

Grondstrategie

Nota van Bevindingen provincie Overijssel

Colofon

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

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

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

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

Grondstrategie

Nota van Bevindingen provincie Overijssel

Deventer, september 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	6
1.3	Achtergrond	7
1.4	Opbouw van dit rapport.....	10
2	Kaders bij grondbeleid en verantwoording	11
2.1	Wettelijke kaders	11
2.1.1	Wet- en regelgeving	12
2.1.2	Relevante rechtspraak.....	14
2.1.3	Normen op basis van wettelijke kaders	14
2.2	Provinciale kaders	15
2.2.1	Kaders vastgesteld door PS	16
2.2.2	Kaders vastgesteld door GS	19
2.2.3	Normen op basis van provinciale kaders.....	21
2.3	Verantwoording en evaluatie grondbeleid	23
2.3.1	Informatievoorziening aan PS.....	24
2.3.2	Evaluatie	27
3	Inzet beschikbare grondinstrumenten	29
3.1	Overzicht beschikbaarheid en inzet grondinstrumenten	30
3.2	Verdieping Natuur	43
3.2.1	Opgave en strategie.....	43
3.2.2	Sturing via eigendom	46
3.2.3	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	48
3.3	Verdieping Landbouw	51
3.3.1	Opgave en strategie.....	52
3.3.2	Sturing via eigendom	54
3.3.3	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	55
3.4	Verdieping Water	57
3.4.1	Opgave en strategie.....	57
3.4.2	Sturing via eigendom	59
3.4.3	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	59
3.5	Verdieping Mobiliteit	62
3.5.1	Opgave en strategie.....	62
3.5.2	Sturing via eigendom	64
3.5.3	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	66

3.6	Verdieping Economie	67
3.6.1	Opgave en strategie.....	67
3.6.2	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	68
3.7	Verdieping Wonen	71
3.7.1	Opgave en strategie.....	71
3.7.2	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	72
3.8	Verdieping Energie	73
3.8.1	Opgave en strategie.....	74
3.8.2	Sturing en beïnvloeding grondgebruik	74
4	Afweging en besluitvorming	77
Bijlage 1	Onderzoeksopzet	83
Bijlage 2	Lijst grondinstrumentarium provincie Overijssel	85
Bijlage 3	Bronnenlijst	87

1 Inleiding

In deze nota presenteren we de bevindingen van ons onderzoek naar grondstrategie bij de provincie Overijssel. Dit eerste hoofdstuk bevat achtergrondinformatie en een korte toelichting op het onderzoek

1.1 Aanleiding

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

1.2 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

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

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

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

- zowel actieve als faciliterende grondinstrumenten als ook beheer (zie kader p.10 voor toelichting);
- de inzet van grondinstrumenten op verschillende beleidsterreinen. De beleidsterreinen zijn: 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.

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

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

1.3 Achtergrond

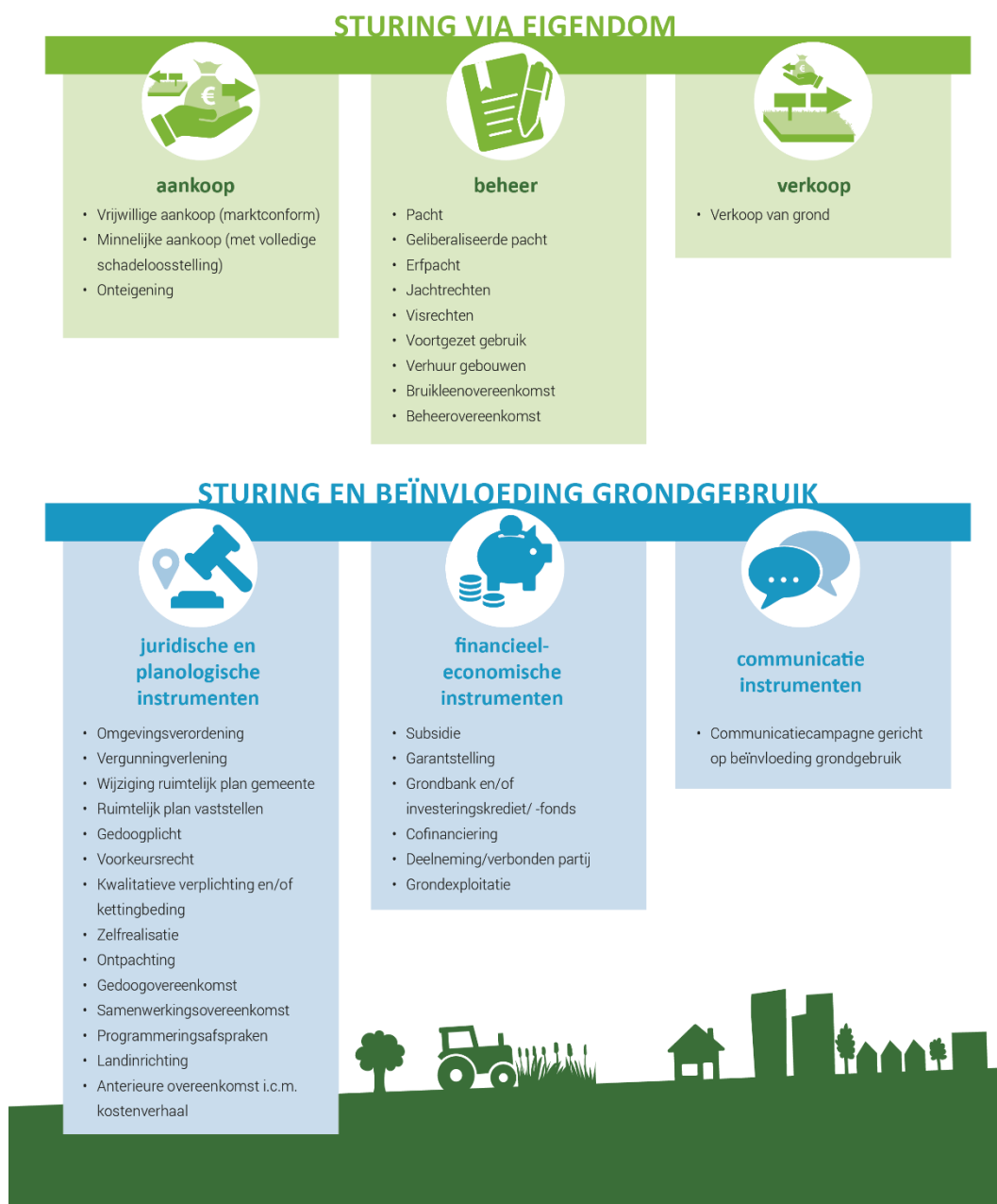
De provincie kan ruimtelijke opgaven en doelen bereiken door grondbeleid in te zetten. Grondbeleid is een middel om deze doelen te bereiken. Er bestaan verschillende strategieën om grondbeleid vorm te geven. De provincie kan proberen haar doelen te bereiken door zelf grond te kopen. Zo kan ze vanuit een eigendomspositie ervoor zorgen dat de doelen gerealiseerd worden. In dit onderzoek noemen we dit 'sturing via eigendom'. Ook het beheer van provinciale gronden (en gebouwen) en verkoop van grondbezit is sturing vanuit het grondeigendom (zie figuur 1).

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

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.

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 kader en figuur 1).

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



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

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

Typering grondinstrumenten

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

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

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

1.4 Opbouw van dit rapport

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

2 Kaders bij grondbeleid en verantwoording

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

2.1 Wettelijke kaders

11

Grondstrategie

Norm

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

Bevindingen

- In de Nota Grondbeleid is een overzicht opgenomen van de wet- en regelgeving die van toepassing is op het grondbeleid. De provincie heeft hiermee zicht op de relevante wettelijke kaders die van toepassing zijn bij de inzet van het grondinstrumentarium.
- Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet ingegaan. In de Omgevingswet zijn de wetten die voor 2024 de juridische basis vormden voor de inzet van grondinstrumenten, opgegaan.
- Een aanleiding om in 2022 de nota Grondbeleid te actualiseren en opnieuw door PS te laten vast stellen, was het Didam-arrest. De provincie heeft hiermee zicht op relevante rechtspraak.
- De gevolgen van het Didam-arrest voor het beleid van de provincie zijn uitgewerkt in het uitvoeringskader 'Verkoop ingerichte natuurgronden', dat in 2023 werd vastgesteld door GS. De provincie heeft hiermee zicht op relevante rechtspraak.

2.1.1 Wet- en regelgeving

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

Europese wet- en regelgeving

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

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

- De *Europese staatsteunregels*. De bedoeling van deze regels is om gelijke omstandigheden en concurrentievoorwaarden te creëren voor alle bedrijven op de gemeenschappelijke markt in de EU. Koop en verkoop van grond, maar ook verhuur en pacht van grond moeten daarom openbaar en transparant plaatsvinden, zodat er geen sprake is van staatssteun. In de provincie Overijssel wordt aan deze regels gehoor gegeven door bij koop en verkoop een openbare biedprocedure te hanteren of door de prijs te onderbouwen met een onafhankelijke taxatie.
- De *Europese Richtlijn aanbestedingen* (en de *Aanbestedingswet* waarmee deze richtlijnen in Nederland zijn geïmplementeerd) moet ervoor zorgen dat alle partijen een kans maken om werkzaamheden voor de overheid uit te voeren, als zij een opdracht voor uitvoerende werkzaamheden geeft.

Nederlandse wet- en regelgeving

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

Ten tweede is er wetgeving die de juridische basis vormt voor het kunnen inzetten van grondinstrumenten. In tabel 1 staan hiervan de belangrijkste voorbeelden. Tijdens de onderzoeksperiode 2022-2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In de Omgevingswet zijn de wetten die voor 2024 de juridische basis vormden voor de inzet van grondinstrumenten, opgegaan. Onder de Omgevingswet is het provinciaal inpassingsplan (PIP) vervangen door het projectbesluit. Dit projectbesluit wordt vastgesteld door GS. Het budgetrecht blijft aan PS voorbehouden.

Tabel 1: Overzicht juridische basis inzet grondinstrumenten in nationale wetgeving

Wet	Juridische basis voor
Omgevingswet (per 1-1-2024)	Zie hieronder:
• Wet Natuurbescherming	Vergunningverlening en opleggen gedoogplicht

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

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

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

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

Zicht provincie op wet- en regelgeving

In de nota Grondbeleid (2022, hoofdstuk 4) is een overzicht opgenomen van de wet- en regelgeving die van toepassing is op het grondbeleid. Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet ingegaan. In de Omgevingswet zijn veel wetten opgegaan die de inzet van grondinstrumentarium mogelijk maken. Hiermee is de informatie over wet- en regelgeving in de Nota Grondbeleid feitelijk verouderd. Ambtelijk wordt aangegeven dat de inzet van grondinstrumentarium hierdoor niet gehinderd wordt en dat het ingaan van de Omgevingswet op zichzelf niet voldoende reden is om de nota Grondbeleid te actualiseren.

2.1.2 Relevante rechtspraak

Een van de aanleidingen om in 2022 de nota Grondbeleid te actualiseren en opnieuw door PS te laten vaststellen, was een uitspraak van de rechter die het ‘Didam-arrest’ is gaan heten.² In dit Didam-arrest stelt de Hoge Raad nadere eisen aan onderhandse verkoop: verkoop van een onroerende zaak (grond of gebouwen) aan een partij, zonder dat andere partijen de mogelijkheid hebben gehad te kunnen kopen. Als er verwacht mag worden dat andere partijen interesse hebben in de grond, dan mag een dergelijke onderhandse verkoop niet. De beginselen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (gelijkheidsbeginsel) moeten namelijk in acht genomen worden. Voor provincies betekent het arrest in de kern het volgende: de provincie moet grondverkoop via een openbaar en transparant proces vormgeven en alle gegadigden gelijke kans(en) geven om mee te dingen naar de aankoop. De gerechtelijke uitspraak is niet alleen van belang voor grondverkoop (al komt dit wel het vaakste voor), maar ook voor andere grondinstrumenten zoals verhuur, bruikleen of ingebruikgeving om niet en (erf)pacht. Andere jurisprudentie die voor grondbeleid relevant is, is de jurisprudentie rondom het onteigeningsrecht en uitspraken van de Raad van State over ruimtelijke plannen (PIPs).³

Zicht provincie op relevante rechtspraak

In de nota Grondbeleid is er aandacht voor het Didam-arrest en overige jurisprudentie. De gevolgen van het Didam-arrest voor het beleid van de provincie zijn uitgewerkt in het uitvoeringskader ‘Verkoop ingerichte natuurgronden’, dat in 2023 werd vastgesteld door GS.⁴ In het uitvoeringskader wordt beschreven hoe de openbare verkoop van grond door de provincie wordt uitgevoerd (zie § 2.2.2).

2.1.3 Normen op basis van wettelijke kaders

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

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

Onderdeel	Norm
Paragraaf grondbeleid	De begroting en het jaarverslag bevatten een paragraaf grondbeleid. Deze paragraaf bevat tenminste: • een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting; • een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert;

² PS/2022/1107804 Vaststellen Nota Grondbeleid 2022

³ Met het ingaan van de Omgevingswet per 1-1-2024 is het provinciale inpassingsplan (PIP) vervangen door het Projectbesluit.

⁴ Het Didam-arrest is niet enkel van toepassing zijn bij de verkoop van ingerichte natuurgronden. Ambtelijk is toegelicht dat andere uitvoeringskaders waarin het arrest moet worden verwerkt, nog in de maak zijn.

Onderdeel	Norm
	• een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie; • een onderbouwing van de geraamde winstneming; • de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.
Paragraaf weerstandsvermogen	De paragraaf weerstandvermogen in de begroting en jaarverslag bevat een kengetal over de grondexploitatie.

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

2.2 Provinciale kaders

Normen

- De provincie heeft heldere kaders gesteld voor de inzet van grondinstrumentarium.
- GS hebben kaders voor het grondbeleid ter vaststelling aan PS voorgelegd.
 - *Norm uit Overijsselse kaders:* De Nota Grondbeleid is actueel en wordt periodiek geactualiseerd.

Bevindingen

- PS hebben het algemene beleid en regels rondom grondbeleid vastgelegd in de Nota Grondbeleid. De nota beschrijft de bevoegdheden van het bestuur, basis- en handelingsprincipes van het grondbeleid, de grondinstrumenten die de provincie kan inzetten en de afspraken over de verantwoording van het grondbeleid.
- In 2022 is de Nota Grondbeleid voor het laatst geactualiseerd. Het ingaan van de Omgevingswet per 1-1-2024 vormt volgens de provinciale organisatie niet voldoende aanleiding vormt om de Nota te actualiseren, omdat de uitvoering er niet door gehinderd wordt.

Het grondbeleid van de provincie raakt aan verschillende beleidsterreinen: daar waar de provincie ruimtelijke beleid voert, kan ook grondbeleid worden ingezet om doelen van de provincie te verwezenlijken. In deze paragraaf bespreken we de kaders uit het provinciale grondbeleid bij het inzetten van het grondinstrumentarium. Achtereenvolgend komen aan de orde: kaders uit de financiële verordening, kaders uit de nota grondbeleid, uitvoeringskaders en kaders uit het Statenvoorstel voor instelling van het anticiperend grondfonds (AGF).

2.2.1 Kaders vastgesteld door PS

Financiële verordening

In de financiële verordening van de provincie Overijssel die van toepassing was in de onderzoeksperiode 2022-2024, staan enkele regels met betrekking tot de financiële waardering van grond. Daarnaast wordt in de verordening voor eisen aan de inhoud van de paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarstukken verwezen naar het BBV.

Nota grondbeleid

PS hebben het algemene beleid en regels rondom grondbeleid vastgesteld in de Nota Grondbeleid. De meest recente versie van deze nota stamt uit 2022 en beschrijft de bevoegdheden van het bestuur, basis- en handelingsprincipes van het grondbeleid, de grondinstrumenten die de provincie kan inzetten en de afspraken over de verantwoording van het grondbeleid.

In de Nota Grondbeleid wordt het grondbeleid gedefinieerd als “het geheel van aankopen, bezitten, beheren, (her)ontwikkelen en verkopen van gronden en vastgoed en de instrumenten die daarmee samenhangen met de condities waaronder ze inzetbaar zijn.” In de Nota wordt benadrukt dat het grondbeleid zelf geen inhoudelijke doelstelling kent: het staat ten dienste van andere, inhoudelijke, beleidsterreinen die ruimtelijk beleid maken. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop PS en GS besluiten nemen over het grondbeleid. Vanwege de kaderstellende rol van PS, stellen PS allereerst de algemene kaders van het grondbeleid vast (de Nota Grondbeleid). Daarnaast stellen PS voor inhoudelijke ambities en doelen concrete beleidsvoorstellen vast, waarin de kaders en het budget voor de inzet van grondbeleid staan beschreven. GS hebben vervolgens de bevoegdheid om te beslissen over de uitvoering en nadere concretisering binnen de door PS vastgestelde beleidskaders.

De besluiten van PS en GS worden vastgelegd in een aantal documenten, die in de Nota Grondbeleid worden beschreven. In tabel 3 staat een overzicht van de documenten.

Tabel 3: Besluitvormende documenten grondbeleid

Document	Beschrijving	Vaststellen door:	Openbaar
Nota Grondbeleid	Bevat algemene kaders voor inzet van grondbeleid	PS	Ja
Beleidsvoorstel	Inhoudelijk voorstel met concrete ambitie om doelen van de provincie te realiseren. Bevat inhoudelijke kaders en afwegingen voor de inzet van grondbeleid en investeringsvoorstel.	PS	Ja
Grondstrategie	Bij inzet van grondbeleid (vastgelegd in een beleidsvoorstel) wordt een plan van aanpak op hoofdlijnen gemaakt voor de (wijze van) uitvoering. De rol van de provincie (actief of faciliterend) wordt beschreven.	GS	Ja

Document	Beschrijving	Vaststellen door:	Openbaar
Realisatieplan Grond	Concrete beschrijving van inzet grondinstrumentarium, inclusief hoeveel hectares, aantal grondeigenaren en kostenraming.	GS	Nee
Uitvoeringskader	Beschrijving regels van terugkerende activiteiten. Doel is uniform en rechtmatig handelen van de provincie.	GS	Ja

Bron: Grond om te verbinden, Nota Grondbeleid 2022, provincie Overijssel.

In de Nota Grondbeleid wordt beschreven dat de afweging om grondbeleid in te zetten, wordt gemaakt tijdens de fase van de beleidsvorming. Vijf basisprincipes moeten leiden tot een goede afweging:

1. Grondbeleid is ondersteunend aan het inhoudelijke (omgevings)beleid.
2. Constante monitoring van ruimtelijke ontwikkelingen, waar het grondbeleid op afgestemd wordt.
3. Actief wegen van inzet van grondbeleid in de voorfase van beleidsvorming.
4. Bij de uitvoering wordt continu afgewogen op welke manier het grondbeleid en de inzet van grondinstrumenten helpt om de provinciale doelen te bereiken.
5. Vanuit het grondbezit wordt gekeken naar kansen om een effectieve bijdrage te leveren aan ruimtelijke opgaven.

Deze basisprincipes beschrijven in feite een continu proces van afwegen en bijstellen van de inzet van grondinstrumenten. Als tijdens de uitvoering blijkt dat er belangrijke veranderingen in de omgeving zijn opgetreden, kan dit aanleiding vormen om de grondstrategie te herzien en bijvoorbeeld van een faciliterende inzet over te gaan naar inzet van actieve grondinstrumenten.

In de Nota Grondbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen actieve en faciliterende grondinstrumenten aan de hand van de rol van eigendomsrecht: als het eigendomsrecht centraal staat (zoals bij aankoop of juridische restricties), beschouwt de provincie Overijssel het grondinstrument als actief. Als het eigendomsrecht niet centraal staat (bij de regulering van de functie of het gebruik van de grond), is het grondinstrument faciliterend. Vervolgens zijn er vijf lijsten met grondinstrumenten opgenomen: een lijst met faciliterende grondinstrumenten, met actieve grondinstrumenten, instrumenten voor tijdelijk beheer, instrumenten voor verkoop en een lijst met overige grondinstrumenten (zie Bijlage 2).

Tenslotte staan in de Nota Grondbeleid afspraken over de informatievoorziening aan PS. PS ontvangen bij de Begroting en Jaarstukken via de paragraaf grondbeleid informatie over aan- en verkopen van grond door de provincie. Deze informatie moet voldoen aan de eisen die het BBV daaraan stelt. Naast de wettelijk verplichte paragraaf grondbeleid, ontvangen PS een Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG) bij het jaarverslag en driemaal per jaar (begroting, jaarverslag en monitor) een overzicht van onderhandse grondverkoop.

Er zijn geen afspraken gemaakt over het evalueren van het grondbeleid. In de nota zelf wordt gesteld dat de Nota Grondbeleid geactualiseerd moet worden als daar aanleiding toe is.

Anticiperend grondfonds

In 2022 stelden PS het Anticiperend GrondFonds Overijssel (AGF) in.⁵ Met geld uit het AGF worden gronden aangekocht, zonder dat hier een concreet inhoudelijk beleidsvoorstel met kaders en budget aan ten grondslag ligt. In 2022 hebben PS het AGF ingesteld en het fonds een budget van maximaal €100 miljoen meegegeven. Het fonds is revolverend, dat wil zeggen dat eventuele opbrengsten uit verkoop van gronden terugvloeien in het fonds om volgende aankopen te financieren.

De belangrijkste reden om het AGF in te stellen, is de constatering dat er veel opgaven moeten worden gerealiseerd in het landelijk gebied en dat grondposities daar een belangrijke rol in spelen. Er worden (meer) gebiedsprocessen en ruilverkavelingen verwacht, omdat de provincie verantwoordelijk is voor het realiseren van beleidsdoelen. Het anticiperend aankopen van grond en/of gebouwen is bedoeld om een voorraad aan te leggen, waarmee de provincie ruilprocessen kan faciliteren. Zo kan de provincie inspelen op kansen die zich voordoen bij uitvoering van het huidige beleid en bijvoorbeeld zaken doen met agrarisch ondernemers die willen stoppen of verplaatsen, maar die niet binnen de huidige regelingen vallen.

De grond die is aangekocht, wordt door de provincie in pacht uitgegeven, in afwachting van de definitieve bestemming. De pachtopbrengsten moeten de transactie- en beheerkosten van het fonds dekken. Daarnaast heeft de provincie een risicobuffer van €3 miljoen ingesteld, omdat de waarde van grond kan fluctueren. Ook kan blijken dat de aangekochte grond niet bruikbaar is voor de opgaven van de provincie. Om deze kans zo klein mogelijk te maken, stelt de provincie voor aankoop een business case op, waarin de verwachte bruikbaarheid van de grond en de eventuele (financiële) risico's en kanttekeningen worden beschreven.

In het Statenvoorstel over het instellen van het AGF schrijven GS dat zij een besluit willen nemen over een grondstrategie waarin de criteria voor gebruik van het AGF voor aankopen zijn beschreven. Deze grondstrategie is er tot op heden niet gekomen.⁶ Wel wordt in het vervolg-Statenvoorstel uit 2023⁷ een stand van zaken gegeven, waarvan ambtelijk wordt aangegeven dat dit de inhoud van de grondstrategie vormt. Hieruit blijkt dat aankopen in het AGF altijd op vrijwillige basis zijn en het initiatief bij de verkopende partij ligt. Alleen grond binnen de provincie wordt gekocht tegen de marktwaarde, waarbij hoe 'gewild' de grond is (courantheid) een belangrijk criterium is om te beslissen of de grond aangekocht wordt. In de perspectiefnota 2025 was sprake van een verdubbeling van het AGF, maar een Statenvoorstel met strekking is er tot nu toe niet gekomen.

⁵ PS/2022/1103504

⁶ Op 12 juli 2022 hebben GS een Uitvoeringskader AGF vastgesteld. Dit document is destijds niet gepubliceerd, hoewel dit had moeten gebeuren. Ambtelijk is toegelicht dat het uitvoeringskader de grondstrategie en het realisatieplan vervangt, omdat er bij het AGF geen concrete opgave is, waarvoor een grondstrategie en realisatieplan gemaakt kan worden.

⁷ PS23-000240

2.2.2 Kaders vastgesteld door GS

GS hebben twee uitvoeringskaders vastgesteld als uitwerking van de Nota Grondbeleid. Dit zijn het uitvoeringskader Verkoop ingerichte natuurgronden en het uitvoeringskader Tijdelijk beheer provinciale gronden. In deze paragraaf beschrijven we deze uitvoeringskaders. Grondstrategieën komen aan de orde in hoofdstuk 3.

