



Grond voor grondstrategie

Een onderzoek naar grondstrategie
bij de provincie Gelderland



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

De foto is “[Nijmegen vanuit de lucht](#)” van [Rein Ketelaars](#), [CC BY-SA 2.0](#).

Grond voor grondstrategie

Een onderzoek naar grondstrategie
bij de provincie Gelderland

Deventer, september 2025

Voorwoord

De provincies Gelderland en Overijssel werken aan veel complexe opgaven, die vrijwel altijd een ruimtelijke component kennen. Omdat ruimte schaars is, speelt grond een cruciale rol bij het realiseren van deze opgaven. Reden te meer om in dit onderzoek in te zoomen op grondstrategie: welke grondinstrumenten zetten provincies bij welke opgaven in om hun doelen te bereiken?

Naast het kopen of verkopen van grond zijn er diverse andere instrumenten beschikbaar, in dit rapport geven we daar inzicht in. Wat deze instrumenten gemeen hebben, is dat ze worden toegepast binnen een complexe context. Er spelen uiteenlopende – en soms tegenstrijdige – belangen, er zijn meerdere partijen actief op dezelfde grondmarkt, investeringen zijn kostbaar en er is vaak behoefte aan snel handelen. Bovendien moeten provincies met één stuk grond vaak meerdere doelen dienen. Dit alles vraagt om een doordachte, integrale grondstrategie.

In de provincies Gelderland en Overijssel wordt het belang van strategisch omgaan met grond en grondinstrumenten onderkend. Het onderwerp staat op de agenda van zowel Gedeputeerde Staten (GS) als Provinciale Staten (PS). Toch blijkt de praktijk weerbarstig: integrale grondstrategieën zijn nog nauwelijks ontwikkeld. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Tegelijkertijd is het belang ervan evident. In dit rapport doen we dan ook een oproep om hier serieus werk van te maken.

We bieden geen kant-en-klare oplossingen. Wel willen we met dit rapport bijdragen aan het beter omgaan met de complexiteit van provinciale opgaven en aan de bestuurlijke afwegingen rondom grond. Dat provincies hierbij opereren in een complexe en vaak onzekere context, staat vast.

De inzet van grondinstrumenten is primair een taak van GS, aangezien het uitvoering betreft binnen door PS vastgestelde kaders. Daar waar u de kaders meegeeft, kunnen GS -waar dit passend is- aan de slag met een grondstrategie en de inzet van grondinstrumenten. In ons onderzoek naar [voorkantsturing ruimtelijke plannen](#) uit 2022 hebben we een beschouwing opgenomen die raakt aan de afwegingen rond complexe provinciale belangen en de rol die PS daarbij hebben. We brengen dit rapport graag nogmaals onder uw aandacht.

Tot slot willen we iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek: voor het aanleveren van data en documenten, en voor de deelname aan interviews. Onze dank gaat ook uit naar de experts van buiten de provincies, die ons hielpen met een frisse blik. In het bijzonder bedanken we de deelnemers aan de ronde tafelbijeenkomst die wij in het kader van dit onderzoek organiseerden. Het is duidelijk dat het belang van een integrale grondstrategie breed wordt gedeeld!

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	7
1.3 Achtergrond	9
1.4 Opbouw van dit rapport.....	14
2 Inzicht in grond: instrumenten en strategie	15
2.1 Inzet grondinstrumenten Gelderland 2022-2024	15
2.2 Strategie en inzet grondinstrumenten per beleidsthema	18
2.3 Voorbeelden inzet grondinstrumenten andere provincies	19
3 Conclusies en aanbevelingen	21
3.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	21
3.2 Belang grondstrategie erkend.....	23
3.3 Afwegingen grondinstrumentarium beperkt zichtbaar in beleidsnota's	25
3.4 Met name integrale afwegingen grond(instrumenten) komen moeizaam van de grond	27
3.5 Evaluatie grondinstrumenten vindt - afgezien van enkele vernieuwingen - niet plaats.....	30
3.6 Slotbeschouwing	31
Bijlage 1: Verantwoording	33
Bijlage 2: Inzet grondinstrumenten per beleidsthema	35
Bijlage 3: Bronnenlijst	43

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding, focus en achtergrond van het onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.

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. Voorbeelden zijn de woningbouwopgave, de energietransitie, het aanpassen aan klimaatverandering, voldoende en schoon water en de transitie in het landelijk gebied. Deze opgaven komen bovenop de opgaven waarbij grond al een langere periode een belangrijke rol speelde, zoals natuur en mobiliteit. De opgaves leggen een grote claim op de beschikbare ruimte en ruimte is schaars. Grond en grondinstrumenten spelen hierbij een belangrijke rol, want daarmee kan gestuurd worden op het realiseren van opgaven. Dat kan echter alleen als er een doordachte strategie is hoe de provincie grond(instrumenten) wil inzetten.

De belangrijkste aanleiding voor ons onderzoek naar grondstrategie ligt in het hierboven beschreven maatschappelijke belang. Uit de fractiegesprekken die we voerden ten behoeve van het onderzoeksprogramma 2025 en de startgesprekken in voorbereiding op dit onderzoek bleek ook de belangstelling van PS Gelderland en Overijssel voor dit onderwerp.

1.2 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

Het onderwerp van dit onderzoek is grondstrategie. Om inzicht te geven in de grondstrategie van de provincie, ligt in dit onderzoek de focus op de toepassing van het beschikbare grondinstrumentarium door de provincies Gelderland en Overijssel.

Definitie grondstrategie

Tijdens het onderzoek bleek dat er rondom het onderwerp grondstrategie verschillende beelden leven. Hier geven we in het kort aan wat in dit onderzoek wordt verstaan met de term ‘grondstrategie’.

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 een plan om doelen te bereiken via de inzet van grondinstrumenten.** In dit plan staan de strategische afwegingen, prioriteiten en keuzes benoemd en wordt duidelijk hoe grondinstrumenten ingezet gaan worden om de doelen te behalen. In een integrale grondstrategie wordt daarnaast ook de samenhang tussen beleidsopgaven beschreven en keuzes gemaakt over prioritering van doelen en inzet van (grond)instrumenten. Een integrale grondstrategie kan gebiedsgericht worden uitgewerkt.

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. Het onderzoek geeft dan ook geen oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van grondstrategie door de provincie. Wel trekken we op basis van het onderzoek conclusies over grondstrategie bij de provincie Gelderland, waarmee we een bijdrage willen leveren aan het gesprek over de rolverdeling en verwachtingen rondom grond voor provinciale opgaven en de inzet van grondinstrumenten. We hebben in het onderzoek aandacht gehad voor het beschikbare grondinstrumentarium en de kaders, de toepassing van het grondinstrumentarium en de rol van PS.¹ In bijlage 1 van dit rapport vindt u de verantwoording van het onderzoek, waaronder de onderzoeksvragen.

We bieden in dit onderzoek een breed overzicht van in hoeverre de provincies beschikbare grondinstrumenten inzetten. Met ‘breed’ bedoelen we dat we kijken naar:

- zowel actieve als faciliterende grondinstrumenten als ook beheer (zie kader p. 10 voor een toelichting);
- de inzet van grondinstrumenten voor diverse beleidsthema’s. Deze beleidsthema’s: Natuur, Landbouw, Water, Mobiliteit, Economie, Wonen en Energie.

Gevolg van de brede insteek is dat het onderzoek ruimer is dan het werkkterrein van het team Grond van de provinciale organisatie en team Grond was dan ook niet het object van dit onderzoek. Daarnaast hebben we aandacht voor de afweging en besluitvorming rondom de toepassing van het grondinstrumentarium in de praktijk. In de afwegingen rondom het inzetten van grondinstrumenten wordt de grondstrategie van een beleidsthema zichtbaar.

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.

Voor het brede overzicht van ingezet grondinstrumentarium namen we de periode 2022-2024 als uitgangspunt. Daarmee betreft het een momentopname. 2022-2024 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.

De schaarse beschikbaarheid van ruimte en de druk op die ruimte vanuit diverse provinciale opgaven is een relevante aanleiding voor provincies om goed na te denken over hoe om te gaan met de beschikbare grond. Deze 'ruimtelijke puzzel' zelf, dat wil zeggen wat waar wel en wat waar niet en onder welke voorwaarden, is geen onderdeel van het onderzoek.

Bij de inzet van grondinstrumentarium heeft de provincie te maken met diverse wetten en regels op Europees (bv. staatssteunregels en richtlijnen aanbestedingen) en nationaal niveau (bv. de Omgevingswet). In dit onderzoek valt de rechtmatigheid van de inzet van grondinstrumenten buiten de focus. Dit betekent ook dat de naleving van een aantal elementen uit de Gelderse nota grondbeleid (bv. transparant en marktconform handelen bij grondtransacties, openbaarheid van verkopen en wijze van borging en risicobeheersing) buiten de afbakening van het onderzoek valt.

1.3 Achtergrond

Diverse soorten grondinstrumenten mogelijk voor doelbereik

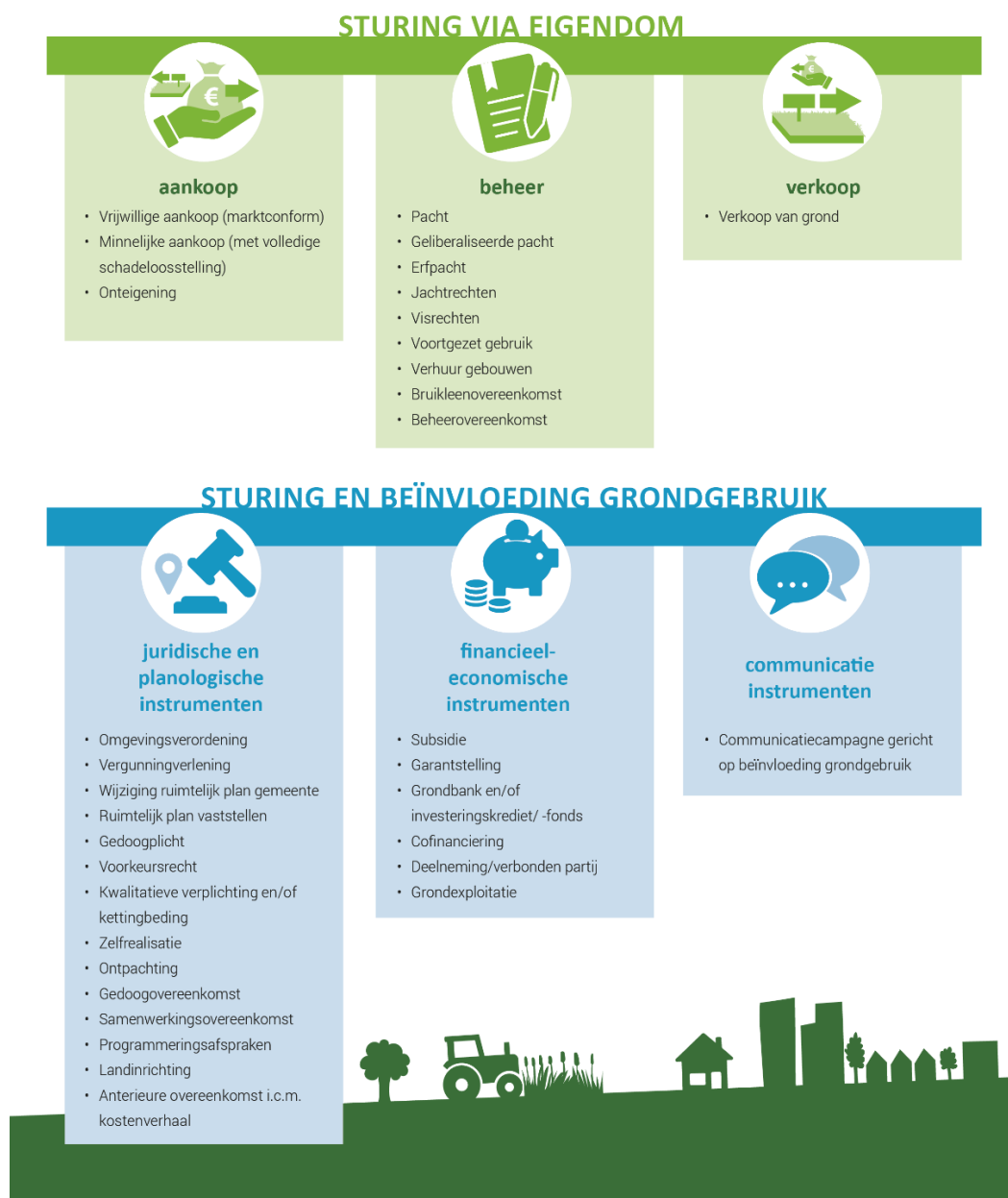
De provincie kan ruimtelijke opgaven en doelen bereiken door grondbeleid in te zetten. Grondbeleid is een middel om deze doelen te bereiken. Er bestaan verschillende routes om grondbeleid in de praktijk uit te werken. De eerste variant, waar veel mensen direct aan denken bij de term 'grondbeleid', is dat de provincie kan proberen haar doelen te bereiken door zelf grond te kopen. Hierbij is ze mede afhankelijk van het beschikbare aanbod op de grondmarkt. Met grondaankopen kan de provincie 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. Instrumenten die horen bij beheer zijn bijvoorbeeld pacht, jacht- en visrechten en bruikleen- en beheerovereenkomsten (zie figuur 1).

