

Grondstrategie Gelderland

Nota van bevindingen

Colofon

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

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw H. Muilwijk Msc MA en mevrouw S. Spenkelink, MSc.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Bluesky: @rekenkameroost.bsky.social
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

Grondstrategie Gelderland

Nota van bevindingen

Deventer, september 2025

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	6
1.3	Achtergrond	7
1.4	Opbouw van dit rapport.....	9
2	Kaders en verantwoording	10
2.1	Wettelijke kaders	10
2.1.1	Wettelijke kaders.....	11
2.1.2	Relevante rechtspraak.....	13
2.1.3	Normen op basis van wettelijke kaders	14
2.2	Provinciale kaders	14
2.2.1	Kaders PS	16
2.2.2	Kaders GS.....	20
2.2.3	Normen op basis van provinciale kaders.....	21
2.3	Verantwoording en evaluatie	23
2.3.1	Informatievoorziening PS	24
2.3.2	Evaluatie	26
3	Inzet beschikbare grondinstrumenten	28
3.1	Overzicht beschikbaarheid en inzet grondinstrumenten	28
3.2	Verdieping Vitaal platteland	41
3.2.1	Opgave en strategie Natuur	42
3.2.2	Opgave en strategie Landbouw.....	46
3.2.3	Opgave en ambities Water	48
3.2.4	Sturing via eigendom.....	50
3.2.5	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	51
3.3	Verdieping Economie	57
3.3.1	Opgave en grondstrategie	57
3.3.2	Sturing via eigendom.....	58
3.3.3	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	59
3.4	Verdieping Verkeer & vervoer	62
3.4.1	Opgave en strategie.....	63
3.4.2	Sturing via eigendom.....	65
3.4.3	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	66
3.5	Verdieping Wonen	67
3.5.1	Opgave en strategie.....	67

3.5.2	Sturing via eigendom	70
3.5.3	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	71
3.6	Verdieping Energie	73
3.6.1	Opgave en strategie.....	73
3.6.2	Sturing via eigendom	77
3.6.3	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	78
4	Afwegingen en besluitvorming	80
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	88
Bijlage 2:	Toelichting aankopen, beheer en verkopen Vitaal platteland.....	90
Bijlage 3:	Bronnenlijst	92

1 Over dit onderzoek

In deze nota presenteren we de bevindingen van ons onderzoek naar toepassing van grondinstrumenten (grondstrategie) door de provincie Gelderland. Dit eerste hoofdstuk bevat achtergrondinformatie en een korte toelichting op het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Provincies hebben geregeld grond nodig om beleidsdoelen te kunnen realiseren. Bijvoorbeeld voor het aanleggen van wegen of fietspaden en het ontwikkelen van natuur. De afgelopen jaren zijn de opgaven die op de provincie afkomen steeds complexer geworden en hebben de opgaven steeds vaker een ruimtelijke component. Het gaat bijvoorbeeld om de energietransitie, klimaatadaptatie, de transitie van het landelijk gebied en wonen. Grondinstrumenten kunnen een middel zijn om deze opgaven te helpen realiseren. De belangrijkste aanleiding voor ons onderzoek naar grondstrategie ligt in dit maatschappelijke belang. Uit de fractiegesprekken die we voerden ten behoeve van het onderzoeksprogramma 2025 en de startgesprekken in voorbereiding op dit onderzoeksplan bleek ook dat grondstrategie een onderzoeksonderwerp is waar PS van Gelderland en Overijssel erg geïnteresseerd in zijn.

1.2 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

Een strategie is een plan om een doel te bereiken, waarin keuzes worden gemaakt, prioriteiten gesteld en methoden of instrumenten worden benoemd waarmee het doel behaald moet worden. Een grondstrategie is dus een plan om doelen te bereiken via de inzet van grondinstrumenten. Om inzicht te geven in de grondstrategie van de provincie, lag in dit onderzoek de focus op de toepassing van het beschikbare grondinstrumentarium door de provincies Gelderland en Overijssel. Het doel van het onderzoek is: *PS inzicht geven in de toepassing van het (mogelijke) grondinstrumentarium en de rol die zij daarbij hebben*. Het onderzoek heeft daarmee een inzichtgevend karakter. We hebben aandacht gehad voor het beschikbare grondinstrumentarium en de kaders, de toepassing van het grondinstrumentarium

(grondstrategie) en de rol¹ van PS. In bijlage 1 van dit rapport vindt u de verantwoording van het onderzoek, waaronder de onderzoeksvragen.

Als eerste bieden we een breed overzicht van in hoeverre de provincies het beschikbare grondinstrumentarium inzetten. Met 'breed' bedoelen we dat we kijken naar:

- zowel actieve als faciliterende grondinstrumenten als ook beheer;
- de inzet van grondinstrumenten op verschillende beleidsterreinen. De beleidsterreinen zijn: Natuur, Landbouw, Water, Mobiliteit, Economie, Wonen en Energie.

Ten tweede hebben we aandacht voor de afweging en besluitvorming rondom de toepassing van het grondinstrumentarium in de praktijk en waar de provincies daarbij tegenaan lopen. In de afwegingen rondom het inzetten van grondinstrumenten wordt de grondstrategie van een beleidsterrein zichtbaar.

We namen voor het brede overzicht de periode 2022-2024 als uitgangspunt. Dit is de periode sinds de vaststelling van de meeste recente nota grondbeleid in beide provincies. Het inzetten van grondinstrumenten kan (deel van) een langdurig proces zijn. Daarom hebben we om een beeld te krijgen van de afwegingen en besluitvorming in de praktijk - indien nodig - verder terug gekeken.

Bij de inzet van grondinstrumentarium heeft de provincie te maken met diverse wetten en regels op Europees (bv. staatssteunregels) en nationaal niveau (bv. de Omgevingswet). In dit onderzoek valt de rechtmatigheid van de inzet van grondinstrumenten buiten de focus.

1.3 Achtergrond

De provincie kan ruimtelijke opgaven en doelen bereiken door grondbeleid in te zetten. Grondbeleid is een middel om deze doelen te bereiken. Er bestaan verschillende strategieën om grondbeleid vorm te geven. De provincie kan proberen haar doelen te bereiken door zelf grond te kopen. Zo kan ze vanuit een eigendomspositie ervoor zorgen dat de doelen gerealiseerd worden. In dit onderzoek noemen we dit 'sturing via eigendom'. Ook het beheer van provinciale gronden (en gebouwen) en verkoop van grondbezit is sturing vanuit het grondeigendom.

De provincie kan ook proberen om doelen te bereiken door de eigenaren en gebruikers van de grond die de provincie niet in eigendom heeft, te bewegen iets te doen of na te laten. In dit onderzoek noemen we dit 'sturing en beïnvloeding grondgebruik'. Instrumenten die passen bij deze strategie zijn bijvoorbeeld een subsidie die tot doel heeft het grondgebruik te beïnvloeden, een verbod in de verordening om bepaalde activiteiten in een bepaald gebied uit te voeren, het vestigen van zakelijke rechten

¹ Daarbij keken we naar de sturende en controlerende rol. De blik op de controlerende rol vulden we in door te kijken hoe GS verantwoording aan PS afleggen over de inzet van het grondinstrumentarium. Hierbij keken we zowel naar informatie die zij ontvingen via P&C-documenten (in het bijzonder de paragraaf grondbeleid) als naar evaluatieve informatie.

(contractuele bepalingen die eigenaren van grond verplichten zaken te doen of na te laten), het aangaan van een deelneming in een verbonden partij. In ons onderzoek hebben we 'sturing en beïnvloeding grondgebruik' onderverdeeld in juridische en planologische instrumenten, financieel-economische instrumenten en communicatieve instrumenten (zie kader en figuur 1).

Figuur 1: Indeling grondinstrumenten



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Tussen bovenstaande strategieën bestaan veel tussenvormen. Zo proberen overheden geregeld samen met mede-overheden de doelen te bereiken. Dit wordt dan vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten of programmeringsafspraken (juridische instrumenten), waar soms ook een subsidie of cofinanciering (financieel-economische instrumenten) aan verbonden zijn. Soms kiest de overheid ervoor om een derde partij op te richten, waaraan zij zelf deelneemt (in de vorm van een publiek-privaat samenwerkingsverband of deelneming in een verbonden partij). Een concrete grondstrategie is vaak een mix van sturing via eigendom en sturing en beïnvloeding via grondgebruik.

Typering grondinstrumenten

Het onderscheid tussen actieve en faciliterende grondinstrumenten wordt veel gemaakt in zowel beleid als de literatuur. Tijdens ons onderzoek constateerden we dat de provincies Gelderland en Overijssel licht afwijkende definities hanteren van wat een actief of een faciliterend grondinstrument is. Wij hebben er voor gekozen om in dit onderzoek daarom eigen termen te gebruiken: 'sturing via eigendom' en 'sturing en beïnvloeding grondgebruik.'

- **Sturing via eigendom** valt in grote lijnen samen met wat 'actieve grondinstrumenten' worden genoemd. Het gaat om instrumenten waarbij de provincie grond in eigendom heeft of verkrijgt: aankoop, verkoop en beheer, zoals pacht.
- **Sturing en beïnvloeding grondgebruik** valt in grote lijnen samen met 'faciliterende grondinstrumenten'. De provincie is geen eigenaar van de grond en wordt dat ook niet. Wel heeft de provincie het doel om de functie of het gebruik van de grond (direct) te beïnvloeden. Een subsidie bijvoorbeeld, is een grondinstrument als het doel van de subsidie de realisatie van een blijvende fysieke ingreep op grond is, waardoor het gebruik of de functie van de grond verandert. Een ander voorbeeld is het maken van programmeringsafspraken en ruimtelijke plannen; daarbij beïnvloedt de provincie direct de functie van grond of het grondgebruik. Beleidsinstrumenten met een indirect effect op grondgebruik of de functie van grond vallen buiten de focus.

Het is aan de provincie om af te wegen of, hoe, wanneer en voor welke opgaven en doelen de beschikbare grondinstrumenten worden ingezet, oftewel: wat voor strategie zij toepast. PS stelden in 2022 het grondbeleid van de provincie Gelderland vast. Hierin staan de algemene kaders voor de inzet van het grondinstrumentarium en grondbezit. Concrete inzet van grondinstrumenten gebeurt op basis van inhoudelijke kaders van een specifiek beleidsthema en het beschikbare budget, die beide door PS worden vastgesteld.

1.4 Opbouw van dit rapport

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Het tweede hoofdstuk gaat over de kaders en verantwoording. In het derde hoofdstuk geven we een breed overzicht van de inzet van het beschikbare grondinstrumentarium. In het laatste hoofdstuk komen de afwegingen en uitdagingen rondom de inzet van het grondinstrumentarium aan de orde.

2 Kaders en verantwoording

In dit hoofdstuk beschrijven we de algemene kaders van het grondbeleid, die voortvloeien uit wet- en regelgeving en de kaders die PS hebben vastgesteld voor het grondbeleid. Ook de verantwoording aan PS en evaluatie van het grondbeleid komen aan bod.

2.1 Wettelijke kaders

Norm

- De provincie heeft zicht op de wettelijke kaders die voor de toepassing van het grondinstrumentarium relevant zijn.

Bevindingen

- Er is diverse wet- en regelgeving van belang voor een provincie bij de uitvoering van haar grondbeleid. Wat betreft Europese wet- en regelgeving gaan het bijvoorbeeld om regels over staatssteun en aanbesteden. Wat betreft nationale wetgeving gaat het onder meer om het Burgerlijk Wetboek, het Besluit Begroting en Verantwoording en per 1 januari 2024 de Omgevingswet. In de Omgevingswet zijn de wetten die voor 2024 de juridische basis vormden voor de inzet van grondinstrumenten, opgegaan.
- Uit het grondbeleid en de uitvoeringregels grond komt naar voren dat de provincie bekend is met dergelijke wet- en regelgeving.
- Er zijn diverse gerechtelijke uitspraken relevant bij de inzet van grondinstrumenten zoals onteigening en grondverkoop. Bij het laatste is het Didam-arrest uit 2021 relevant. Dit arrest benadrukt gelijke kansen en transparantie bij (onder meer) verkoop door overheden.
- Uit diverse stukken (bv. rondvraagnotitie GS, grondbeleid, uitvoeringsregels grond, presentatie PS) blijkt dat de provincie bekend is met het Didam-arrest.

2.1.1 Wettelijke kaders

Deze paragraaf geeft een overzicht van wet- en regelgeving waaraan de provincie zich moet houden bij het inzetten van grondbeleid. Veel wetgeving heeft betrekking op de juiste inzet van grondinstrumenten: de rechtmatigheid. Zoals eerder aangegeven, onderzoeken we in dit rapport de rechtmatigheid van het grondbeleid van de provincie niet. Om deze reden is het overzicht beknopt.

Europese wet- en regelgeving

De provincie moet bij grondtransacties (aan- en verkoop van gronden) handelen binnen de kaders van Europese en nationale wet- en regelgeving.

Europese wetgeving is met name op twee onderdelen van betekenis voor de uitvoering van het grondbeleid:

- De *Europese staatssteunregels*. De bedoeling van deze regels is om gelijke omstandigheden en concurrentievoorwaarden te creëren voor alle bedrijven op de gemeenschappelijke markt in de EU. Koop en verkoop van grond, maar ook verhuur en pacht van grond moeten daarom marktconform plaatsvinden, zodat er geen sprake is van staatssteun. In de provincie Gelderland wordt aan deze regels gehoor gegeven door bij koop en verkoop een openbare biedprocedure te hanteren en/of door de prijs te onderbouwen met een onafhankelijke taxatie.
- De *Europese Richtlijn aanbestedingen* (en de *Aanbestedingswet* waarmee deze richtlijnen in Nederland zijn geïmplementeerd) moet er voor zorgen dat alle partijen een kans maken om werkzaamheden voor de overheid uit te voeren, als zij een opdracht voor uitvoerende werkzaamheden geeft. Bij alleen de inzet van grondinstrumenten hoeft de provincie geen rekening te houden met aanbestedingsregels, maar zij krijgt er zijdelings bij grond wel mee te maken bv. als zij werken uit laat voeren op de grond of bij de inhuur van taxatiediensten.

Nederlandse wet- en regelgeving

Ook op nationaal niveau is er wetgeving die gevolgen heeft voor het grondbeleid en de uitvoering daarvan. Deze wetten kunnen worden onderverdeeld in verschillende categorieën. Als eerste is er inhoudelijke wetgeving, waarin doelen en soms ook maatregelen, middelen en instrumenten zijn vastgelegd om een beleidsdoel te bereiken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Omgevingswet of de Wet stikstofreductie en natuurverbetering.

Ten tweede is er wetgeving die de juridische basis vormt voor het kunnen inzetten van grondinstrumenten. In tabel 1 staan hiervan de belangrijkste voorbeelden. Tijdens de onderzoeksperiode 2022-2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In de Omgevingswet zijn de wetten die voor 2024 de juridische basis vormden voor de inzet van grondinstrumenten, opgegaan.

Tabel 1: Overzicht (huidige en voormalige) juridische basis inzet grondinstrumenten in nationale wetgeving

Wet	Juridische basis voor
Omgevingswet (per 1-1-2024), in opgegaan:	Zie hieronder:
• Wet Natuurbescherming	Vergunningverlening en opleggen gedoogplicht
• Wet ruimtelijke ordening	Vaststellen ruimtelijke plannen door provincie, gemeenten en waterschappen , opleggen gedoogplicht en vergoeding van schade. Basis voor (publiekrechtelijk) kostenverhaal.
• Crisis- en herstelwet	Versnellen van procedures
• Onteigeningswet	Onteigening en minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling) van grond
• Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Vergunningverlening (omgevingsvergunning)
• Wet voorkeursrecht gemeenten	Vestigen voorkeursrecht door gemeenten, provincies of Rijk
• Wet inrichting landelijk gebied	Besluiten tot landinrichtingsproject en vrijwillige kavelruil

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Naast publiekrechtelijke grondinstrumenten, die kunnen worden ingezet op basis van bovenstaande wetten, zijn er ook privaatrechtelijke grondinstrumenten. Het Burgerlijk Wetboek regelt hoe partijen overeenkomsten met elkaar kunnen sluiten en welke rechten huurders en pachters hebben. Alle contracten die de provincie met andere partijen sluit, moeten hier aan voldoen. Het gaat dus om aankoop, verkoop, pacht, verhuur en bepalingen die de provincie in contracten vastlegt, zoals kwalitatieve verplichtingen en een kettingbeding.

Tenslotte is er wetgeving die het financiële aspect van grondbeleid regelt. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor dat provincies een paragraaf grondbeleid in hun begroting en jaarstukken moeten opnemen en dat provincies in de paragraaf weerstandsvermogen een kengetal opnemen over de grondexploitatie. De normen die uit het BBV volgen hebben betrekking op de informatievoorziening aan PS en die nemen we mee in ons onderzoek (zie §2.3). Daarnaast moet de provincie zich houden aan de Belastingwet. In de context van het grondbeleid betekent dit dat de provincie btw en overdrachtsbelasting moet betalen en dat als de provincie op verhuur van grond en gebouwen winst zou maken, zij in bepaalde gevallen vennootschapsbelasting moet betalen. Vennootschapsbelasting kan ook spelen bij eigendom en verkoop van gronden.

Zicht provincie op wet- en regelgeving

In het grondbeleid 2022 stellen GS dat vigerende wet- en regelgeving het wettelijk kader voor grondtransacties vormt. In dit beleid komen een aantal voorbeelden van dergelijke wet- en regelgeving terug, namelijk het Burgerlijk Wetboek, de Ontheigeningswet (nu:

Omgevingswet), het Besluit Begroten en Verantwoorden en het Europese staatssteunrecht. In een vorige versie van het grondbeleid noemden GS ook de Provinciewet en de Algemene wet bestuursrecht nog als voorbeelden. En in de huidige uitvoeringsregels worden bijvoorbeeld ook de wet Bibob en het Besluit markt en overheid genoemd.

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet ingegaan. In de Omgevingswet zijn veel wetten opgegaan die de inzet van grondinstrumentarium mogelijk maken. Ambtelijk werd aangegeven dat de ingang van de Omgevingswet geen aanleiding is voor een snellere actualisatie van het grondbeleid. Er worden geen wijzigingen van het grondbeleid vanuit de Omgevingswet verwacht, omdat dit beleid technisch van aard en niet inhoudelijk is.

2.1.2 Relevante rechtspraak

Een van de wijzigingen in het grondbeleid 2022, was een uitspraak van de rechter die het 'Didam-arrest' is gaan heten. In dit Didam-arrest stelt de Hoge Raad nadere eisen aan onderhandse verkoop: verkoop van een onroerende zaak (grond of gebouwen) aan een partij, zonder dat andere partijen de mogelijkheid hebben gehad te kunnen kopen. Als er verwacht mag worden dat andere partijen interesse hebben in de grond, dan mag een dergelijke onderhandse verkoop niet. De beginselen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (gelijkheidsbeginsel) moeten namelijk in acht genomen worden. Voor provincies betekent het arrest in de kern het volgende: de provincie moet grondverkoop via een openbaar en transparant proces vormgeven en alle gegadigden gelijke kans(en) geven om mee te dingen naar de aankoop. De gerechtelijke uitspraak is niet alleen van belang voor grondverkoop (al komt dit wel het vaakste voor), maar ook voor andere grondinstrumenten zoals verhuur, bruikleen, ingebruikgeving om niet en (erf)pacht. Andere jurisprudentie die voor grondbeleid relevant is, is de jurisprudentie rondom het onteigeningsrecht en uitspraken van de Raad van State over ruimtelijke plannen (provinciale inpassingsplannen).²

Zicht provincie op relevante rechtspraak

Het Didam-arrest kwam hierboven aan de orde als jurisprudentie waarvan het belangrijk is dat een provincie hier zicht op heeft bij de uitvoering van haar grondbeleid. De provincie Gelderland is bekend met deze jurisprudentie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit:

- een rondvraagnotitie voor GS van maart 2022 over de consequenties van het Didam-arrest voor de verkopen van vastgoed/grond en de te zetten vervolgstappen;
- het Gelderse grondbeleid en de uitvoeringsregels grond uit juni respectievelijk december 2022 waarin GS het Didam-arrest expliciet aan de orde brengen;
- een notitie van GS over het vertragende en complicerende effect van het Didam-arrest voor gebiedsprocessen uit januari 2023 en
- een presentatie voor PS in april 2024 waarin het Didam-arrest en de betekenis daarvan voor het provinciale grondbeleid aan de orde kwamen.

² Met het ingaan van de Omgevingswet per 1-1-2024 is het provinciaal inpassingsplan vervangen door het projectbesluit.

2.1.3 Normen op basis van wettelijke kaders

In tabel 2 staan de normen die voortkomen uit de wettelijke kaders die relevant zijn voor ons onderzoek. Die normen gaan over informatievoorziening aan PS. Naleving hiervan komt in §2.3 aan de orde.

Tabel 2: Relevante normen onderzoek o.b.v. wettelijke kaders

Onderdeel	Norm
Paragraaf grondbeleid	De begroting en het jaarverslag bevatten een paragraaf grondbeleid. Deze paragraaf bevat tenminste: <ul style="list-style-type: none">• een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;• een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert;• een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;• een onderbouwing van de geraamde winstneming;• de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.
Paragraaf weerstandsvermogen	De paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarverslag bevat een kengetal over de grondexploitatie.

Bron: Op basis van BBV artikel 9, 11 lid 2d, 16, 24 lid 2b en 26.

2.2 Provinciale kaders

Normen

- GS hebben kaders voor het grondbeleid ter vaststelling aan PS voorgelegd.
 - *Uit Gelderse kaders:* GS boden tenminste één keer per statenperiode aan PS een nota grondbeleid ter vaststelling aan. Deze nota bevat tenminste: de kaders en uitgangspunten voor het grondbeleid, de informatievoorziening aan PS, de borging en risicobeheersing.
- De provincie heeft heldere kaders gesteld voor de inzet van grondinstrumentarium.

Bevindingen

- De (door PS vastgestelde) financiële verordening die gold in de periode 2022-2024 stelde eisen aan de frequentie en inhoud van de nota grondbeleid. De inhoudelijke eisen staan niet meer in de financiële verordening 2025.
- GS legden in 2022 kaders voor het grondbeleid ter vaststelling aan PS voor. De laatste keer daarvoor was in 2018. De frequentie-eis uit de financiële verordening is daarmee nagekomen.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- De nota grondbeleid 2022 bevat uitgangspunten en kaders, bijvoorbeeld over dat grondbeleid geen doel op zich is maar ondersteunend is aan ruimtelijke opgaven, dat bij grondtransacties transparant en marktconform wordt gehandeld en dat verkoop in principe openbaar plaatsvindt. Ook gaan GS in op de informatievoorziening aan PS, borging en risicobeheersing. Daarmee is er in de nota grondbeleid aandacht voor de drie inhoudelijke punten die in de toenmalige financiële verordening werden vereist. De focus van de nota ligt op het actieve grondbeleid (sturing via eigendom, bv. aan- en verkopen).
- PS besloten in 2022 een investeringskrediet van € 20 miljoen beschikbaar te stellen waarmee anticiperende grondaankopen konden worden gedaan. In 2024 stemden zij, op basis van een evaluatie, in met het wijzigen van de voorwaarden voor dit budget anticiperende aankopen. In 2025 besloten zij het krediet te verhogen naar € 80 miljoen.
- GS stelden in 2022 uitvoeringsregels grond vast. Hierin gaan zij dieper in op de opties voor marktconform handelen en de voorkeursoptie daarbij en wat het onteigeningsinstrument omvat. Daarnaast komt aan de orde welke opties er zijn voor openbare verkoop en onder welk beperkt aantal situaties een onderhandse transactie mogelijk is. De focus van de uitvoeringsregels ligt daarmee ook op het actieve grondinstrumentarium (sturing via eigendom).
- In het grondbeleid en de uitvoeringsregels grond staat dat GS bij complexe (gebieds)opgaven een grondstrategie kunnen opstellen. Die is er in de praktijk voor de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk. Wel kwam in het ambtelijk hoor en wederhoor naar voren dat ook een aantal andere - veelal sectorale - documenten “in meer of mindere mate” als grondstrategie gekwalificeerd worden (terwijl die niet de naam grondstrategie dragen en ook niet door geïnterviewden als zodanig naar voren werden gebracht).
- GS stelden jaarlijks de randvoorwaarden voor de pachtuitgifte in het daarop volgende jaar vast. Hierin voerden zij afgelopen jaren enkele wijzigingen door. Bijvoorbeeld (naar aanleiding van moties) mogelijk maken dat een deel van de grond voor maximaal drie jaar wordt verpacht en mestgift aan te passen op de doelen waarvoor de grond in bezit is.

Het grondbeleid van de provincie raakt aan verschillende beleidsterreinen: daar waar de provincie ruimtelijk beleid voert, kan ook grondbeleid worden ingezet om doelen van de provincie te verwezenlijken. In deze paragraaf bespreken we de kaders die de provincie stelde rondom het thema grond. Het gaat daarbij om diverse kaders van PS en GS (zie figuur 2). PS stellen onder andere de financiële verordening, de nota grondbeleid en de kaders voor het budget voor anticiperende aankopen vast. Daarnaast stellen zij de inhoudelijke en financiële kaders op diverse beleidsterreinen vast (waar relevant is dit verwerkt in hoofdstuk 3). GS stellen de uitvoeringsregels grond, eventuele grondstrategieën en de pachtvoorwaarden vast.

Figuur 2: Relevante kaders PS en GS over grond (en de samenhang daartussen)



Bron: Figuur Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. genoemde kaders en interview.

2.2.1 Kaders PS

Financiële verordening

In de financiële verordening staan een aantal regels die relevant zijn voor het thema grond. Ten eerste dat GS tenminste één keer per statenperiode een beleidskader grondbeleid ter vaststelling aanbieden aan PS. Dat is in feite een frequentie-eis om te waarborgen dat de nota grondbeleid actueel is. Ten tweede staat in de financiële verordening dat GS nadere regels stellen ter uitvoering van het grondbeleid. Verder zijn sommige algemenere regels ter uitvoering van het financiële beleid (bijvoorbeeld over waardering) relevant voor grond.

In de financiële verordening die in onze onderzoeksperiode 2022-2024 geldig was, werden nog eisen gesteld aan de inhoud van de nota grondbeleid.³ Die nota moest ten minste bevatten: de kaders en de uitgangspunten voor het grondbeleid, de informatievoorziening aan PS, de borging en risicobeheersing. Deze eisen aan de inhoud van de nota grondbeleid komen in de huidige financiële verordening (geldend vanaf 1 januari 2025) niet meer terug. Het artikel dat GS nadere regels stellen ter uitvoering van het grondbeleid is juist nieuw in de financiële verordening per januari 2025 en stond er eerder nog niet expliciet in.

Nota grondbeleid

PS stelden in september 2022 de huidige nota grondbeleid vast. De vorige dateerde uit 2018, waarmee de vereiste frequentie (ten behoeve van actualiteit) uit de financiële verordening werd nagekomen. Ook de inhoudelijke eisen die in de vorige financiële verordening nog werden gesteld aan de nota grondbeleid zijn nagekomen (zie tabel 3).

³ In de financiële verordening van toepassing tijdens ons onderzoek (tot 1 jan. 2025) werd de term 'nota grondbeleid' gebruikt. In de verordening die vanaf 1-1-'25 geldt, staat 'beleidskader grondbeleid'. Wij hanteren in dit rapport de term die van toepassing was in de onderzoeksperiode 2022-2024, te weten 'nota grondbeleid'.

In de nota grondbeleid komt onder meer terug dat grond bij veel van de ruimtelijke opgaven van de provincie een bepalende en daarmee een succesfactor is. De provincie kan met een gerichte actieve inzet van het beschikbare grondinstrumentarium doelen sneller en beter bereiken, volgens GS. Daarbij benadrukken zij dat grondbeleid geen doel op zich is. Vanuit/in de nota's van ambities en thema's met ruimtelijke opgaven wordt afgewogen en bepaald of en hoe het beschikbare grondinstrumentarium (actief, faciliterend of mengvorm) in te zetten. GS geven aan bewust gekozen te hebben voor een beperkt instrumentele nota grondbeleid. Zij geven hier twee redenen voor. Ten eerste hechten zij eraan dat per ambitie afgewogen wordt of en hoe grondbeleid ingezet wordt (in plaats van dit in één grote nota grondbeleid vast te leggen). Ten tweede stellen GS dat deze wijze van vastleggen van het grondbeleid helpt om flexibel in te spelen op externe ontwikkelingen.

Tabel 3: Inhoud nota grondbeleid 2022 in relatie tot eisen financiële verordening

Vereiste inhoud	Toelichting inhoud
Kaders en uitgangspunten	<p>Opgenomen in de nota grondbeleid, kern van de inhoud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grondbeleid is geen doel op zich. Actief grondbeleid is een instrumentarium wat beschikbaar is voor de realisatie van provinciale (ruimtelijke) opgaven. • Bij actief grondbeleid wordt transparant, marktconform en bij verkoop in beginsel openbaar gewerkt. • Het is mogelijk om vooruitlopend op concrete plannen gronden anticiperend te verwerven. • Grondbezit van de provincie is in beginsel tijdelijk. • Beheer is gericht op functie- en waardebehoud.
Informatievoorziening PS	<p>Opgenomen in de nota grondbeleid, kern van de inhoud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de verantwoording van budgetten van ambities/thema's is de koppeling van grond aan ambities/thema's terug te zien (want grond is niet 'van de provincie' maar 'van een thema/ambitie'). • Via de P&C cyclus worden PS geïnformeerd over (de uitvoering van) het grondbeleid. De begroting en jaarrekening bevatten, conform het BBV, een paragraaf grondbeleid. Hierin worden PS ook geïnformeerd over eventuele afwijkingen van het grondbeleid en/of de uitvoeringsregels grond door GS. • Risico's m.b.t. grond worden gemeld in de paragraaf weerstandsvermogen en paragraaf grondbeleid in de begroting en het jaarverslag. • Bijzonderheden worden gemeld i.h.k.v. de actieve informatieplicht.
Borging en risicobeheersing	<p>Opgenomen in de nota grondbeleid, kern van de inhoud:</p> <p>GS noemen enkele maatregelen ter beperking en beheersing van risico's. Bv. binnen GS zijn portefeuille grond en inhoudelijke portefeuille gescheiden, portefeuillehouder betrokken bij transacties groter dan € 1 mln. en binnen de ambtelijke organisaties worden strikte werkprocedures gehanteerd (o.a. meerdere personen beoordelen grondtransactie voordat die wordt aangegaan).</p>

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. financiële verordening en nota grondbeleid 2022.

In de nota grondbeleid van de provincie Gelderland ligt de focus op het actieve grondbeleid (sturing via eigendom). Het bestaan van een separaat budget anticiperende

aankopen (zie later in deze paragraaf) komt niet aan de orde in het grondbeleid. Ambtelijk werd aangegeven dat dit één van de punten is die meegenomen wordt in de actualisatie. Die actualisatie is gepland voor het vierde kwartaal in 2025. Dit is na drie (in plaats van vier) jaar. De reden hiervoor is de wens om het grondbeleid iets eerder in de coalitieperiode te behandelen.

In de nota grondbeleid 2022 staat dat GS uitvoeringsregels grond kunnen stellen (deze komen in de volgende subparagraaf aan de orde). Ook staat in de nota grondbeleid dat GS incidenteel en beargumenteerd mogen afwijken van het grondbeleid en de uitvoeringsregels grond. Er is afgesproken dat PS worden geïnformeerd over het gebruik van deze afwijkingsbevoegdheid in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening. Dit is gebeurd.

Kaders budget anticiperende aankopen

Het grondbeleid maakt anticiperende grondaankopen mogelijk. Dit kan gedaan worden vanuit door PS beschikbaar gestelde financiële middelen voor ambities/thema's. Oftewel: een ambitie/thema moet zelf budget hebben voor een anticiperende aankoop en kan dan die aankoop doen. Dit kan al langer (ook onder het vorige grondbeleid uit 2018 was dit al mogelijk). Een nieuwe ontwikkeling was dat PS in 2022 € 20 miljoen investeringskrediet beschikbaar stelden om anticiperende grondaankopen te doen.⁴ Met dit krediet worden GS in de gelegenheid gesteld om in een eerdere fase en bredere context over te gaan tot aankopen die bij kunnen dragen aan één of meerdere ruimtelijke thema's van de provincie Gelderland. GS spreken ook wel over een 'extra instrument dat de provincie helpt om in te spelen op (ruimtelijke) ontwikkelingen door kansen te benutten op de bestaande grondmobiliteit'. De aankopen uit het investeringskrediet zijn bedoeld als een tijdelijke voorfinanciering voor ambities/thema's die op het moment van aankoop nog onvoldoende financiële middelen beschikbaar hadden. In tabel 4 vatten we de kaders, afspraken en verwachtingen uit 2022 rondom het budget anticiperende aankopen samen. In §2.3 komt aan bod of de afspraken over informatievoorziening en evaluatie zijn nagekomen en §3.1 komt of de verwachting over het gebruik is uitgekomen.

