Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad (2007-2010)

Evaluatie van methoden, kosten en prestaties in ILG-kader



LEI
WAGENINGEN UR

Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad (2007-2010)

Evaluatie van methoden, kosten en prestaties in ILG-kader

Dr.ir. Huib Silvis
Ing. Raymond Schrijver Alterra Wageningen UR
Ir. Piet Rijk
Dr. Aris Gaaff

LEI-nota 13-011
Januari 2013
Projectcode 2275000583
LEI Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad (2007-2010); Evaluatie van methoden, kosten en prestaties in ILG-kader

Silvis, H.J., R.A.M. Schrijver, P.J. Rijk en A. Gaaff

LEI-nota 13-011
28 p., fig., tab., bijl.

Project BO-11-014-018, 'HD3473 Verwerving en inrichting van EHS en RODS'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EZ-programma Beleidsondersteunend Onderzoek; Thema: Groen Nederland; Cluster: Natuur en Regio.

Deze publicatie is beschikbaar op www.wageningenUR.nl/lei

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2013
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

Woord vooraf **6**

Samenvatting **7**

1 Inleiding **8**

2 Kaders voor verwerving en inrichting **9**
2.1 Inleiding 9
2.2 ILG-bestuursovereenkomsten 9
2.3 Handelingskader Grond 10

3 Kosten van verwerving en inrichting **12**
3.1 Arealen en kosten van verwerving 12
3.2 Kostenvergelijking EHS 13
3.3 Kostenvergelijking RodS 15

4 Kosten van verwerving per provincie **17**
4.1 Groningen 17
4.2 Friesland 17
4.3 Drenthe 17
4.4 Overijssel 18
4.5 Gelderland 18
4.6 Flevoland 18
4.7 Utrecht 19
4.8 Noord-Holland 19
4.9 Zuid-Holland 20
4.10 Zeeland 21
4.11 Noord-Brabant 21
4.12 Limburg 21

5 Aanbevelingen voor monitoring en evaluatie **22**

Literatuur **23**

Bijlagen
1 Grondverwerving en inrichting door DLG 24
2 Verantwoording 26

Woord vooraf

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is in 2007 gestart met als doel het beleid voor het landelijk gebied slagvaardiger uit te voeren. In deze meer decentrale aanpak kregen de provincies een duidelijke regierol. Inmiddels is door het vorige kabinet gekozen voor een volledige decentralisatie van het natuurbeleid, en wordt de ILG-periode tussentijds beëindigd. Een onderdeel van de afronding van het ILG betreft de afrekening door het Rijk met de twaalf provincies over de ILG-periode 2007-2010. In het bestuursakkoord Natuur is afgesproken dat het ILG afgerekend wordt volgens de methodiek van daadwerkelijk geleverde prestaties tegen een reëel normkostenniveau. Het budget gaat hierbij uit van de werkelijke bestedingen.

In de 4e rapportage van het Comité van Toezicht ILG, dat per provincie de ILG-prestaties en uitgaven zichtbaar maakt, lijken zich grote provinciale verschillen voor te doen in gerealiseerde uitgaven. Dit geldt onder andere voor de grondprijzen en inrichtingskosten van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Recreatie om de Stad (RodS). De Tweede Kamer heeft hiervoor de aandacht gevraagd van de staatssecretaris. Er is een motie aangenomen waarin decharge is verleend voor het jaarverslag 2011 van het ministerie van EL&I onder de voorwaarden dat 'vóór de begrotingsbehandeling een separate, volledige en adequate rapportage over ILG 2007-2011 komt met een volledig overzicht van afspraken conform de overzichtsconstructie ILG inclusief prestaties en bereikte resultaten zowel kwalitatief als kwantitatief'. De staatssecretaris heeft toegezegd hierbij de eventuele verschillen in gerealiseerde verwervingskosten te betrekken.

Om aan de vraag van de Tweede Kamer te voldoen heeft het ministerie van EZ, in samenwerking met de provincies, verschillende sporen ingezet:

1. *Kostprijsanalyse (rapport LEI/Alterra)*
   de voorliggende rapportage gaat in op het verzoek van het ministerie van EZ aan Wageningen UR om een kostprijsanalyse uit te voeren voor de grondverwerving en inrichting van de EHS en RodS;
2. *ILG-voortgangsrapportage op basis van PEIL 2011-gegevens*
   het ministerie heeft de provincies, met medewerking van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Dienst Regelingen (DR) gevraagd kwantitatieve prestatiegegevens over de jaren 2007-2011 aan te leveren;
3. *Zesde rapportage Comité van Toezicht*
   het Comité is gevraagd inzicht te geven in de gerealiseerde ILG-prestaties in relatie tot de bestedingen;
4. *Kwalitatieve evaluatie (rapport Alterra)*
   Alterra is gevraagd een kwalitatieve evaluatie van het ILG uit te voeren.

Over onderdeel 2 tot en met 4 wordt afzonderlijk gerapporteerd.

Ir. L.C. van Staalduinen
Algemeen Directeur LEI Wageningen UR

Samenvatting

- In het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) hebben de provincies in de periode 2007-2010 grond verworven en ingericht voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de Recreatie om de Stad (RodS). Dit rapport beschrijft hoe ze dit hebben gedaan en beoordeelt de gerealiseerde uitgaven op marktconformiteit. Het gaat hierbij om verwervingskosten en inrichtingskosten per hectare, waarbij op hoofdlijnen inzicht wordt gegeven in de verschillen tussen de provincies.
- Het oordeel over de kosten en prestaties is gebaseerd op gegevens die aangeleverd zijn door DLG (Dienst Landelijk Gebied), die uitvoerder is van de gemaakte afspraken tussen Rijk en provincies om de doelstelling voor EHS en RodS te realiseren. De keuze om de DLG-administratie te benutten, is ingegeven doordat hier een substantiële, goed toegankelijke en snel benaderbare bron van informatie ligt over de transacties in de periode 2007-2010. Met de DLG-activiteiten is gemiddeld ongeveer 80% van de totale ILG-uitgaven voor de EHS en RodS inzichtelijk geworden.
- Voor het onderdeel verwerving is nagegaan in hoeverre de uitgevoerde grondtransacties marktconform zijn geweest. De feitelijke grondverwerving is voor BBL (Bureau Beheer Landbouwgronden) uitgevoerd door DLG, waarbij het uitgangspunt van het ILG was dat de grondmarkt niet verstoord moet worden door de aankopen van DLG. Voor Nederland als geheel en over de vier jaren 2007 tot en met 2010 gerekend, lijkt dit inderdaad niet het geval te zijn geweest. De gemiddelde kosten voor akkerbouw- en grasland aangekocht voor de EHS liggen namelijk 2,5% boven de marktprijs. Gelet op de grote verschillen binnen de regionale grondmarkt mag dat, in zijn totaliteit, marktconform genoemd worden.
- De genoemde 2,5% is een gewogen gemiddelde; tussen de verschillende jaren en de twaalf provincies doen zich verschillen voor. In het eerste jaar (2007) lagen de nettokosten 9% onder de markt, in het laatste jaar (2010) 10% erboven. Hiervoor is geen algemene verklaring gevonden; wel zijn veelal per provincie specifieke verklaringen aanwijsbaar. Zo zijn voor enkele provincies in 2010 relatief grote arealen verworven in gebieden met een hoge grondprijs.
- De gemiddelde kosten van de verwerving voor RodS liggen in het algemeen beneden de in dit onderzoek gehanteerde norm van 25% van de prijs van rode bestemmingen. De norm is ontleend aan de daadwerkelijk gerealiseerde grondtransacties voor recreatieve bestemmingen (per provincie). Er zijn enkele uitschieters, die verklaard kunnen worden door de aankoop van gronden op speciale locaties, bijvoorbeeld in de Haarlemmermeer.
- De kosten van de inrichting zijn moeilijk te beoordelen. Dit komt vooral omdat de projecten doorgaans een groot aantal jaren duren en dus langer dan de onderzoeksperiode (ILG 2007-2010) van dit onderzoek. Desondanks kan geconstateerd worden dat de markconformiteit van de kosten geborgd is in het werkproces; DLG werkt hiermee in opdracht van met name provincies volgens protocol. Om te beoordelen of de gerealiseerde inrichtingskosten passen binnen de genormeerde kostprijzen in de onderzoeksperiode, is een referentie nodig. Het normkader hiervoor, opgenomen in de Bestuursovereenkomsten, is dan een voor de hand liggend uitgangspunt. Voor een goed vergelijk zijn ze echter gedateerd (2006). De gerealiseerde inrichtingskosten per hectare zijn wel berekend, en bedragen gemiddeld 19.000 euro per hectare[1].