Uitvoeringskader Verkoop ingerichte natuurgronden

In dit uitvoeringskader uit 2023 stellen GS kaders aan de verkoop van ingerichte natuurgronden. Om haar natuurdoelen te bereiken, koopt de provincie grond aan en richt deze in als natuur. Na afloop van het natuurproject verkoopt de provincie deze grond weer. In het uitvoeringskader wordt toegelicht dat de provincie niet eigenaar wil blijven van deze gronden, omdat er geen beleidsdoel is om natuurgrond langjarig in eigendom te hebben of duurzaam te beheren.

‘Ingerichte natuurgrond’ wordt in het uitvoeringskader gedefinieerd als grond met de functie ‘natuur’ in het bestemmingsplan, die ligt binnen de grenzen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en waarvoor een beheertype is opgenomen in het Natuurbeheerplan Overijssel. Daarnaast regelt het uitvoeringskader ook de verkoop van bestaande natuurgrond, zoals bos dat valt onder de Wet Natuurbescherming en de bestemming ‘bos’ of ‘natuur’ heeft en andere bestaande natuur.

Het uitvoeringskader stelt dat verkoop van natuurgrond in principe openbare verkoop is, waarbij iedereen in aanmerking komt om de grond te kopen, gelijke kansen moet hebben om de grond te kopen. Er mag geen onderscheid worden gemaakt tussen verschillende (categorieën) potentiële kopers. De verkoop moet transparant en zorgvuldig zijn, wat betekent dat de selectie van de aankopende partij plaatsvindt op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. De verkoop vindt plaats tegen een marktconforme prijs.

Om ervoor te zorgen dat de ingerichte natuur na verkoop ook natuur blijft, zet de provincie aanvullende grondinstrumenten in. De provincie borgt bij de verkoop het natuurstype en bijbehorende natuurbeheerplan met een kwalitatieve verplichting en/of kettingbeding in het contract. Door de kwalitatieve verplichting is de nieuwe eigenaar verplicht om bepaalde zaken niet te doen (voor de ontwikkeling en instandhouding van de ingerichte natuur). Met het kettingbeding wordt de nieuwe eigenaar verplicht om het (natuur)beheer te voeren, dat is vastgelegd in het kettingbeding. Als de eigenaar dit niet doet, kan hij een boete verwachten. De bestemming natuur is geborgd in Provinciale Inpassingsplannen of gemeentelijke Omgevingsplannen. Daarnaast stuurt de provincie op behoud van de ingerichte natuur via toezicht en handhaving en het verstrekken van subsidies voor natuurbeheer, gekoppeld aan het vastgelegde natuurstype.

Uitvoeringskader Tijdelijk beheer provinciale gronden

Het uitvoeringskader Tijdelijk beheer provinciale gronden uit 2024 gaat over het pachten van grond van de provincie. In het uitvoeringskader staat dat de provincie jaarlijks zo’n 3.500 ha landbouwgrond verpacht. Grond die de provincie in bezit heeft, is aangekocht voor een specifiek provinciaal doel of opgave en krijgt op termijn een nieuwe functie of

bestemming of zal worden ingezet als ruilgrond of compensatiegrond. Daarnaast is er landbouwgrond die anticiperend is aangekocht. Het is de bedoeling dat de provincie de grond uiteindelijk weer verkoopt als het project of programma is afgerond en/of de nieuwe bestemming of functie is gerealiseerd.

In het uitvoeringskader staan de richtlijnen en regels voor het verpachten van landbouwgrond die de provincie tijdelijk in bezit heeft. De provincie kan nadere eisen stellen aan het tijdelijk beheer op basis van provinciaal beleid en GS-besluiten. Het gaat hierbij om eisen die passen bij de toekomstige (natuur-)bestemming, zoals zones waar geen bemesting of onkruidbestrijding mag plaatsvinden en uitgestelde maaidata om weidevogels te beschermen. Ook kunnen GS een specifiek besluit nemen, zoals een algemene bemestingsverbod op provinciale gronden. Dit is aan de orde in de periode 2023-2025, met als doel niet hoeven te handhaven bij PAS-melders.⁸ In 2024 ontving de provincie Overijssel €950.000 van het Rijk als compensatie voor de verminderde pachtopbrengsten als gevolg van het bemestingsverbod.⁹

In 2024 besloten GS voor kortlopende pachtcontracten (1-3 jaar) waarvan de grond voor meer dan de helft in weidevogelgebied ligt, een gebruiksbeperking in het contract op te nemen. Dit houdt in dat er tussen 1 april en 15 juni geen agrarische activiteiten op het land zijn toegestaan.¹⁰ In 2022 namen PS een motie aan waarin zij GS verzoeken om “1) het tijdelijk beheer zoveel mogelijk in dienst te stellen van de grote maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie, extensivering van de landbouw en bevordering van de biodiversiteit en 2) in het tijdelijk beheer mee te wegen dat langjarige pacht agrariërs kan helpen in de transitie naar kringlooplandbouw.”¹¹ In 2023 lieten GS weten dat zij de motie tot uitvoer zouden brengen in het PPLG en het uitvoeringskader Tijdelijk beheer provinciale gronden.¹² Dit heeft ertoe geleid dat voor 2025 voor het eerst ook gronden in driejarige pacht zijn uitgegeven en in feite het uitgangspunt is.

Voor de uitgifte van provinciale grond in pacht, gelden een aantal uitgangspunten:

- De uitgifte verloopt transparant en openbaar;
- De provincie maakt marktconforme afspraken over de te pachten gronden, die worden vastgelegd in een contract. De provincie stelt jaarlijks de pacht prijs vast via een beschouwing van de pacht prijsontwikkeling, waarbij opbrengstmaximalisatie niet leidend is;
- Landbouwgrond wordt alleen verpacht aan personen met “een hoofdberoep in de landbouw”, waarbij agrarische ondernemers gelijke kansen moeten hebben op het pachten van grond. Er is meestal meer belangstelling voor pachtgrond dan dat er grond beschikbaar is. De provincie heeft daarom regels opgesteld die ervoor zorgen

⁸ PS22-00191, PS23-001256 en PS24-000344. In 2023 ging het om ca. 2000 ha grond waar het verbod van toepassing was; in 2024 en 2025 om 1200-1500 ha grond.

⁹ Decemercirculaire provinciefonds 2024, p.16

¹⁰ GS-besluit D2024-09-004688

¹¹ Motie Tijdelijke beheer pachtgronden (2022)

¹² PS23-000467

dat iedereen kans maakt om een stuk grond te pachten.¹³ Daarbij wil de provincie bovendien voorkomen dat een ondernemer afhankelijk raakt van de pachtgrond;

- De grond in het bezit van de provincie, is aangekocht om een bepaald doel te realiseren. Als deze opgave het toelaat, geeft de provincie de grond uit in meerjarige pachtcontracten. Wanneer een project in de uitvoeringsfase is, moet de grond beschikbaar zijn om te kunnen gebruiken. Het merendeel van de pachtgrond is daarom in eenjarige pachtcontracten uitgegeven.¹⁴
- Agrariërs die in aanmerking willen komen voor een pachtaanbod van de provincie, moeten zich ieder jaar opnieuw digitaal registreren als belangstellende.

Een samenvatting van de typen landbouwgrond die de provincie uitgeeft in pacht, is weergegeven in de volgende figuur:

Figuur 2: Indeling typen landbouwgrond uitgegeven in pacht

Landbouwgronden voor ruilingen en compensatie	Landbouwgronden met beoogde wijziging(en)	Gerealiseerde gronden, eindbestemming bereikt, landbouw met waarden of natuur	(Grotere) clusters landbouwgronden met aanwending op termijn
Doorgaans buiten plangrenzen	Binnen plangrenzen	Binnen plangrenzen	Doorgaans buiten plangrenzen
Geen maatregelen voorzien	Soms maatregelen voorzien	Maatregelen gerealiseerd	Geen maatregelen voorzien
Geen functiewijziging voorzien	Functiewijziging voorzien, concept ruimtelijk plan leidend, geeft eventueel beperkingen	Functiewijziging gerealiseerd, definitief ruimtelijk plan leidend, geeft beperkingen	Geen functiewijziging voorzien
Flexibiliteit van groot belang	Directe inzet	Inzet gerealiseerd	Flexibiliteit op termijn nodig
Beperkingen door: • algemeen beleid • generieke besluiten	Beperkingen door: • algemeen beleid • beleid uit programma / project • generieke besluiten	Beperkingen door: • ruimtelijk plan • (eventueel) NNN • (eventueel) Natuurbeheerplan	Beperkingen door: • algemeen beleid • generieke besluiten
Voor 2025 bemestingsverbod	Voor 2025 bemestingsverbod	Voor 2025 eventueel bemestingsverbod	Voor 2025 bemestingsverbod

Bron: Uitvoeringskader tijdelijk beheer provinciale gronden 2024, provincie Overijssel.

2.2.3 Normen op basis van provinciale kaders

In tabel 4 laten we de normen zien, die voortkomen uit de provinciale kaders die relevant zijn voor ons onderzoek. Die normen gaan over kaderstelling, verantwoording en evaluatie, inzet van grondinstrumentarium en de afwegingen daarbij.

Tabel 4: Relevante normen uit provinciale kaders

Onderdeel	Normen
Kaderstelling	• De Nota Grondbeleid is actueel en wordt periodiek geactualiseerd.

¹³ Deze regels zijn: niet meer dan acht ha naar dezelfde pachter, niet langer dan drie jaar grond naar dezelfde pachter, iedere pachter moet zich jaarlijks registreren voor pachtcontracten van 1 jaar en een pachter krijgt maximaal één pachtcontract per jaar van de provincie. Daarnaast wordt op grond van duurzaamheid en verkeersveiligheid rekening gehouden met de afstand van de bedrijfslocatie tot de pachtgrond en, bij voldoende belangstelling, komen ondernemers binnen een straal van 5 km van de pachtgrond in aanmerking.

¹⁴ Uitvoeringskader Tijdelijk beheer provinciale gronden (2024), p.9

Onderdeel	Normen
<i>(al aan bod gekomen in 2.2.1)</i> Verantwoording en evaluatie <i>(komt aan bod in 2.3)</i>	• Nota Grondbeleid is actueel en wordt periodiek geactualiseerd. • Aanvullend op het Jaarverslag wordt een Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG) aangeboden aan PS. Daarin wordt: ◦ Inzicht gegeven in de bestaande opgaven en de voortgang van de realisatie daarvan; ◦ het provinciale grondbezit verantwoord; ◦ de risico's die horen bij het grondbezit inzichtelijk gemaakt. • Driemaal per jaar wordt bij de Monitor en in de MIG een overzicht openbaar gemaakt van de onderhandse (niet openbare) grondverkopen, onder vermelding van de oppervlakte en de koopprijs. • Jaarlijks rapportage bij MIG over gebruik AGF en 'integrale evaluatie' over werking AGF.
Afwegingen inzet grondinstrumentarium <i>(komt aan bod in hoofdstuk 3 en 4)</i>	• Grondbeleid is geen doel op zichzelf, maar een middel. Het grondbeleid staat ten dienste van de inhoudelijke beleidsterreinen van de provincie. • PS stellen de kaders en het budget voor inhoudelijke beleidsvoorstellen vast, waaronder expliciet de inzet van grondbeleid. • Inzet van grondinstrumenten wordt vastgelegd in de volgende documenten: Nota Grondbeleid, Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan, Uitvoeringskader. • Actief wegen van inzet van grondbeleid in de voorfase van beleidsvorming. • Bij de uitvoering wordt continu afgewogen op welke manier het grondbeleid en de inzet van grondinstrumenten helpt om de provinciale doelen te bereiken. • Vanuit het grondbezit wordt gekeken naar kansen om een effectieve bijdrage te leveren aan ruimtelijke opgaven.

Bron: Grond om te verbinden, Nota Grondbeleid 2022, provincie Overijssel; PS/2018/984; PS/2022/1103504.

2.3 Verantwoording en evaluatie grondbeleid

Normen

- GS hebben PS tijdig/actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken en wet- en regelgeving geïnformeerd over de (uitvoering van het) grondbeleid.
- De paragraaf weerstandvermogen in de begroting en jaarverslag bevat een kengetal over de grondexploitatie.
- Paragraaf Grondbeleid uit Begroting en Jaarrekening voldoet aan de eisen van het BBV en bevat tenminste:
 - een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
 - een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert;
 - een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
 - een onderbouwing van de geraamde winstneming;
 - de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Normen uit Overijsselse kaders:

- Bij het jaarverslag wordt een Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG) aangeboden aan PS met daarin:
 - Inzicht gegeven in de bestaande opgaven en de voortgang van de realisatie daarvan;
 - het provinciale grondbezit verantwoord;
 - de risico's die horen bij het grondbezit inzichtelijk gemaakt;
 - rapportage over gebruik AGF met integrale evaluatie werking AGF.
- Driemaal per jaar wordt een overzicht aangeboden aan PS van onderhandse verkopen onder vermelding van de oppervlakte en de koopprijs.

Bevindingen

- De paragraaf grondbeleid in Begroting en Jaarverslag 2022 -2024 voldoet aan de eisen van het BBV.
- De paragraaf weerstandsvermogen in het Jaarverslag 2022 -2024 bevat een kengetal over de grondexploitatie.
- In 2022-2024 is een MIG gepubliceerd die aan daaraan gestelde eisen voldoet, met uitzondering van de afspraken in het kader van het AGF.
- In de periode 2022-2024 heeft er niet jaarlijks een integrale evaluatie over de werking van het AGF plaatsgevonden. Ambtelijk wordt dit erkend; als reden wordt gegeven dat het AGF nog in de opstartfase zit.

Vervolg volgende pagina

Bevindingen (vervolg)

- In de verantwoording van het grondbezit in het Jaarverslag en de MIG wordt het bezit gegroepeerd naar projectgrond, ruilgrond en restgrond. De provincie Overijssel heeft er niet voor gekozen om inzichtelijk te maken hoeveel grond er voor welke kerntaak in bezit is.
- In de nota Grondbeleid zijn geen afspraken gemaakt over evaluatie van het grondbeleid. Er is uit de periode 2022-2024 ook geen evaluatie van het grondbeleid of van de inzet van grondinstrumenten in algemene zin beschikbaar.
- In alle onderzochte jaren is driemaal per jaar een overzicht van onderhandse verkopen gepubliceerd en aangeboden aan PS.

2.3.1 Informatievoorziening aan PS

In tabel 5 staat een overzicht van de afspraken met PS over informatievoorziening met daarbij een beoordeling of deze afspraken zijn nageleefd.

Tabel 5: Naleving eisen en afspraken informatievoorziening PS

Eis of afspraak	Naleving
De paragraaf weerstandvermogen in de begroting en jaarverslag bevat een kengetal over de grondexploitatie.	Het jaarverslag 2022-2024 bevat een kengetal over de grondexploitatie (in alle jaren 0%).
De begroting en het jaarverslag bevatten een paragraaf grondbeleid. Deze paragraaf bevat tenminste: • een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting; • een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert; • een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie; • een onderbouwing van de geraamde winstneming; • de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.	De begroting en het jaarverslag van 2022, 2023 en 2024 bevatten de genoemde elementen.
Bij het jaarverslag wordt een Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG) aangeboden aan PS met daarin:	In 2022-2024 is bij de jaarrekening een MIG verschenen met daarin gegevens over: • Lijst lopende projecten en voortgang. • Vooruitblik ontwikkelingen en belangrijke opgaven.

Eis of afspraak	Naleving
- Inzicht gegeven in de bestaande opgaven en de voortgang van de realisatie daarvan - het provinciale grondbezit verantwoord - de risico's die horen bij het grondbezit inzichtelijk gemaakt - rapportage over gebruik AGF met integrale evaluatie werking AGF	- Verantwoording van het provinciale grondbezit (aankoop, verkoop en afwaardering). - Hoogte van Algemene Reserve Grondzaken - Gegevens over gebruik AGF Er is geen integrale evaluatie over de werking van het AGF aangetroffen.

Bron: Begroting en Jaarstukken en MIG 2022-2024, provincie Overijssel.

Begroting en jaarverslag

De tekst van de paragraaf grondbeleid in de begroting en het jaarverslag is in de jaren 2022, 2023 en 2024 grotendeels hetzelfde. In de paragraaf wordt het grondbeleid van de provincie toegelicht, waarbij de verplichte onderdelen uit het BBV worden beschreven. In het jaarverslag 2023 en 2024 is er een beschrijvende passage over het AGF toegevoegd.

De inzet van grondinstrumenten wordt in de paragraaf op drie manieren inzichtelijk gemaakt. Als eerste worden grondinstrumenten genoemd die naast aan- en verkoop worden ingezet:

- de bedrijfsverplaatsingsregeling;
- particuliere zelfrealisatie als onderdeel van de strategie "interventieladder" voor het verkrijgen van grondgebruik in de circa twintig Natura2000 gebieden;
- (tijdelijk) beheren en ontwikkelen van opstallen;
- incidenteel langjarig laten beheren van doelrealisatie (in 2022: 'ingerichte natuurgebieden').

Ten tweede is er een tabel opgenomen die laat zien welk instrument voor welk project of programma is ingezet (tabel 6). Deze tabel is in 2022-2024 op gelijke wijze ingevuld.

Tabel 6: Inzet grondinstrumenten per project

Project/programma	Overeenkomst zelfbeheer	Aankoop*	Verkoop	Kavelruil
Revolving fund	x	x	x	x
Grond voor grond			x	x
Ontwikkelopgave Natura2000		x	x	
Wegenprojecten		x	x	x
Overtollig bezit			x	
Anticiperend grondfonds		x	x	

* Zowel vrijwillig als minnelijk (schadeloosstelling ter voorkoming onteigening).

Bron: Jaarverslag provincie Overijssel 2022, 2023 en 2024.

Als derde wordt er inzicht gegeven in het verloop van grondeigendom van de provincie per project of programma, waarmee aankoop en verkoop van grond inzichtelijk wordt gemaakt. In de begroting wordt weergegeven hoeveel grond de provincie wil kopen en verkopen in dat jaar. In het jaarverslag wordt weergegeven hoeveel grond de provincie aan het einde van het jaar in bezit heeft. Het is niet eenvoudig inzichtelijk hoeveel grond er voor welke kerntaak in bezit is. Dit is een keuze en geen verplicht element in de paragraaf grondbeleid. Naast de verplichte elementen voorgeschreven door het BBV is er ruimte voor een 'eigen' invulling voor de provincie.

Tenslotte geeft het jaarverslag inzicht in de Algemene Risicoreserve Grondzaken (ARG). Dit is een buffer die wordt aangehouden om risico's af te dekken van grond die wel in eigendom is, maar waarop de opgave nog niet is gerealiseerd. De hoogte van de ARG is 10% van de waarde van restgrond in eigendom van de provincie. In 2022-2024 bleek aan het einde van het jaar de reserve hoger te zijn dan deze 10% en vloeide de reserve boven deze 10% terug naar de Algemene Reserve.

Meerjaren Investerings Prognose

Naast de verplichte eisen uit het BBV, is in Overijssel afgesproken dat er jaarlijks als aparte bijlage bij de jaarverslagen een 'Meerjaren Investerings Prognose (MIG) Grondbeleid' aan PS wordt aangeboden. De naam van dit laatste document is ietwat misleidend, omdat de MIG vooral terugkijkt naar de behaalde resultaten van het afgelopen jaar. In de MIG wordt een deel van de informatie uit het jaarverslag herhaald, zoals de cijfers over de ARG en het grondeigendom in bezit van de provincie per project of programma. Ook wordt inzicht gegeven in welke activiteiten team Grondzaken ondernam (zie tabel 7). Dit geeft een beeld van welke grondinstrumenten de provincie inzette. Daarbij wordt niet vermeld voor welke opgave, project of programma de activiteit is uitgevoerd. Kwaliteitstoetsen werden uitgevoerd ten behoeve van verkoop, aankoop, ruiling, zelfrealisatie, pachtontbinding, nadeelcompensatie, recht van opstal en erfdienstbaarheid. Op basis van de tabel in de MIG is niet duidelijk of de grondinstrumenten zijn ingezet.

Tabel 7: Activiteiten Team Grondzaken volgens MIG

Activiteit (aantal malen uitgevoerd)	Inzet 2022	Inzet 2023	Inzet 2024
Transactie (aankoop, verkoop, ruiling en overig)	92	85	88
Taxatie	116	168	128
Pachtcontracten	350	350	365
Kwaliteitstoetsen	122	112	85
Jachthuurcontracten gesloten en/of geactualiseerd	138	135	153
Opstallen in bezit	63	56	36
Sloop woonhuizen	2	5	0
Verkoop erven en opstallen	6	3	19
Aanbestedingen afgerond	0	2	0

Bron: 'Grondige feiten', MIG 2022, 2023 en 2024, provincie Overijssel.

Verder bevat de MIG een hoofdstuk over verwachte grondprijzontwikkelingen en een hoofdstuk waarin verantwoording wordt afgelegd. In dit hoofdstuk wordt een korte terugblik gegeven op de voortgang van projecten waarin grond een belangrijke rol speelt. Daarnaast wordt in 2022 en 2023 informatie gegeven over het Revolving Fund, verkopen, zelfrealisatie en aanbestedingen. In de MIG 2024 wordt enkel informatie over de voortgang van projecten en verkopen gegeven.

Overzicht onderhandse verkopen

In alle onderzochte jaren is driemaal per jaar een overzicht van onderhandse verkopen gepubliceerd en aangeboden aan PS. In § 3.1 wordt hier dieper op ingegaan.

2.3.2 Evaluatie

In de nota Grondbeleid zijn geen afspraken gemaakt over evaluatie van het grondbeleid. Er is uit de periode 2022-2024 ook geen evaluatie van het grondbeleid of van de inzet van grondinstrumenten in algemene zin voorhanden. Bij de verdieping van de inzet van grondinstrumenten bij inhoudelijke thema's (zie hoofdstuk 3) is gevraagd naar evaluaties van beleidsthema's en de inzet van grondinstrumenten daar in. Daarbij zijn geen evaluaties naar voren gekomen waarin specifiek gekeken wordt naar de inzet van grondinstrumenten. Wel zijn er voor het thema Natuur jaarlijks landelijke voortgangsrapportages, waar ook gegevens uit Overijssel in staan vermeld. In 2021 heeft de provincie deelgenomen aan de Taskforce versnelling inrichting Natuurnetwerk Nederland, samen met andere provincies en het ministerie van LNV. In deze taskforce werd het beleid van de provincie om het NNN te realiseren, geëvalueerd (zie paragraaf 3.2.1). Relevante evaluaties van beleidsthema's (zonder expliciete aandacht voor grondinstrumenten) komen in hoofdstuk 3 bij het betreffende beleidsthema aan de orde.

Evaluatie Anticiperend Grondfonds

Bij de instelling van het Anticiperend Grondfonds in 2022 is hebben PS besloten dat er jaarlijkse verantwoording plaatsvindt over de gebruikmaking van het AGF, gecombineerd met een jaarlijkse integrale evaluatie over het nut, via de Meerjaren Investeringsprognose Grondbeleid. In de MIG van 2022 is een opmerking over het AGF opgenomen in de paragraaf 'Prognose'. Daarbij wordt vermeld dat in 2022 in GS de eerste business cases zijn behandeld.

In de MIG van 2023 is een paragraaf 'Stand van zaken Anticiperend Grondfonds' opgenomen. In deze paragraaf staat het doel van het AGF beschreven en de werkwijze van het fonds. Vervolgens is een tabel opgenomen van de dossiers die zijn behandeld, met daarbij de status, de aankoopprijs en de oppervlakte. Samenvattend zijn er tot en met 2023 tien aankopen in het AGF gedaan, met een oppervlakte van ruim 230 hectare voor een bedrag van circa € 19 miljoen.

In de MIG van 2024 wordt het AGF beschreven in een korte passage in de paragraaf 'Overige projecten'. Daarbij wordt vermeld dat er 'enkele transacties [zijn] afgerond'. In het bijzonder wordt de samenwerking met Herstructurering Maatschappij Overijssel (HMO) benoemd bij het verwerven van gronden om het bedrijventerrein TenCate in

Nijverdal te kunnen herontwikkelen. Daarnaast wordt het AGF genoemd in de paragraaf over de Algemene Reserve Grondzaken.