⁴ Destijds werd dit nog de 'grondbank anticiperende aankopen' genoemd. Deze term bleek verwarring op te wekken, omdat het in feite gaat om een 'pot geld' en niet om een hoeveelheid grond (bron: interview). Daarom hanteren GS tegenwoordig de term 'budget anticiperende aankopen'. Deze term zullen wij aanhouden in deze nota van bevindingen.

Tabel 4: Kaders, afspraken & verwachtingen budget anticiperende grondaankopen 2022

Onderdeel	Toelichting
Verwacht gebruik en budget	Vooraf aankopen van 5-10 hectare. Op jaarbasis 50-70 hectare → € 20 miljoen revolverend voor de duur van vijf jaar. Verworven gronden zijn eind 2027 weer geheel verkocht, waardoor het investeringskrediet moet zijn terugbetaald.
Aankoop	<ul style="list-style-type: none"> • Voor elke aankoop wordt een businesscase gemaakt (een bijlage bij de Statenbrief geeft aan wat hier minimaal in moet staan). • Een individuele businesscase moet minimaal budgetneutraal zijn om tot aankoop over te gaan & er moet redelijkerwijs zicht zijn op toekomstige financiering vanuit ambities/thema's.
Na aankoop	<ul style="list-style-type: none"> • Beheer binnen gebruikelijke kaders. • Wanneer inzet van aangekochte grond voor een bepaalde ambitie/thema mogelijk is, moeten PS alsnog financiële middelen beschikbaar stellen voor betreffende thema/ambitie. Nadat PS het budget voor betreffende ambitie/thema beschikbaar hebben gesteld, worden alle kosten verbonden aan de anticiperende grondaankoop verrekend met de dan beschikbaar gestelde budget (grond 'intern' tegen kostprijs overgedragen). • Als grond in het 4e jaar na aankoop niet ingezet kan worden voor ambities/thema's wordt de grond weer verkocht.
Informatievoorziening PS	Bij begroting en jaarrekening: overzicht aan- en verkopen en bezit van(uit) dit investeringskrediet.
Evaluatie	Na twee jaar vindt een evaluatie plaats.

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. PS2022-111 Grondbank anticiperende aankopen.

19

In 2024 besloten PS, naar aanleiding van een evaluatie waaruit kwam dat het budget voor anticiperende aankopen nog niet was ingezet, de voorwaarden aan te passen. De twee aanpassingen waren:

- het laten vervallen van de einddatum van het beschikbare budget. Dit was vijf jaar (oftewel: begin 2027). De reden voor de aanpassing was dat GS verwachten anticiperende aankopen vooral in te kunnen zetten voor gebiedsontwikkelingsprocessen die een langere looptijd kennen dan de einddatum van het budget dat eerder was vastgesteld.
- het tussentijdse overnemen van gronden door een beleidsprogramma niet langer te verplichten. Dit blijft wel mogelijk en het afdekken van een eventuele onrendabele top en verliezen door een beleidsprogramma blijft wel nodig. In de praktijk betekent dit dat eventuele afwaardering van aangekochte gronden vanwege doelrealisatie door een beleidsprogramma betaald moet worden en dat vanuit het budget anticiperende aankopen de (toekomstige) marktwaarde gefinancierd wordt die bij verkoop weer terugkomt.

In 2025 besloten PS het budget voor anticiperende grondaankopen te verhogen met € 60 miljoen naar een revolverend fonds van totaal € 80 miljoen, zonder einddatum. Ook werd de reikwijdte van dit fonds voor anticiperende grondaankopen verruimd door de mogelijkheid voor grondaankopen binnen de bebouwde kom hierin op te nemen.

2.2.2 Kaders GS

Uitvoeringsregels grond

Eind 2022 stelden GS uitvoeringsregels grond vast. Die hebben als doel het bevorderen van een uniforme handelswijze voor transacties met vastgoed en daarmee de risico's te verkleinen die zich in de uitvoering kunnen voordoen. In de uitvoeringsregels hebben GS eerst kort aandacht voor de wet- en regelgeving, bestuurlijke betrokkenheid en ambtelijke bevoegdheden en de afwijkingsbevoegdheid van GS. In het hoofdstuk met de uitvoeringsregels gaan GS in op:

- dat zij een grondstrategie voor complexe opgaven kunnen vaststellen (zie toelichting op de volgende pagina);
- welke mogelijkheden er zijn om marktconformiteit te bepalen en welke mogelijkheid de provincie in beginsel zal gebruiken (te weten waardering van de marktwaarde);
- wat het onteigeningsinstrument omvat;
- welke mogelijkheden er zijn voor openbare verkoop en in welk beperkt aantal situaties onderhandse transactie wel mogelijk is⁵ (het uitgangspunt is 'openbaar, tenzij...' en in de bijlage van de uitvoeringsregels is ook een doorloopschema opgenomen om tot een goede afweging te komen).

Met bovenstaande ligt de focus van de uitvoeringsregels op het actieve grond-instrumentarium (oftewel sturing via eigendom bijvoorbeeld via aan- en verkopen).

De actualisatie van de uitvoeringsregels grond is gepland nadat het nieuwe grondbeleid wordt vastgesteld (het vierde kwartaal van 2025).

Grondstrategie

GS stelden in 2022 in de toekomst meer complexe ambitie overstijgende gebieds-opgaven te verwachten, waar vanuit een stapeling van doelen een integrale opgave ontstaat. Voor dergelijke complexe (gebieds)opgaven kunnen GS een zogenoemde grondstrategie vaststellen, zo staat in het grondbeleid en de uitvoeringsregels grond. In een grondstrategie wordt minimaal omschreven: de opgave, de realisatietermijn, de inzet van het instrumentarium, de budgettaire kaders en een risicoanalyse.

Een grondstrategie zoals hierboven beschreven is er alleen voor de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk (en die is voor 2022 vastgesteld). Dit is een opgave waar de provincie al meer dan een decennium aan werkt. In §3.2 gaan we uitgebreider in op wat deze opgave inhoudt, welke strategie er wordt gehanteerd en welke grondinstrumenten daarbij in de afgelopen jaren zijn ingezet. In het ambtelijk hoor en wederhoor werd aangegeven dat er een aantal documenten zijn die in "meer of mindere mate als grondstrategie te kwalificeren zijn. Die (sectorale) documenten dragen niet de naam

⁵ *Situaties waarvan GS aangeven dat een onderhandse transacties mogelijk is: transactie met een mede-overheid voor het realiseren van haar publieke taak, transactie met een NUTS-bedrijf voor de uitvoering van haar wettelijke taak en indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de transactie. GS geven aan dat deze opsomming de essentie van het Didam-arrest vormt.*

grondstrategie en werden door geïnterviewden in het onderzoek ook niet als zodanig naar voren gebracht. Het ging om de volgende documenten:

- Programma agrifood met daarin de verlenging van het investeringskrediet kavelruil (2020);
- Aankoopregeling kalverhouderij (2020);
- Pilot 50 hectare grondaankoop voor natuurinclusieve landbouw buiten N200 overgangsgebieden (2021);
- Budget anticiperende aankopen (2022, 2024 en 2025) en
- Verkoop restgronden project rondom Lochem Schakel Achterhoek - A1 (2025).

GS zijn al langere tijd voornemens een overkoepelende Statenbrief over grondstrategie te sturen. Die Statenbrief wordt later dit jaar verwacht. Dit is later dan gepland.

Pachtvoorwaarden

Een manier om te sturen met grondeigendom is door het stellen van pachtvoorwaarden. Hiermee kunnen beperkingen aan het gebruik van de grond worden opgelegd. GS stelden in de onderzoeksperiode 2022-2024 jaarlijks de randvoorwaarden voor de pachtuitgifte vast. Deze taak komt niet terug in het huidige grondbeleid en de uitvoeringsregels grond. Het is met de actualisatie daarvan verwijderd met de gedachte dat de pachtvoorwaarden al een paar jaar stabiel waren en jaarlijkse vaststelling misschien niet nodig zou zijn. In de praktijk werden de pachtvoorwaarden echter wel jaarlijks door GS vastgesteld. Belangrijk element in de pachtvoorwaarden is dat GS meerdere soorten cultuurgronden (gronden met een natuurdoelstelling en overige grond waaronder ruilgrond en grond voor infrastructurele projecten) met elk hun eigen beperkende gebruiksvoorwaarden onderscheiden. Die voorwaarden hebben bijvoorbeeld te maken met het mogen gebruiken van mest. In de afgelopen jaren voerden GS een aantal wijzigingen in de pachtvoorwaarden door. Daarbij ging het bijvoorbeeld om verlaging van het afstandscriterium van tien naar vijf kilometer en - naar aanleiding van moties van PS - mogelijk maken dat een deel van de grond voor maximaal drie jaar wordt verpacht (was één jaar, ging om circa 30 hectare = 5%) en mestgift aan te passen op de doelen waarvoor de grond in bezit is. In de documenten over de pachtvoorwaarden staat ook hoeveel hectare pachtgrond openbaar dan wel onderhands wordt uitgegeven, waarbij wordt ingegaan op de redenen voor de onderhandse pachtuitgifte. Ten slotte is er in deze documenten aandacht voor financiële gevolgen (de verwachte pachtopbrengsten). In §3.1 van dit rapport gaan we in op hoe veel grond de provincie verpacht en wat de opbrengsten waren.

2.2.3 Normen op basis van provinciale kaders

In tabel 5 tonen we de normen die voortkomen uit de provinciale kaders die relevant zijn voor ons onderzoek. Die normen gaan over kaderstelling, verantwoording en evaluatie, inzet van grondinstrumentarium en de afwegingen daarbij.

Tabel 5: Relevante normen onderzoek o.b.v. provinciale kaders

Onderdeel	Normen
Kaderstelling (al aan bod gekomen in §2.2.1)	<ul style="list-style-type: none"> GS bieden tenminste één keer per statenperiode aan PS een nota grondbeleid ter vaststelling aan PS. Deze nota bevat tenminste: de kaders en uitgangspunten voor het grondbeleid, de informatievoorziening aan PS, de borging en risicobeheersing. GS kunnen nadere regels ter uitvoering van het grondbeleid.
Verantwoording en evaluatie (§2.3)	<ul style="list-style-type: none"> In de verantwoording van budgetten van ambities/thema's is de koppeling van grond aan ambities/thema's terug te zien. Via de P&C-cyclus worden PS geïnformeerd over (de uitvoering van) het grondbeleid. De begroting en jaarrekening bevatten, zoals voorgeschreven in het BBV, een paragraaf grondbeleid. PS worden in de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag geïnformeerd over afwijkingen van het grondbeleid en de uitvoeringsregels grond. Budget anticiperende aankopen: <ul style="list-style-type: none"> In de P&C-cyclus worden bij de begroting en de jaarrekening de aan- en verkopen, samen met een totaaloverzicht van het bezit aan PS verstrekt. Wordt in 2024 geëvalueerd (en in 2027). In de Kadernota Agrifood (2020) staat dat de pilot om 100 hectare grond te verkopen/verpachten aan boeren die investeren in natuur-inclusieve landbouw wordt geëvalueerd.
Afwegingen inzet grond-instrumentarium (hoofdstuk 3 & 4)	<ul style="list-style-type: none"> Grond is een bepalende en daarmee succesfactor bij veel van de ruimtelijke opgaven. Waar mogelijk en noodzakelijk wordt actief grondbeleid ingezet. Voor ambities of thema's met ruimtelijke opgaven is in de betreffende beleidsnota's een afweging gemaakt hoe het beschikbare grondbeleids-instrumentarium (actief, faciliterend of mengvorm) wordt ingezet. Voor de complexe (gebieds)opgaven kunnen GS een grondstrategie vaststellen. Hierin is minimaal beschreven: de opgave, de realisatietermijn, inzet instrumentarium, budgettaire kaders en risicoanalyse.

Bron: Financiële verordening Gelderland, PS2022-111 Statenbrief Grondbank anticiperende aankopen, Statenbrief grondbeleid PS2022-429 (Statenbrief) Grondbeleid Gelderland.

2.3 Verantwoording en evaluatie

Normen

- GS hebben PS tijdig/actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken en wet- en regelgeving geïnformeerd over de (uitvoering van het) grondbeleid.

Zie §2.1.3 en §2.2.3 voor specificatie van deze norm.

Bevindingen verantwoording

- Begrotingen en jaarverslagen uit de periode 2022-2024 bevatten, zoals vereist in het BBV en afgesproken in het grondbeleid, een paragraaf grondbeleid. De inhoud voldoet aan de eisen van het BBV.
- De paragraaf grondbeleid in de jaarverslagen 2022-2024 bevatten, zoals afgesproken in het grondbeleid, informatie over het gebruik van de afwijkingsbevoegdheid.
- In de nota grondbeleid staat dat grond gekoppeld is aan ambities/thema's en dat in de verantwoording die koppeling is terug te zien. In de paragraaf grondbeleid staat hoeveel hectare is aangekocht en verkocht en in bezit is per ambitie. In de inhoudelijke verantwoording van de thema's komen actieve grond-instrumenten bij Natuur en Landbouw terug, bij Mobiliteit en Economie minder expliciet. In de financiële verantwoording van ambities/thema's in het jaarverslag is de link met grond soms lastig te leggen, omdat inzet van actieve grondinstrumenten veelal op niveau van concrete prestatie/actie zitten en dat niet het niveau is waarop financieel verantwoord wordt.
- GS stellen dat de risico's bij aankoop van grond niet groot zijn. In de paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen zijn (dan) ook geen risico's m.b.t. grond gemeld.
- GS lichten in de paragraaf weerstandsvermogen toe dat zij hierin geen kengetal voor grondexploitaties kunnen opnemen, zoals het BBV dat vereist, omdat de provincie Gelderland geen grondexploitaties kent.
- De afspraken over de informatievoorziening rondom het budget anticiperende grondaankopen zijn nagekomen.

Bevindingen evaluatie

- Er zijn in het grondbeleid geen afspraken gemaakt over de evaluatie daarvan, evaluatie van (grond)instrumenten moet plaatsvinden binnen de beleidsprogramma's waarvoor het wordt ingezet. Daarbinnen heeft grond geen eigen monitoring/evaluatie.
- In de Kadernota Agrifood (2020) wordt een evaluatie van de pilot 100 hectare pacht/verkoop van grond voor natuurinclusieve landbouw toegezegd. Die evaluatie is nog niet aangeboden aan PS.
- In 2024 vond, conform de in 2022 met PS gemaakte afspraak hierover, een evaluatie van het budget voor anticiperende grondaankopen plaats.
- In de periodieke brede evaluaties van de doeltreffendheid van Gelderse subsidieregelingen kwamen een aantal grondgerelateerde subsidies aan bod.
- GS gaven aan het faciliteren van actief grondbeleid uit het Actieplan Wonen in 2026 en de gewijzigde voorwaarden voor het budget anticiperende grondaankopen in 2027 te gaan evalueren.

2.3.1 Informatievoorziening PS

Uit de wettelijke en provinciale kaders kwamen enkele eisen en afspraken naar voren die betrekking hebben op de informatievoorziening aan PS over grond. Tabel 6 laat zien dat deze afspraken zijn nagekomen. Alleen in de financiële verantwoording in het jaarverslag is de koppeling van grond aan ambities/thema's soms lastig te zien, wat logisch is want grond is maar een van de instrumenten. Verder namen GS in de paragraaf weerstandsvermogen geen kengetal voor grondexploitaties op, maar zij leggen daar ook uit waarom (die heeft de provincie namelijk niet).

Een belangrijke bron voor PS over de uitvoering van het provinciale grondbeleid is de paragraaf grondbeleid in de begroting en het jaarverslag. GS Gelderland namen in de periode 2022-2024 onder andere het volgende op in de paragraaf grondbeleid:

- de kernpunten uit het grondbeleid 2022 (zie tabel 4);
- een figuur over het verwachte dan wel daadwerkelijke grondbezit in hectare per opgave;
- een tabel met de toe- en afname van het grondbezit in betreffend jaar per opgave en in zijn totaliteit in hectare (met per opgave een toelichting van de aan- en verkopen);
- informatie over in hoeverre GS gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid om af te wijken van het grondbeleid en/of de uitvoeringsregels grond.

Tabel 6: Naleving eisen en afspraken informatievoorziening PS

Eis of afspraak	Naleving
Grondbeleid algemeen	
BBV en grondbeleid 2022: paragraaf grondbeleid in begroting en jaarverslag.	Begroting en jaarverslagen 2022 t/m 2024 bevatten een paragraaf grondbeleid.
Verantwoording budgetten	
Grondbeleid 2022: In de verantwoording is de koppeling van grond aan ambities/thema's terug te zien.	<p>GS geven in de paragraaf grondbeleid aan hoeveel hectare de provincie voor welke ambitie bezit en voor welke ambitie/thema's zij hoeveel grond verwerft.</p> <p>In de inhoudelijke verantwoording van de thema's komen actieve grondinstrumenten bij Natuur en Landbouw terug, bij Mobiliteit en Economie minder expliciet.</p> <p>Financieel is de link soms lastiger te leggen in de verantwoording. Er wordt binnen de ambities/thema's verantwoord op het niveau van prestaties. Maar inzet van grondinstrumenten zit veelal op het niveau van concrete acties/activiteiten (of zelfs nog een stap dieper/specifieker).</p>

Gebruik afwijkingsbevoegdheid

Grondbeleid 2022: PS worden in de paragraaf grondbeleid in begroting en jaarverslag geïnformeerd over evt. afwijkingen van het grondbeleid en/of de uitvoeringsregels grond door GS.

De paragraaf grondbeleid in de jaarverslagen 2022 t/m 2024 bevatten informatie over het eventuele gebruik van de afwijkingsbevoegdheid door GS.

Risico's grond (exploitatie)

- Grondbeleid 2022: risico's m.b.t. grond worden gemeld in de paragraaf weerstandsvermogen en paragraaf grondbeleid in begroting en jaarverslag.

GS stellen dat de risico's bij aankoop van grond niet groot zijn. In de paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen zijn (dan) ook geen risico's m.b.t. grond gemeld. GS geven over grondexploitaties⁶ wel aan dat die een forse impact kunnen hebben op de financiële situaties van decentrale overheden. Echter, ze geven tegelijkertijd aan dat Gelderland geen grondexploitaties kent (oftewel: die risico's spelen niet).

- BBV: de paragraaf weerstandsvermogen bevat een kengetal over grondexploitatie.

Omdat er geen grondexploitaties zijn, is er geen kengetal voor grondexploitaties is opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen, zo lichten GS hierin toe.⁷

Budget anticiperende aankopen

- Toezegging GS 06-04-2022: PS informeren over instrumentarium uit NPLG & koppeling provinciale grondbank

GS gaan hier in een (bijlage bij een) Statenbrief van februari 2024 op in. Kern is dat zij geen koppeling zien tussen het instrumentarium van het (toen nog actuele) NPLG en de provinciale grondbank.

- Statenbrief 15-2-2022: In de begroting en jaarrekening een overzicht aan- en verkopen vanuit het anticiperende budget samen met het bezit

In 2022 en 2023 was er nog geen sprake van aankopen (en zodoende bezit) vanuit dit budget. GS noemden dit toen niet expliciet in de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag. In 2024 maakten GS voor het eerst gebruik van dit budget voor anticiperende grondaankopen. Dit kwam terug in de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag 2024 waarbij GS het aantal aankopen en de omvang in hectare benoemden.

- Motie PS 10-4-2024: Tussentijdse resultaten budget anticiperende grondaankopen aan PS presenteren

PS ontvingen in februari 2024 (al) een Statenbrief met daarin evaluatieve informatie over het budget anticiperende aankopen.

Overig

- Toezegging GS 14-09-22: PS informeren over landelijke grondbank

Bij de begroting 2024 zijn PS geïnformeerd over dat de landelijke grondbank actueel is. In een (bijlage bij een) Statenbrief van februari 2024 lichten zij toe op dat moment nog geen reden gezien te hebben om van de landelijke grondbank gebruik te maken.

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van onder andere grondbeleid 2022 en begrotingen en jaarstukken 2022 t/m 2024.

⁶ Als een decentrale overheid eigen grond ontwikkelt, bijvoorbeeld voor woningbouw, dan houdt zij een grondexploitatie bij. Dat is een balans van kosten en opbrengsten per locatie (beschouwd vanuit de decentrale overheid).

⁷ Paragraaf weerstandsvermogen jaarverslag 2022 t/m 2024 Gelderland.

2.3.2 Evaluatie

In de nota grondbeleid zijn geen afspraken over de evaluatie van dit beleid en bijbehorende grondinstrumenten opgenomen. Ambtelijk werd toegelicht dat grondinstrumenten ingezet worden ten behoeve van inhoudelijke beleidsdoelen en dat evaluatie van deze en andere instrumenten plaats moet vinden binnen die beleidsprogramma's. Binnen beleidsprogramma's heeft grond geen 'eigen monitoring'. Wel is het voor Natuur zo dat er jaarlijks een landelijke voortgangsrapportage wordt gepubliceerd waarin aan bod komt hoe provincies vorderen met de ontwikkel- en inrichtingsopgave natuur die ze in het Natuurpact met het Rijk hebben afgesproken (zie §3.2.1). Ook worden er landelijk evaluaties van dit pact gedaan.

In twee inhoudelijke beleidsdocumenten, te weten de Kadernota Agrifood (2020) en het vernieuwde Actieplan Wonen (eind 2024 vastgesteld) zijn afspraken gemaakt over de evaluatie grondinstrumenten. De evaluatie van de pilot 100 hectare pacht/verkoop van grond voor natuurinclusieve landbouw is nog niet naar PS gegaan. De afspraak in het Actieplan Wonen om het actiepunt 'faciliteren actief grondbeleid' te evalueren, staat voor 2026.

In §2.2.1 kwam het bestaan van het budget voor anticiperende grondaankopen van € 20 miljoen aan de orde. In 2022 gaven GS aan de werking van het budget anticiperende grondaankopen na twee jaar te evalueren. Dit is gebeurd (zie tabel 7). In 2027 is de volgende evaluatie van (de gewijzigde voorwaarden van) het budget anticiperende grondaankopen gepland.

26

In de Perspectiefnota 2023 kondigden GS aan een zwaardere inzet van het grondinstrumentarium te verkennen. Volgens hen kan ook een instrument als grondbeleid tot een groter doelbereik leiden dan de inzet van geld alleen. Zij stellen dat de inzet van grond past bij de benodigde regie en de provinciale rol in de ruimte. PS ontvingen februari 2024 een Statenbrief met de uitkomsten van de verkenning. De conclusie van de verkenning van GS was dat er geen (beleidsmatige of juridische) belemmeringen zijn als er meer ambities/thema's aan de slag gaan met inzet van grondinstrumentarium dan op dat moment. Wel gaven ze aan dat de afwezigheid van belemmeringen niet betekent dat de provincie dit dan ook meteen overal moet doen. Ze geven daar twee redenen voor. Ten eerste loopt de provincie met het aankopen van grond, hoe beperkt ook, risico's en leggen grondaankopen een beslag op de beschikbare middelen die daarna niet snel weer liquide te maken zijn. Ten tweede zitten er beperkingen in de grondmarkt zelf: de provincie kan niet oneindig grond kopen, omdat de gronden nu eenmaal niet allemaal te koop komen en er ook andere partijen op de grondmarkt actief zijn.

In hoofdstuk drie waarin we beschrijven welke grondinstrumenten de provincie inzet, komt ook aan de orde dat diverse provinciale subsidies gerelateerd zijn aan grond. De provincie laat om de paar jaar een brede evaluatie uitvoeren naar de doeltreffendheid van subsidieregelingen. Hierin is ook enkele malen een grondgerelateerde subsidie in aan bod gekomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om subsidies voor grondverwerving voor het Gelders Natuurnetwerk en voor de verplaatsing van landbouwbedrijfs-

gebouwen in 2019 en om subsidie voor de inrichting ten behoeve van agrarisch natuur- en landschapsbeheer in 2022.

Tabel 7: Nakoming afspraken evaluatie en onderzoek m.b.t. grondinstrumenten

Afspraak	Naleving
Kadernota Agrifood 2020: Evaluatie pilot 100 hectare pacht/verkoop grond voor natuurinclusieve landbouw	Evaluatie is nog niet naar PS gegaan.
Statenbrief 2022: Evaluatie budget anticiperende grondaankopen in 2024	PS ontvingen in feb. 2024 een Statenbrief met daarin evaluatieve informatie over het budget anticiperende aankopen.
Toezegging GS 23-3-2022: bij evaluatie van budget anticiperende aankopen ook de verschillende petten (eigendom-inhoud) van de provincie meenemen.	Niet separaat aandacht voor in evaluatie, maar uitkomst van de evaluatie was ook dat er nog geen sprake was van eigendom.
Perspectiefnota 2023: Verkenning naar een zwaardere inzet van het grondinstrumentarium aangekondigd.	PS ontvingen in feb. 2024 een Statenbrief met de uitkomsten van deze verkenning.
Motie PS 10-4-2024: tussentijdse resultaten budget anticiperende grondaankopen aan PS presenteren + met PS bespreken hoe kaders aangepast moeten worden om dit breder toe te passen en aantrekkelijker te maken.	Tussentijdse resultaten hadden PS op het moment van de motie al ontvangen (feb. 2024, zie eerder in tabel). Augustus 2024 stuurden GS een besluitvormende Statenbrief over het aanpassen van de voorwaarden van het budget anticiperende grondaankopen (zie §2.2.1).

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. grondbeleid 2022, begrotingen en jaarstukken 2022 t/m 2024, (bijlage bij) Statenbrief PS2024-173 Grondbank en anticiperende aankopen en interview.

3 Inzet beschikbare grondinstrumenten

Grondinstrumenten kunnen worden ingezet op verschillende beleidsthema's. De inzet is afhankelijk van de doelen of opgaven die de provincie heeft op dit thema en hoe ze die doelen wil bereiken. Beleidsthema's waar ruimte een belangrijke rol speelt en grondinstrumenten ingezet zouden kunnen worden zijn: Natuur, Landbouw, Water, Mobiliteit (infrastructuur), Water en Economie. In dit hoofdstuk geven we eerst een totaalbeeld van de beschikbaarheid en inzet van grondinstrumenten in Gelderland (§3.1) en gaan we daarna de diepte in met een paragraaf per thema (§3.2 t/m §3.6).

28

Grondstrategie Gelderland

3.1 Overzicht beschikbaarheid en inzet grondinstrumenten

Normen

- De provincie heeft zicht op het beschikbare grondinstrumentarium.
- De provincie heeft zicht op de inzet van het grondinstrumentarium.
- De verwachtingen van de provincie van de inzet van het grondinstrumentarium zijn (zo ver mogelijk) duidelijk.

Bevindingen

- De provincie geeft blijk zicht te hebben op het beschikbare grondinstrumenten.
- Dwingende instrumenten (onteigening, gedoogplicht, voorkeursrecht) werden niet ingezet in de periode 2022-2024. Er werd geen gebruik gemaakt van erfpacht en landinrichting en beperkt van uitgifte van grond in reguliere pacht (op enkele uitzondering na waarbij het gaat om overname van pacht bij aankoop) en verhuur (alleen voor Mobiliteit deel van steunpunt verhuurd aan gemeente en grond voor enkele tankstations langs provinciale wegen).

Vervolg op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- Er is zicht op gegevens over aankoop, beheer en verkoop van de diverse beleidsthema's en voor de provincie in totaal. In totaal kocht de provincie in de periode 2022-2024 446 hectare grond. Dit was voor Natuur (365 ha), Landbouw (47 ha), Mobiliteit (31 ha) en Economie (2 ha). De provincie heeft tussen de 1.000 en 1.200 hectare per jaar verpacht. Het grootste deel van de pachtgrond is in bezit voor Natuur inclusief stikstof (2022: 675 en 2023/'24: ca 1.060 ha), Mobiliteit (tussen 80 en 90 ha) en Landbouw (tussen 5 en 10 ha). De provincie verkocht 293 hectare grond. Dit was grond behorende tot de thema's Natuur (174 ha), Mobiliteit (83 ha), Landbouw (25 ha) en Milieu & energie/gezonde en veilige leefomgeving (13 ha).
- Expliciete verwachtingen over de inzet van grondinstrumenten waren meestal niet opgenomen in beleidsvoorstellen in de periode 2022-2024. Uitzondering was het Statenvoorstel uit 2022 over het budget anticiperende grondaankopen waarin GS uitgaven van 50-70 hectare per jaar. GS hebben zicht op het gebruik van dit budget. In 2022 t/m 2024 is dit budget twee keer ingezet. Dat ging om 0,4 ha. Beide aankopen waren in 2024. Daarmee is de verwachting over het gebruik (nog) niet uitgekomen.

Beschikbare grondinstrumenten

Om doelen te bereiken met behulp van inzet van grondinstrumenten, is het allereerst nodig om zicht te hebben op de beschikbare grondinstrumenten. In een grondstrategie kan vervolgens worden bedacht hoe deze beschikbare grondinstrumenten ingezet kunnen worden, zodat er bijgedragen wordt aan het realiseren van de opgave. In tabel 8 is een overzicht gegeven van de beschikbare grondinstrumenten, met daarbij een korte toelichting wat het instrument betekent. De nota grondbeleid van de provincie Gelderland bevat geen overzicht van het beschikbare grondinstrumentarium, maar het vorige grondbeleid uit 2018 bevatte wel een dergelijk overzicht (op hoofdlijnen). Daarbij was niet alleen aandacht voor de actieve grondinstrumenten, maar bijvoorbeeld ook voor regulerende (inpassingsplan en grondexploitatie) en stimulerende instrumenten (subsidie). Ook bevatte het toenmalige ontwerpprogramma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland 2024-2035 een bijlage met daarin een overzicht met actieve grondinstrumenten en een overzicht met het gehele instrumentarium (onderscheiden naar 'juridisch', 'financieel en economisch', 'kennis en innovatie' en 'samenwerking & organisatie'). In de gesprekken met de provincie werd grondinstrumenten veelal smal gedefinieerd (namelijk de actieve grondinstrumenten/sturing via eigendom).

Tabel 8: Overzicht beschikbare instrumenten

Grondinstrument	Uitleg
Sturen via eigendom: aankoop, beheer en verkoop	
• Aankoop	
○ Vrijwillige aankoop (marktconform)	De provincie koopt grond op de markt tegen marktprijzen.
○ Minnelijke aankoop (volledige schadeloosstelling)	De provincie koopt grond aan op basis van een ruimtelijk plan. De provincie probeert grond in overleg met de eigenaar aan te kopen om onteigening te voorkomen. Hierbij geldt het uitgangspunt van volledige schadeloosstelling. Dit betekent dat de eigenaar een vergoeding krijgt voor de grond die anders onteigend zou worden en eventuele voor schade die ontstaat doordat de eigenaar de grond verliest.
○ Onteigening	Onteigening houdt in dat de grondeigenaar - nadat minnelijke verwerving (zie hierboven) niet is gelukt - gedwongen wordt de grond aan de provincie te verkopen op basis van een vonnis van de rechter. Dit kan alleen op basis van een ruimtelijk plan en de grondeigenaar heeft recht op volledige schadeloosstelling.
• Beheer	
○ Geliberaliseerde pacht	De provincie stelt (agrarische) grond tegen een vergoeding aan een ondernemer ter beschikking voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld 1 jaar). De provincie kan hierbij voorwaarden stellen.
○ (reguliere) pacht	De provincie stelt grond langdurig ter beschikking aan een ondernemer tegen een vergoeding. Reguliere pacht is gebonden aan strenge regels en moet worden getoetst door de pachtkamer.
○ Erfpacht	De provincie stelt grond voor een lange periode (bijvoorbeeld 30 jaar of eeuwigdurend) ter beschikking aan de erfpachtnemer tegen een vergoeding.
○ Jachtrechten	De provincie verhuurt de jachtrechten op grond waar zij eigenaar van is.
○ Visrechten	De provincie verhuurt visrechten van wateren waar zij eigenaar van is.
○ Voortgezet gebruik	Hiermee maakt de provincie het mogelijk dat de voormalige grondeigenaar de verkochte grond nog enige tijd kan gebruiken.
○ Verhuur	De provincie kan gebouwen verhuren die zij in bezit heeft, zodat deze worden gebruikt en beheerd. Dit kan voor langere tijd of, op basis van de Leegstandswet, voor korte tijd met een marktconforme prijs.
○ Bruikleenovereenkomst	Hiermee geeft de provincie gronden of gebouwen kortdurend om niet (gratis) in gebruik, zodat deze gebruikt en beheerd worden.
○ Beheerovereenkomst	De provincie sluit een overeenkomst af met een partij die grond gaat beheren, waarin staat aan welke voorwaarden het beheer moet voldoen. Meestal gaat het om natuurgrond.