[1] Voor de inrichting van de EHS zijn de kosten van ILG-modules beschouwd die volledig binnen de kader van de ILG-verantwoordelijkheid zijn uitgevoerd.

1 Inleiding

De centrale vraagstelling van dit rapport luidt als volgt:

> *Is in de periode 2007-2010 voor de EHS en RodS grond verworven en ingericht tegen een reëel kostenniveau? En staan de (onderzochte) uitgaven in aanvaardbare verhouding tot de gerealiseerde verplichtingen en prestaties?*

In antwoord hierop beschrijft dit rapport hoe provincies grond hebben verworven en ingericht voor het realiseren van EHS en RodS. De gerealiseerde uitgaven worden beoordeeld op marktconformiteit. Het gaat hierbij om verwervingskosten en inrichtingskosten per hectare, waarbij op hoofdlijnen inzicht wordt gegeven in de verschillen tussen de provincies.

Voor dit rapport was de korte tijdsduur waarin het onderzoek moest plaatsvinden (circa 2 maanden), een belangrijke beperking. Die beperking is van invloed geweest op de gekozen informatiebronnen en op de onderzoeksmethode. Bijlage 2 geeft een verantwoording van de gepresenteerde data en onderzoeksmethode.

Het volgende hoofdstuk schetst de kaders van de grondverwerving en inrichting. Vervolgens presenteert hoofdstuk 3 de algemene bevindingen van het onderzoek, waarna hoofdstuk 4 nader ingaat op de resultaten per provincie. Hoofdstuk 5 sluit het rapport af met enkele aanbevelingen.

2 Kaders voor verwerving en inrichting

2.1 Inleiding

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) trad op 1 januari 2007 in werking met als doel het landelijk gebied op een meer efficiënte, doorzichtige en integrale manier in te richten. De doelen van het ILG staan beschreven in de Agenda Vitaal Platteland en zijn geprogrammeerd in het Rijksmeerjarenprogramma (MJP-2). Het gaat hierbij om doelen op het gebied van natuur, landbouw, recreatie, reconstructie en landinrichting. Het ILG komt voort uit de bestuurlijke wens van provincies om 'een op de behoeften van de uitvoeringspraktijk afgestemde verdeling van de middelen over de onderscheiden subsidieregelingen te kunnen realiseren' (bron: Memorie van Toelichting Wet Inrichting Landelijk Gebied, Tweede Kamerstuk 30509, vergaderjaar 2005-2006).

2.2 ILG-bestuursovereenkomsten

Eind 2006 heeft de toenmalige minister van LNV met de provincies afzonderlijk convenanten (ILG-bestuursovereenkomsten) afgesloten over de te leveren prestaties in het landelijk gebied voor de periode 2007-2013. In tabellen 2.1 en 2.2 zijn de relevante doelen en bijbehorende normbedragen voor de rijksbijdrage vermeld.

Tabel 2.1 **Doelen (ha) en doelbedragen uit de ILG-bestuursovereenkomsten ten aanzien van EHS (verwerving en inrichting)**

Provincie	EHS verwerving		EHS inrichting	
	doel (ha) a)	normbedrag (euro/ha) a)	doel (ha)	normbedrag (euro/ha) a,b)
Groningen	913	22.995	1.784	10.202
Friesland	2.250	22.365	3.409	10.513
Drenthe	1.638	20.790	2.948	10.723
Overijssel	3.398	30.240	3.914	10.462
Gelderland	1.052	35.595	3.531	10.940
Flevoland	1.172	42.840	571	12.137
Utrecht	1.494	40.005	1.932	10.129
Noord-Holland	1.458	29.925	1.812	10.486
Zuid-Holland	1.726	37.800	3.432	15.632
Zeeland	792	32.130	1.056	11.004
Noord-Brabant	2.853	40.950	4.092	9.814
Limburg	1.988	35.595	2.435	14.189 d)
Nederland	20.734	32.375 c)	30.916	10.219 c)

a) Herzien doel (bron: ILG-bestuursovereenkomsten 2007-2013 tussen Rijk en Provincies; b) Normbedragen voor inrichting zijn gewogen gemiddelden van EHS nieuwe natuur (9.600 euro/ha), EHS robuuste verbindingen (13.341 euro/ha) en EHS natte natuur (23.571 euro/ha); c) Gewogen gemiddelde, LEI/Alterra-berekening; d) In Limburg inclusief 2.037 euro/ha procesgeld.

Tabel 2.2	Doelen (ha) en doelbedragen uit de ILG-bestuursovereenkomsten ten aanzien van RodS (verwerving en inrichting)			
Provincie	**RodS verwerving**		**RodS inrichting**	
	doel (ha) a)	**normbedrag (euro/ha) a)**	**doel (ha)**	**normbedrag (euro/ha) b)**
Gelderland	206	80.735	373	43.500
Utrecht	367	72.580	152	43.500
Noord-Holland	1.099	83.181	725-1125	43.500
Zuid-Holland	2.082	83.997	814	43.500
Vier betrokken provincies	3.754	82.463 c)	1.739	43.500

a) Herzien doel (bron: ILG-bestuursovereenkomsten 2007-2013 tussen Rijk en Provincies); b) De Rijksnorm is hiervan de helft, namelijk 21.750 euro/ha; c) Gewogen gemiddelde, LEI/Alterra-berekening.

De ILG-bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies zijn verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). De WILG laat de programmering en de organisatie van landinrichtingsprojecten over aan de provincies. Voor de realisatie van het ILG werd initieel voor de periode 2007-2013 ruim € 3,2 mld. Rijksbijdrage beschikbaar gesteld. Inclusief toevoegingen in de periode 2007-2010 bedroeg het beschikbaar gestelde Rijksbudget € 3,8 mld.

De provincies stelden daarnaast zelf cofinancieringbudget beschikbaar, evenals gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, particulieren en de Europese Unie (via het plattelandsontwikkelingsprogramma POP-2). Om de doelen in het landelijk gebied te kunnen realiseren, konden de provincies daarnaast beschikken over de diensten van de DLG. Daarvoor stelde het voormalig ministerie van LNV, als eigenaar van de DLG, voor de gehele ILG periode 5,7 mln. uren DLG-capaciteit beschikbaar.

In de ILG-bestuursovereenkomsten is beschreven welke prestaties de provincies in de zevenjarige ILG-periode zouden gaan leveren en welk rijksbudget ze daarvoor in kunnen zetten. De borging van de uitgaven en het realiseren van de overeengekomen doelen wat betreft grondverwerving en inrichting is verankerd in (formele) werkafspraken tussen de provincies (als opdrachtgever) en DLG. Het gaat hierbij om het aansturingsprotocol tussen de provincies, het Rijk en DLG en de provinciale prestatieovereenkomsten. In de provinciale prestatieovereenkomsten staan de afspraken tussen de afzonderlijke provincies en DLG voor de periode van één jaar.

2.3 Handelingskader Grond

De grondaankopen ten behoeve van de EHS worden vanaf 1 januari 2007 gefinancierd uit het ILG. Vanaf die datum is de aansturing van grondaankopen verschoven van het Rijk naar provincie. De provincie werd hierdoor hoofdopdrachtgever voor de grondverwerving en kreeg de beschikking over het budget voor grondverwerving (EHS) via het ILG. Feitelijke grondverwerving is via het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) uitgevoerd. BBL heeft van Rijkswege de taak 'het verkrijgen, tijdelijk beheren en vervreemden van onroerende zaken binnen daarvoor aangewezen gebieden en doelen'. De feitelijke grondverwerving is voor BBL uitgevoerd door DLG.

Met de invoering van het ILG is een Aansturingsprotocol tussen de twaalf provincies, het Rijk en DLG vastgesteld. Dit is één overeenkomst, die de in IPO-verband (Interprovinciaal Overleg) overeengekomen afspraken over de provinciale aansturing van de DLG bevat. In het protocol zijn de sturingsrelatie, de actoren, hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op hoofdlijnen beschreven. Het Aansturingsprotocol laat ruimte om per provincie in jaarlijkse prestatieafspraken met DLG tot maatwerk te komen.