De provincie kan echter ook eigenaren en gebruikers van de grond die de provincie niet in eigendom heeft, bewegen iets te doen of na te laten om zo haar doelen te bereiken. Deze tweede variant noemen we in dit onderzoek '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 (contractuele bepalingen die eigenaren van grond verplichten zaken te doen of na te laten) en 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 figuur 1 en kader op de volgende pagina).

Tussen bovengenoemde varianten bestaan veel tussenvormen. Zo proberen overheden en partners geregeld samen 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 grondstrategie is vaak een mix van sturing via eigendom en sturing en beïnvloeding via grondgebruik.

Figuur 1: Overzicht mogelijke grondinstrumenten (klik [hier](#) voor een interactieve versie met uitleg over de diverse instrumenten)



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, figuur van de Proscartograaf

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 van elkaar 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.

Belang en bevoegdheidsverdeling grondstrategie

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(ën) zij toepast. Daarbij hebben zowel PS als GS een rol. PS stellen de kaders inclusief doelen vast (het 'wat') en stellen de financiële middelen beschikbaar. Bij die kaders gaat het bijvoorbeeld om het grondbeleid (waarin de algemene kaders voor de inzet van het grondinstrumentarium en -bezit staan), om een integraal beleidskader als de Omgevingsvisie en sectorale beleidskaders over specifieke thema's (zoals Wonen, Economie of Energie). De inzet van grondinstrumentarium (het 'hoe') door GS gebeurt op basis van of binnen deze kaders en het beschikbare budget. Als GS iets willen buiten de door PS gestelde kaders of beschikbaar gestelde middelen, is een besluit van PS noodzakelijk. PS stellen daarnaast voor sommige planologische instrumenten de inzet vast, zoals wijzigingen in de Omgevingsverordening. Voorheen (tot 1 januari 2024) gold dat ook voor provinciale inpassingsplannen, maar sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn GS bevoegd tot het vaststellen van projectbesluiten. Voor de inzet van onteigening is een PS-besluit nodig.

GS zijn bevoegd om binnen de door PS vastgestelde kaders de inzet van grondinstrumenten uit te werken in een grondstrategie - een plan waarin duidelijk wordt hoe doelen worden behaald via de inzet van grondinstrumenten. De toenemende ruimtedruk, de maatschappelijke en politieke gevoeligheid die soms met

grondverwerving gepaard gaat en de omvang van de financiële middelen onderstrepen het belang van (een) dergelijke grondstrategie(ën).

Ook partners hebben belang bij een doordachte en afgestemde grondstrategie van GS. Diverse partners hebben namelijk ook doelen in de provincie waar grond(instrumentarium) relevant is voor doelbereik. Deze doelen hangen samen en stapelen met doelen van de provincie. Afstemmen van de strategie en inzet van grond-instrumentarium is daarmee belangrijk. Om elkaar zo niet in de weg te zitten of te beconcurreren, maar juist te versterken en om bij te dragen aan een efficiënte(re) inzet van publieke middelen.

Gelderse kaders met betrekking tot grond

PS en GS stelden diverse kaders rondom grond vast (zie figuur 2). Voor PS gaat het onder andere om de financiële verordening, de nota grondbeleid en de kaders voor het budget voor anticiperende aankopen. Daarnaast stellen zij de inhoudelijke en financiële kaders voor diverse beleidsthema's vast. In de financiële verordening staat onder andere dat GS tenminste één keer per statenperiode een nota grondbeleid ter vaststelling aanbieden aan PS. Ook staan hier enkele algemene regels ter uitvoering van het financiële beleid in die relevant zijn voor grond, bijvoorbeeld over waardering. De nota grondbeleid bevat de uitgangspunten en kaders, bijvoorbeeld 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 komen informatievoorziening aan PS, borging en risicobeheersing aan bod in de nota grondbeleid. In 2022 stelden PS de kaders voor een budget voor anticiperende aankopen (€ 20 miljoen) vast. In 2024 stemden PS in met het wijzigen van de voorwaarden voor dit budget en in 2025 besloten zij het budget te verhogen naar € 80 miljoen.

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.

GS stellen de uitvoeringsregels grond, eventuele grondstrategieën en de pachtvoorwaarden vast. In de *uitvoeringsregels* grond gaan GS dieper in op de opties voor marktconform handelen en de voorkeursoptie daarbij en wat het onteigeningsinstrument omvat. Ook komt aan de orde welke opties er zijn voor openbare verkoop en in welk beperkt aantal situaties een onderhandse transactie mogelijk is.

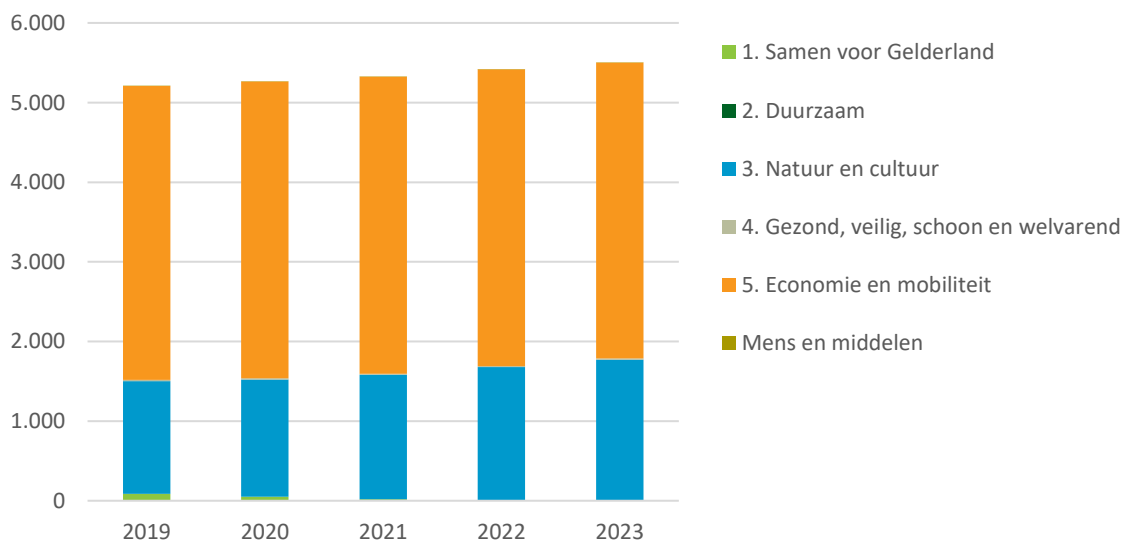
De *pachtvoorwaarden* voor de uitgifte van pachtgrond in het komende jaar stelden GS in de periode 2022-2024 jaarlijks vast. Hierin voerden zij afgelopen jaren enkele wijzigingen door. Zo creëerden zij (naar aanleiding van moties) de mogelijkheid om een deel van de grond voor maximaal drie jaar te verpachten en is de mestgift aangepast op de doelen waarvoor de provincie de grond in bezit heeft.

De *grondstrategieën* voor complexe (gebieds)opgaven die GS kunnen opstellen, komen in hoofdstuk 3 aan bod.

Grondbezit en boekwaarde grond Gelderland

De provincie Gelderland had eind 2024 5.452 hectare grond in eigendom. Het overgrote deel daarvan betreft provinciale wegen waar de provincie zelf de eindbeheerder is (ambitie 5, Economie en Mobiliteit) en natuur (ambitie 3, Natuur en Cultuur). De afgelopen jaren is de hoeveelheid grond die de provincie in haar bezit heeft iets gestegen (zie figuur 3). De boekwaarde van de provinciale grond lag eind 2024 iets onder de € 70 miljoen.

Figuur 3: Grondbezit Gelderland 2019-2023 per ambitie (stand einde jaar, in hectares)²



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

² Vanaf de begroting 2024 is de indeling van de ambities veranderd. Hierdoor kon het grondbezit 2024 niet op dezelfde manier weergegeven worden. Diverse ambities zijn in de figuur niet goed zichtbaar, omdat de provincie daar een beperkt aantal hectare grond voor in bezit had.

1.4 Opbouw van dit rapport

In het volgende hoofdstuk staat een totaaloverzicht van het grondinstrumentarium dat de provincie Gelderland inzette in de periode 2022-2024. Daarbij is er ook aandacht voor welke grondinstrumenten zij niet heeft ingezet en de gekozen grondstrategie die uit deze inzet is af te leiden.

Hoofdstuk 3 begint met de overkoepelende bestuurlijke conclusie uit ons onderzoek en de aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen. Daarna werken we dit uit in vier deelconclusies. We eindigen met een slotbeschouwing.

De bevindingen die tot de bestuurlijke boodschap hebben geleid, vindt u in de Nota van bevindingen op onze website. Daar vindt u ook het rapport van het onderzoek naar grondstrategie in de provincie Overijssel. In bijlage 1 is de verantwoording van dit onderzoek opgenomen. In bijlage 2 vindt u de infographics van de inzet van grondinstrumentarium per beleidsthema. De bronnenlijst vindt u in bijlage 3.

Ten behoeve van dit onderzoek is (naast documentenanalyse en diverse interviews bij de provincie) een ronde tafelbijeenkomst gehouden waarvoor personen verbonden aan diverse organisaties uitgenodigd waren bijvoorbeeld waterschappen, Staatsbosbeheer, bouwend Nederland, een publiek waterbedrijf, een netbeheerder, een groot landgoed, een universiteit, een adviesbureau, het ministerie van VROM en de provincies. Van deze bijeenkomst hebben we een verslag opgesteld. Dat vindt u [hier](#) op onze website.

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Gelderland als voor de provincie Overijssel uitgevoerd. Wanneer we de aanpak van provincies vergelijken, zien we verschillen en overeenkomsten. Deze zijn in de groen omlijnde kaders weergegeven. Met behulp van externe experts hebben we ook enkele voorbeelden van andere provincies verzameld en opgenomen in dezelfde kaders. Met het weergeven hiervan willen we een referentiekader bieden waaraan de resultaten van de 'eigen' provincie gespiegeld kunnen worden en waardoor er van elkaar geleerd kan worden.

2 Inzicht in grond: instrumenten en strategie

In dit hoofdstuk geven we een totaaloverzicht van de grondinstrumenten die de provincie Gelderland wel en niet heeft gezet in de periode 2022-2024. Daarbij hebben we ook aandacht voor de grondstrategie die hieruit afgeleid kan worden. We kijken ook naar de inzet van grondinstrumenten in andere provincies, in het bijzonder Overijssel.

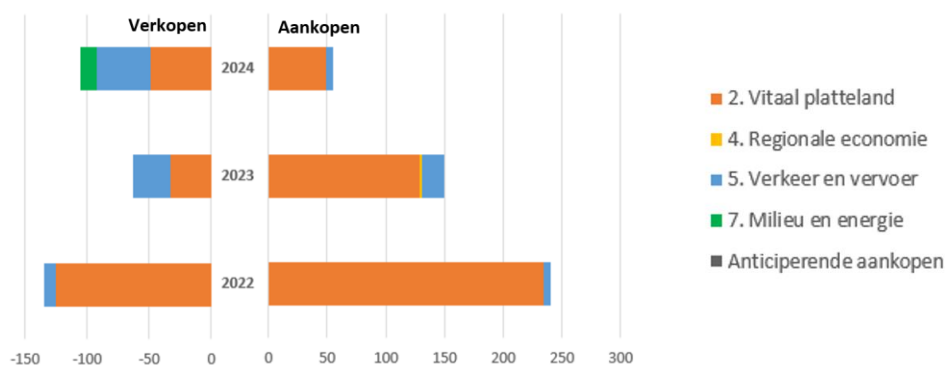
2.1 Inzet grondinstrumenten Gelderland 2022-2024

Om doelbereik dichterbij te brengen, zijn er diverse grondinstrumenten beschikbaar voor provincies. In een grondstrategie kan vervolgens worden bedacht hoe deze beschikbare grondinstrumenten ingezet kunnen worden, zodat er bijgedragen wordt aan het realiseren van de opgave(n). In figuur 1 in het vorige hoofdstuk gaven we al een overzicht op hoofdlijnen weer van het beschikbare grondinstrumentarium. De provincie Gelderland zette in de periode 2022-2024 diverse (soorten) grondinstrumenten in (zie figuur 5). Welke instrumenten worden ingezet, verschilt per beleidsthema. Bij de ambitie Vitaal Platteland (met name bij Natuur en iets minder bij Landbouw) en Mobiliteit wordt sterk ingezet op sturing via eigendom door middel van aankoop, beheer en verkoop van grond. Bij Economie gebeurde dit voor twee projecten. In totaal kocht de provincie in de periode 2022-2024 446 hectare grond. Daarbij was er sprake van een afname van hoeveel grond er gekocht werd per jaar (zie figuur 4). Dit laatste komt mede doordat een groot deel van een Natuuropgave (namelijk de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk) al is gerealiseerd waarmee de overgebleven opgave en het budget kleiner worden. De provincie heeft tussen de 1.000 en 1.200 hectare per jaar verpacht. De provincie verkocht 293 hectare grond. In bijlage 2 zijn infographics opgenomen over de inzet van grondinstrumenten per beleidsthema. Daarin geven we onder andere inzicht in hoeveel hectare is gekocht, verpacht en verkocht per beleidsthema.

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 een kwalitatieve verplichting of kettingbeding gebeurde bijvoorbeeld bij Natuur en Mobiliteit.