Grondinstrument	Uitleg
<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop 	De provincie is eigenaar van grond en kan deze grond verkopen. Bij verkoop van de grond kan de provincie via eisen bij de verkoop en het vestigen van zakelijke rechten beheer en gebruik van de grond beïnvloeden.
Sturing en beïnvloeding grondgebruik: Juridische en planologische instrumenten	
○ Omgevingsverordening	De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. In de verordening wijst de provincie gebieden een functie toe (bijvoorbeeld Natuur Netwerk Nederland of grondwaterbeschermingsgebieden). De verordening bevat verboden en geboden voor diverse activiteiten zoals natuur, water, milieu en bouwen. Dit zijn bijvoorbeeld algemene regels, meldingsplicht en vergunningplicht voor burgers en bedrijven en instructieregels voor gemeenten en waterschappen voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.
○ Vergunningverlening	Voor sommige activiteiten die invloed hebben op de leefomgeving is toestemming van de provincie nodig. Die toestemming wordt verkregen met een vergunning of ontheffing. Door die te verlenen, beïnvloedt de provincie het gebruik van de grond waarop/-in de activiteit plaatsvindt.
○ Wijziging ruimtelijk plan gemeente	Wanneer de provincie (bv. via een subsidie) beïnvloedt dat grond een andere functie of gebruik krijgt, kan zij dit juridisch borgen door aan de gemeente te vragen haar bestemmingsplan te wijzigen.
○ Ruimtelijk plan vaststellen	De provincie kan een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maken door het vaststellen van een projectbesluit (voorheen: inpassingsplan). Dit projectbesluit maakt zij voor het gebied waarvan de grond een andere functie of gebruik krijgt.
○ Gedoogplicht	Met een gedoogplicht kan de provincie werk van algemeen belang uitvoeren op grond, zonder toestemming van de grondeigenaar. De eigenaar behoudt zijn grond en heeft recht op een (volledige) schadeloosstelling.
○ Voorkeursrecht	Door het vestigen van voorkeursrecht zorgt de provincie ervoor dat de grondeigenaar verplicht is om de grond bij verkoop als eerste aan de provincie aan te bieden. Er moet sprake zijn van een nieuwe functie.
○ Kwalitatieve verplichting en/of kettingbeding	Een kwalitatieve verplichting en een kettingbeding zijn afspraken over beheer en gebruik van grond die worden vastgelegd in de eigendomsakte van de grond. Een kwalitatieve verplichting verplicht de eigenaar om bepaalde zaken na te laten (bijvoorbeeld een bemestingsverbod) of te dulden; een kettingbeding verplicht de eigenaar bepaalde zaken te doen (bijvoorbeeld een bepaald beheer te voeren).
○ Zelfrealisatie	De eigenaar behoudt zijn grond en verzorgt zelf de vereiste ontwikkelingen op of het beheer van zijn grond op basis van het ruimtelijk plan. Zelfrealisatie is een alternatief voor aankoop van grond door de provincie om haar doel te realiseren.
○ Ontpachting	Bij ontpachting wordt een lopende (erf-)pachtovereenkomst ontbonden, meestal i.c.m. een afkoopsom.
○ Gedoogovereenkomst	Hierin maakt de provincie afspraken met de eigenaar over de realisatie van maatregelen op zijn/haar grond. Dit voorkomt de inzet van gedoogplicht (zie hierboven).
○ Samenwerkingsovereenkomst	De provincie maakt in een samenwerkingsovereenkomst privaatrechtelijke afspraken met derden (partners) voor realisatie van zaken, waarbij ook provinciaal belang wordt gediend. Er worden onderlinge rechten en plichten vastgelegd, waarbij de provincie de realisatie van

Grondinstrument	Uitleg
<ul style="list-style-type: none"> ○ Programmeringsafspraken 	de door haar gewenste opgave kan afspreken. Afhankelijk van de inhoud, rol en verantwoordelijkheden bestaan diverse vormen van samenwerkingsovereenkomsten. De provincie kan afspraken maken met gemeenten over de inrichting van de ruimte. Bijvoorbeeld over waar, wanneer, hoeveel en wat voor woningen, bedrijventerreinen, kantoorgebouwen, hernieuwbare energie etc. komt.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Landinrichting 	Landinrichting is een instrumenten dat de provincie kan inzetten om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren. Daarvoor maakt ze een inrichtingsprogramma en neemt ze een inrichtingsbesluit. Herverkaveling kan een maatregel in dit besluit zijn.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal 	Hiermee legt de provincie afspraken met een initiatiefnemer vast voordat een ruimtelijk plan wordt vastgesteld. Die afspraken gaan bijvoorbeeld over kostenverhaal. Kostenverhaal is een bijdrage aan het bevoegd gezag voor onder andere de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Kostenverhaal is verplicht.
Sturing en beïnvloeding grondgebruik: Financieel-economische instrumenten	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Subsidie 	Met een subsidieregeling kan de provincie gewenste verandering in gebruik van de grond beïnvloeden. Een regeling kan specifiek betrekking hebben op bijvoorbeeld het verwerven van grond, het (erf)pacht vrij maken van grond, het veranderen van de functie van grond (de waardedaling die daarmee gepaard gaat), het inrichten van grond, het beheer van grond en/of kavelruil. Verder kan er subsidie gegeven worden voor bepaalde ontwikkelingen (bv. hernieuwbare energieproject) die op grond 'landen'.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Garantstelling 	De provincie kan zich garant stellen voor een lening voor grondaankoop of voor een (een deel van de) kosten of risico's van een project.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Grondbank; Investeringskrediet/-fonds 	Dit is een (revolverend) krediet/fonds waarmee de provincie (ruil)grond aankoopt, die ze vervolgens ook weer verkoopt. Het is in feite een vorm van financiering.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Cofinanciering 	De provincie kan bijdragen aan een project van een andere overheidsorganisatie, waarmee die organisatie de functie of het gebruik van grond verandert. Een concreet voorbeeld is het bijdragen aan de aanleg van of verbetering van de aansluiting op een Rijksweg.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Deelneming/ verbonden partij 	Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en financieel belang heeft, bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen of vennootschappen. Sommige mogen gronden aankopen of kunnen grondverwerving zelfs tot hun takenpakket hebben.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Grondexploitatie 	Een grondexploitatie is een begroting die wordt opgesteld om grondkosten en -opbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan (zoals een nieuw bestemmingsplan) in beeld te brengen.
Sturing en beïnvloeding grondgebruik: Communicatie instrumenten	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik 	

Overzicht inzet grondinstrumenten

In tabel 9 is een overzicht gegeven van de inzet van grondinstrumenten per onderzocht beleidsthema. Per beleidsthema is aangegeven op welke instrumenten de nadruk ligt. Bij de thema's Natuur en Mobiliteit wordt sterk ingezet op sturing via eigendom door middel van aankoop, beheer en verkoop van grond. Bij Landbouw gebeurt dit deels, maar wel minder dan bij Natuur en Mobiliteit. Bij Economie is dit zeer beperkt gebeurd (aankoop 2 hectare in 2023). Bij het thema Wonen zijn deze instrumenten niet ingezet in de periode 2022-2024, maar de strategie is gewijzigd en wordt wel verwacht in de toekomst (zie §3.5.1).

Per thema worden juridische en planologische instrumenten ingezet. Voor elk onderzocht thema zijn geboden of verboden in de verordening terug te vinden. Bij het thema Water wordt het merendeel van het beleid gericht op het beïnvloeden van grondgebruik via de verordening geregeld. Het maken van programmeringsafspraken wordt ook bij diverse thema's (Economie, Wonen, Energie) gebruikt, waarmee grondgebruik gestuurd wordt. Het vestigen van zakelijke rechten, zoals een kwalitatieve verplichting of kettingbeding, werd bij Natuur en Mobiliteit gebruikt.

De provincie zet financieel-economische instrumenten in om het gebruik of de functie van grond te beïnvloeden. Bij vrijwel alle thema's worden subsidies gebruikt. Vooral bij Natuur inclusief stikstof gaat het in vergelijking met andere thema's om een hoog bedrag. Naast het gebruik van subsidies, verschilt de inzet van financieel-economische instrumenten. Bij Economie wordt er in vergelijking met andere thema's veel gebruik gemaakt van fondsen en ontwikkelingsmaatschappijen.

Tabel 9 laat ook zien welke instrumenten de provincie Gelderland *niet* heeft ingezet. Dwingende instrumenten als het vestigen van voorkeursrecht, het opleggen van een gedoogplicht en het onteigenen van grond kwamen niet voor in de periode 2022-2024. Dit was grotendeels (voor de meeste ambities/thema's) een bewuste keuze. Voor Mobiliteit/Infrastructuur was er wel de bereidheid om onteigening in te zetten en waar nodig hebben PS daar ook over besloten, alleen bleek daadwerkelijke inzet niet nodig omdat het alsnog lukte om benodigde gronden minnelijk te verwerven. Daarnaast kwam erfpacht niet voor en de uitgifte van grond in reguliere pacht van grond (op enkele uitzonderingen na) en verhuur⁸ beperkt voor. Inzet van communicatieve instrumenten gericht op beïnvloeding van het grondgebruik zagen we zeer beperkt terug, uitgezonderd een communicatiecampagne rondom Water. Er zijn wel instrumenten ingezet die gericht zijn op het ondersteunen van andere partijen (bijvoorbeeld gemeenten), welke vervolgens grondgebruik of de functie van grond moeten gaan veranderen. Omdat de relatie met functie van grond en grondgebruik zo indirect wordt, hebben we deze instrumenten niet meegenomen.

⁸ Van verhuur was sprake bij museum De Kam in Nijmegen, een deel van een steunpunt dat werd verhuurd aan een gemeente en grond aan enkele tankstations langs provinciale wegen (pomphouder eigenaar van opstallen/gebouwen).

Tabel 9: Inzet beschikbare grondinstrumentarium door provincie Gelderland 2022-2024

Grondinstrument	Inzet door provincie	Vitaal platteland			Mobiliteit	Economie	Wonen	Energie
		Natuur	Landbouw	Water				
Eigendom: aankoop, beheer en verkoop								
<i>Aankoop</i>								
• Vrijwillige aankoop (marktconform)	Ja	X	X	- (deels via Natuur)	-	-	-	-
• Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)	Ja	-	-	-	X	X	-	-
• Onteigening	Nee	-	-	-	-	-	-	-
<i>Beheer</i>								
• Geliberaliseerde pacht	Ja	X	X	-	X	X	-	-
• Pacht	Ja, uitzonderingen	X	-	-	-	-	-	-
• Erfpacht	Nee	-	-	-	-	-	-	-
• Verhuur jachtrechten	Ja	X	-	-	-	-	-	-
• Verhuur visrechten	Ja	X	-	-	X	-	-	-
• Overeenkomst voortgezet gebruik	Ja	X	X	-	X	-	-	-
• Verhuur	Ja	-	-	-	X	-	-	-
• Bruikleenovereenkomst	Ja	X	-	-	X	-	-	-
• Beheerovereenkomst	Ja	X	-	-	-	-	-	-
<i>Verkoop</i>								
	Ja	X	X	-	X	-	-	-
Juridische en planologische instrumenten								
Ge- of verboden verordening	Ja	X	X	X	X	X	X	X
Vergunningverlening	Ja	X	-	X	X	-	-	X
Wijziging ruimtelijk plan gemeente	Ja	X	-	-	-	-	-	-

Grondinstrument	Inzet door provincie	Vitaal platteland			Mobiliteit	Economie	Wonen	Energie
		Natuur	Landbouw	Water				
Ruimtelijk plan vaststellen	Ja	-	-	x	X	x	-	X
Gedoogplicht	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Vestigen voorkeursrecht	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Kwalitatieve verplichting en/of kettingbeding	Ja	X	-	-	x	-	-	-
Zelfrealisatie	Ja	X	-	-	X	-	-	-
Ontpachting	Ja ⁹	X	-	-	-	-	-	-
Gedoogovereenkomst	Ja	x	-	-	-	-	-	-
Samenwerkingsovereenkomst	Ja	X	-	X	-	-	-	-
Programmeringsafspraken	Ja	-	-	-	x	X	X	X
Landinrichting (WILG)	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal	Ja	-	-	-	-	x	-	X
Financieel-economische instrumenten								
Subsidie	Ja	X	X	X	X	x	X	-
Garantstelling	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Investeringskrediet/-fonds; grondbank	Ja	x	X	-	x	-	-	-
Co-financiering	Ja	-	-	X	X	-	-	-
Deelneming	Ja	-	-	X	-	X	X	X
Grondexploitatie	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Communicatie instrumenten								
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik	Ja	-	-	x	-	-	-	-

⁹ Komt voor, maar wordt niet als afzonderlijk instrument ingezet. Ontpachten kan gebeuren bij een grondaankoop of via subsidie (subsidie grondverwerving tbv GNN is ook voor beëindigen pachtovereenkomst).

Totaal inzet aankopen, beheer en verkopen

In tabel 10 staat de totale inzet van grondinstrumenten via aankoop, beheer en verkoop samengevat. Na de tabel gaan we in op de afzonderlijke categorieën.

Tabel 10: Inzet aankoop, beheer, verkoop Gelderland 2022-2024

Categorie	2022-2024	Beleidssterreinen	Toelichting
Aankopen	In totaal 446 ha.	Natuur (365 ha), Landbouw (47 ha), Mobiliteit (31 ha), Economie (2 ha). Budget anticiperende aankopen (0,2 ha).	<ul style="list-style-type: none"> • Grotendeels vrijwillige aankopen (marktconform). • Minnelijke verwerving (volledige schadeloosstelling) bij Mobiliteit en Economie. • Afname aantal gekochte hectare 2022-'24 (afnemende budgetten Natuur door wat al is ingezet/gerealiseerd).
Beheer			
Pacht	Tussen de 1.000 en 1.200 ha per jaar (totaal opbrengt € 2,2 mln.)	Grootste deel grond in bezit voor Natuur inclusief stikstof (2022: 675 en 2023/'24: ca 1060 ha), Mobiliteit (tussen 80 en 90 ha), Landbouw (tussen 5 en 10 ha).	<ul style="list-style-type: none"> • Overgrote deel geliberaliseerde pacht (landbouwgrond). • In 2022-2024 sturing door twee categorieën met voorwaarden te hanteren (grond natuurdoelstelling en overige grond incl. ruilgrond).¹⁰ Verschil zit met name in gebruik mest. Enkele andere voorwaarden, zie §2.2.2. • Grotendeels openbaar. 245 ha onderhands, meest frequente reden: specifieke beheereisen.
Bruikleen	In totaal 136 ha (51 contracten)	Uit de ontvangen data kan niet gedestilleerd worden bij welke ambitie de in bruikleen gegeven grond hoort. Kan bij bezit alle ambities voorkomen.	<ul style="list-style-type: none"> • 36 contracten kortdurend (minder dan jaar), elf contracten 1 jaar, rest langer. • Is per definitie 'om niet' (geen opbrengsten van).
Voortgezet gebruik	Geen exacte gegevens	Komt voor bij aankopen Natuur en Mobiliteit (kleine stukjes).	Standaard bij aankopen midden in het jaar (nog verpachten is dan lastiger). Is soms ook deel van de onderhandeling.
Beheerovereenkomst	Beperkt aantal terreinen	Natuur	Gaat om natuurterreinen die al zijn ingericht nog in bezit/niet verkocht.
Verhuur jachtrechten	30 contracten, ca. 2.000 ha	Natuur	Contracten met wildbeheereenheden, veelal voor zes jaar.
Verhuur visrechten	2 wateren/contracten, 22 ha	Verhuurd op eigendom van Natuur en Mobiliteit.	
Verhuur	Meerdere locaties	Bv. Mobiliteit	Speelt bij: museum De Kam in Nijmegen, een deel van een steunpunt (aan een gemeente), enkele tankstations langs provinciale wegen.

¹⁰ De meest actuele set voorwaarden voor 2025 kent drie categorieën: gronden binnen Natura 2000 en toekomstig natuurgebieden, gronden voor de pilot natuurinclusieve landbouw en overige gronden. SKAL/biologisch kan binnen alle categorieën voorkomen. Wanneer percelen bij aankoop door de provincie SKAL gecertificeerd zijn, probeert de provincie die certificatie bij de pachtuitgifte te handhaven.

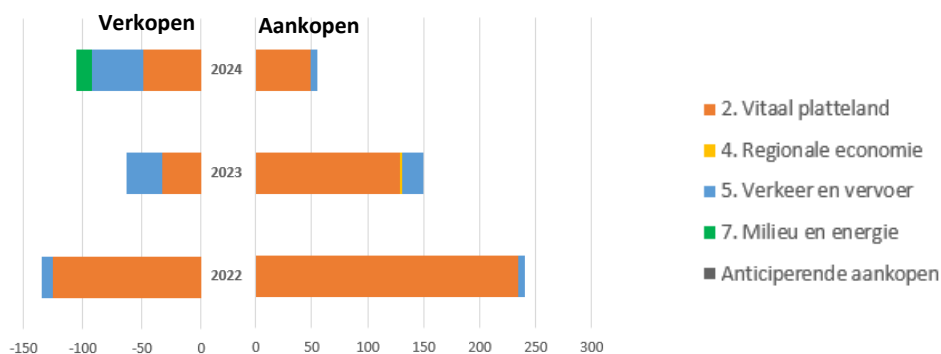
Verkopen	In totaal 293 ha.	Natuur (174 ha), Mobiliteit (83 ha), Landbouw (25 ha), Milieu en energie/gezonde en veilige leefomgeving (13 ha).
-----------------	-------------------	---

Bron: *Overzicht Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. paragraaf grondbeleid jaarverslagen Gelderland 2022-2024, jaarlijkse GS-brieven pacht, data ontvangen van de provincie en interview.*

Voor bepaalde ambities/thema's (Mobiliteit, Natuur, Landbouw) is de inzet van actieve grondinstrumenten iets waar de provincie al langer bekend mee is. GS geven aan dat er voor deze opgaven haast sprake is van 'regulier werk'. Ook in de periode 2022 t/m 2024 zijn dit de ambities waar de provincie grondaankopen voor deed (hierbij duidelijk het meeste voor de ambitie Vitaal platteland in het bijzonder Natuur gevolgd door Mobiliteit meer specifiek het wegennet, zie figuur 3 en tabel 10). Er is één uitzondering: in 2023 kocht de provincie twee hectare voor de ambitie Regionale economie. Verder is het eind 2024 financieel mogelijk geworden om aankopen te doen voor de ambitie Wonen.¹¹ De provincie verwacht de eerste aankoop daarvoor in 2025 te doen. In de verdiepende paragrafen over de afzonderlijke ambities (§3.2 t/m §3.6) geven we meer inzicht in waarvoor de provincie gronden kocht. Het budget anticiperende aankopen is niet gekoppeld aan een specifieke opgave. Daarom gaan we aan het einde van deze paragraaf in op de verwachtingen van de inzet en de daadwerkelijke inzet van dit instrument.

Van onteigening is in 2022-2024 geen sprake geweest, bij Natuur en Landbouw is grond vrijwillig aangekocht (marktconform) en bij Mobiliteit en Economie betrof het minnelijke verwerving met volledige schadeloosstelling om onteigening te voorkomen. De omvang van de gedane aankopen verschilt sterk over de jaren (zie figuur 3). Waar het in 2022 ging om iets minder dan 250 hectare, was dat in 2023 ongeveer 100 hectare minder en in 2024 weer 100 hectare minder. Dit hangt samen met dat al veel van de opgave is gerealiseerd (zie §3.2), de overgebleven opgave en het budget wordt dus kleiner.

Figuur 3: Grondaan- en verkopen provincie Gelderland 2022-2024, per ambitie 2022-2024 (in hectares)



Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. paragraaf grondbeleid jaarverslag Gelderland 2022-2024.*

¹¹ GS informeerden PS in november 2024 dat zij 4 miljoen vanuit het budget anticiperende aankopen alloceren voor de aankoop van grond voor één woningbouwproject. In het vernieuwde Actieplan Wonen 2025-2027 dat PS voor de zomer 2025, in het kader van de Tussenbalans, nog een voorstel voor aanvullend budget ontvangen.

Er werd in de periode 2022-2024 tussen de 1.000 en 1.200 hectare verpacht. Het grootste deel van de grond was in bezit ten behoeve van natuurdoelen (zie tabel 11). Lang niet alle grond kan verpacht worden, bijvoorbeeld door werkzaamheden (bv. inrichting natuur of aanleg weg). Grond die in geliberaliseerde pacht wordt uitgegeven, is landbouwgrond, die op termijn wordt ingezet voor een project of ingezet wordt als ruilgrond. De provincie kent enkele gevallen van reguliere pacht, overgenomen bij de grondaankoop. Bij de verpachting van grond stellen GS voorwaarden (zie §2.2.2). Het uitgangspunt van de provincie is dat uitgifte in gebruik in beginsel openbaar gebeurt. GS maakten de afgelopen jaren gebruik van hun bevoegdheid om hiervan af te wijken en gaven 108 (2022) respectievelijk 245 hectare (2023 en 2024) pachtgrond onderhands uit.¹² De belangrijkste redenen daarvoor waren specifieke beheereisen (183 ha), contractuele verplichtingen (56 ha) en geen/slechte openbare ontsluiting (6 ha).¹³

Tabel 11: Pachtgrond per thema (in hectare en opbrengst in euro's)

	2022		2023		2024	
	Hectare	Bedrag	Hectare	Bedrag	Hectare	Bedrag
Natuur en landschap	674	€ 470.662	861	€ 585.109	851	€ 577.172
Gelderse maatregelen stikstof	196	€ 155.378	210	€ 143.848	210	€ 143.848
Mobiliteit	89	€ 23.494	84	€ 21.988	84	€ 21.988
Gelderse gebiedsontwikkeling	17	€ 6.232	-	-	-	-
Duurzame bodem	13	€ 1.760	13	€ 1.760	13	€ 1.760
Landbouw (voorheen: Agrifood)	5	€ 4.650	7	€ 6.635	7	€ 6.635
Overig	-	-	2	€ 1.883	2	€ 1.883
Totaal	994	€ 662.175	1.177	€ 761.223	1.167	€ 753.286

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. data ontvangen van provincie.

Voor een beperkt aantal natuurterreinen, die de provincie zelf heeft ingericht als nieuwe natuur en die nog in eigendom van de provincie zijn, besteedt ze het natuurbeheer uit totdat betreffende terreinen worden verkocht.

Andere organisaties of particulieren kunnen gebruik maken van grond die in eigendom van de provincie is. Om dit mogelijk te maken wordt een zakelijk recht op provinciale grond gevestigd. Voorbeelden daarvan zijn recht van opstal, maar ook visrecht en jachtrecht. Bij de provincie Gelderland was er sprake van 30 contracten (ca. 2.000 ha)¹⁴ voor verhuur jachtrechten en 2 contracten voor verhuur van visrechten (2 wateren/22 hectare). Het vestigen van recht van opstal kwam meerdere malen voor. Dit speelde bijvoorbeeld voor grond in bezit van Mobiliteit waarbij recht van opstal ten behoeve van

¹² In 2023 gebeurde de onderhandse uitgifte voor het eerst 'openbaar onderhands'.

¹³ Bij de specifieke beheereisen kan het gaan om specifieke beheereisen t.a.v. de toekomstige natuurontwikkeling, maar bijvoorbeeld ook om het beheer van een bijzondere locatie als een gesaneerd industrieterrein. Contractuele verplichtingen zijn verplichtingen die behoren bij afspraken uit eerdere aan-/verkooptransacties en geen/slechte openbare ontsluiting houdt in dat een object enkel is te bereiken over de eigendommen van anderen.

¹⁴ Excl. ca. 20 contracten met private personen (meegekomen met koop).

gemeenten werd gevestigd ter verbetering/continuering/instandhouding van hun infrastructuur en ten behoeve van Liander voor de energie-infrastructuur. Omdat de provincie (met uitzondering van de ondergrond van provinciale wegen en gebouwen) geen eindbeheerder is¹⁵, worden gronden weer verkocht. De meeste grondverkoop werden gedaan voor de ambitie Vitaal platteland (zie figuur 3), het allergrootste deel daarvan is voor de ambitie Vitaal Platteland/thema Natuur. Dit wordt gevolgd door grondverkoop voor de ambitie Mobiliteit, meer specifiek voor het provinciale wegennet. Het aantal verkochte hectares grond varieert in de afgelopen jaren: waar het in 2022 ging om 150 hectare, was dit in 2023 vijftig hectare minder en in 2024 weer veertig hectare meer dan in 2023. Dat hangt ook weer samen met het eerdergenoemde kleiner wordende aantal gekochte hectares.

De provincie kan sturen bij verkoop door een kwalitatieve verplichting (in combinatie met kettingbeding) op te leggen. Daarmee wordt borging van de doelrealisatie beoogd. De provincie gebruikte dit bij:

- de verkoop van ingerichte Natuur,
- verkoop van bospercelen vanuit Mobiliteit (vanwege de vereiste boscompensatie, koper moet het bos in stand houden) en
- bij een verkoop vanuit Energie & Milieu/gezonde en veilige leefomgeving (het betrof een kwalitatieve verplichting om op de grond een voedselbos te realiseren).

Ook stelt ze het vastleggen van een kwalitatieve verplichting als vereiste bij sommige subsidies voor Natuur om doelbereik te borgen.

Inzet budget anticiperende aankopen

Expliciete verwachtingen over de inzet van grondinstrumenten waren meestal niet opgenomen in beleidsvoorstellen. Uitzondering was een Statenvoorstel uit 2022 over het budget anticiperende grondaankopen. In §2.2.2 kwam al aan de orde dat PS hier € 20 miljoen beschikbaar voor stelden. GS spraken destijds de verwachting uit dat de grondbank vooral opgebouwd zou worden uit aankopen van 5-10 hectare. Daarmee schatten zij destijds dat het op jaarbasis om 50-70 hectare zou gaan. Op basis hiervan werd uitgegaan van € 20 miljoen voor vijf jaar (inmiddels is deze looptijd vervallen, zie §2.2.2). In de begrotingen 2023 t/m 2025 gaven GS aan dat er - vanwege het karakter van het instrument - geen inschatting te maken was of en in hoeverre hier in het daarop volgende jaar gebruik van gemaakt zal worden.

Uit een evaluatie (uit februari 2024) bleek dat er tot en met dat moment geen passende aankoopmogelijkheden aan de orde waren geweest om gebruik te maken van de grondbank. GS noemden hiervoor twee redenen:

- In de praktijk dekte de provincie interessante aankoopmogelijkheden van gronden uit bestaande budgetten. Vooral specifieke uitkeringen die bij de instelling van de grondbank nog niet bekend waren, boden daarvoor mogelijkheden naast de bestaande budgetten (vooral bij de ambitie Vitaal platteland).

¹⁵ In het grondbeleid 2022 staat dat het mogelijk is dat er in de toekomst ook andere beleidsterreinen zijn waar de provincie eindbeheerder wordt. Hierbij staat genoemd dat dit dan separaat aan PS wordt voorgelegd. In de afgelopen jaren dit niet gebeurd. In een van de interviews kwam ook naar voren dat er op dit moment geen vooruitzichten of ideeën zijn voor beleidsterreinen waar dit bij gaat spelen.

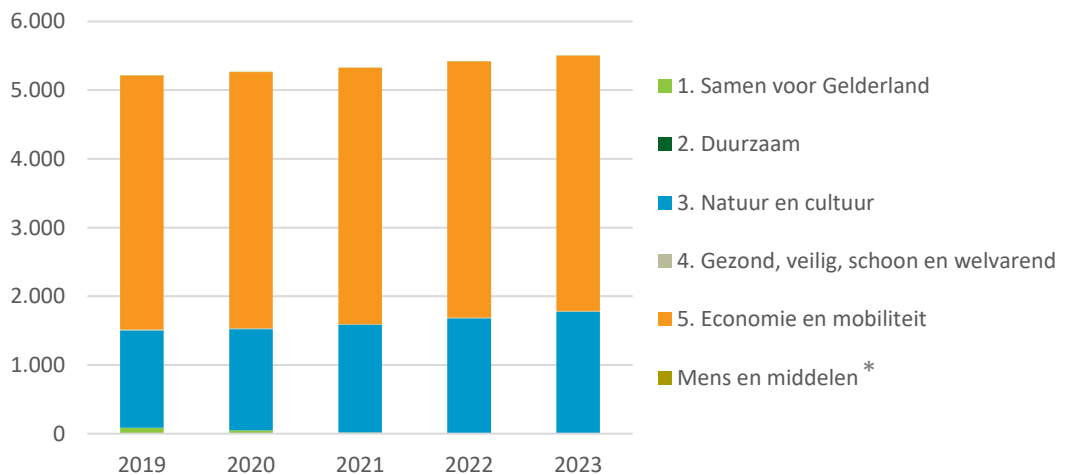
- Voorwaarden gesteld bij de instelling van de grondbank bleken een drempel op te werpen voor het gebruik daarvan. Het ging daarbij vooral om voorwaarden over een budgetneutrale businesscase, financiering van de uitvoeringskosten en zicht op toekomstig budget vanuit een ambitie.

Later in 2024 zijn de voorwaarden voor de grondbank ook aangepast. Wat deze wijzigingen waren, kwam in §2.1.1 al aan de orde. Uiteindelijk deed de provincie in 2024 twee aankopen vanuit het budget voor anticiperende grondaankopen. Het ging in totaal om 0,4 hectare.

Grondbezit en boekwaarde 2022-2024

Aan- en verkopen leidden tot een bepaalde hoeveelheid grondbezit. De provincie Gelderland had eind 2024 5.452 hectare grond in eigendom. Het overgrote deel daarvan betreft provinciale wegen (tegenwoordig ambitie 5, Verkeer en Vervoer) waar de provincie zelf de eindbeheerder is. Ook voor Natuur en Landbouw (tegenwoordig onderdelen van ambitie 2, Vitaal platteland) heeft de provincie grond in bezit. De afgelopen jaren is de hoeveelheid grond die de provincie in haar bezit heeft iets gestegen (zie figuur 4). De boekwaarde van de provinciale grond ligt iets onder de € 70 miljoen euro (zie figuur 5). Daarbij gaat het vooral om grond voor de ambitie Vitaal platteland, met name Natuur inclusief stikstof. Aangezien de nota grondbeleid uitgaat van tijdelijk bezit en dat de provincie alleen eindbeheerder is van grond onder wegen en gebouwen, zou de grond voor Vitaal Platteland (onder het huidige grondbeleid) op een gegeven moment weer verkocht moeten worden. De grond die de provincie voor Mobiliteit bezit heeft geen boekwaarde en is dan ook niet zichtbaar in figuur 5.

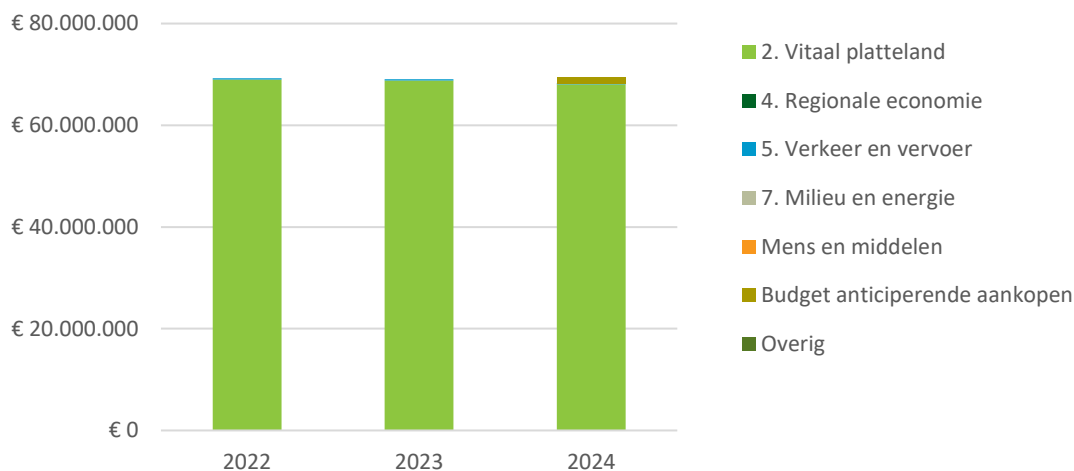
Figuur 4: Verloop grondbezit Gelderland 2019-2023 per ambitie (stand einde jaar, in hectares)



* De categorie 'mens en middelen' is niet goed zichtbaar in de figuur, omdat het hier om een zeer beperkt aantal hectare gaat (grond onder het Gelders huis).

Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarverslagen Gelderland 2019-2023 (paragraaf grondbeleid).*

Figuur 5: Boekwaarde grond per ambitie Gelderland 2022-2024 (in euro's)



Bron: Figuur Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. data aangeleverd voor provincie t.b.v. onderzoek.