Het Aansturingsprotocol is door de provincies uitgewerkt in een Handelingskader Grond. In het Handelingskader Grond is onder andere het grondprijsbeleid opgenomen met de bijbehorende spelregels. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over aan- en verkopen en inzet van instrumentarium. De provincie geeft DLG opdracht tot:

- verkoop, ruil en overdracht van de BBL-eigendommen die door het Rijk ter beschikking zijn gesteld voor realisatie van de prestaties;
- aankoop, ruil, en overdracht van gronden die met de ILG-middelen worden verworven.

Het Handelingskader Grond gaat vooral over de aanbodgestuurde methode van grondverwerving (passief); hierbij is het aanbod van gronden bepalend voor de mate waarin grondverwerving plaatsvindt. Daarnaast kunnen provincies via gebiedsgerichte Aankoop- of Grondstrategieplannen, een meer actieve, programmatische methode volgen.

Uitgangspunt bij de werkwijze van DLG, vastgelegd in de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG), is dat de overheid de (agrarische) prijsontwikkeling van de grond niet verstoort. Dit betekent dat gronden in principe worden verworven tegen marktconforme agrarische prijzen en dat wordt geopereerd binnen de bestaande mobiliteit. Ter bevordering van de verwerving kunnen flankerende instrumenten worden ingezet.

Nadere informatie over de methoden van DLG bij de verwerving en inrichting van de EHS en RodS is opgenomen in bijlage 1.

3 Kosten van verwerving en inrichting

3.1 Arealen en kosten van verwerving

In de periode 2007-2010 heeft DLG namens de provincies ruim 11.000 ha akkerbouw- en grasland verworven voor de EHS (tabel 3.1). De gemiddelde nettokosten bedroegen 42,3 duizend euro per hectare (gewogen gemiddelden over alle jaren). De grootste arealen werden verworven voor Noord-Brabant en Overijssel (meer dan 2.000 ha). Ook voor Zuid-Holland, Gelderland en Limburg ging het om een relatief grote oppervlakte (meer dan 1.000 ha). Volgens PEIL is in de periode 2007-2010 totaal 13.303 ha voor de EHS aangekocht. De analyse is in dit rapport beperkt tot het verworven akkerbouw- en graslandareaal, omdat voor die gronden een vergelijking met de grondprijsmonitor mogelijk is.

Tabel 3.1 Verwerving van akkerbouw- en grasland voor EHS door DLG per provincie, 2007-2010

Provincie	Verworven (ha)	Nettokosten (€/ha)
Groningen	272,7	28.459
Friesland	589,7	32.663
Drenthe	835,8	34.756
Overijssel	2.164,7	47.414
Gelderland	1.139,0	44.683
Utrecht	466,0	53.201
Flevoland	305,3	68.302
Noord-Holland	344,5	37.019
Zuid-Holland	1.504,2	37.974
Zeeland	326,6	33.730
Noord Brabant	2.188,5	48.120
Limburg	1.092,4	41.202
Totaal Nederland	11.229,7	42.320

Bron: DLG.

In dezelfde periode heeft DLG namens de provincies ruim 1.100 ha akkerbouw- en grasland verworven voor de RodS, ongeveer 10% van de verwerving voor de EHS. De gemiddelde nettokosten bedroegen 70,6 duizend euro per hectare (tabel 3.2). Voor Zuid-Holland werd voor RodS het grootste areaal verworven (ruim 600 ha), voor Utrecht het kleinste (70 ha).

Tabel 3.2 Verwerving van akkerbouw- en grasland voor RodS door DLG per provincie, 2007-2010

Provincie	Verworven (ha)	Nettokosten (€/ha)
Gelderland	163,1	62.695
Utrecht	70,0	59.800
Noord-Holland	264,3	75.120
Zuid-Holland	611,2	71.957
Nederland	1.108,6	70.580

Bron: DLG.

3.2 Kostenvergelijking EHS

Grondverwerving EHS

De kosten van door DLG verworven landbouwgrond voor de EHS over de jaren 2007 tot en met 2010, liggen samengenomen nagenoeg op het niveau van de markt: +2,5 % (tabel 3.3). Hierbij is gekeken naar akkerbouw en grasland (de enige vergelijking die praktisch mogelijk is, zie bijlage 2). Gelet op de onnauwkeurigheidsmarges, kan gesproken worden van marktconformiteit.

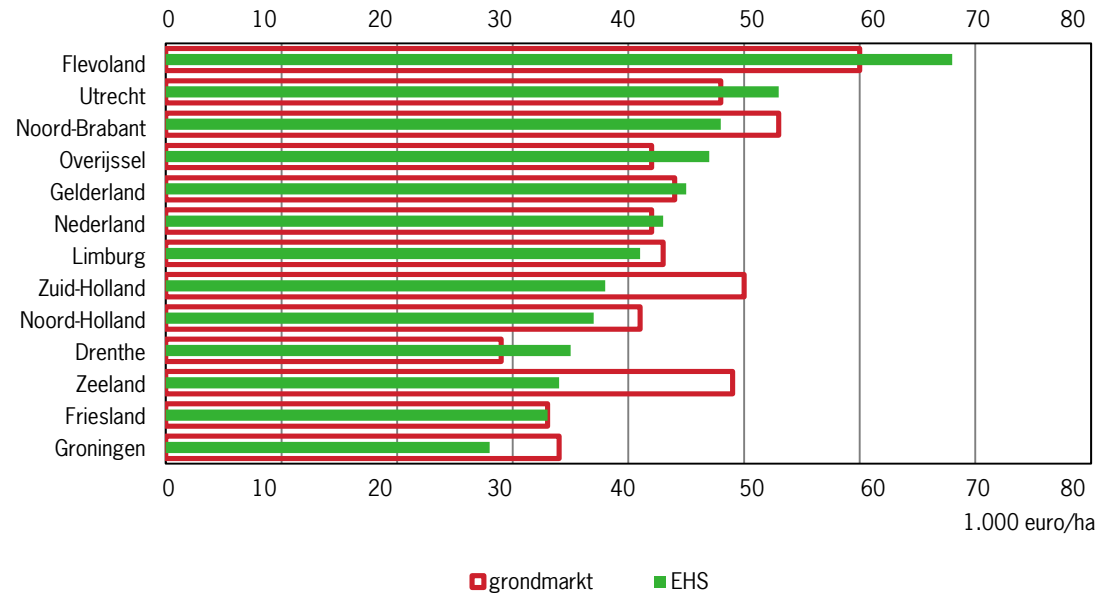
Tabel 3.3 **Gemiddelde kosten landbouwgrond voor EHS, 2007-2010 (euro/ha)**

	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Nettokosten EHS door DLG	32.351	38.687	46.177	52.780	43.320
Grondprijs, exclusief DLG-transacties	35.618	41.571	47.193	47.799	42.282
Verschil	-9%	-7%	-2%	+10%	+2,5%

Bron: DLG, bewerking LEI.

In het eerste jaar (2007) lagen de nettokosten 9% onder de markt, in het laatste jaar (2010) 10% erboven. Hiervoor is geen algemene verklaring gevonden; wel zijn veelal per provincie specifieke verklaringen aanwijsbaar. Zo zijn voor enkele provincies in 2010 relatief grote arealen verworven in gebieden met een hoge grondprijs.

Figuur 3.1 **Gemiddelde kosten EHS en prijs landbouwgrond, 2007-2010, per provincie a)**



a) EHS: nettokosten door DLG verworven akkerbouw- en grasland ten behoeve van EHS; landbouwgrond: alle grondtransacties akkerbouw- en grasland, exclusief die waarbij DLG als koper optrad.
Bron: Grondprijsmonitoren DLG, aanvullende door DLG verstrekte informatie over kosten EHS, bewerking LEI.

Volgens de grondprijsmonitor wijkt de gemiddelde prijs van 'alle' door DLG verworven landbouwgrond weinig af van de overige gemiddelde grondprijzen. Achter de gemiddelden gaan grote verschillen schuil in type transacties, grondsoort, productieomstandigheden, teeltmogelijkheden, optiewaarde, enzovoort. Afgezien van 2008 weken de gemiddelden van DLG-gronden minder dan 5% af van de overige (gewone) landbouwgrondprijzen.