Figuur 4: Grondaan- en verkopen Gelderland 2022-2024, per ambitie 2022-2024 (in ha)



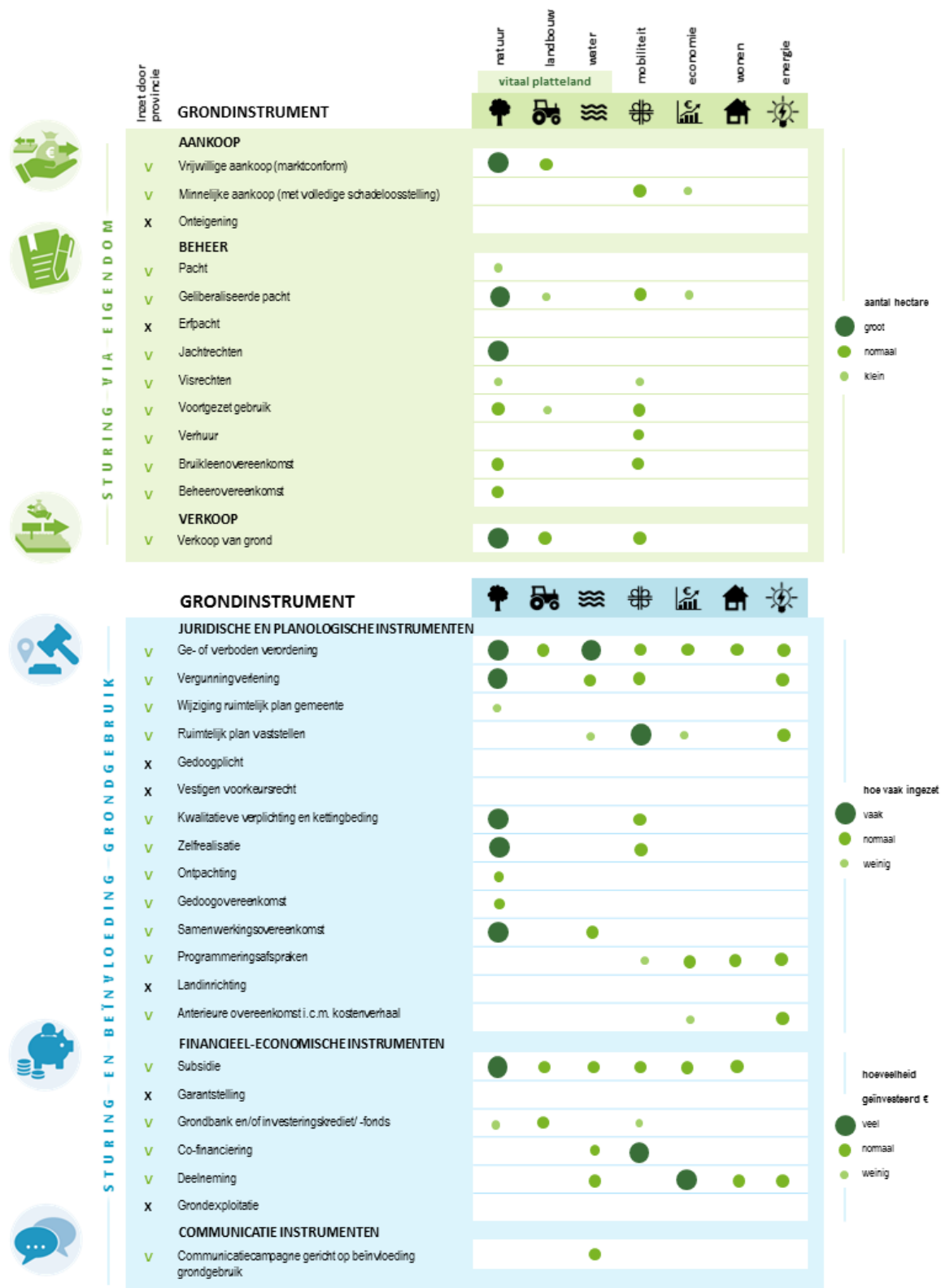
Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. paragraaf grondbeleid jaarverslag Gelderland 2022- 2024.

De provincie zet financieel-economische instrumenten in om het gebruik en 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 (€ 33,7 miljoen exclusief de beheersubsidie natuur en landschap). Naast het gebruik van subsidies, wordt er per beleidsthema gebruik gemaakt van andere financieel-economische instrumenten. Bij Economie wordt er in vergelijking met andere thema's veel gebruik gemaakt van fondsen en ontwikkelingsmaatschappijen. De infographics in bijlage 2 geven meer zicht op welke juridische, planologische en financieel-economische grondinstrumenten hoe vaak zijn ingezet per beleidsthema.

Figuur 5 laat ook zien welke instrumenten de provincie Gelderland *niet* heeft ingezet. Dwingende instrumenten zoals het vestigen van voorkeursrecht, het opleggen van een gedoogplicht, het onteigenen van grond en landinrichting 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 (enkele uitzonderingen) en verhuur³ beperkt voor. Communicatieve instrumenten gericht op beïnvloeding van het grondgebruik zijn beperkt ingezet, uitgezonderd een communicatiecampagne rondom Water. Er zijn wel instrumenten ingezet die gericht zijn op het ondersteunen van andere partijen (bv. gemeenten), welke vervolgens grondgebruik of de functie van grond moeten gaan veranderen. Deze indirecte relatie met de functie van grond en grondgebruik maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

³ Van verhuur was sprake bij museum De Kam in Nijmegen, een deel van een steunpunt dat werd verhuurd aan een gemeente en enkele tankstations langs provinciale wegen.

Figuur 5: Totaaloverzicht inzet grondinstrumentarium 2022-2024 provincie Gelderland



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, figuur van de Proccartograaf

2.2 Strategie en inzet grondinstrumenten per beleidsthema

GS stelden - de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk uitgezonderd - geen grondstrategieën vast voor complexe (gebieds)opgaven zoals omschreven in het grondbeleid (zie ook §3.4). Voor dit onderzoek hebben we daarom op basis van interviews, documenten en data de grondstrategie (opgave, afwegingen en instrumentarium dat wordt ingezet) voor zeven beleidsthema's met ruimtelijke opgaven gereconstrueerd. Dat betreft de beleidsthema's Natuur, Landbouw, Water, Mobiliteit, Economie, Wonen en Energie. De visuele samenvatting van deze reconstructies per beleidsthema vindt u in bijlage 2.

Uit onze analyse komt naar voren dat er grote verschillen zijn tussen beleidsthema's in de inzet van grondinstrumenten en de afwegingen daarover. Die verschillen komen voort uit onder meer de opgaven en doelen, de wettelijke taken, de (zwaarwegendheid van) bestuurlijke afspraken en rolopvatting. De keuze voor een grondstrategie lijkt deels samen te hangen met de aard van de opgave (bv. wettelijke taak, bestuurlijke afspraak of eigen ambitie), maar is niet bepalend voor de gekozen grondstrategie. Zo blijkt een wettelijke taak of zwaarwegende bestuurlijke afspraak geen voorwaarde voor een grondstrategie die inzet op sturing via eigendom. De opgaven voor Mobiliteit komen voort uit de eigen ambities van de provincie en worden via een 'standaard werkwijze' met aankoop van grond gerealiseerd. Daarnaast vindt sturing via eigendom plaats bij Natuur (bestuurlijke afspraken, deels zwaarwegend), Landbouw (ambitie) en Economie (ambitie en bestuurlijke afspraken). Voor Water (realisatie doelen KRW) loopt het deels via Natuur.

18

Grond voor grondstrategie

Hoe zwaarwegender en urgenter de opgave wordt beschouwd, hoe meer en sturender de grondinstrumenten worden. Hierbij kiest de provincie soms voor sturing via eigendom. Zo was onteigening in het verleden alleen mogelijk bij een specifiek deel van de ontwikkelopgave Natura2000, namelijk de gebieden waar PAS-maatregelen genomen moesten worden (is al afgerond). Soms kiest de provincie ook voor regulerende instrumenten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de wettelijke taken voor Water, de realisatie van de RES-doelen (eind 2024 geborgd via de Omgevingsverordening) en de opgave rondom de energie-infrastructuur/netinpassing (onder andere voorkeursrecht genoemd als mogelijk instrument in het beleidskader uit 2024, niet ingezet in 2022-2024).

De keuze voor een grondstrategie die inzet op sturing en beïnvloeding van grondgebruik wordt om verschillende redenen gemaakt, bijvoorbeeld:

- De omvang van de opgave is zodanig groot, dat een breed spectrum van instrumenten wordt ingezet (Natuur).
- De wettelijke taak betekent dat er regels worden gesteld in de Omgevingsverordening (Water). Of juist de afwezigheid van een wettelijke taak maakt dat er stimulerende instrumenten worden ingezet (Economie).
- De provincie ziet haar eigen rol als coördinerend of faciliterend en zet daarom stimulerende instrumenten in (Water (klimaatadaptatie), Energie, Wonen en Landbouw).

- De provincie wil de verantwoordelijkheid van gemeenten, regio's, corporaties of andere partijen niet overnemen of hen aansturen, maar hen ondersteunen (bv. Wonen).
- Investerings worden op afstand van de provincie gezet om onder andere financieel-technische redenen (externe fondsen bij Economie).

Bij alle beleidsvelden waar er sprake was van sturing via eigendom (Natuur, Mobiliteit, Landbouw en beperkt Economie) was er ook sprake van sturing en beïnvloeding van het grondgebruik oftewel diverse soorten grondinstrumenten binnen de strategie.

2.3 Voorbeelden inzet grondinstrumenten andere provincies

Om een beeld te geven van de mogelijkheden rondom de inzet van het grondinstrumentarium, verzamelden we voor dit onderzoek voorbeelden van de inzet van grondinstrumenten door andere provincies. In het groene kader hieronder zijn deze weergegeven. De voorbeelden zijn niet uitputtend en zijn bedoeld om te laten zien welke keuzes andere provincies maken. In het bijzonder is er aandacht voor de provincie Overijssel, waar we hetzelfde onderzoek naar grondstrategie uitvoerden.

Inzet grondinstrumentarium andere provincies, in het bijzonder Overijssel

Sturing via eigendom

- *Budget/fonds Anticiperende grondaankopen:* Is in feite geen separaat grondinstrument, maar een manier van financieren. De provincie Gelderland kent een budget anticiperende aankopen wat medio 2025 is opgehoogd van € 20 naar € 80 miljoen. In Overijssel is dit € 100 miljoen. Ook in bijvoorbeeld Utrecht (€ 20 miljoen), Noord-Brabant (€ 42,5 miljoen) en Limburg (€ 22,1 miljoen) is er budget om anticiperend grond aan te kopen.
- *Grondaankopen:* In Gelderland zijn grondaankopen eind 2024 onderdeel geworden van de strategie voor de woningbouwopgave. In Overijssel is dit niet het geval.
- *Ruil:* Bij zowel de provincie Overijssel als Gelderland vindt ruiling van gronden plaats, via een revolverend fonds respectievelijk een investeringskrediet voor kavelruil. Dit instrument wordt met name ingezet op het beleidsthema Landbouw in beide provincies. De provincie Zeeland zet sterk in op ruil en werkt hiervoor met een [kavelruilbureau](#) met kavelruilcoördinatoren. Deze coördinatoren functioneren ook als de 'ogen en oren' van de provincie in gebieden, waardoor ruil effectief plaats kan vinden.
- *Onteigening:* Bij zowel Gelderland als Overijssel was er in de periode 2022-2024 geen sprake van onteigening. Data hoe vaak dit in (andere) provincies is gebeurd in deze periode, is niet beschikbaar. Wel is bekend dat in de periode 1995-2021 bij 10% van de onteigeningen (13% van het onteigende oppervlakte) een provincie de onteigene instantie was. Dit laat zien dat onteigening door de provincie in de praktijk wel voor kwam. PS Gelderland en Overijssel stelden wel inpassingsplannen vast, wat een stap is in het proces om tot onteigening over te kunnen gaan.
- *Geliberaliseerde pacht:* De provincie Zeeland geeft speciale pachtgronden uit voor verduurzaming en innovatie tegen een verlaagd tarief. Er zijn twee aanvullende categorieën pachtgronden die tot doel hebben agrariërs te helpen om de volledige bedrijfsvoering te verduurzamen (ontwikkelingsgronden) en om pilotsprojecten voor volhoudbare landbouw de ruimte te bieden (experimenteergronden).

Vervolg kader op de volgende pagina.

Vervolg inzet grondinstrumentarium andere provincies, in het bijzonder Overijssel

Vervolg sturing via eigendom

- *Erfpacht:* De provincie Groningen werkte voor het experiment Dubbele Dijk met een erfpachtconstructie. De Noordelijke Rekenkamer plaatste hier in een onderzoek kritische kanttekeningen bij (o.a. risico handelen in strijd met staatssteun). In Noord-Brabant geeft het Ontwikkelbedrijf Brabant grond uit in erfpacht via koop-pacht- verkoop-constructies voor natuurinclusieve landbouw, extensivering van graasdierhouderij en agrarisch natuurbeheer. In Limburg is een revolverend krediet van € 100 miljoen beschikbaar om gronden in erfpacht uit te geven voor Economie. Er wordt nagedacht over verbreden van dit instrument naar Wonen, Landbouw en Energie.