3.2 Verdieping Vitaal platteland

Bevindingen

- Grond is belangrijk voor opgaven van zowel Natuur, Landbouw en Water. Voor Natuur gaat het met name om de realisatie van het Gelders Natuur-netwerk (2011-2027) en het uitvoeringsprogramma bos (2021-2030). Voor Landbouw om de ontwikkeling naar een natuurinclusieve kringlooplandbouw met een duurzaam verdienmodel. Voor Water om de doelen rondom schoon, voldoende en veilig water en klimaatbestendigheid. Bij Natuur en Water spelen, behalve ambities, wettelijke taken en bestuurlijke afspraken een rol.
- Bij zowel Natuur, Landbouw en Water is in het beleid uitgewerkt met welke instrumenten de doelen te realiseren. Het Gelders Natuurnetwerk is de enige opgave waarvoor er een separate, expliciete grondstrategie ligt. De Kadernota Agrifood kent wel een separate bijlage over grond met wat afwegingen hieromtrent; een toegezegd voorstel over de inzet van grondinstrumentarium voor land- en tuinbouwdoelen is er niet separaat gekomen maar PS ontvingen via andere documenten wel informatie over 'landbouw' en 'grond'. In de strategie voor alle drie de thema's wordt uitgegaan van vrijwilligheid. Alleen voor de realisatie van de toenmalige PAS-maatregelen in zes N2000-gebieden is destijds besloten dat onteigening als uiterste remedie mogelijk is (hiervoor zijn in 2018/'19 al inpassingsplannen vastgesteld). Sturing via eigendom komt in de strategieën bij alle drie de thema's terug. Belangrijke instrumenten in de strategieën zijn met name subsidies en de Omgevingsverordening.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- Sturing via eigendom heeft een belangrijke plek heeft bij Vitaal Platteland. Er is in totaal 412 hectare verworven in de periode 2022-2024. Dit was vooral voor het thema Natuur (met name voor het Gelders Natuurnetwerk), minder voor Landbouw en niet voor Water. Het ging om vrijwillige aankopen en er is niet onteigend. Bij beheer spelen de instrumenten pacht (iets meer dan 1.000 hectare per jaar), beheerovereenkomsten, verhuur van jachtrechten (29 contracten voor 2.000 hectare) en verhuur van visrechten (2 wateren van 22 hectare) een rol. Bij pacht gaat het veelal om grond in bezit voor Natuur (al gaat het om agrarische grond). In totaal is er 206 hectare verkocht vanuit de ambitie Vitaal Platteland. Dat ging vooral om grond voor Natuur.
- Vitaal platteland is een ambitie met diverse subsidieregelingen gerelateerd aan grond. Veel daarvan waren er ten behoeve van natuurdoelen inclusief stikstof. Het ging daarbij bijvoorbeeld om subsidie voor het verwerven, (erf)pachtvrij maken en veranderen van de functie van grond en het verplaatsen van landbouwbedrijven en veehouderijen. Ook waren er subsidies voor (agrarisch) natuur en landschapsbeheer. Er is een brede subsidieregeling voor de waterschappen, hoeveel daarvan precies aan grond gerelateerd is, is lastig in beeld te krijgen.
- Op dit moment kent de provincie bij Vitaal Platteland alleen bij het thema Water een verbonden partij die in 2022-2024 voor haar taakuitvoering actief was met grond, te weten Vitens.

De ambitie van de provincie Gelderland is 'Vitaal platteland'. Die ambitie wordt gerealiseerd vanuit een aantal thema's: biodiversiteit en natuur, landbouw en water. Bij deze thema's spelen vele, diverse, deels ook overlappende opgaven en ambities gerelateerd aan grond. Dit was integraal uitgewerkt in het concept-programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland, maar dat is - na het schrappen van de Nationaal Programma Landelijk Gebied - gestopt (hoewel de opgaven nog staan).

3.2.1 Opgave en strategie Natuur

Bij het thema Natuur heeft de provincie jarenlange ervaring met het inzetten van (actieve) grondinstrumenten en grondinstrumenten spelen een belangrijke rol in het realiseren van de doelen. In deze deelparagraaf gaan we in op natuurdoelen waarbij grond met name een belangrijke plaats inneemt. Het gaat daarbij om de realisatie van: het Gelders natuurnetwerk (GNN), de bossenstrategie en (een deel van de) Gelderse Maatregelen Stikstof.

Gelders natuurnetwerk (2011-2027)

Ambitie

In het Natuurpact maakten het Rijk en provincies in 2013 afspraken over de ontwikkeling en verbetering (uitvoering PAS¹⁶-herstelmaatregelen) van het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden¹⁷. GS noemen dit 'de ontwikkel- en herstelopgave versterking GNN'. Door hierop in te zetten, werkt de provincie aan het verbeteren van de biodiversiteit in Gelderland (één van de ambities uit de Omgevingsvisie). In tabel 12 geven we de opgave in hectares voor het GNN weer. De ontwikkel- en herstelopgave uit het Natuurpact moet uiterlijk eind 2027 gerealiseerd zijn. GS spreken over zware bestuurlijke verplichtingen/afspraken met het Rijk. De inhoudelijke en financiële kaders voor de GNN-opgave legden PS in 2012 en 2013 vast. Zij stelden toen onder andere vast de ambitie om het GNN in 2025 afgerond te hebben. Inmiddels is duidelijk dat de jaren 2026 en 2027 ook nodig zijn om het GNN af te ronden.

Tabel 12: Uitwerking opgave Gelders Natuurnetwerk

Opgave	Herkomst opgave	Uitwerking oorspronkelijke opgave
Realisatie van de GNN inclusief Natura 2000/PAS	Vogel- en Habitatrichtlijn (EU)/Bestuurlijke afspraak met Rijk (Natuurpact)	Inrichting: 10.500 hectare, waarbij provincie verantwoordelijk is voor 8.414 ha (per 1-1-'24: nog 1.951 ha) Verwerving/functieverandering: 5.300 hectare, waarbij provincie verantwoordelijk is voor 4.273 ha (per 1-1-'24: nog 485 ha)

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. PS2024-789 Beantwoording Statenvragen over Gelders Natuur Netwerk (stand van zaken) en 10^e Voortgangsrapportage natuur.

Strategie

In de grondstrategie die momenteel van toepassing is voor het GNN (in 2018 vastgesteld en in 2022 geactualiseerd door GS) staan de volgende uitgangspunten:

- Het beschikbaar krijgen van grond wordt voor het overgrote deel van de opgave via het vrijwillige spoor gerealiseerd zowel actief (zelf kopen) als faciliterend (inzet van een breed spectrum aan instrumenten: subsidieregelingen, ruilgrond, opdrachten, overeenkomsten, gebiedsprocessen);
- Alleen voor de opgave van het Programma Aanpak Stikstof kan het onteigeningsinstrumentarium worden toegepast en zijn/worden inpassingsplannen vastgesteld.¹⁸
- De voorkeur gaat uit om direct op de juiste plek grond beschikbaar te krijgen. De bestaande voorraad ruilgrond wordt ingezet voor realisatie van de opgave. Zo nodig wordt er extra ruilgrond gekocht;

¹⁶ Programmatische Aanpak Stikstof.

¹⁷ Basis hiervoor zijn de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) bestaande uit twee onderdelen: soorten en gebiedsbescherming. Alle EU-lidstaten wijzen beschermde gebieden aan voor specifieke (leefgebieden van) (vogel-)soorten. De onder beide richtlijnen aangewezen beschermde gebieden vormen het Natura 2000-netwerk. Gelderland kent vijftien N2000-gebieden. Er geldt een verslechteringsverbod vanuit de VHR voor bepaalde soorten en habitats.

¹⁸ PS hadden in 2014 bij de aanpassing van het toenmalige grondbeleid al ingestemd met het inzetten van het onteigeningsinstrument voor de PAS. Zij hebben de inpassingsplannen voor zes PAS-gebieden in 2018/2019 vastgesteld. Die zijn inmiddels gerealiseerd.

- De cultuurgronden die geschikt zijn om te verpachten worden verpacht via een openbare inschrijving. Jaarlijks stellen GS de voorwaarde voor pachtuitgifte vast;
- Grondbezit is een middel en geen doel op zich. Grondbezit is dus in beginsel tijdelijk. Gronden die niet inzetbaar zijn voor provinciale doelen worden openbaar en marktconform verkocht. In geval van natuurgronden vindt verkoop alleen plaats met bindende afspraken over inrichting, instandhouding en beheer.

Bossenstrategie (2021-2030)

In november 2020 is de landelijke bossenstrategie van Rijk en provincies vastgesteld. Ook Gelderland stemde in. In het uitvoeringsprogramma bomen en bos¹⁹ werkte de provincie Gelderland doelen en instrumenten uit.

Doelen

De doelen zijn 1) bestaand bos diverser en vitaler en 2) meer bomen. De concrete uitwerking in hectares geven we in tabel 13 weer.

Tabel 13: Uitwerking opgave bossenstrategie

Opgave	Herkomst opgave	Doelen	Concretisering doel in hectares (in 10 jaar)	Gerealiseerd t/m 2023
Bossenstrategie	Bestuurlijke afspraak met Rijk	Bestaand bos diverser & vitaler	<ul style="list-style-type: none"> • O. a. uitbreiding van 39% naar tenminste 49% natuurbos ten koste van productiebos = omvorming minimaal 9.000 ha bos. 	86 ha
		Meer bomen	<ul style="list-style-type: none"> • GNN: 1.200 bomen • Overig landelijk gebied: 50 hectare bos per jaar = 500 ha. In totaal: 1.700 ha (1 mln. bomen) ²⁰	123 ha binnen GNN en 90 ha buiten GNN

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. Bossenstrategie, uitvoeringsprogramma bomen en bos Gelderland en 10^e Voortgangsrapportage natuur.

Strategie

Uit het uitvoeringsprogramma bomen en bos komt veelal een stimulerende rol van de provincie naar voren en de instrumenten die hierin terugkomen zitten op het vrijwillige spoor. Het gaat daarbij veelal om financiële ondersteuning/subsidie.²¹ Ook komen gesprekken/afspraken met partners²² in het uitvoeringsprogramma terug. Voor de waarborging van wat gerealiseerd is met subsidie wordt gesproken over een juridisch en planologische instrument (kwalitatieve verplichting of gemeentelijk bestemmingsplan). Voor de realisatie van de bossenstrategie zijn geen dwingende grondinstrumenten

¹⁹ Dit is vastgesteld door GS en ontvingen PS voor overleg. Het betreft een uitwerking van de Koersnotitie bomen en bos uit april 2020 dat PS ook voor overleg ontvingen.

²⁰ De compensatie maakt onderdeel uit van de 1.700 hectare nieuw bos die de provincie wil realiseren. Voor boscompensatie heeft de provincie in het kader van het programma Natuur (zie later in deze paragraaf) middelen gevraagd en beschikt gekregen van het Rijk. Voor boscompensatie met nieuw bos buiten het GNN gaat het om 120 hectare.

²¹ In het uitvoeringsprogramma wordt bijvoorbeeld gesproken over het beschikbaar stellen van omvormingsubsidies voor de omvorming naar bos, de subsidie challenge groene icoonprojecten en IVN ondersteunen met als doel tiny forest aan te leggen.

²² Bijvoorbeeld prestatie-afspraken met waterschappen over het tegengaan van verdroging in en om bossen in het GNN, met terreinbeheerders over waar zij bos willen aanplanten en om ook met hen af te spreken half open bossen te realiseren, met regio's en waterschappen om te zoeken naar kansen om aanplanting te realiseren met andere maatschappelijke opgaven.

mogelijk gemaakt. In tabel 13 is op basis van gegevens van eind 2023 in beeld gebracht hoe ver de provincie is met het realiseren van de Bossenstrategie.

Gelderse maatregelen stikstof (2021-2025)

In november 2021 stelden PS de kaders vast voor de uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof (hierna: GMS) 2021-2025. Het doel van het GMS is de natuur sterker maken, wonen en werken vlot trekken en naar een structurele oplossing van 'wat kan niet' naar 'wat kan wel' (zie figuur 6). Het programma kent drie actielijnen en er is voor drie gebieden een gebiedsgerichte aanpak uitgewerkt.

Figuur 6: Schematische weergaven van het programma Gelderse Maatregelen Stikstof



Bron: Uitvoeringsagenda Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025, p. 6.

Het GMS is een heel breed programma waarbij bepaalde ambities en maatregelen meer gerelateerd zijn aan grond dan de andere. Sinds 2021 is het GMS verder uitgewerkt en aangepast. In tabel 14 geven we de concrete, actuele ambities in hectares weer.

Tabel 14: Concrete ambities in hectares GMS

Ambitie in hectares in 2030	Toelichting
Natuurinclusieve landbouw: 25.000 hectare in overgangsgebieden	Het gaat om ongeveer 17% van gronden binnen 5 km van N2000-gebieden. Samen met huidige 8% agrarische natuurbeheer staat dit voor 25% van het areaal van 5 km rondom N2000-gebieden. Dit sluit aan bij de doelen van de Kadernota Agrifood (zie §3.2.2).
Hydrologische maatregelen: 20.000 hectare op bestaande landbouwgrond	Bijvoorbeeld om water vast te houden, stuwen aan te passen, ondiep maken van greppels/sloten/ watergangen, verhogen waterpeil, compensatie natschade. Deze maatregelen hebben effect op landbouwgrond.
Extra natuur en landschap: 3.100 hectare nieuwe natuur	Regulier landbouwgrond omvormen naar natuur (1,35% van het totaal). Bijvoorbeeld bloemrijke graslanden (geen mest en bestrijdingsmiddelen), nieuw bos, brede natuurlijke oevers, poelen, houtwallen etc.

Bron: Provincie Gelderland (2024). Voortgangsrapportage Gelderse Maatregelen Stikstof 2021-2025.

In het GMS komen diverse maatregelen terug die raken aan grond. Daarbij gaat het bijvoorbeeld uitbreiding van natuur en natuurinclusieve landbouw in N2000-overgangszones, boscompensatie, aankoop van landbouwbedrijven en kalverhouderijen en verplaatsings- en beëindigingsregelingen. Zeer recent is de strategie aangescherpt en is er een nieuw juridisch-planologisch instrument ingezet. In april 2025 namen PS een

voorbereidingsbesluit om te zoneren²³. Dit betekent dat nieuwe activiteiten die stikstof uitstoten (waarvoor een natuurvergunning nodig is) de komende 1,5 jaar niet toegestaan zijn in stroken van maximaal 500 meter rondom stikstofgevoelige natuur in vier N2000-gebieden. Reden voor de wijziging is dat 'Gelderland op slot zit' en dat de provincie door een uitspraak van de Raad van State (december 2024) nog nauwelijks natuurvergunningen kan verlenen voor woningbouwprojecten, veilige wegen en (agrarische) ondernemers.

Programma natuur (2021 - 2030)

Ten slotte: het programma Natuur. Dit is een programma van Rijk en provincies dat zich richt op herstel van de N2000-gebieden, die gevoelig zijn voor stikstof. Het programma is aanvullend op het Natuurpact en kent een looptijd tot en met 2030. Aan het programma zijn specifieke uitkeringen van het Rijk voor provincies verbonden. Het programma is opgedeeld in twee fases. Voor de eerste fase van het programma Natuur ontving Gelderland in juli 2021 een beschikking € 162 miljoen. Vanuit die beschikking ging en is de provincie bezig met het realiseren van korte termijn maatregelen, die voor 31-12-2026 afgerond moeten zijn. Het gaan daarbij bijvoorbeeld om aanleg nieuwe natuur (300 ha verwerving en 150 ha inrichting), boscompensatie (120 ha buiten GNN) en het bevorderen natuurinclusieve landbouw in overgangsgebieden (3.600 ha). Daarnaast was er geld voor onder andere maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van natuurgebieden (incl. bosvitalisering) en hydrologische verbetering. Vanaf 2022 wordt het (actieve) grondinstrumentarium ingezet voor het programma Natuur.

Naast bovengenoemde huidige natuuropgaven kan er in de toekomst ook nog een natuuruitbreiding komen op grond van de Natuurherstelwet/-verordening. Ook bevatte het programma landelijk gebied een forse opgave voor natuur. Dit programma en het transitiefonds voor de financiering is geschrapt. Daarom hebben GS onder andere de gebiedsprocessen geprioriteerd. De inzet wordt nu meer gericht op de versnellingsaanpak stikstof en de wateropgaven (KRW, zie §3.2.3).

3.2.2 Opgave en strategie Landbouw

Opgave en ambities

Voor het thema Landbouw geldt dat er, behalve het uitvoering geven aan het NSP-GLB (Europese subsidies)²⁴, geen wettelijke taak ligt voor de provincie. Ook zijn er geen bestuurlijke afspraken die leidend zijn voor het beleid. Dit Gelderse beleid voor landbouw is vastgelegd in de kadernota Agrifood 2021-2030. PS stelden die in maart 2021 vast. De ambitie hierin is de ontwikkeling naar een natuurinclusieve kringlooplandbouw met een duurzaam verdienmodel.²⁵ Verder wordt aangegeven dat landbouw/de inzet van agrariërs ook van belang is voor andere belangrijke provinciale

²³ Ondertussen zijn het geen 'zones' meer, maar 'stroken' (ambtelijk hoor en wederhoor).

²⁴ De Europese Unie stelt geld voor de landbouw beschikbaar via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Hoe Nederland vanaf januari 2023 invulling geeft aan het nieuwe GLB, staat in het Nationaal Strategisch Plan (NSP). Subsidies van het GLB 2023-2027 worden landelijk en provinciaal opengesteld.

²⁵ Dit is het streefbeeld voor grondgebonden boeren (en daarmee het meest relevant voor dit onderzoek naar grondstrategie). Het streefbeeld voor niet-grondgebonden landbouwbedrijven is dat die zich steeds meer ontwikkelen tot hightech-bedrijven waar met minimaal grondstoffenverlies efficiënt voedsel wordt geproduceerd.

opgaven (bv. stikstof en verbeteren waterkwaliteit), waarmee de inzet vanuit Agrifood ook faciliterend is voor deze opgaven.

In de begroting worden drie doelen genoemd voor het thema Landbouw, te weten:

- economisch sterke, toekomstbestendige land- en tuinbouw;
- versterken van de innovatiekracht en duurzaamheid;
- versterken van een vitaal landelijk gebied en ondersteuning waar nodig van de transitie van de landbouw hierin.

In de periode 2022-2024 was een belangrijke actie bij het onderste doel het opstellen van het programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland (VLGG). De provincie ontving € 33 miljoen om het eerste maatregelenpakket uit te voeren. Het concept-programma werd juli 2024 naar PS gestuurd. In dat programma was - in lijn met een toezegging van GS - ook aandacht voor de inzet van grondinstrumentarium. Later dat jaar trok het kabinet het Nationale Programma Landelijk Gebied en Transitiefonds landelijk gebied in. De € 33 miljoen is nog niet besteed in 2024.

In maart 2024 lieten GS aan PS weten dat ze aanleiding zagen om de Kadernota Agrifood te actualiseren. De redenen hiervoor waren onder andere dat PS in 2023 aan GS vroegen om te bezien welke rol de provincie kan spelen in vraagstukken rondom de voedselzekerheid en dat PS juni 2023 via een amendement vaststelden dat 'de natuurinclusieve kringlooplandbouw niet de enige ontwikkelrichting is voor de landbouw'. Het beleidskader land- en tuinbouw is juli 2025 naar PS gestuurd. Dit is iets later dan gepland.

Strategie

In de Kadernota Agrifood schetsen GS vier thema's die "in samenhang de weg vormen naar een toekomstbestendige land- en tuinbouw". Die thema's zijn:

- richting geven: een lange termijn perspectief met gebiedsgerichte prioriteiten;
- kennis en innovatie: kennisuitwisseling, samenwerkingsverbanden, onderzoek en innovatie;
- mogelijk maken: zowel financieel als juridisch en
- belonen: verdienmodellen voor maatschappelijke diensten.

GS gaven aan dat duurzame landbouw de logische keuze moet worden omdat dit het beste toekomstperspectief geeft voor de boer. Dit betekent dat er gekozen werd voor 'de weg van verleiden en belonen' om tot een natuurinclusieve kringlooplandbouw te komen in Gelderland. Die strategie zal de basis vormen voor de instrumenten die ingezet worden om dit doel te bereiken, zo stelden GS.

De kadernota Agrifood kent ook een bijlage waarin GS dieper ingaan op de rol van grond. Hierin stellen zij dat het vergroten van de grondgebondenheid bijdraagt aan de ontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw en dat om deze ontwikkeling te realiseren herstructurering van landbouwgronden nodig is. Zij geven aan te verwachten dat zonder sturing op grond de schaalvergroting en intensivering toeneemt. GS geven over enkele instrumenten aan in hoeverre die hun inziens wel al dan niet behulpzaam zijn bij behalen van de doelen van de kadernota. Het instrument 'investeringsfonds kavelruil' wilden ze doorzetten; ze geven daarbij aan dat een actieve coördinerende rol bijdraagt

aan het succes daarvan. Ideeën waarvan GS denken dat die niet binnen afzienbare termijn een significante bijdrage leveren aan de doelen zijn:

- kleinschalige initiatieven van partijen die grond kopen en beschikbaar stellen voor natuurinclusieve landbouw (de initiatieven zijn te marginaal als percentage van de totale landbouwgrond);
- grond die aan het einde van een gebiedsproces voor de realisatie van natuurdoelen ‘vrij valt’ en te koop komt, inzetten voor het stimuleren van natuurinclusieve landbouw (gaat om beperkt aantal hectares die verspreid over procesgebied liggen);
- met landbouwgrond in bezit voor Natuur buiten de gebiedsprocessen agrarische bedrijven proberen te bewegen over te schakelen naar natuurinclusieve landbouw (kan enkel als het gaat om aaneengesloten hectares, waarmee het om enkel agrarisch bedrijf zou gaan).

Voor Landbouw staat er verder (nog) geen grondstrategie op papier. In de begroting 2025 werd wel gesproken over uitvoering van een grondstrategie. In het ambtelijk hoor en wederhoor kwam naar voren dat bovengenoemd programma Agrifood in meer of mindere mate gekwalificeerd wordt als een grondstrategie, maar het draagt niet deze naam en werd ook in interviews niet als zodanig naar voren gebracht. GS gaven langere tijd in Notubiz aan met een voorstel te komen over de inzet van grondinstrumenten voor land- en tuinbouwdoelen²⁶, maar dit voorstel is nooit naar PS gestuurd. Wel zijn PS in andere Statenstukken geïnformeerd over 'grond' en 'landbouw'.²⁷ GS beschouwen de toezegging daarmee als afgedaan.²⁸

PS stelden in 2025 het Tussendocument (PS2025-196) vastgesteld met daarin € 0,2 mln. voor kavelruil. In het Tussendocument wordt ook verwezen naar toezegging over grondstrategie. Over het Investeringskrediet strategische grondaankopen Kavelruil hebben PS in 2025 bij de Voorjaarsnota besloten om dit krediet vrij te laten vallen (dus niet meer voort te zetten) en anders in te zetten.

3.2.3 Opgave en ambities Water

Opgave en ambities

De ambitie van de provincie Gelderland is een duurzaam watersysteem, dat nu en in de toekomst voldoende en schoon water biedt en waarin de waterveiligheid geborgd is. Dit wordt samengevat als “schoon, voldoende en veilig water”. Daarnaast heeft de provincie aandacht voor klimaatadaptatie, waarbij het doel “een klimaatbestendig Gelderland” is.

²⁶ ‘Stand van zaken status’ bij toezegging 23T75 Nieuwe grondstrategie en toezegging 24T168 Grondbeleid (landbouwgrond). Genoemde toezeggingen werden gedaan in oktober 2023 respectievelijk 2024 naar aanleiding van mondelingen vragen van PS in oordeelsvormende vergaderingen. We hebben de status van de toezegging op diverse momenten in 2025 geraadpleegd, laatste keer op 11 september 2025.

²⁷ Daarbij gaat het om de Voorjaarsnota (mei 2025), de Tussenbalans (mei 2025) en het beleidskader land- en tuinbouw (juli 2025).

²⁸ Dit kwam naar voren in het ambtelijk hoor en wederhoor. In de Statenbrief over het beleidskader land- en tuinbouw (PS2025-673, 8 juli 2025) staat wel dat PS een separaat document ontvangen voor de toezegging over de nieuwe grondstrategie. De toezegging(en) stonden voor een langere tijd nog wel ‘open’ in Notubiz (laatste keer geraadpleegd op 12 september 2025), maar bij het ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat dit nog aangepast zal worden.

Water is een beleidsterrein waarbij de provincie diverse wettelijke taken en verplichtingen heeft. Zo moet de provincie een regionaal waterprogramma vaststellen ter uitvoering van Europese richtlijnen (zoals de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn overstromingsrisico's en de zwemwaterrichtlijn). PS Gelderland stelden in december 2021 het Regionaal Waterprogramma 2021-2027 'Water stuurt' vast. In het Gelderse regionale waterprogramma komen zes actielijnen terug: samenwerking met partners, hoogwaterveiligheid, waterkwaliteit, klimaatdoelen en waterdoelen voor natuur (bv. natte landnatuur en ecologische verbindingszones) en economie & recreatie. Diverse onderdelen die in dit regionale waterprogramma terug komen, betreffen wettelijke taken bijvoorbeeld hoogwaterbescherming, Kaderrichtlijn Water (KRW) en drinkwater. Klimaatadaptatie is geen wettelijke taak, wel is het één van de zeven hoofdambities uit de Omgevingsvisie (die zelfbindend is). De provincie staat daarnaast als overheid mede aan de lat voor het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie.

Het thema Water heeft een link met grond: schoon drinkwater moet worden beschermd in wingebieden en voor veilige en duurzame watersystemen is ruimte nodig. De doelen voor waterkwaliteit en -kwantiteit (waaronder de KRW-doelen en droogte) kennen overlap met de doelen van het thema Natuur. Dit geldt ook voor het thema natte landnatuur. Er worden daarom ook waterdoelen gerealiseerd binnen de ontwikkel- en herstelopgave voor natuur.

GS gaven aan dat de KRW in 2025 en verder de volle aandacht krijgt. De KRW gaat over grondwater, oppervlakte water en beschermde gebieden (zoals drinkwaterwinning/ grondwaterbeschermingsgebieden en N2000-gebieden). Eind 2027 moet voldaan worden aan de doelen die de KRW-richtlijn stelt. Hiermee hangt de opgave rondom beekdalen en integraal beekherstel (die terugkwam in het programma landelijk gebied) ook samen. Daar was eerder geld voor beschikbaar vanuit het NPLG, maar dat is gestopt. De opgave ligt er echter nog.

Strategie

GS hebben de zes bovengenoemde actielijnen in het regionaal waterprogramma uitgewerkt in thema's. Per thema is uitgelegd wat de provincie wil bereiken, welke rol zij daarin pakt, met wie ze samenwerkt en welke acties/maatregelen zij neemt.

Binnen het regionale waterprogramma komt, afhankelijk van het thema, een diversiteit aan rollen van de provincie naar voren: kaderstellend, regulerend, bevoegd gezag, toezichthoudend, vergunningverlenend, partner, stimulerend, agenderend, uitvoerend, ondersteunend, informierend, mogelijk makend. Als we kijken naar concrete instrumenten dan komt de Omgevingsverordening vaak naar voren. Dit wordt vooral veel gezien bij de thema's waar de provincie een wettelijke taak heeft. Bij klimaatadaptatie komt er meer een stimulerende insteek naar voren (alleen voor het thema regionale wateroverlast daarbinnen komt de kaderstellende en toezichthoudende rol van de provincie aan de orde).

Actieve grondinstrumenten worden in het regionaal waterprogramma genoemd bij natte landnatuur (grondverwerving, kavelruil, functieverandering) en duurzaam grondwaterbeheer (strategische grondvoorraad, kavelruil en - indien nodig -

doorzettingmacht: landinrichtingsinstrument). Bijvoorbeeld over de aanleg van (delen van) ecologische verbindingzones geven GS aan hierover afspraken met waterschappen te maken.

3.2.4 Sturing via eigendom

Sturing via eigendom heeft een belangrijke plek bij de ambitie Vitaal Platteland. Er is in totaal 412 hectare verworven in de periode 2022-2024 (zie tabel 15). Veruit het meeste hiervan (336 hectare) was voor het thema Natuur, met name (218 ha) voor de realisatie Natuurakkoord 2011-2027 oftewel het GNN. Bij de andere aankopen voor Natuur waren specifieke uitkeringen van het Rijk relevant. Bij het thema Landbouw waren de aankopen (47 ha) voor kavelruil²⁹ en de pilot 50 hectare natuurinclusieve landbouw buiten overgangsgebieden N2000.³⁰ Er waren geen separate aankopen vanuit/voor Water (via Natuur). De aankopen voor Vitaal Platteland waren vrijwillig. In 2022-2024 is er geen sprake geweest inzet van dwingend instrumentarium (onteigening of gedoogplicht).

Voor het beheer van grond is pacht een belangrijk instrument bij de ambitie Vitaal platteland: het gaat in totaal om iets meer dan 1.000 hectare per jaar. Dit gaat vooral om grond in bezit voor Natuur (maar het betreft agrarische grond). Voor een beperkt aantal terreinen die de provincie al ingericht heeft als nieuwe natuur en die zij nog niet verkocht heeft/die nog in haar eigendom zijn, besteedt de provincie het natuurbeheer uit totdat betreffende terreinen worden verkocht. Ten slotte spelen de instrumenten verhuur van jachtrechten en visrechten een rol bij het provinciale grondbezit (zie tabel 15 voor de concrete aantallen).

Voor de ambitie Vitaal Platteland is er in de periode 2022-2024 206 hectare grond verkocht. Veruit het meeste hiervan (169 ha) was voor realisatie van de afspraken uit het Natuurakkoord 2011-2027. Die opgave moet over twee jaar gerealiseerd zijn. Aangezien de provincie geen eindbeheerder van grond anders dan wegen en huisvesting wil zijn, moeten die gronden in een later stadium weer verkocht worden. Er is 25 hectare verkocht voor Landbouw, dat ging om kavelruil. In bijlage 2 is meer informatie te vinden over hoeveel er is gekocht en verkocht per jaar voor de diverse thema's en waarvoor die aan- en verkopen waren.

²⁹ Het gaat hier om het investeringskrediet kavelruil voor landbouwstructuurversterking. PS besloten in 2013 hier € 15 miljoen beschikbaar voor te stellen en besloten in 2020 om dit krediet voort te zetten. Het krediet loopt in 2025 af.

³⁰ PS stelden bij de begroting 2022 € 4 miljoen investeringskrediet beschikbaar voor de aankoop van 50 hectare grond voor natuurinclusieve landbouw buiten de N2000 overgangsgebieden. Deze pilot heeft een looptijd van vier jaar.

Tabel 15: Inzet aankoop, beheer, verkoop ambitie Vitaal platteland Gelderland 2022-2024

Categorie	2022-2024	Beleidssterreinen	Toelichting
Aankopen	412 ha in totaal.	Natuur en Landschap (336 ha waarvan 218 voor Natuurakkoord 2011-2027 en 118 voor programma Natuur), Landbouw (47 ha) en Stikstof (29 ha). Niet separaat voor Water (via Natuur).	<ul style="list-style-type: none"> Vrijwillige aankopen (markt-conform). Niet onteigend. Afname aangekochte hectares over jaren (groot deel GNN al gerealiseerd, daardoor minder budgetten): 2022 = 235 ha 2023 = 129 ha 2024 = 48 ha
Beheer			
Pacht	Afgelopen twee jaar iets meer dan 1.000 hectare per jaar (inkomsten totaal bijna € 1,5 miljoen).	Meeste voor Natuur (850/860 ha), gevolgd door Stikstof (210 ha) en Landbouw (7 ha).	<ul style="list-style-type: none"> Overgrote deel geliberaliseerde pacht (landbouwgrond). Categorie overige grond incl. ruilgrond komt iets meer voor dan natuurgrond. Deel daarvan is SKAL/biologisch. Verschil zit in mest. Zie §2.2.2.
Beheer-overeenkomst	Gaat om beperkt aantal terreinen al ingericht nog in bezit/niet verkocht.	Natuur	Vaak via onderhandse aanbesteding gegund aan lokale beheerder omdat het gaat om beheer tegen beperkte kostprijs.
Verhuur jachtrechten	29 contracten, ca. 2.000 ha ³¹ (iets meer dan € 50.000)	Natuur	<ul style="list-style-type: none"> Contracten met wildbeheereenheden Meeste contracten zes jaar.
Verhuur visrechten	2 wateren/contracten, 22 ha (bijna € 560).	Gaat om grond in bezit van Natuur en Mobiliteit.	<ul style="list-style-type: none"> Contracten met hengelsportverenigingen. Een contract looptijd van zes jaar en dat liep in 2024 af. Andere voor onbepaalde tijd.³²
Verkopen	206 ha in totaal.	Natuur (174 ha, grootste deel Natuurpact), Landbouw (25 ha, kavelruil) en Stikstof (8 ha).	Grote variatie over de jaren: 2022 = 125 ha 2023 = 33 ha 2024 = 48 ha

Bron: Overzicht Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. paragraf grondbeleid jaarverslagen Gelderland 2022-2024, jaarlijkse GS-brieven pacht, data ontvangen van de provincie en interview.