Tussen en binnen de provincies bestaan grote verschillen in prijsniveaus. Ook tussen de jaren zijn er grote verschillen. Het is dan ook niet vreemd dat de kosten van gronden voor de EHS in de beschouwde periode afwijken van de gemiddelde grondprijs in de provincie.

In Zeeland, Zuid-Holland en Groningen blijken de nettokosten onder de gemiddelde grondprijs van de provincie te liggen. In andere provincies, zoals Flevoland, Drenthe en Overijssel liggen de nettokosten er boven (figuur 3.1). Een meer gedetailleerde beschrijving per provincie, per jaar, inclusief toelichtingen op grote afwijkingen van de grondmarkt, is te vinden in Hoofdstuk 4.

Inrichting EHS

Volgens Natuurmeting op kaart van het IPO (peildatum 1-1-2012) is in de periode 2007 tot en met 2010 in totaal 11.838 ha ingericht ten behoeve van de EHS via het ILG. In het PEIL-format 2010 van DLG aan de provincies over de periode 2007 t/m 2010 rapporteert DLG een realisatie van 9.012 ha, ofwel driekwart hiervan. Het merendeel (6.612 ha) betreft projecten die (soms al ver) voor 2007 waren gestart. Onder verantwoordelijkheid van de provincies zijn in de ILG-periode door DLG in totaal 1.917 ha gestart en gerealiseerd.

Tabel 3.4 geeft een overzicht van de bruto-uitgaven (inclusief derden) en bijbehorende prestaties per provincie. In verhouding tot de gemiddelde projectduur bij inrichting zijn deze projecten zeer snel uitgevoerd. Deze projecten zijn daardoor qua kosten niet representatief voor alle inrichtingsprojecten.

Tabel 3.4 **Uitgaven gereedgekomen projecten door DLG op basis van ILG-verplichtingen na 2007**

	Uitgaven (€*1.000)		Realisatie	
	€ bijdragen derden	€ middelen ILG	oppervlakte (ha)	gem. totaal middelen €/ha
Groningen	340	1.718	192	10.727
Friesland	536	2.212	187	14.692
Drenthe	5.615	9.034	272	53.853
Overijssel	4	2.518	300	8.410
Gelderland	15	1.739	75	23.523
Flevoland				
Utrecht	125	169	5	58.718
Noord-Holland	81	105	65	2.866
Zuid-Holland	497	3.300	98	38.751
Zeeland	1.748	1.245	79	37.894
Noord-Brabant	144	3.385	437	8.076
Limburg	656	1.461	208	10.181
Totaal Nederland	9.761	26.886	1.917	19.114

Bron: DLG.

Aan inrichtingsprojecten die na 1-1-2007 zijn opgestart en intussen gereed zijn gekomen, is gemiddeld 19.114 euro per hectare uitgegeven (tabel 3.4). Het uitgavenniveau op deze projecten loopt uiteen van minder dan 3.000 euro per hectare in Noord-Holland tot bijna 60.000 euro per hectare in Utrecht. In de Flevoland zijn in de ILG-periode geen projecten onder volledige verantwoordelijkheid van de provincie afgerond.

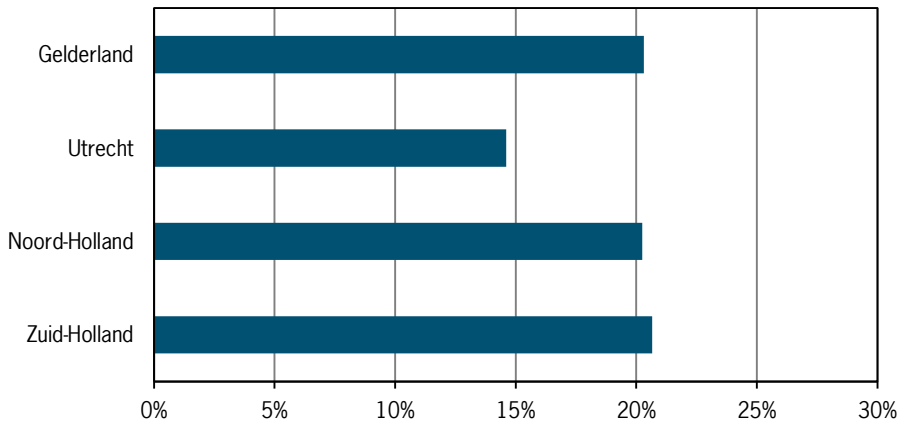
De reden voor de relatief hoge uitgaven in onder andere Utrecht, Drenthe en Zuid-Holland is dat het om kleine projecten gaat (Utrecht), grotendeels natte natuur betreft (Zuid-Holland), of dat er ook nog andere kosten op de inrichting drukken waarmee in het oorspronkelijke normenkader geen rekening is gehouden (zoals onderzoek en aanleg van fietspaden).

3.3 Kostenvergelijking RodS

Grondverwerving RodS

Voor grond die voor RodS-doeleinden werd verworven is de grondprijs in het algemeen in lijn met de marktprijs. De gemiddelde uitgaven liggen onder de in dit onderzoek gehanteerde norm van 25% van rode bestemmingen (Figuur 3.2). Deze norm is gebaseerd op de gerealiseerde prijs voor gronden met recreatie-bestemming als percentage van de 'rode' grondprijs (zie ook bijlage 2).

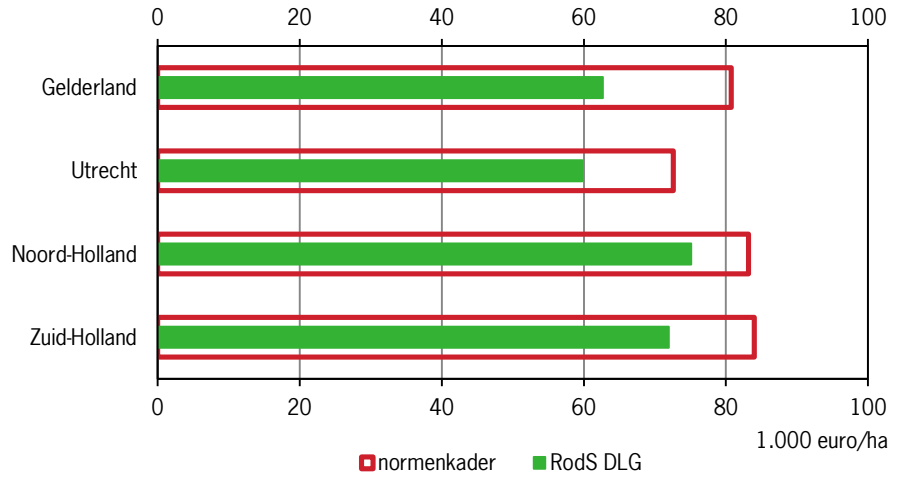
Figuur 3.2 **Gemiddelde grondprijs van de door DLG voor RodS verworven grond als percentage van de (per provincie) gemiddelde grondprijs voor 'rode' bestemmingen**



Bron: DLG; Kuhlman et al. (2010).

Ook blijven de werkelijke verwervingskosten over de gehele periode 2007-2010 binnen het normenkader van de bestuursovereenkomst (Figuur 3.3). De DLG-verwerving in de periode 2007-2010 betreft circa 30% van de doelstelling voor de RodS in de periode 2007-2013.

Figuur 3.3 **Nettokosten landbouwgrond voor RodS door DLG, 2007-2010, ten opzichte van het normenkader ILG conform Bestuursovereenkomsten**



Bron: DLG; Kuhlman et al. (2010).

Inrichting RodS

Het normbedrag voor de inrichting van de RodS is oorspronkelijk vastgesteld op € 43.500/ha, waarvan de helft door het Rijk gedragen zou worden. In tabel 3.5 is de DLG-PEIL-informatie opgenomen over 1.775 ha lopende projecten die in de ILG-periode 2007-2010 gereed zijn gekomen; deze hebben betrekking op de provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland. Hierbij zijn zowel de uitgaven in de periode 2007-2010 voor pré ILG-projecten (gestart voor 2007) als ILG-projecten (gestart na 2007) meegeteld.