Juridische en planologische instrumenten

- *Ruimtelijke plannen:* De provincie Overijssel maakt gebruik van inpassingsplannen voor alle Natura2000-gebieden (waardoor onteigening mogelijk wordt als uiterste optie), waar Gelderland er eerder voor heeft gekozen dit alleen te doen voor die zes Natura2000-gebieden waarbij er sprake was van PAS-maatregelen (zijn al gerealiseerd).
- *Voorkeursrecht:* Zowel in Gelderland als in Overijssel is geen voorkeursrecht gevestigd. In Gelderland is het wel genoemd als mogelijk instrument in het beleidskader energiesysteem (2024). Er is een beperkt aantal voorbeelden van andere provincies waar dit wel is toegepast, deels van langer geleden. Bijvoorbeeld Groningen (2021, uitbreiding Eemshaven/gebiedsontwikkeling Oostpolder) en langer geleden Zuid-Holland (2012, bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard) en Zeeland (2009, Waterdunen: natuurontwikkeling en recreatiepark).
- *Landinrichting:* Bij de provincie Overijssel lopen er voor de opgave landbouw-structuurversterking twee landinrichtingsprojecten onder de 'oude' Wet Inrichting Landelijk Gebied (nu: Omgevingswet). Deze landinrichtingstrajecten zijn door GS gestart op verzoek van de gebieden zelf. In Gelderland is dit instrument niet toegepast. Wel werd het als sluitstuk genoemd (alleen 'indien nodig') in het regionaal waterprogramma. GS geven aan dat met een gebiedsgerichte aanpak de roep op landinrichting nieuwe stijl steeds sterker wordt.

Financieel-economische instrumenten

- *Verbonden partijen:* De provincie Overijssel heeft met Regionaal Bedrijventerrein Twente en Technology Base deelnemingen waarbij grond specifiek een onderdeel van het takenpakket is. Daarnaast publiceerden GS Overijssel in juni 2025 een verkenning waaruit kwam dat zij meerwaarde zagen in een Fonds Landelijk Gebied. De provincie Noord-Brabant werkt voor de realisatie van het natuurnetwerk en de ecologische verbindingszones met een ontwikkelfonds.
- *Grondexploitatie:* Zowel de provincie Gelderland als Overijssel hebben geen grondexploitaties. Er zijn meer provincies waar dit zo is. Provincies die wel grondexploitaties hebben zijn Groningen, Utrecht en Noord-Brabant.

Uiteindelijk gaat het om het afwegen en kiezen van instrumenten die (gezamenlijk) bijdragen aan de realisatie van de opgave(n). In juni 2025 is een [handreiking](#) voor het landelijk gebied gepubliceerd van een Rijksuitvoeringsnetwerk.⁴ Dit bevat onder andere een afwegingskader voor de keuze van het juiste instrument (bv. doelrealisatie door eigenaar, aankoop van grond ter plekke, vrijwillige kavelruil, wettelijke verkaveling en onteigening).

⁴ Dit is een samenwerking van: Kadaster, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en Staatsbosbeheer.

3 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal die voortkomen uit ons onderzoek naar grondstrategie bij de provincie Gelderland.

3.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

PS en GS erkennen het toenemend belang van grond(instrumenten) voor doelbereik en de rol van grondstrategie daarbij. Dat blijkt ook uit de heroriëntatie op en de uitbreiding van (de inzet van) het grondinstrumentarium, die deels nog in de toekomst tot uiting moeten komen. In de praktijk komt dit tot nu toe minder goed tot uitdrukking. Ten eerste zijn, anders dan op basis van het grondbeleid mag worden verwacht, afwegingen over grondinstrumentarium niet altijd zichtbaar in beleidsnota's. Daar zijn overigens plausibele verklaringen voor. Ten tweede komen met name integrale afwegingen (ondanks voornemens) moeizaam van de grond als gevolg van zowel interne als externe factoren. Integrale grondstrategie biedt kansen om publiek doelbereik te vergroten. Evaluatie van grondinstrumenten vindt - afgezien enkele vernieuwingen - niet plaats. Hier ligt een kans om bij te dragen aan de afgewogen inzet van dit instrumentarium in grondstrategie(ën).

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

We hebben de vier aanbevelingen onderverdeeld in twee thema's: **1)** grondstrategie en **2)** grondbeleid en evaluatie. Bij elke aanbeveling is aangegeven in welke paragraaf die terugkomt.

Grondstrategie

1. PS: Verzoek GS om voor logisch samenhangende beleidsopgaven integrale grondstrategieën te ontwikkelen en deze grondstrategieën met PS te delen (§3.4). *Integrale afwegingen over grond(instrumenten) komen moeizaam van de grond. Die integrale afwegingen zijn belangrijk omdat de druk op de ruimte toeneemt en publieke opgaven stapelen (zowel binnen de provincies als bij partners). Een integrale grondstrategie is daarom een belangrijk hulpmiddel om deze opgaven in samenhang te realiseren. In een integrale grondstrategie wordt de samenhang tussen beleidsopgaven beschreven en keuzes gemaakt over prioritering van doelen en inzet van (grond)instrumenten. Een integrale grondstrategie kan gebiedsgericht worden uitgewerkt. Er kan worden voortgebouwd op de verstedelijkingsstrategie en het voorbereidende werk dat is verricht in het kader van het VLGG voor het landelijk gebied.*
2. PS: Verzoek GS om de mogelijkheden voor meer afstemming en samenwerking met partners te onderzoeken voordat beslissingen genomen worden over strategische keuzes rondom grond, in het bijzonder bij verkoop van gronden (§3.4). *Ten behoeve van dit onderzoek hielden we een ronde tafelbijeenkomst waarbij partners vanuit de verschillende beleidsthema's waren uitgenodigd. Daar kwam onder andere ter sprake dat de afstemming en samenwerking rondom grond nog niet optimaal loopt, in het bijzonder rondom de verkoop van grond. Wij herkennen de oproep uit de ronde tafelbijeenkomst om bij strategische keuzes rondom grond partners te betrekken en goed samen te werken bij gezamenlijke opgaven.*

Grondbeleid en evaluatie

3. PS: Verzoek GS bij de actualisatie van het grondbeleid:
 - a. de passage over de afweging van het beschikbare grondinstrumentarium in beleidsnota's te verduidelijken (§3.3). *In het grondbeleid (2022) staat dat voor ambities/thema's met ruimtelijke opgaven in de betreffende beleidsnota's een afweging wordt gemaakt hoe het beschikbare grondinstrumentarium wordt ingezet. Echter, in beleidsnota's is die afweging niet altijd zichtbaar. Dit komt mede doordat die afweging deels in de voorfase van beleidsvorming plaatsvindt, inzet van actief grondinstrumentarium (grondaankoop) in sommige gevallen een automatisch gevolg is van een PS-besluit over een project en er later nadere uitwerking en afweging van grondinstrumentarium plaatsvindt binnen de vastgestelde kaders als onderdeel van de uitvoering. De formulering in het grondbeleid wekt daarmee verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden.*
 - b. te verduidelijken wat er met grondstrategie bedoeld wordt (§3.4). *GS stelden - de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk uitgezonderd - geen grondstrategieën vast zoals gedefinieerd in het grondbeleid uit 2022.⁵ Echter, bij het ambtelijk hoor en wederhoor zijn documenten aangereikt die volgens gesprekspartners 'in meer of mindere mate als grondstrategie te kwalificeren zijn'. Deze veelal sectorale documenten dragen niet de naam grondstrategie en*

⁵ In deze nota grondbeleid staat dat GS grondstrategieën kunnen opstellen voor complexe (gebieds)opgaven. Daarbij wordt geschreven over complexe ambitie overstijgende gebiedsopgaven, waar vanuit een stapeling van doelen een integrale opgave ontstaat.

werden ook niet door ons én - belangrijker - door geïnterviewden als zodanig herkend. Dit ondersteunt de noodzaak om te verduidelijken wat er precies verstaan wordt onder de term grondstrategie. GS zijn voornemens een Statenbrief over grondstrategie naar PS te sturen. Echter, we achten het - voor de vindbaarheid - van belang om de afspraken en uitleg over grondstrategie samen te brengen op één plek. Daarmee ligt het voor de hand om de passage hierover in het grondbeleid aan te passen.

- c. een afspraak op te nemen over de evaluatie van het grondbeleid (§3.5). *De Rekenkamer beveelt aan om de uitvoering van het grondbeleid te evalueren (zie aanbeveling 4 hieronder). Zij acht het ook van belang dit te borgen door hier een afspraak over op te nemen in het grondbeleid.*

- 4. PS: Verzoek GS om de uitvoering van het grondbeleid te evalueren. *PS en GS maakten geen afspraken over de evaluatie van (de uitvoering van) het grondbeleid. Ambtelijk werd genoemd dat evaluatie van het grondinstrumentarium meegenomen moet worden bij beleidsevaluaties. Wij vinden het, gezien het toenemende belang van grond(instrumenten) voor doelbereik, wenselijk om grondinstrumentarium separaat periodiek te evalueren. De reden daarvoor is dat bij een beleidsevaluatie de focus zal liggen op de inhoudelijke doelstelling en niet op het grondinstrumentarium. Daardoor is het zicht op de uitvoering van het grondbeleid, het functioneren van grondinstrumentarium en de bijdrage aan doelbereik (bv. doelmatigheid en doeltreffendheid) gelimiteerd, wat het doordacht afwegen van de inzet van grondinstrumenten in een grondstrategie bemoeilijkt.*

3.2 Belang grondstrategie erkend

Deelconclusie

PS en GS van de provincie Gelderland zijn zich bewust van de druk op de ruimte in de provincie en erkennen het belang van grond(instrumenten en -strategie) voor doelbereik. Dat blijkt ook uit de heroriëntatie op en de uitbreiding van (de inzet van) het grondinstrumentarium. Zo stelden PS een budget voor anticiperende grondaankopen beschikbaar en pasten de voorwaarden daarvan aan, deden GS een verkenning naar een zwaardere inzet van het grondinstrumentarium en zijn grondaankopen voor Wonen mogelijk gemaakt. Het gaat hierbij deels om beslissingen die in de toekomst nog in de praktijk tot uiting moeten komen. Zo verwachten GS dat zij het budget anticiperende aankopen door de aangepaste voorwaarden beter kunnen inzetten en dat zij in 2025 de eerste grondaankopen voor Wonen zullen doen.

PS en GS erkennen ruimtedruk en belang grondstrategie voor doelbereik

PS en GS Gelderland zijn zich bewust van de ruimtedruk in de provincie Gelderland. De 'Koers ruimte en leefomgeving' die PS in 2021 vaststelden, ging over de groeiende druk op de ruimte en de leefomgeving van Gelderlanders en hoe daar op een goede manier mee om te gaan. De provincie liet daarop in 2022 in beeld brengen hoe haar

beleidsambities landen in de Gelderse ruimte. GS gaven aan dat de provincie 1,8 keer Gelderland nodig heeft als zij alle beleidsambities bij elkaar op telt. Dit vraagt dat er keuzes gemaakt moeten worden en - waar het kan - zaken slim gecombineerd worden (meervoudig ruimtegebruik).

PS en GS erkennen het - toenemende - belang van grond(instrumenten) en grondstrategie voor doelbereik. Zo staat in het grondbeleid dat grond bij veel van de provinciale ruimtelijke opgaven een bepalende en daarmee een succesfactor is. Daarbij wordt benoemd dat met een gerichte actieve inzet van beschikbare grondinstrumenten doelen sneller en beter bereikt kunnen worden. GS stellen dat “eigenlijk bij alle opgaven” waar het wenselijk is dat het gebruik van grond verandert, die verandering via de inzet van grondinstrumentarium gerealiseerd kan worden. Voor de toekomst verwachten GS dat er meer complexe ambitie overstijgende gebiedsopgaven komen, waar vanuit een stapeling van doelen een integrale opgave ontstaat. Zeker waar de provincie die samen met partners gaan oppakken. GS stellen dat de provincie uitvoering op het gebied van bijvoorbeeld energietransitie, landbouw en wonen integraal, innovatief en cocreatief moet oppakken. En dat met een gebiedsgerichte aanpak grond op meer manieren benut kan worden, wat nodig is om alle doelen te realiseren in de beperkte ruimte die er is. Daarbij geven ze aan dat een integrale grondstrategie hierbij een belangrijke rol speelt, omdat zo de juiste functie op de juiste plek gerealiseerd kan worden.

Heroriëntatie op en uitbreiding van (inzet van) grondinstrumentarium

Bij de provincie Gelderland vond in de afgelopen jaren een heroriëntatie op en uitbreiding van (inzet van) het grondinstrumentarium plaats. Zo stelden PS in 2022 € 20 miljoen investeringskrediet beschikbaar om anticiperende grondaankopen te doen. Anticiperende aankopen waren al mogelijk, maar een ambitie/thema moest zelf het budget hebben om dergelijke aankopen te kunnen doen. Door middel van een separaat budget anticiperende grondaankopen kregen GS de mogelijkheid om in een eerdere fase en bredere context over te gaan tot aankopen die bij kunnen dragen aan één of meerdere ruimtelijke thema's. Ook in de jaren hierna zagen we hier diverse voorbeelden van:

- In 2023 deden GS een verkenning naar een ‘zwaardere inzet van het grondinstrumentarium’. Conclusie was dat er “geen belemmeringen zijn als er meer ambities/thema's aan de slag gingen met inzet van grondinstrumentarium dan op dat moment”. GS stelden dat dit niet betekent dat de provincie dan ook “meteen overall” grondaankopen voor moet gaan doen. Ten eerste loopt de provincie met grondaankopen, 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: 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 2023 zijn een aantal grondaankopen gedaan (gezamenlijk 2,6 hectare) voor projecten die behoorden tot ambitie Economie, namelijk Folding Boxboard Eerbeek en Logistiek Centrum Eerbeek. Economie is niet een van de gebruikelijke beleidsthema's waarvoor de provincie grondaankopen doet.