Samenvattend heeft er in de periode 2022-2024 niet jaarlijks een integrale evaluatie over de werking van het AGF plaatsgevonden. Ambtelijk wordt dit erkend; als reden wordt gegeven dat het AGF nog in de opstartfase zit.

3 Inzet beschikbare grondinstrumenten

In dit hoofdstuk laten we zien welke grondinstrumenten de provincie tot haar beschikking heeft en hoe zij deze heeft ingezet op verschillende beleidsthema's.

Grondinstrumenten kunnen worden ingezet op verschillende beleidsthema's. De inzet is afhankelijk van de doelen of opgaven die de provincie heeft op dit thema en hoe ze die doelen wil bereiken. Beleidsthema's waar ruimte een belangrijke rol speelt en grondinstrumenten ingezet zouden kunnen worden zijn: wonen, energie, landbouw, natuur, mobiliteit (infrastructuur), water en economie. In dit hoofdstuk geven we eerst een totaalbeeld van de beschikbaarheid en inzet van grondinstrumenten in Overijssel (§3.1) en geven we §3.2 t/m §3.9 per beleidsthema de inzet van instrumenten weer.

Normen

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

Bevindingen

- Bij de Nota Grondbeleid (2022) zit als bijlage een lijst met grondinstrumenten, waarmee de provincie aantoont dat ze zicht hebben op het beschikbare instrumentarium.

Vervolg Bevindingen volgende pagina.

Bevindingen (vervolg)

- Er is zicht op gegevens over aankoop (zowel marktconform als ter voorkoming van schadeloosstelling), beheer en verkoop van de verschillende beleidsthema's en voor de provincie in totaal. In totaal kocht de provincie in de periode 2022-2024 1356 hectare grond, voor € 129,9 miljoen. Twee-derde van deze grond betrof ruilgrond (914 ha). De provincie verkocht 1213 hectare grond voor € 65,6 miljoen.
- Inzicht in hoe vaak en in welke gevallen grondinstrumenten worden ingezet, die de functie van grond of grondgebruik moeten beïnvloeden, is niet eenduidig. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe vaak er zakelijke rechten op grond worden gevestigd.
- Dwingende instrumenten werden niet ingezet in de periode 2022-2024, omdat er gestuurd wordt op minnelijke verwerving met volledige schadeloosstelling. Ook werd geen gebruik gemaakt van uitgifte van grond in reguliere pacht, erfpacht of verhuur, omdat de provincie in principe geen grond of gebouwen langdurig in eigendom heeft.
- Onderhandse verkopen vormen een uitzondering bij het instrument verkoop; inzet is dat verkoop openbaar gebeurt. In totaal voeren GS dertien verschillende redenen op voor onderhandse verkoop in de periode 2022-2024. Compensatie voor het verlies van eigendom is de reden die verreweg het vaakst gebruikt is, meestal in het kader van de Ontwikkelopgave Natura2000 (in totaal 310,5 ha).
- Het is niet duidelijk hoeveel aankopen er in de periode 2022-2024 zijn gedaan voor het AGF. Wel is duidelijk dat meer dan de helft van de business cases afvalt in het voortraject en het niet tot een aankoop komt.
- In beleidsvoorstellen zijn geen expliciete verwachtingen opgenomen over de inzet van grondinstrumenten.

3.1 Overzicht beschikbaarheid en inzet grondinstrumenten

Beschikbare grondinstrumenten

Om doelen te bereiken met behulp van inzet van grondinstrumenten, is het allereerst nodig om zicht te hebben op de beschikbare grondinstrumenten. In een grondstrategie kan vervolgens worden bedacht hoe deze beschikbare grondinstrumenten ingezet kunnen worden, zodat er bijgedragen wordt aan het realiseren van de opgave. In tabel 8 is een overzicht gegeven van de beschikbare grondinstrumenten met een korte toelichting op de betekenis per instrument. De grondinstrumenten komen in grote lijnen overeen met de lijst met grondinstrumenten in de bijlage van de Nota Grondbeleid (2022) van de provincie Overijssel. In de gesprekken met de provincie werd grondinstrumenten veelal smal geduid (namelijk de actieve grondinstrumenten/sturing via eigendom).

Tabel 8: Overzicht beschikbare grondinstrumenten

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

Grondinstrument	Uitleg
○ Beheer-overeenkomst	De provincie sluit een overeenkomst af met een partij die grond gaat beheren, waarin staat aan welke voorwaarden het beheer moet voldoen. Meestal gaat het om natuurgrond.
● Verkoop	De provincie is eigenaar van grond en kan deze grond verkopen. Bij verkoop van de grond kan de provincie via eisen bij de verkoop en het vestigen van zakelijke rechten beheer en gebruik van de grond beïnvloeden.
Beïnvloeding grondgebruik: Juridische en planologische instrumenten	
○ Omgevings-verordening	De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. In de verordening wijst de provincie gebieden een functie toe (bijvoorbeeld Natuur Netwerk Nederland of grondwaterbeschermingsgebieden). De verordening bevat verboden en geboden voor diverse activiteiten zoals natuur, water, milieu en bouwen. Dit zijn bijvoorbeeld algemene regels, meldingsplicht en vergunningplicht voor burgers en bedrijven en instructieregels voor gemeenten en waterschappen voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.
○ Vergunning-verlening	Voor sommige activiteiten die invloed hebben op de leefomgeving is toestemming van de provincie nodig. Die toestemming wordt verkregen met een vergunning of ontheffing. Door die te verlenen, beïnvloedt de provincie het gebruik van de grond waarop/-in de activiteit plaatsvindt.
○ Wijziging ruimtelijk plan gemeente	Wanneer de provincie (bv. via een subsidie) beïnvloedt dat grond een andere functie of gebruik krijgt, kan zij dit juridisch borgen door aan de gemeente te vragen haar bestemmingsplan te wijzigen.
○ Ruimtelijk plan vaststellen	De provincie kan een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maken door het vaststellen van een projectbesluit (voorheen: inpassingsplan). Dit projectbesluit maakt zij voor het gebied waarvan de grond een andere functie of gebruik krijgt.
○ Gedoogplicht	Met een gedoogplicht kan de provincie werk van algemeen belang uitvoeren op grond, zonder toestemming van de grondeigenaar. De eigenaar behoudt zijn grond en heeft recht op een (volledige) schadeloosstelling.
○ Voorkeursrecht	Door het vestigen van voorkeursrecht zorgt de provincie ervoor dat de grondeigenaar verplicht is om de grond bij verkoop als eerste aan de provincie aan te bieden. Er moet sprake zijn van een nieuwe functie.
○ Kwalitatieve verplichting en/of kettingbeding	Een kwalitatieve verplichting en een kettingbeding zijn afspraken over beheer en gebruik van grond die worden vastgelegd in de eigendomsakte van de grond. Een kwalitatieve verplichting verplicht de eigenaar om bepaalde zaken na te laten (bijvoorbeeld een bemestingsverbod) of te dulden; een kettingbeding verplicht de eigenaar bepaalde zaken te doen (bijvoorbeeld een bepaald beheer te voeren).
○ Zelfrealisatie	De eigenaar behoudt zijn grond en verzorgt zelf de vereiste ontwikkelingen op of het beheer van zijn grond op basis van het ruimtelijk plan. Zelfrealisatie is een alternatief voor aankoop van grond door de provincie om haar doel te realiseren.
○ Ontpachting	Bij ontpachting wordt een lopende (erf-)pachtovereenkomst ontbonden, meestal i.c.m. een afkoopsom.
○ Gedoog-overeenkomst	Hierin maakt de provincie afspraken met de eigenaar over de realisatie van maatregelen op zijn/haar grond. Dit voorkomt de inzet van gedoogplicht (zie hierboven).

Grondinstrument	Uitleg
○ Samenwerkings-overeenkomst	De provincie maakt in een samenwerkingsovereenkomst privaatrechtelijke afspraken met derden (partners) voor realisatie van zaken, waarbij ook provinciaal belang wordt gediend. Er worden onderlinge rechten en plichten vastgelegd, waarbij de provincie de realisatie van de door haar gewenste opgave kan afspreken. Afhankelijk van de inhoud, rol en verantwoordelijkheden bestaan diverse vormen van samenwerkingsovereenkomsten.
○ Programmerings-afspraken	De provincie kan afspraken maken met gemeenten over de inrichting van de ruimte. Bijvoorbeeld over waar, wanneer, hoeveel en wat voor woningen, bedrijventerreinen, kantoorgebouwen, hernieuwbare energie etc. komt.
○ Landinrichting	Landinrichting is een instrument dat de provincie kan inzetten om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren. Daarvoor maakt ze een inrichtingsprogramma en neemt ze een inrichtingsbesluit. Herverkaveling kan een maatregel in dit besluit zijn.
○ Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal	Hiermee legt de provincie afspraken met een initiatiefnemer vast voordat een ruimtelijk plan wordt vastgesteld. Die afspraken gaan bijvoorbeeld over kostenverhaal. Kostenverhaal is een bijdrage aan het bevoegd gezag voor onder andere de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Kostenverhaal is verplicht.
Beïnvloeding grondgebruik: Financieel-economische instrumenten	
○ Subsidie	Met een subsidieregeling kan de provincie gewenste verandering in gebruik van de grond beïnvloeden. Een regeling kan specifiek betrekking hebben op bijvoorbeeld het verwerven van grond, het (erf)pacht vrij maken van grond, het veranderen van de functie van grond (de waardedaling die daarmee gepaard gaat), het inrichten van grond, het beheer van grond en/of kavelruil. Verder kan er subsidie gegeven worden voor bepaalde ontwikkelingen (bv. hernieuwbare energieproject) die op grond 'landen'.
○ Garantstelling	De provincie kan zich garant stellen voor een lening voor grondaankoop of voor een (een deel van de) kosten of risico's van een project.
○ Investeringskrediet/-fonds	Dit is een (revolverend) krediet/fonds waarmee de provincie (ruil)grond aankoopt, die ze vervolgens ook weer verkoopt. Het is in feite een vorm van financiering.
○ Cofinanciering	De provincie kan bijdragen aan een project van een andere overheidsorganisatie, waarmee die organisatie de functie of het gebruik van grond verandert. Een concreet voorbeeld is het bijdragen aan de aanleg van of verbetering van de aansluiting op een Rijksweg.
○ Deelneming/verbonden partij	Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en financieel belang heeft, bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen of vennootschappen. Sommige mogen gronden aankopen of kunnen grondverwerving zelfs tot hun takenpakket hebben.
○ Grondexploitatie	Een grondexploitatie is een begroting die wordt opgesteld om grondkosten en -opbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan (zoals een nieuw bestemmingsplan) in beeld te brengen.

Grondinstrument	Uitleg
Beïnvloeding grondgebruik: Communicatie instrumenten	
○ Communicatie-campagne	Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Overzicht inzet grondinstrumenten

In tabel 9 is een overzicht gegeven van de inzet van grondinstrumenten in de periode 2022-2024 per onderzocht beleidsthema. Per beleidsthema is aangegeven op welke instrumenten de nadruk ligt. Bij de thema's Natuur en Mobiliteit wordt sterk ingezet op sturing via eigendom door middel van aankoop, beheer en verkoop van grond. Bij de thema's Economie, Wonen en Energie worden deze instrumenten helemaal niet ingezet. Bij Economie is gekozen voor deelneming in (en oprichting van) externe fondsen of gemeenschappelijke regelingen, die aan- en verkoop van grond tot hun takenpakket hebben, zoals HMO.

De inzet van juridische en planologische instrumenten geeft een gemengd beeld. 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 (Mobiliteit, Economie, Wonen, Energie) gebruikt, waarmee grondgebruik gestuurd wordt. Het vestigen van zakelijke rechten, zoals een kwalitatieve verplichting of kettingbeding, wordt bij Natuur en Mobiliteit gebruikt.

Bij vrijwel alle thema's (met uitzondering van Energie) worden subsidies gebruikt om grondgebruik of de functie van grond te beïnvloeden. Bij het thema Natuur gaat het om het hoogste bedrag (€32,1 miljoen, waarbij de SNL- en SKNL-subsidie niet is meegenomen). Naast het gebruik van subsidies, verschilt de inzet van financieel-economische instrumenten. Bij Economie is er een duidelijke keuze voor deelnemingen en bij Landbouw voor inzet van een revolverend fonds. Bij Water en Mobiliteit wordt gebruik gemaakt van cofinanciering, waarbij andere partijen (medeoverheden) grond aan- en verkopen.

Naast welke instrumenten worden ingezet, laat tabel 8 ook zien welke instrumenten de provincie Overijssel *niet* heeft ingezet. Dwingende instrumenten als vestigen van voorkeursrecht, het opleggen van een gedoogplicht, het onteigenen van grond kwamen niet voor in de periode 2022-2024. Het was een bewuste keuze om deze instrumenten niet in te zetten of te vermijden door aan te sturen op minnelijke verwerving met volledige schadeloosstelling. Daarnaast werd ook geen gebruik gemaakt van uitgifte van grond in reguliere pacht, erfpacht of verhuur, omdat de provincie in principe geen grond of gebouwen langdurig in eigendom heeft. Ook werd geen gebruik gemaakt van communicatieve instrumenten. Er zijn wel instrumenten ingezet die gericht zijn op het ondersteunen van andere partijen (bijvoorbeeld gemeenten), die vervolgens grondgebruik of de functie van grond moeten gaan veranderen. Omdat de relatie met functie van grond en grondgebruik zo indirect wordt, hebben we deze instrumenten niet meegenomen. Bij het thema Wonen (§ 3.7) komt inzet van indirecte instrumenten wel aan de orde, omdat bij dit thema deze vorm van sturing in de grondstrategie vervat is.

Tabel 9: Samenvatting inzet beschikbare grondinstrumentarium door provincie Overijssel 2022-2024

Grondinstrument	Inzet door provincie Overijssel	Natuur	Landbouw	Water	Mobiliteit	Economie	Wonen	Energie
Aankoop								
• Vrijwillige aankoop (marktconform)	Ja	X	x	-	x	-	-	-
• Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)	Ja	X	-	-	x	-	-	-
• Onteigening	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Beheer								
• Geliberaliseerde pacht	Ja	X	X	-	X	-	-	-
• Reguliere pacht	Nee	-	-	-	-	-	-	-
• Erfpacht	Nee	-	-	-	-	-	-	-
• Jachtrechten	Ja	x	-	-	-	-	-	-
• Visrechten	Ja	-	-	-	X	-	-	-
• Voortgezet gebruik	Ja	x	-	-	-	-	-	-
• Verhuur	Ja	x	-	-	-	-	-	-
• Bruikleenovereenkomst	Ja	-	x	-	x	-	-	-
• Beheerovereenkomst	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Verkoop	Ja	X	x	x	x	-	-	-
Juridische en planologische instrumenten								
Omgevingsverordening	Ja	x	x	X	x	x	x	x
Vergunningverlening	Ja	X	-	x	x	-	-	X
Wijzigen ruimtelijk plan gemeente	Ja	X	-	-	-	-	-	-
Vaststellen ruimtelijk plan	ja	X	-	-	x	-	-	x

Grondinstrument	Inzet door provincie Overijssel	Natuur	Landbouw	Water	Mobiliteit	Economie	Wonen	Energie
GedooGPLicht	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Voorkeursrecht	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Kettingbeding en/of kwalitatieve verplichting	Ja	X	-	-	X	-	-	-
Zelfrealisatie	Ja	X	-	-	X	-	-	-
Ontpachting	Ja	x	-	-	-	-	-	-
GedooGOVEREENKOMST	Ja	-	-	-	-	-	-	-
Samenwerkingsovereenkomst	Ja	-	-	X	-	-	-	-
Programmeringsafspraken	Ja	-	-	-	X	X	X	X
Landinrichting	Ja	-	X	-	-	-	-	-
Anterieure overeenkomst (i.c.m. kostenverhaal)	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Financieel-economische instrumenten								
Subsidie	Ja	X	x	x	x	x	x	-
Garantstelling	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Investeringskrediet/ -fonds	Ja	-	X	-	-	-	-	-
Cofinanciering	Ja	-	-	X	X	-	-	-
Deelneming/ verbonden partij	Ja	-	-	x	-	X	x	x
Grondexploitatie	Nee	-	-	-	-	-	-	-
Communicatie-instrumenten								
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik	Nee	-	-	-	-	-	-	-

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Totaal inzet aankoop, beheer en verkoop

In tabel 10 staat de totale inzet van grondinstrumenten via aankoop, beheer en verkoop samengevat. In totaal kocht de provincie in de periode 2022-2024 1356 hectare grond, voor € 129,9 miljoen. Twee derde van deze grond betrof ruilgrond (914 ha). Er werd zowel gericht aangekocht (voor een specifiek project of programma) als anticiperend, en zowel vrijwillig (tegen marktwaarde) als minnelijk (met volledige schadeloosstelling). De provincie verkocht 1213,1 hectare grond voor € 65,6 miljoen.¹⁵

Tabel 10: Inzet aankoop, beheer en verkoop totaal, 2022-2024

Categorie	2022-2024	Toelichting
Aankopen	1356 ha (€ 129,9 mln.), waarvan 914 ha ruilgrond (€ 91 mln.)	- Gerichte aankopen en anticiperende aankopen. - Minnelijke verwerving bij Natuur en Mobiliteit.
Beheer Pacht	Geliberaliseerde pacht: 2022: 1893 ha (€ 994.831) 2023: 1926 ha (€ 474.263) 2024: 1841 ha (€ 412.124) Pacht voor 2 jaar: 2022: 7 ha (€ 1.166) Pacht voor 6 jaar: 2022: 19 ha (€ 6.636) 2023: 2 ha (€ 1.191) 2024: 25 ha (€ 0)	- Geliberaliseerde pacht is verpachting van landbouwgrond voor de duur van 1 jaar. Gegevens kunnen niet worden uitgesplitst per beleidsterrein. Pachtgrond bestaat uit agrarische gronden en gronden met een natuurbestemming, waarvoor aanvullende pachtvoorwaarden gelden. - Langer lopende pachtcontracten zijn het gevolg van gemaakte afspraken bij aan- en verkopen
Overeenkomsten voortgezet gebruik	2022: 41 ha (4 contracten) 2023: 188 ha (11 contracten) 2024: 107 ha (11 contracten)	Gebruik van landbouwgrond door de vorige eigenaar, waarbij het eigendom wel al is overgegaan, maar het feitelijk gebruik nog niet. Bij thema Natuur, waar de grond voor is aangekocht.
Bruikleenovereenkomst	2022: 189 ha (42 contracten) 2023: 185 ha (43 contracten) 2024: 252 ha (56 contracten)	Gebruik 'om niet' van (landbouw)grond voor de duur van 1 jaar of gebouwen. Bij thema Landbouw en Mobiliteit.

¹⁵ De gegevens over aan- en verkoop kunnen licht afwijken van de gegevens gepresenteerd in het jaarverslag of MIG. De oorzaak hiervan is dat de gegevens over aan- en verkoop uit het door de provincie gebruikte P8-systeem komen, waarin ook aantallen hectares zijn opgenomen. Het jaarverslag (en de MIG) is gebaseerd op gegevens uit het systeem SAP. De gegevens uit beide systemen kunnen licht afwijken, doordat er administratieve verplaatsingen naar een andere project plaatsvinden na de transactie, bijvoorbeeld het verplaatsen van projectgrond uit het AGF naar de Ontwikkelopgave.. Daarnaast zijn in SAP de transacties verwerkt op transactiedatum, waarbij ontwikkelingen in de prijs zijn verwerkt. Ontwikkelingen in de prijs zijn bijvoorbeeld afspraken over afboeken (bijv bij structureel eigendom) of doordat er een voorziening wordt getroffen (als marktwaarde onder boekwaarde blijkt te zijn). In P8 staat altijd de verkrijgingsprijs.

Jacht- en visrechten	197 ha (€ 750, 16 contracten)	-
Huurovereenkomst	2023 & 2024: 0,3 ha (€250, 1 contract) voor landbouwgrond.	Bij thema Landbouw.
Verkopen	1213 ha (€ 65,6 mln.), waarvan 539 ha ruilgrond (€ 39,6 mln)	-

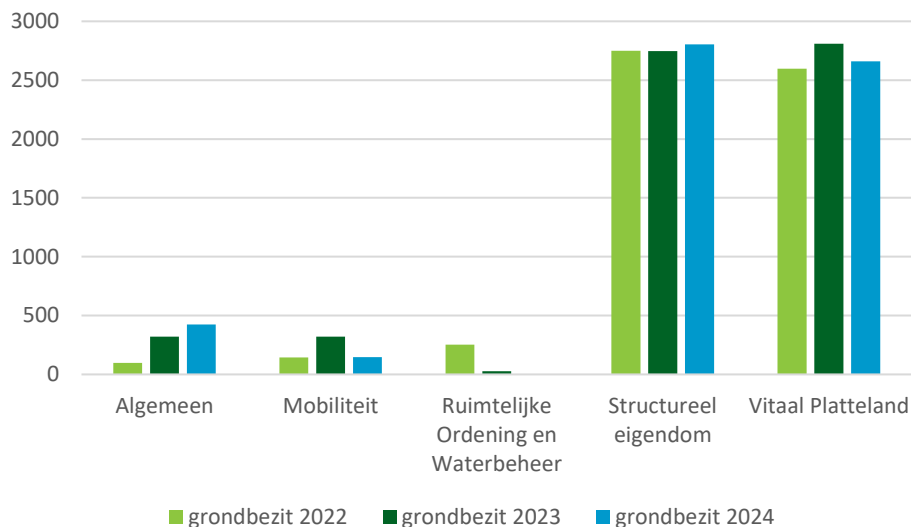
Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Er wordt jaarlijks zo'n 1900 ha kortdurend (1 jaar) verpacht. De gegevens over pacht kunnen niet worden uitgesplitst per thema op basis van de gegevens die de provincie heeft aangeleverd. Grond die in geliberaliseerde pacht wordt uitgegeven, is landbouwgrond, die op termijn wordt ingezet voor een project (bijvoorbeeld voor natuur of mobiliteit) of ingezet wordt als ruilgrond. Bij het thema Natuur (zie § 3.2) wordt dieper ingegaan op pacht. Naast geliberaliseerde pacht werd er grond in beheer gegeven met behulp van overeenkomsten, die de voorwaarden voor het beheer en gebruik van de grond regelen.

Grondbezit provincie Overijssel

In het jaarverslag legt de provincie verantwoording af over haar grondbezit (zie ook § 2.3). Hierbij maakt de provincie onderscheid in projectgrond, ruilgrond en restgrond. In figuur 3 is deze informatie door de Rekenkamer gegroepeerd naar kerntaak en samengevat voor de jaarverslagen 2022-2024. In de figuur is te zien dat de meeste grond in eigendom, structureel bezit is. De provincie geeft aan dat dit grond onder (vaar-)wegen en het provinciehuis is. Daarna is de meeste grond in eigendom voor de kerntaak Vitaal Platteland. De ontwikkelopgave Natura2000 is daarbinnen het grootste project of programma waarvoor grond in eigendom is. Daarnaast is er in het Revolving Fund grond in bezit. Onder de categorie 'Algemeen' zijn projecten gevat, die niet bij een specifieke kerntaak passen. Het gaat om gronden in bezit voor het AGF en het afstoten van overtollig bezit en opstallen.

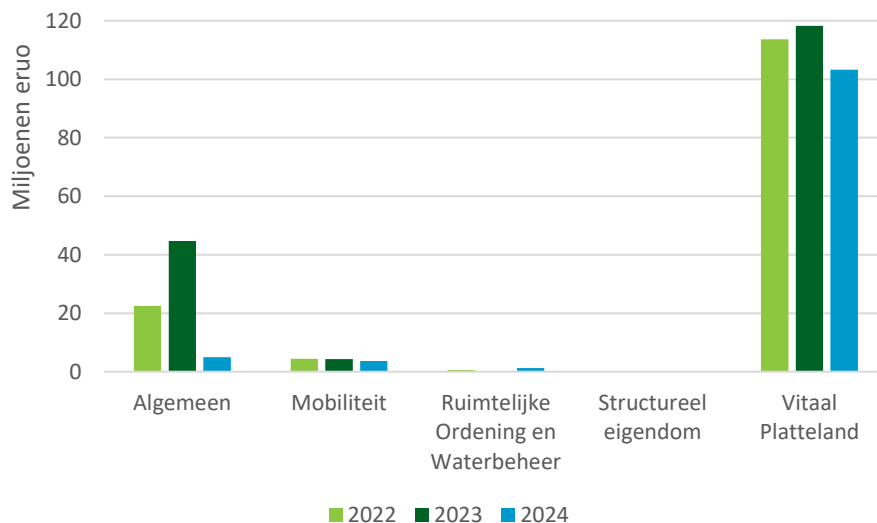
Figuur 3: Verloop van grondbezit 2022-2024 van provincie Overijssel naar kerntaak (ha)



Bron: Jaarverslag provincie Overijssel 2022-2024, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

Behalve naar aantal hectare in bezit, kan ook gekeken worden naar de boekwaarde. Dit is de waarde van de grond zoals die op de balans van de provincie Overijssel wordt geboekt (zie figuur 4). Bij het vergelijken van het grondbezit in hectare en de boekwaarde valt direct op dat gronden in structureel eigendom van de provincie de waarde van € 0 hebben. Dit komt overeen met kaders uit de Nota Grondbeleid en de financiële verordening. In 2024 is de boekwaarde van grond in eigendom van de provincie ruim € 100 miljoen. De grond die de provincie in eigendom heeft voor de kerntaken Vitaal Platteland en grond in bezit in het AGF en overtollige grond ('Algemeen') zal op termijn weer verkocht worden door de provincie.