Tabel 3.5 Uitgaven DLG voor inrichting gereedgekomen RodS-projecten in 2007-2010

Provincie	Oppervlakte ingericht (ha)	Rijksuitgaven ILG, (€/ha) a)	Totaal uitgaven (€/ha) b)
Utrecht	337	15.558	43.866
Noord-Holland	732	12.773	24.715
Zuid-Holland	706	12.558	76.079

a) Betreft Rijksuitgaven voor zover die vallen binnen de ILG-periode van 2007-2010; b) In de totale uitgaven zijn behalve de Rijksuitgaven in de ILG-periode ook de uitgaven meegenomen van derden voor deze RodS-projecten en alle uitgaven gedaan in de pre-ILG periode voor 2007.
Bron: DLG.

De uitgaven die met ILG-middelen na 2007 zijn gedaan, vallen binnen het oorspronkelijk vastgestelde Rijksbudget van € 21.750/ha. Het totaalplaatje laat echter een grotere dynamiek zien, waarbij de totale uitgaven in Noord-Holland onder, in Utrecht nabij en in Zuid-Holland boven het oorspronkelijke totale normbedrag voor de RodS (€ 43.500/ha) liggen.

4 Kosten van verwerving per provincie

4.1 Groningen

Grondverwerving EHS
Voor de provincie Groningen heeft DLG landbouwgrond voor de EHS tegen redelijke kosten verworven. De nettokosten per hectare liggen beneden de gemiddelde prijs van landbouwgrond in de provincie (tabel 4.1). Daarnaast komt ook de gemiddelde aankoopprijs voor alle DLG-gronden (niet in de tabel opgenomen) goed overeen met de gemiddelde prijs van landbouwgrond.

Tabel 4.1	**Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Groningen**				
Groningen		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS a)	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	23.362	30.026	31.309	
	Oppervlakte (ha)	84	86	103	
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	29.411	33.569	39.331	36.346
	Oppervlakte (ha)	2.761	2.992	1.755	1.176
a) Bouwland (akkerbouw- en grasland); geldt voor alle tabellen in dit hoofdstuk. Bron: DLG.					

4.2 Friesland

Grondverwerving EHS
Landbouwgrond voor de EHS is in het algemeen tegen marktconforme of gunstige prijzen in Friesland verworven (tabel 4.2). In 2010 lagen de nettokosten circa 6% hoger dan de gemiddelde prijs van landbouwgrond. Dit wordt verklaard door meerdere aankopen in gebieden met een hogere grondprijs.

Tabel 4.2	**Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Friesland**				
Friesland		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	19.128	26.541	36.918	39.541
	Oppervlakte (ha)	73	147	248	121
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	28.073	34.301	36.638	37.167
	Oppervlakte (ha)	3.367	3.151	2.111	2.086
Bron: DLG.					

4.3 Drenthe

Grondverwerving EHS
In Drenthe heeft DLG gronden voor de EHS verworven tegen kosten die in 2009 en 2010 ruim 10% boven de gemiddelde prijs van landbouwgrond lagen. In 2007 en 2008 was de afwijking minimaal (tabel 4.3). Opgemerkt kan worden dat de grondprijs per gebied grote verschillen vertoont.

Tabel 4.3	**Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Drenthe**				
Drenthe		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	24.383	27.689	36.593	36.920
	Oppervlakte (ha)	82	70	409	275
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	23.975	29.357	32.969	33.543
	Oppervlakte (ha)	3.231	2.651	1.639	1.614
Bron: DLG.					

4.4 Overijssel

Grondverwerving EHS

In de jaren 2007, 2008 en 2009 heeft DLG voor Overijssel tegen marktconforme prijzen gronden verworven. In 2010 werd grond voor de EHS verworven tegen relatief hoge nettokosten (tabel 4.4). Dit is vooral het geval geweest in het landbouwgebied Salland/Twente, waar de gemiddelde grondprijs hoger ligt dan in het andere landbouwgebied Noordwest-Overijssel.

Tabel 4.4	**Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Overijssel**				
Overijssel		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	36.031	42.947	48.264	56.366
	Oppervlakte (ha)	444	393	626	702
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	35.318	42.034	45.450	48.782
	Oppervlakte (ha)	2.382	1.863	1.536	1.548
Bron: DLG.					

4.5 Gelderland

Grondverwerving EHS

In Gelderland ligt de prijs van landbouwgrond verworven voor EHS gemiddeld in lijn met de markt: van 3% eronder in 2008 tot maximaal 9% erboven in 2009 (tabel 4.5).

Tabel 4.5	**Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Gelderland**				
Gelderland		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	38.567	42.947	50.319	46.755
	Oppervlakte (ha)	270	358	341	171
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	39.243	44.365	46.138	46.026
	Oppervlakte (ha)	2.437	2.334	1.721	1.638
Bron: DLG.					

Grondverwerving RodS

Voor de RodS is de grond door DLG tegen marktconforme kosten verworven (tabel 4.6).

Tabel 4.6	**Grondverwerving voor RodS door DLG voor de provincie Gelderland**				
Gelderland		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor RodS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	53.462	70.236	71.763	57.049
	Oppervlakte (ha)	37	64	14	47
	Percentage prijs DLG van 'rood'	17%	22%	20%	21%
Grondmarkt	Prijs 'rode' bestemmingen (€/ha)	306.330	324.482	367.350	271.614
Bron: DLG.					

4.6 Flevoland

Grondverwerving EHS

De prijzen van landbouwgrond verworven voor EHS zijn in 2008 en 2009 marktconform. In 2010 lag de gemiddelde prijs circa 15% boven de marktprijs. Daarbij moet worden opgemerkt dat het om een zeer beperkt aantal transacties ging (DLG: 2 dossiers) en dus de kans op een toevallige afwijking groot.

Tabel 4.7	Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Flevoland				
Flevoland		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)		55.999	64.074	78.750
	Oppervlakte (ha)		54	134	118
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	44.541 a)	58.805 a)	69.118	68.761 a)
	Oppervlakte (ha)	1.453	1.967	1.510	1.016
a) Inclusief DLG-transacties; NB in 2007, 2008 en 2010 zijn te weinig transacties om deze in de grondprijsmonitor op te nemen (< 5); om deze reden zijn er geen hectares vermeld, terwijl er wél EHS is aangekocht. Bron: DLG.					

4.7 Utrecht

Grondverwerving EHS

In Utrecht heeft DLG gemiddeld genomen grondprijzen betaald die in de lijn van de marktprijzen liggen (tabel 4.8). In 2009 maakten de EHS-aankopen van DLG een groot deel uit van de agrarische grondmarkt exclusief DLG. De relatief hoge nettokosten (2008, 2009) worden door DLG toegeschreven aan de verwerving van relatief veel grond in het duurdere oostelijke deel van de provincie.

Tabel 4.8	Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Utrecht				
Utrecht		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	41.929	50.023	59.163	40.646
	Oppervlakte (ha)	82	143	238	3
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	48.288	44.992	49.717	52.277
	Oppervlakte (ha)	579	563	322	375
Bron: DLG.					

Grondverwerving RODS

De kosten voor de verwerving van RodS-grond in Utrecht lagen in de beschouwde periode op een redelijk niveau ten opzichte van de prijs van rode bestemmingen (tabel 4.9).

Tabel 4.9	Grondverwerving voor RodS door DLG voor de provincie Utrecht				
Utrecht		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor RodS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	46.291	48.980	64.316	55.014
	Oppervlakte (ha)	8	11	50	1
	Percentage prijs DLG van 'rood'	16%	20%	14%	
Grondmarkt	Prijs 'rode' bestemmingen (€/ha)	295.672	248.290	473.714	-
Bron: DLG.					

4.8 Noord-Holland

Grondverwerving EHS

De prijzen van landbouwgrond die voor de EHS in Noord-Holland is aangekocht, liggen gemiddeld in lijn met de marktprijzen (tabel 4.10). Alleen in 2009 lagen de nettokosten duidelijk boven de gemiddelde prijs. Het gaat hierbij om een beperkte oppervlakte.

Tabel 4.10	Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Noord-Holland				
Noord-Holland		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	26.331	39.331	50.650	44.729
	Oppervlakte (ha)	132	84	37	91
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	35.725	41.901	45.461	44.335
	Oppervlakte (ha)	2.687	1.651	1.550	1.721
Bron: DLG.					

Grondverwerving RODS

De gronden voor de RodS zijn tegen redelijke kosten verworven. In 2010 waren de kosten ten opzichte van de rode bestemmingen aan de hoge kant, maar nog steeds onder de in dit rapport gehanteerde norm (tabel 4.11). De verwerving was geconcentreerd in de Haarlemmermeer, waar de grondprijs relatief hoog is.

