Deventer, 6 juni 2012

Analyse verkoop gronden buiten de Ecologische Hoofdstructuur

Dit rapport is een afstudeerscriptie binnen de opleidding

‘’Vastgoed & gronddtransacties’’

Auteurs:

W.P. Hoolwerf
T.G.C Danes

Begeleiding namens opdrachtgever:

staatsbosbeheer

A. de Schutter

A. Hottinga

Begeleiding namens opleiding:

Hogeschool VAN HALL LARENSTEIN
ONDERDEEL VAN WAGENINGEN UR

J.J. Dubbelhuis

Analyse verkoop gronden buiten de Ecologische Hoofdstructuur

Dit rapport is een afstudeerscriptie binnen de opleidding

‘’Vastgoed & gronddtransacties

Auteurs:

W.P. Hoolwerf
T.G.C Danes

Opdrachtgever:

staatsbosbeheer

School:

Hogeschool VAN HALL LARENSTEIN
ONDERDEEL VAN WAGENINGEN UR

Opleiding:

Bos en Natuurbeheer

Major:

Vastgoed en Grondtransacties

Begeleiding namens opdrachtgever:

A. Hottinga
A. de Schutter

Begeleiding namens school:

J.J. Dubbelhuis

Datum:

6 juni 2012

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Verkoop gronden buiten de EHS’. Dit rapport is het resultaat van een onderzoek naar de factoren die een grondverkoopproces binnen Staatsbosbeheer beïnvloeden. Middels dit onderzoek zullen wij onze opleiding Bos & Natuurbeheer afronden.

De keuze voor deze opdracht is gemaakt omdat deze actueel is, maar ook omdat er landelijk veel interesse voor is en omdat het ons erg leerzaam leek. Voor het verkrijgen van de opdracht willen we specifiek Richard Lennips bedanken, die zich heeft ingezet voor het verstrekken van de opdracht. Tevens willen we Adrie Hottinga en Ad de Schutter bedanken voor het verhelderen van de opdracht en het geven van feedback en de ondersteuning gedurende het onderzoek. We willen hier ook graag Linda Zwienenbarg bedanken voor haar ondersteuning tijdens het afstuderen. Linda was onze vraagbaak gedurende het onderzoek en zat, waar nodig, anderen voor ons achter de broek aan om zaken te regelen.

Naast medewerkers van Staatsbosbeheer willen we hier ook familie, partners en vrienden bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun. Jullie steun heeft veel voor ons betekend gedurende ons afstuderen en gaf ons de drive om door te gaan wanneer we het niet helemaal meer zagen zitten.

Rest ons niets meer dan wederzijdse dank uit te spreken. Met dit rapport loopt onze samenwerking ten einde die eigenlijk al in onze minor tot stand kwam. Voor ‘outsiders’ komt dit neer op een intensieve samenwerking van bijna anderhalf jaar. We kiezen nu weer ons eigen pad, wie weet waar onze paden opnieuw zullen kruizen. Het ga je goed.

Thomas en Peter

Juni 2012

Samenvatting

In 2011 is onder kabinet Rutte 1 het decentralisatieakkoord natuur ingevoerd. Hierin is een inkomstentaakstelling van €100 miljoen opgelegd aan Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer moet hiervoor gronden buiten de Ecologische Hoofdstructuur vervreemden. Omdat beheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur niet meer gesubsidieerd wordt, worden zo beheerkosten bespaard. Anderzijds worden inkomsten gegenereerd om aan de inkomstentaakstelling te voldoen.

Staatsbosbeheer heeft weinig ervaring met het verkopen van grond. Om een geschikte verkoopprocedure op te stellen is verkennend onderzoek noodzakelijk. In dit rapport is dit onderzoek op basis van leercases in gemeenten Hardenberg en Hellendoorn uitgewerkt. De centrale vraag in dit onderzoek is “Met welke juridische, ecologische, maatschappelijke, economische en beleidstechnische aspecten dient rekening gehouden te worden, alvorens gronden buiten de EHS vervreemd kunnen worden en op welke wijze kan dit worden gedaan?”. Kader hierbij is het nastreven van balans tussen opbrengsten maximalisatie en maatschappelijk draagvlak.

Door de hoofdvraag te beantwoorden ontstaat een duidelijk beeld van manieren waarop Staatsbosbeheer gronden kan verkopen en met welke aspecten ze rekening moet houden. Dit rapport kan daarom worden gezien als handreiking bij het vaststellen van een concrete verkoopstrategie.

De methodiek die in dit onderzoek gehanteerd is, richt zich in eerste instantie op een theoretische verkenning. In deze theoretische verkenning wordt onderzoek verricht naar juridische, beleidstechnische en economische aspecten die bij vervreemding van gronden door Staatsbosbeheer relevant zijn. De tweede stap in de methodiek is het verrichten van onderzoek naar de praktische toepasbaarheid van de theorie. Hieraan is invulling gegeven door middel van gesprekken. Uit deze gesprekken is duidelijk geworden of de theorie daadwerkelijk van toepassing is en hoe deze in de praktijk uit zal werken. Door de theorie en de praktische toepasbaarheid te combineren, is een concreet verkoopproces ontwikkeld. Dit heeft geresulteerd in een stromingsdiagram waarin alle resultaten van het onderzoek samenkomen.

Uit het onderzoek blijkt dat rekening moet worden gehouden met verschillende aspecten. De belangrijkste aspecten zijn daarbij juridische en beleidstechnische aspecten. De Staatssteunwet en de Algemene Wet Gelijke Behandeling beperken de mogelijke verkoopwijzen, waarop gronden kunnen worden vervreemd. De keuze van Staatsbosbeheer om gronden eerst aan te bieden aan Rijkswaterstaat en ProRail beperkt de keuzevrijheid bij verkoop nog verder. Het is mogelijk om binnen deze kaders voorrang te geven aan gemeente, waterschap en provincie mits deze gronden nodig zijn voor uitvoering van de publieke taak. Gronden kunnen ook in een ruilverkaveling worden ingebracht, waarmee de agrarische structuur verbeterd wordt. De resterende mogelijkheden zijn het aanbieden van gronden in openbare verkoop. Er kan daarbij gekozen worden tussen veiling of inschrijving (met of zonder gunningcriteria).

Bij de keuze voor een daadwerkelijke verkoopstrategie moet rekening worden gehouden met de verhouding tussen het maatschappelijk draagvlak en de inkomsten. Afhankelijk van de gekozen verkoopstrategie zal deze verhouding anders liggen. Omdat de maatschappelijke betrokkenheid groot is gebleken en om het imago van Staatsbosbeheer te waarborgen, dient goed met de samenleving gecommuniceerd te worden over de verkoop van gronden. Anderzijds is een commerciële houding noodzakelijk om aan de inkomstentaakstelling te voldoen.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding 4
Hoofdstuk 2 Selectiecriteria 7
2.1 Recreatie om de stad 7
2.2 (erf)Pacht 8
2.3 Monumenten 8
2.4 Gebouwen 8
2.5 Hoge waarde ecologie, recreatie, landschap en cultuurhistorie 9
2.6 Inverdienen door houtoogst en windenergie 9
2.7 Bestemmingswijziging 10
2.8 Samenvattend 10
Hoofdstuk 3 Waardebepalende factoren 11
3.1 Waardebepalende factoren 11
3.1.1 Bestemming 11
3.1.2 Ligging 11
3.1.3 Schaal 11
3.1.4 Fysische eigenschappen 12
3.2 Waardeverhogende factoren 12
3.2.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014 12
3.2.2 Productmarkt combinatie 13
3.2.3 Complexwaarde 13
3.3 Waardedrukkende factoren 14
3.3.1 Kwalitatieve verplichting 14
3.3.2 Meerwaarde clausule 14
3.4 Taxatie grondslag 14
3.5 Samenvattend 15
Hoofdstuk 4 Wetgeving en Beleid 16
4.1 Wetgeving 16
4.1.1 Voorkeursrecht 16
4.1.2 Reallocatieprocedure 16
4.1.3 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer 16
4.1.4 Staatssteun 17
4.1.5 Mededingingswet 17
4.1.6 Algemene Wet Gelijke behandeling 17
4.1.7 Nieuwe natuurwet 18
4.2 Beleid 18
4.2.1 Beleidslijn afspraken met Dienst Landelijk Gebied 18
4.2.2 Afspraken Rijkswaterstaat en ProRail 18
4.2.3 Beleidslijn kavelruil onder de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) 18
4.2.4 Verklaring van Linschoten 18
4.3 Samenvattend 19
Hoofdstuk 5 Resultaten 20
5.1 Selectie van de gronden 20
5.1.1 Selectie bespreken met specialisten 21
5.2 Waardebepaling 22
5.2.1 Financiële potentie 22
5.2.2. Referentieprijzen 23
5.3 Voorkeursrecht 23
5.4 Rijkswaterstaat & ProRail 24
5.5 Gemeente, provincie & waterschappen 25
5.6 Kavelruil 26
5.7 Openbare verkoop 27
5.8 Samenvattend 29
Hoofdstuk 6 Conclusie 29
Bronvermelding 33
Terugblik 35

Hoofdstuk 1 Inleiding

In 2011 is onder kabinet Rutte 1 het decentralisatieakkoord natuur ingevoerd. In dit decentralisatieakkoord is bepaald dat Staatsbosbeheer landelijk gronden buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) moet vervreemden ten behoeve van een inkomstentaakstelling. Gebieden binnen de vastgestelde EHS van 1-11-2011 zijn gedefinieerd als gebieden waaraan Rijk voorrang geeft in haar beleid en vallen daarom buiten dit onderzoek(Schutter, Inventarisatie buiten de EHS, 2011). Hierbij inbegrepen zijn Natura 2000 gebieden buiten de EHS, de oude natuurbeschermingswetgebieden, de nationale parken en gronden binnen de begrenzing van de Nationale Landschappen. Gekoppeld aan de taakstelling verkoop van gronden buiten de EHS, is een inkomstentaakstelling van €100 miljoen waaraan voldaan moet worden voor 2018 (Sangers N. , 2012, p. 3). Het is voor Staatsbosbeheer niet gebruikelijk om gronden te verkopen en in principe is verkoop ongewenst echter wordt Staatsbosbeheer door de inkomstentaakstelling nu verplicht om gronden te vervreemden(Boersma, Beleidslijn verkoopbeleid, 2012). Een geschikte verkoopprocedure is een must.

Aanvankelijk bestond het plan om de gronden door Dienst Landelijk Gebied (DLG) te laten vervreemden, echter kiest Staatsbosbeheer er door toedoen van veranderende verhoudingen voor om deze opdracht grotendeels zelf uit te voeren. Staatsbosbeheer is een zelfstandig bestuursorgaan en wil rekening houden met haar positie in de samenleving (Schutter, Voortgangsbespreking, 2012). Het is daarom belangrijk om, in de op te stellen verkoopprocedure, rekening te houden met het maatschappelijk draagvlak. Naast het maatschappelijk draagvlak zijn ook de inkomsten een belangrijk aspect. Hoe meer inkomsten er per perceel gerealiseerd worden, hoe sneller er aan de inkomstentaakstelling van €100 miljoen kan worden voldaan.

De opdracht

De afstudeeropdracht is het opstellen van een verkoopprocedure met de juiste balans tussen het maatschappelijk draagvlak en de winstoptimalisatie. Daarbij moet tevens rekening gehouden te worden met de juridische en beleidstechnische kaders, waaraan Staatsbosbeheer gebonden is. Om de opdracht in te kaderen, is voor het proefgebied Hardenberg en Hellendoorn gekozen. Deze gemeenten zijn gekozen om hun grote oppervlakte Staatsbosbeheergronden buiten de EHS. Voortvloeiend uit de afstudeeropdracht en het hierboven beschreven kader, is de hoofdvraag voor dit onderzoek ontstaan, welke is:

“Met welke juridische, ecologische, maatschappelijke, economische en beleidstechnische aspecten dient rekening gehouden te worden, alvorens gronden buiten de EHS vervreemd kunnen worden en op welke wijze kan dit worden gedaan?”

Om invulling te kunnen geven aan de hoofdvraag is er een plan van aanpak geschreven. In dit plan van aanpak is onderzocht op welke wijze antwoord gegeven kan worden op de hoofdvraag binnen de kaders van de opdracht. De aspecten uit de hoofdvraag zijn onderverdeeld in diverse deelvragen. Aan de hand van deze deelvragen is de hoofdvraag te beantwoorden. De deelvragen vindt u onderstaand, waarbij tevens is omschreven hoe ze bijdragen tot het beantwoorden van de hoofdvraag.

1. *Op basis van welke criteria komen gronden in aanmerking voor verkoop?*

Deelvraag één geeft invulling aan de ecologische aspecten die zijn omschreven in de hoofdvraag en aan de maatschappelijke aspecten uit de hoofdvraag. Deze invulling wordt gegeven middels selectiecriteria die door het Landelijk Management Team zijn opgesteld, die tevens kritisch zullen worden bekeken.