3.2.5 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Juridische en planologische instrumenten

Tabel 16 laat zien dat juridische en planologische instrumenten een belangrijke rol spelen bij met name Natuur en Water en iets minder bij Landbouw. Dat heeft onder

³¹ Exclusief circa twintig contracten met private personen. Het gaat om contracten welke de provincie met de aankoop over heeft genomen, omdat koop geen (jacht)huur verbreekt. Deze contracten kennen een symbolische huursom en worden niet gefactureerd. Wanneer deze contracten aflopen, voegt de provincie ze toe aan een overeenkomst met een wildbeheereenheid.

³² De toenmalige Dienst der Domeinen van het Rijk sloot dit contract af en de provincie kreeg het bij eigendomsoverdracht mee.

andere te maken met in hoeverre er wettelijke taken liggen voor de provincie. De provincie moet bij Natuur en Water namelijk regels stellen in de verordening en vergunningen behandelen. Ook spelen bij deze thema's overeenkomsten met partners een belangrijke rol in het behalen van de doelen.

Tabel 16: Inzet juridische en planologische instrumenten voor natuur-, landbouw- en waterdoelen

Instrument	Inzet 2022-2024 per thema
Omgevingsverordening	<ul style="list-style-type: none"> • Natuur: Diverse soorten natuurgebieden aangewezen (deels ook verplicht bv. bij Gelderse deel NNN) en regels voor die gebieden gesteld. Gaat om regels ter bescherming van het GNN, de Groene Ontwikkelzone³³, natte landnatuur, weidevogel- en ganzenrustgebieden. Ook zijn er regels over landschap opgenomen. Zeer recent (april 2025) namen PS een voorbereidingsbesluit om stikstofdepositie in vier N2000-gebieden te voorkomen en beperken (hierbij werd de bestaande situatie 'bevroren' en dat geeft de provincie tijd nieuwe regels te stellen). • Landbouw: Verbod op nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen. Beperkingen voor omgevingsplannen m.b.t. de nieuwvestiging en uitbreiding van glastuinbouw en voor de nieuwvestiging en uitbreiding van veehouderijen. Sinds 2025: Voorkeursvolgorde voor de aanleglocaties van zonne-energie. • Water: Omgevingswaarden vastgelegd voor de veiligheid van regionale waterkeringen en regionale water. Grondwaterbeschermingsgebieden³⁴ en beperkingen daarvoor vastgelegd. Instructieregels voor omgevingsplannen met het oog op de bescherming van kwaliteit van grondwater en klimaatadaptatie. Achter deze regels zit deels een wettelijke verplichting (bijvoorbeeld bij grondwater) en deels een ambitie (bijvoorbeeld bij klimaatadaptatie).
Vergunningverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Natuur: De provincie heeft vanuit haar wettelijke taken een rol bij diverse soorten vergunningen voor Natuur. In 2022-2024 ging het om: Wnb-gebiedsbescherming (608x), Wnb-soortenbescherming (892x) en ontheffing/maatwerkvoorschrift houtopstand (94x). • Landbouw: Niet van toepassing want geen wettelijke taak. Agrarisch ondernemers kunnen wel een provinciale vergunning nodig hebben die is gerelateerd aan natuur- en/of waterdoelen. • Water: De provincie is verantwoordelijk voor grondwateronttrekkingen voor openbare bodemenergiesystemen, openbare drinkwatervoorzieningen en voor industriële toepassing van meer dan 150.000 m3 per jaar. In 2022-2024 ging het om 74 vergunningen voor open bodemenergiesystemen, 3 vergunningen voor drinkwater en 11 vergunningen voor de industrie.
Wijzigingen ruimtelijk plan gemeente	Natuur: Het gemeentelijke omgevingsplan is in het uitvoeringsprogramma bomen en bos als optie genoemd om borging te regelen bij een subsidie gericht op landschapselementen.

³³ Gebieden rond het GNN en ecologische verbindingen tussen delen GNN.

³⁴ Meer specifiek heeft de provincie volgende soorten gebieden aangewezen: het waterwingebied, het grondwaterbeschermingsgebied, de koude-warmte-opslagvrije zone, de boringsvrije zone, het intrekgebied, het kwetsbaar drinkwaterreserveringsgebied en het minder kwetsbaar drinkwaterreserveringsgebied.

Ruimtelijke plan vaststellen	Water: In 2023 is inpassingsplan gebiedsontwikkeling veerhaven Ochten vastgesteld. Verder geen provinciale inpassingsplannen voor Vitaal platteland. In de periode 2018/'19 waren voor Natuur al inpassingsplannen vastgesteld voor PAS-maatregelen in zes N2000-gebieden (die zijn al gerealiseerd). NB. Water: De provincie heeft een rol bij de goedkeuring van projectbesluiten (over dijkversterkingen) van waterschappen, maar het is dan het waterschap dat het projectbesluit neemt en dat ook bevoegd gezag is als het gaat om beschikkingen over grond die nodig is voor de uitvoering van de dijkversterkingsprojecten.
Gedoogplicht	Niet toegepast. Wel maakten GS (in verband met de provinciale coördinatieprocedure) gedoogbesluiten van waterschappen bekend.
Kwalitatieve verplichting en kettingbeding	Natuur: De provincie past een kwalitatieve verplichting en kettingbeding toe bij de verkoop van ingerichte natuurgronden om te borgen dat het natuur blijft. Daarnaast is het vastleggen van een kwalitatieve verplichting ook een vereiste die de provincie stelt bij bepaalde subsidies, bv. inrichting grond voor het GNN en aanleg nieuw bos buiten GNN. Een kwalitatieve verplichting wordt ook genoemd in uitvoeringsprogramma bomen en bos als optie om borging te regelen bij een subsidie gericht op landschapselementen.
Overeenkomsten	<ul style="list-style-type: none"> Natuur: Bij Natuur spelen gebiedsprocessen een belangrijke rol. Bij gebiedsprocessen is er per fase een ander soort overeenkomst met de gebiedspartners (intentie, samenwerking, realisatie, beheer/exploitatie). In 2022 waren er 65 gebiedsprocessen en -projecten incl. die op provinciale grond/getrokken door provincie. Er zijn afspraken met onder andere terreinbeherende organisaties en waterschappen vastgelegd in overeenkomsten. Water: Samenwerkingsovereenkomsten 2022-2027 met drie waterschappen. Daarin zijn bepalingen opgenomen over grond (namelijk over regie/verantwoordelijkheid, overleg, taxatie en verrekening). De overeenkomsten kennen projectenlijsten met fiches over gezamenlijk dertien onderwerpen. Fiches die met name relevant zijn met betrekking tot grond gaan over: GMS en gebiedsprocessen, Kader Richtlijn Water/Ecologische verbindingzones, landbouw/agrarisch waterbeheer en vasthouden van water in natuurgebieden/overstromingsvlakten. De financiering van de overeenkomsten gebeurt door subsidieverlening (meer daarover onder 'financieel-economische instrumenten' later in deze paragraaf).
Landinrichting	Niet toegepast. Dit wordt wel als sluitstuk (alleen 'indien nodig') genoemd in het regionaal waterprogramma, op het onderdeel duurzaam grondwaterbeheer. ³⁵

Bron: *Overzicht Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. onder meer Omgevingsverordening, beleidskaders en interviews.*

Financieel-economische instrumenten

De provincie zet het subsidie-instrument in om de ambitie Vitaal Platteland (natuur-, landbouw- en waterdoelen) te realiseren. Via deze subsidies beïnvloedt de provincie het grondgebruik of de functie van grond op gronden waarvan een ander dan de provincie eigenaar is. In tabel 17 staat een overzicht van de verleende subsidies in de periode 2022-2024. Veel van deze subsidies waren er ten behoeve van doelen op het gebied van

³⁵ In het (in 2024 geactualiseerde) programma klimaat 2021-2030 staat bij het domein 'Landbouw en landgebruik' dat met een gebiedsgerichte aanpak de roep om landinrichting nieuwe stijl steeds sterker wordt.

Natuur (met name de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk). De provincie werkt aan de GNN-opgave via meerjarige programma-subsidies voor waterschappen, de Bosgroep en terreinbeherende organisaties (bv. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten) en het verstrekken van projectsubsidies aan gemeenten en particulieren (zoals agrariërs en landgoedeigenaren). Tabel 17 laat zien dat het bijvoorbeeld gaat om subsidie voor het verwerven, (erf)pachtvrij maken en veranderen van de functie van grond, het beheren van natuur³⁶ en het verplaatsen van landbouwbedrijven en veehouderijen. Uit het provinciale subsidiesysteem kon niet eenvoudig worden gehaald om hoeveel hectares het daarbij ging. Wat betreft natuurbeheer is dit wel bekend: in totaal wordt iets meer dan 90.000 hectare (68%) van de natuur in Gelderland beheerd met een provinciaal subsidiecontract. De overige 32% van de natuur wordt beheerd zonder subsidie.

Ten behoeve van landbouwdoelen waren er ook diverse subsidiemogelijkheden. Echter, een heel aantal daarvan waren niet gerelateerd aan grond en vielen zodoende buiten de focus van dit onderzoek. Behalve dat eigenaren van landbouwgrond gebruik konden maken van meerdere van de hierboven genoemde subsidies ten behoeve van natuurdoelen, konden zij subsidie aanvragen voor agroforestry. Dat ging om € 0,8 miljoen (55 projecten). Verder is voor Landbouw het agrarisch natuur- en landschapsbeheer³⁷ in opdracht van de provincie relevant. Dat loopt via subsidie aan een drietal agrarische collectieven. De subsidie geldt voor een periode van zes jaar. Het aantal hectares dat daaronder valt, heeft zich ontwikkeld van ongeveer 10.000 naar 15.000 hectare. Het ging voor 2022 en 2023 gezamenlijk om € 30,1 miljoen. In de periode 2022-2024 heeft de provincie zich georiënteerd op mogelijkheden voor langjarige afspraken over vergoeding voor beheer door boeren. Begin 2024 stopte het programma Boeren voor natuur voorlopig.³⁸ April 2025 stuurden GS een brief aan PS over de mogelijkheden van een landschapsfonds en alternatieven daarvoor. Hierin geeft ze aan met het Rijk in gesprek te zijn over een fondsconstructie voor Boeren voor Natuur. Voor waterdoelen is ten slotte een subsidieregeling verbonden aan de samenwerkingsovereenkomsten met waterschappen 2022-2027 relevant. In 2022 ging het om € 15,1 miljoen (= prov. middelen, middelen uit Natuurpact en SPUK) en € 4,1 miljoen in 2024. Hoeveel hier precies aan grond of grondgerelateerde activiteiten wordt besteed, is niet goed uit de (fiches bij de) samenwerkingsovereenkomst te halen.

³⁶ Via het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) verlenen provincies subsidie voor behoud en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden. Natuurbeheer is het uitvoeren van specifieke beheermaatregelen in een terrein waar de natuurfunctie voorop staat en wordt uitgegaan van natuurdoelen. Beheerders ontvangen subsidie voor het in stand houden van specifieke beheertypen. In het Natuurbeheerplan begrensd en beschrijft de provincie de gebieden waar beheerders subsidie kunnen krijgen.

³⁷ Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is onderdeel van het SNL. Agrarisch natuurbeheer is een concept waarbij agrarisch ondernemers maatregelen nemen op en rond hun bedrijf die gunstig zijn voor natuur en landschap. Beheer vindt plaats in door provincies aangewezen leefgebieden die kansen bieden voor specifieke doelsoorten. Die gebieden begrenst en beschrijft de provincie in het Natuurbeheerplan. Agrarische collectieven vragen de subsidie aan en organiseren het beheer.

³⁸ Belangrijkste reden hiervoor was dat financiering was voorzien uit een groot pakket van maatregelen om de stikstofemissies terug te dringen, de specifieke uitkering Natuur. De voorwaarden die het Rijk aan de SPUK-Natuur-gelden stelt, maakten een vergoeding voor Boeren voor natuur onmogelijk.

Tabel 17: Gebruik grondgerelateerde subsidies ambitie Vitaal platteland 2022-2024

Naam subsidie	Gebruik 2022-2024
Natuur incl. stikstof	
RSG 2.2 Biodiversiteit en landschap (onderdeel f 'functieverandering en inrichting')	€ 1.782.573,00 (3 projecten)
RSG 2.3 Grondverwerving t.b.v. GNN (RSG 2.3)	€ 8.178.616 (40 projecten)
RSG 2.4 Verplaatsing landbouwbedrijfsgebouwen t.b.v. GNN RSG 2.28 Stikstofreductie door verplaatsing veehouderij	€ 748.758 (2 projecten)
RSG 2.7 Inrichting van het GNN (RSG 2.7)	€ 18.489.121 (68 projecten)
RSG 2.8 Functieverandering t.b.v. GNN (RSG 2.8)	€ 1.577.008 (8 projecten)
RSG 2.15.6 Aanleg nieuw bos buiten GNN	€ 2.385.845,00 (6 projecten)
RSG 2.26 Stikstofreductie via aanpassing veehouderij	€ 580.000 (3 project) ³⁹
RSG 2.29 Gebiedsgerichte beëindiging veehouderijen	-
SNL: Beheersubsidie Natuur en Landschap	2022: 90.903 ha 2023: 91.331 ha
Landbouw	
RSG 2.18 Agroforestry	€ 812.778 (55 projecten).
Anlb: Agrarisch natuur en landschapsbeheer (Anlb)	2022: 10.147 ha (€ 11,9 mln) 2023: 15.402 ha (€ 18,2 mln.) ⁴⁰ 2024: circa 15.000 ha
Water	
RSG 3.2 Samenwerkingsovereenkomsten waterschappen 2022-2027	€ 15,1 mln (= prov. middelen, middelen uit Natuurpact en SPUK) in 2022 en € 4,1 mln. in 2024. <i>NB Heel breed qua onderwerp; veel meer dan alleen grond.</i>
Bijdrage aan realisatie Meanderende Maas	€ 1,65 mln.
Waterwijs boeren ⁴¹	€ 0,2 mln.

Bron: *Overzicht Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. RSG, informatie ontvangen van de subsidie-afdeling van provincie Gelderland, Gelderse jaarverslagen 2022-2024, 9^e en 10^e voortgangsrapportage natuur.*

De provincie werkt al meerdere jaren met een compensatiepool. Bij een kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen kan een initiatiefnemer hier - onder voorwaarden (vastgelegd in de Omgevingsverordening) - gebruik van maken. De initiatiefnemer

³⁹ De subsidie kan aangevraagd worden voor de aanpassing van een veehouderij in Gelderland naar een nieuw landbouwbedrijf of een nieuw bedrijf dat geen landbouwbedrijf is. Het is dan ook niet zeker of de functie van de grond veranderd (en daarmee of deze subsidie binnen onze focus valt).

⁴⁰ In Gelderland waren extra middelen beschikbaar gesteld, zodat meer agrariërs mee kunnen doen aan de regeling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

⁴¹ Binnen het project Waterwijs Boeren werken zo'n 75 agrariërs uit grondwaterbeschermingsgebieden aan het verminderen van nutriënten in het grondwater. Het doel: <50 mg nitraat per liter in het grondwater, een gezondere bodem en betere bedrijfsvoering. Waterwijs Boeren is een project vanuit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en wordt begeleid door LTO Noord, Vitens, waterschap Rijn en IJssel en provincie Gelderland. De relatie met grond is vooral verbetering van bodemomstandigheden en vermindering van nitraatuitspoeling op de eigen percelen.

betaalt dan een bedrag aan de provincie⁴² en doet daarmee de vereiste natuur- of boscompensatie financieel af. De provincie gebruikt dit geld om de voorfinanciering van de compensatiepools af te lossen. De provincie richt namelijk natuurgebieden als compensatiepool in en financiert dit voor. GS gaven maart 2025 aan dat er sinds 2016 4,78 hectare houtopstand en 0,28 hectare grasland uit de compensatiepool is ingezet.

Op dit moment kent de provincie alleen voor Water een verbonden partij met een link met grond.⁴³ Dit betreft publiek (drink)waterbedrijf Vitens. De provincie bezit 6,7% van de aandelen en had in 2023 een financieel belang van € 15,9 miljoen. Om haar drinkwaterwinning te beschermen, heeft Vitens gronden in bezit die ze ook beheert. Ook koopt en verkoopt Vitens grond als die nodig is voor het uitvoeren van haar taak. Daarnaast kent de provincie sinds 2021 het Perspectieffonds Gelderland dat zich richt op alle provinciale ambities dus ook Vitaal platteland. Waar haar investering in 2022-2024 een grondaankoop betrof, zat die echter meer op het gebied van Economie en Energie (zie §3.3.3). Ook de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken kan grondaankopen doen. Deze verbonden partij is relevant voor het programma Veluwe, dat ook wel tot de ambitie Vitaal platteland wordt geschaard. Wij gaan hier dieper op in bij de ambitie Economie, waar recreatie en toerisme onder valt (ook §3.3.3).

Communicatieve instrumenten

De provincie nam initiatief voor de campagne Waterwonderen. In de campagne werd aan mensen in grondwaterbeschermingsgebieden onder andere getoond wat zij zelf kunnen doen om het grondwater schoon te houden. De provincie werkte voor de campagne samen met Vitens, waterschappen en elf gemeenten waar het grondwaterbeschermingsgebied zich in een woonwijk, bedrijventerrein of sport/vakantiepark bevindt. De campagne bestond onder andere uit een website en podcast.

⁴² Dit is een prijs per vierkante meter voor de te compenseren oppervlakte (inclusief hectaretoeslag). In deze hectareprijs zijn alle gemiddelde kosten opgenomen die bij een natuur- en/of boscompensatie komen kijken zoals grondaankoop, inrichting en beheer, maar ook de bijkomende kosten zoals plankosten, notariskosten en kadasterkosten.

⁴³ Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard is formeel opgeheven in 2023, maar deed al geen grondaankopen meer.

3.3 Verdieping Economie

Bevindingen

- Binnen het thema Economie zijn er twee beleidsonderdelen/-doelen die met name een link met grond hebben, namelijk (een passend aanbod van) werklocaties en (sterk) vestigingsklimaat.
- Er is geen wettelijke taak voor de provincie voor economisch beleid. Het beleid heeft daarom een stimulerende insteek. Dit vertaalt zich naar de inzet van financieel-economische instrumenten, in het bijzonder ook externe fondsen en ontwikkelingsmaatschappijen. Voor met name werklocaties is ook regulering onderdeel van de strategie.
- In de periode 2022-2024 stuurde de provincie zeer beperkt via grondeigendom voor Economie. In 2023 is twee hectare gekocht voor projecten vallende onder het thema vestigingsklimaat en innovatie.
- Door de inzet van een mix van juridische, planologische en financieel-economische instrumenten ten behoeve van Economie beïnvloedt de provincie het grondgebruik. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de Omgevings-verordening, regionale programmeringsafspraken en subsidies. Ook zijn er een aantal externe fondsen en ontwikkel-/herstructureringsmaatschappijen die grond en gebouwen mogen kopen. Daarmee zet de provincie het sturen via eigendom op afstand van de eigen organisatie, maar investeert zij er wel financieel in.

3.3.1 Opgave en grondstrategie

Opgave en ambities

Regionale economie is een van de ambities uit de begroting. De ambities van de provincie Gelderland op strategisch niveau voor het beleidsterrein Economie zijn: 'Duurzaam, dynamisch en toegankelijk economisch vestigingsklimaat' en 'Een vitale en innovatie economie als basis voor onze brede welvaart, nu en later'.

De realisatie van de ambitie Regionale economie vindt plaats via de thema's: werklocaties, vestigingsklimaat & innovatie, recreatie & toerisme en onderwijs & arbeidsmarkt. Grond is relevant bij doelen met een ruimtelijke component. Dit speelt met name bij de doelen 'passend aanbod van werklocaties' en ook bij 'sterk vestigingsklimaat'⁴⁴, deels bij recreatie & toerisme en niet bij onderwijs & arbeidsmarkt. De concrete ambitie op het gebied van werklocaties voor de periode 2024 t/m 2030 is 45 hectare nieuwe bedrijventerreinen (en 10% vraag op bestaande bedrijventerreinen). Bij Economie gaat het om een autonome taak en ambities van de provincie zelf. Er zijn geen wettelijke taken. Wel is er een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en provincies over meer sturing op ruimte voor grootschalige bedrijvigheid.

⁴⁴ Het vestigingsklimaat wordt voor een deel bepaald door de ruimtelijke invulling van de provincie. In het rapport 'Ambities in balans brengen met structurele middelen' van Cebeon en Lysisas uit 2022 staat dat hier winst te boeken is en dat de effectiviteit van de provincie verder kan worden vergroot door in het ruimtelijke spoor economische afwegingen expliciet mee te wegen.

Strategie

Omdat er bij Economie geen sprake is van wettelijke taken zet de provincie in op het bij elkaar brengen van organisaties en hen te faciliteren, ‘verleiden’ en stimuleren. De provincie kan hen namelijk niet dwingen. Voor het thema Economie is de inzet van actieve grondinstrumenten niet gebruikelijk. Het nieuwe beleidskader (2024) is wel meer ingestoken vanuit dat economie ruimte - oftewel: grond - vraagt. Er wordt in dit beleidskader niet gesproken over de inzet van actieve grondinstrumenten. Er zijn hier (los van voor twee projecten op het gebied van vestigingsklimaat & innovatie) ook geen middelen voor beschikbaar gesteld.

In het economisch beleid komen echter wel andersoortige instrumenten terug van hoe de provincie wil sturen op het gebruik van ruimte. Zo wil de provincie een passend aanbod van werklocaties bewerkstelligen door regionale programma’s werklocaties te blijven opstellen (planologisch instrument) en via de Omgevingsverordening (een juridisch instrument) ervoor zorgen dat gemeenten zich daar aan houden. Dit is meer regulerend. Daarnaast komen er financieel-economische instrumenten aan de orde om ontwikkelingen te stimuleren. Daarbij gaat het naast subsidies om fondsen en ontwikkelings-/herstructureringsmaatschappijen. Die mogen ook financieren in de vorm van het verkrijgen van onroerende zaken zoals grond of gebouwen. Deze fondsen worden gevoed met provinciale middelen, maar het beheer ligt bij een externe organisatie. Belangrijke redenen om te kiezen voor een extern fonds zijn dat het daarvoor mogelijk is om financiering van andere partijen (gemeente, bancaire) aan te trekken en het risico van vennootschapsbelasting als de provincie zelf winstgevendende activiteiten ontplooid. De externe partij heeft de expertise en de onafhankelijkheid om de projecten (onder andere financieel, vanwege het revolverende karakter van het fonds) te beoordelen. Het voorkomt dat er politieke discussies over individuele investeringen ontstaan. De provincie stuurt wel via beheerovereenkomsten waar investeringsinstructies onderdeel van zijn.

3.3.2 Sturing via eigendom

In de periode 2022-2024 stuurde de provincie zeer beperkt via grondeigendom voor de ambitie Regionale Economie (zie tabel 18). In 2023 is twee hectare gekocht voor projecten behorende bij het thema vestigingsklimaat en innovatie.

Tabel 18: Samenvatting sturing via grondeigendom 2022-2024 bij Economie

Instrument	Inzet 2022-2024
Aankopen	3 aankopen van in totaal 2,6 hectare in 2023. Vrijwillige verwerving.
Beheer	Niet van toepassing (los van bovengenoemde 2 hectare).
Verkopen	Niet van toepassing, want (nog) geen gebruik grond reeds in bezit of aankopen.

Bron: *Overzicht Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. paragraf grondbeleid jaarverslagen Gelderland 2022-2024, Excel-bestand transacties ontvangen van de provincie en interview.*

De provincie had langere tijd geen grond in bezit voor haar ambities op het gebied van Regionale economie. Hier is verandering in gekomen in 2023. De provincie deed toen drie grondaankopen van in totaal 2,6 hectare voor twee projecten die momenteel vallen onder de ambitie Regionale economie (meer specifiek: thema ‘Vestigingsklimaat en Innovatie’ en prestatie ‘de papierindustrie in Eerbeek en Loenen blijvend aan Gelderland verbinden’). Het ging daarbij om minnelijke verwerving met volledige schadeloosstelling vooruitlopend op mogelijke onteigening. Het eerste project waarvoor de provincie grond kocht is Folding Boxboard Eerbeek (FBE). Dat was een aankoop in het kader van het provinciale inpassingsplan voor de nieuwe aanrijroute naar bedrijfslocatie Folding Boxboard Eerbeek BV.⁴⁵ Het tweede project waarvoor de provincie grond kocht in 2023 is het Logistiek Centrum Eerbeek (LCE). Het ging daarbij om grondaankoop voor de natuurcompensatie voor de realisatie van het LCE. GS besloten echter november 2023 het inpassingsplan LCE niet door te zetten. De reden daarvoor was het sluiten van papierfabriek Stora Enso waardoor de opslagbehoefte van de papier- en kartonindustrie in Eerbeek en Loenen onzeker was geworden. GS geven aan dat de aangekochte gronden mogelijk geschikt zijn voor natuurcompensatie ten behoeve van het project wegennet Eerbeek Loenen.

Het beheer van provinciale gronden voor Economie was in de periode 2022-2024 niet van toepassing. De provincie had in deze periode (uitzondering recent aangekochte twee hectare) namelijk geen grond in eigendom voor deze ambitie. Ook grondverkoop waarom daarom niet van toepassing.

3.3.3 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

De provincie stuurt bij Economie zeer beperkt zelf via grondeigendom. Wel zet zij verschillende soorten beleidsinstrumenten in die het grondgebruik sturen en beïnvloeden. Tabel 19 toont een overzicht.

⁴⁵ FBE is een industrieel bedrijf (papier- en kartonfabriek) in Eerbeek. Het inpassingsplan omvat het terrein van FBE en maakt een nieuwe weg mogelijk. Deze nieuwe weg gaat FBE gebruiken als nieuwe aan- en afrijroute. Doel van het inpassingsplan is om het bedrijf te behouden en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te borgen. In het inpassingsplan staan (bestemmings)regels voor het project FBE. Bv. welke gebieden precies zijn aangewezen voor de fabriek, groen, water, verkeer etc. en welke regels daarvoor gelden (bv. dat de inrichting en het gebruik van gronden met functie ‘groen’ moet plaatsvinden volgens het landschapsplan).

**Tabel 19: Inzet juridische, planologische en financieel-economische instrumenten
Economie 2022-2024**

Instrument	Inzet 2022-2024
Juridische en planologische instrumenten	
Ge- en verboden verordening	Eisen aan omgevingsplannen: bv. alleen uitbreiding/wijziging van bestaande of nieuwe werklocatie als dit past binnen regionale programma ⁴⁶ (thema werklocaties) en alleen nieuwvestiging/uitbreiding van een park met recreatiewoningen bij bedrijfsmatige exploitatie (thema recreatie en toerisme).
Programmeringsafspraken	Zeven regionale programma's werklocaties. Afspraken over o.a. de bestaande voorraad aan bedrijventerreinen, het in evenwicht houden van vraag en aanbod en randvoorwaarden waaronder nieuwe initiatieven kunnen worden ontwikkeld.
Ruimtelijk plannen	Inpassingsplan Folding Boxboard Eerbeek en omgeving (thema vestigingsklimaat & innovatie) vastgesteld.
Anterieure overeenkomsten	Afgesloten voor project Folding Boxboard Eerbeek en omgeving.
Vergunningverlening	Voor een economische ontwikkeling kan een omgevingsvergunning nodig zijn (geen aantal beschikbaar). Ook geldt voor industrie dat voor grondwateronttrekkingen van meer dan 150.000 m2 een vergunning nodig is (11 vergunningen in 2022-2023).
Financieel-economische instrumenten	
Subsidies	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidie voor de realisatie van fysieke maatregelen op bestaande bedrijventerreinen (€ 4,7 mln. voor 17 projecten). • Subsidie voor onrendabele top Arnhems Buiten (zie hieronder): € 3 mln. • Subsidies voor aanleg verbindingsweg Dierensweg Brummen (€ 43.824) en realisatie actief beveiligde overwegen Brummen (€ 317.922) gefinancierd vanuit middelen vestigingsklimaat en innovatie, omdat het onderdeel is van het programma Eerbeek-Loenen.
Verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (sinds 2018): 4 leningen aan eigenaren en 7 aankopen van (delen van) vakantieparken, grootste deel werkkapitaal van € 7,9 mln. staat uit. • Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland* (2019): voor revitalisering, herstructurering, intensivering of transformatie leegstaande gebouwen en werklocaties; in periode 2022 t/m 2024 vijf projectfinancieringen waarvan drie gerelateerd aan werklocaties.⁴⁷ • Perspectieffonds Gelderland* (sinds 2022): omvangrijke investeringen voor grote maatschappelijke opgaven/transities; aankoop Arnhems buiten (16 ha) met projectontwikkelaar, revolverende inzet van € 12,75 mln. vanuit PFG.

* Formeel is het moederfonds van deze fondsen: Topfonds Gelderland, verbonden partij van de provincie.

Bron: Overzicht Rekenkamer Oost-Nederland op basis van o.a. verordening, inpassingsplan, Gelderse jaarverslagen 2022-2024, Staten- en GS-brieven, interview.

⁴⁶ Uitzondering: Als een ontwikkeling niet past binnen het regionaal programma werklocaties, kan een omgevingsplan vooruitlopend op de eerstvolgende actualisatie van het programma die ontwikkeling toch toelaten als gemeentebesturen in de regio in de gelegenheid zijn gesteld een zienswijze daarover naar voren te brengen en GS met deze ontwikkeling instemmen.

⁴⁷ Het ging in 2022 om het meefinancieren van de aankoop van het (entree)gebouw B42 op Arnhems Buiten; in 2023 om de voorfinanciering van de herhuisvesting van een bedrijf (nodig voor de gebiedstransformatie van 't Veen in Hattem) en een aanvullende deelfinanciering in NYMA Nijmegen waarbij verouderd vastgoed is doorontwikkeld tot een makersplaats. De andere twee projecten waren gerelateerd aan Wonen (zie §3.5.3). De OHG ondersteunde sinds de start van het fonds t/m 2024 ook 57 projecten, maar dit valt buiten de afbakening van ons onderzoek (geen directe link met grond).

De provincie maakt in zeven regionale programma's werklocaties afspraken met gemeenten over bijvoorbeeld welk deel van de vraag op bestaande bedrijventerreinen een plek kan krijgen en voor welk deel nieuwe werklocaties nodig zijn. Deze regionale afspraken zijn juridisch geborgd via de Omgevingsverordening (zie tabel 19). Ook is in de verordening een regel opgenomen over nieuwvestiging/uitbreiding van recreatieparken (relevant voor thema recreatie & toerisme). Het vaststellen van een inpassingsplan op het gebied van Economie deden PS één keer in de periode 2022-2024: voor Folding Boxboard Eerbeek. Voor dit project stelden PS ook middelen beschikbaar.⁴⁸ GS sloten een anterieure overeenkomst voor dit project en verleenden vergunningen. Dat laatste deden GS ook voor andere economische ontwikkelingen en industrie.

De provincie verstrekte € 4,7 miljoen subsidie voor het toekomstbestendiger maken van bedrijventerreinen. Die subsidie was bedoeld om fysieke maatregelen te realiseren. Afhankelijk van om wat voor fysieke maatregelen het gaat, kan het gebruik van grond daarbij veranderen.⁴⁹ Verder verstrekte de provincie € 3 miljoen subsidie ten behoeve van de onrendabele top bij de aankoop van Arnhems Buiten door het Perspectieffonds Gelderland (zie hieronder). Behalve met subsidies werkt de provincie voor Economie met meerdere fondsen en ontwikkelingsmaatschappijen⁵⁰ (zie tabel 20). Die mogen onroerende zaken zoals gronden en gebouwen verkrijgen. De Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken deed tot begin 2025 elf investeringen op zes vakantieparken. Het betrof vier leningen waarmee eigenaren een uitbreidingsplan realiseren of kavels of een heel park hebben aangekocht teneinde (verdere) uitpolding⁵¹ tegen te gaan. En zeven aankopen van (delen van) vakantieparken, waarbij het de bedoeling is dat deze parken weer volledig toeristisch-recreatief geëxploiteerd gaan worden. De aankopen worden uiteindelijk weer overgedragen aan een recreatie-ondernemer of gemeente. Daarnaast is er sinds 2021 het Perspectieffonds Gelderland. Die kocht in 2022 samen met projectontwikkelaar City Developer-S het Den Brink-deel van Arnhems Buiten. Dat is een beschermd rijksmonument van ongeveer zestien hectare. Met de aankoop gaat een revolverende inzet van € 12,75 miljoen gemoeid. Ook investeerde Perspectieffonds in 2024 in Noviotech Campus. Daarbij gaat het om de ontwikkeling van een nieuw centraal gebouw met bedrijfsruimtes en een centrale functie voor de campus; de bouw is onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling. De Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland bestaat sinds 2019. In 2022-2024 is er vanuit de OHG financiering verstrekt aan drie projecten die te maken hebben met werklocaties. Het ging hier bijvoorbeeld om (mee/voor-)financiering van de aankoop van een gebouw en de herhuisvesting van een bedrijf.