Figuur 4: Boekwaarde grondbezit 2022-2024 van provincie Overijssel naar kerntaak



Bron: Jaarverslag provincie Overijssel 2022-2024, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

Onderhandse verkopen

In hoofdstuk 2 is benoemd dat PS driemaal per jaar een overzicht ontvangen van onderhandse verkopen. Uitgangspunt in het grondbeleid is, dat ‘overtollige grond’, grond waar de provincie niet langer een bestemming mee heeft of waarop een bestemming gerealiseerd is (natuurgrond), met een openbare procedure wordt verkocht. In tabel 11 staan de uitzonderingen hierop, zoals die zijn opgetreden in de periode 2022-2024. In totaal voeren GS dertien verschillende redenen op voor in totaal 81 onderhandse verkopen, waarom stukken grond onderhands zijn verkocht. Compensatie voor het verlies van eigendom is de reden die verreweg het vaakst gebruikt is, meestal in het kader van de Ontwikkelopgave Natura2000 (in totaal 310,5 ha). Bij verkoop in het kader van kavelruil, compensatie voor zelfrealisatie of natschade en bij de uitvoering van overeenkomsten of rechten gaat het om enkele tientallen hectares.

Tabel 11: Redenen onderhandse verkoop 2022-2024 (in ha)

Reden	2022	2023	2024
Geringe oppervlakte	0,01	-	-
Aanliggende eigenaar	1,1	-	-
Uitvoering overeenkomsten of rechten	28,6	-	24,0
Kavelruil	-	63,8	13,2
Compensatie voor zelfrealisatie of natschade	73,3	28,1	-
Compensatie verlies eigendom	-	178,9	132,3
Medewerking maatschappelijk nut middels opstalrecht	-	-	0 (2x)
Functionele eenheid en ontsluiting	-	-	0,1
Grenscorrecties	-	-	0,3
Realisatie publieke doelen	1,3	-	-
Project Buitenkansen (2017)	1,9	-	-
Actieplan 1,1 miljoen bomen	8,0	-	-
onderhoud watergang (deels onderhands)	-	-	3,3

Bron: Overzicht onderhandse grondverkoop 2022-2024 provincie Overijssel, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

Anticiperend Grondfonds

Zoals uit § 2.3.2 over de evaluatie van het AGF blijkt, wordt er ieder jaar in de MIG verantwoording afgelegd over het gebruik van het AGF. In tabel 12 staat een overzicht van gerealiseerde aankopen met het AGF.

Tabel 12: Aantal aankopen Anticiperend Grondfonds (AGF) 2022-2024

Inzet	2022	2023	2024
Businesscases behandeld	?	59	?
Afgeronde aankopen	-	10 (230 ha)	'enkele' (verschil met 2023 is 72,1 ha)
Cumulatief totaal aankopen met het AGF	€ 1,1 mln (12 ha)	€ 19,1 mln (230 ha)	€ 41,0 mln (302 ha)

Bron: Jaarverslagen en MIG 2022-2024, provincie Overijssel.

In 2022 is het AGF ingesteld en is er 12 ha is aangekocht. In de MIG wordt vermeld dat in het laatste kwartaal van 2022 de eerste business cases zijn behandeld in GS. In 2023 werden 10 business cases succesvol afgerond, voor in totaal 230 ha (€19 miljoen); 36 business cases vielen af. Dit is meer dan de helft van het aantal businesscases. De accountant heeft bij de controle van het jaarverslag in 2023 opgemerkt dat er veel businesscases waren onderzocht, maar dat maar weinig cases succesvol waren.¹⁶ In 2024 is de informatie in de MIG beperkter en wordt vermeld dat enkele aankopen zijn afgerond. Uit de paragraaf Grondbeleid uit het Jaarverslag 2024 kan worden afgeleid dat de provincie eind 2024 302,1 hectare grond in bezit had binnen het AGF. Dit is 72,1 ha meer dan eind 2023. De gegevens in de jaarverslagen en MIG bieden geen inzicht in hoeveel grond er is gekocht en verkocht en hoeveel transacties er zijn geweest. Daardoor is het niet duidelijk hoeveel aankopen er in de periode 2022-2024 zijn gedaan voor het AGF.

¹⁶ https://overijssel.notubiz.nl/document/13684793/1/2024_002+173+Boardletter+Provincie+Overijssel+2023+-WG?connection_type=17&connection_id=10174493

3.2 Verdieping Natuur

Bevindingen

- De opgave voor het thema Natuur bevat twee grote onderdelen die aan grond raken: de Ontwikkelopgave Natura2000 en de Bossenstrategie.
- De gekozen grondstrategie verschilt tussen de Ontwikkelopgave Natura2000 en de Bossenstrategie.
- In de Ontwikkelopgave is er gekozen voor een aanpak met provinciale inpassingsplannen (PIPs), waardoor inzet van dwingend instrumentarium mogelijk wordt om grond te verwerven. De provincie hanteert evenwel een voorkeursvolgorde voor de aankoop van grond voor natuur, waarbij onteigening de laatste optie is.
- In de Bossenstrategie is gekozen voor een vrijwillige aanpak, wat zich vertaalt in inzet subsidies, waarbij bosuitbreiding juridisch geborgd wordt.
- Er is inzet van alle typen grondinstrumenten voor het thema Natuur, behalve communicatieve instrumenten.
- In totaal is er in de periode 2022-2024 885 ha (€ 72,9 miljoen) aan (ruil)gronden en opstallen gekocht en 827 ha (€ 47,1 miljoen) verkocht aan ruilgrond en ingerichte natuur. Het ruilen van gronden wordt door de provincie zelf benoemd als 'sleutel tot succes' in het realiseren van de ontwikkelopgave en vormt 55% van het aantal hectare aangekocht grond.
- In de periode 2022-2024 is geen sprake geweest inzet van onteigening van gronden of het opleggen van een gedoogplicht.
- De provincie gaf in 2022 1893 ha landbouwgrond uit in eenjarige pacht; in 2023 1926 ha en in 2024 1841 ha.
- In de nabije toekomst wordt een nieuwe natuuropgave verwacht op basis van de Europese Natuurherstelverordening. Er moet nog bepaald worden hoe dit zal worden aangepakt. Een grondstrategie gebaseerd op vrijwilligheid ligt in de lijn der verwachting, omdat de relatie tussen de plaats waar natuur gerealiseerd moet worden en de opgave minder sterk zal zijn dan bij de ontwikkelopgave Natura2000.

3.2.1 Opgave en strategie

Opgave

De inzet van het grondinstrumentarium speelt een grote rol binnen het thema Natuur: het is een 'klassiek' thema binnen het grondbeleid. Er is jarenlange ervaring met het inzetten van (actieve) grondinstrumenten en grondinstrumenten spelen een centrale rol in het realiseren van natuurdoelstelling. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de Nota Grondbeleid (2022), waar meerdere Statenvoorstellen worden benoemd die sterk raken aan het grondbeleid. Het gaat om:

- Programma Ontwikkelopgave Natura 2000
- Programma Natuur - eerste tranche (via/ toegevoegd aan de Ontwikkelopgave)
- Bossenstrategie - twee tranches

Deze Statenvoorstellen verwijzen naar de opgaven binnen thema Natuur die een relatie hebben met grond (zie tabel 13): het programma Ontwikkelopgave Natura2000 en de Bossenstrategie. De Ontwikkelopgave Natura2000 kent een dwingend karakter. Vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn geldt er een verslechteringsverbod voor bepaalde soorten en habitats. In dit kader heeft de provincie met het Rijk het Natuurpact gesloten (een bestuurlijke afspraak) voor het realiseren van het Natuur Netwerk Nederland (NNN, voorheen de EHS). In totaal moet er voor 2027 8.199 ha natuur worden gerealiseerd. GS omschrijven deze afspraak als een 'dwingende ambitie'.

De basis van de Bossenstrategie is een bestuurlijke afspraak met het Rijk en andere provincies. GS stelden in 2022 de Overijsselse bossenstrategie vast. In 2030 moet er 10% meer bos in Overijssel zijn gerealiseerd, en ook moet de kwaliteit van het bos en verbindingen tussen bossen verbeterd worden, mits er vanuit het Rijk voldoende geld hiervoor beschikbaar wordt gesteld.

Tabel 13: Opgave en doelen Thema Natuur

Opgave	Herkomst opgave	Doel
Ontwikkelopgave Natura2000	Vogel- en Habitatrichtlijn (EU), Natuurpact (met Rijk)	Realisatie van EHS (NNN) incl., opgave Natura2000/PAS – totaal 8.199 ha natuur
Bossenstrategie	Bestuurlijke afspraak (met Rijk)	In 2030 10% meer bos (in totaal 3.900 ha, waarvan 1.400 ha natuurcompensatie in Overijssel en 1.000-1.500 ha bos binnen NNN in Overijssel). Daarnaast de kwaliteit van het bos verbeteren en verbindingen realiseren door aanleg, beheer en herstel van landschapselementen.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Strategie

Ontwikkelopgave Natura2000: keuze voor dwingend instrumentarium

Voor de realisatie van de Ontwikkelopgave Natura2000 heeft de provincie Overijssel gekozen voor de inzet van dwingend instrumentarium. Om de natuuropgave te realiseren, is het nodig dat gronden van bestemming en functie veranderen. GS hebben in 2016 besloten om hiervoor provinciale inpassingsplannen (PIPs, sinds 2025 Projectbesluiten onder de omgevingswet) vast te laten stellen.¹⁷ Na het vaststellen van een PIP kan een grondeigenaar onteigend worden of gedwongen een gedoogplicht te accepteren. De provincie probeert onteigening voor te zijn. Het vaststellen van een PIP geeft de provincie namelijk ook de mogelijkheid om grond aan te kopen ter voorkoming van onteigening (minnelijke aankoop). Grondeigenaren kunnen dan volledige schadeloosstelling ontvangen, wat betekent dat ze de marktwaarde van de grond vergoed krijgen plus de geleden schade doordat men geen gebruik meer kan maken van de grond. Volledige schadeloosstelling is daarmee doorgaans een hoger bedrag dan

¹⁷ Jaarverslag 2022 Ontwikkelopgave Natura2000, de basis voor dit besluit ligt in het Statenvoorstel PS/2013/412 'Samen verder aan de slag met de EHS' uit 2013.

wanneer men de grond zou verkopen op de markt. Bij het realiseren van de ontwikkelopgave hanteert de provincie een ‘interventieladder’. Dit is in feite een voorkeursvolgorde waarin grondinstrumenten worden ingezet. De volgorde is:

1. Particuliere realisatie (zelfbeheer)– de grond blijft in handen van de eigenaar, maar met beperkingen voor het gebruik en beheer. De eigenaar ontvangt een schadevergoeding.
2. Particuliere realisatie (zelfbeheer) - de grond blijft in handen van de eigenaar, maar verandert van functie. De eigenaar ontvangt een schadevergoeding.
3. Ruilen van grond
4. Vrijwillige aankoop
5. Minnelijke aankoop
6. Onteigening of gedoogplicht

De gekozen strategie om te werken met inpassingsplannen en actief grond te verwerven, leidt tot ca. 20% hogere kosten in de grondverwerving en hoge kosten voor planvormingsprocessen, dan bij een vrijwillige strategie. Daar tegenover staat volgens de provincie dat het resultaat gegarandeerd is en de uitvoering gestaag vordert en dat grondeigenaren perspectief geboden wordt, omdat er bij minnelijke verwerving ook vervangende landbouwgrond kan worden aangeboden. Dit kan niet bij een vrijwillige strategie. Eind 2023 is 67% van de ontwikkelopgave gerealiseerd, wat overeenkomt met 5526 ha.¹⁸

In 2021 heeft de provincie deelgenomen aan de Taskforce versnelling inrichting Natuurnetwerk Nederland, samen met andere provincies en het ministerie van LNV. Dit heeft in 2022 geleid tot het opstellen van een hernieuwde realisatiestrategie voor de Ontwikkelopgave Natura2000.¹⁹ In deze hernieuwde realisatiestrategie is de ambitie voor het aantal in te richten hectares natuur bijgesteld van 8.605 naar 8.199. Daarnaast is een nieuw instrument toegevoegd, namelijk het beschikbaar stellen van SNL-subsidie voor natuurgrond die niet door de provincie is afgewaardeerd of verworven en deze gronden toe te voegen aan het NNN.

De Ontwikkelopgave Natura2000 moet in 2027 worden afgerond. Eind 2023 geeft de provincie Overijssel aan dat van de 8.199 ha natuur die gerealiseerd moeten worden, er nog 2.673 ha ingericht moet worden.²⁰ De provincie verwacht hiervan 345 ha eind 2025 en nog eens 1.016 ha voor eind 2027 te hebben gerealiseerd. Voor 1.312 ha (16% van het totaal) geldt dat het onzeker is of het voor eind 2027 gaat lukken.

Bossenstrategie: keuze voor vrijwillig instrumentarium

Voor de Bossenstrategie geldt dat er nadrukkelijk ingezet wordt op vrijwillig instrumentarium. Naast het aankopen van grond op vrijwillige basis wordt er ingezet op het beïnvloeden van grondgebruik en de functie van grond via subsidies. Nieuw gerealiseerd bos wordt juridisch geborgd in bestemmingsplannen. Uit het jaarverslag Natura2000 van de provincie over 2024 blijkt dat er voor de Bossenstrategie voor bijna 200 ha subsidie is verleend om bos aan te planten, waarvan 20 ha is gerealiseerd.

¹⁸ 10^e voortgangsrapportage Natuur, Bij12 (2023).

¹⁹ PS22-000239 Overijsselse Realisatiestrategie NNN.

²⁰ 10^e voortgangsrapportage Natuur, Bij12 (2023).

Daarnaast hebben TBO's 150 ha extra bos gerealiseerd binnen het NNN. In tabel 14 is op basis van gegevens van eind 2023 in beeld gebracht hoe ver de provincie is met het realiseren van de Bossenstrategie.

Tabel 14: Voortgang realisatie Bossenstrategie

Onderdeel	Gerealiseerd t/m 2023 (ha)
Bosuitbreiding binnen NNN	104
Compensatie ontbossing N2000	14
Meer natuurbos	1.611
Bosuitbreiding buiten NNN	20

Bron: Tiende Voortgangsrapportage Natuur, B12.

Kijkend naar het geheel, zet de provincie voor het thema Natuur het grondinstrumentarium over de volle breedte in: dwingend en vrijwillig en van zelf gronden in eigendom verkrijgen tot beïnvloeden van grondgebruik en – functie via juridische, financieel-economische en planologische instrumenten en het beheer van (eigen) gronden. Alleen communicatieve instrumenten worden niet ingezet om de functie van grond of grondgebruik te beïnvloeden.

Naast huidige natuuropgaven wordt door de provincie voorzien dat er een nieuwe ambitie bij gaat komen als gevolg van de Europese Natuurherstelwet. Er zal nieuwe natuuroitbreiding moeten komen op grond van de natuurherstelverordening. Daarnaast zat er ook in het (inmiddels geschrapt) Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) een forse opgave voor natuur, die voor Overijssel vooral over groenblauw dooradering gaat. Het NPLG is geschrapt en de doelen en opgaven daarmee ook. Het ligt echter wel in de lijn der verwachting dat de komende jaren een nieuwe opgave voor natuur komt. De aanpak hoe de opgave te realiseren, zal waarschijnlijk veranderen ten opzichte van de aanpak van de Ontwikkelopgave Natura2000. De uitbreiding van natuur is niet aan een bepaalde plek gebonden, waar in stand houden van natuur op een bepaalde plek dat wel is. Hoe de strategie er uit zal gaan zien, moet nog worden bepaald. Inzet van dwingend grondinstrumentarium ligt niet in de lijn der verwachting, omdat er een minder sterke relatie is tussen de maatregel (op een bepaalde plaats) en het doel.

3.2.2 Sturing via eigendom

Zoals hierboven is benoemd, bevat de grondstrategie voor het thema Natuur nadrukkelijk het sturen via eigendom van gronden door de provincie. In tabel 15 is weergegeven hoeveel grond er in de periode 2022-2024 is aangekocht, verkocht en geruild. Hierbij onderscheiden we wat er in het kader van de Ontwikkelopgave Natura2000 is gebeurd en wat daarnaast in andere projecten is aan- of verkocht. In totaal is er 885 ha (€ 72,9 miljoen) aan (ruil)gronden en opstallen gekocht en 827 ha (€ 47,1 miljoen) verkocht aan ruilgrond en ingerichte natuur. Het ruilen van gronden wordt door de provincie zelf benoemd als 'sleutel tot succes' in het realiseren van de

ontwikkelopgave en vormt 55% van het aantal hectare aangekochte grond.²¹ Bij de aankoop van grond gaat het zowel om gerichte vrijwillige aankopen (tegen marktwaarde) als minnelijke aankopen (waarbij volledige schadeloosstelling wordt geboden). In de periode 2022-2024 is geen sprake geweest van onteigening van gronden.

Tabel 15: Inzet aankoop, beheer en verkoop thema Natuur 2022-2024

Categorie	Inzet 2022-2024	Toelichting
Aankoop	Ontwikkelopgave: 857 ha grond en opstallen (€ 71,9 mln.), waarvan 485 ha ruilgrond (€ 42,5 mln.) 9 ha ingerichte natuur (€ 0,1 mln.) Buiten ontwikkelopgave: 19 ha (€ 0,9 mln.)	Zowel vrijwillige als minnelijke aankopen.
Beheer	Geliberaliseerde Pacht: ²² 2022: 1893 ha (€ 994.831) 2023: 1926 ha (€ 474.263) 2024: 1841 ha (€ 412.124) Pacht voor 2 jaar: 2022: 7 ha (€ 1.166) Pacht voor 6 jaar: 2022: 19 ha (€ 6.636) 2023: 2 ha (€ 1.191) 2024: 25 ha (€ 0)	- Verpachting van landbouwgrond voor de duur van 1 jaar. Gegevens kunnen niet worden uitgesplitst per beleidsterrein. Pachtgrond bestaat uit agrarische gronden en gronden met een natuurbestemming, waarvoor aanvullende pachtvoorwaarden gelden. - Langer lopende pachtcontracten zijn het gevolg van gemaakte afspraken bij aan- en verkopen.
	Jachtrechten: 131 ha (€ 387, 14 contracten)	
	Overeenkomsten voortgezet gebruik: 2022: 41 ha (4 contracten) 2023: 188 ha (11 contracten) 2024: 107 ha (11 contracten)	Voorgezet gebruik is gebruik van landbouwgrond door de vorige eigenaar, waarbij het eigendom wel al is overgegaan, maar het feitelijk gebruik nog niet. De grond is aangekocht voor het thema Natuur.
Verkoop	Ontwikkelopgave: 511 ha (€ 34,9 mln.), waarvan 410 ha (€ 31,4 mln.) ruilgrond	In de Ontwikkelopgave gaat het om ruilgrond, ingerichte natuur binnen en buiten het NNN. In het totale bedrag is ook het

²¹ Presentatie Versnelling Ontwikkelopgave Natura2000 (2022) door provincie Overijssel. https://vernieuwingnatuurbeleid.nl/wp-content/uploads/2022/04/Presentatie-Natura-2000-versnelling-NNN_2022-04-19.pdf

²² Zie ook § 3.3 over thema Landbouw en 3.5 over thema Mobiliteit

Categorie	Inzet 2022-2024	Toelichting
	145 ha ingerichte natuur (€ 3,4 mln.) Buiten ontwikkelopgave: 171 ha (€ 8,8 mln.)	verkoopresultaat (eventuele winst) opgenomen. Buiten de Ontwikkelopgave gaat het om de verkoop van overtollige grond, ruilgrond en ingerichte natuurgrond. Met de opbrengst hiervan wordt de Ontwikkelopgave gefinancierd.

Bron: Provincie Overijssel.

In tabel 15 is ook opgenomen hoeveel gronden in eigendom van de provincie in beheer werden uitgegeven. Bij pacht gaat het zowel om grond met een agrarische bestemming (ruilgrond) als grond met een natuurbestemming, waarvoor aanvullende voorwaarden gelden. Per jaar wordt er ca. 1900 hectare grond verpacht. In §2.2.2 zijn de kaders rondom pacht van provinciale grond toegelicht. In het uitvoeringskader wordt genoemd dat de provincie jaarlijks zo'n 3.500 ha beheert. Ambtelijk is toegelicht dat circa de helft hiervan in aanmerking komt voor verpachting. Deze helft kan niet worden verpacht, omdat bijvoorbeeld sprake is van inrichtingswerkzaamheden, voortgezet gebruik door de vorige eigenaar of ingericht natuur dat niet in gebruik wordt uitgegeven. Uit de pachtcontracten kan niet worden afgeleid of er aanvullende voorwaarden aan het beheer worden gesteld, bijvoorbeeld voor natuurdoelen.

Als de provincie grond aankoopt voor bijvoorbeeld een natuuropgave, maar de grond voorlopig niet nodig heeft, kan er als onderdeel van de koop een overeenkomst 'voortgezet gebruik' worden gesloten. De oude eigenaar van grond mag de grond dan nog voor een bepaalde tijd gratis (om niet) gebruiken. In 2022-2024 werden vijf van zulke overeenkomsten gesloten.

3.2.3 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Juridische en planologische instrumenten

De inzet van het juridische instrumentarium verloopt zowel via het privaatrecht, waarbij een contract wordt gesloten tussen twee (grond)eigenaren als het publiekrecht, waarbij ook planologische instrumenten worden ingezet. In tabel 16 staat de inzet van juridische instrumenten op het thema Natuur weergegeven.

Tabel 16: Inzet juridische en planologische instrumenten thema Natuur 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Omgevingsverordening	- Eisen herbeplanting en vergunningsregels fauna-activiteiten. - Begrenzing en regels voor Nationale Landschappen en het NNN en regels voor natuurgebieden buiten het NNN. - Aanwijzen zoekgebieden voor nieuw bos of landschapselementen.

Instrument	Inzet 2022-2024
Vergunningverlening	Op basis van de Wet Natuurbescherming (Wnb) verleent de provincie vergunning om activiteiten te ontplooien die invloed hebben op Natura2000 gebieden. Hiermee beïnvloedt de provincie als bevoegd gezag het grondgebruik in deze gebieden. In de periode 2022-2024 werden 253 vergunningen verleend en 453 PAS-meldingen, Verklaringen Van Geen Bedenkingen en Adviezen met instemming behandeld.
Wijzigen ruimtelijk plan	Het omgevingsplan kan worden gewijzigd door het vaststellen van een PIP/projectbesluit (voor de ontwikkelopgave) of door gemeentes te verzoeken dit te doen (bosaanleg voor bossenstrategie).
Vaststellen ruimtelijk plan	Via een PIP/projectbesluit of een natuurbeheerplan. In 2022-2024 werd 5 maal een PIP vastgesteld door PS.
Gedooftplicht	Niet ingezet tussen 2022-2024, maar expliciet wel genoemd als mogelijkheid in het Jaarverslag Ontwikkelopgave Natura2000 2022 & 2023. De gedooftplicht is 1 maal ingezet in de uitvoering van de Ontwikkelopgave in de periode 2013-2022.
Kettingbeding of kwalitatieve verplichting	Met een kettingbeding en/of kwalitatieve verplichting wordt de eigenaar van een stuk grond verplicht om respectievelijk iets na te laten of te doen. Op deze manier wordt geborgd op de grond de natuurfunctie in stand blijft en de natuur beheerd wordt volgens het natuurbeheerplan. Een kettingbeding of kwalitatieve verplichting wordt gevestigd bij verkoop van grond of bij het sluiten van een zelfbeheerovereenkomst.
Zelfrealisatie	Bij zelfrealisatie wordt in een zelfbeheerovereenkomst vastgelegd dat de eigenaar van de grond natuur zal inrichten en/of beheren. In 2022-2024 werden voor een bedrag van € 11,6 mln. zelfbeheerovereenkomsten (618 ha) afgesloten in het kader van de Ontwikkelopgave, waardoor de eigenaar van de grond in staat gesteld werd natuur te realiseren.
Ontpachting	Bij ontpachting wordt een lopende (erf-)pachtovereenkomst ontbonden. Hierdoor wordt ontwikkeling van natuur mogelijk op de grond. De pachter ontvangt een afkoopsom. In 2022—2024 is er 97 ha ontpacht (€ 1,3 miljoen).