Tabel 4.11	Grondverwerving voor RodS door DLG voor de provincie Noord-Holland				
Noord-Holland		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor RodS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	39.973	48.295	87.711	77.905
	Oppervlakte (ha)	52	11	160	41
	Percentage prijs DLG van 'rood'	13%	15%	22%	24%
Grondmarkt	Prijs 'rode' bestemmingen (€/ha)	297.926	327.518	400.360	325.377
Bron: DLG.					

4.9 Zuid-Holland

Grondverwerving EHS

Voor de aangekochte landbouwbouwgrond voor de EHS lagen de nettokosten in Zuid-Holland over de hele linie ruim onder de markt (tabel 4.12).

Tabel 4.12	Grondverwerving door DLG voor de provincie Zuid-Holland				
Zuid-Holland		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	28.926	29.922	36.505	53.116
	Oppervlakte (ha)	315	224	600	366
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	45.081	46.404	52.388	53.620
	Oppervlakte (ha)	799	1.437	1.365	1.372
Bron: DLG.					

Grondverwerving RODS

In 2008 en 2010 heeft Zuid-Holland marktconforme kosten gemaakt voor gronden ten behoeve van recreatie (tabel 4.13). In 2007 en 2009 waren de betreffende kosten aan de hoge kant (maar nog onder de hier gehanteerde norm). Ter verklaring hiervan wordt door DLG verwezen naar procedurele factoren rond onteigening.

Tabel 4.13	Grondverwerving voor RodS door DLG voor de provincie Zuid-Holland				
Zuid-Holland		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor RodS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	70.929	57.872	77.451	69.228
	Oppervlakte (ha)	174	50	236	150
	Percentage prijs DLG van 'rood'	23%	14%	24%	15%
Grondmarkt	Prijs 'rode' bestemmingen (€/ha)	313.087	420.338	320.319	458.728
Bron: DLG.					

4.10 Zeeland

Grondverwerving EHS

De grondverwerving door DLG heeft in Zeeland plaatsgevonden tegen prijzen die in het algemeen ruim lager liggen dan de gemiddelde prijs van landbouwgrond (tabel 4.14). De verklaring is dat relatief grote arealen zijn verworven in gebieden met een lage grondprijs.

Tabel 4.14	**Grondverwerving door DLG voor de provincie Zeeland**				
Zeeland		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	29.434	33.718	49.002	33.142
	Hectares gekocht door DLG	119	161	34	12
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	43.889	43.643	52.588	55.740
	Oppervlakte (ha)	1.287	1.050	906	1.111
Bron: DLG.					

4.11 Noord-Brabant

Grondverwerving EHS

In Noord-Brabant heeft DLG doorgaans voor EHS tegen redelijk marktconforme prijzen grond verworven (tabel 4.15). In 2007 en 2008 werden relatief goedkope gronden verworven. In 2009 lagen de kosten ongeveer op het gemiddelde prijsniveau van landbouwgrond en in 2010 iets daarboven.

Tabel 4.15	**Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Noord-Brabant**				
Noord-Brabant		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	33.328	38.409	55.049	59.838
	Oppervlakte (ha)	530	377	732	549
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	46.456	50.683	58.243	57.903
	Oppervlakte (ha)	2.881	2.523	2.304	2.521
Bron: DLG.					

4.12 Limburg

Voor de grondverwerving voor de EHS heeft DLG in alle jaren marktconforme kosten gemaakt (tabel 4.16). De nettokosten liggen steeds onder de gemiddelde prijs van landbouwgrond.

Tabel 4.16	**Grondverwerving voor EHS door DLG voor de provincie Limburg**				
Limburg		**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Grond voor EHS	Gekocht door DLG, nettokosten (€/ha)	32.212	39.959	42.286	46.921
	Oppervlakte (ha)	173	289	364	266
Grondmarkt	Alle transacties, exclusief DLG (€/ha)	37.682	44.086	43.822	48.410
	Oppervlakte (ha)	1.384	1.336	1.421	1.207
Bron: DLG.					

5 Aanbevelingen voor monitoring en evaluatie

De verwerving en inrichting van de EHS en RodS omvat complexe en dynamische processen. Niet alleen wordt grond aangekocht, maar ook uitruil vindt plaats waarbij een deel van eerder verworven grond weer wordt verkocht. Er zijn grote lokale en regionale verschillen in de marktprijzen van grond, afhankelijk van onder meer de ligging ten opzichte van stedelijk gebied en de landbouwkundige kwaliteit. Ook de kosten voor de inrichting lopen sterk uiteen, afhankelijk van onder andere het doel waarvoor wordt ingericht, de grootte van de in te richten gebieden en de huidige lokale situatie.

Alleen een systeem dat uitgaven en ontvangsten koppelt aan de prestatie (hectares) waarvoor kosten worden gedaan maakt het mogelijk achteraf vast te stellen in hoeverre de verschillende stappen resulteren in marktconforme prijzen. De onderzoekers bevelen aan dat - indien dit inzicht door beleidsmakers in de toekomst gewenst is - er een dergelijke registratie wordt opgezet. Dat houdt in dat er een registratie per project en per activiteit wordt bijgehouden. Voor de verwerving betekent dit bijvoorbeeld dat ook voor aangekochte ruilgronden wordt bijgehouden voor welk project dat gebeurt. Alleen een registratie op projectniveau maakt later een volledige beoordeling ten opzichte van marktconforme kaders mogelijk.

Voor wat betreft de inrichting is met de Standaard Systematiek Kostenramingen (SSK) in 2009 een nieuw normenkader ontwikkeld dat inzicht verschaft in verschillende kostprijzen voor de inrichting, afhankelijk van de regio en beheertypen (DLG, 2009). Door in een vroeg stadium het ambitieniveau voor de inrichting, ofwel het beheertype, per project vast te leggen kan op ieder willekeurig moment een actueel 'gewogen' normkostenniveau per project/gebied worden gegenereerd. Het biedt de provincies een verfijnde sturing op het totale beschikbare budget. Als de normkosten naar het oordeel van de politiek te hoog dreigen op te lopen, kan een soberder inrichting of een goedkopere samenstelling van beheertypen worden gekozen.

Literatuur

DLG (diverse jaren), *Grondprijsmonitor*.

DLG 2009. *Eindrapport Berekening Normkosten Inrichting met de SSK*. Rapport in opdracht van IPO en LNV.

Kuhlman, J.W., J. Luijt, J. van Dijk, A.D. Schouten en M.J. Voskuilen 2010. *Grondprijskaarten 1998-2008*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu. Werkdocument 185. Wageningen.

Bijlage 1

Grondverwerving en inrichting door DLG

Verwerving

In opdracht van provincies draagt het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) zorg voor verwerving, tijdelijk beheer en vervreemding van grond en - in voorkomende gevallen - gebouwen. Met de grondverwerving wordt de basis gelegd voor de realisatie van beleid van de provincie. BBL heeft één personeelslid: de directeur BBL. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) voert de taken uit.

Het initiatief voor een grondtransactie ligt bij de provincie. Het proces van grondverwerving door DLG kent daarna de volgende fasering: toetsing (intake en opdrachtformulering) voor mandaat om aan te kopen; verwerving van grond (zie hierna); overdracht - conform opdracht - aan de eindbeheerder (de grond kan door BBL ook tijdelijk in beheer worden uitgegeven).

De daadwerkelijke verwerving van grond bestaat uit de volgende stappen:

- onderhandelen met verkoper;
- verplicht intern advies in geval van: 1) bieding boven een referentiebedrag, 2) financiële consequenties bijzondere voorwaarden meer dan 5% van de koopsom;
- mondelinge overeenstemming bereiken;
- opstellen overeenkomsten;
- goedkeuring intern DLG;
- tekenen overeenkomst (eerst door DLG dan door wederpartij);
- afhandelen transactie.

Bij de grondverwerving zijn de volgende checks/controles ingebouwd:

- Waardebepaling (taxatie) door onafhankelijke gecertificeerde taxateurs met gebiedskennis. Jaarlijks worden de door de taxateur verrichtte werkzaamheden geëvalueerd.
- Interne toets: controle op marktconforme prijs; gegevens Kadaster; afweging/onderbouwing van verlies op gebouwen; algehele kwaliteitstoets op dossier voor ondertekening. De gegevens van het kadaster maken een vergelijking mogelijk met de door derden betaalde grondprijs in de regio. De algehele kwaliteitstoets geschiedt door een onafhankelijke DLG-deskundige.
- Workflowgegevens registreren. In ieder geval wederpartij, euro's, hectares, doel(en) opdracht, gebied.