- In 2024 werden een projectbesluit, aanbesteding bij grondverkoop en het vestigen van voorkeursrecht als mogelijke instrumenten genoemd in het beleidskader energiesysteem. Eind 2024 werd besloten om grondaankopen onderdeel te maken van de strategie om de woningbouwopgave te realiseren. In aanloop naar deze beslissing werd in 2022 al een pilot wonen & grond gedaan en eerder in 2024 een verkenning naar het mogelijke grondinstrumentarium voor wonen. In 2024 besloten PS ook om de voorwaarden van het budget anticiperende aankopen aan te passen.
- In 2025 besloten PS dit budget anticiperende aankopen op te hogen naar € 80 miljoen en de reikwijdte daarvan te verruimen door de mogelijkheid van grondaankopen binnen de bebouwde kom hierin op te nemen.

Bij de voorbeelden hierboven gaat het deels om beslissingen die in de toekomst nog in de praktijk tot uitdrukking moeten komen. Zo werd het budget anticiperende grondaankopen in de periode 2022-2024 een stuk minder gebruikt dan verwacht (0,2 hectare aangekocht), maar verwachten GS - met de veranderde voorwaarden - de beschikbare middelen beter in te kunnen zetten. Daarnaast verwachten zij in 2025 de eerste grondaankopen voor Wonen.

3.3 Afwegingen grondinstrumentarium beperkt zichtbaar in beleidsnota's

Deelconclusie

Binnen beleidsthema's wordt de inzet van grondinstrumenten afgewogen, maar die afwegingen zijn (hoewel dit wel op basis van het grondbeleid mag worden verwacht) niet altijd zichtbaar voor PS in beleidsnota's. Hier zijn diverse plausibele redenen voor. Zo vinden afwegingen deels plaats in de voorfase van beleidsvorming, is de inzet van actief grondinstrumentarium (grondaankoop) in sommige gevallen een automatisch gevolg van een PS-besluit over een project en vindt er later nadere uitwerking en afweging van grondinstrumentarium plaats binnen de vastgestelde kaders als onderdeel van de uitvoering. Via de paragraaf grondbeleid wordt voor PS zichtbaar voor welke ambities grond is gekocht en verkocht.

Afwegingen grondinstrumentarium niet altijd zichtbaar in beleidsnota's

GS stellen in het grondbeleid dat voor ambities/thema's met ruimtelijke opgaven in de betreffende beleidsnota's een afweging wordt gemaakt hoe het beschikbare grondinstrumentarium (actief, faciliterend of mengvorm) wordt ingezet. In de praktijk verschilt het hoe expliciet de afwegingen en de keuze voor inzet van het grondinstrumentarium terugkomt in de beleidsnota's en wordt de inzet van actief grondinstrumentarium (sturing via eigendom) hierin niet altijd expliciet afgewogen. Dit komt mede doordat:

- het actief afwegen van grondinstrumentarium plaatsvindt in de voorfase van beleidsvorming;

- de inzet van actief grondinstrumentarium (grondaankoop) in sommige gevallen een automatisch gevolg is van een PS-besluit over een project;
- er later nadere uitwerking en afweging van grondinstrumentarium plaats vindt binnen de vastgestelde kaders als onderdeel van de uitvoering.

De formulering in het grondbeleid wekt daarmee verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden. 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 bleek dat men kon toelichten waarom welke (grond)instrumenten zijn gekozen en hoe deze keuze zich verhoudt tot de beleidsopgave.

Zoals in de vorige paragraaf genoemd, is Wonen een thema waar de inzet van actief grondinstrumentarium (grondaankopen) nieuw is. Daar zijn PS via Statenbrieven meegenomen in die afwegingen. Bij Natuur is er sprake van grote opgaven met betrekking tot grond, bijvoorbeeld de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk. De kaders hiervoor zijn al lang geleden (2012/'13) door PS vastgesteld. Hierbij stelden PS een 'basisfilosofie' voor de realisatiestrategie vast en kregen zij ook zicht op de opgestelde realisatiestrategie.

Beslissingen over actief grondinstrumentarium worden behalve in beleidsvoorstellen ook vastgelegd in P&C-documenten. Een concreet voorbeeld is dat PS bij de begroting 2022 € 4 miljoen investeringskrediet beschikbaar stelden voor de aankoop van vijftig hectare grond voor natuurinclusieve landbouw buiten Natura2000-overgangsgebieden.

Tenslotte wordt in de begroting en het jaarverslag informatie verstrekt over de inzet van grondinstrumenten, in het bijzonder in de paragraaf grondbeleid. De paragraaf grondbeleid in de begroting en het jaarverslag voldeed in de periode 2022-2024 aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording. Uit de paragraaf grondbeleid blijkt dat er zicht is op sturing via eigendom. GS rapporteren hierin namelijk over het aantal gekochte en verkochte hectare per ambitie en vanuit het budget anticiperende aankopen. Dit inzicht in grondbezit per kerntaak kan nuttig zijn bij het formuleren van een doordachte grondstrategie.

Informatievoorziening PS Overijssel

In zowel Overijssel als Gelderland voldoet de paragraaf grondbeleid aan de eisen van de BBV. Tegelijkertijd zijn deze paragrafen wel anders ingericht. In de provincie Overijssel wordt de verantwoording van het grondbezit in het jaarverslag gegroepeerd naar projectgrond, ruilgrond en restgrond. Het is daar niet inzichtelijk hoeveel grond er voor welke kerntaak in bezit is. Dat laatste is juist wel inzichtelijk in het Gelderse jaarverslag, maar daar wordt juist weer niet duidelijk hoeveel van de beschikbare grond bedoeld is voor specifieke projecten, hoeveel bedoeld is voor ruil en hoeveel 'over' is.

Naast de wettelijk verplichte paragraaf grondbeleid, ontvangen PS Overijssel een Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG) bij het jaarverslag en driemaal per jaar (begroting, jaarverslag en monitor) een overzicht van onderhandse grondverkoop. In de MIG wordt inzicht gegeven in de bestaande opgaven en de voortgang van de realisatie daarvan, wordt het provinciale grondbezit verantwoord en worden de risico's die horen bij het grondbezit inzichtelijk gemaakt.

Aanbeveling

- PS: Verzoek GS bij de actualisatie van het grondbeleid de passage over de afweging van het beschikbare grondinstrumentarium in beleidsnota's te verduidelijken.

3.4 Met name integrale afwegingen grond(instrumenten) komen moeizaam van de grond

Deelconclusie

We constateren dat grondstrategie, met name waar het gaat om die integrale afwegingen, ondanks voornemens van GS moeizaam van de grond komt. Zo stelden GS geen grondstrategieën voor complexe (gebieds)opgaven zoals gedefinieerd in het grondbeleid vast en laat de Statenbrief over grondstrategie op zich wachten. Daarnaast gaven partners in een ronde tafelbijeenkomst aan dat de afstemming rondom grond nog niet optimaal loopt. We zien zowel interne als externe factoren die eraan bijdragen dat integrale afwegingen moeizaam van de grond komen. Zo komen integrale afwegingen niet automatisch tot stand doordat die bij inhoudelijke beleidsteams liggen, is de Omgevingsvisie beperkt sturend en speelt er met name voor het landelijk gebied onzekerheid van nationaal beleid en werd financiering vanuit het Rijk geschrapt. Een integrale grondstrategie waarin de samenhang tussen beleidsopgaven wordt beschreven en keuzes worden gemaakt over prioritering van doelen en inzet van (grond)instrumenten, biedt kansen om het publieke doelbereik te vergroten. Bijvoorbeeld omdat concurrentie om grond binnen de provincie en met partners zo beperkt en voorkomen wordt.

Integrale grondstrategie van belang, maar komt moeizaam van de grond

Het integraal kijken naar de inzet van grond(instrumenten) is belangrijk, omdat ruimte schaars is en publieke doelen stapelen. De druk op ruimte in de provincie neemt toe en daardoor neemt het belang van strategische keuzes rondom grond ook toe. Dit is aan de orde binnen de provinciale organisatie door het stapelen van opgaven in gebieden, maar ook in de samenwerking met partners. Deze partners, vaak mede-overheden, hebben ook publieke doelen te realiseren in de ruimte. Eerder (in §3.2) constateerden we dat PS en GS zich bewust zijn van deze toenemende druk en het belang van grondstrategie erkennen.

We constateren dat grondstrategie, met name waar het gaat om die integrale afwegingen, ondanks voornemens van GS moeizaam van de grond komt. Zo gaven GS aan met een voorstel te komen over de inzet van grondinstrumenten voor land- en tuinbouwdoelen⁶, maar dit voorstel is nooit naar PS gestuurd. Wel zijn PS in andere

⁶ 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 12 september 2025.

Statenstukken geïnformeerd over 'grond' en 'landbouw'.⁷ GS beschouwen de toezegging daarmee als afgedaan.⁸ Daarnaast gaven GS in het grondbeleid uit 2022 aan dat zij grondstrategieën kunnen opstellen voor complexe (gebieds)opgaven. Daarbij wordt geschreven over complexe ambitie-overstijgende gebiedsopgaven, waar vanuit een stapeling van doelen een integrale opgave ontstaat. GS stelden een toename van dergelijke opgaven te verwachten. Ook in het voorgaande grondbeleid uit 2018 kwam het vastleggen van grondstrategie al terug. Tijdens ons onderzoek bleek dat GS - de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk uitgezonderd - geen grondstrategieën had vastgesteld zoals deze worden gedefinieerd in het grondbeleid. Bij het ambtelijk hoor en wederhoor⁹ zijn documenten aangereikt die volgens onze gesprekspartners 'in meer of mindere mate als grondstrategie te kwalificeren zijn'. Deze veelal sectorale documenten dragen niet de naam grondstrategie en werden ook niet als zodanig door ons én - belangrijker - door geïnterviewden als grondstrategie herkend. Dit ondersteunt de noodzaak om te verduidelijken wat er precies verstaan wordt onder de term grondstrategie (zie de aanbeveling later in deze paragraaf). Ook zijn GS al langere tijd voornemens om een Statenbrief over grondstrategie naar PS te sturen, maar dat duurt langer dan verwacht en is tot op heden (begin september 2025) nog niet gebeurd. Ten slotte kwamen uit de ronde tafelbijeenkomst die we ten behoeve van dit onderzoek organiseerden signalen dat de afstemming en samenwerking met partners van de provincie nog niet optimaal is, in bijzonder bij de verkoop van gronden. In onderstaand kader lichten we dit nader toe.

Ronde tafelbijeenkomst

Op 28 mei 2025 organiseerden we een ronde tafelbijeenkomst in Deventer, waarvoor experts en partners van de provincie vanuit de verschillende beleidsthema's waren uitgenodigd. Een belangrijke boodschap die naar voren kwam tijdens de ronde tafelbijeenkomst was het signaal dat de provincie beter kan afstemmen en samenwerken met partners om concurrentie te voorkomen met partners met publieke opgaven, die ook grond nodig hebben. Tijdens de bijeenkomst werd aangegeven dat het goed zou zijn om meer integraal naar een gebied te kijken vanuit de diverse opgaven die daar zijn en opgaven en diverse soorten instrumenten te combineren, zoals grondinstrumenten en ruimtelijke ordening. Een tweede signaal uit de ronde tafelbijeenkomst, is dat de provincie strikter dan nodig om gaat met het Didam-arrest¹⁰ bij de verkoop van gronden. Er is ruimte om mede-overheden met publieke taken en nutsbedrijven met wettelijke taken (bv. op gebied van bijvoorbeeld Natuur, Water en Energie) gronden onderhands aan te bieden. Zo wordt voorkomen dat deze publieke organisaties achter het net vissen bij het realiseren van hun publieke opgaven. Een visueel verslag van de ronde tafelbijeenkomst vindt u [hier](#).

⁷ Daarbij gaat het om de Voorjaarsnota (mei 2025), de Tussenbalans (mei 2025) en het beleidskader land- en tuinbouw (juli 2025).

⁸ Dit kwam naar voren in het ambtelijk hoor en wederhoor. In de Statenbrief over het beleidskader land- en tuinbouw (PS2025-673, 8 juli 2025) stond nog wel dat PS een separaat document zouden 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.

⁹ Een vaste procedure bij rekenkameronderzoek om de feitelijke onjuistheden uit de nota van bevindingen te halen.

¹⁰ 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. 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 of ingebruikgeving om niet en (erf)pacht.

De interviews leverden geen eenduidig beeld op in hoeverre integrale afwegingen (voldoende) plaatsvinden. Enerzijds werd het ontbreken van een grondstrategie voor de ambitie Vitaal platteland genoemd, anderzijds werd er wel overlegd om elkaars plannen niet te doorkruisen en om, bij de mogelijkheid tot een aankoop, te bepalen welk doel de grond het beste kan dienen. Daarnaast werd de wens geuit om zowel intern als extern meer integraal te kijken naar grond.

Diverse factoren waardoor grondstrategie moeizaam van de grond komt

We zien een aantal factoren die eraan bijdragen dat integrale grondstrategie moeizaam van de grond komt. Ten eerste komen integrale afwegingen bij complexe (gebieds)opgaven - en dus strategische keuzes rondom grond - niet automatisch tot stand, doordat het initiatief en de strategische afwegingen belegd zijn bij de inhoudelijke beleidsteams. De opgaven zijn complex en doordat er sprake is van grote verschillen in de grondstrategie en -instrumentarium (zie hoofdstuk 2) is het niet mogelijk om “de” grondstrategie van de provincie vast te stellen. Het opstellen van (een) integrale grondstrategie(ën) zal logischerwijs vereisen dat er zorgvuldig naar de aard van de opgaves worden gekeken in combinatie met de rol van de provincie en de opgaven van partners die ook publieke doelen hebben te realiseren binnen de provincie.