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Een belangrijk juridisch instrument is de verordening, waarmee de provincie met geboden en verboden het grondgebruik beïnvloedt. Ook de functie van grond wordt via de verordening beïnvloed, door het aanwijzen van zoekgebieden voor nieuw bos en het begrenzen van natuurgebieden en in het bijzonder het NNN. Een voorbeeld van een planologisch instrument is het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan (PIP, sinds 2025 een Projectbesluit) in of rondom een Natura2000-gebied. Dit gebeurde in de periode 2022-2024 vijf keer.

Het opleggen van een gedooftplicht is niet gebruikt, hoewel dit wel expliciet als mogelijkheid wordt genoemd in de jaarverslagen Ontwikkelopgave Natura2000. Wel ingezet is de zelfbeheerovereenkomst (of zelfrealisatie) in combinatie met een

kettingbeding of kwalitatieve verplichting. In 2022-2024 werd hieraan € 7,7 miljoen besteed. Dit komt overeen met voorkeursvolgorde voor het inzetten van grondinstrumenten die de provincie hanteert.

Financieel-economische instrumenten

De provincie zet als financieel-economische instrument subsidies in om natuurdoelen te realiseren. Via deze subsidies beïnvloedt de provincie het grondgebruik of de functie van grond op gronden waarvan een ander dan de provincie eigenaar is. In tabel 17 staat een overzicht van de verleende subsidies in de periode 2022-2024. De subsidie wordt verleend voor functieverandering van de grond, (her)ontwikkeling van natuur op basis van een natuurbeheerplan en voor het ondersteunen bij beheer en ontwikkeling.

Tabel 17:Subsidies grondgebruik thema Natuur 2022-2024

Subsidie	Aantal keer verleend	Bedrag (€)
4.2 Meer bos in Overijssel	34	€ 7,7 mln.
4.11 Stimuleren kleinschalig Streekeigen Landschapsbeheer	33	€ 571.117
4.12 Ecologisch bermbeheer gemeenten	8	€ 156.465
4.13 Iedereen een boom	7	€ 92.241
4.16 Iedereen een boom 2.0	36	€ 52.441
4.18 Uitvoeren Streekeigen Landschapsbeheer	2	€ 500.000
4.20 Uitvoering ontwikkelopgave Natura 2000	22	€ 23 mln.
Bedrijfsverplaatsingsregeling	1	€ 190.951

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland o.b.v. UBS Overijssel 2022-2024 en Openbaar Subsidieregister Overijssel 2022-2024.

Naast bovengenoemde subsidies, zijn er twee andere belangrijke subsidies die door de provincie worden uitgekeerd en benut om natuuropgaven te realiseren. Dit eerste is het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), dat is gericht op ondersteuning van beheer en ontwikkeling van natuur. In Overijssel gaat het om ondersteuning van gescheperde schaapskuddes, bosbeheer binnen het NNN en groenblauwe diensten. De tweede regeling is de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL), waarmee landbouwgrond wordt afgewaardeerd en natuur wordt ingericht. Het grootste deel van de SKNL-subsidie (99%) is voor inrichting van natuur. Subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer zijn bij de verdieping van het thema Landbouw (§3.3) opgenomen. In tabel 18 staat het aantal hectares natuur in Overijssel dat wordt beheerd met een SNL- en SKNL-subsidie.

Tabel 18: Ingerichte en beheerde natuur via SNL en SKNL

Subsidie	Jaar	Aantal hectare	Verleend subsidiebedrag
SNL	2022	49.049	€ 19,8 mln.
	2023	49.311	€ 20,5 mln.
	2024	49.507	€ 22,1 mln.
SKNL	2022-2024	Onduidelijk ²³	€ 4,2 mln.

Bron: Overijssel in cijfers, indicator 3.1 (SNL); data aangeleverd door provincie vanuit RVO-database (SKNL).

3.3 Verdieping Landbouw

Bevindingen

- In thema landbouw zijn er vier opgaven met een link met grond: Landbouwstructuurversterking, Veenweidestrategie Noordwest-Overijssel, PPLG en de aanpak PAS-melders.
- De provincie kiest op het thema Landbouw voor inzet van stimulerend grondinstrumentarium, met de nadruk op financieel-economische instrumenten, zoals inzet van het Revolving Fund (RF) en subsidies. Daarnaast wordt de regierol van de provincie benoemd.
- Voor de opgave Landbouwstructuurversterking lopen twee landinrichtingsprojecten onder de WILG (Omgevingswet). Deze projecten zijn door GS ingezet op verzoek van de gebieden zelf. Een landinrichtingsproject leidt tot een nieuwe verkaveling in het gebied, die door de rechter wordt vastgesteld. Uitgangspunt is dat geen enkele grondeigenaar er op achteruit mag gaan. De provincie faciliteert het proces en draagt de proceskosten.
- Aankoop (125 ha (€ 11,7 miljoen) en verkoop (130,6 ha (€ 8,7 miljoen) van grond vond in de periode 2022-2024 plaats via het Revolving Fund en de MGA1-regeling. Deze grond wordt gebruikt als ruilgrond, onder meer in de landinrichtingsprojecten en de Veenweidestrategie. De provincie koopt in het RF op vrijwillige basis grond. Bij verkoop vloeit de opbrengst weer terug in het fonds voor nieuwe aankopen.
- Het landbouwbeleid was de afgelopen jaren aan verandering onderhevig. Grond kan een sleutelrol spelen in het verwezenlijken van provinciale opgave, maar dat hoeft niet. Dit is een politieke keuze.

²³ In de ontvangen dataset is voor bijna alle PAS-SKNL projecten een zoekgebied (compleet N2000 gebied) geregistreerd. Het is hierbij onduidelijk op hoeveel oppervlak de PAS-SKNL investering daadwerkelijk is uitgevoerd.

3.3.1 Opgave en strategie

Opgave

Het thema Landbouw valt in de Begroting onder kerntaak 3 en heeft als overkoepelend doel het “Behouden en toekomstbestendig maken van ons landelijk gebied”. Binnen het thema Landbouw worden in de begroting de volgende onderdelen onderscheiden die een relatie met het grondinstrumentarium hebben: landbouwstructuurversterking, veenweidestrategie Noordwest-Overijssel, PPLG²⁴ en de aanpak PAS-melders (zie tabel 19). Deze onderdelen hebben elk eigen doelen.

Tabel 19: Opgave en doelen thema Landbouw

Opgave	Herkomst opgave	Doel
Landbouwstructuurversterking	GS-besluit na verzoek uit gebied	Landbouwstructuur versterken en andere opgaven (natuur, water, economie, mobiliteit) meekoppelen.
Veenweidestrategie Noordwest-Overijssel	Klimaatakkoord	Doel van de investering is te onderzoeken hoe Overijssel kan bijdragen aan de reductie van CO ₂ door veenoxidatie. ²⁵
Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG)	Rijksoverheid – zou dwingend worden	1. Sociaaleconomisch perspectief voor het platteland, 2. toekomstbestendige landbouwsector 3. herstel van natuur, water en klimaat. ²⁶
Aanpak PAS-melders	Ambitie provincie	Op de kortst mogelijke termijn oplossingen te vinden voor de zogeheten PAS-melders in Overijssel. ²⁷

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Ambtelijk wordt aangegeven dat achter de concrete beleidsonderdelen en -doelen een extensiveringsopgave voor de landbouw ligt: beleidsdoelen voor natuur, water, klimaat en voedselproductie moeten geïntegreerd worden op landbouwgrond. Hier ligt een relatie met grond: om te kunnen extensiveren, hebben landbouwbedrijven meer grond nodig. In het PPLG was grondbeleid een belangrijke ‘knop’ waarmee de doelen te bereiken. De inzet van grondinstrumenten bij de Aanpak PAS-melders loopt via het thema Natuur (zie § 3.2).

²⁴ In de onderzoeksperiode 2022-2024 werd er aan het PPLG gewerkt. Inmiddels is het programma door de Rijksoverheid geschrapt.

²⁵ PS 2022/0015017

²⁶ PS24-000040

²⁷ PS 2022/1104105

Strategie

De provincie kiest op het thema Landbouw voor inzet van stimulerend grondinstrumentarium, met de nadruk op financieel-economische instrumenten. In de Veenweidestrategie en het PPLG wordt de regierol van de provincie benoemd, en ook wordt expliciet benoemd dat er geen gebruik gemaakt zal worden van dwingend grondinstrumentarium. In 2023 hebben GS toegezegd dat er een grondstrategie voor het PPLG opgesteld zal worden. Deze grondstrategie was in voorbereiding, maar is niet afgerond. Inmiddels is het beleidsprogramma PPLG geschrapt doordat het Rijk het Nationaal Programma Landelijk Gebied (waar het PPLG onderdeel van was) heeft geschrapt en daarmee de financiering van het PPLG wegviel.

Bij Landbouwstructuurversterking lopen landinrichtingsprojecten, waarbij de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG, nu Omgevingswet) is ingezet. In de provincie Overijssel lopen op dit moment twee landinrichtingsprojecten: Staphorst en Blokzijl-Vollenhove. Deze projecten zijn op verzoek van de gebieden zelf ingezet door GS. Het doel van een landinrichtingsproject is komen tot een betere verkaveling van het gebied, waarbij water- en natuurdoelen meekoppelen. Uitgangspunt hierbij is dat grondeigenaren er niet op achteruit mogen gaan: de hoeveelheid grond die iemand bij de start bezit, blijft intact, maar de grond kan wel op een andere (meer gunstige) plek komen te liggen. De processen duren meerdere jaren. Uiteindelijk stelt de rechter de nieuwe verkaveling vast. Het project in Staphorst is in 2013 gestart en omvat in totaal 6000 ha. Dit project is in mei 2025 afgesloten. Het project Blokzijl-Vollenhove is in 2014 gestart, is 3.500 hectare groot en zit in de afrondende fase. De provincie faciliteert een landinrichtingsproject door ruilgrond in te brengen en door de kosten van het proces te dragen.

Het beleid rondom het thema Landbouw is in de afgelopen periode aan verandering onderhevig geweest. In de periode 2022-2024 werd gewerkt aan het PPLG in opdracht van de Rijksoverheid. Inmiddels heeft de provincie het PPLG geschrapt, nadat het Rijk het NPLG schrapte. De achterliggende Europese doelen voor natuur, water en klimaat zijn echter niet verdwenen. In het huidige coalitieakkoord is afgesproken dat de partijen zich willen houden aan dat wat (inter)nationaal verplicht is. De provincie Overijssel is daarom bezig met een nieuw beleidsprogramma 'Toekomst voor Ons Platteland' (TVOP), waarin de ambities uit het PPLG terugkomen.²⁸ Daarnaast heeft de provincie Overijssel in 2024 € 234 miljoen van het Rijk gekregen om het eerste maatregelenpakket van het PPLG uit te voeren. Daarvan is € 44 miljoen bestemd voor het afwaarderen van landbouwgrond, zodat daar extensiever geboerd kan worden. In het PPLG van Overijssel was van de in totaal € 5 miljard euro, € 1,5 miljard bestemd voor grond. De provincie wilde voor dit bedrag aan de slag met 10.000 – 40.000 hectare grond. In TVOP is het afwaarderen van grond onderdeel van het maatregelenpakket dat wordt uitgevoerd, maar GS schrijven in april 2025 dat er spanning bestaat tussen enerzijds de voorwaarden om te kunnen afwaarderen (projectbesluit (PIP) nodig) en het uitgangspunt van vrijwilligheid.²⁹ Er is dan aanvullende besluitvorming nodig, hetzij door het Rijk of gebiedsgericht door de provincie, gemeente of waterschap. In de Perspectiefnota 2026

²⁸ GS-brief (2025) *Stand van zaken Toekomst van ons platteland*

²⁹ Idem.

staat dat GS extra geld willen vrijmaken om de capaciteit voor ‘landbouw en grondzaken’ te vergroten.

Andere relevante toekomstige ontwikkelingen zijn grondgebondenheid en de ontwikkeling van een afrekenbare stoffenbalans. In 2032 komt er een norm voor grondgebondenheid in de melkveehouderij.³⁰ Grondgebonden betekent dat een veehouderij voldoende grond bezit om alle mest die de dieren produceren, kwijt te kunnen en (een groot deel van) het veevoer zelf produceert.³¹ Voor een deel van de melkveebedrijven geldt, dat zij nu niet grondgebonden zijn en zij meer grond nodig hebben om te kunnen voldoen aan een norm voor grondgebondenheid. Bij een afrekenbare stoffenbalans moeten individuele bedrijven hun emissies binnen milieugrenzen brengen. Ook dit kan gevolgen hebben voor hoeveel grond een bedrijf nodig heeft. Ambtelijk wordt gesteld dat grond een sleutelrol kan spelen in het realiseren van de opgaven van het thema Landbouw, maar dit is niet noodzakelijk. Of structurerend grondbeleid in de voorziene ontwikkelingen een rol zal spelen, is een politieke keuze.

3.3.2 Sturing via eigendom

In tabel 20 staat weergegeven hoeveel grond de provincie in de periode 2022-2024 aankocht, beheerde en verkocht. In totaal ging het om 125 ha (€ 11,7 miljoen) aankoop en 130,6 ha (€ 8,7 miljoen) verkoop van grond in de periode 2022-2024. Het aankopen en verkopen van grond vond plaats via het Revolving Fund en de MGA1-regeling. Met het Revolving Fund koopt en verkoopt de provincie ruilgrond om doelen in het landelijk gebied te verwezenlijken. Deze grond wordt door grondeigenaren vrijwillig aan de provincie verkocht. De opbrengst van verkoopt, vloeit terug in het fonds om nieuwe ruilgrond te kunnen kopen. Het Revolving Fund is ingezet bij de opgaves Landbouwstructuurversterking en Veenweidestrategie Noordwest-Overijssel.

Tabel 20: Inzet aankoop, beheer en verkoop thema Landbouw 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024	Toelichting
Aankopen	117 ha (€ 7,3 mln.) in Revolving Fund 8 ha (€ 4,5 mln.) MGA1-regeling	- Vrijwillige aankopen, opbrengsten verkoop opnieuw ingezet in het fonds. - MGA1 is een gerichte opkoopregeling voor landbouwbedrijven.
Beheer	Geliberaliseerde Pacht: ³² 2022: 1893 ha (€ 994.831) 2023: 1926 ha (€ 474.263) 2024: 1841 ha (€ 412.124) Pacht voor 2 jaar:	Verpachting van landbouwgrond voor de duur van 1 jaar. Gegevens kunnen niet worden uitgesplitst per beleidsterrein. Pachtgrond bestaat uit

³⁰ Brief van Ministerie van LNVN op 7 maart 2025 aan de Tweede Kamer, ‘Stand van zaken routekaart grondgebondenheid’, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/07/kamerbrief-stand-van-zaken-routekaart-grondgebondenheid>

³¹ De definitie van de norm voor grondgebondenheid is nog niet duidelijk. De Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO) omschrijft grondgebondenheid aan de hand van voer en mest, zie <https://www.nzo.nl/duurzaam/grondgebonden-melkveehouderij/>

³² Zie ook § 3.3 over thema Landbouw en 3.5 over thema Mobiliteit

	• 2022: 7 ha (€ 1.166) Pacht voor 6 jaar: • 2022: 19 ha (€ 6.636) • 2023: 2 ha (€ 1.191) • 2024: 25 ha (€ 0)	agrarische gronden en gronden met een natuurbestemming, waarvoor aanvullende pachtvoorwaarden gelden. • Langer lopende pachtcontracten zijn het gevolg van gemaakte afspraken bij aan- en verkopen.
	Bruikleenovereenkomst: • 2022: 189 ha (42 contracten) • 2023: 185 ha (43 contracten) • 2024: 252 ha (56 contracten)	• Bruikleenovereenkomst is een overeenkomst voor gebruik 'om niet' van (landbouw)grond voor de duur van 1 jaar.
	Verhuur: 2023 & 2024: 0,3 ha (€ 250)	• Verhuur van landbouwgrond voor de duur van 1 jaar.
Verkopen	• 123 ha (€ 7,4 mln.) in Revolving Fund • 8 ha (€ 1,3 mln.) MGA1-regeling	• Opbrengsten vloeien terug in fonds.

Bron: Provincie Overijssel.

In de Begroting 2025 en de GS-brief PS PS23-000467 staat benoemd dat het mogelijk is om anticiperend grond aan te kopen in het kader van het PPLG of de opvolger Toekomst voor Ons Platteland (TVOP) en om gerichte vrijwillige aankopen te doen voor de opgave Veenweidestrategie Noordwest-Overijssel. Dit is in de periode 2022-2024 niet gebeurd.

3.3.3 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Naast het aankopen en verkopen van ruilgrond, stuurt de provincie ook op het grondgebruik in de landbouw. In tabel 21 staat een overzicht van de ingezette grondinstrumenten. In de provinciale verordening zijn aanwijzingen opgenomen voor omgevingsplannen van gemeenten met betrekking tot het mogelijk maken van agrarische activiteiten. Daarnaast kent de verordening de zogenaamde 'geitenstop', die de groei van het aantal geiten in de provincie moet beteugelen en de 'Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving', die op gemeentelijk niveau bijvoorbeeld rood-voor-rood-regelingen mogelijk maakt. Ook de landinrichtingsprojecten staan hier genoemd: deze projecten vallen onder de WILG (sinds 2024 de Omgevingswet).

Tabel 21: Inzet juridische, planologische en financieel-economische instrumenten thema Landbouw 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Juridische en planologische instrumenten	
Omgevingsverordening	• Aanwijzingen omgevingsplan over agrarische bouwpercelen, glastuinbouwgebied en veehouderij nabij verzuringgevoelige gebieden.

	• Geitenstop. • Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving.
Landinrichting	2 lopende projecten: Staphorst en Blokzijl-Vollenhove.
Financieel-economische instrumenten	
Subsidie	• 9 verschillende subsidies, 26 verleende subsidieaanvragen voor in totaal € 1,5 mln. • Subsidies groenblauwe diensten: € 12,2 mln. • Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (Anlb):³³ - 2022: 7431 ha (€ 5,9 mln.) - 2023: 5894 ha (€ 6,8 mln.) - 2024: 5406 ha (€ 7.9 mln.)³⁴
Investeringskrediet / -fonds	Revolving Fund, vooral ingezet voor kavelruil. Zie tabel 'Sturing via eigendom' voor aan- en verkoop en ruil via het Revolving Fund.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Subsidies zijn een belangrijk financieel-economisch instrument waarmee de provincie het agrarisch grondgebruik wil beïnvloeden. Met een subsidie stimuleert de provincie eigenaren van grond de grond zo te beheren, dat de doelen van de provincie dichterbij komen. Het gaat bijvoorbeeld om agrarisch natuurbeheer (waaronder Anlb) en subsidies voor groenblauwe diensten, waarmee boeren in staat gesteld worden om natuurvriendelijk beheer toe te passen, bijvoorbeeld het beschermen van weidevogels en in stand houden van landschapselement zoals hagen, poelen, bosjes en singels. Dit draagt bij aan de natuurdoelen van de provincie. Daarnaast zijn er subsidies die duurzame melkveehouderij belonen of een transitievergoeding geven bij het omschakelen naar een nieuwe teelt.

³³ De subsidieregeling Anlb is een subsidie die boeren in staat stelt natuurvriendelijk beheer te voeren op hun landbouwgrond. De subsidie vormt een vergoeding voor gederfde opbrengsten door het natuurbeheer. Een concreet voorbeeld is uitgesteld maaibeheer en rustbeheer voor weidevogels, waardoor de boer in het voorjaar zijn koeien niet/minder kan weiden en minder gras kan oogsten voor de wintervoeding van zijn koeien. Alleen boeren die aangesloten zijn bij een Agrarisch Natuur Collectief komen in aanmerking voor de subsidies. De uitkering van de subsidie vindt plaats via deze collectieven.

³⁴ Voor 2024 gaat het om het maximale aantal hectares waar Anlb-subsidie op uitgekeerd kan worden en dus ook om het maximumbedrag. De daadwerkelijk uitgekeerde subsidie wordt door RVO geregistreerd en dit is op dit moment (juni 2025) nog niet bekend.

3.4 Verdieping Water

Bevindingen

- In het thema Water kunnen drie opgaven worden onderscheiden: drinkwater, waterkwantiteit en -kwaliteit en klimaatadaptatie. Voor de opgaven rond drinkwater en waterkwantiteit en – kwaliteit heeft de provincie een wettelijke taak. De opgave rondom klimaatadaptatie komt voort uit bestuurlijke afspraken.
- Voor de opgaven waar de provincie een wettelijke taak heeft, is er voor gekozen om zaken te regelen via ge- en verboden in de verordening. Bij klimaatadaptatie is er gekozen voor inzet van stimulerend instrumentarium.
- Bij grote waterprojecten is er inzet op sturing via eigendom en sluit de strategie aan bij de strategie van thema Natuur. In de uitvoeringsstukken van de betreffende projecten wordt de inzet van actief grondinstrumentarium ook benoemd. In 2022-2024 werd geen grond aangekocht en 164,8 ha (€ 0,8 miljoen) verkocht voor de projecten IJsseldelta-Zuid en Ruimte voor de Vecht. Daarnaast investeerde de provincie in grote waterprojecten via cofinanciering.
- In 2022 namen PS de motie 'Actieve rol rond drinkwaterwinning' aan, waarin zij GS verzoeken om "actievere rol te voeren in grondbeleid en andere processen rondom bestaande en nieuwe drinkwaterwinningen". Aan deze motie is tot op heden geen invulling gegeven.
- In de periode 2022-2024 werden 6 verschillende subsidies ingezet, voor in totaal een bedrag van € 23,8 miljoen, waarvan sommige subsidies voor een meerjarige periode. De provincie investeert daarnaast maximaal € 4,7 miljoen in een klimaatbestendig watersysteem via de Bestuursovereenkomst 'Haarvaten op Peil'.

3.4.1 Opgave en strategie

Opgave

Het thema Water valt onder kerntaak 1 'Ruimtelijke ordening en waterbeheer'. Binnen het thema zelf kunnen drie opgaven onderscheiden worden, die elk eigen doelen kennen. In tabel 22 zijn de thema's weergegeven.

De provincie is 'strategisch beleidsbepaler in de fysieke ruimte', schrijven GS in 2023 in een brief aan PS.³⁵ Het thema Water heeft daardoor een link met grond: schoon drinkwater moet worden beschermd in wingebieden en voor veilige en klimaatbestendige watersystemen is ruimte nodig. De doelen voor waterkwaliteit en -kwantiteit, waaronder de KRW-doelen, kennen overlap met de doelen van het thema Natuur. Er worden daarom ook waterdoelen gerealiseerd binnen de Ontwikkelopgave Natura2000 (zie § 3.2). In de periode 2022-2024 liep een aantal grotere projecten,

³⁵ GS-brief (2023) 'Voortgang veiligstellen drinkwatervoorziening Overijssel'

waarbij grond een rol speelde. Het gaat om de projecten Paddenpol, Ruimte voor de Vecht en IJsseldelta Zuid (zie tabel 23).