Per provincie is een handelingskader afgesproken waarin bepaald is welke zaken DLG zelfstandig mag afwerken en waarvoor goedkeuring van de opdrachtgever noodzakelijk is. Met de meeste opdrachtgevers is een proces van mandatering afgesproken; het proces verschilt per opdrachtgever.

Jaarlijks wordt intern door DLG een veertigtal afgeronde transacties geaudit. Daarbij worden het gevolgde werkproces en de inhoudelijke kwaliteit van de transactie beoordeeld.

Aan de provincies is tot 1-1-2011 jaarlijks het model grondkosten geleverd waarin inzicht wordt gegeven in de aankoopkosten, bijkomende kosten en gebouwenkosten in dat jaar.

De markconformiteit van de kosten is hiermee geborgd in het werkproces; DLG heeft hiermee volgens protocol gewerkt.

Inrichting van EHS en RodS

Bij de inrichting van een gebied worden in hoofdlijnen de volgende fasen doorlopen: voorverkenning; verkenning; planfase; uitvoering; exploitatie en beheer. Een gebiedsproject kan zich in meerdere fasen ophouden. Er kan sprake zijn van deelprojecten, waarbij het ene deelproject al is afgerond, een ander deelproject in voorbereiding is en een volgend deelproject in uitvoering. Dit is vooral aan de orde bij langdurige, grote gebiedsprocessen. Dergelijke processen kunnen een termijn beslaan van wel enkele decennia.

In principe doorloopt een project alle fasen. Afhankelijk van de dynamiek vergt een fase meer of minder tijd. Daarnaast verschilt de aanpak per project. Deze wordt door verschillende factoren bepaald: omvang

van het project; zwaarte van het bestuurlijk proces/omgeving; mate van betrekken van de omgeving (meebeslissen of informeren); intensief of extensief proces om tot product te komen (in één of meerdere aanpassingsronde gereed); botsende belangen; financiering; ruimtelijke ordening (waaronder vergunningen); eigendom, beheer en onderhoud; benodigde onderzoeken; inhoudelijk/technische complexiteit; gewenst detailniveau van het product; type aanbesteding (onderhands/openbaar, afwijkend van standaard of niet); uitbesteden of zelfrealisatie; weersomstandigheden; Onvoorziene omstandigheden.

Over het algemeen worden de kosten vooral gemaakt in de planfase en uitvoering. Uitgaven zijn nodig voor: diverse onderzoeken (bijvoorbeeld explosieven, flora- en faunaonderzoek, archeologie, MER, bodem/milieu, hydrologie, landschapsanalyse, kabels en leidingen, infrastructuur); vergunningen/leges (bouw, flora- en fauna, grondtransport); directievoering; opstellen bestek; aanbesteden en uitvoeren bestek (onder andere aanleg kabels en leidingen, grondverzet, infrastructuur, aanplant, recreatieve voorzieningen); onderhoud en beheer. Hoge kosten worden vooral bepaald door: aanleg van grote infrastructurele werken (bijvoorbeeld tunnels, verplaatsen van kabels en leidingen); aanleg van grote waterstaatkundige werken (bijvoorbeeld gemalen); grondverzet; realisatie van recreatieve voorzieningen in de EHS. Er is met andere woorden een zeer grote spreiding in de benodigde inrichtingsactiviteiten tussen de projecten, waardoor grote verschillen in kosten per hectare ontstaan. Het normenkader bij de start van de bestuursovereenkomst hield onvoldoende rekening met deze verschillen.

Op basis van een ontwerp wordt een raming gemaakt. Uitgangspunt zijn de beschikbare middelen (= normbedrag vanuit ILG en eventueel bijdragen derden). Indien de raming hoger is dan de beschikbare middelen die door de provincie zijn toegezegd, wordt in overleg met de betrokken partijen het ontwerp versoberd of gezocht naar aanvullende middelen. In geval van een unieke situatie (bijvoorbeeld aanleg van een gemaal: relatief kostbaar, maar komt ten goede van een groot gebied) kan in overleg met de opdrachtgever worden afgeweken van het normbedrag.

In de regel wordt een bestek opgesteld, waarbij ook een bestekraming wordt gemaakt. Op basis hiervan wordt vervolgens door de opdrachtgever goedkeuring verstrekt om aan te besteden. Voor het uitbesteden van werk/diensten worden de aanbestedingsregels aangehouden die zijn afgesproken met de opdrachtgever. Met betrekking tot ILG worden vooral de aanbestedingsregels van de provincie gehanteerd. Dit waarborgt een zorgvuldig proces, waarbij de inzet is om de beste prijs te krijgen. De raming bepaalt de keuze van de aanbestedingsvorm. In bepaalde situaties (bijvoorbeeld: specifiek technisch werk, om veiligheidsredenen) kan in overleg met de opdrachtgever hiervan worden afgeweken. DLG volgt de AO met betrekking tot de aanbesteding.

Bijlage 2
Verantwoording

Inleiding

Voor dit rapport heeft DLG de activiteiten voor de verwerving en inrichting in opdracht van de provincies beschreven en de kosten ervan verklaard. De keuze om als basisinformatie de DLG-administratie te benutten, is ingegeven doordat hier naar verwachting van het ministerie van EZ, provincies en DLG een substantiële, goed toegankelijke en snel benaderbare bron van informatie ligt over de transacties in de periode 2007-2010. Met de DLG-activiteiten is gemiddeld ongeveer 80% van de totale ILG-uitgaven voor de EHS en RodS gemoeid. Het aandeel van DLG bij de verwerving ligt zelfs nog wat hoger. Benutting van deze bron is, door de korte tijdsduur van en beperkte capaciteit voor dit onderzoek, de best haalbare en acceptabele mogelijkheid om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Verwerving

De bron voor de rapportages van DLG met betrekking tot grondverwerving is het administratiesysteem BEBIS(Beheer en Bezit Informatie Systeem). Op basis van definities zijn uit BEBIS-gegevens verzameld ten behoeve van de verschillende rapportages. Om een goede vergelijking te maken is het nodig om te weten welke definities zijn gehanteerd in de verschillende rapportages.

In de ILG-bestuursovereenkomst is per provincie een norm opgenomen voor de grondverwerving. Deze norm is gebaseerd op de marktprijs in 2006 voor bouwland (akkerbouw- en grasland).

In PEIL is het saldo van aankoop en verkoop met financieringsbron ILG-nieuw opgenomen. Dit is inclusief de bijkomende kosten (zoals onteigening, aankoop bedrijfsgebouwen) en inclusief alle typen cultuurgrond (naast bouwgrond ook bollengrond, glastuinbouw, tuinbouw). In het Model Grondkosten wordt inzicht gegeven in de kale grondprijs en de bijkomende kosten voor ILG-nieuw. Dit model is gebaseerd op PEIL.

In de Grondprijsmonitor wordt jaarlijks voor een twintigtal landbouwgebieden (landsdekkend) de actuele marktwaarde voor bouw- en grasland aangegeven (= kale grondprijs). De grondprijsmonitor rapporteert de gegevens niet op provinciaal niveau. Vooruitlopend op de introductie in 2007 van het ILG rapporteerde DLG in de grondprijsmonitoren van 2005 en van 2006 volgens een provinciale indeling. In 2007 is besloten de grondprijsmonitor te baseren op een combinatie van de meer gedetailleerde indeling in landbouwgebieden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de provinciale indeling. Gebleken was dat de provinciale gemiddelde grondprijzen en -mobiliteitscijfers een beperkt beeld opleveren. Dat komt doordat binnen provincies regio's met verschillende grondmarkten voorkomen. De CBS-landbouwgebieden zijn op basis van vergelijkbaarheid van grondprijzen en overeenkomst in de landbouwstructuur, geclusterd in 20 groepen: I Groningen, II Friesland, III Drenthe, IV Noordwest Overijssel, V Salland/Twente, VI Oost-Gelderland, VII Westelijke Veluwe, VIII Rivierengebied, IX NOP, X Ov IJsselmeerpolder, XI Veehouderij Gebied Utrecht, XII Weidegebied Utrecht, XIII Noord N-Holland, XIV Gooi + Weidegebied, XV Westelijk Holland, XVI Weidegebied Z-Holland, XVII Zeeland, XVIII Brabant, XIX Noord-Limburg, XX Zuid-Limburg.