2. *Welke factoren zijn bepalend voor de waarde van de voor verkoop in aanmerking komende gronden?*

Deelvraag twee geeft antwoord op het economische aspect dat in de hoofdvraag beschreven is. Waardebepaling op basis van fysische eigenschappen en de mogelijke taxatiegrondslag zijn daarbij de behandelde onderwerpen.

3. *Welke wet- en regelgeving en beleidstechnische aspecten zijn relevant bij vervreemding van gronden door Staatsbosbeheer?*

Deze deelvraag behandelt de juridische aspecten waarmee rekening gehouden dient te worden in de verkoopprocedure. Juridische aspecten zijn vooral van belang bij het kiezen van een verkoopproces, inzicht hierin is daarom belangrijk.

4. *Hoe landelijk toepasbaar is dit onderzoek?*

In deelvraag vier wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke en economische aspecten voor landelijke toepassing van dit onderzoek. Hierbij staat het effect van een gekozen verkoopproces op maatschappelijk draagvlak en inkomsten centraal.

Doel

Het doel van dit onderzoek is het ontwikkelen van een verkoopprocedure. Met deze procedure moeten gronden kunnen worden verkocht, waarbij rekening wordt gehouden met de balans tussen het maatschappelijk draagvlak en de winstoptimalisatie. Dit rapport maakt transparant met welke afwegingen rekening gehouden kan/moet worden en licht toe welk doel hiermee gediend wordt.

Doelgroep

De directe doelgroep van dit rapport zijn de stafmedewerkers van Staatsbosbeheer. Naast deze stafmedewerkers dient het rapport ook leesbaar te zijn voor de vastgoeddocenten van de Hogeschool Van Hall Larenstein. Als derde partij dient een externe beoordelaar (met kennis van zaken) het rapport te kunnen lezen en begrijpen. Hier moet als kritische kanttekening bij vermeld worden dat veel gebruikte bronnen interne beleidsstukken van Staatsbosbeheer zijn.

Methodiek

Voor dit onderzoek is gekozen voor een onderzoeksmethodiek waarbij verkenning van relevante theorie bij vervreemding van gronden door Staatsbosbeheer de eerste stap is. De relevante theorie is gevonden via internetstudie, maar ook door middel van gesprekken met stagebegeleiders en rentmeesters binnen Staatsbosbeheer. De tweede stap in het onderzoek is het voeren van gesprekken met marktpartijen als Land en Tuinbouw Organisatie (LTO), Dienst Landelijk Gebied (DLG), gemeenten, faunabeheereenheden en particulieren. Deze gesprekken geven inzicht in de praktische toepasbaarheid van de theorie die in dit rapport wordt gebruikt. Na afronding van deze verkennende fase is er bekeken welke kansen en knelpunten er zijn in het verkoopproces. Door de opgedane kennis toe te passen en te implementeren in een stromingsdiagram is er een verkoopproces ontstaan dat aan de wensen van de opdracht, maar ook aan de wettelijke kaders voldoet en hierdoor in de praktijk toepasbaar is.

Leeswijzer

De opbouw van het rapport hangt samen met de methodiek die voor dit onderzoek gekozen is. In de hoofdstuk 2, 3 en 4 zal enkel worden ingegaan op theorie die relevant is bij vervreemding van gronden door Staatsbosbeheer, waarbij kritische kanttekeningen zijn toegevoegd. Hoofdstuk 2 gaat in op de criteria waarop selectie van gronden kan plaatsvinden. In hoofdstuk 3 zal de theorie van waardebepaling van gronden worden behandeld. Hierbij worden de reguliere waardebepalende factoren behandeld, maar ook waardedrukkende en waardeverhogende factoren. In hoofdstuk 4 wordt behandeld welke wettelijke en beleidstechnische bepalingen relevant zijn bij vervreemding van gronden door Staatsbosbeheer. Hoofdstuk 5 is de vertaling van theorie naar praktijk, resulterend in een stromingsdiagram dat per stap zal worden toegelicht. Dit stromingsdiagram is het verkoopproces dat kan worden gezien als hoofdproduct van dit onderzoek. Hoewel dit onderzoek zich alleen heeft afgespeeld in de proefgemeenten Hardenberg en Hellendoorn, zal ook focus worden gelegd op de landelijke toepasbaarheid van dit rapport. Afsluitend zullen in hoofdstuk 6 conclusies en aanbevelingen worden gegeven.

Hoofdstuk 2 Selectiecriteria

Staatsbosbeheer wil niet op voorhand alle gronden buiten de EHS verkopen. Om de 'parels' veilig te stellen, heeft het Landelijk Management Team (LMT) selectiecriteria opgesteld (Sangers N. , 2012, p. 3). De manier waarop bepaald kan worden of een perceel daadwerkelijk een 'parel' is, wordt in dit hoofdstuk theoretisch benaderd. Per paragraaf is één van de selectiecriteria toegelicht. Voor de praktische toepassing wordt verwezen naar paragraaf 5.1.

Naast uitwerking van de selectiecriteria zal ook een kritische noot worden geplaatst bij behoud van objecten. Een kritische noot is op zijn plaats, omdat er discussie bestaat over de daadwerkelijke noodzaak van toepassing van deze selectiecriteria.

2.1 Recreatie om de stad

Faciliteren in recreatie om de stad is een doelstelling van Staatsbosbeheer. In het Deelakkoord natuur staat over Recreatie om de Stad (RodS) het volgende geschreven:

'ILG-middelen, die na afrekening resteren, worden ingezet voor beheer 2011-2013 en ter financiering van harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010. Dit zijn verplichtingen van Recreatie om de Stad, grondvoorraad op peil houden, grondgebonden landbouw, duurzaam ondernemen, landelijke routenetwerken, toegankelijkheid nationale landschappen, landschap generiek, reconstructie zandgebieden, duurzaam bodembeleid en leefbaarheid.' (Donner, Remkes, & Bleker, 2011).

Op basis van bovenstaande wil Staatsbosbeheer de gronden binnen RodS gebieden behouden.

N.B. De verwachting bestaat dat gronden om de stad voor een hoger bedrag per vierkante meter kunnen worden verkocht dan gronden in het rurale (landelijk) gebied. Om de stad is een hoge gronddruk (hoeveelheid interesse in het uitoefenen van verschillende functies op grond), wat prijsopdrijvend werkt[1]. Het is daarom aannemelijk dat de verkoop van gronden in RodS gebieden meer geld oplevert. Gezien de hoge meterprijs en de onzekerheid rondom het RodS beleid, is verkoop van de betreffende percelen financieel erg interessant.

2.2 (erf)Pacht

In principe mogen objecten die in (erf)pacht uitgegeven zijn, niet verkocht worden (Sangers N. , 2012, p. 3). Deze objecten genereren door exploitatie inkomsten voor Staatsbosbeheer. Het is daarom niet verstandig om dergelijke objecten te vervreemden in verband met inkomstenderving (Meeuwissen, 2010).

N.B. Bij vervreemding van verpachte grond wordt een gedeprecieerde grondprijs gehanteerd. De grondprijs wordt gedeprecieerd, door de verpachte staat van de grond. Verkopen van grond in verpachte staat levert daarom minder op dan wanneer deze verkocht wordt in volledig eigendom.

2.3 Monumenten

N.B. In de monumentenwet 1988 is bepaald dat monumenten vanuit de wet beschermd worden. Wanneer Staatsbosbeheer monumenten afstoot blijven deze dus behouden door bescherming vanuit de wet. Omdat behoud op deze manier verzekerd is, hoeft Staatsbosbeheer hiervoor geen zorg te dragen en kan ze monumenten vervreemden.

Monumenten zijn sporen vanuit het verleden die nu nog terug te vinden zijn in het landschap. Hierbij kan gedacht worden aan forten, maar ook aan karrensporen en/of grafheuvels etc. Deze verbindingen tussen omgeving en verleden zijn belangrijk om mensen de Nederlandse natuur optimaal te laten beleven (Staatsbosbeheer, 2010). In het interne beleidsoverleg 'Uitvoeringsstrategie monumenten' is door het landelijk Management Team (LMT) nog geen besluit genomen over wat te doen met monumenten. Daarom is voorlopig besloten om monumenten te onttrekken aan het verkooptraject (Veen, 2012).

2.4 Gebouwen

In principe mogen gebouwen niet worden afgestoten (Sangers N. , 2012, p. 3). Gebouwen zijn ook niet opgenomen in de verkooptaakstelling in het regeerakkoord. Daarnaast leveren gebouwen zowel indirect als direct rendement op (Team Digitalis, Ondernemingsplan, 2012). Direct rendement treedt op bij exploitatie, indirect rendement treedt op bij waardeverandering van het object. Afstoten zou leiden tot inkomstenderving.

N.B. Veel gebouwen van Staatsbosbeheer staan leeg en worden middels anti-kraak beheerd. Dergelijke bewoning kost geld en is daarom een kostbare aangelegenheid voor Staatsbosbeheer. Verkoop van gebouwen zou verstandig zijn wanneer deze niet rendabel geëxploiteerd worden.

2.5 Hoge waarde ecologie, recreatie, landschap en cultuurhistorie

Binnen Staatsbosbeheer is besloten dat objecten met een hoge ecologische, recreatieve, cultuurhistorische of landschappelijke waarde niet mogen worden afgestoten (Sangers N. , 2012, p. 3). Deze objecten zijn qua aard dusdanig belangrijk voor het uitdragen van de missie, visie en doelstellingen dat afstoten een gemis zou vormen voor de organisatie (Staatsbosbeheer, N.D.). Een voorbeeld hiervan is een Pingoruine, die in de gemeente Hardenberg aangetroffen is.

N.B. Om aan de inkomstentaakstelling van 100 miljoen te voldoen moet Staatsbosbeheer gronden buiten de EHS vervreemden. Een standpunt kan zijn dat Staatsbosbeheer niet meer verantwoordelijk is voor het uitdragen van haar missie, visie, noch het verwezenlijken van haar doelen na het verkopen van gebieden buiten de EHS. Afstoten van objecten met een hoge waarde voor ecologie, recreatie en landschap en cultuurhistorie is vanuit dit standpunt wel degelijk het overwegen waard. Bijkomend voordeel is daarbij het wegvallen van beheerkosten.

2.6 Inverdienen door houtoogst en windenergie

Objecten die mogelijkheid bieden tot inverdienen door middel van houtoogst of windenergie, mogen op basis van de selectiecriteria niet worden afgestoten omdat ze inkomsten kunnen opleveren door exploitatie.

Windenergie
Sinds de vereenvoudiging van het omgevingsrecht is het ontwikkelen van een windmolenlocatie eenvoudiger geworden (Rijksoverheid, 2012). Dit in combinatie met de grootschalige stimulering van het ontwikkelen van windmolens door EL&I, biedt voor Staatsbosbeheer een kans voor het exploiteren van gronden door het plaatsen van windmolens.

Houtoogst
Gronden met hoge potentie voor houtoogst worden buiten de verkoopprocedure gehouden. De verkoop van hout biedt inkomsten, daarom wil Staatsbosbeheer hiervoor interessante objecten behouden

N.B. In de verkoopwaarde van de grond, kan de geschiktheid als windmolenlocatie worden doorberekend. Daarmee ontstaat financiële meerwaarde, maar is geen investering noodzakelijk.

Bij behoud om houtoogst kan de kanttekening geplaatst worden dat de houtopstand ook verdisconteerd kan worden in de verkoopprijs waarmee behoud niet direct noodzakelijk hoeft te zijn. Daarnaast wordt er in de houtsector gesproken van concurrentievervalsing wanneer Staatsbosbeheer zich gaat positioneren als marktpartij in de houtsector. Het is van belang dat de organisatie zich hiervan bewust is.

2.7 Bestemmingswijziging

Gronden waarvan de verwachting bestaat dat ze binnen nu en 10 jaar van bestemming zullen wijzingen mogen op basis van de selectiecriteria niet verkocht worden (Schutter, Inventarisatie buiten de EHS, 2011).

N.B. Dergelijke gronden blijven behouden zodat de waardeverandering bij bestemmingswijziging Staatsbosbeheer toekomt. Vervreemding met een meerwaardeclausule kan deze inkomsten ook veilig stellen, waarmee verkoop mogelijk is zonder inkomstenderving.

2.8 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn de selectiecriteria zoals ze zijn opgesteld door het Landelijk Management Team van Staatsbosbeheer toegelicht. Er is in gegaan op het nut en de noodzaak van de selectiecriteria. Zo is theoretisch invulling gegeven aan deelvraag 1: Op basis van welke criteria komen gronden in aanmerking voor verkoop? De praktische uitwerking zal in hoofdstuk 5 worden gegeven. Door de kritische benadering in dit hoofdstuk is het spanningsveld tussen maatschappelijk draagvlak (uitvoeren van maatschappelijke taak) en het genereren van inkomsten (commerciële insteek) waarneembaar binnen Staatsbosbeheer. Tijdens de interne presentatie van deze rapportage kwamen deze spanningen nadrukkelijk tot uiting.