⁴⁸ PS stelden op meerdere momenten middelen beschikbaar voor bredere programma Eerbeek-Loenen 2030. Voor de realisatie van de projecten FBE en Logistiek Centrum Eerbeek deden zij dit bij de begroting 2023. Het ging om € 13,5 miljoen. Hiervan konden (ook) grondaankopen gedaan worden.

⁴⁹ Bij maatregelen m.b.t. klimaatadaptatie, biodiversiteit en de aanleg van buitenruimte die aanzet tot sport en bewegen kan het gebruik van grond veranderen. Bij maatregelen gericht op elektriciteitsopslag of het vergroten van de weerbaarheid tegen criminaliteit is dit niet het geval. De functie van de grond verandert niet met de subsidie (het blijft een bedrijventerrein).

⁵⁰ De meeste zijn (iets) breder dan alleen Economie.

⁵¹ Het opdelen van een recreatieterrein in kavels, waarbij de opgedeelde kavels afzonderlijk worden verkocht.

Tabel 20: Fondsen en ontwikkelingsmaatschappijen

	Rol provincie	Doel
Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (samen met 11 Veluwe gemeenten, 2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk belang: 50% aandelen. • Financieel belang: € 8 mln. (gestort). 	Vitaliseren, herstructureren of transformeren van vakantieparken om daarmee de toeristisch-recreatieve structuur in de regio te versterken.
Perspectieffonds Gelderland (100% dochterfonds Topfonds Gelderland, 2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk belang: 4% gewone aandelen en 1% prioriteitsaandelen van 'moeder' Topfonds • Beschikbaar gesteld: € 200 mln. revolverend en € 10 mln. subsidie. 	Door het financieren van een meerjarige businesscase een bijdrage leveren aan grote maatschappelijke vraagstukken/transities.
Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland (100% dochterfonds Topfonds, 2021)	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk belang: 4% gewone aandelen en 1% prioriteitsaandelen van 'moeder' Topfonds • Beschikbaar gesteld: € 18,5 mln. revolverend. 	Maatwerk leveren bij het revitaliseren, transformeren en herstructureren van werklocaties en beeldbepalende locaties met (dreigend) leegstaand vastgoed.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. jaarverslag 2024 en diverse Statenbrieven.

3.4 Verdieping Verkeer & vervoer

Bevindingen

- Bij Mobiliteit spelen wettelijke taken en provinciale belangen. De provincie (2024) ambieert dat alle regio's 'vlot en veilig' bereikbaar zijn, wat van relevant is voor de brede welvaart waaronder leefbaarheid, wonen en economie. Dit is een verandering ten opzichte van 2020 toen de focus werd gelegd op de stedelijke netwerken.
- Grond speelt voor de provincie met name een rol bij wegenprojecten (incl. fietspaden) en ook bij een project rondom goederenvervoer (de inmiddels gestopte Railterminal Gelderland). De provincie prioriteert voor het eigen wegennet welke wegen uitgebreid of verbeterd moeten worden.
- Realisatie van infrastructuurprojecten kent een vaste werkwijze. Er wordt voor een project een ruimtelijk plan vastgesteld en financiële middelen beschikbaar gesteld, waarmee (ook) grond kan worden gekocht. In 2022-2024 ging het om 31 hectare voor meer dan twintig projecten. De provincie verkoopt overtollige grond. In 2022-2024 ging het om 83 hectare grond die de provincie aankoopt om infrastructuur aan te leggen, blijft (in tegenstelling tot bij andere ambities) in haar bezit. Een deel van het grondbezit voor wegenprojecten wordt verpacht. Dat ging jaarlijks om tussen de 80 en 90 hectare. Ook kwam het in de periode 2022-2024 meerdere malen voor dat de provincie zakelijke rechten (bv. recht van opstal) vestigde op grond in bezit voor Verkeer & Vervoer.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- Door de inzet van planologische, juridische en financieel-economische instrumenten ten behoeve van Mobiliteit beïnvloedt de provincie het gebruik van grond. Zo verbiedt de Omgevingsverordening dat bepaalde activiteiten op of naast wegen plaatsvinden zonder melding en vergunning (juridisch) en zijn er drie inpassingsplannen voor infrastructurele projecten vastgesteld (planologisch). Naast realisatie van eigen projecten, draagt de provincie bij (financieel-economisch) aan infrastructurele projecten van gemeenten of het Rijk.

3.4.1 Opgave en strategie

Opgave en ambities

Eén van de ambities uit de Gelderse begroting is Verkeer & Vervoer. Dit is een beleidsterrein waar wettelijke taken én provinciaal belang speelt. De provinciale, wettelijke taken zijn er in de aanleg, het beheer en onderhoud van wegen en in de concessieverlening van spoor en bus. Bereikbaarheid is van belang voor de provincie, omdat het nodig is voor leefbaarheid, wonen, economie en werken en bedrijvigheid, voorzieningen, sociale contacten, ofwel brede welvaart.⁵² Bereikbaarheid is ook een van de ambities uit de Gelderse omgevingsvisie. In het in 2024 vastgestelde beleidskader 'Gelderland vlot en veilig bereikbaar' noemt de provincie ervoor te willen zorgen dat alle regio's goed bereikbaar zijn. Dit is een verandering ten opzichte van het beleidskader 2020 toen de focus werd gelegd op de stedelijke netwerken. De gestelde strategische doelen zijn:

1. goede en zekere bereikbaarheid voor leefbaarheid en brede welvaart;
2. verkeersveiligheid - een dalende lijn in het aantal verkeersslachtoffers en
3. goederenvervoer - slimmer en schoner verplaatsen van goederen en versterken van de (inter)nationale transportverbindingen.

In het bijbehorende programma komen diverse opgaven⁵³ terug (met per opgave meerdere projecten en activiteiten).

Grond speelt daarbij de grootste rol bij de opgaven wat betreft provinciale wegen inclusief fietspaden en infrastructurele projecten. De provincie prioriteert voor het eigen wegennet inclusief fietspaden welke wegen uitgebreid of verbeterd moeten worden. Bij infrastructurele projecten kan het ook gaan om infrastructuur van anderen waar de provincie aan bijdraagt, omdat realisatie van het project van groot belang is met het oog op de provinciale doelen. Het Rijk maakt daar bijvoorbeeld jaarlijks afspraken met (onder meer) de provincies over in de zogenoemde BO-Mirt. Oppakken van deze opgaven moet bijdragen aan een betere bereikbaarheid en verkeersveiligheid. In de

⁵² In het voorgaande beleidskader bereikbaarheid uit 2020 werd gesproken over bereikbaarheid als voorwaarde om te kunnen wonen, voor het vestigen van bedrijven, de energietransitie en andere ambities uit onze omgevingsvisie zoals biodiversiteit, circulaire economie en klimaatadaptatie.

⁵³ Opgaven die GS noemen zijn: Ov en overstappunten; stimuleren lopen en fietsen; provinciale wegen en fietspaden; gedragsaanpak slim en schoon; laadmogelijkheden; veren; (grottere) infrastructurele projecten; klimaatadaptatie en circulair, schone lucht en geluid; luchtvaart, verkeersveiligheid en logistiek.

periode 2022-2024 was er een project op het gebied van goederenvervoer waar grond relevant bij was. Dit is de inmiddels gestopte Railterminal Gelderland.

Tabel 21: Opgave, doelen en herkomst

Opgaven	Doelen	Herkomst opgave
<ul style="list-style-type: none"> Provinciale wegen incl. fietspaden + (grotere) infrastructuurprojecten 	Doelen die terugkomen voor concrete plannen zijn bv. doorstroming en verkeersveiligheid.	Ambitie + voor aantal projecten bestuurlijke afspraken met Rijk (BO-Mirt)
<ul style="list-style-type: none"> Fiets (stimuleren) 	In 2030 35% verplaatsingen fiets/toename van het aandeel verplaatsingen lopend en per fiets & sterker hoofdfietsnet	Ambitie
<ul style="list-style-type: none"> Goederenvervoer: Railterminal Gelderland 	Mogelijkheden Betuweroute benutten en goederenvervoer via dit spoor mogelijk maken.	Ambitie (+ bestuurlijke afspraken)

Strategie

De provincie is voor Mobiliteit al langer bekend met de inzet van actieve grondinstrumenten. GS geven aan dat er voor deze opgave haast sprake is van 'regulier werk'. De strategie die hierbij gehanteerd wordt, is ook al langer hetzelfde. Deze staat niet in een overkoepelende beleidsnota omschreven, maar wordt duidelijk uit de vastgestelde ruimtelijke plannen voor de realisatie van infrastructuurprojecten, de paragraaf grondbeleid en interviews. Na de vaststelling van het ruimtelijk plan (voorheen: inpassingsplan PS, sinds 2024: projectbesluit GS) wordt de benodigde grond aangekocht. Dit gebeurt via minnelijke verwerving of afwikkeling van een onteigeningsvonnis. Vervolgens wordt de grond beheerd en de infrastructuur gerealiseerd. Na afloop van het projecten worden eventuele overtollige percelen grond weer verkocht. Grond die de provincie aankoopt om infrastructuur op aan te leggen, komt blijvend in eigendom van de provincie. Dit is een uitzondering, voor andere ambities geldt dat het grondbezit van de provincie tijdelijk is en grond wordt verkocht zodra het doel is gerealiseerd en geborgd. De wettelijke taak om provinciale wegen in stand te houden is de reden dat grond onder provinciale wegen blijvend eigendom van de provincie wordt. De (boek)waarde van deze grond wordt op nul gezet.

Naast realisatie van projecten door de provincie zelf, wordt cofinanciering ingezet voor infrastructuurprojecten die worden uitgevoerd door Rijk respectievelijk gemeenten. Het kan daarbij gaan om wegen- respectievelijk fietsprojecten. En in een enkel geval om een project gelinkt aan openbaar vervoer, meer specifiek de niet actief beveiligde overwegen. De werkwijze is daarmee meer indirect: het is een andere overheid die eventueel benodigde grondaankopen voor het project moet doen. Bij de subsidie aan gemeenten voor fietsprojecten koos de provincie ervoor dat dat de eventuele kosten voor grondaankopen niet subsidiabel zijn.

3.4.2 Sturing via eigendom

De provincie stuurde voor de ambitie Verkeer & Vervoer via grondeigendom in 2022-2024. Zo kocht zij hiervoor grond (31 hectare), verpachtte zij grond in bezit ten behoeve van deze ambitie (jaarlijks tussen de 80 en 90 hectare), vestigde zij hier zakelijke rechten op en verkocht zij grond (83 hectare). Zie tabel 22 voor meer informatie.

Tabel 22: Inzet aankopen, beheer en verkopen Mobiliteit (Infrastructuur) 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024	Toelichting
Aankopen	In totaal 98 aankopen voor 31 ha.	<ul style="list-style-type: none"> Grondaankopen door minnelijke verwerving (volledige schadeloosstelling). Geen onteigening. PS stemden wel in met een aantal verzoeken bij de Kroon tot het aanwijzen van (gedeeltes van) onroerende zaken ter onteigening.⁵⁴ Ging om (los van enkele aankopen voor mobiliteit algemeen) om grondaankopen voor meer dan twintig projecten.⁵⁵
Beheer	Pacht: Tussen de 80 en 90 ha jaarlijks (totaal inkomsten € 67.470). Zakelijke rechten: Aantal keer.	<ul style="list-style-type: none"> Recht van opstal: Aantal keer t.b.v. gemeenten ter verbetering/continuering/instandhouding infrastructuur. Ook vestiging zakelijke rechten op grondbezit voor ambitie Mobiliteit t.b.v. andere doelen, bv. erfdienstbaarheid windmolen en recht van opstal t.b.v. Liander (energie-infrastructureur), het Rijk (uitbreiding/verbetering van de landelijke dekking van het C2000-netwerk) en waterschappen.
Verkopen	In totaal 44 verkopen (en 4x eigendomsoverdracht ⁵⁶), in totaal 83 ha.	<ul style="list-style-type: none"> Tegen marktwaarde verkocht. Percelen (bv. overhoeken) en objecten over na aanleg van werk en ruil.⁵⁷ Verkopen van grondbezit voor zeven infrastructurele projecten⁵⁸ (los van enkele algemene verkopen).

Bron: Samenvattende tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van interview, paragraaf grondbeleid in jaarverslagen en data over grondtransacties ontvangen van de provincie.

⁵⁴ Dit betrof: PS2022-41 Bestemmingsplan Buitengebied N324 Onteigeningsverzoekbesluit aan de Kroon, PS2022-43 Inpassingsplan vrijliggend fietspad N832 Well-Garmeren Onteigeningsverzoekbesluit aan de Kroon en PS2022-966 Onteigeningsverzoekbesluit t.b.v. de uitvoering van het bestemmingsplan Wilpsedijk-N790. Een dergelijk PS-besluit was nodig voor de start van de administratieve onteigeningsprocedure; de provincie blijft tijdens deze procedure in gesprek met de grondeigenaren over minnelijke aankoop. Een dergelijk PS-besluit hoeft dus niet te betekenen dat er onteigend gaat worden. Overigens is deze procedure gewijzigd met de Omgevingswet. Tegenwoordig nemen PS een besluit over onteigening (voorheen was dat de Kroon).

⁵⁵ Het ging om: Railterminal Gelderland, N309 Epe (aansluiting VMI), N316 Ontbrekende schakel, N318 Varsseveld (N18)-Winterswijk (N319), N322 Gameren-Rossum, N324 Nijmegen-Grave (provinciegrens), N327 Geldermalsen Perenrotonde, N330, N332 Lochem-Holten, N345 De Kar, N345 Rondweg De Hoven, N348 Dieren (A348)-Zutphen (N314), N781 Campusroute Beter bereikbaar Wageningen, N786/N788 Arnhem-Woeste Hoeve/Beekbergen, N790/N791 Gietelo-Steenkamer (Wilp), N811 Lobith-Barberich, N812 Babberich (N336)-Beek (N335), N825 Lochem-Burculo Nettelhorsterweg, N831 Velddriel-Alemse Stoep, N832 Well (N831) - Garmeren (N322), N840, N841 Berg en dal-Groesbeek.

⁵⁶ Dit betrof eigendomsoverdracht tussen overheden (gemeente en provincie). Dit gebeurt na afloop van een infrastructureel project. In feite is het een soort aan- en verkoop (ruil) waarbij grondbezit van de ene naar de andere overheid over gaat, als de infrastructurele situatie daarom vraagt. Bv. als een gemeentelijk stoplicht op een provinciaal stukje weg terecht is gekomen.

⁵⁷ Voor ruim 36 ha ging het om ruil waarbij de provincie een stuk grond koopt wat nodig is voor het werk en waarbij zij dan ruilgrond verkoopt. En om ruil met of verkopen aan overheden waarbij infrastructuur bij de juiste beheerder in eigendom komt.

⁵⁸ Deze projecten waren: N315 Doetinchem-Ruurlo (N319), N316 ontbrekende schakel, N348 Traverse Dieren, N348 Dieren (A348)-Zutphen (N314), N825 Lochem Borculo Nettelhorsterweg, N831 Velddriel-Alemse stoep, Railterminal Gelderland.

3.4.3 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Naast het actief verwerven van grond voor infrastructuurprojecten, zet de provincie ook diverse soorten instrumenten in waarmee het grondgebruik of de functie van de grond beïnvloed wordt (zie tabel 23). Zo heeft de provincie in de Omgevingsverordening (een juridisch instrument) een gebied aangewezen rondom wegen waar beperkingen gelden: bepaalde activiteiten mogen daar niet plaatsvinden zonder melding of vergunning. Een belangrijk onderdeel van infrastructurele projecten is het vaststellen van ruimtelijke plannen op basis waarvan verworven kan worden. In de periode 2022-2024 stelden PS drie inpassingsplannen vast (een planologisch instrument). Hiermee wordt de bestemming van betrokken gronden bindend bepaald. We zijn in ons onderzoek geen evaluaties van inpassingsplannen tegengekomen. De provincie bepaalt (na/met overleg) zelf welke mobiliteitsprojecten ze oppakt en maakt voor de gekozen projecten nadere afspraken met bijvoorbeeld gemeenten. Rijk en provincies maken ook gezamenlijk afspraken over mobiliteitsprojecten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om afspraken over cofinanciering. Behalve dat de provincie bijdroeg aan Rijksprojecten, verstrekke ze ook subsidie aan gemeenten voor bijvoorbeeld projecten op het gebied van fiets (financieel-economische instrumenten). In de subsidievoorwaarden staat dat de eventueel benodigde aankopen van grond niet voor subsidie in aanmerking komen.

Tabel 23: *Inzet juridische, planologische en financieel-economische instrumenten Verkeer & vervoer 2022-2024*

Instrument	Gebruik 2022-2024
Juridische en planologische instrumenten	
Verordening	Op en rond provinciale wegen beperkingengebied aangewezen waarvoor regels gelden. ⁵⁹ Instructieregel voor omgevingsplannen dat die geen regels mogen bevatten die het beperkingengebied belemmeringen.
Ruimtelijk plan	Drie inpassingsplannen voor wegen vastgesteld: N315 Doetinchem-Ruurlo, landbouwpasseerhavens N328 en N825 Nettelhorsterweg (en verwerving op basis van eerder vastgestelde inpassingsplannen).
Vergunning-verlening	Omgevingsvergunning nodig voor allerlei zaken die in/op/onder provinciale weg plaatsvinden bv. voor uitrit maken/veranderen/verwijderen, roerende zaken (bv. fietsenrek) plaatsen, kabels of leidingen aanleggen/verwijderen/verleggen.
Financieel-economische instrumenten	
Subsidies	<ul style="list-style-type: none"> De provincie kende in de periode 2022-2024 diverse subsidieregelingen voor fiets voor gemeenten. Gezamenlijk ging het om € 23,8 miljoen. Bij de regelingen voor grootschalige maatregelen hoofdfietsnet en kruisingen & oversteken zijn de kosten van evt. benodigde aankopen van grond niet subsidiabel. Enkele subsidies voor niet actief beveiligde overwegen.
Financiële bijdrage Rijksprojecten	Bijvoorbeeld begroting 2023: € 10 mln. voor verbreding en mobiliteits-aanpak MIRT A2 Deil-Vught. Eerder is al besloten tot deelname aan andere landelijke projecten. Bijvoorbeeld de A1/A28 Knooppunt Hoevelaken (€ 7,25 mln. gereserveerd), de A50-Nijmegen-Eindhoven (€ 17 mln. voor gereserveerd) en de aanpak aansluiting A1-A30 (€ 10,5 mln. voor gereserveerd).

Bron: *Samenvattende tabel Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. interview, Notubiz (Omgevingsverordening, inpassingsplannen, beleidskader en programma mobiliteit), Regels subsidieverlening Gelderland 2023.*

⁵⁹ Onlangs zijn de regels aangepast en is er ook een beperkingengebied zorgplicht provinciale weg vastgelegd.

3.5 Verdieping Wonen

Bevindingen

- De provincie Gelderland kent een woningbouwopgave. Haar ambitie voor 2020-2025 is om de bouw van circa 45.000 woningen te versnellen. In 2023 sloten Rijk, provincie en gemeenten woondeals waarin is afgesproken om tot en met 2030 104.000 nieuwe woningen in Gelderland te bouwen. Beoogd resultaat voor 2025-2027 is het versnellen van de bouw van 5.000 woningen.
- In 2020 besloot de provincie om een actievere rol ten behoeve van de woningbouwopgave in te nemen (Actieplan Wonen 2020-2025). Haar strategie bestond vooral uit faciliterende en stimulerende instrumenten (subsidie, capaciteit en expertise). Dit vanuit het idee dat de provincie de verantwoordelijkheid van gemeenten, regio's, corporaties of andere partijen niet wilde overnemen of hen aansturen, maar hen wilde ondersteunen.
- De inzet van actieve grondinstrumenten zoals grondaankoop was oorspronkelijk geen onderdeel van de strategie, maar is dat wel geworden. Het faciliteren van actief grondbeleid is onderdeel van het Actieplan Wonen 2025-2027.
- De provincie zet een mix van juridische, planologische en financieel-economische en communicatieve instrumenten in ten behoeve van de woningbouwopgave, waarmee (logischerwijs) de functie van grond beïnvloed wordt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de Omgevingsverordening, regionale programmeringsafspraken, een subsidie en een - onderdeel van een - verbonden partij.

3.5.1 Opgave en strategie

Opgave en ambities

Een van de zeven ambities uit de Omgevingsvisie Gelderland (2018) is 'woon- en leefomgeving'. In de ambitie hierbij komt terug "Gelderland heeft een aanbod aan woningtypen en woonmilieus passend bij de diversiteit aan woningvraag; voor ieder een passende, duurzame woning. We benutten de bestaande bebouwde omgeving optimaal [...]". De provincie beschikte in de periode 2022-2024 niet over door PS vastgesteld actueel woonbeleid op strategisch niveau. PS stelden evenwel begin 2025 het beleidskader wonen vast. Hierin staat de ambitie dat er in Gelderland voor alle inwoners voldoende, betaalbare en toekomstbestendige woningen op een geschikte locatie zijn.

In 2020 stelden PS het Actieplan Wonen 2020-2025 'sneller, flexibeler en betaalbaarder' vast. Het beoogde resultaat van het actieplan was om in vijf jaar de bouw van circa 45.000 woningen te versnellen. In 2023 zijn zes Gelderse woondeals ondertekend. Hierin maakten het Rijk, de provincie en gemeenten bestuurlijke afspraken over de bouw van 104.000 woningen in Gelderland tot en met 2030 (waarvan 2/3 betaalbaar). Eind 2024 werd het Gelderse Actieplan Wonen vernieuwd en is de looptijd verlengd. In het

actieplan 2025-2027 is versnelling het hoofddoel. Een van de beoogde resultaten is het versnellen van de bouw van 5.000 woningen. GS geven aan dat het daarbij vooral gaat om het ondersteunen van de afspraken uit de zes Gelderse woondeals. In de periode januari 2022 t/m april 2025 zijn 31.900 woningen in Gelderland gerealiseerd. Voor de periode tot en met 2030 zijn er 'harde' woningbouwplannen voor nog eens 41.350 woningen en 'zachte' plannen voor 85.500 woningen.⁶⁰ Dit is gezamenlijk ruim meer dan de 130% plancapaciteit die in de woondeals is afgesproken.

Strategie

Afspraken met gemeenten in regioverband zijn al langere tijd een onderdeel van de strategie van provincie Gelderland op het gebied van wonen. Hierin werden samen doelen gesteld op het gebied van voldoende en kwalitatief goede woningen. In 2020 achtte de provincie een actievere rol noodzakelijk om de grote woningbouwopgave te versnellen. Daarom kwam zij met een plan met daarin vijftien acties. Uit de middelen behorende bij die acties - voornamelijk capaciteit, expertise en subsidies⁶¹ - komt een faciliterende en stimulerende rol van de provincie naar voren. De provincie koos hiervoor omdat zij niet de verantwoordelijkheid van gemeenten, regio's, corporaties of andere partijen wilde overnemen of hen aansturen, maar hen wilde ondersteunen als zij daar behoefte aan hebben en op vrijwillige basis. Gedurende de looptijd van het actieplan is de rol van de provincie op het gebied van wonen in beweging gekomen als gevolg van de koers van het Rijk⁶² waarbij de rol verandert van 'faciliteren' en 'stimuleren' naar meer 'regisseren' en mogelijk ook 'reguleren'.⁶³

De inzet van actieve grondinstrumenten (zoals grondaankopen door de provincie zelf) was oorspronkelijk geen onderdeel van het Actieplan Wonen 2020-2025. Eén van de concrete veranderingen die de provincie gedurende de looptijd van het Actieplan doorvoerde, is dat grondaankopen door de provincie - in stappen - onderdeel van de strategie is geworden om de woningbouwopgave te versnellen (zie figuur 7). Een eerste stap hierin zetten GS in 2022, naar aanleiding van een motie van PS, met een pilot 'wonen en grond'. Met deze pilot wilden GS onderzoeken of het verwerven en inzetten van grond door de provincie een effectief instrument zou kunnen zijn voor de versnelling van de woningbouwopgave. Doel van de pilot was om hier praktische ervaring op te doen. Het Actieplan Wonen had op het moment van de pilot geen middelen om zelf actief gronden te verwerven. Daarom werd provinciaal grondbezit van andere ambities in de pilot betrokken. GS gaven daarbij aan dat ze de keuze of en welke

⁶⁰ VROM datawonen, programma woningbouw - provinciale verdieping Gelderland (onderdeel beschikbaarheid).

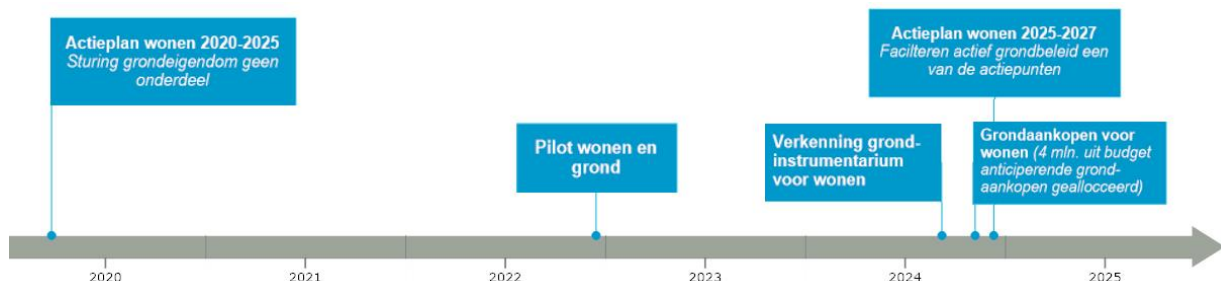
⁶¹ De vijftien acties met daarbij de middelen waren: 1. 50 bouwprojecten versnellen (capaciteit en expertise), 2. Zachte plannen omzetten in harde plannen in Foodvalley (proces faciliteren), 3. Procedures versimpelen zoals stikstofvergunningverlening (expertise), 4. Van leegstand naar wonen met Steengoed Benutten (expertise en subsidie), 6. Ondersteunen bij herprogrammering (expertise), 6. BouwAcademie oprichten (capaciteit en expertise), 7. Conceptbouw ondersteunen (expertise), 8. Subsidieregeling betaalbare woningen instellen (subsidie), 9. Samenwerking voor middenhuur stimuleren (proces faciliteren), 10. Doorstroomregeling sociale huur (capaciteit, expertise en subsidie), 11. Verkenning KoopGarantfonds oprichten (onderzoek), 12. Starterslening meefinancieren (blokkering in reserve liquiditeitsbuffer), 12. Handboek en projectsubsidie flexwonen (expertise en subsidie) en 15. Flexibele woonbouwlocaties benoemen (capaciteit).

⁶² De nieuwe, meer coördinerende rol komt voort uit veranderd nationaal beleid. De miniaster van VROM ziet een gebrek aan regie als een belangrijke oorzaak voor de woningnood. Met het nieuwe beleid zou de provincie meer regie voeren, meer afspraken maken en actiever toezicht houden. De nieuwe rol is nog niet verankerd. Daarvoor is er het Wetsvoorstel Versterking Regie op Volkshuisvesting. In het ambtelijke interview is aangegeven dat inmiddels onzeker is of die wet er komt en in welke vorm.

⁶³ Hierbij is aangegeven dat om de nieuwe rol (regisseren) goed in te vullen, het nodig is om te blijven faciliteren en stimuleren, vooral gemeenten. Dat is nodig omdat gemeenten meestal zaken laten liggen vanwege onmacht (niet de kennis, middelen en mensen hebben) om de woningbouwopgave invulling te geven.

rol de provincie uiteindelijk in kan nemen kunnen bepalen aan de hand van de uitkomsten van de pilot, maar dat die ook mede afhankelijk is van de hoeveelheid geld die PS beschikbaar zouden stellen.

Figuur 7: Ontwikkeling plek sturing via grondeigendom in strategie provincie Gelderland voor woningbouwopgave



Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. PS2020-195, PS2022-979, PS2024-926, PS2024-1033.*

In november 2024 lieten GS aan PS weten dat ze het instrument (grond)aankopen gingen inzetten om de woningbouw te versnellen. Voor doelen rondom Wonen was nog niet eerder grond gekocht. Een diversiteit aan redenen maakten dat GS de stap nu wel wilden zetten. Bijvoorbeeld:

- de grotere rol die de provincie in de twee jaar daarvoor zijn gaan vervullen in het woonbeleid⁶⁴;
- de waarneming dat gemeenten regelmatig moeite hebben om expertise, financiën of risico's te management die horen bij aankopen voor grote woningbouwlocaties;
- de onverminderd groot blijvende maatschappelijke urgentie om meer woningen te bouwen en daarmee de woningnood te verminderen;
- PS die april 2024 via een motie vroegen om te kijken naar de inzet van grondinstrumentarium om de woningbouwdoelen te bereiken.

Naar dit laatste, de inzet van grondinstrumentarium voor Wonen, lieten GS een verkenning uitvoeren. GS noemen dat een van de conclusies daaruit was dat aankoop door overheden stevig kan bijdragen aan versnelling en vergroting van de woningbouwproductie, omdat eigendom van overheden binnen een gebiedsontwikkeling meer grip en meer sturingsmogelijkheden geeft. GS oriënteerden zich op een aantal opties hoe de hulp aan gemeenten met grondaankopen vorm te geven. Zij stelden dat de meest snelle en laagdrempelige optie, met de meeste mogelijkheden voor sturing en de minste risico's, aan- en verkoop van gronden en eventuele opstallen door de provincie zelf was. Betreffend instrument is daarbij wel pas als laatste optie aan de orde, zo stelden GS, want ze gaan eerst na of inzet van andere instrumenten (zoals kennis, kunde, capaciteit of subsidie) voldoende soelaas kan bieden. GS noemen dat de provincie alleen grond gaat aan- en verkopen en die niet bouw- en woonrijp zal maken of zelf zal gaan bouwen. De reden daarvoor is dat GS dat primair de taak van de gemeente vinden en bovendien zou de provincie dan vennootschaps-belastingplichtig worden. Om op korte termijn te kunnen starten met het instrument kozen GS voor allocatie van financiële middelen (€ 4

⁶⁴ Ook in een ambtelijk interview werd de verschuiving van faciliterende grondinstrumenten naar (ook) actieve grondinstrumenten gerelateerd aan de veranderende rol van de provincie.

miljoen) uit het budget anticiperende aankopen. Dit gebeurde mede naar aanleiding van eerdergenoemde motie⁶⁵. GS geven aan dat het kan zijn dat ze voor grondaankopen bij Wonen gaan afwijken van een van de voorwaarden van het budget anticiperende aankopen⁶⁶ en noemen welke voorwaarden bij aankopen voor woningbouw ze gaan hanteren in aanvulling op de bestaande voorwaarden voor het budget anticiperende aankopen.⁶⁷

In december 2024 stuurden GS ter consultatie een Statenbrief naar PS met (onder andere) het geactualiseerde Actieplan Wonen 2025-2027. Het faciliteren van actief grondbeleid is één van de nieuwe acties hierin. Aangegeven werd dat voor de zomer van 2025, in het kader van de Tussenbalans, een aanvullend voorstel bij PS neergelegd zou worden voor uitbreiding van het budget hiervoor. De Tussenbalans is juli 2025 door PS vastgesteld en hierbij is het budget voor anticiperende grondaankopen van € 20 miljoen opgehoogd naar € 80 miljoen. Het budget is niet exclusief voor Wonen beschikbaar. De andere middelen die naar voren kwamen in het actieplan 2020-2025 (voornamelijk capaciteit, expertise en subsidie) komen ook in het geactualiseerde actieplan aan de orde.

3.5.2 Sturing via eigendom

In de onderzoeksperiode 2022 t/m 2024 heeft de provincie voor Wonen niet gestuurd via grondeigendom (zie tabel 24). Uit de oriëntatie in het kader van de pilot 'wonen en grond' in 2022 kwamen wel enkele locaties (2 à 3) die interessant waren voor woningbouw en de provincie is hierover ook in overleg gegaan met gemeenten, maar dit heeft in de periode t/m 2024 (nog) niet geleid tot inzet van eigen grond. Voor twee locaties zijn momenteel wel nog/weer gesprekken gaande met betreffende gemeenten.