Tabel 22: Opgaven en doelen thema Water

Opgave	Herkomst opgave	Doel
Drinkwater	Wettelijke taak	Schoon, veilig en voldoende drinkwater
Waterkwantiteit en -kwaliteit	Wettelijke taak	Watersystemen met een goede ecologische kwaliteit, die voor de lange termijn klimaatbestendig en veilig zijn
Klimaatadaptatie	Bestuurlijke afspraken Rijk- regio	Klimaatbestendig Overijssel in 2050

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Tabel 23: Waterprojecten met link grondstrategie

Project	Doel	Toelichting link grondinstrumenten 2022-2024
Paddenpol	Betere ecologische verbinding en waterstandsdeling (hoogwaterbescherming).	Uitvoering door waterschap d.m.v. vrijwillige grondaankopen. Cofinanciering door provincie.
Ruimte voor de Vecht	Een veilige, beleefbare, halfnatuurlijke laaglandrivier door i) verbeteren waterveiligheid; ii) integraal realiseren van de natuuropgaven; iii) versterken sociaaleconomische structuren.	Netwerkorganisatie, provincie is één van 13 partners. Gestart in 2015, in 2022 uitvoeringsprogramma 2023-2027 vastgesteld. Grondverwerving door provincie (vanuit natuuropgave).
IJsseldelta- (Zuid)	Onderdeel landelijk programma Ruimte voor de Rivier.	Samenwerking provincies Overijssel, Flevoland, Rijkswaterstaat, gemeenten en waterschappen. In 2023 werd het project afgerond en in 2024 verkocht de provincie de overgebleven restgronden.

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

Strategie

Bij het thema Water is de verordening een belangrijk instrument. Om de doelen te bereiken, is het van belang dat de provincie het grondgebruik en ook de functie van gronden beïnvloedt. Schoon water en voldoende ruimte voor water kan op die manier worden bereikt, zonder deze gronden zelf in bezit te hebben. Voor de opgaven waar de provincie een wettelijke taak heeft, is er dan ook voor gekozen om zaken te regelen via ge- en verboden in de verordening. Bij grondwater is de provincie wettelijke verplicht om zaken in de verordening te regelen. Bij klimaatadaptatie is er gekozen voor inzet van stimulerend instrumentarium.

Bij grote projecten is er inzet op sturing via eigendom en sluit de strategie aan bij de strategie van thema Natuur. In de uitvoeringsstukken van de betreffende projecten wordt de inzet van actief grondinstrumentarium ook benoemd.

Naast raakvlakken met thema Natuur, zijn er ook raakvlakken met het thema Landbouw. In de GS-brief 'Voortgang veiligstellen drinkwatervoorziening Overijssel' uit 2023 staat dat GS samen met boeren een strategie willen ontwikkelen en een actieve rol in grondbeleid in grondwaterbeschermingsgebieden wil nemen, waar de koplopersgroep Boeren voor Drinkwater actief is. Het is niet duidelijk wat het resultaat hiervan is en tot welke strategie dit heeft geleid.

In 2022 namen PS de motie 'Actieve rol rond drinkwaterwinning' aan, waarin zij GS verzoeken om "actievere rol te voeren in grondbeleid en andere processen rondom bestaande en nieuwe drinkwaterwinningen". Aan deze motie is tot op heden geen invulling gegeven.

3.4.2 Sturing via eigendom

In tabel 24 staat een overzicht van de aan- en verkopen voor het thema Water. Zoals hierboven benoemd, was er in de periode 2022-2024 alleen bij grote projecten sprake van sturing via eigendom. In het programma Ontwikkelopgave Natura2000 (zie) is € 19 miljoen beschikbaar tot 2027 voor water-gerelateerde maatregelen. De financiële gegevens over de Ontwikkelopgave kunnen niet worden uitgesplitst voor water, en zijn daarom opgenomen in § 3.2.

Tabel 24: Inzet aankoop, beheer en verkoop thema Water 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024	Toelichting
Aankopen	geen	
Verkopen	165 ha (€868.164)	Voor projecten Ruimte voor de Vecht en IJsseldelta-Zuid.

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

3.4.3 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Juridische en planologische instrumenten spelen een belangrijke rol binnen de opgaven met een wettelijke taak. In tabel 25 staat een lijst met aanwijzingen, eisen en (instructies)regels uit de verordening die allen het grondgebruik of de functie van grond beïnvloeden om waterdoelen te bereiken. Naast de verordeningen is de provincie ook bevoegd gezag voor het verlenen van toestemming om toch activiteiten te kunnen uitvoeren in grondwaterbeschermingsgebieden (onthefingen). Daarnaast geeft de provincie advies aan gemeenten over omgevingsvergunningen voor risico-activiteiten binnen de beschermingsgebieden.

Voor de klimaatadaptatieopgave is er een andere strategie zichtbaar uit de inzet van het grondinstrumentarium. Hier is gekozen voor een stimulerende aanpak met subsidies en een bestuursovereenkomst met afspraken met waterschappen en terreinbeherende organisaties (TBO's) om het watersysteem meer klimaatbestendig te maken. In de

bestuursovereenkomst gaat het om het bestrijden van verdroging op landgoederen en in natuurgebieden en beekdalen in de hoge delen van Overijssel. De provincie Overijssel zegt daarbij toe maximaal € 4,7 miljoen te investeren. In de bestuursovereenkomst wordt uitdrukkelijk genoemd dat het realiseren van de doelen afhankelijk is van de bereidheid van grondeigenaren om mee te werken: een vrijwillige aanpak. Daarnaast wordt ook benoemd dat waardevermindering van grond als gevolg van maatregelen tegen verdroging niet wordt vergoed.

Tabel 25: Inzet juridische, planologische en financieel-economische instrumenten thema Water 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Juridische en planologische instrumenten	
Omgevings-verordening	• Regels Grondwaterbescherming; • Eis aan Omgevingsplan: “het behoud en het versterken van een klimaatrobuust water- en bodemsysteem”; • Aanwijzen grondwaterbeschermingsgebieden, waterwingebieden, grondwaterbeschermingszones en boringsvrijezones, incl. instructieregels; • Aanwijzen watergebiedsreserveringen (hoogwater en wateroverlast); • Instructieregels waterbeheer (regionale keringen); • Instructieregels grondwateronttrekkingen; • Verdringingsreeks regionale wateren.
Vergunning-verlening	• In 2022-2024 werden 42 vergunningen en ontheffingen verleend en 163 meldingen beoordeeld, adviezen en mer-beoordelingen behandeld.
Bestuurs-overeenkomst	• Bestuursovereenkomst Haarvaten op Peil met waterschappen en TBO's voor het klimaatbestendiger maken van het watersysteem (provincie investeert max € 4,7 mln.).

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

De stimulerende aanpak voor klimaatadaptatie is ook zichtbaar in de inzet van financieel-economische instrumenten (zie tabel 25). In de periode 2022-2024 werden 6 verschillende subsidies ingezet, voor in totaal een bedrag van € 23,8 miljoen. Een aantal van deze subsidies is verstrekt voor een meerjarige periode, zoals bij het Deltaprogramma Zoetwater regio Oost (2022-2027) en regeling 2.11 (2021-2027).

Naast subsidies heeft de provincie meegewerkt aan grote projecten door cofinanciering. In tabel 26 is weergegeven – voor zover mogelijk was om te achterhalen op projectniveau – hoeveel is besteed in de periode 2022-2024. Voor alle genoemde bedragen geldt dat niet is te achterhalen hoeveel aan inzet van het grondinstrumentarium is besteed en hoeveel aan andere zaken (bijvoorbeeld aan stimulering toerisme in Ruimte voor de Vecht). Tenslotte is de provincie de grootste aandeelhouder in drinkwaterbedrijf Vitens. Om haar drinkwaterwinning te beschermen, heeft Vitens gronden in bezit. Ook koopt en verkoopt Vitens grond als die nodig is voor het uitvoeren van haar taak.

Tabel 26: Inzet financieel-economische instrumenten thema Water 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Financieel-economische instrumenten	
Subsidie	6 verschillende subsidieregelingen voor klimaatadaptatie, 83 verleende subsidieaanvragen voor in totaal € 23,8 mln. ³⁶
Cofinanciering ³⁷	• Paddenpol: in 2020 € 2 mln. toegezegd³⁸, uit jaarstukken 2024 blijkt dat nog € 962.000 niet is besteed. • Ruimte voor de Vecht: in 2015 € 3,9 mln. budget beschikbaar gesteld, in 2021 werd nog geen € 68.000 beschikbaar gesteld.³⁹ In 2022-2024 in totaal € 6,4 mln. besteed aan 'samenwerkingsverbanden water', waar Ruimte voor de Vecht één van de vier onderdelen van is. • IJsseldelta: € 2,6 mln. besteed in 2022-2024.
Deelneming	Provincie Overijssel is 14% aandeelhouder van Vitens (drinkwatervoorziening). Daarmee is zij de grootste aandeelhouder.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van P&C-stukken Overijssel en Openbaar Subsidie Register.

³⁶ Geen gegevens over DAW-subsidies bekend of gekregen.

³⁷ Genoemde bedragen op basis van Investeringsvoorstellen en Jaarverslagen 2022-2024.

³⁸ Statenvoorstel nr. 2020/1104074.

³⁹ Statenvoorstel nr. PS/2015/917, Statenvoorstel nr. PS/2021/1102793.

3.5 Verdieping Mobiliteit

Bevindingen

- De provincie heeft een wettelijke taak voor het in stand houden van provinciale (vaar-)wegen en formuleert daarbij het doel als ‘het optimaal bereikbaar te houden’ van Overijssel. De provincie prioriteert voor het eigen wegennet (inclusief fietspaden) welke wegen uitgebreid of verbeterd moeten worden. Wegen- en fietsprojecten komen daarom voort uit de ambitie van de provincie.
- Drie onderdelen van de kerntaak Mobiliteit hebben een relatie met grond: Toekomstbestendig en duurzaam openbaar vervoer, Vaker op de fiets en Goede bereikbaarheid voor wegverkeer. Daarnaast valt de aanpak schades langs kanaal Almelo – De Haandrik onder deze kerntaak, waarbij grondinstrumenten worden ingezet.
- Realisatie van infrastructuurprojecten kent een vast werkwijze. Projecten kennen drie onderdelen: verkenning, planstudie en realisatie. Voorafgaand de realisatie wordt een ruimtelijk plan vastgesteld, daarna wordt de benodigde grond aangekocht en de infrastructuur gerealiseerd. Na afloop van het project worden eventuele restgronden weer verkocht. Grond die de provincie aankoopt om infrastructuur op aan te leggen, blijft in eigendom van de provincie. Dit is een uitzondering op alle andere grond die de provincie aankoopt, die wordt namelijk na afronding van het project weer verkocht.
- Naast realisatie van projecten door de provincie zelf, wordt cofinanciering ingezet voor infrastructuurprojecten die worden uitgevoerd door gemeente, Rijk of ProRail.
- In totaal kocht de provincie in de periode 2022-2024 18,6 ha (€ 3,7 miljoen) en verkocht de provincie 5,9 ha (€ 0,7 miljoen).
- In het kader van de schadeafhandeling Kanaal Almelo – De Haandrik zijn vijf bruikleenovereenkomsten gesloten. Het gaat hier om wisselwoningen, waar eigenaren tijdelijk kunnen wonen terwijl de schade aan hun eigen huis wordt hersteld.
- Grond kan aangekocht worden op basis van vastgestelde ruimtelijke plannen van gemeenten of provincie. In de periode 2022-2024 is er één provinciaal inpassingsplan vastgesteld, voor het project Vloedbeltverbinding N743/N744.

3.5.1 Opgave en strategie

Opgave

De provincie heeft een wettelijke taak voor het thema Mobiliteit, waaronder het in stand houden van provinciale (vaar-)wegen. In de begroting valt het thema onder kerntaak 4 ‘Mobiliteit’. Als doel is geformuleerd Overijssel ‘optimaal bereikbaar te houden’. In de begroting is de kerntaak verdeeld in verschillende onderdelen, waarvan

drie een relatie met grond hebben: Toekomstbestendig en duurzaam openbaar vervoer, Vaker op de fiets en Goede bereikbaarheid voor wegverkeer (zie tabel 27). Onder deze drie onderdelen wordt nieuwe infrastructuur aangelegd, waardoor er een functiewijziging in grond optreedt. Daarnaast valt de aanpak schades langs kanaal Almelo – De Haandrik onder deze kerntaak, waarbij grondinstrumenten worden ingezet.

Tabel 27: Opgave en doelen thema Mobiliteit

Opgave	Herkomst opgave	Doel
Toekomstbestendig en duurzaam openbaar vervoer, specifiek het onderdeel 'Niet Actief Bewaakte Overgangen' (NABO)	Bestuurlijke afspraak met ProRail en gemeenten	Door opheffen van NABO's de trein- en verkeersveiligheid verbeteren.
Vaker op de fiets	Ambitie	Bijdrage leveren aan bereikbaarheid, gezondheid, toerisme, recreatie, leefbaarheid en klimaat door snelle fietsroutes tussen kernen en steden te verbeteren en delen van de fietssnelweg F35 te realiseren.
Goede bereikbaarheid voor wegverkeer	Ambitie	Een goed en veilig wegennet in de provincie is en blijft noodzakelijk voor de bereikbaarheid van woningen, werklocaties en voorzieningen in Overijssel.
Aanpak schades langs Kanaal Almelo de Haandrik	Ambitie	Uitvoering schaderegeling zoals vastgesteld door PS. ⁴⁰

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

De provincie prioriteert voor het eigen wegennet (inclusief fietspaden) welke wegen uitgebreid of verbeterd moeten worden. Wegen- en fietsprojecten komen daarom voort uit de ambitie van de provincie. Daarnaast wordt in overleg met gemeenten en het Rijk de prioritering van projecten voor wegen van gemeente of Rijk bepaald. De provincie is hier een partij in als het provinciale wegennet aansluit op zo'n wegenproject of er een groot belang is voor de provincie bij het project.

De aanpak van schades langs Kanaal Almelo de Haandrik komt voort uit besluiten van PS. De opgave is hier om de door PS vastgestelde schaderegeling uit te voeren.

Strategie

Het thema Mobiliteit kent een vast werkwijze voor de realisatie van infrastructuurprojecten. Projecten kennen drie onderdelen: verkenning, planstudie en realisatie. Voor de realisatie wordt een ruimtelijk plan vastgesteld, daarna wordt de benodigde grond aangekocht en de infrastructuur gerealiseerd. Na afloop van het projecten worden eventuele restgronden weer verkocht. Grond die de provincie aankoopt om infrastructuur op aan te leggen, komt blijven in eigendom van de provincie. Dit is een uitzondering op alle andere grond die de provincie aankoopt: die

⁴⁰ PS 2021/0227646 en PS23-001292

verkoopt zij in principe weer. De wettelijke taak om provinciale wegen in stand te houden is de reden dat grond onder provinciale (vaar-)wegen blijvend eigendom van de provincie wordt. De (boek)waarde van deze grond wordt afgeboekt naar nul.

Naast realisatie van projecten door de provincie zelf, wordt cofinanciering ingezet voor infrastructuurprojecten die worden uitgevoerd door gemeente, Rijk of ProRail. Het opheffen van Niet Actief Beveiligde Overgangen (NABO's) is hier een voorbeeld van, net als de opwaardering van de (Rijksweg) N35. De schade-afhandeling Kanaal Almelo – De Haandrik kent een eigen grondstrategie en bijbehorend realisatieplan grond. Ook is er een grondstrategie 'Uniformering gebruiksverhoudingen tankstations' voor tankstations langs provinciale wegen. In de grondstrategie over tankstation wordt beschreven hoe de provincie ervoor gaat zorgen dat alle houders van tankstations op grond van de provincie hetzelfde type huurcontract tegen een marktconforme prijs krijgen. De grondstrategie voor de schade-afhandeling langs kanaal Almelo – De Haandrik bevat de werkwijze van de provincie voor het vrijwillige aankopen van woningen, het tijdelijk beheer van deze woningen en uiteindelijk de verkoop van deze woningen.

3.5.2 Sturing via eigendom

Voor de realisatie van infrastructuur koopt de provincie grond aan. Dit gebeurt op basis van een vastgesteld (provinciaal of gemeentelijk) ruimtelijk plan. Aankopen gebeurt zowel op vrijwillige basis als op minnelijke basis, waarbij als het niet tot een overeenkomst komt, onteigening kan volgen. In tabel 28 is te zien voor welke projecten de provincie grond heeft aangekocht.

In de tijd tussen aankoop en realisatie van het project, wordt de grond over het algemeen verpacht. Gegevens over pacht staan in § 3.2 bij thema Natuur.⁴¹ Naast grond waarover een weg komt te liggen, koopt de provincie ook ruilgrond aan. Met deze ruilgrond kunnen eigenaren gecompenseerd worden voor de verkoop van hun grond. Ambtelijk wordt aangegeven dat degenen die grond moeten verkopen ten behoeve van infrastructuur, meestal liever in grond dan in geld worden vergoed. Vaak gaat het dan om agrariërs. In totaal kocht de provincie 18,6 ha (€ 3,7 miljoen) en verkocht de provincie 5,9 ha (€ 0,7 miljoen).

In het kader van de schadeafhandeling Kanaal Almelo – De Haandrik zijn vijf bruikleenovereenkomsten gesloten. Het gaat hier om wisselwoningen, waar bewoners tijdelijk kunnen wonen terwijl de schade aan hun eigen huis wordt hersteld. Daarnaast vestigde de provincie op haar eigendom het recht van opstal van de brug bij de N307 Roggebot-Kampen. Deze brug is in beheer bij de provincie Flevoland, maar rust (deels) op grond van Overijssel.⁴² Het is niet bekend hoe vaak de provincie een zakelijk recht vestigt op haar eigendom.

⁴¹ Op basis van de gegevens over pacht van de provincie Overijssel is het niet mogelijk om te achterhalen welke verpachte gronden bij welke opgave horen.

⁴² PS 2020/0206384

Tabel 28: Inzet aankoop, beheer en verkoop thema Mobiliteit 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024	Toelichting
Aankopen	19 ha (€ 3,7 mln.), waarvan 8 ha ruilgrond (€ 0,5 mln.)	• Zowel vrijwillige als minnelijke aankopen. • Projecten met aankopen zijn: aankoop woningen en opstalrecht ankers KAdH, N331 Zwartsluis-Vollenhove, N34 opwaardering, N340 Zwolle-Ommen, N343 rondweg Weerselo, N35-N348 Knooppunt Raalte, Vloedbeltverbinding N743/N744 en 'overige projecten'. • Projecten met aankoop van ruilgrond zijn: Rondweg Weerselo, Vloedbeltverbinding N743/N744 en 'overige projecten'.
Beheer	Geliberaliseerde pacht: ⁴³ • 2022: 1893 ha (€ 994.831) • 2023: 1926 ha (€ 474.263) • 2024: 1841 ha (€ 412.124) Pacht voor 2 jaar: • 2022: 7 ha (€ 1.166) Pacht voor 6 jaar: • 2022: 19 ha (€ 6.636) • 2023: 2 ha (€ 1.191) • 2024: 25 ha (€ 0)	• Verpachting van landbouwgrond voor de duur van 1 jaar. Gegevens kunnen niet worden uitgesplitst per beleidsterrein. Pachtgrond bestaat uit agrarische gronden en gronden met een natuurbestemming, waarvoor aanvullende pachtvoorwaarden gelden. • Langer lopende pachtcontracten zijn het gevolg van gemaakte afspraken bij aan- en verkopen.
	Verpachting visrechten: 66 ha (2 contracten, € 363 euro)	
	5 bruikleenovereenkomsten	Woningen in bruikleen uitgegeven ihkv schade-afhandeling Kanaal Almelo – de Haandrik.
	Vestigen recht van opstal & erfdienstbaarheid	Onbekend aantal; in elk geval bij N307 Roggebot-Kampen en 1 erfdienstbaarheidsovereenkomst gesloten
Verkopen	6 ha (€ 0,7 mln.), waarvan 4 ha ruilgrond (€0,7 mln.)	Projecten met verkochte (ruil)grond zijn: N331 Zwartsluis-Vollenhove, N340 Zwolle-Ommen, N733 Oude Deventerweg, N34 Opwaardering, N348 Opwaardering en 'Overige projecten'.

Bron: Provincie Overijssel, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

⁴³ Zie ook § 3.2 over thema Natuur en 3.3 over thema Landbouw.

3.5.3 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Naast het actief verwerven van grond voor infrastructuurprojecten van de provincie, worden er ook grondinstrumenten ingezet die tot doel hebben het grondgebruik of de functie van de grond te beïnvloeden. Een overzicht hiervan staat in tabel 29. Een belangrijk onderdeel is het vaststellen van ruimtelijke plannen, op basis waarvan grond verworven kan worden. In de periode 2022-2024 is er één provinciaal inpassingsplan vastgesteld, voor het project Vloedbeltverbinding N743/N744. Ook afspraken met andere overheden (programmeringsafspraken) zijn een belangrijk instrument, want hierin wordt de prioritering van projecten vastgelegd en afspraken gemaakt over cofinanciering. Cofinanciering is vervolgens een belangrijk financieel-economisch instrument. Naast cofinanciering voerde de provincie één subsidieregeling uit: een regeling om gemeenten in staat te stellen NABO's op te heffen door bijvoorbeeld een ongelijkvloerse kruising met het spoor aan te leggen.

Tabel 29: Inzet juridische, planologische en financieel-economische instrumenten thema Mobiliteit 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Juridische en planologische instrumenten	
Omgevings-verordening	• Aanwijzen fietsstructuren. • Op en rond provinciale wegen beperkingengebied aangewezen.
Vergunning-verlening	• Omgevingsvergunning nodig voor allerlei zaken die in/op/onder provinciale weg plaatsvinden bv. voor uitrit maken/veranderen/verwijderen, roerende zaken (bv. fietsenrek) plaatsen, kabels of leidingen aanleggen/verwijderen/verleggen. • Inzet vergunningruimte stikstof om infrastructuurprojecten mogelijk te maken. Voorbeeld is N35 Nijverdal-Wierden, een Rijksproject. De provincie heeft vergunningruimte die zij had gekocht in het kader van de Ontwikkelopgave Natura2000 ingezet voor dit project.⁴⁴
Vaststellen ruimtelijk plan	In 2022-2024 werd éénmaal een PIP vastgesteld (Vloedbeltverbinding N743/N744).
Programmerings-afspraken	• Masterplan Doorfietsroutes Overijssel; • Programmeringsafspraken NABO's.
Zelfrealisatie	Voor project Vloedbeltverbinding N743/N744 is er € 129.489 besteed aan natuurinrichting en beheer ten behoeve van zelfrealisatie in het kader van natuurcompensatie. Hierbij werd ook een kwalitatieve verplichting gevestigd.
Financieel-economische instrumenten	
Subsidie	Eén subsidie (opheffen NABO's), 2 verleende subsidies voor in totaal € 1,9 mln.
Cofinanciering	• NABO's: 2 mln. (PS-besluit 2020) • A1: € 10,9 mln. (PS-besluit 2016) • N35 Nijverdal-Wierden: € 35 mln. (PS-besluit 2014)

⁴⁴ PS 2020/0175008

Instrument	Inzet 2022-2024
	• N35 knooppunt Raalte: € 33 mln. (PS-besluit 2017) • N35 Marsroute: € 100 mln. (PS-besluit 2020) • N50: € 1,9 mln. (PS-besluit 2022) • N307: € 13,5 mln. (PS-besluit 2019) • Medefinancieren projecten gemeenten, bedrag onbekend.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

3.6 Verdieping Economie

Bevindingen

- Binnen het thema Economie zijn er twee beleidsonderdelen met een link met grond: werklocatie en retail. Het overkoepelende beleidsdoel voor beide onderdelen is 'toekomstbestendigheid'.
- Er is geen wettelijke taak voor de provincie voor economisch beleid. Het beleid heeft daarom een stimulerende insteek. Dit vertaalt zich in de inzet van financieel-economische en juridische instrumenten, waarbij deelname aan een Gemeenschappelijke Regeling (GR) of een N.V. een belangrijke rol speelt.
- De provincie stuurt niet rechtstreeks via eigendom voor het thema Economie. Het aan- en verkopen van grond is ondergebracht bij drie deelnemingen met een link met grond: Regionaal Bedrijventerrein Twente, Technology Base Twente (beiden een GR) en Herstructurering Maatschappij Overijssel (een N.V.). De GR of NV beheert kapitaal en zorgt voor de ontwikkeling van gebieden, waarbij zij ook grond aan- en verkopen. Op deze manier zet de provincie het sturen via eigendom dus op afstand van de eigen organisatie, maar investeert er financieel wel in.