Hoofdstuk 3 Waardebepalende factoren

In hoofdstuk 3 zijn de factoren die van invloed zijn op de waardevorming van een perceel beschreven. In paragraaf 3.1 is beschreven hoe de waarde in eerste instantie ontstaat. Daaropvolgend zijn in paragraaf 3.2 een aantal actuele waardeverhogende factoren behandeld. In Paragraaf 3.3 zijn twee waardedrukkende factoren behandeld. Het doel van dit hoofdstuk is het uitwerken van mogelijkheden om de waarde van percelen te bepalen. Zo kan ook gevonden worden of percelen mogelijk ontwikkeld kunnen worden in de toekomst, of dat er meerwaarde kan worden verdisconteerd bij afstoten. Gronden met potentie voor ontwikkeling kunnen op deze manier buiten de verkoopprocedure worden gehouden.

3.1 Waardebepalende factoren

De waarde van grond hangt af van verschillende factoren. In deze paragraaf wordt toegelicht wat in de huidige eigenschappen van het perceel van invloed is op de waarde. Er wordt gekeken naar de bestemming, schaal, ligging en de fysische eigenschappen. Deze afzonderlijke factoren, worden elk in een subparagraaf behandeld.

3.1.1 Bestemming

Voor gronden in Nederland is een bestemmingsplan opgesteld. Bij de bestemming is in de bijbehorende beschrijving voorgeschreven welke functies erop uitgeoefend mogen worden. De bestemming heeft daardoor invloed op de waarde van een perceel.

In de bestemming kan onderscheid gemaakt worden tussen een enkel- en een dubbelbestemming. Een voorbeeld van een dubbelbestemming is de bestemming ‘grasland’ en ‘waterwingebied’. Er is sprake van een primaire en een secundaire bestemming. In het voorbeeld is de bestemming ‘grasland’ de primaire bestemming en waterwingebied de secundaire bestemming. De primaire bestemming heeft meer invloed op de waarde dan de secundaire bestemming (RO web, 2010).

3.1.2 Ligging

De ligging van een perceel is bepalend voor de waarde. Percelen die goed ontsloten zijn en/of gelegen zijn in gebied met een hoge gronddruk, zullen een hogere waarde hebben dan percelen waarbij dit niet het geval is. Ook ligging nabij een bebouwde kern kan de waarde opdrijven. Er wordt gesproken van ‘warme’ grond, wanneer de verwachting bestaat dat de grond er in de toekomst een functieverandering zal optreden.

3.1.3 Schaal

De schaal van een perceel is van invloed op de waarde van het perceel. Concrete bronnen zijn hiervoor niet gevonden, maar een toelichting kan hierin duidelijkheid geven.
Voorbeeld 1: Een perceel dat 10 hectare groot is biedt de mogelijkheid om (indien gemeente mee werkt) te worden ontwikkeld tot landgoed.
Voorbeeld 2: Een bos van 40 hectare dient als zelfstandig jachtveld.
Voorbeeld 3: Hoe groter een perceel is, hoe efficiënter het beheerd kan worden. Dit beïnvloedt de oogst van natuurproducten (zoals houtoogst).

3.1.4 Fysische eigenschappen

Fysische eigenschappen hebben grote invloed op de waarde van grond. Het grondwaterregime, de samenstelling van de bodem en eventueel reliëf etc. zijn allemaal factoren die hierin meespelen. Een moeras zal bijvoorbeeld minder opleveren dan een droog bosperceel.

3.2 Waardeverhogende factoren

Naast de waardebepalende factoren uit paragraaf 3.1, zijn er ook factoren die een waardeverhogend effect kunnen hebben. Hierbij kunnen veranderende wet- en regelgeving, maar ook ondernemerschap een belangrijke rol spelen. In subparagraaf 3.2.1 wordt het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014 toegelicht. In het kader van dit beleid is er door agrariërs interesse getoond in de Staatsbosbeheergronden in het landelijk gebied. Daarom wordt het GLB hier uitgewerkt als waardeverhogende factor. In subparagraaf 3.2.2 worden de zogenaamde Productmarkt Combinaties toegelicht. Product marktcombinaties zijn op dit moment 'hot item' binnen Staatsbosbeheer, omdat in het ondernemingsplan is aangegeven dat hierin kansen liggen. De in paragraaf 3.2.3 behandelde complexwaarde is opgenomen, omdat in het onderzoek is gebleken dat sommige particulieren hun eigendom tegen te verkopen Staatsbosbeheergronden hebben liggen. Wanneer er een complex ontstaat, kan dit financiële gevolgen hebben bij de verkoop van grond.

3.2.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014

Er zijn voorstellen van de Europese Commissie om in het Gemeenschappelijk Landbouwbeid 2014 (GLB 2014) een aanzienlijke vergroeningsdoelstelling (7% van het beteelbaar oppervlak) op te nemen (Alterra, 2012). Het Nederlandse kabinet ziet heil in de maatregel Ecological Focus Area (EFA), waarbij een boer 7% van zijn areaal moet inrichten 'voor ecologische doeleinden' (Bleker, 2011). Het Rijk zet zelfs in om via deze maatregel het agrarisch natuurbeheer buiten EHS te financieren (zoals afgesproken in het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur).

Zoals de plannen nu zijn, kunnen de EFA's vele vormen aannemen, bijvoorbeeld natuurbraak, bufferstroken, bovenwettelijk verbrede teeltvrije zones, akkerranden, overhoeken en natuurvriendelijke oevers. De EFA's worden interessanter voor Staatsbosbeheer, wanneer ook bestaande landschapelementen, zoals opgaande begroeiing, perceelsrand begroeiing (zoals heggen, elzensingels, houtwallen), bosjes en struwelen, sloten en kreken tot de 7% vergroeningsnorm gerekend gaan worden. Staatsbosbeheer heeft veel van dergelijke objecten die verkocht mogen worden en die in het kader van GLB mogelijk meer opbrengsten kunnen genereren dan mogelijk was zonder dit beleid. Een boer koopt liever (relatief goedkope) natuurgrond dan dat hij zijn (relatief dure) landbouwgrond moet opofferen (Klooster, 2012), De vraag naar natuurgrond neemt daardoor toe, waardoor de prijs hoger zal komen te liggen. Dit prijsverhogende effect wordt onderschreven door de Land en Tuinbouw Organisatie(LTO), Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Staatsbosbeheer (Nunen, Overleg verkoopstrategie, 2012). De exacte meerwaarde kan echter nog niet worden bepaald, omdat er nog geen referenties zijn en omdat de invulling van het GLB nog niet is afgerond.

3.2.2 Productmarkt combinatie

Staatsbosbeheer wil zich richten op 'Ondernemerschap, zakelijkheid en professionaliteit', zoals is onderschreven in het ondernemingsplan van Staatsbosbeheer. In dit plan worden, op pagina 14, de kansen van de ontwikkeling van een mogelijke Productmarkt combinatie (PMC) behandeld.
Bij ontwikkeling/PMC kan worden gedacht aan:

- Landgoederen
- Zorglocaties
- Recreatie

De gronden die zich hiervoor lenen kunnen van verkoop worden uitgesloten. Deze uitsluiting vindt niet plaats op basis van de selectiecriteria uit hoofdstuk 2, maar door gebiedsbezoek en overleg met de boswachters en gebiedscoördinator. Hierdoor kunnen kansrijke locaties wel worden geselecteerd (Hottinga, Voortgangsoverleg, 2012). Door in te spelen op wat er leeft in het gebied kan er draagvlak voor ontwikkeling worden verkregen. Tijdens de gebiedsbezoeken werd door de lokale partijen benadrukt dat een ''benadering van onderop'' het meeste resultaat zal hebben en dat Staatsbosbeheer hier nog een stap in moet maken.

Als er draagvlak is moet (in veel gevallen) het bestemmingsplan worden aangepast. Voor het ontwikkelingstraject zal ''maatwerk'' door DLG-ontwikkelbedrijf worden geleverd, Staatsbosbeheer zal zich hier niet zelf mee bezig houden (Sangers N. , 2012). Na de bestemmingswijziging kan de grond verkocht worden aan een private ontwikkelaar, of verkocht worden vóór de daadwerkelijke ontwikkelingsfase. Verkoop na bestemmingswijziging, maar voor ontwikkeling is veiliger, omdat er minder kosten gemaakt hoeven te worden. Zelf ontwikkelen kan echter wel meer geld opleveren (Landwerk, 2012).

Voorbeeld van een PMC:
In de gemeente Hardenberg, nabij de stadskern (op plm. 2 km. afstand), heeft Staatsbosbeheer een goed ontsloten/onderhouden bosperceel van ruim 12 ha. Het bos heeft de naam 'Engelandse Bos'. Kenmerkend voor dit bos is de glooiing, diversiteit in houtopstand en zijn karakteristieke (niet meer in gebruik zijnde) akkers. Deze locatie is gezien de ligging zeer geschikt voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van een landgoed (De heren: Back (LTO Hardenberg), Danes (makelaar in de gemeente Hardenberg) en Grefelman (kavelruil commissie) onderschrijven dit). De mogelijke sloop van 3 woningen in verband met verbreding van de N34 betekent het vrijkomen van drie bouwblokken in de gemeente Hardenberg. Het wordt daarmee interessant om ontwikkelmogelijkheden nader te onderzoeken (KernteamN34, 2011).

3.2.3 Complexwaarde

In het dichtbevolkte Nederland wordt grond steeds meer een schaars goed (Klooster, 2012). Daarmee is het gezegde 'buurman zijn grond is maar één keer te koop' actueler dan ooit. Om deze reden zal een aangelande grondeigenaar bereid zijn meer te betalen dan andere gegadigden. Zij hebben immers meer belang bij het verkrijgen in eigendom. Daarom zal er in de taxatie rekening zal worden gehouden met een mogelijke complexwaarde (de prijs die de grond zal hebben in het complex dat ontstaat door samenvoeging van percelen) (Veenweidepact Krimpenwaard, N.D.).

3.3 Waardedrukkende factoren

Naast waardeverhogende factoren (paragraaf 3.1) zijn er ook factoren die de waarde van percelen kunnen drukken. In deze paragraaf worden twee factoren toegelicht, namelijk een meerwaardeclausule en kwalitatieve verplichting. In dit onderzoek is gebleken dat Staatsbosbeheer hier zo nu en dan gebruik van maakt, waarmee het relevant is voor dit onderzoek. Anders dan deze factoren zijn er geen waardedrukkende factoren uit het onderzoek naar voren gekomen.

3.3.1 Kwalitatieve verplichting

Een kwalitatieve verplichting is een notarieel vastgelegde verplichting die rust op een perceel. Een voorbeeld hiervan is, wanneer Staatsbosbeheer haar gronden vervreemdt en in de verkoopakte opneemt dat de natuurstatus behouden moet blijven. Een dergelijke verplichting heeft een drukkend effect op de waarde omdat de eigenaar beperkingen zal ondervinden in het perceelsgebruik.
Het economisch nadeel van een kwalitatieve verplichting dient door een onafhankelijke taxateur afzonderlijk te worden geraamd en kan in de aankoopprijs worden doorberekend (Europese commisie, 1997).

3.3.2 Meerwaarde clausule

Een meerwaardeclausule is een bepaling die in een verkoopakte kan worden opgenomen. Als er een meerwaarde clausule is opgenomen en de onroerende zaak wordt na overdracht meer waard, dan zullen huidig en voormalig eigenaar gelijk gerechtigd zijn tot de ontstane meerwaarde. De meerwaardeclausule heeft meestal alleen betrekking op ontstane waardestijging, niet op waardedaling (Linde, 2012).

In principe maakt Staatsbosbeheer alleen gebruik van de meerwaardeclausule indien er verkocht wordt aan een zittende (erf)pachter of indien het verkoopbedrag onder de getaxeerde vrije waarde ligt (bijvoorbeeld wanneer koper al gebruiker was). Indien er een andere bestemming op een object komt wordt dit doorgaans in de koopprijs verdisconteerd, een meerwaardeclausule is dan niet nodig. Wanneer nog veel onduidelijkheid bestaat over een mogelijke bestemmingswijziging kan alsnog een meerwaardeclausule worden opgenomen (Beekhuis, 2011, p. 18).

N.B. Het LMT van Staatsbosbeheer heeft besloten dat de natuurdoelstelling die nu op de percelen rust, niet zal worden behouden (middels een kwalitatieve verplichting) bij vervreemding[1](zoals vastgesteld door het LMT op 13 maart 2012).