Tabel 24: Samenvattende tabel sturing via eigendom beleidsterrein Wonen 2022-2024

Instrument	Gebruik periode 2022-2024
Grond reeds in bezit andere opgaven	Oriëntatie in pilot eind 2022, heeft (nog) niet geleid tot inzet eigen grond.
Aankopen	Geen aankopen in periode 2022-2024 (financieel mogelijk sinds eind 2024); in 2025 eerste aankoop verwacht.
Beheer	Niet van toepassing, want (nog) geen grond in bezit voor thema.
Verkopen	Niet van toepassing, want (nog) geen gebruik grond reeds in bezit of aankopen.

Bron: Samenvattende tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van interview, provinciale documenten (bv. Statenbrief PS2024-926 Grondaankopen voor wonen) en data ontvangen van provincie.

⁶⁵ Derde onderdeel uit 24M33: derde onderdeel: de huidige kaders met betrekking tot de mogelijkheden van een grondbank moeten worden aangepast om dit breder toe te passen en aantrekkelijker te maken.

⁶⁶ Namelijk dat er wel binnen de gebouwde kom aangekocht kan worden.

⁶⁷ Deze voorwaarden zijn: slechts voor grote projecten die op provinciaal niveau van belang zijn (streven naar minstens 250 woningen), alleen bij gemeenten die zelf provinciale betrokkenheid via actief grondbeleid wensen (de grondfaciliteit wordt dus nooit zonder instemming van de betreffende gemeente ingezet), alleen bij gemeenten voor wie steun noodzakelijk (bijvoorbeeld vanwege financiële noodzaak), alleen woningbouwprojecten waarbij ook de bouw van een substantieel aantal betaalbare woningen en sociale huurwoningen gerealiseerd gaat worden (minimaal wettelijke norm).

Financiële middelen voor grondaankopen voor wonen kwamen, zoals hierboven aangegeven, november 2024 beschikbaar (allocatie van € 4 miljoen uit budget anticiperende aankopen voor één woningbouwproject). Er zijn in de periode 2022-2024 dan ook geen grondaankopen voor de woningbouwopgave gedaan. Dit betekent dat het beheer en verkopen van gronden in deze periode ook niet speelde.

Ambtelijk werd aangegeven dat toen bekend werd dat de provincie het instrument grondaankopen bij Wonen zou inzetten, diverse gemeenten zich bij de provincie meldden met interesse. Op dit moment (voorjaar 2025) werkt de provincie voor Wonen ook aan een concrete locatie voor woningbouw. De provincie verwacht dus dat het instrument grondaankopen dit jaar wel voor Wonen ingezet gaat worden. Daarmee komen het beheer van grond - en naar verloop van tijd grondverkoop - ook in beeld.

3.5.3 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Zoals hierboven benoemd kwam voor Wonen het sturen via eigendom nog niet voor in de periode 2022-2024. Echter, de provincie zette in deze periode wel diverse andersoortige instrumenten in waarmee de functie van de grond - deels meer direct en deels indirect - beïnvloed werd.⁶⁸ Tabel 25 laat zien dat het daarbij ging om een mix van juridische, planologische, financieel-economische en communicatieve instrumenten.

Tabel 25: *Inzet juridische, planologische, financieel-economische en communicatieve instrumenten Wonen 2022-2024*

Instrumenten	Ingezet 2022-2024?
Juridische en planologische instrumenten	
Ge- of verboden in de verordening	Eisen voor omgevingsplannen: nieuwe woningen alleen toegelaten als het past binnen regionale woonafspraken ⁶⁹ en permanente bewoning van recreatiewoningen niet toegelaten. ⁷⁰
Programmeringsafspraken	Per regio afspraken tussen GS en gemeentebesturen over onder andere het aantal te realiseren woningen (sinds 2023 zes woondeals waarbij ook het Rijk betrokken is).
Vergunningverlening	Vergunningen en/of ontheffingen kunnen nodig zijn bij bouw van of werkzaamheden aan woningen (t.b.v. van natuurdoelen, bv. soortenbescherming).
Financieel-economische instrumenten	
Subsidie	Steengoed Benutten - Realisatie: subsidie o.a. voor integrale gebiedsgerichte aanpak binnen bebouwde kom. ⁷¹ In totaal € 12,8 miljoen voor 34 projecten.

⁶⁸ Niet in alle gevallen is er sprake van een verandering van de functie van grond naar woningbouw, de provincie stimuleert en ondersteunt bijvoorbeeld ook optoppen en woningsplitsen. De grond kent daarbij al de functie grond. Er komen wel meer woningen bij, waardoor het bijdraagt aan het provinciale doel.

⁶⁹ Uitzondering: Als een ontwikkeling niet past binnen de regionale woonafspraken, kan een omgevingsplan vooruitlopend op de eerste volgende actualisatie van de regionale woonafspraken die ontwikkeling toch toelaten als: de gemeentebesturen in de regio in de gelegenheid zijn gesteld een zienswijze daarover naar voren te brengen en GS met de ontwikkeling instemmen.

⁷⁰ Hier mag van worden afgeweken i.h.k.v. transformatie van een bestaand park met recreatiewoningen naar een andere functie.

⁷¹ Hierbij gaat het om het herontwikkelen of transformeren van een of meerdere gebouwen of gronden in combinatie met de aanpak van de openbare ruimte.

Garantstelling	Was beoogd, maar ging niet door. Betrof twee pilots om ervaring op te doen met erfpacht, waarbij de provincie garant zou staan voor een stichting voor een lening voor grondaankoop. De stichting stopte echter met het product en daarmee stopten de pilots ook.
Verbonden partij	Ontwikkelings- en herstructureringsmaatschappij Gelderland (100% dochter van Topfonds Gelderland): voor revitalisering, herstructurering, intensivering of transformatie leegstaande gebouwen en werklocaties; in 2022 t/m 2024 vijf projectfinancieringen waarvan twee gerelateerd aan Wonen. ⁷²
Communicatieve instrumenten (indirecte link met grond)	
Kennis en expertise	Op diverse manieren, bv. met een provinciaal versnellingssteam, het beschikbaar stellen van externe expertise, het laten opstellen van handreikingen/-boeken en leren mogelijk maken via trainingen, masterclasses, kennisbijeenkomsten, webinars, traineeship/startersprogramma RO.

De concrete woningbouwaantallen per regio zijn vastgelegd in regionale woonafspraken (tegenwoordig: woondeals⁷³). Deze regionale woonafspraken zijn juridisch geborgd in de Omgevingsverordening. Ook de vergunningverlenende rol van de provincie speelt bij Wonen (zie tabel 25). De Omgevingsverordening in combinatie met de woonafspraken en vergunningverlening zijn voorbeelden van instrumenten waarmee de provincie het grondgebruik direct beïnvloedt; dat bepaalt namelijk of er en waar er nieuwe woningen mogen/kunnen komen. Een veel indirectere link met grond is er bij de inzet van kennis en expertise (een communicatief instrument): hiermee ondersteunt de provincie onder andere gemeenten, die vervolgens een verandering in grondgebruik of -functie (woningbouw) realiseren.

72

Eén van de subsidieregelingen voor Wonen was gerelateerd aan grond, namelijk 'SteenGoed Benutten - Steengoed Realiseren'. Die is onder andere voor integrale gebiedsgerichte aanpak binnen bebouwde kom. Het ging in totaal om € 12,8 miljoen in 2022-2024. Een ander financieel-economisch instrument dat de provincie beoogde in te zetten was een garantstelling. Dit betrof de inzet van het instrument 'KoopSmarter', wat een uitwerking van het Woonfonds Gelderland was (PS-besluit 2022). Hierbij zouden de provincie en gemeenten garant staan voor een lening van de BNG door de stichting KoopSmarter en die stichting zou met de lening een erfpachtconstructie opzetten waarmee de prijs voor de koper daalt (want die koopt alleen de woning en niet de grond daaronder). De provincie wilde een pilot doen met twee projecten in twee gemeenten om zo ervaring op te doen met erfpacht (wat een grondinstrument is). Betreffende stichting besloot echter om het instrument KoopSmarter toch niet op de markt te brengen. De provincie heeft zich daarna nog wel georiënteerd, maar heeft verder niets meer gedaan met erfpachtconstructies voor Wonen. Ten slotte waren twee projecten waar de Ontwikkelings- en herstructureringsmaatschappij Gelderland ('dochter' van verbonden partij Topfonds Gelderland) in de periode 2022-2024 financieel in investeerde gerelateerd aan wonen. Daarmee werd de bouw van dertig tijdelijke

⁷² Overige drie waren gerelateerd aan bedrijventerreinen (zie §3.3.3). OHG ondersteunt ook met ontwikkelkracht, maar dat valt buiten de focus van ons onderzoek (geen directe link grond).

⁷³ De naam van de programmeringsafspraken verandert van tijd tot tijd; in de verordening is daarom de term 'regionale afspraken wonen' opgenomen. De actuele beleidsterm is 'woondeals'.

woningen mogelijk gemaakt bij de doorontwikkeling van een vakantiepark en de realisatie van achttien zorgappartementen bij de transformatie van een landgoed.

3.6 Verdieping Energie

Bevindingen

- Streven van de provincie is om in 2050 klimaatneutraal te zijn, met als tussendoel 55% broeikasgasreductie in 2030. Deze ambitie is oorspronkelijk in 2018 gesteld, maar is gerelateerd aan het Klimaatakkoord (2019) en de uitwerking daarvan in de RES (2021) en de Klimaatwet (2019). De provincie heeft hier het klimaatplan 2021-2030 voor ontwikkeld. De provincie heeft enkele wettelijke taken op het gebied van hernieuwbare energie.
- Sinds een paar jaar heeft de provincie meer aandacht voor de toekomstbestendigheid van de energie-infrastructuur. Dit is geen wettelijke taak, wel was er sprake van een verzoek van netbeheerders, een IPO-advies en afspraken met het Rijk over een grote rol (regie) voor de provincie.
- Voor de ambitie Energie stuurde de provincie in de periode 2022-2024 niet via eigendom van grond. GS noemden eind 2024 ‘aanbesteding bij grondaankoop’ als mogelijk instrument voor netinpassing.
- Door de inzet van een mix van juridische, planologische en financieel-economische instrumenten ten behoeve van Energie beïnvloedt de provincie het grondgebruik. Dit gebeurt deels direct: zo bepaalt de Omgevingsverordening in combinatie met de RES’sen waar wind- en zonne-energie de ruimte krijgt, stelde de provincie twee inpassingsplannen voor windparken vast en heeft zij een rol bij de vergunningverlening. Daarnaast stimuleerde de provincie wind- en zonne-energie via financieel-economische instrumenten (subsidieregelingen en het Innovatie- en Energiefonds Gelderland), maar die waren beperkt grondgerelateerd. Daarnaast is de provincie als aandeelhouder financieel betrokken bij netwerkbedrijf Alliander.

3.6.1 Opgave en strategie

Energietransitie

Opgave en ambities

Energietransitie is één van de ambities uit de Omgevingsvisie die PS in 2018 vaststelden. Het streven is een versnelde energietransitie, gericht op forse vergroting van het aandeel duurzame energie en passend bij de Gelderse kwaliteiten. In deze Omgevingsvisie, het beleidskader klimaat en het programma klimaat 2021-2030⁷⁴ is als ambitie opgenomen dat Gelderland in 20250 klimaatneutraal is. Als tussendoel is gesteld om in 2030 een broeikasgasreductie van 55% te realiseren in Gelderland. In het

⁷⁴ Dit zijn de termen die gebruikt worden vanaf 2024. In 2020 heette het beleidskader klimaat nog het programma klimaat en het programma klimaat nog het klimaatplan. Wij hanteren in deze paragraaf de huidige naam.

programma klimaat is voor vijf domeinen (gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie en bedrijven, landgebouw en landgebruik, en elektriciteit) aangegeven op welke emissies men maximaal mag zitten om de beoogde broeikasgasreductie te halen.

Bovenstaande is een ambitie van de provincie. Echter, er zijn ook bestuurlijke afspraken van toepassing waar een aantal verplichtingen uit voortkomen. Die staan in het Klimaatakkoord (geborgd in de Klimaatwet) en zijn later uitgewerkt in de Regionale Energie Strategie (landelijk minimaal 35 TWh grootschalige opwek via zon en wind). Deze komen uit 2019 respectievelijk 2021. De provincie heeft bij Energie een aantal wettelijke taken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het scheppen van ruimtelijke kaders en een rol als bevoegd gezag voor windparken van 5-100 MW.

Strategie

De provincie werkte in haar programma klimaat 2021-2030 voor de eerdergenoemde vijf domeinen uit welke maatregelen zij neemt om de doelen te bereiken. Een link met grond ligt er vooral bij de domeinen 'landbouw en landgebruik' en 'electriciteit duurzame opwek'. Hierbij gaat het namelijk om klimaatregelen die ruimte kosten (oftewel: op grond 'landen'). Aan landbouw en landgebruik (waarbij het bijvoorbeeld gaat om de instrumenten natuurinclusieve kringlooplandbouw en uitbreiding van bosareaal) besteedden we in §3.2 van dit rapport al aandacht. Daarom laten we dat hier buiten beschouwing en leggen we de focus op het domein elektriciteit (duurzame opwekking) en daarbij specifiek op zonne- en windenergie omdat dat volgens de provincie (op dit moment) de belangrijkste hernieuwbare bronnen zijn. Uitbreiding hiervan is een belangrijk onderdeel in haar strategie om de klimaatdoelen te bereiken. Gezien de focus van dit onderzoek, kijken wij alleen naar wind en zon op land.

Met Regionale Energie Strategieën (RES'sen) wordt bepaald waar de grootschalige opwek van wind- en zonne-energie het beste kan plaatsvinden. De provincie is partner en medebesluitnemer van de zes Gelderse RES'sen. Uit het programma klimaat komt een stimulerende en faciliterende rol van de provincie bij wind- en zonne-energie naar voren.⁷⁵ Op onderdelen komt er in het programma klimaat een meer regulerende rol naar voren via de inzet van juridisch-planologische instrumenten zoals de Omgevingsverordening, vergunningverlening en ruimtelijke plannen.⁷⁶ Met deze strategie en instrumenten beïnvloedt de provincie het gebruik van grond van (voornamelijk) anderen. Die grond heeft een functie en mede door de inzet van de provincie kan die grond juist wel/niet van functie veranderen en een zonne- of windpark worden. De inzet van sturing via eigendom (bv. zelf gronden verwerven) om de gestelde doelen te bereiken komt niet aan bod in het programma klimaat. Uit een interview kwam naar voren dat de afweging van de inzet van grondinstrumenten geen onderwerp is dat erg

⁷⁵ Zo geven GS dat de provincie gemeenten gaat adviseren bij de afhandeling van ruimtelijke procedures, gaat bijdragen aan onderzoek rondom wind- en zonprojecten, de realisatie van lokale hernieuwbare energieprojecten en de aanleg van grote wind- en zonneparken gaat bevorderen via subsidieregelingen en kennis gaat delen met energiecoöperaties om hun mogelijkheden te vergroten om wind- en zonneparken te ontwikkelen.

⁷⁶ De Omgevingsverordening kwam aan de orde in het kader van de borging van de RES'sen en als kader voor windenergie. Vergunningverlening is er onder andere bij windturbines tussen de 5-100 MW en bij wind- en zonneparken o.g.v. de Wet natuurbescherming, bv. gebieds- en soortenbescherming. Bij ruimtelijke plannen gaat het om inpassingsplannen, tegenwoordig projectbesluiten. Die kunnen opgesteld worden voor wind, bij provinciaal belang of het achterblijven van gemeentelijk initiatief. Hierbij wordt de zogenoemde Windladder gehanteerd. Dat is een stroomschema voor de aanpak van windenergieprojecten. Hiermee wordt duidelijkheid verschaft over wie (gemeente, regio of provincie) wanneer aan zet is bij windenergieprojecten.

leeft bij het thema Energie en er geen sprake is van bewuste afwegingen of keuze om grondinstrumenten al dan niet in te zetten. De term ‘grondstrategie’ komt in het programma klimaat wel terug, daar waar GS het hebben over ruimtelijke afwegingen (in zijn algemeenheid/breder dan alleen energie). GS stellen dat een gebiedsgerichte aanpak waarbij grond op meerdere manieren benut wordt noodzakelijk is om de provinciale doelen te realiseren in de beperkte ruimte die er is. Daarbij gaat het niet alleen om klimaatdoelen, maar bijvoorbeeld ook om het vergroten van biodiversiteit, bosaanleg, stikstofmaatregelen, circulaire economie en kringlooplandbouw. GS stellen dat voor sommige gebieden integrale gebiedsontwikkeling en innovatieve koppelkansen kunnen helpen bij het vinden van een goede balans tussen economie en ecologie. Een integrale grondstrategie (strategische verwerving van gronden) speelt hierbij volgens GS een belangrijke rol, omdat de provincie zo de juiste functie op de juiste plek kan realiseren. In §2.2.2 kwam al aan bod dat GS geen grondstrategieën vaststelden voor complexe (gebieds)opgaven.

Toekomstbestendige energie-infrastructuur/energiesysteem⁷⁷

Een onderwerp dat in het klimaatplan 2021 kort werd aangestipt was de energie-infrastructuur. Dit is een relatief nieuw beleidsveld voor provincies. Omdat PS hier separate beleidskaders⁷⁸ voor vaststelden, besteden we er hieronder afzonderlijk aandacht aan.

Opgave en ambities

De ambitie voor de energie-infrastructuur en het energiesysteem wordt in termen van ‘toekomstbestendigheid’ geformuleerd. GS noemen de energie-infrastructuur een van de grotere opgaven in de ruimtelijke puzzel vanwege de voorwaardelijkheid van het elektriciteitsnet voor de ontwikkeling van Gelderland. Gezien de krapte op het net (zogenoemde netcongestie) en het schaalniveau willen/moeten provincies een grotere rol spelen bij de energie-infrastructuur, zo stelden GS. Dit is (nog) geen wettelijke taak en de provincie heeft hier geen formele bevoegdheid. Wel was er sprake van een verzoek van netbeheerders, een IPO-advies en afspraken met het ministerie van EZK. In het eind december 2024 door PS vastgestelde beleidskader energiesysteem staan vier strategische doelen. Ten eerste de klimaatdoelen behalen, ten tweede de Gelderse woningbouwopgave en bedrijvigheid mogelijk maken, ten derde leveringszekerheid van energie waarborgen en ten vierde zuinig omgaan met schaarse (fysieke) ruimte.

Strategie

De provincie was tot kort voor 2023 wat betreft de energie-infrastructuur alleen financieel betrokken bij Alliander (aandeelhouder) en via vergunningsaanvragen. De provincie heeft inmiddels gekozen voor een actievere rol, waarbij ze niet alleen een faciliterende, stimulerende en regisserende rol voor zich ziet maar indien nodig ook een regulerende rol (zie tabel 26). De instrumenten die de provincie in haar beleid over de

⁷⁷ Het energiesysteem is het geheel aan vraag, aanbod, transport en handel van energie. Energie-infrastructuur gaat over het transport van energie, bijvoorbeeld het elektriciteitsnet en gasleidingen. Nieuwe ontwikkelingen bevinden zich soms op het raakvlak tussen energie-infrastructuur en het bredere energiesysteem, bijvoorbeeld energieopslag.

⁷⁸ In 2023 stelden PS het beleidskader energie-infrastructuur vast. De snel veranderende situatie rondom de energie-infrastructuur maakten volgens GS actualisatie van het kader noodzakelijk en in 2024 stelden PS het beleidskader energiesysteem vast.

energie-infrastructuur/het energiesysteem heeft staan, zijn (logischerwijs) niet allemaal grondinstrumenten. GS noemen twee instrumenten gerelateerd aan grondeigendom, namelijk: aanbesteding bij grondverkoop⁷⁹ en vestiging van voorkeursrecht. Toepassing van het laatste instrument zou vragen dat PS financiële middelen voor grondaankoop beschikbaar stellen. Dat is nog niet gebeurd. Met het planologische instrument projectbesluit (voorheen: inpassingsplan) wordt gestuurd op de bestemming van de grond. Afhankelijk van de focus en opzet kunnen ook financieringsvormen het grondgebruik beïnvloeden.

Tabel 26: Strategie provincie energie-infrastructuur/energiesysteem op hoofdlijnen

Kader	Hoofdlijnen strategie
Beleidskader energie-infrastructuur (2023)	<p>Mogelijke rollen en instrumenten⁸⁰:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De rol die de provincie voor zichzelf ziet varieert: van regisserend tot faciliterend en stimulerend tot regulerend. • Bij een faciliterende, stimulerende of regisserende rol horen instrumenten die realisatie door andere partijen mogelijk maken. Bv. lobby, diverse financieringsvormen (subsidie, fondsen, leningen, garanties), onderzoek voor kennisvergroting en procesondersteuning en -regie om samenwerking te versterken. • De provincie kan een regulerende rol aannemen door ruimtelijke instrumenten in te zetten. Zij gaat dit doen wanneer reguliere processen leiden tot een groot knelpunt in het energiesysteem en een zwaardere provinciale rol versnelling biedt. Het gaat daarbij om het vaststellen van wat nu een projectbesluit heet.
Beleidskader energiesysteem (2024)	<p>Sturing op diverse manieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regie voeren op de (investerings-)planning van energie-infrastructuur door netbeheerders. • Via de ruimtelijke ordening: het belangrijkste instrumentarium (Omgevingsvisie en -verordening) kan niet worden ingezet.⁸¹ De provincie wil gebruik maken van de experimenteerruimte die de Omgevingsvisie biedt. • Andere mogelijke instrumenten zijn: een projectbesluit, aanbesteding bij grondverkoop, het vestigen van voorkeursrecht, het maken van afspraken rondom ontwikkelingen, het opstellen van subsidieregelingen en leningen voor verduurzaming of energiebesparing. • Een (inter)nationaal kennis- en innovatiecentrum voor netcongestie.

⁷⁹ Met dit instrument wordt netproblematiek tegengegaan door bij grondverkoop eisen te stellen d.m.v. selectie- en gunningscriteria. Dit betreft eisen ten aanzien van de partij (en niet het ontwerp of gebouw). De criteria moeten zo worden opgesteld dat het mogelijk is voor een inschrijver om de grondaanbesteding te winnen, zonder bovenwettelijke prestaties aan te bieden.

⁸⁰ In november 2023 verstuurden GS een Statenbrief naar PS over netcongestie, waarin zij aangaf vanwege de urgentie extra inzet te gaan plegen op basis van het beleidskader energie-infrastructuur.

⁸¹ Dit vanwege belemmeringen vanuit wetgeving, bijvoorbeeld de Energiewet. De nieuwe Energiewet stelt op dit moment dat provincies en gemeenten niet bevoegd zijn om in het belang van de energievoorziening regels te stellen over productie, transport en levering van elektriciteit. De provincie stelt er bij het Rijk op te blijven aandringen dat er landelijke regelgeving komt die het wel mogelijk maakt om energie sturend te maken bij ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld door een energietoets. Daarvoor is het nodig om de nieuwe Energiewet en Omgevingswet beter op elkaar af te stemmen.

3.6.2 Sturing via eigendom

Op het beleidsterrein Energie stuurde de provincie in de periode 2022 t/m 2024 niet via grondeigendom (zie tabel 27): zij kocht en verkocht geen gronden voor haar ambities op dit beleidsterrein en had hier (dan) ook geen grond in bezit voor in bezit. Er speelt momenteel (april 2025) wel een voorbeeld waarbij de provincie 1,6 hectare grond voor twintig jaar wil gaan verpachten ten behoeve van een zonneveld. Het gaat daarbij om grond die ingesloten ligt tussen twee provinciale wegen. Hierdoor kon de grond niet verkocht worden. De grond was al tientallen jaren ongebruikt en zou dat komende jaren ook blijven. Vanwege de politieke gevoeligheid is het voorstel eerst aan de betrokken gedeputeerden voorgelegd. In zijn algemeenheid werd in een interview gesteld dat grond naast provinciale infrastructuur in eigendom van de provincie vaak te klein is om een energieproject te realiseren. Verder vestigde de provincie zakelijke rechten op haar grond in bezit voor de ambitie Mobiliteit die raken aan het beleidsterrein Energie. Het gaat daarbij om het vestigen van erfdienstbaarheid voor een windmolen (2022) en het vestigen van recht van opstal ten behoeve van Liander voor de energie-infrastructuur (2024 en 2025).

De provincie deed in 2023 wel een verkoop van grond in bezit van de ambitie Energie & milieu, maar dat was voor het thema Gezonde & veilige leefomgeving en niet voor het thema Energie & klimaat. Dit betrof 13 hectare voor wat ook wel 'Proeftuin Park Lingezen' werd genoemd. Die grond werd tot dan toe langjarig verpacht door de provincie.⁸² Bij de verkoop vestigde de provincie een zogenoemde kwalitatieve verplichting om op het perceel een voedselbos te gaan realiseren.

77

Tabel 27: Samenvattende tabel sturing via grondeigendom Energie 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Grondaankopen	Geen.
Beheer en gebruik van grondbezit	Niet van toepassing voor Energie & klimaat, want geen grond voor in bezit. Voor Gezonde & veilige leefomgeving t/m 2023 13 hectare langjarige pacht (Proeftuin Park Lingezen). Op grond in bezit van ambitie Verkeer & Vervoer zakelijke rechten gevestigd die raken aan Energie, bv. vestiging erfdienstbaarheid windmolen (2022) en vestiging recht van opstal voor energie-infrastructuur (2024 en actueel).
Grondverkoop	Niet van toepassing voor Energie & klimaat. Voor Gezonde & veilige leefomgeving: één verkoop van 13 ha (Proeftuin Park Lingezen) waarbij een kwalitatieve verplichting werd gevestigd.

Bron: Samenvattende tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van interview, provinciale documenten (bv. provinciale jaarverslagen en beleidskader energiesysteem) en data ontvangen van provincie.

⁸² GS besloten in 2017 om betreffende grond niet te verkopen, maar om die vanaf 2018 langjarig te verpachten. Dat bood de mogelijkheid om meerjarig te experimenteren met (andere) vormen van duurzame landbouw en de verbetering of herstel van de bodemkwaliteit te gaan onderzoeken. Uiteindelijk is deze grond zeven jaar in beheer geweest als pilot voor kringloplandbouw.

3.6.3 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Planologische en juridische instrumenten vormen de kern van de strategie met betrekking tot grond bij Energie. In regionale energiestrategieën is met gemeenten vastgelegd hoeveel hernieuwbare energie gerealiseerd moet worden en wat de zoekgebieden daarvoor zijn. Met het vastleggen van uitsluitingsgebieden en instructieregels voor gemeentelijke omgevingsplannen in de Omgevingsverordening (zie tabel 28), reguleert de provincie waar en onder welke voorwaarden energietransitie fysiek de ruimte krijgt.⁸³ Ook de vergunningverlenende rol van GS en de twee inpassingsplannen voor windparken die PS in 2022-2024 vaststelden spelen hierbij een rol. Zeer recent stelden GS een beleidsregel over 'lokaal eigendom en participatie bij duurzame energie' die zij gaan toepassen bij duurzame energieprojecten waarbij de provincie bevoegd gezag is. Een van de voorwaarden is dat het windpark een regeling voor een gesocialiseerde grondvergoeding voor de directe omgeving moet aanbieden. Een projectbesluit was ook een mogelijk instrument voor de ruimtelijke (net)inpassing van energie-infrastructuur, maar dat is nog niet toegepast in de periode 2022-2024.⁸⁴ We zijn in ons onderzoek geen evaluaties van inpassingsplannen van windparken tegengekomen.

Daarnaast stimuleerde de provincie wind- en zonne-energie via financieel-economische instrumenten. Dat betrof een tweetal subsidieregelingen, alleen die waren niet grondgerelateerd.⁸⁵ Ook kan het Innovatie- en Energiefonds Gelderland ('dochter' van verbonden partij Topfonds Gelderland) hierin investeren, alleen dit gebeurt minder dan voorheen omdat de markt dit steeds meer zelf oppakt.⁸⁶ Wel verstreken zij in 2024 twee ontwikkelingen aan projecten van twee energiecoöperaties. Ten slotte is de provincie als aandeelhouder financieel betrokken bij Alliander (zie tabel 28). Bedrijfs-onderdeel Liander beheert het energienetwerk in Gelderland (en nog vijf andere regio's). Hiervoor voert Liander zelfstandig grondbeleid. Wel is het voorgekomen dat de provincie recht van opstal ten gunste van Liander heeft gevestigd voor de energie-infrastructuur.

⁸³ De Omgevingsverordening betreft gezien de bindende werking voor derden de juridische borging (verboden en restricties). In de beleidslijn windenergie beschrijft de provincie hoe en waar zij windturbines gerealiseerd wil zien. Ook staat hierin een hoofdstuk over draagvlak en participatie. In april 2024 kwam de provincie met een aanvulling op de beleidslijn die aangeeft hoe zij om wil gaan met windenergie in de zone van 1 tot 8 km rondom de Veluwe. Deze is sinds maart 2025 formeel geborgd in de Omgevingsverordening. Er is toen ook een beoordelingsregel opgenomen voor aanvragen voor omgevingsvergunning voor windturbine binnen het aandachtsgebied rond de Veluwe.

⁸⁴ Zeer recent (mei 2025) namen PS wel een voorbereidingsbesluit met als doel te voorkomen dat een nieuwe papierfabriek zich vestigt op het fabrieksterrein van papierfabriek De Hoop. Een van de argumenten hierbij was minder netcongestie. De provincie wil een nieuw energiesysteem op het terrein van de (gesloten) fabriek.

⁸⁵ Zie definitie van grondgerelateerde subsidie in §1.3. Eén subsidieregeling is niet voor de uitvoering, maar voor de voorbereiding van een wind-, zonne- of waterenergie-installatie. Het gaat dus niet om de realisatie van een blijvende fysieke ingreep op grond, waardoor het gebruik of de functie van de grond verandert. De andere subsidieregeling was wel voor de realisatie van lokale hernieuwbare energieprojecten. Echter, deze regeling wordt met name gebruikt voor zonnepanelen op daken (oftewel: 'landt' niet op grond) en de kosten voor verwerving van gronden waren niet subsidiabel volgens de voorwaarden in de RSG.

⁸⁶ De fondsbeheerder geeft aan dat de focus verschuift naar de vroegere ontwikkelfase en de complexere projecten waar marktfalen meer aanwezig is, zoals warmtenetten, energieopslag en circulariteit.

Tabel 28: Inzet juridische, planologische en financieel-economische instrumenten Energie 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Juridische en planologische instrumenten	
Ge- en verboden verordening	<ul style="list-style-type: none"> • Uitsluitingsgebieden en restricties (o.a. verbod op zonnepark en windturbines weidevogelgebieden, windturbines Gelders Natuurnetwerk en Gelders Ontwikkelzones onder voorwaarden mogelijk); • Instructieregels over energietransitie voor omgevingsplannen (doorwerking RES'sen, voorkeursvolgorde aanleglocaties voor zonne-energie, ruimtelijke inpassing zonnepark en windpark, participatie bij aanleg zonnepark - NB deels in 2024 over besloten, vanaf 2025 in werking);
Programmeringsafspraken	Zes regionale energiestrategieën met bv. samenstelling van het 'bod' (hoeveel Twh: totaal en per energiesoort) en zoekgebieden.
Ruimtelijk plan	Twee provinciale inpassingsplannen vastgesteld voor windparken: windpark IJsselwind Zutphen (2022) en windpark Horst en Telgt (2024).
Overeenkomsten	Twee anterieure overeenkomsten afgesloten voor windparken: windpark IJsselwind (2022) en windpark Horst en Telgt (2023).
Vergunningen	GS zijn bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen voor windparken van 5-100 MW. Die vergunning is nodig voor bouw turbines, aanleg van (tijdelijke) wegen, kabels, fundatie etc. Bij zonneparken kan een omgevingsvergunning aan de orde zijn vanwege soortenbescherming.
Financieel-economische instrumenten	
Verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Investerings- en Energiefonds Gelderland ('dochter' van Topfonds Gelderland waar provincie prioriteitsaandelen in heeft, € 64 mln. beschikbaar): investeert o.a. in duurzame energievoorziening. Twee ontwikkelingen voor energiecoöperaties in 2024. • Alliander: provincie bezit 44,68% van de aandelen en haar financieel belang was € 5,2 miljoen. Netbeheerder Liander is hier onderdeel van. Zij voert zelfstandig grondbeleid voor het energienetwerk. Wel heeft de provincie hier wel eens recht van opstal t.b.v. Liander voor gevestigd.

4 Afwegingen en besluitvorming

In dit hoofdstuk staan de afweging van en keuze voor inzet van grondinstrumenten centraal.

Norm

- De afwegingen rondom de toepassing van het grondinstrumentarium zijn navolgbaar en het keuze-/besluitvormingsproces loopt conform wat hierover is afgesproken.