Ten tweede is het integrale overkoepelende kader voor de fysieke omgeving (de Omgevingsvisie Gelderland) beperkt sturend. Dit komt doordat in de Omgevingsvisie geen prioritering is aangebracht tussen ambities en er duidelijke afspraken ontbreken over welke ambities wanneer of in welk gebied voorrang heeft, waardoor alle ambities even belangrijk lijken. GS erkennen dit en willen dat in de nieuwe Omgevingsvisie duidelijk aangegeven wordt wat, wanneer of in welk gebied voorrang heeft. Zij geven aan dat sturende principes daarvoor een belangrijke toevoeging in de nieuwe Omgevingsvisie zullen worden. Die nieuwe Omgevingsvisie wordt in 2026 verwacht.

Ten derde speelt met name voor het landelijk gebied onzekerheid van beleid op nationaal niveau. De provincie ontwikkelde een concept-ontwerpprogramma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland (VLGG), maar vanuit het Rijk is het bovenliggende Nationale Programma Landelijk Gebied gestopt. De financiering van het VLGG viel hiermee grotendeels weg. Het VLGG was een integraal concept-ontwerpprogramma waarin opgaven en doelen op het gebied van Landbouw, Natuur, Stikstof, Water & bodem en Klimaat met elkaar verbonden werden. In het concept-ontwerpprogramma waren grote ambities voor grond opgenomen: de provincie wilde aan de slag met duizenden hectares grond en had berekend hier circa € 10 miljard voor nodig te hebben. Ambtelijk werd aangegeven dat er wel is gewerkt aan een aantal concept-grondstrategieën, maar dat deze niet definitief zijn gemaakt door het schrappen van het VLGG.

Kans voor vergroten doelbereik met integrale grondstrategie

In een integrale grondstrategie wordt de samenhang tussen beleidsopgaven beschreven en keuzes gemaakt over prioritering van doelen en inzet van (grond)instrumenten. Zo’n integrale grondstrategie biedt kansen om doelbereik te vergroten voor logisch met elkaar samenhangende beleidsopgaven. Het gaat dus niet om één allesomvattende grondstrategie, maar om het ontwikkelen van integrale grondstrategieën, daar waar integraliteit van opgaven aan de orde is. Een integrale afweging voorkomt en

minimaliseert concurrentie om grond binnen de provincie en concurrentie met partners. Zo kunnen zo veel mogelijk opgaven worden gerealiseerd met dezelfde grond en wordt er zo efficiënt mogelijk om gegaan met publieke middelen. Integrale grondstrategieën kunnen gebiedsgericht worden uitgewerkt. Daarbij kan worden voortgebouwd op het werk dat de provincie al gedaan heeft in het kader van de verstedelijkingsstrategie en het voorbereidende werk voor het VLGG.

Aanbevelingen

- PS: Verzoek GS om bij de actualisatie van het grondbeleid te verduidelijken wat er met grondstrategie bedoeld wordt.
- PS: Verzoek GS om voor logisch samenhangende beleidsopgaven integrale grondstrategieën te ontwikkelen en deze grondstrategieën met PS te delen.
- PS: Verzoek GS om de mogelijkheden voor meer afstemming en samenwerking met partners te onderzoeken voordat beslissingen genomen worden over strategische keuzes rondom grond, in het bijzonder verkoop van gronden.

3.5 Evaluatie grondinstrumenten vindt - afgezien van enkele vernieuwingen - niet plaats

Deelconclusie

Evaluatie is geen onderdeel van het grondbeleid en het grondbeleid is niet geëvalueerd. Een uitzondering daarop is een aantal specifieke, nieuwe onderdelen waarbij evaluatieafspraken zijn gemaakt. Hiervan is het budget voor anticiperende aankopen al geëvalueerd. Een periodieke evaluatie van grondinstrumenten biedt een kans voor de afgewogen inzet daarvan in grondstrategie(ën). Dit sluit aan bij het toenemende belang van grond(instrumentarium en -strategie) voor doelbereik.

In de nota grondbeleid staan geen afspraken over de evaluatie van de uitvoering daarvan. Ambtelijk werd toegelicht dat grondinstrumenten ingezet worden ten behoeve van inhoudelijke beleidsdoelen en dat evaluatie van deze en andere instrumenten dus plaats moet vinden binnen die beleidsprogramma's. Over drie andere 'nieuwere' onderdelen zijn wel afspraken over evaluatie gemaakt:

- In 2020 is afgesproken in Kadernota Agrifood om de pilot 100 hectare pacht/verkoop van grond voor natuurinclusieve landbouw te evalueren. Die evaluatie is vooralsnog nog niet naar PS gegaan.
- In 2022 werd met PS afgesproken¹¹ om het budget anticiperende aankopen in 2024 te evalueren. Dit is gebeurd. De voorwaarden voor dit budget zijn daarop aangepast. In 2027 is de volgende evaluatie van de (gewijzigde voorwaarden van) het budget anticiperende aankopen gepland.

¹¹ PS2022-111 Statenbrief Grondbank anticiperende aankopen. Met dit Statenvoorstel stelden PS de middelen voor het budget anticiperende aankopen beschikbaar.

- De afspraak uit het actieplan Wonen 2025-2027 om het actiepunt ‘faciliteren actief grondbeleid’ te evalueren, staat gepland voor 2027.

Voor langlopende subsidieregelingen is er een wettelijke evaluatieplicht. In de periodieke brede evaluaties van de doeltreffendheid van Gelderse subsidieregelingen (2019, 2022) kwamen een aantal grondgerelateerde subsidies terug.

We vinden het, gezien het toenemende belang van grondinstrumentarium voor doelbereik (zie §3.2) wenselijk om het grondinstrumentarium separaat periodiek te evalueren naast evaluaties van beleidsprogramma's. De reden daarvoor is dat de focus bij een beleidsevaluatie zal liggen op de inhoudelijke doelstelling en niet specifiek op het grondinstrumentarium. Daardoor is het zicht op de uitvoering van het grondbeleid, het functioneren van grondinstrumentarium en de bijdrage daarvan aan doelbereik (doelmatigheid en doeltreffendheid) gelimiteerd. Dit bemoeilijkt het doordacht afwegen van de inzet van grondinstrumenten in een grondstrategie. Evaluatie biedt een kans om aan dit laatste bij te dragen.

Aanbevelingen

- PS: Verzoek GS om de uitvoering van het grondbeleid te evalueren.
- PS: Verzoek GS om bij de actualisatie van het grondbeleid daarin een afspraak over de evaluatie van het grondbeleid op te nemen.

3.6 Slotbeschouwing

Het belang van grond neemt toe en daarmee ook het belang van het hebben van grondstrategieën. Het is belangrijk om grond niet enkel instrumenteel, maar ook strategisch te benaderen. Met dit onderzoek hebben we een bijdrage willen leveren aan het omgaan met complexiteit van provinciale opgaven in de bestuurlijke belangenafweging, zonder daarbij een pasklare oplossing te bieden. Naast een aantal concrete aanbevelingen, vestigen we daarom de aandacht op het ontwikkelen van integrale grondstrategieën. Het ontwikkelen van integrale grondstrategieën kan helpen bij het ontwikkelen van een gedeeld beeld rondom grond - zowel ambtelijk als bestuurlijk - bij het maken van keuzes voor complexe opgaven en bij het aanbrengen van samenhang in de inzet van het grondinstrumentarium. Het is daarbij van belang om niet af te wachten, maar op weg te gaan zonder perfectie of het perfecte moment te willen zoeken. Integrale grondstrategieën bieden daarbij een houvast om het gesprek over maatschappelijke doelen te voeren en om te kunnen omgaan met de blijvende onzekerheden in de buitenwereld.

Bijlagen

Bijlage 1: Verantwoording

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 1. 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 nota van bevindingen (in de bevindingenblokken aan het begin van de paragrafen) weergegeven.

Tabel 1: Normenkader

Onderdeel	Vraag	Norm
Beschikbaar grondinstrumentarium en kaders	1 en 2	- 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	- 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	- 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.

Onderzoeksmethoden

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 maakten gebruik van data van de provincie over grondtransacties, pacht, bruikleen, jacht- en visrechten.
- We voerden interviews met ambtelijk betrokkenen.

In het kader van het onderzoek is een ronde tafelbijeenkomst 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: Inzet grondinstrumenten per beleidsthema

In deze bijlage staan zeven overzichten van de - door ons gereconstrueerde - strategie en inzet van grondinstrumenten voor de volgende onderzochte beleidsthema's:

1. Natuur
2. Landbouw
3. Water
4. Mobiliteit
5. Economie
6. Wonen
7. Energie.

De overzichten zijn visueel ontworpen door de Procescartograaf.



Inzet grondinstrumentarium Natuur 2022-2024

OPGAVEN

- *Ontwikkel- en herstellopgave versterking Gelders Natuurnetwerk*: realisatie 8.414 hectare (bestuurlijke afspraak Rijk: Natuurpact 2011-2027).
 - *Bossenstrategie*: omvorming 9.000 ha bos, 1.200 ha in GNN en 500 ha in overig landelijk gebied in 2030 (uitwerking afspraak landelijke bossenstrategie).
 - *Gelderse maatregelen stikstof*: o.a. 25.000 ha natuurinclusieve landbouw overgangsgebieden en 3.100 ha nieuwe natuur.
 - *Programma Natuur*: o.a. aanleg natuur, boscompensatie, bevorderen natuurinclusieve landbouw overgangsgebieden (specifieke uitkering Rijk).
- Samenhang/deels overlappend opgaven binnen Natuur (bv. financiering opgaven via specifieke uitkering Natuur) en met Landbouw en Water.

STRATEGIE

- Uitgegaan van vrijwilligheid. Alleen voor realisatie van PAS-maatregelen in zes N2000-gebieden was eerder onteigening mogelijk (in 2018/19 inpassingsplannen vastgesteld, die zijn al afgerond).
- Diverse soorten instrumenten ingezet: zowel sturing via eigendom als juridisch (o.a. Omgevingsverordening) als financieel-economisch (m.n. subsidies).

STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT		TOELICHTING	
 AANKOOP			
Vrijwillige aankoop (markconform)	●	365 ha aangekocht waarvan: 218 ha voor Natuurpact (Gelders natuurnetwerk), 118 ha voor/ vanuit (specifieke uitkeringen) programma Natuur en 29 ha voor Stikstof.	
Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)		Afname hoeveelheid aangekochte ha per jaar (groot deel GNN al gerealiseerd).	
Onteigening			
 BEHEER			
Pacht	●	• (reguliere) pacht: Uitzonderingen.	
Geliberaliseerde pacht	●	• Geliberaliseerde pacht: 850/860 ha grond in bezit voor Natuur per jaar. Voorwaarden gesteld, o.a. over mest.	
Erpacht		• Jachtrechten: 29 contracten met wildbeheereenheden, ca. 2.000 ha (excl. ca. 20 contracten private personen).	
Jachtrechten	●	• Visrechten: verhuurd in bezit voor Natuur (en Mobiliteit, totaal 22 ha). Gebruikt voor hengelsport.	
Visrechten	●	• Voortgezet gebruik: Kleine stukjes. Standaard bij aankopen midden in jaar. Soms onderdeel van onderhandeling.	
Voortgezet gebruik	●	• Bruikleen: totaal 136 ha, 51 contracten (totaal, grond in bezit van Natuur en Mobiliteit).	
Verhuur gebouwen		• Beheerovereenkomst: Voor beperkt aantal natuurterreinen al ingericht/nog in bezit, besteedt de provincie het natuurbeheer uit (veelal onderhandse aanbesteding) tot de verkoop.	
Bruikleenovereenkomst	●		
Beheerovereenkomst	●		
 VERKOOP			
Verkoop van grond	●	182 ha verkocht waarvan 169 ha in bezit voor Natuurpact = Gelders Natuurnetwerk, 5 ha voor het programma natuur en 8 ha voor Stikstof.	