De heer Boersma voorziet echter dat de nieuwe natuurwet (subparagraaf 4.2.7) mogelijk zal leiden tot ontbossing. Dit zou een reden kunnen zijn om alsnog een kwalitatieve verplichting op te nemen.

3.4 Taxatie grondslag

Een taxatie grondslag wil niets anders zeggen dan ‘Voor welke doeleinden de grond gebruikt kan worden en wat dit voor de waarde betekent’. Is een perceel voor een boer aantrekkelijk in het kader van het GLB 2014 (subparagraaf 3.2.2), is er een mogelijkheid voor een PMC(subparagraaf 3.2.1) of ontstaat er een complex (subparagraaf 3.2.3)? Wanneer dat het geval is, dan is het verstandig om hier rekening mee te houden in de grondslag van de taxatie (Nunen, Overleg verkoopproces, 2012).

3.5 Samenvattend

Dit hoofdstuk geeft theoretisch invulling aan de deelvraag: *Welke factoren zijn bepalend voor de waarde van de voor verkoop in aanmerking komende gronden?* Waardebepalende factoren als ligging, fysische eigenschappen en grootte zijn vaste factoren bij het vaststellen van de waarde. Er is ook sprake van variabele factoren. Bij variabele factoren valt te denken aan het wel of niet opnemen van kwalitatieve verplichting en/of een meerwaardeclausule. Een andere variabele factor is de taxatiegrondslag. Deze zou zich kunnen richten op waarde in GLB, PMC of complex. Door variabele waardebepalende factoren heeft Staatsbosbeheer de mogelijkheid om in de verkoopprijs te sturen. Gronden met potentiële meerwaarde kunnen op basis van de in dit hoofdstuk behandelde theorie buiten de verkoopprocedure worden gehouden. De potentiële meerwaarde kan overigens ook worden verdisconteerd in de vraagprijs. In hoofdstuk 5 zal de praktische uitvoering van dit hoofdstuk worden gegeven.

Hoofdstuk 4 Wetgeving en Beleid

Binnen de op te stellen verkoopprocedure dient rekening te worden gehouden met het beleid dat is opgesteld rondom vervreemding van grond. In wetgeving is geregeld op welke wijze gronden mogen worden vervreemd en waarmee expliciet rekening moet worden gehouden. In het interne beleid is omschreven hoe de organisatie Staatsbosbeheer gronden mag vervreemden en waarmee daarbij rekening moet worden gehouden. In dit hoofdstuk zal daarom invulling worden gegeven aan deze aspecten. Het doel hierbij is het inzichtelijk krijgen van de kansen en knelpunten die wetgeving en beleid bieden bij het vervreemden van gronden. Dit hoofdstuk zal worden onderverdeeld in een paragraaf wetgeving en een paragraaf beleid.

4.1 Wetgeving

In deze paragraaf wordt wetgeving behandeld die van toepassing is bij vervreemding van gronden door Staatsbosbeheer.

4.1.1 Voorkeursrecht

In het verleden is bij het in bezit komen van grond bij Staatsbosbeheer, in sommige koopcontracten een voorkeursrecht opgenomen. Dit voorkeursrecht schrijft voor dat bij vervreemding van het object door Staatsbosbeheer, de contractueel opgenomen rechtspersoon het eerste recht van koop heeft. De voormalige eigenaar is niet verplicht tot aankoop. (Weber & Ossinga, 2008).

4.1.2 Reallocatieprocedure

In gesprek met de heer van Nunen (vastgoedspecialist binnen Staatsbosbeheer) over verkoop van gronden buiten de EHS, ontstond de vraag of Staatsbosbeheer zich hierbij moet houden aan de reallocatieprocedure. De reallocatieprocedure houdt in dat er een voorkeursvolgorde wordt toegepast waarbij een overtollig gestelde onroerende zaak eerst wordt aangeboden aan rijksdiensten en vervolgens aan decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen). Een marktconforme prijs is hierbij een vereiste. Omdat deze regeling alleen geldt voor rijksdiensten blijkt echter dat er binnen Staatsbosbeheer geen rekening gehouden hoeft te worden met de reallocatieprocedure (Financien, 2006).

4.1.3 Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer

De Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer heeft ertoe geleid dat Staatsbosbeheer een marktconforme positie moet innemen in de markt. De verkoopprijs van gronden moet daarom marktconform zijn. De Regionale Directies van het Rijksvastgoed Ontwikkelingbedrijf (RVOB) zien erop toe dat de verkoopprijs marktconform is. Het bepalen van een marktconforme prijs kan door middel van een onvoorwaardelijke biedprocedure en zonder een onvoorwaardelijke biedprocedure (Europese commisie, 1997).

Onvoorwaardelijke biedprocedure

De verkoop van grond door middel van een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt, is vergelijkbaar met een veiling, waarbij het beste of enige bod per definitie met de marktwaarde overeenstemt. Dat vóór de biedprocedure een andere waarde voor de gronden en gebouwen werd vastgesteld, bijvoorbeeld om boekhoudkundige redenen of om het eerste minimumbod te bepalen, doet hierbij niet ter zaken. Dit sluit aan bij de wens om niet integraal te taxeren (Sangers N. , 2012).

Zonder onvoorwaardelijke biedprocedure
Indien openbare instanties geen gebruik maken van de onvoorwaardelijke biedprocedure, moet vóór de verkooponderhandeling een taxatie door een of meer onafhankelijke taxateurs van onroerend goed worden verricht om de marktwaarde vast te stellen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria. De aldus vastgestelde marktprijs is de minimale aankoopprijs die kan worden overeengekomen.

Wanneer er na redelijke inspanning duidelijk wordt dat de gronden tegen de door de taxateur vastgestelde marktwaarde niet kunnen worden verkocht, mag de waarde worden bijgesteld. Een afwijking van ten hoogste 5% is mogelijk. Indien het na nogmaals een redelijk tijdsbestek duidelijk is dat het terrein niet tegen de door de taxateur vastgestelde waarde (met aftrek van deze marge) kan worden verkocht. Is het mogelijk om op basis van deze inmiddels verkregen kennis en ontvangen aanbiedingen de waarde opnieuw vast te stellen (Europese commisie, 1997).

4.1.4 Staatssteun
Staatsbosbeheer heeft in het verkooptraject rekening te houden met de regels betreffende staatssteun wanneer gronden aan ondernemingen worden vervreemd. *''Een onderneming is elke op het maken van winst gerichte zelfstandige, duurzaam bedoelde organisatie van kapitaal en arbeid, die aan het economisch verkeer deelneemt''*. Voor het verkooptraject betekent dit concreet dat er een marktconforme prijs moet worden vastgesteld. Hoe deze marktconforme prijs kan worden bepaald is al uitgewerkt onder het kopje 'Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer'. Tevens staat voorgeschreven dat er geen voorrang mag worden verleend aan partijen, wanneer goederen verkocht worden. Deze voorrang mag enkel worden verleend indien er aantoonbaar economisch maatschappelijk belang bestaat (Europese commisie, 1997).

4.1.5 Mededingingswet
De mededingingswet dient gelijke concurrentie in de markt mogelijk te maken en te waarborgen. In formele zin heeft Staatsbosbeheer niet te maken met de mededingingswet. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het echter niet onverstandig om toch aan te sluiten bij de werkwijze als voorgeschreven in de mededingingswet (Schutter, Voortgangsbespreking, 2012). De mededingingswet beoogt het bewaken van concurrentie in de markt tussen ondernemingen. Dit heeft als gevolg dat er geen afspraken (kartels) mogen worden gevormd of dat concurrentie op andere wijze vervalst mag worden. Onder vervalsing van concurrentie kan o.a. de gekoppelde verkoop van goederen vallen. Dit is in strijd met de mededingingswet wanneer het twee producten zijn uit verschillende productgroepen en wanneer de onderneming een machtspositie in de markt inneemt (State, 1994).

4.1.6 Algemene Wet Gelijke behandeling
Uit de naam van Algemene wet gelijk behandeling spreekt het doel van deze wet, namelijk bewaken van gelijke behandeling. Bij het verkopen van gronden heeft Staatsbosbeheer zich aan deze wet te houden. In deze wet is omschreven dat er geen onderscheid gemaakt mag worden tussen personen op basis van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. De regel geldt ook voor andere 'verkapte' vormen van discriminatie als woonplaats of vestigingsplaats(Kam, 2010). Bij de verkoop van een goed heeft de verkoper zich hier aan te houden (Burgerlijk Wetboek, Algemene wet Gelijke Behandeling, hoofdstuk 4, artikel 7, lid 1). Met als uitzondering in deze wet: *"Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid geldt niet ten aanzien van indirect onderscheid indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn".*

4.1.7 Nieuwe natuurwet

De nieuwe natuurwet is de beoogde opvolger van de Flora-faunawet, de Natuurbeschermingswet 1988 en de Boswet. Voorheen waren houtopstanden beschermd in de Boswet. Bij de ingang van de Nieuwe Natuurwet zal de Boswet vervallen. De Boswet zal dan worden ondergebracht in deze Nieuwe Natuurwet. In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel Nieuwe Natuurwet 2012 worden houtopstanden binnen deze wet behandeld. De Boswet is hier grotendeels in overgenomen. Echter is er een vrijstelling op de meld- en herplantplicht doorgevoerd indien houtkap plaatsvindt met het oog op natuurontwikkeling (Overheid.nl, 2011).

4.2 Beleid

In deze paragraaf worden de beleidstukken die relevant zijn bij het vervreemden van gronden door Staatsbosbeheer behandeld. Deze beleidsstukken worden kort beschreven. De volledige stukken zijn toegankelijk op het intranet van Staatsbosbeheer.

4.2.1 Beleidslijn afspraken met Dienst Landelijk Gebied

Relevant voor de verkoopprocedure is de 'Beleidslijn afspraken met DLG over inschakelen bij aan- en verkopen'. Hierin is bepaald dat Staatsbosbeheer taxatiewerk uitbesteedt aan DLG in die gebieden waar DLG actief is en waar het taxatiewerk past binnen de core business van DLG. Wanneer voorstaande niet van toepassing is zal taxatiewerk worden uitgezet bij (andere) onafhankelijke taxateurs (Boersma, Beleidslijn afspraken met DLG over inschakelen bij aan- en verkoop, 2012).

4.2.2 Afspraken Rijkswaterstaat en ProRail

Rijkswaterstaat en ProRail zijn de eerst gegadigden wanneer gronden vervreemd gaan worden. Deze partijen hebben enkel recht op gronden, tegen een marktconforme prijs, die nodig zijn voor de uitvoering van hun publieke taak en indien hun eigendom grenst aan het beoogde perceel van Staatsbosbeheer (Sangers N. , 2012).

4.2.3 Beleidslijn kavelruil onder de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)

Wanneer Staatsbosbeheer gronden kan vervreemden middels kavelruil onder de WILG, zal ze hier positief tegenover staan. Hierbij moet dan wel een duidelijk voordeel ontstaan voor Staatsbosbeheer. Normale grondruil is ook mogelijk wanneer er met een gesloten beurs kan worden gewerkt en er efficiënter beheer kan worden gevoerd en/of er realisatie van EHS plaatsvindt (Boersma, Beleidslijn kavelruilen onder de WILG, 2012).

4.2.4 Verklaring van Linschoten

In de verklaring van Linschoten staat geschreven dat particulieren en publieke terreinbeherende organisaties gelijke partners aan elkaar zijn als het gaat om de realisatie van de EHS. Dit beleid is erop gericht om particulier natuurbeheer te stimuleren. De verklaring richt zich voornamelijk op natuurbeheer binnen de EHS, maar ook voor het groen buiten de EHS wordt particulier natuurbeheer gestimuleerd. Binnen het verkooptraject zullen terreinbeherende organisaties gelijkwaardige partners zijn aan particulieren bij het aan- en verkopen van gronden. Terrein beherende organisaties zullen daarom geen voorrang krijgen wanneer gronden vervreemd gaan worden (Boersma, Beleidslijn verklaring van Linschoten, 2012).

4.3 Samenvattend

In dit hoofdstuk is behandeld met welke wetgeving en welk beleid rekening moet worden gehouden bij de vervreemding van gronden door Staatsbosbeheer. Daarmee wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *Welke wet- en regelgeving en beleidstechnische aspecten zijn relevant?* Gebleken is dat Staatsbosbeheer een marktconforme prijs moet hanteren bij de verkoop van gronden. De staatssteun wet evenals de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer verplichten de organisatie hiertoe. Daarnaast heeft Staatsbosbeheer zich te houden aan de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Binnen deze kaders bestaat echter wel vrijheid om voorrang te verschaffen aan gegadigden. Zo kan voorrang worden verleend aan RWS en ProRail. Deze voorrang is mogelijk op basis van een uitzondering in de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Deze uitzondering kan worden gemaakt omdat er aantoonbaar maatschappelijk belang gediend wordt met deze voorrangspositie. Staatsbosbeheer heeft zo de mogelijkheid om te sturen in het verkoopproces. Ze heeft zich echter wel te houden aan de wettelijke kaders als omschreven in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 5 zal de praktische uitvoering van dit hoofdstuk worden gegeven.