3.6.1 Opgave en strategie

Opgave

Het thema Economie valt onder kerntaak 5 'Regionale Economie'. Binnen deze kerntaak heeft het onderdeel 'Aantrekkelijke vestigingslocatie' een link met grond en deze paragraaf focust dan ook op dit onderdeel. Daarnaast bekijken we ook het onderdeel Retail dat valt onder de investeringsvoorstellen 'Ruimte, wonen en retail', die bij kerntaak 1 'Ruimtelijke ordening en waterbeheer' horen. Beide onderdelen zijn een ambitie van de provincie zelf. Er is geen wettelijke taak die economisch beleid verplicht.

Het overkoepelende doel van het beleid rondom het thema Economie is in Overijssel 'toekomstbestendigheid'. In het investeringsvoorstel Economie uit 2024 is dit als volgt verwoord: *"In Overijssel moet het voor slimme startende bedrijven, het midden- en kleinbedrijf (mkb) en familiebedrijven een fijne plek blijven om te ondernemen met*

genoeg personeel. Ook willen we ondernemers helpen om goed om te gaan met grote veranderingen, zoals digitalisering en duurzaamheid.” Voor werklocaties vertaalt zich dit naar het stimuleren van ‘duurzaam en gezonde’, ‘fysiek-ruimtelijke’ en ‘sociaaleconomische’ ontwikkelingen. Het (her)ontwikkelen van werklocaties is onderdeel van het beleid.

Ook in de investeringsvoorstellen ‘Ruimte, wonen en retail’ uit 2020 staat toekomstbestendigheid centraal: er moet balans komen in het aanbod van retailvastgoed en binnensteden moeten toekomstbestendig worden, waarbij de provincie op (her)ontwikkeling en inrichting van de openbare ruimte inzet. Met het investeringsvoorstel Retail 2024-2027 treedt er een verschuiving op in de aanpak: in plaats van fysieke ingrepen, wil de provincie samenwerking stimuleren en lokale partners ondersteunen met een netwerk, kennis en expertise. Er is vanaf 2024 geen link meer met grond in het beleid.

Strategie

Doordat de provincie geen dwingende taak heeft voor economisch beleid, is de insteek van het beleid stimulerend. Dit vertaalt zich naar de keuze van grondinstrumenten. De provincie stuurt niet via eigendom door het zelf doen van aan- of verkopen van grond, maar probeert in samenwerking met partners doelen te bereiken. Dit verschilt per locatie: elke binnenstad en elke werklocatie is anders in de verdeling van grondeigendom en de mogelijkheden die de provincie en haar partners hebben om ingrepen te doen in de fysieke ruimte. Vanuit de logica van een gebied wordt ook de keuze voor het beleidsinstrumentarium bepaalt. Een belangrijk instrument zijn de deelnemingen: organisaties die (mede) door de provincie worden opgericht, waarin de provincie een financieel aandeel heeft. Dit kan in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling of in de vorm van een (naamloze) vennootschap. De GR of NV beheert kapitaal en zorgt voor de ontwikkeling van gebieden, waarbij zij ook grond aan- en verkopen. Op deze manier zet de provincie het sturen via eigendom dus op afstand van de eigen organisatie, maar investeert er financieel wel in.

3.6.2 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

De provincie stuurt voor het thema Economie niet zelf via eigendom. Wel zet zij beleidsinstrumenten in die grondgebruik moeten sturen en beïnvloeden. In tabel 30 staat hiervan een overzicht.

Tabel 30: Inzet juridische, planologische en financieel-economische instrumenten thema Economie 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Juridische en planologische instrumenten	
Omgevings-verordening	- Eisen aan omgevingsplannen (retail en werklocaties); - Ladder Duurzame Verstedelijking (werklocaties).

Instrument	Inzet 2022-2024
Programmeringsafspraken	Voor werklocaties, vastgelegd in verordening. In de afspraken is de uitbreidingsvraag vastgelegd: in West-Overijssel: 286-511 ha en in Twente: 223-443 ha te realiseren bedrijventerreinen.
Financieel-economische instrumenten	
Subsidie	• Subsidie thema Werklocaties (Versnelling toekomstbestendige werklocaties): 7 subsidies verleend (€ 1,8 mln.). • Subsidies thema Retail (Vitaliteit van steden/stadsarrangementen): 70 subsidies verleend (€ 9,6 mln.).
Deelneming	• Technology Base Twente (GR) - <i>herontwikkeling van gebied ter grootte van 492,5 ha voor zowel thema economie als (kleine onderdelen) wonen, natuur en infrastructuur (luchthaven).</i> • Regionaal Bedrijventerrein Twente (Businesspark XL, GR) – <i>ontwikkelen grootschalige bedrijvigheid; uitgeven van kavels is bijna voltooid en de GR wordt opgeheven (eind 2025).</i> • Herstructurering Maatschappij Overijssel (HMO, deelneming) - <i>Herstructureringsprojecten waarbij vastgoed of kavelruil/ het innemen grondposities een rol speelt. Geïnvesteed door provincie: € 55,9 mln. (sinds 2009). Hiermee heeft HMO ruim € 237 mln. aan revolverende investeringen gedaan en 100 werklocaties geherstructureerd.</i> • SPV (Special Purpose Vehicle) Hengelo B.V – <i>verhuur van een fabrieksgebouw aan Stork Thermeq.</i>

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

In de omgevingsverordening is vastgelegd dat nieuwe ontwikkeling op en van werklocaties moeten voldoen aan de Ladder van Duurzame Verstedelijking. Ook is vastgelegd dat gemeenten zich in hun omgevingsplan moeten houden aan de programmeringsafspraken die zijn gemaakt. In deze programmeringsafspraken is vastgelegd wat de verwachte vraag naar nieuwe werklocaties is en hoe hectares er gerealiseerd kunnen worden in de komende jaren. Via twee subsidies (één voor werklocaties en één voor retail) is in 2022-2024 in totaal € 11,4 miljoen euro besteed aan het toekomstbestendig maken van binnensteden en werklocaties. De subsidies waren bedoeld om fysieke ingrepen te ondersteunen en beïnvloeden hiermee het grondgebruik.

Overijssel is deelnemer aan twee Gemeenschappelijke Regelingen, waarin werklocaties worden ontwikkeld en herontwikkeld: Technology Base Twente en Regionaal Bedrijventerrein Twente (zie tabel 31). Deze organisaties kennen een duidelijk doel: het her-ontwikkelen van een bepaald gebied. Als dit doel is bereikt, zoals bij het RBT in 2025 het geval is, wordt de organisatie weer opgeheven. Zoals hierboven is uitgelegd, doen de organisaties van de gemeenschappelijke regelingen het actieve aan- en verkopen van grond en beheer van grond voor de herontwikkeling. De provincie investeerde in de Regeling en deelt in de winst of het verlies bij de afronding van de regeling.

Tabel 31: Deelnemingen provincie Overijssel met link met grond 2022-2024

Deelneming	Rol provincie Overijssel	Toelichting
Technology Base Twente	Deelnemer voor 50%	Doel: Herontwikkelen van voormalige vliegbasis Twente tot Technology Base (492,5 ha). Per 1-1-2025 negatief resultaat van € 26 mln.
Regionaal Bedrijventerrein Twente	Deelnemer voor 23%	Doel: Realiseren van grondverkopen en daarmee regionale werkgelegenheid. Bijna alle kavels zijn verkocht. Uitgekeerde winst 2022-2024: € 2,6 mln. RBT wordt in 2025 opgeheven.
Herstructurering Maatschappij Overijssel	100% van aandelen	Herstructureringsprojecten waarbij vastgoed of kavelruil/ het innemen grondposities een rol speelt. In 2024 vermogen HMO € 49,6 mln., de provincie investeerde € 55,9 mln. (sinds 2009). Met het geïnvesteerde kapitaal heeft HMO € 237 mln. aan revolverende investeringen gedaan en 100 werklocaties geherstructureerd (sinds 2009).
SPV (Special Purpose Vehicle) Hengelo B.V.	100% van aandelen	Verhuren van een fabrieksgebouw aan Stork Thermeq in Hengelo. De aandelen in deze deelneming zijn in totaal € 100 waard. Deze deelneming is in 2013 opgericht om Stork te ondersteunen bij het verplaatsen van het bedrijf.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van jaarrekening provincie Overijssel 2022-2024.

Naast deelnemen aan gemeenschappelijke regelingen kent de provincie ook een eigen investeringsmaatschappij die werklocaties her-ontwikkelt: HMO. HMO werd opgericht in 2009 en investeert in bedrijventerreinen en centrumlocaties om deze toekomstbestendig te maken. De provincie is 100% aandeelhouder van HMO. In 2024 werd HMO geëvalueerd vanwege het 15-jarig bestaan en deze evaluatie was positief. PS besloten om de opdracht aan HMO te continueren. HMO staat op afstand van de provincie – en dus op afstand van de politieke besluitvorming - en beslist zelf in welke projecten het investeert op basis van een businesscase. Bij grote projecten werkt HMO soms samen met de ambtelijke provinciale organisatie. Zo is er voor het voormalige Ten Cate-terrein in Nijverdal samengewerkt met team Grondzaken van de provincie, waarbij via het Anticiperend Grondfonds middelen zijn benut om het gehele terrein te kunnen verwerven, om zodoende de zeer complexe herontwikkeling van het terrein te kunnen uitvoeren.

Tenslotte is er de SPV Hengelo BV, waarvan de provincie 100% van de aandelen (twv € 100) bezit. Deze BV is opgericht in 2013 om het bedrijf Stork Thermeq te ondersteunen bij het verplaatsen van het fabrieksgebouw; de BV verhuurt een gebouw aan dit bedrijf.

3.7 Verdieping Wonen

Bevindingen

- De ambitie voor het thema Wonen is om tot 2030 60.000 woningen te bouwen (minimaal 47.300 o.b.v. 'woondeal', afspraak met het Rijk). De provincie streeft naar balans op de woningmarkt en toekomstbestendige verstedelijking.
- De provincie Overijssel kiest bij het thema Wonen voor een coördinerende en faciliterende rol vanuit het principe dat actief grondbeleid voor woningbouw bij gemeenten thuis hoort.
- Er vindt geen sturing via eigendom plaats. Programmeringsafspraken ('woondeals') een belangrijke manier zijn om te sturen voor de provincie. De provincie geeft vervolgens invulling aan de woonafspraken met ondersteunende en communicatieve instrumenten die slechts een indirecte link hebben met grond.

3.7.1 Opgave en strategie

Opgave

Het thema Wonen valt in de begroting onder kerntaak 1 'Ruimtelijke ordening en waterbeheer'. Het woonbeleid van de provincie heeft 'toekomstbestendige verstedelijking en toekomstbestendige woningen en wijken' tot doel. Daarnaast streeft de provincie naar balans op de woningmarkt onder de noemer 'een huis voor iedereen'. De ambitie is om tot 2030 60.000 woningen toe te voegen in Overijssel. Deze ambitie is vastgelegd in woonafspraken met Rijk en gemeente ('woondeals'). Voor 2030 moeten er minimaal 47.300 woningen worden gebouwd, waarvan 30% sociale woningbouw, 40% betaalbare woningen en 30% overige woningen. Ambtelijk wordt aangegeven dat er in de verdeling van typen woningen ruimte is voor lokaal maatwerken in gemeenten. Bijvoorbeeld in plattelandsgemeenten hebben woningbouwcorporaties soms onvoldoende financiële middelen om het percentage sociale woningbouw te halen en kan er van de verdeling afgeweken worden. Overijssel ligt op koers om de woningbouwambitie te halen: in 2022-2024 werden in Overijssel 15.607 woningen gebouwd.⁴⁵ Voor 2025-2030 zijn er 'harde' woningbouwplannen voor nog eens 21.661 woningen en 'zachte' plannen voor 29.760 woningen. Het totaal van de plancapaciteit komt daarmee ruim boven het minimum van 47.300 woningen. Wel wordt ambtelijk gewaarschuwd dat stikstof een vertragende factor is in het realiseren van woningbouw.

Strategie

De provincie Overijssel kiest bij het thema Wonen voor een coördinerende en faciliterende rol vanuit het principe dat actief grondbeleid voor woningbouw bij gemeenten thuishoort. In 2022 is het programma 'Ruimte, Wonen en Retail' geëvalueerd. Op basis van de evaluatie is gekozen om de coördinerende en faciliterende

⁴⁵ <https://destaatvan.overijssel.nl/overijssel-in-cijfers/programma/kerntaak-1-ruimtelijke-ordening-en-waterbeheer#onderdeel-4026164-17-resterende-plan capaciteit--woningen>

rol te continueren. In de periode 2022-2024 is een intensivering van de voorgenomen prestaties in de Begrotingen zichtbaar. Dit hangt samen met de landelijk toegenomen aandacht voor het thema Wonen. De intensivering van beleid heeft niet geleid tot een verandering in de grondstrategie.

3.7.2 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Zoals eerder genoemd, kiest de provincie bewust voor een coördinerende en faciliterende rol. Er vindt dan ook geen sturing via eigendom plaats vindt. De grondinstrumenten die worden ingezet, zijn een mix van juridische, financieel-economische en communicatieve instrumenten. In tabel 32 staat een overzicht van de inzet van het grondinstrumentarium voor het thema Wonen.

Tabel 32: Inzet juridische, planologische en financieel-economische instrumenten thema Wonen 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Juridische en planologische instrumenten	
Omgevings-verordening	- Ladder van Duurzame Verstedelijking. - Eisen aan omgevingsplan: houden aan woonafspraken.
Programmerings-afspraken	Woonafspraken (woondeals) met gemeenten.
Financieel-economische instrumenten	
Subsidie	Subsidie voor realiseren flexibele huisvesting, in 2022-2024 8 subsidies verleend (€ 880.160).
Deelneming ⁴⁶	- GR Technology Base Twente, met o.a. ontwikkeling van 231 kavels (97,5 ha). - HMO. De nadruk van HMO ligt op herstructurering van bedrijfslocaties, maar de combinatie met wonen komt voor.
Communicatieve instrumenten (indirecte link met grond)	
Ondersteuning	- Aanjaagteam Woningbouw: inzet van kennis, expertise en andersoortige ondersteuning aan gemeenten. - Publiek-private samenwerking 'Woonkeuken': samenbrengen overheid, markt en woningcorporaties om woningbouw te realiseren.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

De beleidsdoelen van Wonen zijn vastgelegd in woonafspraken (woondeals⁴⁷). Deze programmeringsafspraken zijn opgenomen in de verordening, in de zin dat gemeente zich in hun omgevingsplannen moeten houden aan de woonafspraken. Daarnaast is in de verordening vastgelegd dat omgevingsplannen moeten voldoen aan de Ladder van Duurzame Verstedelijking. De provincie geeft vervolgens invulling aan de

⁴⁶ Zie § 3.6 Verdieping thema Economie voor een uitgebreidere beschrijving van beide deelnemingen.

⁴⁷ De naam van de programmeringsafspraken verandert van tijd tot tijd; in de verordening is daarom de term 'woonafspraken' opgenomen. De actuele beleidsterm is 'woondeals'.

woonafspraken met ondersteunende, communicatieve instrumenten. Deze instrumenten hebben slechts indirect een link met grond: het aanjaagteam van de provincie ondersteunt gemeenten, die vervolgens een verandering in grondgebruik of – functie (woningbouw) realiseren. Ook de publiek-private samenwerking van de provincie in de Woonkeuken heeft zo’n indirecte, ondersteunende functie in het realiseren van de doelen.

In de periode 2022-2024 is er subsidie verleend voor flexibele huisvesting, voor in totaal € 880.160. Daarnaast is er ook met de subsidie voor Stadsarrangementen (zie Verdieping thema Economie, § 3.6) woningbouw gestimuleerd, bijvoorbeeld boven winkels. Ook is er woningbouw gerealiseerd door twee deelnemingen van de provincie: Technology Base Twente en HMO. Het ambtelijke team voor Wonen is hier echter niet bij betrokken. Beide externe organisaties zijn zelfstandig actief in het ontwikkelen van het gebied of projecten waarin geïnvesteerd wordt en een klein onderdeel daarvan betreft het ontwikkelen van woningen.

3.8 Verdieping Energie

Bevindingen

- De opgave voor Energie is 30% hernieuwbare energie in 2030 en een klimaatbestendig en CO₂-neutraal Overijssel in 2050. Deze opgave komt voort uit het Klimaatakkoord, de uitwerking daarvan in de RES en uit de Klimaatwet. De provincie heeft hiervoor het beleidsprogramma Nieuwe Energie ontwikkeld.
- Met het programma-onder-de-Omgevingswet ‘Energiestrategie’ wil de provincie vanuit een regulerende rol de provinciale ambitie voor wind- en zonne-energie uit de RES realiseren: 3,3 TWh grootschalige opwerk zon en wind in Overijssel in 2030.
- De provincie kiest er in het programma Energiestrategie voor verdelen van het schaarse recht voor planologische medewerking aan een Projectbesluit voor de exploitatie van windenergie op grond van haar rol als bevoegd gezag voor de vergunningverlening van windparken tussen de 5 – 100 MW. Marktpartijen doen een aanvraag voor het recht om een windpark te mogen bouwen en exploiteren. De provincie stelt daarbij eisen aan het grondgebruik door een gesocialiseerde grondvergoeding en lokaal eigendom van 50% als voorwaarden te stellen voor vergunningverlening.
- Buiten de windparken kiest de provincie voor inzet van financieel-economische instrumenten, waarbij revolverend fonds Energie Fonds Overijssel een belangrijk instrument is.

3.8.1 Opgave en strategie

Opgave

Het thema Energie valt in de begroting onder kerntaak 2 'Milieu en energie'. Het doel van het thema Energie is 30% hernieuwbare energie in 2030 en een klimaatbestendig en CO₂-neutraal Overijssel in 2050. Dit doel komt voort uit het Klimaatakkoord en de uitwerking daarvan in de Regionale Energie Strategie (RES) en de Klimaatwet. Het beleid rondom het thema Energie is uitgewerkt in het Programma Nieuwe Energie. Dit programma heeft als doel dat het 'aandeel hernieuwbare energie groeit naar 20% in 2023' en 'schone energiebronnen, goede energienetwerken en minder energiegebruik'. Het doel van 20% hernieuwbare energie in 2023 is niet gehaald en loopt daarom langer door. Onderdeel van het programma Nieuwe Energie is het programma Energiestrategie, wat een programma onder de Omgevingswet is. Dit programma is gericht op het realiseren van de provinciale ambitie voor wind- en zonne-energie uit de RES: 3,3 TWh grootschalige opwerk zonnepanelen en wind in Overijssel in 2030. De provincie heeft op het gebied van Energie ook een aantal wettelijke taken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het scheppen van ruimtelijke kaders en een rol als bevoegd gezag voor windparken van 5-100 MW.

Strategie

Bij het thema Energie kiest de provincie voor een stimulerende rol, wat zich vertaalt in de inzet van financieel-economische instrumenten die grondgebruik moeten beïnvloeden. In de periode 2022-2024 is toenemende belangstelling voor de inzet van grondinstrumenten zichtbaar in het beleid. Daarbij lag de focus op hernieuwbare energie: grond voor zonne- en windenergie. In de beleidsstukken van het programma Energiestrategie is expliciet de mogelijkheid van sturing via eigendom verkend. Uiteindelijk is gekozen voor een strategie waarin de provincie een sturende en regulerende rol heeft en het verdelen van het schaarse recht voor planologische medewerking voor een projectbesluit centraal staat. De provincie is bevoegd gezag voor de vergunningverlening van windparken tussen de 5 – 100 MW. Er blijkt voldoende belangstelling te zijn voor het recht om een windpark te mogen bouwen en exploiteren. Marktpartijen zorgen er zelf voor dat zij over de grond beschikken waar het windpark kan komen. De provincie kan daarom via het uitgeven van deze schaarse rechten sturen op het grondgebruik. Dit doet de provincie via het stellen van voorwaarden aan de vergunning. Daarnaast wordt er gestuurd op lokaal eigendom van windparken door inzet van financieel-economische instrumenten en door ondersteuning van de energiecoöperaties met als doel coöperaties te professionaliseren.

3.8.2 Sturing en beïnvloeding grondgebruik

Zoals hierboven onder het kopje 'Strategie' is uitgelegd, vindt er geen sturing via eigendom plaats, hoewel hier in het beleid expliciet ruimte voor is gemaakt. Juridische en planologische instrumenten vormen daarentegen de kern van de grondstrategie van het thema Energie (zie tabel 33). In programmeringsafspraken met gemeenten is vastgelegd hoeveel hernieuwbare energiec capaciteit er per gemeente maximaal

gerealiseerd mag worden. Met het vastleggen van uitsluitings- zoek- en voorkeursgebieden voor windenergie en de instructieregels windenergie en zonnevelden neemt de provincie de regie over waar hernieuwbare energie ontwikkeld kan worden en op welke manier.

Tabel 33: Inzet juridische, planologische en financieel-economische instrumenten thema Energie 2022-2024

Instrument	Inzet 2022-2024
Juridische en planologische instrumenten	
Omgevings-verordening	• Vastleggen uitsluitings- zoek- en voorkeursgebieden voor windenergie; • Instructieregels windenergie en zonnevelden; • Regels omtrent stortplaatsen; • Verbod op schalie- en steenkoolgas en op opslag radioactief afval.
Vergunning-verlening	Provincie is bevoegd gezag voor windturbineprojecten van 5-100 MW. In beleidsregel stelt de provincie voorwaarden voor vergunning, o.a. gesocialiseerde grondvergoeding en lokaal eigendom.
Vastellen ruimtelijke plan	Geen inpassingsplan vastgesteld voor windenergie in 2022-2024, wel is voor vier initiatieven de planologische procedure gestart, namelijk voor Windpark De Lutte, Energiepark Daarle, Windpark Oude Buurserdijk, en Wind voor Buren.
Programmerings-afspraken	Programmeringsafspraken Wind op Land met gemeenten.
Financieel-economische instrumenten	
Deelneming	• Energiefonds Overijssel (EFO) is een revolverend fonds en investeerde in 2022-2024 o.a. in zonne- en windparken en in lokale energiecoöperaties in de vorm van leningen en garantstellingen. EFO heeft een financieringsruimte van € 330 mln. De provincie Overijssel is 100% eigenaar van EFO. • Enexis. Enexis beheert het energienetwerk in Noord-, Oost- en Zuid-Nederland voor ca. 2,5 miljoen huishoudens, bedrijven en overheden. De provincie is voor 19,68% (€ 46,3 mln.) eigenaar van Enexis, naast andere provincies en gemeenten. Enexis voert zelfstandig grondbeleid voor het energienetwerk.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Via voorwaarden aan de vergunningverlening voor windparken van 5-100 MW stuurt de provincie op het grondgebruik. Eén van de voorwaarden is dat het windproject een regelingen voor een gesocialiseerde grondvergoeding moet hebben. Dit houdt in dat niet enkel de eigenaar van de grond, maar ook eigenaren rondom het windpark recht hebben op een deel van de opbrengsten. Daarnaast eist de provincie dat 50% van het windpark in lokaal eigendom komt. Hiermee geeft zij uitvoering aan de motie ‘Grip op wind’, die PS in 2023 aannamen. Daarnaast stimuleert de provincie dat ook de opbrengsten van een windpark bij de omwonenden terecht komen, om uitvoering te geven aan de motie ‘De lasten? Dan ook de lusten!’, die PS in 2024 aannamen. De

opdracht aan het Energie Fonds Overijssel (EFO) is verbreed om ook lokale energiecoöperaties (mede) te financieren.

De provincie heeft in de periode 2022-2024 geen inpassingsplan vastgesteld voor een windpark. Wel is voor vier initiatieven de planologische procedure gestart. Naast EFO heeft de provincie ook een deelneming in Enexis, die de energie-infrastructuur in delen van Noord-, Oost- en Zuid-Nederland verzorgt. Om die taak uit te voeren, voert Enexis zelfstandig grondbeleid.

4 Afweging en besluitvorming

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

77

Grondstrategie

Norm

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

Normen uit Overijsselse kaders

- Grondbeleid is geen doel op zichzelf, maar een middel. Het grondbeleid staat ten dienste van de inhoudelijke beleidsterreinen van de provincie.
- PS stellen de kaders en het budget voor inhoudelijke beleidsvoorstellen vast, waaronder expliciet de inzet van grondbeleid. GS zijn bevoegd om te beslissen over de (wijze van de) uitvoering van het grondbeleid binnen de door PS vastgestelde kaders en budget.
- Inzet van grondinstrumenten wordt vastgelegd in de volgende documenten: Nota Grondbeleid, Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan, Uitvoeringskader.
- Actief wegen van inzet van grondbeleid in de voorfase van beleidsvorming.
- Bij de uitvoering wordt continu afgewogen op welke manier het grondbeleid en de inzet van grondinstrumenten helpt om de provinciale doelen te bereiken.
- Vanuit het grondbezit wordt gekeken naar kansen om een effectieve bijdrage te leveren aan ruimtelijke opgaven.