Uit Gelderse kaders:

- Waar mogelijk en noodzakelijk wordt actief grondbeleid ingezet.
- Voor ambities of thema's met ruimtelijke opgaven is in de betreffende beleidsnota's een afweging gemaakt hoe het beschikbare grondbeleid-instrumentarium wordt ingezet.
- Voor de complexe (gebieds)opgaven is een zogenoemde grondstrategie vastgesteld. Hierin is minimaal beschreven: de opgave, de realisatietermijn, inzet instrumentarium, budgettaire kaders en risicoanalyse.

Bevindingen

- Het actief afwegen van grondinstrumenten vindt deels plaats in de voorfase van beleidsvorming. Het verschilt hoe expliciet de afwegingen en de keuze voor inzet van grondinstrumentarium terugkomen in beleidsnota's. De inzet van actief grondinstrumentarium (sturing via eigendom) is hierin niet altijd expliciet afgewogen. In sommige gevallen is de inzet van actief grondinstrumentarium (grondaankoop) een automatisch gevolg van een PS-besluit over een project. GS wegen de inzet van het grondinstrumentarium (de strategie, het 'hoe') verder af als onderdeel van de uitvoering van de door PS vastgestelde kaders (het 'wat'). Wonen is een thema waar de inzet van actief grondinstrumentarium nieuw is; daar zijn PS meegenomen in die afwegingen.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- GS stelden geen grondstrategieën vast voor complexe (gebieds)opgaven in de periode 2022-2024 zoals die gedefinieerd worden in het grondbeleid. Er waren een aantal concepten, maar die zijn vanwege het schrappen van het programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland niet definitief gemaakt. Voor Natuur wordt er gewerkt op basis van een eerder vastgestelde grondstrategie. In het ambtelijk hoor en wederhoor kwam naar voren dat twee documenten uit 2022-2024 “in meer of mindere mate” als grondstrategie gekwalificeerd worden (terwijl die niet de naam grondstrategie dragen en ook niet door geïnterviewden als zodanig werden herkend). GS zijn al langere tijd voornemens een overkoepelende Statenbrief over grondstrategie naar PS te sturen.
- In de uitvoeringsregels grond (GS 2022) staan afspraken over de besluitvorming bij concrete grondtransacties. De afspraak is dat dit in beginsel binnen ambtelijk mandaat plaatsvindt en dat ‘waar nodig’ (in ieder geval bij transacties boven de € 1 miljoen) in overleg met de gedeputeerde met portefeuille grond de betrokkenheid van GS of PS wordt bepaald.
- Bij een aankoop vanuit het budget voor anticiperende grondaankopen is er concreet zicht op welke thema de grond kan gebruiken (komt in businesscase en voorstel aankoop). De afgesproken besluitvorming over grondaankopen is vanuit het anticiperende budget strikter dan voor ‘reguliere’ aankopen; zo besluiten er twee managers (in plaats van één). Na aankoop moeten PS alsnog het beleid vaststellen en middelen beschikbaar stellen voor betreffend thema. Daarna kan de grond voor dat thema ingezet worden. Er wordt dan niet weer een integrale afweging gemaakt waarvoor de grond in te zetten, want dat is eerder al gedaan.

Afwegingen over inzet grondinstrumentarium in inhoudelijk beleid

In de nota grondbeleid die PS in 2022 vaststelden, beschreven GS bewust niet welke grondinstrumenten voor welke ambities worden ingezet. De inzet van grondbeleid loopt volgens hen namelijk via de ambities. Ambities of thema’s geven aan welke doelen bereikt moeten worden, met welke instrumenten, via welke weg en met een passend budget. In de beleidsnota’s van ambities en thema’s met ruimtelijke opgaven wordt dan ook een afweging gemaakt hoe het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium (actief, faciliterend of mengvorm) wordt ingezet, volgens het grondbeleid. Budgetten worden ook op het niveau van ambities of thema’s bepaald. De inzet van actieve grondinstrumenten kost geld. GS kunnen die inzetten mits PS hiervoor de benodigde financiële middelen beschikbaar hebben gesteld.

Het actief afwegen van grondinstrumenten vindt deels plaats in de voorfase van beleidsvorming. Het verschilt hoe expliciet de afwegingen en de keuze voor inzet van grondinstrumentarium terugkomen in beleidsnota’s. De inzet van actief grondinstrumentarium door de provincie (sturing via eigendom) is daar niet altijd expliciet in afgewogen. In sommige gevallen is de inzet van actief grondinstrumentarium (grondaankoop) een automatisch gevolg van een PS-besluit over een project. De inzet

van juridische, planologische en financieel-economische instrumenten (met name Omgevingsverordening, programmeringsafspraken en subsidies) komt wel regelmatig terug. Uit interviews met de inhoudelijke afdelingen blijkt dat men kan toelichten waarom welke instrumenten zijn gekozen. En ook waarom er wel/niet voor de inzet van actieve grondinstrumenten is gekozen.

Ambtelijk werd toegelicht dat GS beslissen over de inzet van het grondinstrumentarium (het 'hoe') en daarmee de grondstrategie. En dat GS de afweging daarover maken als onderdeel van de uitvoering van door PS vastgestelde beleidskaders (het 'wat'), waarbij ook rekening gehouden wordt met door PS vastgestelde budgetten. Als GS iets willen buiten door PS gestelde kaders of beschikbaar gestelde budgetten dan is een besluit van PS noodzakelijk. Ambtelijk is de inzet van grondinstrumentarium een samenspel waarbij de uitvoerende afdeling in de voorfase de beleidsafdeling adviseert en in de uitvoering bepaalt welk instrument wordt ingezet, zo werd aangegeven. Daarbij wordt team Grond betrokken in een multidisciplinair team, wanneer een inhoudelijke afdeling overweegt grond(instrumenten) in te zetten. Dit was de afgelopen jaren bijvoorbeeld het geval bij Wonen en Landbouw.

GS deden in het tweede deel van 2023 een verkenning naar een zwaardere inzet van het grondinstrumentarium. Wonen is een thema waar de inzet van actief grondinstrumentarium (grondaankopen) nieuw is. In het Actieplan Wonen 2020-2025 was dit niet expliciet overwogen, maar betreffend instrumentarium is onderdeel geworden van de strategie (§3.5) en PS zijn daarin meegenomen. In eerste instantie door een brief over een pilot waarbij gekeken wordt naar de inzet van huidig grondbezit voor woningbouw. Daarna via een Statenbrief over grondaankopen voor Wonen. Daarin werden PS geïnformeerd dat GS het instrument (grond)aankopen gingen inzetten voor de woningbouwopgave om de woningbouw te versnellen. Omdat daar in eerste instantie werd gekozen voor allocatie van middelen (€ 4 miljoen) vanuit het budget anticiperende aankopen voor de aankoop van grond voor één woningbouwproject was daar nog geen PS-besluit voor nodig. Echter, er is volgens GS aanvullend budget nodig en zij kondigden al aan daarvoor voor de zomer van 2025 met een voorstel daarvoor bij PS te komen. Zoals eerder genoemd werd bij de Tussenbalans het budget anticiperende aankopen opgehoogd naar € 80 miljoen (niet exclusief voor Wonen).

Beslissingen over actief grondinstrumentarium zijn soms ook vastgelegd in de begroting, tussenbalans en de Perspectiefnota. Een concreet voorbeeld is dat PS bij de begroting 2022 € 4 miljoen investeringskrediet beschikbaar stelden voor de aankoop van 50 hectare grond voor natuurinclusieve landbouw buiten de N2000 overgangsgebieden. Ook over het aanvullend budget voor grondaankopen voor Wonen gaven GS aan dat dit via de P&C-cyclus (Tussenbalans) bij PS zou komen. In dat geval stond de afweging al wel in een eerder beleidsdocument (namelijk het actieplan wonen 2025-2027).

Opstellen 'formele' grondstrategie voor complexe (gebieds)opgaven

GS gaven in het grondbeleid aan te verwachten in de toekomst meer complexe ambitie overstijgende gebiedsopgaven te verwachten, waarbij vanuit een stapeling van doelen een integrale opgave bestaat. Voor deze complexe (gebieds)opgaven kunnen zij een zogenaamde grondstrategie vaststellen.

Ambtelijk werd aangegeven dat het idee om een grondstrategie te ontwikkelen, in de interactie tussen team Grond en een beleidsprogramma ontstaat: gaandeweg wordt duidelijk dat vanwege de complexiteit het wenselijk is om een grondstrategie op te stellen. Het is aan GS om hierover te besluiten: de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij de portefeuillehouder grond en de portefeuillehouder van betreffend beleidsprogramma. Dit werkt ambtelijk ook zo door: team Grond (penvoerder) werkt hier samen met het beleidsprogramma (opdrachtgever) aan.

In de periode 2022-2024 stelden GS geen grondstrategieën vast voor complexe (gebied)opgaven zoals de omschrijving hiervoor in het grondbeleid. Er is wel gewerkt aan een aantal concepten, maar deze zijn niet definitief gemaakt vanwege het schrappen van het Vitaal Landelijk Gebied Gelderland. Een voorbeeld van een concept-grondstrategie is de opgave in Winterswijk. Hier loopt een gebiedsproces. Ook kwam in het ambtelijk hoor en wederhoor naar voren dat er twee documenten zijn vastgesteld in 2022-2024 die in "meer of mindere mate" als grondstrategie gekwalificeerd worden (maar die dragen de naam grondstrategie niet en werden ook niet door geïnterviewden als zodanig naar voren waren gebracht). Dat ging om de pilot 50 hectare grondaankoop voor natuurinclusieve landbouw buiten N2000-overgangsgebieden en het budget anticiperende aankopen.

Zoals eerder aangegeven gaven GS aan met een voorstel te komen over de inzet van grondinstrumenten voor land- en tuinbouwdoelen⁸⁷, maar dit voorstel is nooit naar PS gestuurd. Wel zijn PS in andere Statenstukken geïnformeerd over 'grond' en 'landbouw'.⁸⁸ GS beschouwen de toezegging daarmee als afgedaan.⁸⁹ GS zijn al enige tijd voornemens een Statenbrief over grondstrategie naar PS te sturen. Dat komt later dan verwacht. Voor de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk wordt er gewerkt op basis van een grondstrategie die al eerder door GS is vastgesteld. Wel werd ambtelijk daarbij aangegeven dat er behoefte is aan een update van de strategie, omdat het einde van het Natuurpact nadert (in 2027) en er een nieuwe periode aanbreekt met financiering via specifieke uitkeringen.

Belang integrale visie en strategie

In diverse interviews kwam de disbalans tussen de benodigde ruimte voor de realisatie van opgaven en de schaarste van de beschikbare ruimte/grond aan de orde. Hierbij werd gerefereerd aan dat er berekend is dat er 1,8 keer Gelderland nodig is als alle beleidsambities opgeteld worden. Eén van de redenen om de huidige Omgevingsvisie te vernieuwen is volgens GS dat daarin geen prioritering is aangebracht tussen ambities en er duidelijke afspraken ontbreken over welke ambities wanneer of in welk gebied voorrang hebben. Alle ambities lijken even belangrijk en dat beperkt de sturende

⁸⁷ Notubiz Gelderland. 'Stand van zaken status' bij toezegging 23T75 Nieuwe grondstrategie en toezegging 24T168 Grondbeleid (landbouwgrond). Genoemde toezeggingen werden gedaan in oktober 2023 respectievelijk 2024 naar aanleiding van mondelingen vragen van PS in oordeelsvormende vergaderingen. We hebben de status van de toezegging op diverse momenten in 2025 geraadpleegd, laatste keer op 4 september 2025.

⁸⁸ Daarbij gaat het om de Voorjaarsnota (mei 2025), de Tussenbalans (mei 2025) en het beleidskader land- en tuinbouw (juli 2025).

⁸⁹ Dit kwam naar voren in het ambtelijk hoor en wederhoor. In de Statenbrief over het beleidskader land- en tuinbouw (PS2025-673, 8 juli 2025) staat wel dat PS een separaat document ontvangen voor de toezegging over de nieuwe grondstrategie. De toezegging(en) stonden voor een langere tijd nog wel 'open' in Notubiz (laatste keer geraadpleegd op 12 september 2025), maar bij het ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat dit nog aangepast zal worden.

werking van de huidige Omgevingsvisie volgens GS. Zij willen in de nieuwe Omgevingsvisie duidelijk aangeven wat, wanneer of in welk gebied voorrang heeft en daarvoor zijn onder andere sturende principes een belangrijke toevoeging in de nieuwe Omgevingsvisie. Die nieuwe Omgevingsvisie wordt in 2026 verwacht. In april 2025 stelden PS de kadernota voor de vernieuwing van de Omgevingsvisie vast en gaven GS de opdracht om de kadernota uit te werken tot een eerste ontwerp van de Omgevingsvisie. PS stelden onder andere (uitgangspunten voor) sturende principes vast als hulpmiddel bij het maken van keuzes: zorgvuldig ruimtegebruik, bodem en water, energie en bereikbaarheid.

In de interviews werd het belang van integrale afwegingen aangehaald. Dit komt bijvoorbeeld ook expliciet aan de orde in het programma klimaat. Daarin stellen GS dat een integrale gebiedsgerichte aanpak met meervoudig ruimtegebruik en innovatieve koppelkansen van belang zijn bij een diversiteit aan doelen en een goede balans tussen ecologie en economie. Een integrale grondstrategie (strategische verwerving van gronden) speelt hierbij volgens hen een belangrijke rol. Tegelijkertijd zijn dergelijke integrale grondstrategieën niet vastgesteld in de afgelopen periode (zie hierboven).

In een van de interviews werd het ‘vreemd’ genoemd dat er geen grondstrategie voor de ambitie Vitaal Platteland als geheel is. Er is wel af en toe overleg om elkaars plannen niet te doorkruisen, maar er wordt niet samengewerkt in een grondstrategie. In een ander interview werd genoemd dat als er grond gekocht kan worden binnen een thema/door een team van de ambitie Vitaal Platteland, er wordt overlegd over welk doel de grond het beste kan dienen. Dit is bijvoorbeeld ook zo geweest bij een aankoop door de Nationale Grondbank (van het Rijk) in Gelderland.⁹⁰ Verder werd er in een interview genoemd dat er kansen lagen om meer integraal te kijken naar kansen om grond aan te kopen. En werden er in een ander interview mogelijkheden gezien om met andere overheden gezamenlijk te onderzoeken of die gronden in eigendom hebben die dicht bij elkaar liggen waar doelen mee gerealiseerd kunnen worden.

Rolverdeling en besluitvorming concrete grondtransacties

Het team Grond van de provincie houdt zich bezig met grondtransacties. Hiervoor krijgt zij opdrachten van andere afdelingen van de provincie. In het onderzoek kwam naar voren dat het soms lastig is om als provincie grond(en) te verwerven voor de realisatie van opgaven. Hiervoor werden diverse redenen genoemd. Bijvoorbeeld dat grond schaars is, dat de provincie marktconform moet aankopen en dat er soms wantrouwen richting de overheid is.

In de uitvoeringsregels grond vastgesteld door GS staan afspraken over de besluitvorming over grondtransactie. Aangegeven wordt dat die in beginsel binnen ambtelijk mandaat plaatsvindt. Daarover is vastgelegd dat waar nodig, in ieder geval bij transacties met een potentiële koopsom boven € 1 miljoen, in overleg met de

⁹⁰ De Nationale grondbank is sinds begin 2023 operationeel. Daarbij koopt het Rijk agrarische grond/een bedrijfslocatie in een provincie. Daarbij wordt overlegd met de provincie. In Gelderland is één aankoop gedaan (56 hectare in Epse). Dit is de enige aankoop vanuit de Nationale Grondbank geweest in 2023 en 2024. Over deze aankoop is in de financiële verantwoording van de provincie Gelderland niets te vinden, ambtelijk is aangegeven dat dit komt omdat het om een aankoop van het Rijk gaat.

gedeputeerde met de portefeuille grond de betrokkenheid van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten wordt bepaald. De naleving van deze afspraak valt buiten de focus van ons onderzoek.

Afweging inzet en besluitvorming budget anticiperende aankopen

Het proces voor inzet van het aankopen en gebruiken van grond vanuit het budget anticiperende aankopen wijkt af van het hierboven beschreven proces. Doel van betreffende budget was immers dat er grondaankopen gedaan kunnen worden in een vroege planfase; voordat er vanuit een thema/ambitie (voldoende) financieel- of ruimtelijk beleid is vastgesteld, maar er wél zicht is op bruikbaarheid van de aankoop voor één of meerdere thema's/ambities zodat in de toekomst bijgedragen kan worden aan één of meerdere van de provinciale ruimtelijke thema's.

In de praktijk kan het zo zijn dat team Grond van de provincie zicht krijgt op/de mogelijkheid krijgt om grond te kopen. Dan gaan zij met de ambities/thema's kijken waarvoor de grond gebruikt zou kunnen worden. In dat geval zou er sprake zijn van een integrale afweging vooraf. Het kan ook zijn dat een ambitie/thema zich al meldt bij team Grond met dat er zicht is op beleid en middelen, zodat via het budget anticiperende aankopen toch al verworven kan worden.

In §2.2.1 is beschreven dat er een businesscase wordt opgesteld, voordat grond daadwerkelijk wordt gekocht. In deze businesscase wordt een inschatting gemaakt van de verwachting in hoeverre de aankoop bijdraagt aan de realisatie van de provinciale ruimtelijke doelen en alle kosten en opbrengsten van de aankoop. De aankoop kan alleen plaatsvinden als de businesscase budgetneutraal is. Bij de businesscase en de besluitvorming over de aankoop is er dus al sprake een inschatting en keuze voor welke ambitie/thema de grond gebruikt kan gaan worden. Daarmee ligt de voorgenomen (financiële) koppeling tussen aankoop en ambitie voor in het proces. In de ontvangen databestanden waren de aankopen vanuit het anticiperend budget qua hectares bijvoorbeeld al gekoppeld aan een specifiek project voor Mobiliteit (maar qua financiën - nog - niet). Er is een kleine 'drempel' opgeworpen om te borgen dat er sprake is van serieuze interesse in de grond bij een ambitie/thema. Zij moeten namelijk taxatie, notaris, eventueel bodemonderzoek etc. betalen. Bij een aankoop vanuit het budget voor anticiperende aankopen besluiten de managers van Gebiedsontwikkeling & Uitvoering en Financiën samen (onder mandaat). Gaat het om een aankoop van meer dan € 1 miljoen dan besluiten GS. Beide is strikter dan bij een 'gewone' aankoop, want dan besluit de manager van G&U en moet de portefeuillehouder grond geïnformeerd worden bij een bedrag van meer dan € 1 miljoen.

Na het aankopen via het budget voor anticiperende aankopen moeten PS alsnog beleid en bijbehorende financiën beschikbaar stellen voor het betreffende thema. De aankopen uit de grondbank zijn immers, zoals eerder aangegeven, een tijdelijke voorfinanciering voor ambities die op het moment van aankoop nog onvoldoende financiële middelen beschikbaar hebben. Als een aankoop past binnen bestaande beleidskaders (maar met onvoldoende budget) hoeven PS daar niet nog weer beleid voor vast te stellen (maar natuurlijk wel budget). Na het besluit van PS kan de grond voor betreffend thema ingezet worden. Er wordt dan niet weer een integrale afweging

gemaakt waarvoor de grond in te zetten, want dat is eerder stadium van het proces al gedaan. In 2024 is voor het eerst grond uit het budget voor anticiperende aankopen gekocht, deze stap (PS die alsnog middelen beschikbaar stellen en inzet van grond voor een ambitie) is in de praktijk nog niet gemaakt.

De afspraak met PS is dat als er in het vierde jaar na aankoop door PS geen budgetten beschikbaar zijn gesteld om de aankoop te dekken de grond weer op de markt verkocht zal worden. Ook dit is (nog) niet voorgekomen, aangezien het anticiperende budget er 'pas' sinds 2022 is en er in 2024 voor het eerst een aankoop is gedaan.

Bijlagen

87

Grondstrategie Gelderland

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

PS inzicht geven in de toepassing van het (mogelijke) grondinstrumentarium en de rol die zij daarbij hebben.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Hoe passen de provincies Gelderland en Overijssel het beschikbare grondinstrumentarium toe?

Onderzoeksvragen

Beschikbaar grondinstrumentarium en kaders

1. Over welke grondinstrumenten beschikken provincies op de diverse beleidsterreinen?
- 2a. Welke wettelijke kaders zijn relevant voor de toepassing van het beschikbare grondinstrumentarium door provincies?
- 2b. Welke kaders en voorwaarden stellen de provincies Gelderland en Overijssel in het grondbeleid aan de inzet van het grondinstrumentarium?

Toepassing grondinstrumentarium (grondstrategie)

3. In welke mate zetten de provincies Gelderland en Overijssel de beschikbare grondinstrumenten in op diverse beleidsterreinen en welke verwachtingen hebben zij van deze inzet?
4. Hoe loopt de afweging en besluitvorming bij de toepassing van het grondinstrumentarium bij de provincies Gelderland en Overijssel en tegen welke uitdagingen lopen zij daarbij aan?

Rol PS

5. Op welke manier sturen PS van Gelderland en Overijssel op het grondinstrumentarium?
6. Hoe leggen GS van Gelderland en Overijssel verantwoording af aan PS over de inzet van het grondinstrumentarium?

Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het normenkader voor dit onderzoek naar grondstrategie ziet u in tabel 29. Het normenkader is opgesteld op basis van een globale verkenning en is gedurende het onderzoek aangescherpt en gespecificeerd voor provincie Gelderland, bijvoorbeeld op basis van hun grondbeleid. Die specificerde normen zijn in de bevindingenblokken aan het begin van de paragrafen in dit rapport weergegeven.

Tabel 29: Normenkader

Onderdeel	Vraag	Norm
Beschikbaar grondinstrumentarium en kaders	1 en 2	<ul style="list-style-type: none">• De provincie heeft zicht op het beschikbare grondinstrumentarium en de wettelijke kaders die voor de toepassing daarvan relevant zijn.• De provincie heeft heldere kaders gesteld voor de inzet van grondinstrumentarium.
Toepassing grondinstrumentarium (grondstrategie)	3 en 4	<ul style="list-style-type: none">• De provincie heeft zicht op de inzet van het grondinstrumentarium.• De verwachtingen van de provincie van de inzet van het grondinstrumentarium zijn (zo ver mogelijk) duidelijk.• De afwegingen rondom de toepassing van grondinstrumentarium zijn navolgbaar en het keuze-/besluitvormingsproces loopt conform wat hierover is afgesproken.
Rol PS	5 en 6	<ul style="list-style-type: none">• GS hebben kaders voor het grondbeleid ter vaststelling aan PS voorgelegd.• GS hebben PS tijdig/actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken en wet- en regelgeving geïnformeerd over de (uitvoering van het) grondbeleid.

Onderzoekmethoden

Voor dit onderzoek naar grondstrategie gebruikten we diverse onderzoeksmethoden:

- We bestudeerden relevante documentatie bijvoorbeeld wet- en regelgeving, rapporten, Statenvoorstellen en -brieven, P&C-documenten en interne notities.
- We voerden interviews met ambtelijk betrokkenen.
- We maakten gebruik van data van de provincie over grondtransacties, pacht, bruikleen, jacht- en visrechten.

In het kader van het onderzoek is een ronde tafel bijeenkomst gehouden. Hiervoor waren personen verbonden aan diverse partijen uitgenodigd bijvoorbeeld waterschappen, Staatsbosbeheer, bouwend Nederland, een publiek waterbedrijf, een netbeheerder, een groot landgoed, een universiteit, een adviesbureau, het ministerie van VROM en de provincies.

Bijlage 2: Toelichting aankopen, beheer en verkopen Vitaal platteland

Tabel 30: Aankopen ambitie Vitaal platteland 2022-2024 (in hectares)

	2022	2023	2024
<i>Natuur en landschap</i>	193	126	17
waarvan Natuurakkoord 2011-2027	181	33	4
waarvan Programma natuur	12	93	13
waarvan SPUK aanleg nieuwe natuur	12	75	12
waarvan SPUK boscompensatie		4	1
waarvan SPUK bevorderen natuurinclusieve landbouw in N2000-gebieden		14	0
<i>Stikstof</i>	26	3	0
waarvan SPUK regeling aankoop veehouderijen nabij N2000 gebieden (MGA1)	15	3	Nvt ⁹¹
waarvan Beleidsregels provinciale aankoop veehouderijen	10	-	-
<i>Landbouw</i>	16	0	31
waarvan Kavelruil	16	0	0
waarvan Pilot 50 ha NIL buiten overgangsgebieden N2000	-	0	31
Totaal ambitie Vitaal platteland	235	129	48

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. paragraaf grondbeleid in jaarverslagen provincie Gelderland 2022-2024.

⁹¹ In 2024 waren aankopen via deze SPUK-regeling niet mogelijk.

Tabel 31: Hectare pachtgrond en pachtinkomsten 2022-2024 Vitaal Platteland

Thema	2022	2023	2024
Landbouw (voorheen: Agrifood)	5,2 ha (€ 4.650)	7,0 ha (€ 6.635)	7,0 ha (€ 6.635)
Stikstof	196,1 ha (€ 155.378)	210,2 ha (€ 143.848)	210,2 ha (€ 143.848)
Natuur	674,1 ha (€ 470.662)	861,2 ha (€ 585.109)	851,4 ha (€ 577.172)
Totaal	875,4 ha (€ 630.690)	1.078,4 ha (€ 735.592)	1.068,6 ha (€ 727.655)

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van data ontvangen van provincie Gelderland.

Tabel 32: Verkopen* ambitie vitaal platteland 2022-2024 (in hectares)

	2022	2023	2024
<i>Natuur en landschap</i>	93	33	48
waarvan Natuurpact 2011-2027	93	33	43
waarvan Programma natuur (Spuk boscompensatie)	0	0	5*
<i>Stikstof</i>	7	0	1
waarvan voorfinanciering vanuit Natuur GMS aankoop	4	0	0
waarvan Beleidsregels provinciale aankoop veehouderijen	2*	0	0
<i>Landbouw</i>	25	0	0
waarvan Kavelruil	25	0	0
Totaal ambitie Vitaal platteland	125	33	48

* In een enkel geval ging het niet om een verkoop, maar bijvoorbeeld om een afstoting naar een ander thema/onderdeel of om een teruglevering. Dit betreft de onderdelen in de tabel met een *. Deze worden in de tekst onder de tabel toegelicht.

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. paragraaf grondbeleid in jaarverslagen provincie Gelderland 2022-2024.

Bijlage 3: Bronnenlijst

Interviews

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met twaalf ambtenaren van de provincie Gelderland.

Externe expertise

Dhr. Kuiper van het Kadaster en dhr. de Wolff van TU Delft.

Documenten van en over provincie Gelderland

- Beleidslijn windenergie en aanvulling beleidslijn windenergie op en rond de Veluwe.
- GS-brief 23-11-21 Voorwaarden pachtuitgifte 2022.
- GS-brief 22-11-22 Voorwaarden pachtuitgifte 2023.
- GS-brief 25-12-23 Anterieure overeenkomst Windpark Horst & Telgt.
- GS-brief 25-12-23 Voorwaarden pachtuitgifte 2024.
- Jaarstukken 2022 t/m 2024.
- Omgevingsvisie Gaaf Gelderland.
- Omgevingsverordening Gelderland.
- Openbaar subsidieregister 2022 t/m 2024.
- PS2018-75 Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken.
- PS2020-168 Aanpak toekomstbestendige bedrijventerreinen.
- PS2020-195 Actieplan wonen.
- PS2020-289 Visie voor bereikbaar Gelderland.
- PS2021-556 Vervolgvoorstel Woonfonds.
- PS2021-724 Regionaal waterprogramma.
- PS2022-41 Verzoek tot aanwijzing onroerende zaak ter onteigening i.v.m. bestemmingsplan Buitengebied N324.
- PS2022-43 Verzoek tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening i.v.m. inpassingsplan N832 Well-Gameren.
- PS2022-80 (actualisatie) Gelders klimaatplan 2021-2030.
- PS2022-111 Grondbank anticiperende aankopen.
- PS2022-627 Vaststelling provinciaal inpassingsplan IJsselwind.
- PS2022-836 Nieuwe rol provincie in woonbeleid.
- PS2022-429 Grondbeleid 2022.

- PS2022-370 Perspectiefnota 2023 (aankondiging zwaardere inzet grondinstrumentarium) en beantwoording schriftelijke vragenronde.
- PS2022-979 Pilot wonen en grond.
- PS2023-225 Beleidskader Gelderse energie-infrastructuur.
- PS2022-966. Onteigeningsverzoekbesluit uitvoering bestemmingsplan Wilpsedijk-N790.
- PS2023-230 Vaststelling inpassingsplan veerhaven Ochten.
- PS2023-428 Bijlage 4. Cebeon & Lysias (2022). Ambities in balans brengen met structurele middelen.
- PS2023-579. Jaarverslag Topfonds Gelderland 2022.
- PS2024-165 Evaluatie subsidies 2017-2021.
- PS2024-119 Vaststelling inpassingsplan N825 Nettelhorsterweg.
- PS2024-146 Beantwoording (vervolg) Statenvragen over natuurbeheer.
- PS2024-172 Vaststelling inpassingsplan N315 Doetinchem-Ruurlo.
- PS2024-173 Grondbeleid en anticiperende aankopen incl. bijlage over verkenning zwaardere inzet grondinstrumentarium en evaluatie grondbank.
- PS2024-308 Vaststelling inpassingsplan landbouwpasseerhavens provinciale weg N318 (Varsseveld-Winterswijk).
- PS2024-353 Beleidskader en Gelders programma klimaat 2021-2030.
- PS2024-441 Bijlage 2. Jaarverslag Topfonds Gelderland 2023.
- PS2024-471 Beleidskader bereikbaarheid en concept Gelders programma bereikbaarheid.
- PS2024-503 Vaststelling provinciaal inpassingsplan windpark Horst en Telgt.
- PS2024-506 Ruimte voor economie, beleidskader en programma economie.
- PS2025-210 Beantwoording Statenvragen Voortgang klimaatdoelen provincie Gelderland.
- PS2025-433 Bijlage 2. Jaarverslag Topfonds Gelderland 2024.
- PS2024-697 Aanpassen voorwaarden budget anticiperende aankopen.
- PS2024-703. Pachtuitgifte en staatssteun bij (grond)aankopen.
- PS2024-908 Beleidskader energiesysteem.
- PS2024-926 Grondaankopen voor wonen (incl. verkenning en advies grondinstrumentarium wonen).
- PS2024-1033 Voortgang woningbouw en vernieuwd Actieplan Wonen.
- PS2024-1077 Beantwoording Statenvragen beschikbaar stellen middelen gebiedsprocessen.
- PS2025-17 Beleidskader wonen.
- PS2025-248 Algemene vergadering van Aandeelhouders van de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken 21 maart 2025 incl. bijlage met notitie Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken 2.0.
- PS2025-324 Voorbereidingsbesluit stikstof-emissie arme zones.
- PS2025-512 Gronden voormalige papierfabriek de Hoop - voorbereidingsbesluit.
- PS2025-529 Beleidsregel lokaal eigendom en participatie bij duurzame energie.
- PS2025-482 Tussenbalans.
- Mededelingenbrief 25 maart 2025.
- Presentatie PS over gelijkberechtiging (procedure VGG, Didam-arrest en dagelijks handelen grondtransacties) 17 april 2024.
- Regels subsidieverlening Gelderland 2023.

- Rondvraagnotitie gevolgen arrest Didam voor grondaankopen (15 maart 2022).
- Uitvoeringsregels grond 2022.
- 23T Evaluatie grondbank anticiperende aankopen (toezegging 23-03-2022).
- 23T Grondbank; instrumentarium (toezegging 06-04-2022).
- 23T34 Grondbeleid in uitwerking VLLG.
- 23T75 Nieuwe grondstrategie.
- 24M52. Pragmatische provinciale pacht.
- 24M33 Onderzoek aanvullende mogelijkheden actieve grondpolitiek.
- 24T168 Grondbeleid (landbouwgrond).
- Samenwerkingsovereenkomsten Gelderland en waterschappen 2022-2027.

Externe documenten

- Bijl. 9e en 10e voortgangsrapportage Natuur, 2022-2023.
- Brief van Ministerie van LNVN op 7 maart 2025 aan de Tweede Kamer, 'Stand van zaken routekaart grondgebondenheid'.
- Rijksoverheid. Jaarverslag 2023 en 2024, hoofdstuk Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Websites

- Gelderland, <https://www.gelderland.nl/subsidies>
- Gelderland, <https://www.gelderland.nl/themas/organisatie/pacht-en-koop>
- Nederlandse Zuivel Organisatie, <https://www.nzo.nl/duurzaam/grondgebonden-melkveehouderij/>