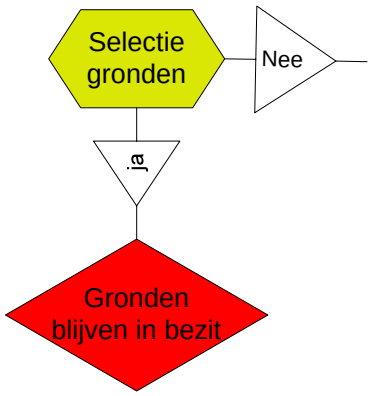
Hoofdstuk 5 Resultaten

In dit hoofdstuk wordt de theorie uit hoofdstuk 2,3 en 4 praktisch toegepast en geïmplementeerd in een stromingsdiagram (Bijlage 2). Dit stromingsdiagram is het resultaat van samenvoeging van, de in dit rapport behandelde, theorie en geeft weer welke verkoopprocessen mogelijk zijn. Het stromingsdiagram kan worden gezien als hoofdproduct van dit rapport. Ondanks dat dit stromingsdiagram kan worden gezien als hoofdproduct van deze scriptie, is ze bijgevoegd in de externe bijlage (Bijlage 2). Hiervoor is gekozen omdat de scriptie zich zo beter laat lezen. Het stromingsdiagram zal worden doorlopen voor de gronden buiten de EHS in de proefgemeenten Harderberg en Hellendoorn. Op basis van gesprekken in het gebied was het stromingsdiagram aanvankelijk heel anders opgesteld. Na nadere uitwerking van theorie bleek dit echter niet mogelijk en ontstond het huidige diagram. In dit hoofdstuk wordt toegelicht waarom stappen zijn opgenomen in het diagram en waarom ze hun plek in het diagram innemen.

In paragraaf 5.1 zullen de selectiecriteria uit hoofdstuk 2 worden toegepast. Vervolgens zal in paragraaf 5.2 de waardebepaling worden behandeld aan de hand van de theorie uit hoofdstuk 3. Daaropvolgend zal in paragraaf 5.3 het voorkeursrecht, uit hoofdstuk 4, worden uitgewerkt. In de hierop volgende paragraven worden de gronden aangeboden aan marktpartijen. In de paragraven is te lezen waarom de betreffende marktpartijen zijn opgenomen en hun plek kregen in het diagram. Hierbij is vooral de theorie uit hoofdstuk 4 van belang.

5.1 Selectie van de gronden

In Figuur 1 is het eerste deel van het stromingsdiagram weergegeven. Deze paragraaf zal de selectie van gronden toelichten. Om de gronden buiten de EHS te selecteren voor verkoop, worden de door het Landelijk Managementteam vastgestelde selectiecriteria toegepast. In deze paragraaf worden de criteria toegepast op de 425,76 hectare grond die buiten de EHS zijn gelegen in de gemeente Hardenberg en Hellendoorn. De resultaten van de selectie zijn per criterium weergegeven in Tabel 1.



Figuur 1: selectie gronden

De gronden buiten de EHS, die aan de selectiecriteria voldoen, kunnen geselecteerd worden door middel van bestaand GIS materiaal. Dit materiaal is opgesteld door vakspecialisten en GIS experts binnen Staatsbosbeheer. Binnen Staatsbosbeheer is er een GIS kaart met 'gronden buiten de EHS' en bestaan er voor de selectiecriteria speciale themakaarten. Het programma ARC GIS geeft de mogelijkheid om kaarten aan elkaar te koppelen. Na een koppeling van de

kaart 'gronden buiten de EHS' en één van de themakaarten, lichten de percelen op die aan het criterium voldoen. Door in de legenda het criterium een unieke legenda-eenheid te geven, wordt duidelijk welke gronden op basis van de selectiecriteria behouden moeten blijven. Het resultaat van deze handeling is voor Hardenberg en Hellendoorn weergegeven in Bijlage 1. De resultaten van deze selectie zijn ook weergegeven in een tabel, zie Tabel 1.

Thema kaarten	*Behouden indien*	Resultaat
Recreatie om de Stad (RodS)[1]	Alle RodS gronden	0 ha
(erf)Pacht[2]	Alle verpachte percelen	10,54 ha
Monumenten[3]	Alle monumenten	0 ha
Gebouwen[4]	Alle gebouwen	0 ha
Hoge landschaps- en cultuurhistorische waarde[5]	Indien sprake is van 'zeer hoge landschappelijke waarde'	23, 37 ha
Hoge ecologische waarde[6]	Indien sprake is van 'Bijzondere natuurwaarden'	59,34 ha
Hoge recreatieve waarde[7]	Indien sprake is van 'Topgebied recreatie'	0 ha
Potentie houtoogst[8]	Indien gekenmerkt als 'Zoekgebied houtoogst'	53, 77 ha
Potentie windenergie[9]	Indien gekenmerkt als 'Zoekgebied windenergie'	6,75 ha
	Totaal	**150,77 ha**

Tabel 1: resultaten selectie gronden

5.1.1 Selectie bespreken met specialisten

Het kaartmateriaal (Bijlage 1) dat op basis van deze paragraaf tot stand is gekomen, geeft de doelstelling van verschillende percelen, op basis van de selectiecriteria weer. Om er zeker van te zijn dat er geen foutieve selecties zijn uitgevoerd, is er op perceelsniveau overleg gevoerd met Staatsbosbeheer medewerkers(-sters). De volgende personen zijn hiervoor benaderd:

Jan Spijkerman – beheerder Vechtdal
Ruud Jonker – boswachter Hardenberg
Ton Klomphaar – boswachter Hellendoorn
Andrea van den Berg – senior medewerker terreinbeheer
Adrie Hottinga – stafmedewerker gebiedsontwikkeling

[1] V:\GIS-landelijk-brondata\Recreatie\Rods (NOK2010).lyr

[2] V:\GIS-landelijk-brondata\Vastgoed\IGG_contracten_PACHT.lyr

[3] V:\GIS-landelijk-brondata\Archeologie en Cultuur Historie\Rijksmonumenten complex.lyr

[4] V:\GIS-landelijk-brondata\Vastgoed\ IGG_contracten_OVERIG.lyr

[5] V:\GIS-landelijk-brondata\Staatsbosbeheer\Taskforce_Beheer\Cultuur-historische Waardering.lyr

[6] V:\GIS-landelijk-brondata\Staatsbosbeheer\Taskforce_Beheer\TFB_eindkaart.lyr

[7] V:\GIS-landelijk-brondata\Staatsbosbeheer\Taskforce_Beheer\TFB_eindkaart.lyr

[8] V:\GIS-landelijk-brondata\Staatsbosbeheer\Regionaal_Strategische_Plannen\Zoekgebied hout (Ha per planeenheid).lyr

[9] V:\GIS-landelijk-Projecten\2011-11-02 Buiten EHS\zoekgebieden_WinparkenNL.shp

Voor Hardenberg en Hellendoorn is geen noodzaak gevonden om, anders dan de op basis van de criteria, gronden te behouden of te vervreemden. De resultaten in tabel 1 blijven daarmee onveranderd.

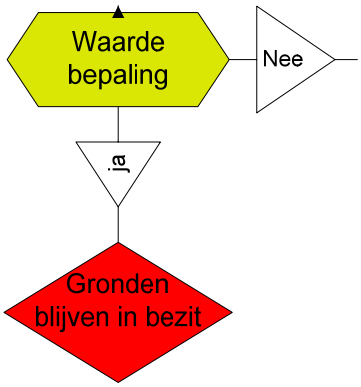
Hardenberg & Hellendoorn	*Aantal Ha.*
Totale oppervlakte buiten de EHS	425.76
Blijft in bezit o.b.v. selectiecriteria	150.77
Percentage wat in bezit blijft: (Ja)	35.41 %
Percentage wat voor verkoop in aanmerking komt: (Nee)	64,59 %

Tabel 2: percentage afstoten versus behouden

De verwachting bestaat dat 30% van de gronden buiten de EHS niet verkocht zal worden op basis van de selectiecriteria. 70% Van de objecten buiten de EHS zal dan daadwerkelijk in aanmerking komen voor verkoop (Schutter, Inventarisatie naar Staatsbosbeheer bezittingen buiten EHS, 2011). Uit Tabel 2 blijkt echter dat het daadwerkelijke percentage uit komt op 35% behouden tegen 65% vervreemden.

5.2 Waardebepaling

In hoofdstuk 2 is behandeld welke aspecten van invloed zijn op de vorming van de prijs. Zowel de huidige eigenschappen, als de waardeverhogende- en waardedrukkende factoren worden behandeld. In deze paragraaf wordt de concrete invloed van deze factoren uitgewerkt.



Figuur 2: waarde bepaling

In Figuur 2 is de tweede stap uit het stromingsdiagram ingevoegd. Om misverstanden te voorkomen, dient te worden opgemerkt dat met deze paragraaf niet de concrete (integrale) taxatie wordt bedoeld. Dit zou duur worden en bij het opstellen van het diagram is getracht de proceskosten juist zo laag mogelijk te houden. Wel wordt er onderzocht welke objecten mogelijk financieel interessant zijn en wat gangbare prijzen in de markt zijn.

5.2.1 Financiële potentie

Om te voorkomen, dat gronden met een hoge waarde potentie voor een te lage prijs worden vervreemd, moet de waarde potentie in de prijs worden verdisconteerd of moeten de gronden behouden blijven. Het betreft hier gronden waar mogelijk een Product Markt Combinatie gerealiseerd kan worden (subparagraaf 3.2.2) en/of locaties waar mogelijk iets ontwikkeld gaat worden in de nabije toekomst (zogenaamde warme gronden). Om deze gronden te achterhalen is het verstandig om met een gebiedsmakelaar te praten en gebiedsbezoek uit te voeren. Voor de gemeenten Hardenberg en Hellendoorn is, buiten het voorbeeld in subparagraaf 3.2.2 om, op dit moment geen sprake van interessante ontwikkellocaties.

5.2.2. Referentieprijzen

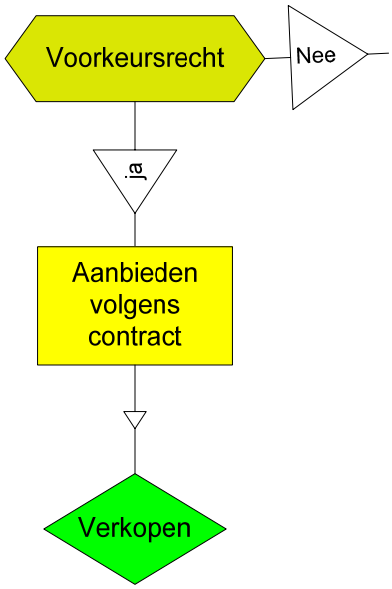
Naast het onttrekken van percelen met potentie voor ontwikkeling, kan er voor het gebied een grove inschatting worden gemaakt van opbrengsten. Deze kunnen worden geraamd op basis van referentieprijzen die zijn verkregen uit gesprekken met experts. In tabel 3 zijn deze referentie prijzen weer gegeven. Deze stap is noodzakelijk omdat zo een inschatting gemaakt kan worden of de financiële doelstelling haalbaar is.

Referenties	*€/ m2*
Hein van Nunen (Staatsbosbeheer***)***	**€ 0,75-1,25**
Gerbrand van 't Klooster (LTO Noord)	**€ 1,00**
Taco van Ooijen (DLG)	**€ 0,80-1,20**
Gem.	**€ 1,00**

Tabel 3: prijs indicaties op basis van drie specialisten bij verschillende bedrijven

5.3 Voorkeursrecht

Alvorens gronden aan marktpartijen kunnen worden vervreemd, moet worden nagegaan of er sprake is van een voorkeursrecht. Dit betreft de derde stap uit het stromingsdiagram die is weergegeven in figuur 3. Indien sprake is van een voorkeursrecht bij een te vervreemden perceel, zal het betreffende perceel moeten worden aangeboden aan de in het contract opgenomen rechtspersoon (of de erfgenamen). Deze aanbieding zal moeten geschieden op basis van wat contractueel is vastgelegd.