In sommige gevallen (bijvoorbeeld Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland) valt deze indeling samen met de provinciegrenzen. In enkele andere gevallen (bijvoorbeeld Overijssel, Gelderland en Limburg) vormen twee of meer DLG landbouwgebieden samen één provincie. Er heeft dus een vertaalslag moeten plaatsvinden van landbouwgebieden naar provincies. Als gevolg hiervan treden in de gemiddelde grondprijs op provinciaal niveau (behalve waar provincies en landbouwgebieden samenvallen) uitmiddelingen op.

De in dit rapport gepresenteerde gegevens over de verwerving voor EHS en RodS zijn een uitsnede uit het model grondkosten voor bouwland (grasland en akkerbouw) zonder bijkomende kosten. Met deze gegevens is een goede vergelijking mogelijk met de actuele marktwaarde voor bouwland (gegevens uit de

grondprijsmonitor). Om een zuivere vergelijking met de markt buiten DLG te kunnen maken zijn de transacties van de Grondprijsmonitor exclusief die van DLG opgenomen.

Door een vergelijking te maken tussen de kale grondprijs voor akkerbouw- en grasland wordt bepaald in hoeverre een marktconforme prijs is betaald. In deze vergelijking wordt dus als markt de actuele, van jaar tot jaar en van provincie tot provincie verschillende grondprijs gehanteerd (exclusief de 'eigen' DLG-aankopen). De vooraf in de bestuursovereenkomsten vastgestelde normbedragen spelen in deze analyse geen rol. Bij deze werkwijze moet worden aangetekend dat een deel van de kosten van de verwerving buiten beeld blijft. Dit betreft de aankoop van andere typen cultuurgrond, zoals bollengrond, glastuinbouw en tuinbouwgrond. Hierbij wordt wel een marktconforme prijs betaald, maar deze is hoger dan de prijs voor bouw- en grasland. Zoals vermeld in tabel 3.1 heeft de prijsinformatie betrekking op 11.229,7 ha die DLG in ILG-kader voor de EHS heeft verworven. In het jaarverslag 2011 van het ministerie van EL&I staat dat er in de periode 2007-2010 voor de EHS 18.189 ha is verworven. Het verschil wordt niet alleen verklaard door de beperking tot bouw- en grasland, maar ook door aankopen buiten ILG-kader en door andere partijen dan DLG (bijvoorbeeld Natuurmonumenten).

Verwerving voor RodS

Voor de beoordeling van de verwerving voor de RodS is niet alleen de jaarlijkse grondprijsmonitor van DLG geraadpleegd maar ook de publicatie Grondprijskaarten 1998-2008 (J.W. Kuhlman et al.; werkdocument 185, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu). Uit de laatste publicatie blijkt dat de grondprijs voor recreatiegronden in de beschouwde periode landelijk gemiddeld 50% bedraagt van die van gronden voor wonen en werken ('rode bestemming'). Van jaar op jaar waren er grote verschillen: van 27% tot 68%. In de grondprijsmonitor worden betaalde prijzen vermeld van de rode bestemmingen. De door DLG vermelde uitgaven voor RodS zijn vergeleken met de prijzen voor deze rode bestemmingen en de percentages daarvan. RodS is overigens alleen van toepassing in de provincies Gelderland, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland. Als norm bij de beoordeling van marktconformiteit is hier het minimum van de hierboven genoemde range van percentages van rode bestemmingen gebruikt, afgerond als 25%.

Kanttekeningen bij de vergelijkingsmethode

Een goede beoordeling van de marktconformiteit van de verworven gronden voor de EHS (en RodS) op grond van de beschikbare statistische overzichten is slechts beperkt mogelijk. Hierbij speelt mee dat de beschikbare gegevens gemiddelden zijn: per landbouwgebied of per provincie. Er bestaan grote lokale verschillen in grondprijs. Door opschaling tot landbouwgebied of provincie worden deze op een niet altijd te reconstrueren manier uitgemiddeld en soms zelfs vertekend. Verder zijn afwijkingen van een gemiddelde alleen te beoordelen als ook informatie beschikbaar is over de spreiding van de grondprijzen. In de beoordeling is gewezen op afwijkingen van 10% of meer.

Inrichting EHS

Het normenkader uit de bestuursovereenkomst daterend uit 2006 is geen geschikte vergelijkingsbasis voor de toets van marktconformiteit. De vraag is of er alternatieven in aanmerkingkomen. De hoogte van de normbedragen wordt door twee elementen bepaald: de aard van de uitte voeren activiteiten binnen het inrichtingspakket en de keuze voor wat betreft de samenstelling van deze activiteiten.

Bij de aard van de activiteiten gaat het onder andere om ontsluiting, aanpassingen in de waterhuishouding, grondwerk, beplantingen en om de planvoorbereiding. De samenstelling verschilt per natuurtype waarvoor wordt ingericht. Natte natuurtypen zijn bijvoorbeeld vaak duurder doordat er veel meer grootschalig grondwerk bij de inrichting nodig is dan normaal. In veel gevallen gaat het om specialistische activiteiten waarvoor buiten de overheidsmarkt nauwelijks een markt te vinden is. In de praktijk blijkt dat de overheid in de markt voor inrichting van natuurterreinen nagenoeg de enige vragende partij is.

Voor de aard van de activiteiten bestaan afzonderlijke normbedragen/kostprijzen per activiteit die door onder andere Wageningen UR en CROW zijn opgesteld op basis van onder meer taaktijdenonderzoek. In combinatie met de procedures rond de aanbesteding van de werken kan zo de marktconformiteit worden geborgd. Lastiger is de toets op keuze voor de activiteiten die in het inrichtingsplan worden opgenomen. Dit omvat in ieder geval een politieke afweging over het ambitieniveau.

Naar aanleiding van een technische evaluatie in 2008 waarbij gebreken in de gehanteerde systematiek werden geconstateerd, heeft DLG in 2009 een nieuwe systematiek uitgewerkt op basis van de Standaard Systematiek Kostenramingen (SSK). De SSK is toegepast op de beheertypen uit de Index Natuur, Landschap en Recreatie en voor vier regio's (windstreken) verder gedifferentieerd aan de hand van de scope aan activiteiten die werden aangetroffen bij representatieve projecten die vanaf 2001 in uitvoering waren genomen.

De resulterende normbedragen weerspiegelen reële kostprijzen voor de opgenomen activiteiten in 2009 en kunnen daarmee als 'marktconform' worden beschouwd. De normen uit het eindrapport voor de berekening van de normkosten inrichting met de SSK zijn niet formeel ingevoerd. Hoewel kan worden aangenomen dat deze normen een beter beeld geven van de 'werkelijke' kosten dan de in de bestuursovereenkomsten opgenomen normen, kan er nog niet automatisch een breed gedragen vergelijkingskader voor de marktconformiteit uit worden afgeleid.

Vooralsnog worden de gerealiseerde uitgaven per provincie, voor zover deze te koppelen zijn aangeleverde prestaties, afgezet tegen het oorspronkelijke normenkader uit 2006. Voor het beeld van de inrichting worden de projecten in ogenschouw genomen waarvoor de bestuurlijke verantwoordelijkheid valt binnen het kader van in de ILG-bestuursovereenkomsten gemaakte afspraken. Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens op basis van PEIL-format 2010 die DLG aan de provincies heeft verstrekt over de periode 2007 t/m 2010. Projecten die in de ILG-periode 2007-2010 gereed zijn gekomen, maar die al voor 2007 onder Rijksverantwoordelijkheid waren opgestart, blijven buiten beschouwing. Projecten die in de ILG-periode zijn opgestart, maar nu nog niet zijn afgerond, blijven eveneens buiten beschouwing. Verder is het rapport gericht op de DLG-projecten.

Inrichting RodS

De normbedragen voor de inrichting van de RodS zijn in de bestuursovereenkomsten van de provincies die het betreft vastgesteld op € 43.500/ha, waarvan de helft door het Rijk wordt gefinancierd. De methode van de SSK komt voor de basisinrichting van de RodS inclusief een post onvoorzien op een bedrag van € 96.335/ha. Voor de RodS zijn verder geen onderverdelingen naar type gemaakt.

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

LEI-nota 13-011