Bevindingen op de volgende pagina.

Bevindingen

- Het initiatief voor inzet van grondinstrumenten ligt bij een inhoudelijke beleidsafdeling. Daarmee is het grondbeleid ondersteunend aan het inhoudelijke omgevingsbeleid. Ook het actief afwegen van de inzet van het grondinstrumentarium vindt daarmee plaats tijdens de voorfase van beleidsvorming. De beleidsafdeling komt met een beleidsvoorstel, waaruit blijkt dat men grond nodig heeft of de functie van grond of grondgebruik wil beïnvloeden. In deze afdeling wordt de afweging gemaakt over de mix van beleidsinstrumenten die men wil inzetten. Hierbij wordt geredeneerd vanuit de eigenschappen van de opgave, politieke ambities en de wensen van stakeholders.
- Als GS akkoord zijn met het inhoudelijke beleidsvoorstel, wordt het Statenvoorstel door GS aan PS gezonden. PS besluiten over het beleidsvoorstel, waarin in ieder geval de kaders van de opgave en het budget zijn opgenomen. In diverse Statenvoorstellen uit de periode 2022-2024 is een expliciete vermelding van de inzet van grondinstrumenten gevonden, soms is de inzet van grondinstrumenten meer impliciet beschreven.
- In de praktijk wordt het grondbeleid niet altijd (volledig) vastgelegd in documenten, zoals die beschreven staan in de Nota Grondbeleid. Dit komt doordat de Nota nog nieuw is en voor ouder beleid (voor 2022) liggen afwegingen vast in andere documenten, die niet wordt aangepast. Daarnaast ligt de focus bij het vastleggen van afwegingen in Statenvoorstellen en onderliggende documenten, op aan- en verkoop van grond.
- In interviews wordt als sterk punt van de provincie benoemd de zorgvuldige afweging bij het maken van keuzes over schaarse ruimte. Tegelijkertijd wordt ook benoemd dat er vanuit het grondeigendom van de provincie meer integraal nagedacht zou moeten worden welke opgaven op de grond gerealiseerd kunnen worden en welke kansen er zijn om het grondinstrumentarium in te zetten.
- Bij inzet van grond die gekocht is met het AGF, beslissen GS welk beleidsproject of -programma de grond krijgt. Zij doen dat met de bedoeling te komen tot een integrale afweging bij het bestemmen van grond.

Vastleggen besluiten in documentstructuur

In de – door PS vastgestelde - Nota Grondbeleid (2022) staat beschreven hoe en wanneer grondinstrumenten kunnen worden ingezet. De eerste stap is een Statenvoorstel, waarin de opgave wordt beschreven en de afweging wordt gemaakt dat grond onderdeel wordt van de beleidsaanpak. Daarbij is ook een PS-besluit over de financiële middelen nodig. Vervolgens is het aan GS om af te wegen hoe men het instrumentarium precies wil inzetten: de inhoudelijke afwegingen over het inzetten van grondinstrumentarium horen te staan in de Grondstrategieën, Realisatieplannen grond en Uitvoeringskaders van betreffende beleidsterreinen of beleidsonderwerpen. Als deze route wordt gevolgd, leidt dit tot de documentstructuur zoals die beschreven staat in hoofdstuk 2.

In de praktijk wordt de beschreven documentstructuur niet altijd of niet volledig gevolgd. Er zijn in de periode 2022-2024 twee documenten gepubliceerd met de titel 'grondstrategie', beide voor het thema Mobiliteit: één over de Schade-afhandeling Kanaal Almelo-De Haandrik en één over Uniformering gebruiksverhoudingen tankstations. Voor de schade-afhandeling van Kanaal Almelo-De Haandrik is er ook een realisatieplan gemaakt. Daarnaast is er een realisatieplan Vloedbeltverbinding, maar geen grondstrategie. In het realisatieplan wordt in detail beschreven welke grondinstrumenten zullen worden ingezet, hoeveel grond moet worden aangekocht en een inschatting gemaakt van de kosten. In het realisatieplan wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de taken die Team Grondzaken zal uitvoeren en de instrumenten die daarbij ingezet worden – aankoop en verkoop van grond -, en de inzet van grondinstrumenten die door andere teams moet worden uitgevoerd (bijvoorbeeld uitkeren van schadevergoedingen niet gekoppeld aan koop).

In hoofdstuk 3 is duidelijk geworden dat er bij meer beleidsthema's grondinstrumenten worden ingezet dan in de aangetroffen documenten Grondstrategie en Realisatieplan wordt beschreven. Er vindt bijvoorbeeld sturing via eigendom plaats bij de thema's Natuur, Landbouw en Water, zonder dat er een grondstrategie beschikbaar is. Bij het thema Mobiliteit zijn twee grondstrategieën voor twee specifieke projecten, maar niet voor alle projecten. Hier lijken twee verklaringen voor te zijn. Als eerste wordt ambtelijk toegelicht dat de documentstructuur zoals beschreven in de Nota Grondbeleid uit 2022 nog nieuw is, en ouder beleid niet wordt aangepast naar de nieuwe structuur. Een voorbeeld hiervan is de Ontwikkelopgave Natura2000, waarover PS besloten in 2013 en GS in 2016 de strategie vaststelden om op basis van PIPs te gaan werken. In mei 2025 stelden GS een grondstrategie over de Ontwikkelopgave Natura2000 vast. Deze grondstrategie bevat geen nieuwe keuzes, maar is het formaliseren van de grondstrategie die is vastgelegd in Statenvoorstellen uit de periode 2013-2016.⁴⁸ Concreet betekent dit dat Schade-afhandeling Kanaal Almelo-De Haandrik het enige beleidsvoorstel is, waarbij de documentstructuur geheel is doorlopen.

Ten tweede valt op dat in de Nota Grondbeleid een brede waaier aan grondinstrumenten wordt beschreven van zowel actieve (aankoop, beheer en verkoop) als faciliterende instrumenten (juridische, planologische en financieel-economische instrumenten), maar dat in de uitwerking in de documentstructuur het bij het vastleggen van afwegingen in Statenvoorstellen en onderliggende documenten, vooral draait om de aan- en verkoop van grond. In de twee grondstrategieën en het realisatieplan van thema Mobiliteit wordt beschreven hoe de provincie grond zal aankopen of bruikleenovereenkomsten zal sluiten. Instrumenten die gericht zijn op sturing en beïnvloeding van grondgebruik komen niet aan de orde.

⁴⁸ GS-brief 'Antwoord statenvragen BBB – Grondstrategie GS en gevolgen voor landbouw, marktwerking en voedselzekerheid' van 1 juli 2025. Hierin staat expliciet dat 'Het gaat hier om een grondstrategie gekoppeld aan de Ontwikkelopgave Natura 2000, zoals die door PS ruim tien jaar geleden is vastgesteld.' En 'Deze grondstrategie is niet nieuw. De grondstrategie is bedoeld om de gronden beschikbaar te krijgen voor het uitvoeren van de maatregelen van de Ontwikkelopgave Natura 2000. Daarbij gaat het om compensatie van schade die door deze maatregelen wordt veroorzaakt. De manier van werken die we sinds 2014 hanteren is nu opnieuw opgeschreven, maar inhoudelijk niet gewijzigd.'

Afweging inzet grondinstrumenten in de praktijk

Het inzetten van grondinstrumenten verloopt binnen de provinciale organisatie in grote lijnen als volgt: de inhoudelijke beleidsafdeling komt met een beleidsvoorstel, waaruit blijkt dat men grond nodig heeft of de functie van grond of grondgebruik wil beïnvloeden. In deze afdeling wordt de afweging gemaakt over de mix van beleidsinstrumenten die men wil inzetten. Hierbij wordt geredeneerd vanuit de eigenschappen van de opgave, politieke ambities en de wensen van stakeholders, op basis waarvan de inzet van grondinstrumenten wordt bepaald. In hoofdstuk 3 staan onder het kopje 'grondstrategie' bij de inhoudelijke beleidsthema's deze strategische afwegingen en de daaruit volgende keuzes voor de inzet van grondinstrumentarium beschreven. Uit de interviews met inhoudelijke beleidsafdelingen blijkt dat men kan toelichten waarom welke instrumenten zijn gekozen. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er sprake is van een zekere gewoonte in het beleidsveld; vaak wordt een opgave al jarenlang vanuit een bepaalde beleidstheorie aangevlogen. Bij Wonen bijvoorbeeld, wordt gewerkt vanuit het principe dat actief grondbeleid (aankopen van grond van woningbouw en ontwikkelen daarvan) bij gemeenten thuishoort. De provincie kiest daarom voor een coördinerende en faciliterende rol. Bij Economie, en in het bijzonder Retail, wordt aangegeven dat de eigendomssituatie in stads- en dorpscentra dermate complex is, dat de provincie kiest voor stimulerend beleid. Bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, is er voor gekozen om de inzet van grondinstrumenten te beleggen bij een verbonden partij. Daarbij moet er een sluitende business case voor het project zijn. De politieke besluitvorming komt hierdoor op afstand te staan. Bij Natuur is zichtbaar dat politieke ambities door de tijd heen veranderden: de Ontwikkelopgave Natura2000 wordt getypeerd als 'dwingende opgave' en kent inzet van dwingende instrumenten, bij de Bossenstrategie is de benadering vanuit vrijwilligheid en de ambitie van de provincie afhankelijk van financiering vanuit het Rijk.

Basisprincipes voor goede afweging in de praktijk

In de Nota Grondbeleid worden vijf basisprincipes, die een continu proces van afwegen en bijstellen van de inzet van grondinstrumenten beschreven (zie §2.2.2). Vier hiervan zijn in dit hoofdstuk opgenomen als norm:

1. Grondbeleid is ondersteunend aan het inhoudelijke (omgevings)beleid.
2. Actief wegen van inzet van grondbeleid in de voorfase van beleidsvorming.
3. Bij de uitvoering wordt continu afgewogen op welke manier het grondbeleid en de inzet van grondinstrumenten helpt om de provinciale doelen te bereiken.
4. Vanuit het grondbezit wordt gekeken naar kansen om een effectieve bijdrage te leveren aan ruimtelijke opgaven

Zoals hierboven is beschreven, ligt het initiatief voor het afwegen van de inzet van grondinstrumenten bij inhoudelijke beleidsafdelingen. Daarmee is het grondbeleid ondersteunend aan het inhoudelijke omgevingsbeleid. Het actief afwegen van de inzet van het grondinstrumentarium vindt daarmee ook plaats tijdens de beleidsvorming. In de interviews wordt verschillende keren benoemd dat de provinciale organisatie goed is in het komen tot zorgvuldige ruimtelijke keuzes. Er is bewustzijn dat ruimte schaars is en dit zorgvuldige afweging vraagt, ook in de te kiezen grondstrategie en type inzet van instrumenten die daaruit volgt. De positie van de provincie (wel/geen grond in eigendom, type opgave) speelt hierbij een belangrijke rol.

Voor de uitvoering wordt samengewerkt met andere teams bij de provincie, zoals de afdeling subsidies of gronzaken. In de provinciale organisatie is Team Gronzaken verantwoordelijk voor aankoop, beheer en verkoop van grond. Als er sprake is van sturing via eigendom, probeert Team Gronzaken parallel een Grondstrategie en Realisatieplan op te stellen. Zo kan er direct van start gegaan worden als PS positief besluiten. In de interviews valt op dat sommige inhoudelijke beleidsafdelingen korte lijnen hebben met Team Gronzaken; men ervaart dat er professioneel wordt meegedacht en gehandeld. Andere beleidsafdelingen ervaren meer afstand en geven aan dat men graag ondersteuning zou willen bij de (strategische) afwegingen rondom grond. Concreet geeft men aan dat er meer meegedacht zou kunnen worden over kansen om het grondinstrumentarium in te zetten en dat er ook strategisch grond aangekocht zou kunnen worden. Daarnaast wordt in de interviews benoemd dat er vanuit het grondeigendom van de provincie meer integraal nagedacht zou moeten worden welke opgaven op de grond gerealiseerd kunnen worden.

Besluitvorming inzet grondinstrumenten in PS-voorstellen

Als GS akkoord zijn met het inhoudelijke beleidsvoorstel, wordt het Statenvoorstel door GS aan PS gezonden. PS besluiten over het beleidsvoorstel, waarin in ieder geval de kaders van de opgave en het budget zijn opgenomen. Volgens de Nota Grondbeleid moet de inzet van grondbeleid expliciet genoemd worden in het Statenvoorstel. In PIP Vloedbeltverbinding en investeringsvoorstel⁴⁹ wordt inderdaad expliciet benoemd dat instemmen met het voorstel betekent dat er grond verworven gaat worden. Ook andere Statenvoorstellen uit de thema's Natuur en Mobiliteit bevatten zulke passages. Het Statenvoorstel verkenning grondstrategie en faciliteren lokaal eigendom EFO bevat een expliciete afweging van inzet van aankoop van gronden voor windenergie.⁵⁰ In het voorstel wordt geconcludeerd dat het beter is om voor een financieel-economisch instrument (Energiefonds Overijssel) te kiezen.

Soms geldt dat de afweging van inzet van grondinstrumenten minder expliciet gemaakt wordt, bijvoorbeeld bij het Investeringsvoorstel Gebiedsgerichte aanpak Noordwest Overijssel.⁵¹ In dit voorstel wordt benoemd dat de provincie gelden die men van het Rijk ontvangen heeft, zal inzetten voor aankoop of afwaardering van gronden en vernatten van deze grond.⁵² Inzet van het Revolving Fund voor deze opgave vindt ook plaats, maar wordt niet expliciet benoemd in beleidstukken.

Afweging en besluitvorming Anticiperend Grondfonds

Het proces voor inzet van grond uit het Anticiperend Grondfonds wijkt af van het hierboven beschreven proces. Het doel van het AGF is immers om gronden te kunnen kopen, als het nog niet geheel duidelijk is voor welke beleidsopgave de grond zal worden ingezet. In §2.2.1 is beschreven dat er een businesscase wordt opgesteld, voordat grond daadwerkelijk wordt gekocht. Grond die gekocht is met het AGF zit in de voorraad. Hoe

⁴⁹ PS24-000008

⁵⁰ PS24/00496

⁵¹ PS 2022/0015017

⁵² Bij ambtelijk hoor en wederhoor is toegelicht dat er met dit geld grondaankopen zijn gedaan via het programma Ontwikkelopgave Natura 2000.

wordt deze grond vervolgens ingezet voor beleidsopgaves? In 2023 stuurden GS een brief naar PS, waarin zij dat toelichten.⁵³ Binnen een inhoudelijk beleidsproject of -programma moet eerst de doelen zijn vastgesteld en de te volgen grondstrategie. Daarna kan een verzoek worden gedaan om aanspraak op grond uit het AGF. GS beslissen hierover, waarbij het de bedoeling is om tot een integrale afweging te komen bij het bestemmen van grond.

⁵³ GS-brief D2023-04-010289

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

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

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

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

Onderzoeksvragen

Beschikbaar grondinstrumentarium en kaders

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

Toepassing grondinstrumentarium (grondstrategie)

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

Rol PS

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

Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het normenkader voor dit onderzoek naar grondstrategie ziet u in tabel 34. Het normenkader is opgesteld op basis van een globale verkenning en is gedurende het onderzoek aangescherpt en gespecificeerd voor provincie Gelderland, bijvoorbeeld op basis van hun grondbeleid. Die specificerde normen zijn in de bevindingenblokken aan het begin van de paragrafen in dit rapport weergegeven.

Tabel 34: 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 voerden interviews met ambtelijk betrokkenen.
- We maakten gebruik van data van de provincie over grondtransacties, pacht, bruikleen, jacht- en visrechten.

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

Bijlage 2: Lijst grondinstrumentarium provincie Overijssel

In de Nota Grondbeleid (2022) heeft de provincie Overijssel lijsten opgenomen van grondinstrumenten. In tabel 35 staat hiervan een overzicht. De volgorde in de tabel is die zoals in de Nota Grondbeleid.

Tabel 35: Grondinstrumenten Nota Grondbeleid provincie Overijssel

Grondinstrument	
Faciliterende grondinstrumenten	Provinciaal voorkeursrecht Zakelijke rechten Verzoek tot herbestemming Schadevergoeding o.b.v. een regeling Samenwerkingsovereenkomsten
Actieve grondinstrumenten	Aankoop gronden en/of gebouwen, of zakelijke rechten zoals erfpacht Zelfbeheerovereenkomsten Gedoogovereenkomsten Ruilen of compenseren t.b.v. een provinciale opgave Losse kavelruil (vrijwillig) Planmatige kavelruil (vrijwillig en wettelijk) Wettelijke verkaveling (verplichtend karakter) Constructies van koop - pacht - verkoop Onteigening Gedoogplicht Subsidie bedrijfsverplaatsing of -beëindiging Geliberaliseerde pacht

Grondinstrument	
Grondinstrumenten tijdelijk beheer	- Reguliere pacht - Teeltpacht - Hoevepacht - Bruikleen (om niet) - Verhuur - Verhuur o.b.v. leegstandswet - Antikraak - Voortgezet gebruik - Verhuur van jacht- en visrechten
Grondinstrumenten voor verkoop	- Onderhandse verkoop - Openbare verkoop - Openbare verkoop bij inschrijving - Openbare verkoop via makelaar - Openbare verkoop via veiling - Verkoop via huurkoop of constructies van koop – pacht – verkoop - Alle vormen van ruiling/ kavelruilen/ verkaveling - Zakelijke rechten (waaronder erfpachtrecht en opstalrecht)
Overige grondinstrumenten	- Grondexploitatie - Kostenverhaal - Deelneming - Grondbank

Bron: Nota Grondbeleid (2022), provincie Overijssel

Bijlage 3: Bronnenlijst

Interviews

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met zestien ambtenaren van de provincie Overijssel.

Externe expertise

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

Documenten provincie Overijssel

- Provincie Overijssel. Begroting en Jaarstukken 2022-2024.
- Openbaar subsidieregister provincie Overijssel 2022-2024.
- Provincie Overijssel. Grond om te verbinden, Nota Grondbeleid 2022.
- Provincie Overijssel. Uitvoeringskader tijdelijk beheer provinciale gronden 2024.
- Provincie Overijssel. Uitvoeringskader Verkoop ingerichte natuurgronden.
- Provincie Overijssel. Jaarverslag Ontwikkelopgave Natura2000 2022-2024.
- Provincie Overijssel. Presentatie Versnelling Ontwikkelopgave Natura2000 (2022).
- Overijssel in cijfers. <https://destaatvan.overijssel.nl/overijssel-in-cijfers>.
- PS/2013/412 Samen verder aan de slag met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).
- PS/2015/917 Investeringsbesluit Ruimte voor de Vecht.
- PS2016-486 Investeringsvoorstel Technology Base Twente.
- PS/2016/1064, Investeringsvoorstel programma Nieuwe Energie 2017-2023.
- PS/2018/984 Nota Grondbeleid 2018.
- PS2019/54 Ombouw provinciale weg N307 Roggebot-Kampen.
- PS2019/0341602 GS-brief Aanpak Streekeigen Landschapsbeheer.
- PS2019/1101815 Regionaal Waterprogramma Overijssel
- PS2020-1100983 Statenvoorstel Fiets.
- PS2020/1103074 Investeringsbesluit Ruimte Wonen en Retail fase 2.
- PS2020/1104074 Statenvoorstel cofinanciering dijkverlegging en natuurontwikkeling Paddenpol.
- PS2020-1100577 Aanpak niet actief beveiligde overgangen NABO.
- PS2020-1101455 Kanaal Almelo-De Haandrik.
- PS2021/0016746 Investeringsvoorstel Hitte Droogte en Wateroverlast.
- PS2021/1102064 Aanpak toekomstbestendige werklocaties.

- PS/2021/1102793 Investeringsvoorstel Samenwerkingsverbanden Water.
- PS2021/1103404 Besluitvorming RES 1.0 Twente en West-Overijssel.
- PS2021-1103993 Investeringsimpuls Energietransitie 2e tranche
- Provinciaal programma Energiestrategie (2023).
- PS2021/1104719 Statenvoorstel Scopeverbreding Energiefonds Overijssel.
- PS2021/2205308 Investeringsvoorstel Vloedbeltverbinding middels PIP.
- PS22-000239 Overijsselse Realisatiestrategie NNN.
- PS2022/0015017 Investeringsvoorstel Gebiedsgericht aanpak Noordwest Overijssel.
- PS/2022/0106143 Bossenstrategie Overijssel.
- PS/2022/1103504 Statenbesluit Anticiperend Grondfonds (AGF).
- PS/2022/1104105 Werken aan een oplossing voor de PAS-melders.
- PS23-000240 Statenbesluit Anticiperend Grondfonds (AGF) – voorstel aanpassen besluit van 11 mei 2022.
- PS23-000467 Brief van GS Beantwoording toezeggingen en moties TM-lijst nummers 17, 20, 38, 39, 49 en 56.
- PS23/001112 Herijking Adaptieve strategie drinkwater
- PS23-001256 Brief van GS over aanpassing Uitvoeringskader tijdelijk beheer t.b.v. PAS-melders 2024.
- PS23-001292 Statenvoorstel rapport wat rechtmatig is, is niet altijd ook rechtvaardig.
- PS24-000008 Statenvoorstel Vaststellen PIP Vloedbeltverbinding en investeringsvoorstel.
- PS24-000040 Investeringsvoorstel PPLG 2024.
- PS24/000099 Investeringsvoorstel Economie.
- PS24/000149 Statenvoorstel Nieuwe Energie 2024-2027.
- PS24/000171 Investeringsvoorstel drinkwater 2024-2027.
- PS24-000241 Investeringsvoorstel Wonen.
- PS24-000344 Brief van GS over aanpassing Beleid en uitvoeringskader tijdelijk beheer 2022 voor PAS-melders.
- PS24-000439 Vaststelling aanpassing Omgevingsverordening Overijssel instructieregel windenergie 2024.
- PS24-000440 Investeringsvoorstel Fiets.
- PS24/00496 Statenvoorstel verkenning grondstrategie en faciliteren lokaal eigendom EFO.
- PS24-000552 Aanvullend Investeringsvoorstel Wonen.
- PS24/000929 Statenvoorstel HMO stand van zaken.
- GS-brief (2020), D2020/0073297, 'Tussenevaluatie Programma Nieuwe Energie Overijssel 2017 – 2023'.
- GS-brief 2020/0206384 'N307 Roggebot – Kampen, realisatie project'.
- GS-brief 2022/0122601, 'Voortgangsbrief Wonen juni 2022'.
- GS-brief D2022-11-004553, 'Voortgangsbrief Ruimte Wonen Retail 2022'.
- GS-brief (2022), D2022-12-000437, 'Aanpassing Uitvoeringskader tijdelijk beheer provinciale gronden inzake PAS-melders'.
- GS-brief (2023) 'Voortgang veiligstellen drinkwatervoorziening Overijssel'
- GS-brief (2023), D2023-10-004644, 'PS-brief Aanpassing Uitvoeringskader tijdelijk beheer ten behoeve van PAS-melders - 2024'.

- GS-brief (2023) 'Nota regionale programmeringsafspraken bedrijventerreinen 2023-2026'.
- GS-besluit (2024) D2024-09-004688, 'Aanvullende bescherming van weidevogels via pachtuitgifte'.
- GS-brief (2024), D2024-07-002534, 'Brief aan PS Jaaroverzicht Overijsselse Fondsen 2023'.
- GS-brief (2024), D2024-03-011394, 'Brief aan PS Definitief windbeleid'.
- GS-brief (2025) Stand van zaken 'Toekomst van ons platteland'.
- Motie Tijdelijke beheer pachtgronden (2022).
- Motie 'Actieve rol rond drinkwaterwinning' (2022).

Externe documenten

- Bijl. 9e en 10e voortgangsrapportage Natuur, 2022-2023.
- Brief van Ministerie van LNV op 7 maart 2025 aan de Tweede Kamer, 'Stand van zaken routekaart grondgebondenheid'.

Websites

- Nederlandse Zuivel Organisatie, <https://www.nzo.nl/duurzaam/grondgebonden-melkveehouderij/>.