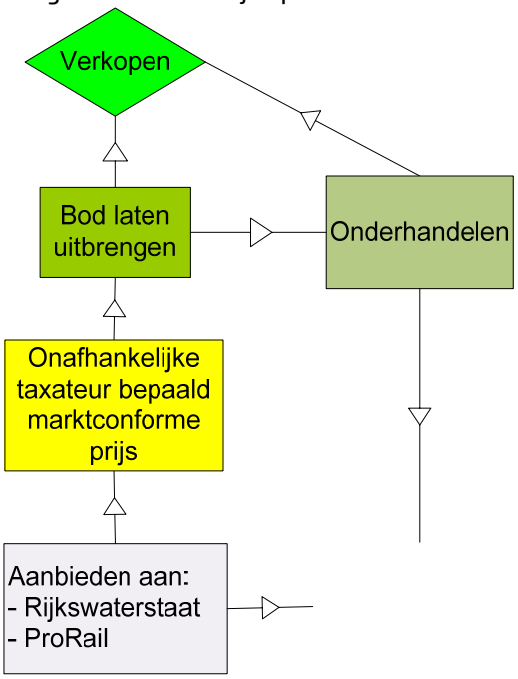
Figuur 3: voorkeursrecht

Een voorkeursrecht kan worden gevonden in de akte van koop. Deze is opgesteld toen Staatsbosbeheer de grond in eigendom kreeg. Als de rechtspersoon gebruik maakt van het voorkeursrecht, zal de grond aan hem worden vervreemd volgens de in koopakte opgenomen bepalingen. Indien er geen voorkeursrecht op de zaak rust, of er wordt geen gebruik van gemaakt, kan de grond doorschuiven naar de volgende stap in het schema. Deze stap wordt behandeld in paragraaf 5.4.

Door het tijdsintensieve traject en de kleine meerwaarde, is er binnen dit onderzoek besloten om niet uit te zoeken op hoeveel percelen er een voorkeursrecht rust.

5.4 Rijkswaterstaat & ProRail

Staatsbosbeheer is met Rijkswaterstaat en ProRail, middels de overeenkomst uit subparagraaf 4.1.2, overeengekomen dat zij als eerst gegadigde marktpartij benaderd worden. Om deze reden hebben zij de vierde plek in het schema, zoals weergegeven in afbeelding 4.
Als één van deze partijen belangstelling heeft, moet worden aangetoond dat de gronden nodig zijn voor de uitoefening van hun publieke taak. Dit kan door middel van concreet vastgestelde ruimtelijke plannen.



Figuur 4: Rijkswaterstaat en ProRail

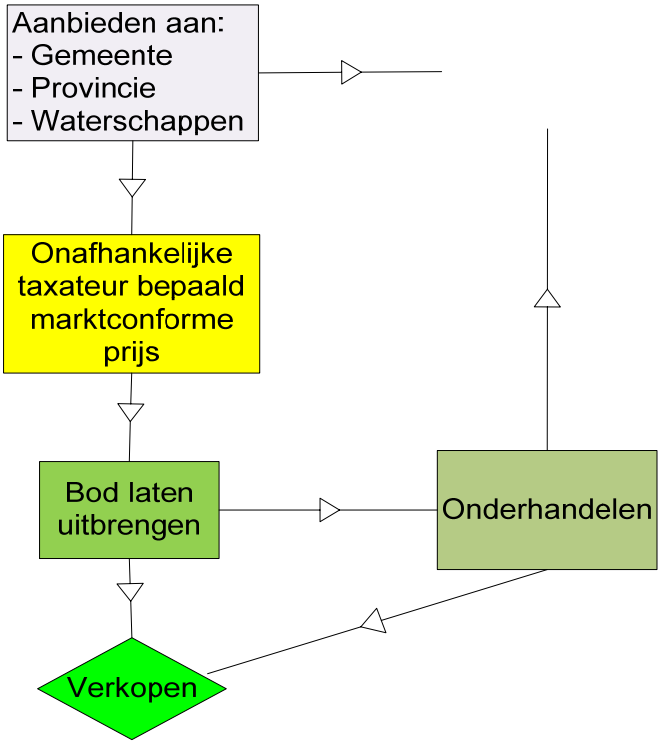
Als Staatsbosbeheer tot vervreemding overgaat, zullen RWS en ProRail een landelijke kaart met de geselecteerde percelen toegestuurd krijgen. Deze landelijke aanpak heeft als voordeel dat er eenmalig een aanbiedingstermijn zal gelden. Tevens kunnen de te vervreemde percelen in één akte worden gepasseerd, wat de notariële kosten kan drukken.

Indien Rijkswaterstaat en ProRail interesse hebben in gronden, kan er een bod worden uitgebracht. Om een marktconforme prijs te garanderen, zullen de gronden waarop geboden is, moeten worden getaxeerd door een onafhankelijke taxateur. Dit is Staatsbosbeheer verplicht in het kader van de wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer als beschreven in subparagraaf 4.2.3 en de Staatssteunwet in subparagraaf 4.2.4.

Als het bod hoger is dan de getaxeerde marktconforme waarde kan er direct worden vervreemd. Als het bod lager is dan getaxeerde waarde, moet er worden onderhandeld. De getaxeerde waarde fungeert als bodemprijs en moet minimaal worden betaald. Als er geen prijs overeengekomen kan worden tussen de partijen, zullen de betreffende gronden niet vervreemd worden aan RWS en ProRail. De gronden worden dan aan de volgende marktpartijen in het stromingsdiagram aangeboden. Welke partijen dit zijn, is te lezen in paragraaf 5.5. In Hardenberg en Hellendoorn hebben RWS en ProRail geen interesse getoond in de aankoop van Staatsbosbeheer gronden, alle gronden gaan daarom verder naar de volgende stap in het schema.

5.5 Gemeente, provincie & waterschappen

Formeel heeft Staatsbosbeheer geen plicht om gronden aan te bieden aan gemeente, provincie en waterschappen. Toch bestaat deze wens wel omdat deze partijen, net als RWS en ProRail, gronden nodig hebben bij de uitoefening van hun publieke taak (Schutter, Voortgangsbespreking, 2012). Deze stap is weergegeven in Figuur 5.



Figuur 5: gemeente, provincie & waterschappen

Bij vervreemding aan gemeente, provincie of waterschap moet er volgens de EBO-nota sprake zijn van provinciaal, regionaal of lokaal belang. Het soort elementen waar hierbij aan gedacht moet worden zijn landschapselementen die samenhangen met wegen en/of waterlopen. Officieel is de EBO-nota niet meer van kracht, maar Staatsbosbeheer zal de uitgangspunten van deze regeling wel blijven hanteren in bovenstaande gevallen (Beekhuis, 2011, p. 10). Indien er geen concreet belang aangetoond kan worden, mag er in deze fase niet worden vervreemd. De voorrang die deze partijen genieten in het verkooptraject is wettelijk juist, indien er een marktconforme prijs wordt vastgesteld en als er bij verlenen van voorrang een aantoonbaar belang bestaat. Zo staat geschreven in de Staatssteunwet, behandeld in subparagraaf 4.2.4.

De gemeente Hardenberg heeft aangegeven niet de liquide middelen te hebben om gronden aan te kopen (Meijer, 2012). Waterschap Velt&Vecht heeft interesse in aankoop van gronden voor de uitvoering van hun publieke taak. Dit heeft ze laten blijken aan de kavelruil commissie Stimuland. De gemeente Hellendoorn heeft interesse getoond in zowel aankoop als ruiling van percelen (van binnen de EHS naar buiten de EHS). De exacte hectares hiervoor zijn onbekend door toedoen van de beperkte tijd van dit onderzoek (Dam, 2012).

5.6 Kavelruil

Bij kavelruil wordt de agrarische structuur in een gebied verbeterd. Kavels worden geruild met het doel om de kavels zo bewerkbaar mogelijk te maken en de afstand van kavels tot eigenaren zo klein mogelijk te maken. Ook is het mogelijk om gronden in een ruiltraject te vervreemden (Grefelman, 2012). Voor Staatsbosbeheer zou dit een optie kunnen zijn om haar gronden te vervreemden, waarbij wordt aangesloten bij de wens om gebiedscoöperaties aan te gaan en om thuis in de streek te handelen (Team Digitalis, Ondernemingsplan, 2012).

De stap kavelruil is een optionele stap, waarvoor veel maatschappelijk draagvlak (op streekniveau) bestaat. (Grefelman, 2012). Dit wordt onderschreven door Mevrouw G. Feddes (voorzitster van Agrarische natuurvereniging 'Vitaal Platteland') en door de heer E. Back (LTO Hardenberg). Uit gesprekken met deze personen bleek tevens dat er bij zowel agrariërs als bij particulieren uit de streek belangstelling is voor de gronden van Staatsbosbeheer (o.a. binnen kavelruil trajecten). Deze zesde stap uit het schema is weergegeven in figuur 6.

Figuur 6: kavelruil

Als Staatsbosbeheer haar gronden inbrengt in een kavelruiltraject kunnen de taxatiekosten en onderhandelingen voor rekening komen van de kavelruilcommissie. Ook is er bij vrijwillige kavelruil geen sprake van overdrachtsbelasting (Algemene wet bestuursrecht, 2010). Dit drukt de kosten voor zowel de kopende als de verkopende partijen. Er dient te worden opgemerkt dat dit traject lang duurt, namelijk 2,5 jaar. Er kan worden gekozen om de gronden voor een bepaalde tijd in het kavel ruilproject in te brengen, bijvoorbeeld 6 maanden, om het verkoopproces niet te frustreren. Als de gronden na de vooraf gestelde termijn zijn vervreemd, kunnen ze worden onttrokken aan het verkoopproces. Indien ze niet vervreemd zijn, worden ze aangeboden in de volgende stap in het stromingsdiagram, zoals beschreven in paragraaf 5.7.

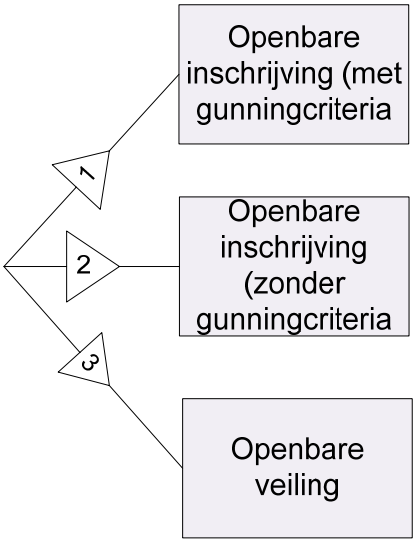
De agrarische structuurverbetering dient een regionaal economisch belang te zijn. Om deze reden is het mogelijk voorrang te verlenen aan actoren in een kavelruiltraject. Door het aanwezige economische belang blijft men binnen de kaders van de Algemene Wet Gelijke Behandeling (subparagraaf 4.2.6) en de Staatssteunwet (subparagraaf 4.2.4).

N.B. Als er gekozen wordt voor een zeer commerciële uitgangspositie kan deze stap worden overgeslagen. Wel dient rekening gehouden te worden met het feit dat er in kavelruil veel maatschappelijk draagvlak wordt verkregen en dat er zeer lage proceskosten zijn. Daarnaast wordt aangesloten bij de ondernemingsstrategie 'Thuis in de streek' en beoogde gebiedscoöperatie zoals omschreven in het ondernemingsplan.

Staatsbosbeheer kan zelf de keuze maken om haar gronden in een kaveltraject in te brengen. Deze stap is enkel toepasbaar indien er daadwerkelijk een kavelruiltraject plaats vindt in het betreffende gebied

5.7 Openbare verkoop

Openbare verkoop is een commerciële manier om grond te verkopen, omdat iedereen aanspraak kan maken op de grond. Wanneer geïnteresseerde partijen weten dat er meer ''kapers'' op de kust zijn, zullen ze hoger gaan bieden. Dit is het welbekende principe van vraag en aanbod. Bijkomend voordeel bij openbare verkoop is dat het niet direct noodzakelijk is om de gronden te laten taxeren. Er kan gebruik worden gemaakt van de zogenaamde onvoorwaardelijke biedprocedure, zoals beschreven in subparagraaf 4.2.3. Door het uitsparen van de taxatiekosten, zullen de proceskosten worden gedrukt. De prijsopdrijvende werking en het uitsparen van de taxatie/proceskosten zorgt ervoor dat de netto inkomsten groter worden.



Figuur 7: openbare verkoop

In figuur 7 zijn een drietal mogelijkheden van openbare verkoop weergegeven. De keuze voor één van deze verkoopwijzen, dient te worden gemaakt door Staatsbosbeheer zelf. Daarbij is het belangrijk om de balans tussen maatschappelijk draagvlak en inkomsten in de gaten te houden.

1. Openbare inschrijving, <u>met</u> gunningcriteria

De partijen met wie gesproken is, hebben aangegeven dat ze liever zien dat de grond in het bezit komt van mensen uit het gebied. Om dit te bewerkstelligen kunnen er gunningcriteria worden opgenomen voor de toebedeling. Het opstellen van gunningcriteria is mogelijk op basis van de Algemene wet gelijke behandeling indien er sprake is van de vrijstelling als omschreven in 4.2.6. Een criterium kan zijn:

a) De afstand van de permanente woonplaats tot het object. Dit kan in groepen worden onder verdeeld. Bijvoorbeeld:
   1e groep 0 tot 1 km
   2e groep 1 tot 3 km
   3e groep 3 tot 5 km
   4 e groep verder dan 5 km.
b) Het bod. Als er meerdere gegadigden in de zelfde (bovengenoemde) categorie zitten, kan de hoogste prijs doorslag geven.