LEGENDA

●	Veel/vaak	Gebaseerd op: aantal hectares (eigendom), hoe vaak ingezet (juridisch-planologisch), hoe veel geïnvesteerd (financieel-economisch)
●	Weinig	

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBRUIK

GRONDINSTRUMENT		TOELICHTING	
 JURIDISCH EN PLANOLOGISCH			
Ge- of verboden verordening	●	• <i>Omgevingsverordening</i> : Aanwijzing en regels voor Gelders natuurnetwerk, Groene Ontwikkelzone, natte landnatuur, veidevogel- en ganzenrustgebieden. Regels over landschap.	
Vergunningverlening	●	• <i>Vergunningverlening</i> : Wnb-gebiedsbescherming (608x), Wnb-soortenbescherming (892x) en ontheffing/maatwerkvoorschrift houtopstand (94x).	
Wijziging ruimtelijk plan gemeente	●	• <i>Wijziging ruimtelijk plan gemeente</i> : als optie genoemd voor borging subsidie landschapselementen.	
Ruimtelijk plan vaststellen		• <i>Kwalitatieve verplichting & kettingbeding</i> : bij verkoop natuurgrond en verplicht bij bepaalde subsidies. Voor borging functie.	
Gedoogplicht		• <i>Zelfrealisatie</i> : via subsidie (zie hieronder).	
Vestigen voorkeursrecht		• <i>Ontpachting</i> : soms bij aankoop, via subsidie (vererving t.b.v. GNN).	
Kwalitatieve verplichting en kettingbeding	●	• <i>Samenwerkingsovereenkomst</i> : per fase gebiedsproces anders soort overeenkomst met gebiedspartners (65 gebiedsprocessen en -projecten in 2022), afspraken met o.a. terreinbeherende organisaties en waterschappen.	
Zelfrealisatie	●		
Ontpachting	●		
Gedoogovereenkomst	●		
Samenwerkingsovereenkomst	●		
Programmeringsafspraken			
Landinrichting			
Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal			
 FINANCIEEL-ECONOMISCH			
Subsidie	●	• <i>Subsidie</i> : Diverse bv. voor verwerving GNN (€ 8,2 mln), inrichting en functieverandering GNN (€ 18,5 mln), aanleg nieuw bos buiten GNN (€ 1,6 mln), revitalisering en omvorming bos buiten N2000 (€ 2,4 mln), verplaatsen van landbouwbedrijven en veehouderijen (€ 0,7 mln). Daarnaast beheer-subsidie natuur en landschap: ca. 90.000 ha.	
Garantstelling		• <i>Grondvoorraad</i> : Compensatiepool waar (sinds 2016) 4,78 ha houtopstand en 0,28 ha grasland uit is ingezet.	
Grondbank en/of investeringskrediet/-fonds	●		
Co-financiering			
Deelneming			
Grondexploitatie			
 COMMUNICATIE			
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik			



Inzet grondinstrumentarium Landbouw 2022-2024

OPGAVEN

- Geen wettelijke taak provincie en geen bestuurlijke afspraken leidend voor beleid.
- Ambitie kadernota agrifood 2021-2030: ontwikkeling naar een natuurinclusieve kringlooplandbouw (NIL) met een duurzaam verdienmodel. In 2023 amendement dat NIL niet enige ontwikkelrichting is.
- Nieuw beleidskader land- en tuinbouw juli 2025 naar PS gestuurd.

STRATEGIE

- 4 thema's die in samenhang wegvormen naar toekomstbestendige land- en tuinbouw: richting geven, kennis & innovatie, mogelijk maken en belonen
- Duurzame landbouw moet de logische keuze omdat dit het beste toekomstperspectief geeft voor boer. Daarom keuze voor verleiden en belonen. Die strategie basis voor inzet instrumenten.

STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
 AANKOOP	
Vrijwillige aankoop (marktconform)	●
Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)	
Onteigening	
	Vrijwillige aankoop (marktconform): 47 ha waarvan: - Kavelruil: 16 ha (in 2022) en - Pilot 50 ha natuurinclusieve landbouw/buiten overgangsgebieden N2000: 31 ha (in 2024).
 BEHEER	
Pacht	
Geliberaliseerde pacht	●
Erfpacht	
Jachtrechten	
Visrechten	
Voortgezet gebruik	●
Verhuur gebouwen	
Bruikleenovereenkomst	
Beheerovereenkomst	
 VERKOOP	
Verkoop van grond	●
	25 ha (kavelruil).

LEGENDA

- Veel/vaak
● Weinig
- Gebaseerd op: aantal hectares (eigendom), hoe vaak ingezet (juridisch-planologisch), hoe veel geïnvesteerd (financieel-economisch)

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBRUIK

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
 JURIDISCH EN PLANologisch	
Ge- of verboden verordening	●
Vergunningverlening	
Wijziging ruimtelijk plan gemeente	
Ruimtelijk plan vaststellen	
Gedoogplicht	
Vestigen voorkoersrecht	
Kwalitatieve verplichting en kettigbeding	
Zelfrealisatie	
Ontpachting	
Gedoofovereenkomst	
Samenwerkingsovereenkomst	
Programmeringsafspraken	
Landinrichting	
Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal	
 FINANCIEEL-ECONOMISCH	
Subsidie	●
Garantstelling	
Grondbank en/of investeringskrediet/-fonds	●
Co-financiering	
Deelneming	
Grondexploitatie	
 COMMUNICATIE	
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik	

Verordening: Verbod op nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen. Beperkingen voor omgevingsplannen m.b.t. de nieuwvestiging en uitbreiding van glastuinbouwen voor de nieuwvestiging en uitbreiding van veehouderijen. Sinds 2025: Voorkeursvolgorde voor de aanleglocaties van zonne-energie.

NB Vergunningverlening n.v.t. want geen wettelijke taak. Agrarisch ondernemers kunnen wel een provinciale vergunning nodig hebben die is gerelateerd aan natuur- en/of waterdoelen.

- Subsidie: Agroforestry (€ 0,8 mln. voor 55 projecten) en Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (€ 11,9 mln. in 2022 en € 18,2 mln. in 2023). NB Eigenaren van landbouwgrond konden ook gebruik maken van meerdere van de subsidies voor natuurdoelen (zie p. 36).
- Investeringskrediet kavelruil: Strikt genomen geen apart grondinstrument, maar hieruit kunnen grondaankopen worden gefinancierd (zie links bovenaan in dit visuele overzicht).



Inzet grondinstrumentarium Water 2022-2024

- OPGAVEN**
- Ambitie: een duurzaam watersysteem, dat nu en in de toekomst voldoende en schoon water biedt en waarin de waterveiligheid geborgd is (schoon, voldoende en veilig water). Daarnaast aandacht voor klimaatadaptatie; doel = een klimaatbestendig Gelderland.
 - Diverse wettelijke taken en verplichtingen. Bv vaststellen regionaal waterprogramma ter uitvoering Europese richtlijnen (zoals KRW).

- STRATEGIE**
- Waterprogramma met 6 actielijnen waarbij afhankelijk van het thema een diversiteit aan rollen naar voren komt: kaderstellend, regulerend, bevoegd gezag, toezichhoudend, vergunningverlenend, partner, stimulerend, agenderend, uitvoerend, ondersteunend, informierend, mogelijk makend. Omgevingsverordening vaak genoemd als instrument (vooral bij thema's met wettelijke taak). Bij klimaatadaptatie meer stimulerende in steek.
 - Actieve grondinstrumenten genoemd bij natte landnatuur en duurzaam waterbeheer.

STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
 AANKOOP	
Vrijwillige aankoop (markconform)	Geen separate aankopen vanuit/voor Water (via Natuur).
Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)	
Onteigening	
 BEHEER	
Pacht	
Geliberalseerde pacht	
Erfpacht	
Jachtrechten	
Visrechten	
Voortgezet gebruik	
Verhuur gebouwen	
Bruikleenovereenkomst	
Beheerovereenkomst	
 VERKOOP	
Verkoop van grond	

LEGENDA	
	Veel/ vaak
	Gebaseerd op: aantal hectares (eigendom), hoe vaak ingezet (juridisch-planologisch), hoe veel geïnvesteerd (financieel-economisch)
	Weinig

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEbruik

GRONDINSTRUMENT		TOELICHTING
JURIDISCH EN PLANOLOGISCH		
Ge- of verboden verordening		• Verordening: Omgevingswaarden vastgelegd voor de veiligheid van regionale waterkeringen en regionale water. Grondwaterbeschermingsgebieden en beperkingen daarvoor vastgelegd. Instructieregels voor omgevingsplannen met het oog op de bescherming van kwaliteit van grondwater en klimaatadaptatie. • Vergunningverlening: Provincie verantwoordelijk voor grondwateronttrekkingen voor openbare bodemenergiesystemen (74 vergunningen), openbare drinkwatervoorzieningen (3 vergunningen) en voor industriële toepassing van meer dan 150.000 m3 per jaar (11 vergunningen). • Ruimtelijk plan: Inpassingsplan gebiedsontwikkeling veerhaven Ochten vastgesteld. • Samenwerkingsovereenkomsten: met drie waterschappen voor 2022-2027. Daarin bepalingen opgenomen over grond (nl. over regie/verantwoordelijkheid, overleg, taxatie en verrekening). Projectenlijsten met fiches over gezamenlijk 13 onderwerpen bv. GMS en gebiedsprocessen, KRW/ecologische verbindingzones, landbouw/agrarisch waterbeheer etc.
Vergunningverlening		
Wijziging ruimtelijk plan gemeente		
Ruimtelijk plan vaststellen		
Gedoogplicht		
Vestigen voorkoersrecht		
Kwalitatieve verplichting en kettingbeding		
Zelfrealisatie		
Ontpachting		
Gedoogovereenkomst		
Samenwerkingsovereenkomst		
Programmeringsafspraken		
Landinrichting		
Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal		
FINANCIEEL-ECONOMISCH		
Subsidie		• Subsidie/cofinanciering: subsidieregeling samenwerkingsovereenkomsten waterschappen (€ 15,1 mln. in 2022 en € 4,1 mln in 2024 = heel breed qua onderwerp, veel meer dan alleen grond), bijdrage aan realisatie van meanderende Maas (€ 1,65 mln.) en waterwijs boeren (€ 0,2 mln). Andere partijen betalen ook aan projecten. • Deelneming: publiek (drink)waterbedrijf Vitens (6,7% aandelen en in 2023 financieel belang van € 15,9 mln).
Garantstelling		
Grondbank en/of investeringskrediet/ -fonds		
Co-financiering		
Deelneming		
Grondexploitatie		
COMMUNICATIE		
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik		Provincie nam initiatief campagne Waterwonderen (o.a. podcast en website): mensen in grondwaterbeschermingsgebieden o.a. laten zien wat zij kunnen doen om het grondwater schoon te houden. Samen met Vitens, waterschappen en gemeenten.



Inzet grondinstrumentarium Mobiliteit

OPGAVEN

- Wettelijke taken & provinciaal belang. Ambitie (2024) dat alle 'vlot en veilig' bereikbaar zijn, wat relevant is voor de brede welvaart. Verandering t.o.v. 2020 toen focus lag op stedelijke netwerken.
- Grond m.n. rol bij wegenprojecten (incl. fietspaden) en project goederenvervoer (voormalige Railterminal Gelderland).

STRATEGIE

- Realisatie van infrastructuurprojecten kent vaste werkwijze: voor project ruimtelijk plan vastgesteld en financiële middelen beschikbaar gesteld, waarmee (ook) grond kan worden gekocht. Benodigde grond blijft in bezit en overtollig grondbezit wordt verkocht. Deel grond verpacht.
- Bijdragen aan infrastructurele projecten van gemeenten of het Rijk.

STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
AANKOOP	
Vrijwillige aankoop (marktconform)	
Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)	●
Onteigening	
	98 aankopen voor 31 ha. Grondaankopen door minnelijke verwerving (volledige schadeloosstelling). Ging om (los van enkele aankopen voor Mobiliteit algemeen) om grondaankopen voor meer dan twintig projecten.
BEHEER	
Pacht	
Geliberaliseerde pacht	●
Erpacht	
Jachtrechten	
Visrechten	●
Voortgezet gebruik	●
Verhuur	●
Bruikleenovereenkomst	●
Beheerovereenkomst	
VERKOOP	
Verkoop van grond	●
	44 verkopen (en 4x eigendomsoverdracht), 83 ha. Gaat om percelen en objecten over na aanleg werk en ruil. Tegen marktwaarde verkocht. Verkopen voor 7 infrastructurele projecten (los van enkele algemene verkopen).

LEGENDA

●	Veel/ vaak	Gebaseerd op: aantal hectares (eigendom), hoe vaak ingezet (juridisch-planologisch), hoe veel geïnvesteerd (financieel-economisch)
●	Wenig	

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBRUIK

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
JURIDISCH EN PLANOLOGISCH	
Ge- of verboden verordening	●
Vergunningverlening	●
Wijziging ruimtelijk plan gemeente	
Ruimtelijk plan vaststellen	●
Gedoooplicht	
Vestigen voorkaarsrecht	
Kwalitatieve verplichting en kettingbeding	●
Zelfrealisatie	●
Ontpachting	
Gedoofovereenkomst	
Samenwerkingsovereenkomst	
Programmeringsafspraken	●
Landinrichting	
Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal	
FINANCIEEL-ECONOMISCH	
Subsidie	●
Garantstelling	
Grondbank en/of investeringskrediet/ -fonds	
Co-financiering	●
Deelneming	
Grondexploitatie	
COMMUNICATIE	
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik	

- **Verordening:** Op en rond provinciale wegen beperkingengebied aangewezen waarvoor regels gelden. Instructieregel voor omgevingsplannen dat die geen regels mogen bevatten die het beperkingengebied belemmeren.
- **Vergunningverlening:** Omgevingsvergunning nodig voor diverse zaken die in/op/onder provinciale weg plaatsvinden bv. vooruitrit maken/veranderen/verwijderen, roerende zaken (bv. fietsenrek) plaatsen, kabels of leidingen aanleggen/verwijderen/verleggen.
- **Ruimtelijke plannen:** 3 inpassingsplannen vastgesteld (N315 Doetinchem-Ruurlo, landbouw-passeerhavens N328 en N825 Nettelhorsterweg).
- **Kwalitatieve verplichting (i.c.m. kettingbeding):** bij verkoop bospercelen vanwege vereiste boscompensatie (koper moet bos in stand houden).
- **Zelfrealisatie:** speelt bij natuurcompensatie.
- **Programmeringsafspraken:** Provincie bepaalt (na/met overleg) zelf welke mobiliteitsprojecten ze opkapt en maakt voor die projecten nadere afspraken met bv gemeenten. Rijk en provincies maken ook gezamenlijk afspraken over mobiliteitsprojecten (over bv. cofinanciering zie hieronder).
- **Subsidie:** diverse regelingen voor fiets voor gemeenten (€ 23,8 mln; bij regelingen grootschalige maatregelen hoofdfietsnet en kruisingen & oversteken zijn kosten evt grondaankopen niet subsidiabel) en enkele subsidies voor niet actief beveiligde overwegen.
- **Cofinanciering:** Bijdrage aan Rijksprojecten bv. € 10 mln. voor verbredening mobiliteitsaanpak MIRT A2 Deil-Vught (begroting 2023). Eerder al besloten tot deelname andere Rijksprojecten bv. reserveringen A1/A28 Knooppunt Hoevelaken (€ 7,25 mln), A50-Nijmegen-Eindhoven (€ 17 mln.) en de aanpak aansluiting A1-A30 (€ 10,5 mln.).



