, beperkt blijven.

### **6.2 Juridische benaderingswijze**

De juridische benaderingswijze ziet op beantwoording van de onderzoeksvragen zoals deze in hoofdstuk 2 zijn geformuleerd ten aanzien van de grondverwerving voor Meerstad:

- 1 Is de GEMM benadeeld?
- 2 Hebben de afzonderlijke partijen binnen de Grondbank elkaar benadeeld?
- 3 Hebben personen betrokken bij de Grondbank zich bevoordeeld of zijn zij bevoordeeld?
- 4 Hebben derden zich bevoordeeld of zijn zij bevoordeeld?

Uit ons onderzoek zijn de navolgende conclusies te trekken:

Ad 1. Ons is niet kunnen blijken dat de GEMM is benadeeld. De verworven gronden zijn binnen de gemaakte afspraken ingebracht ten behoeve van de ontwikkeling van het plangebied Meerstad.

Ad 2. Ons is niet kunnen blijken dat partijen binnen de Grondbank elkaar hebben benadeeld. De contacten met de makelaar/bemiddelaar waren vanuit de directie opgedragen aan de vertegenwoordigers van AM en Heijmans. Van de veronderstelling dat zij de door hen vertegenwoordigde bouwondernemingen in een bevoorrechte positie hebben gebracht is ons niets gebleken.

Ad 3. Ons is niet kunnen blijken dat partijen binnen de Grondbank, zowel rechtspersonen als natuurlijke personen, zich hebben c.q. zijn bevoordeeld. De directievertegenwoordigers van de Grondbank die rechtstreeks verantwoordelijk waren voor de aansturing van de makelaar/bemiddelaar hebben ons schriftelijk verklaard in het noodzakelijke geval bereid te zijn onder geheimhouding hun (zakelijke en privé) financiële administratie aan ons ter beschikking te stellen. Omdat de onderzoeksbevindingen daartoe geen aanleiding gaven hebben we uit hoofde van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Ad 4. De vraag of derden, in de zin van rechtspersonen en natuurlijke personen, niet deelsluitmakend van de (directie van) de Grondbank zich hebben c.q. zijn bevoordeeld, beantwoorden wij vooralsnog in positieve zin. Dit geldt ten aanzien van plangebied III en de rol van de 'tussenhandel'. Onder dit laatste wordt verstaan:

- A. Vennootschappen die als 2<sup>e</sup> hand gronden kopen en vervolgens binnen een relatief korte periode verkopen aan (een partij) van de Grondbank of een derde;
- B. Daarbij tussentijds in de koop/verkoopovereenkomsten en de akten van levering de opgegeven bestemming van de gronden wijzigen en
- C. Op deze wijze substantiële brutowinsten realiseren.

Met de makelaar/bemiddelaar zijn voorafgaand aan zijn werkzaamheden ten behoeve van de Grondbank afspraken gemaakt, maar deze zijn niet schriftelijk vastgelegd. Door in de kennelijk gemaakte afspraken te spreken van 'maximaal gebiedsgemiddelde prijs' is er geen sprake van voldoende helderheid en zekerheid wat daaronder verstaan diende te worden en of (aldus) de belangen van de opdrachtgever (de Grondbank) in voldoende mate werden gediend.

Aan de zijde van de (directie van de) Grondbank waren de vertegenwoordigers van AM en Heijmans belast met het voeren van overleg en het maken van afspraken (aansturen) met de makelaar/bemiddelaar. Daartoe is aan hen geen afzonderlijk schriftelijk mandaat verleend, zodat steeds voorafgaande toestemming c.q. instemming van de gehele directie vereist was. Wij menen dat terugkoppeling (informerend en/of ter goedkeuring voorleggen) van voorgenomen beslissingen aan de overige directieleden binnen de Grondbank niet optimaal was.

Hiertegenover staat de genoemde 'doenershouding' van de leden van de directie van de Grondbank, ten gevolge waarvan ons inziens bij hen geen sprake is geweest van een kritische en controlerende houding.

Tenslotte merken wij op dat ten aanzien van bovenstaande bedacht dient te worden dat gezien de aard van de vraagstelling in dit onderzoek het accent vooral gelegen heeft op de juridische benaderingswijze. Daardoor krijgen de afwijkende grondtransacties, die in het geheel van grondverwerving een beperkte rol spelen, de meeste aandacht. Deze transacties dienen te worden gezien in het licht van de totale hoeveelheid verworven grond van ca. 1.200 hectare.