Door deze manier van handelen is inkomstenderving mogelijk. Een bod van buitenaf zou hoger kunnen zijn dan dat van iemand die dichtbij het beoogde perceel woont. Een commerciëlere insteek van openbare inschrijving met gunningcriteria is ook mogelijk. Zo kan er bijvoorbeeld worden gekozen om het bod (b) het belangrijkst te maken. Vervolgens wordt bij de drie hoogste biedingen gekeken wie er het dichtste bij woont (a).

N.B. Wanneer een bod aanzienlijke hoger is (bijvoorbeeld 25%) dan het hoogste bod op basis van stap a, is het verstandig om selectiecriteria a te laten vervallen.

2. Openbare inschrijving, zonder gunningcriteria

Degene met het hoogste bod krijgt de grond toebedeeld. Dit is een commerciële insteek. Mensen zien op deze manier niet van elkaar wat er wordt geboden. Bijkomend voordeel is dat proceskosten hierbij erg laag zijn. Tegelijkertijd bestaat er weinig maatschappelijk draagvlak voor deze aanpak.

3. Openbare veiling

Bij een openbare veiling kunnen mensen zien wat een ander biedt en hier tegen opbieden. Dit heeft als voordeel dat er sprake is van een prijsopdrijvend effect. Ten opzichte van de inschrijvingsprocedures zal dit de hoogste opbrengst opleveren(Troostwijk, N.D.). De proceskosten zijn erg laag (overigens is er wel sprake van veilingkosten), maar het maatschappelijk draagvlak is ook laag.

N.B. Veel gesproken partijen hebben interesse in de koop en zien gronden liever niet in de openbare verkoop komen. Ze zijn vaak bang voor concurrentie van buitenaf (het geen de prijs kan doen oplopen). Zij zien de gronden liever bij parijen uit het gebied terecht komen, omdat deze het 'beter' zouden beheren, echter goed beheer kan immers ook door 'vreemden' gebeuren. Het zou zelfs middels GroenBlauwe Diensten kunnen worden uitbesteed bij de Agrarische Natuur Vereniging.

N.B. Alle partijen hebben aangeven dat, wanneer er openbare verkoop komt, hun voorkeur uitgaat naar een inschrijving. Er is weerstand tegen het kunnen zien wat een ander biedt, men is daarom bang voor conflicten bij openbare veiling. Het is raadzaam, wanneer er wordt gekozen voor openbare veiling, om de biedingen anoniem te houden.

5.8 Samenvattend

Bij de selectie van de gronden in paragraaf 5.1 is gebleken dat 35% van de gronden op basis van de selectiecriteria in behoud en beheer zal blijven bij Staatsbosbeheer. Op basis de referentieprijs uit paragraaf 5.2 is het mogelijk om tabel 4 op te stellen. Uit deze tabel blijkt dat na toepassing van de selectiecriteria er landelijk €110.500.000 kan worden verdiend. Als Hardenberg en Hellendoorn representatief zijn voor Nederland, betekend dit dat er aan de inkomstentaakstelling kan worden voldaan.

Tijdens de interne presentatie van dit rapport bleek echter dat er interne reuring bestaat over de noodzaak van selectiecriteria. De verkoopdoelstelling van gronden buiten de EHS zou immers kunnen betekenen dat Staatsbosbeheer geen zorg meer hoeft te dragen voor gronden buiten de EHS. Wanneer dit niet meer haar publieke taak is, is het behoud van gronden op basis van selectiecriteria ook niet nodig. Daarnaast is er door selectiecriteria sprake van een grote inkomstenderving. In heel Nederland heeft Staatsbosbeheer ca 17.000 hectare grond buiten de EHS in bezit. Als er vanuit wordt gegaan dat de selectie voor heel Nederland zal worden toegepast, is er sprake van een inkomstenderving van €20.825.000. In tabel 4 zijn de financiële gevolgen nader toegelicht. Gronden met hoge financiële potentie zijn hierbij buiten de berekening gelaten in verband met inverdieneffect en er wordt uitgegaan van het feit dat de te verkopen gronden allemaal verkocht zullen worden.

Hardenberg & Hellendoorn	***425,76 ha***
Verkoop 65%	274,99 ha
€ 1,00 * 274,99 ha =	€ 2.749.900,00
Behoud 35%	150,77 ha
€ 1,00 * 150,77 ha =	€ 1.507.700,00

Landelijk	***17.000 ha***
Verkoop 65%	11.050 ha
€ 1,00 * 11.050 ha =	€ 110.500.000,00
Behoud 35%	5.950 ha
€ 1,00 * 5.950 ha =	€ 20.825.000,00

Tabel 4: Opbrengsten bij verkoop van gronden

Verder blijkt op basis van juridische aspecten en beleid dat Staatsbosbeheer weinig andere mogelijkheden heeft voor het opstellen van een verkoopproces dan de weergegeven opties in het stromingsdiagram.

Hoofdstuk 6 Conclusie

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Dit wordt gedaan door specifiek invulling te geven aan de aspecten uit de hoofdvraag, welke is: *"Met welke ecologische, maatschappelijke, juridisch,e beleidstechnische en economische aspecten dient rekening gehouden te worden, alvorens gronden buiten de Ecologische Hoofdstructuur vervreemd kunnen worden en op welke wijze kan dit worden gedaan?"*

Ecologische aspecten

Staatsbosbeheer heeft de maatschappelijke taak om gronden met bijzondere natuurwaarden, te behouden voor de samenleving. Op basis van GIS materiaal kunnen dergelijke gronden worden gevonden en verwijderd uit het verkoopproces. Het is na het toepassen van de selectie middels GIS, verstandig om de selectie laten controleren door mensen met terreinkennis om foutieve selecties te voorkomen.

Kritische kanttekening: Is het noodzakelijk dat Staatsbosbeheer gronden om ecologische redenen moet behouden? De gronden met bijzondere waarden worden in principe beschermd door de nieuwe natuurwet. Behoud is niet noodzakelijk omdat de wettelijke bescherming afdoende dient te zijn.

Maatschappelijk

Het maatschappelijke aspect is subjectief en afhankelijk van de postionering van Staatsbosbeheer. Het maatschappelijke aspect Is terug te vinden in twee onderdelen van deze scriptie, te weten:

1: In de selectiecriteria. Het is Staatsbosbeheer haar maatschappelijke taak om gronden met recreatieve en landschappelijke en cultuurhistorische waarde te behouden voor de samenleving. Door selectiecriteria te hanteren wordt hieraan invulling gegeven.

2: De daadwerkelijke keuze voor verkoopwijze. Uit gesprekken in het gebied kwam naar voren dat lokale partijen de gronden het liefst ''thuis in de streek'' verkocht zien worden. Door hier rekening mee te houden wordt regionaal maatschappelijk draagvlak verworden. Wanneer verkoop landelijk zal plaats vinden aan de hoogste bieder zal regionaal draagvlak ontbreken. Anderzijds zal hier op nationale schaal meer draagvlak voor bestaan. Het is aan Staatsbosbeheer om hier invulling aan te geven. Dit rapport kan hierbij als handreiking dienen.

Juridisch/beleidstechnisch

De juridische aspecten spelen een belangrijke rol, omdat ze voorschrijven binnen welke kaders vervreemding plaats mag vinden. De Staatssteunwet, Algemene wet gelijke behandeling en de wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer zijn daarbij de belangrijkste wettelijke kaders.

Aanvullend op de juridische aspecten, dient rekening gehouden te worden met beleidstechnische aspecten. Beleidtechnische aspecten schrijven voor hoe de organisatie Staatsbosbeheer vorm wil geven aan bepaalde rechtshandelingen. Beleidsstukken die hierbij relevant zijn, zijn: het eerste kooprecht voor Rijkswaterstaat en ProRail, beleid omtrent kavelruil, beleid omtrent de verklaring van Linschoten en het beleid over de inschakeling van Dienst Landelijk Gebied bij taxaties.

Naast deze wettelijke en de juridische kaders dient Staatsbosbeheer rekening te houden met de voorkeursrechten die mogelijk zijn opgenomen in koopcontracten en met de gevolgen van de Nieuwe Natuurwet.

Economisch

Het economische aspect is in dit rapport in twee onderdelen terug te vinden, te weten:

1: Selectiecriteria. Om aan de inkomstentaakstelling van €100 miljoen te kunnen voldoen, moet Staatsbosbeheer rekening houden met het economische aspect. In de,

door het Landelijk Managementteam, opgestelde selectiecriteria worden de gronden die geschikt zijn voor houtoogst en windenergie en gronden waar gebouwen opstaan, of in erfpacht uitgegeven gronden behouden. De gedachte hierachter is dat deze gronden in de toekomst geld zullen (blijven) opleveren.

2: Verkoopwijze. Bij de verkoop van gronden kan Staatsbosbeheer gronden op verschillende manieren verkopen. Bij een commerciële insteek, wat het geval is bij openbare veiling, wordt de winst geoptimaliseerd. Wanneer meer rekening gehouden wordt met maatschappelijk draagvlak zal deze winst lager uitkomen.

<u>Kritische kanttekening:</u> De waarde van een goede houtopstand kan verdisconteerd worden in de marktconforme prijs. Dit geldt ook voor gronden met hoge potentie voor windenergie. Op deze manier zijn beheerkosten direct niet meer van kracht. Tegelijkertijd kan Staatsbosbeheer dan direct beschikken over de inkomsten, zodat voor 2018 kan worden voldaan aan de inkomstentaakstelling.

Sommige gebouwen van Staatsbosbeheer worden beheerd via anti-kraak of niet rendabel geëxploiteerd. Dit is een kostbare aangelegenheid, afstoten of realisatie van rendabele exploitatie van deze gebouwen is daarom verstandig.

Resultaat aspecten

Op basis van onderzoek naar de aspecten uit de hoofdvraag in de gemeenten Hardenberg en Hellendoorn, bestaat de verwachting dat kan worden voldaan aan de inkomstentaakstelling van €100.000.000. Daarbij is uitgegaan van het behouden van 35% van de gronden buiten de EHS op basis van de selectiecriteria. Op basis van de kritische kanttekeningen kan op andere wijze invulling worden gegeven aan de selectiecriteria. Wanneer deze soepeler zullen worden of vervallen is het nog waarschijnlijker dat aan de inkomstentaakstelling kan worden voldaan. Mogelijk is er dan zelfs ruimte om (indien gewenst) meer rekening te houden met maatschappelijk draagvlak.

Wijze van uitvoering

De mogelijke verkoopwijzen zijn weergegeven in het stromingsdiagram dat is weergegeven in Bijlage 2. Selectie van gronden en de waardebepaling uit de diagram zijn voorbereidende stappen en vallen niet onder de directe verkoopwijze. De mogelijke wijze van verkoop begint met een aantal verplichte stappen die doorlopen moeten worden. Het onderzoeken van voorkeursrechten en het benaderen van mensen die recht hebben op voorkeur is hierbij de eerste stap. Daarna worden gronden aangeboden aan Rijkswaterstaat en ProRail, op basis van afspraken die tussen deze partijen en Staatsbosbeheer zijn gemaakt.

Na deze verplichte stappen ontstaat vrijheid in de wijze van verkoop. Omdat Staatsbosbeheer nog aansluiting zoekt bij de (vervallen) E.B.O. nota worden gronden aangeboden aan gemeenten, waterschappen en provincies. Deze partijen mogen gronden aankopen voor het uitoefenen van hun publieke taak.

Om proceskosten te drukken en regionaal maatschappelijk draagvlak te krijgen, kunnen gronden vervolgens in een kavelruiltraject ingebracht worden. Deze stap is niet overal toepasbaar en alleen van toepassing indien Staatsbosbeheer besluit waarde te hechten aan regionaal maatschappelijk draagvlak.

De resterende gronden kunnen in openbare verkoop worden vervreemd. Hierbij kan de keuze gemaakt worden tussen openbare inschrijving, met of zonder gunningcriteria, en openbare veiling.

Bij de eerst pijl (*Openbare inschrijving met gunningcriteria*) is het mogelijk om partijen binnen de openbare inschrijving een voorkeursrol te verschaffen op basis van gunningcriteria. Deze criteria moeten van tevoren zijn vastgesteld en er moet een concreet doel worden beoogt met deze gunningcriteria. Lokale partijen geven hieraan de voorkeur, omdat ze verwachten dat beheer van objecten dan beter wordt uitgevoerd.