Inzet grondinstrumentarium Economie

OPGAVEN • Twee beleidsonderdelen/-doelen die met name een link hebben met grond, namelijk een passend aanbod van werklocaties en (een sterk) vestigingsklimaat.

STRATEGIE • Geen wettelijke taak provincie bij Economie. Beleid heeft daarom stimulerende insteek. Dit vertaalt zich naar inzet van financieel-economische instrumenten i.h.b.z. externe fondsen en ontwikkelingsmaatschappijen. Voor met name werklocaties is ook regulering onderdeel van de strategie.

STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
AANKOOP	
Vrijwillige aankoop (marktconform)	
Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)	• 3 aankopen van in totaal 2,6 ha.
Onteigening	
BEHEER	
Pacht	Niet van toepassing (los van bovengenoemde 2,6 ha).
Geliberaliseerde pacht	
Erfpacht	
Jachtrechten	
Visrechten	
Voortgezet gebruik	
Verhuur gebouwen	
Bruikleenovereenkomst	
Beheerovereenkomst	
VERKOOP	
Verkoop van grond	Niet van toepassing.

LEGENDA	
	Veel/vaak
	Weinig
Gebaseerd op: aantal hectares (eigendom), hoe vaak ingezet (juridisch-planologisch), hoe veel geïnvesteerd (financieel-economisch)	

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBRUIK

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
JURIDISCH EN PLANOLOGISCH	
Ge- of verboden verordening	• Verordening: Eisen aan omgevingsplannen bv. alleen uitbreiding/wijziging van bestaande of nieuwe werklocatie als dit past binnen regionale programma (thema werklocaties) en alleen nieuwvestiging/uitbreiding van een park met recreatiewoningen bij bedrijfsmatige exploitatie (thema recreatie en toerisme).
Vergunningverlening	• Ruimtelijke plannen: Inpassingsplan Folding Boxboard Eerbeek en e.o. (thema vestigingsklimaat & innovatie) vastgesteld.
Wijziging ruimtelijk plan gemeente	• Programmeringsafspraken: 7 regionale programma's werklocaties met afspraken over o.a. bestaande voorraad aan bedrijventerreinen, het in evenwicht houden van vraag en aanbod en randvoorwaarden waaronder nieuwe initiatieven kunnen worden ontwikkeld.
Ruimtelijk plan vaststellen	• Antieure overeenkomsten: afgesloten voor Folding Boxboard Eerbeek en e.o.
Gedoooplicht	
Vestigen voorkoersrecht	
Kwalitatieve verplichting en kettingbeding	
Zelfrealisatie	
Ontpachting	
Gedoofovereenkomst	
Samenwerkingsovereenkomst	
Programmeringsafspraken	NB Vergunningverlening: Omgevingsvergunning kan nodig zijn bij economische ontwikkeling. Ook geldt voor industrie dat voor grondwateronttrekkingen van meer dan 150.000 m2 een vergunning nodig is.
Landinrichting	
Antieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal	
FINANCIEEL-ECONOMISCH	
Subsidie	• Subsidies: Realisatie fysieke maatregelen bestaande bedrijventerreinen (€ 4,7 mln.), onrendabele top Amhems Buiten (€ 3 mln.), aanleg verbindingsweg Dierensweg Brummen (€ 43.824) en actief bevaligde overwegen Brummen (€ 317.922).
Garantstelling	• Verbonden partijen: Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (sinds 2018: 4 leningen v. eigenaren en 7 aankopen van - delen - vakantieparken, grootste deel werkkapitaal € 7,9 mln. staat uit), Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland (voor revitalisering, herstructurering, intensivering of transformatie leegstaande gebouwen en werklocaties; drie projectfinancieringen gerelateerd aan werklocaties), Perspectiefonds Gelderland (omvangrijke investeringen voor grote maatschappelijke opgaven/transities; aankoop Amhems buiten (16 ha) met projectontwikkelaar, revolverende inzet van € 12,75 mln. vanuit PFG).
Grondbank en/of investeringskrediet/-fonds	
Co-financiering	
Deelneming/verbonden partij	
Grondexploitatie	
COMMUNICATIE	
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik	



Inzet grondinstrumentarium Wonen 2022-2024

OPGAVEN

- Ambitie 2020-2025: bouw ca. 45.000 woningen versnellen. In 2023 'woondeals' met Rijk en gemeenten afgesloten: t/m 2030 104.000 woningen in Gelderland. Beoogd resultaat 2025-2027: versnellen bouw 5.000 woningen.

STRATEGIE

- 2020: provincie besloot actievere rol t.b.v. woningbouwopgave in te nemen. Strategie: vooral faciliterende en stimulerende instrumenten vanuit idee dat provincie verantwoordelijkheid gemeenten, corporaties etc. niet wil overnemen, maar hen wil ondersteunen.
- Inzet actieve grondinstrumenten (grondaankoop) oorspronkelijk geen onderdeel van strategie, maar is dat wel geworden (staat in Actieplan wonen 2025-2027).

STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
 AANKOOP	
Vrijwillige aankoop (marktconform)	
Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)	
Onteigening	
 BEHEER	
Pacht	
Geliberaliseerde pacht	
Erpacht	
Jachtrechten	
Visrechten	
Voortgezet gebruik	
Verhuur gebouwen	
Bruikleenovereenkomst	
Beheerovereenkomst	
 VERKOOP	
Verkoop van grond	

Pilot (2022): Oriëntatie op inzet van grond in bezit van andere opgaven, heeft (nog) niet geleid tot inzet van grond. Geen aankopen in 2022-2024 (financieel mogelijk sinds eind 2024); in 2025 eerste aankoop verwacht.

Niet van toepassing, want geen grond in bezit voor Wonen.

Niet van toepassing, want (nog) geen gebruik van grond in bezit of aankopen voor Wonen.

LEGENDA

 Veel/vaak
 Gebaseerd op: aantal hectares (eigendom), hoe vaak ingezet (juridisch-planologisch), hoe veel geïnvesteerd (financieel-economisch)
 Weinig

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBUIK

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
 JURIDISCH EN PLANOLOGISCH	
Ge- of verboden verordening	
Vergunningverlening	
Wijziging ruimtelijk plan gemeente	
Ruimtelijk plan vaststellen	
Gedoogplicht	
Vestigen voorkoersrecht	
Kwalitatieve verplichting en kettingsbeding	
Zelfrealisatie	
Ontpachting	
Gedoogovereenkomst	
Samenwerkingsovereenkomst	
Programmeringsafspraken	
Landinrichting	
Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal	
 FINANCIEEL-ECONOMISCH	
Subsidie	
Garantstelling	
Grondbank en/of investeringskrediet/-fonds	
Co-financiering	
Deelneming	
Grondexploitatie	
 COMMUNICATIE	
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik	

- Verordening: Eisen vooromgevingsplannen (woningen alleen toegelaten als het past binnen woningbouwafspraken) en permanente bewoning van recreatiewoningen niet toegelaten.
- Programmeringsafspraken: per regio afspraken tussen GS en gemeentebesturen over o.a. aantal te realiseren woningen (sinds 2023 woondeals met Rijk en gemeenten).

NB Vergunningverlening en/of ontheffingen kunnen nodig zijn bij bouw van of werkzaamheden aan woningen. Dit is dan t.b.v. natuurdoelen bv. soortenbescherming.

- Subsidie: Steengoed Benuten - Realisatie, een subsidie voor o.a. integrale gebiedsgerichte aanpak binnen de bebouwde kom. € 12,8 mln voor 34 projecten.
- Garantstelling: Was beoogd maar ging niet door. Betrof 2 pilots om ervaring op te doen met erfpacht.
- Verbonden partijen: Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland (100% dochter Topfonds). 5 projectfinancieringen waarvan 2 gerelateerd aan Wonen.

Kennis en expertise bv. met versnellingssteam, beschikbaar stellen externe expertise, handreikingen, webinars/trainingen etc.



Inzet grondinstrumentarium Energie 2022-2024

OPGAVEN

- Streven provincie: in 2050 klimaatneutraal, tussendoel 55% broeikasgasreductie in 2030. Ambitie in 2018 gesteld, maar gerelateerd aan Klimaatkkoord (2019) en uitwerking daarvan in de RES (2021) en Klimaatwet (2019). Enkele wettelijke taken o.g.v. hernieuwbare energie.
- Sinds paar jaar meer aandacht voor toekomstbestendigheid van de energie-infrastructuur. Geen wettelijke taak, wel verzoek van netbeheerders, IPO-advies en afspraken met Rijk over grotere rol (regie) voor de provincie.

STRATEGIE

- Energietransitie: Mix van juridische, planologische en financieel-economische instrumenten. Geen sturing via eigendom.
- Energie-infrastructuur: lang alleen financieel betrokken via Alliander en vergunningen, inmiddels gekozen voor activerende rol (indien nodig ook regulerend).

STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
 AANKOOP	
Vrijwillige aankoop (marktconform)	
Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)	
Onteigening	
 BEHEER	
Pacht	
Geliberaleerde pacht	
Erfpacht	
Jachtrechten	
Visrechten	
Voortgezet gebruik	
Verhuur gebouwen	
Bruikleenovereenkomst	
Beheerovereenkomst	
 VERKOOP	
Verkoop van grond	

Niet van toepassing.
NB. GS noemden eind 2024 'aanbesteding bij grondaankoop' als mogelijk instrument voor netinpassing.

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).

NB. 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).

N.v.t. Energie & klimaat. Voor Gezonde & veilige leefomgeving: één verkoop van 13 ha (Proeftuin Park Lingezen) waarbij een kwalitatieve verplichting werd gevestigd.

LEGENDA

 Veel/vaak
 Gebaseerd op: aantal hectares (eigendom), hoe vaak ingezet (juridisch-planologisch), hoe veel geïnvesteerd (financieel-economisch)
 Weinig

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEbruik

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
 JURIDISCH EN PLANOLOGISCH	
Ge- of verboden verordening	
Vergunningverlening	
Wijziging ruimtelijk plan gemeente	
Ruimtelijk plan vaststellen	
Gedoogplicht	
Vestigen voorkoersrecht	
Kwalitatieve verplichting en kettingsbeding	
Zelfrealisatie	
Ontpachting	
Gedoofovereenkomst	
Samenwerkingsovereenkomst	
Programmeringsafspraken	
Landinrichting	
Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal	
 FINANCIEEL-ECONOMISCH	
Subsidie	
Garantstelling	
Grondbank en/of investeringskrediet/-fondsen	
Co-financiering	
Deelneming/verbonden partij	
Grondexploitatie	
 COMMUNICATIE	
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik	

- **Verordening:**
 - * Uitsluitingsgebieden en restricties (o.a. verbod op zonnepark en windturbines veidevogelgebieden, windturbines Gelders Natuurmetwerk en Gelders Ontwikkelzone onder voorwaarden mogelijk);
 - * Instructieregels over energietransitie voor omgevingsplannen (doonverking RES'sen, voorkeursvolgorde aanleglocaties voor zonne-energie, ruimtelijke inpassing zonnepark en windpark, participatie bij aanleg zonnepark - NB deels in 2024 besloten, vanaf 2025 in werking).
 - **Vergunningverlening:** Provincie bevoegd gezag windparken 5-100 Mw. Bij zonneparken kan omgevingsvergunning aan de orde zijn i.h.k.v. soortenbescherming.
 - **Ruimtelijke plannen:** 2 inpassingsplannen voor windparken vastgesteld.
 - **Programmeringsafspraken:** Zes regionale energie-strategieën met bv. samenstelling van 'bod' (hoeveel Twh: totaal en per energiesoort) en zoekgebieden.
 - **Anterieure overeenkomsten:** twee afgesloten voor windparken.
- NB. Voorkeursrecht & projectbesluit genoemd als mogelijk instrumenten in beleidskader energiesysteem 2024.

- Verbonden partijen:**
- * Investerings- en Energiefonds Gelderland ('dochter' van Topfonds Gelderland, € 64 mln. beschikbaar): investeert o.a. in duurzame energievoorziening. Twee ontwikkelingen voor energiecoöperaties.
 - * Alliander: 44,68% aandelenbezit en financieel belang € 5,2 mln. Netbeheerder Liander is hier onderdeel van. Liander voert zelfstandig grondbeleid. Wel heeft de provincie hier wel eens recht van opstal t.b.v. Liander voor gevestigd.

Bijlage 3: Bronnenlijst

Documenten

- Kadaster (2022). Onteigening in Nederland: Een kwantitatief overzicht van onteigening in Nederland tussen 1995 en oktober 2021.
- Noordelijke Rekenkamer (2022). Dijkbezwaren: Onderzoek naar de erfpachtconstructie Dubbele Dijk.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2025). Nota van Bevindingen grondstrategie Gelderland.
- PS2025-141 Bijlage. Antwoorden op resterende vragen verkennende gesprekken kadernota omgevingsvisie.

Geraadpleegde experts

- Dhr. Kuiper van het Kadaster.
- Dhr. De Wolff van TU Delft.