De tweede pijl (*Openbare inschrijving zonder gunningcriteria*) betreft net als de eerste een openbare inschrijving, maar dan zonder gunningcriteria. Bij een inschrijving wordt anoniem geboden en is er in zekere mate sprake van een prijsopdrijvend.

De derde pijl (*openbare veiling*) betreft een openbare veiling. Iedereen is in dit traject gelijk aan elkaar en de hoogste bieder mag kopen. Dit is de meest commerciële manier van verkopen, maar hier is in het gebied ook het minste draagvlak voor. Men geeft aan bang te zijn voor conflicten wanneer partijen openlijk tegen elkaar op gaan bieden. Dit zou kunnen worden ondervangen door op een veilingsite anoniem te bieden.

Aanbevelingen

Uit de beantwoording van de hoofdvraag is naar voren gekomen met welke aspecten rekening moet worden gehouden bij verkoop van gronden en op welke wijze dit kan worden gedaan. Hieruit is gebleken dat er meerdere manieren zijn waarop verkoop kan worden gedaan. Daarbij is telkens sprake van een andere verhouding tussen maatschappelijk draagvlak en inkomsten optimalisatie. Omdat er intern nog discussie bestaat over de verhouding tussen maatschappelijk draagvlak en inkomsten optimalisatie zal Staatsbosbeheer eerst intern op één lijn zien te komen. Wanneer deze lijn gekozen is kan er voor een bijpassende verkoopwijze worden gekozen waarbij deze scriptie als handreiking kan dienen.

Bronvermelding

Internetbronnen:

- Linde, E. (2012, maart 16). *Particulier*. Opgeroepen op april 22, 2012, van Dirk Zwager: www.dirkzwagerparticulier.nl/2012/03/16/geen-overdrachtsbelasting-bij-meerwaardeclausule/#more-259
- Overheid.nl. (2011, november 6). *Wet natuur*. Opgeroepen op mei 2, 2012, van Overheid.nl; de wegwijzer naar informatie en diensten van alle overheden: http://www.internetconsultatie.nl/wetnatuur
- Rijksoverheid. (2012, april 6). *Ruimtelijke ordening en bereikbaarheid*. Opgeroepen op juni 4, 2012, van rijksoverheid.nl: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/vernieuwing-omgevingsrecht
- Rijksoverheid. (N.D.). *Rijksoverheid.nl*. Opgeroepen op mei 24, 2012, van Rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur
- RO web. (2010, maart 8). *Bestemmingsplannen, Wet & Regelgeving, Wet ruimtelijke ordening*. Opgeroepen op mei 11, 2012, van ro-web.nl: www.ro-web.nl/2010/03/bestemmingsplan-regels/
- Staatsbosbeheer. (2011, april 14). *Consequenties regeerakkoord*. Opgeroepen op maart 24, 2012, van Digitalis: digitalis.Staatsbosbeheer.intern/actueel/dossiers/kabinet2012-2014/Consequentiesregeerakkoord/Pages/default.aspx
- Staatsbosbeheer. (2010). *Landschap in de praktijk*. Opgeroepen op juni 4, 2012, van Staatsbosbeheer.nl: www.Staatsbosbeheer.nl/Nieuws%20en%20achtergronden/Dossier/Landschap/Landschap%20in%20de%20praktijk.aspx
- Staatsbosbeheer. (2010). *Monumenten*. Opgeroepen op juni 4, 2012, van Staatsbosbeheer.nl: http://www.Staatsbosbeheer.nl/nieuws%20en%20achtergronden/dossiers/landschap/landschap%20in%20de%20praktijk/monumenten.aspx
- Staatsbosbeheer. (N.D.). *Visie en missie*. Opgeroepen op juni 4, 2012, van Over Staatsbosbeheer: www.Staatsbosbeheer.nl/over%20Staatsbosbeheer/visie%20en%20missie.aspx
- State, R. v. (1994, maart 2). *Algemene wet gelijk behandeling*. Opgeroepen op mei 11, 2012, van overheid.nl: www.wetten.overheid.nl/BWBR0006502/geldigheidsdatum_11-05-2012
- Team Digitalis, Ondernemingsplan. (2012). *Kansen benutten.* Driebergen: Staatsbosbeheer.
- Troostwijk. (N.D.). *Het verkoopproces*. Opgeroepen op april 13, 2012, van Trootwijk: www.troostwijkauctions.com/nl/het-proces/92-291/
- Veen, A. v. (2012). *Uitvoeringsstrategie monumenten.* Driebergen: Staatsbosbeheer.
- Veenweidepact Krimpenwaard. (N.D.). *Complexwaarde*. Opgeroepen op mei 30, 2012, van Krimpenwaard: http://www.veenweidepactkrimpenerwaard.nl/content.asp?content_id=40
- VVD, CDA, PVV. (2010). *Regeerakkoord.* Den Haag: Kabinet Rutten.
- Weber, S., & Ossinga, G. (2008, januari 23). *koopoptie versus voorkeursrecht van koop*. Opgeroepen op mei 24, 5, van Osinga advocaten: www.osinga-advocaten.nl/nieuws/45/koopoptie_versus_voorkeursrecht_van_koop

Gesproken bronnen:

- Dam, J. t. (2012, april 25). Projectmedewerker ruimtelijke ordening gemeente Hellendoorn. (W. Hoolwerf, Interviewer)
- Grefelman, S. (2012, mei 10). Projectleider Stimuland. (T. Danes, Interviewer)
- Hottinga, A. (2012, maart 14). Voortgangsoverleg. (W. Hoolwerf, & T. Danes, Interviewers)
- Hottinga, A. (2012, mei 22). Voortgansgesprek. (P. Hoolwerf, & T. Danes, Interviewers)
- Klooster, G. v. (2012, april 23). Gesprek LTO noord, coordinator ruimtelijke ordening. (W. P. Hoolwerf, & T. G. Danes, Interviewers)
- Landwerk, S. (2012, maart 18). Gebiedsfinanciering op andere leest. (W. Hoolwerf, & T. Danes, Interviewers)
- Meijer, K. (2012, mei 9). Medewerker ruimtelijke ordening gemeente Hardenberg. (W. Hoolwerf, Interviewer)
- Nunen, H. v. (2012, april 20). Overleg verkoopproces. (W. Hoolwerf, & T. Danes, Interviewers)
- Ooijen, T. v. (2012, april 11). Clusterleider grondzaken DLG. (T. Danes, Interviewer)
- Schutter, A. d. (2012, Mei 14). Voortgangsbespreking. (P. H. Thomas Danes, Interviewer)

Schriftelijke bronnen:

- Algemene wet bestuursrecht, 2007/00877 (Leeuwarden januari 28, 2010).
- Alterra. (2012). *Vergroening van het GLB door Ecological Focus Area's.* Wageningen: Alterra.
- Beekhuis, H. (2011). *Instructie vervreemding Staatsbosbeheer.* Driebergen: Staatsbosbeheer.
- Bleker, H. (2011). *Brief Eerste Kamer samenhang decentralisatieakkoord met andere tereinen.* Den Haag: Rijksoverheid.
- Boersma, F. (2012). *Beleidslijn afspraken met DLG over inschakelen bij aan- en verkoop.* Driebergen: Staatsbosbeheer.
- Boersma, F. (2012). *Beleidslijn kavelruilen onder de WILG.* Deventer: Staatsbosbeheer.
- Boersma, F. (2012). *Beleidslijn verklaring van Linschoten.* Deventer: Staatsbosbeheer.
- Boersma, F. (2012). *Beleidslijn verkoopbeleid.* Deventer: Staatsbosbeheer.
- Donner, J., Remkes, J., & Bleker, H. (2011). *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur.* Den Haag: Rijksoverheid.
- Europese commisie. (1997). *Publikatie van de Europese Gemeenschappen Nr. C 209/3.* Brussel: Europese Commisie.
- Financien, M. v. (2006). *Regeling materieelbeheer Rijksoverheid 2006.* Den Haag: Rijksoverheid.
- Kam, C. A. (2010). *Belastingrecht in hoofdlijnen.* Deventer: Kluwer B.V
- KernteamN34. (2011). *N 34 provinciale weg gedeelte Witte Paal - Coevorden.* Zwolle: Provincie Overijssel.
- Meeuwissen, T. (2010). *Inventarisatie terreinen buiten de EHS regio Oost.* Deventer: Staatsbosbeheer.
- Sangers, N. (2012). *Herziene strategie vervreemding gronden buiten de EHS.* Driebergen: Staatsbosbeheer.
- Sangers, N. (2012). *Inkomstentaakstelling en verkoop.* Driebergen: Staatsbosbeheer.
- Schutter, A. d. (2011). *Inventarisatie buiten de EHS.* Driebergen: Staatsbosbeheer.
- Schutter, A. d. (2011). *Inventarisatie naar Staatsbosbeheer bezittingen buiten EHS.* Driebergen: Staatsbosbeheer.

Terugblik

Nu deze scriptie voltooid is, is het in het kader van ons leerproces, leerzaam om een terugblik te werpen op het afgelopen half jaar. In deze terugblik wordt onze beleving van een ambtelijke organisatie, de samenwerking, de ontwikkeling in vakinhoudelijke kennis en onze ervaring van het proces behandeld.

Beleving ambtelijke organisatie
Het was een leerzame ervaring om de werkwijze en sfeer binnen een ambtelijke organisatie mee te maken. Wat opvalt is dat processen in de organisatie maar langzaam verlopen. Dit vindt haar oorsprong in procedures die moeten worden doorlopen en politieke belangen. Dit was nieuw voor ons, maar daardoor wel heel interessant en leerzaam.
De informele sfeer binnen de organisatie valt ook erg op. Enerzijds is dit prettig in de omgang met collega's, anderzijds kan het werkzaamheden frustreren wanneer teveel uitgeweid wordt over niet ter zake doende onderwerpen.

De samenwerking
Peter en ik hebben al meerdere projecten gezamenlijk uitgevoerd. We weten daarom wat we aan elkaar hebben en wat onze sterke en zwakke punten zijn. Uiteraard zijn er momenten geweest tijdens het afstuderen, waarop we het niet met elkaar eens waren. Door middel van goed overleg konden we echter altijd tot een akkoord komen. Ons is opgevallen dat een samenwerking soms kan aanvoelen als een blok aan het been. Tegelijkertijd kan een andere blik zeer nuttig zijn om een kokervisie te voorkomen. We kunnen oprecht zeggen dat we elkaar verder hebben geholpen in onze persoonlijke ontwikkeling.

De samenwerking met de externe stagebegeleiders is goed verlopen. De rollen waren direct duidelijk en hiernaar is gehandeld. Het contact met Ad en Adrie vond regelmatig plaats waardoor er continue een vinger aan de pols was. We werden zo op de hoogte gehouden van ontwikkelingen en anderzijds werden zij op de hoogte gehouden van onze voortgang. Tussentijds hebben zij ons waar nodig bijgestuurd en voorzien van benodigde stukken, dit is zeer behulpzaam gebleken. Al met al is er wat ons betreft sprake geweest van een prettige samenwerking.

De samenwerking met de stagebegeleider van school is goed verlopen. We hebben hem tussentijdse producten geleverd waarop hij feedback gaf. De feedback die we van hem ontvingen is nuttig gebleken en maakte het mogelijk om ons rapport beter te structureren. We stellen het ook erg op prijs dat hij op bezoek kwam in Deventer om met ons en de externe stagebegeleiders in overleg te gaan. Kortom een prettige samenwerking.

Ontwikkeling in vakinhoudelijke kennis
Vakinhoudelijk hebben we ons in deze afstudeeropdracht sterk kunnen ontwikkelen. Vrijwel al het beleid en de juridische aspecten waren nieuw voor ons, wat een uitdaging vormde. Verder is het toepassen van de theorie in het stromingsdiagram zeer nuttig gebleken. Het is voor ons nu mogelijk om kennis daadwerkelijk in de praktijk te brengen en daar overzicht in te bewaren.
Ook in omgang met externe partijen hebben we ons kunnen ontwikkelen. De manier van interesse wekken bij externe partijen maakt deel uit van deze ontwikkeling. Tevens bleek het opstellen van een agenda en het aanbrengen van structuur in gesprekken een uitdaging. We kijken terug op een leerzame periode.

Ervaring van het proces

Na het opstellen van het plan van aanpak, is door toedoen van veranderende inzichten binnen Staatsbosbeheer, verandering aangebracht in het onderzoek. De focus kwam meer te liggen op een landelijke aanpak en een verkoop via internet. De dynamiek rondom het onderwerp bleef gedurende het afstudeeronderzoek spelen, waardoor telkens kleine aanpassingen in het onderzoek nodig bleken.

In dit traject hebben we ons op bepaalde momenten teveel laten beïnvloeden door meningen van anderen. We hebben hiervan geleerd om meer afstand te nemen van het onderzoek om het overzicht te bewaren.