



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Grond voor grondstrategie

Een onderzoek naar grondstrategie
bij de 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

De foto is “[Bridge in Utopia](#)” van [Decaseconds](#), [CC BY-NC 2.0](#).

Grond voor grondstrategie

Een onderzoek naar grondstrategie
bij de provincie Overijssel

Deventer, september 2025

Voorwoord

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

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

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

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

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

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

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	7
1.3 Achtergrond	9
1.4 Opbouw van dit rapport.....	13
2 Inzicht in grond: instrumenten en strategie	15
2.1 Inzet grondinstrumenten Overijssel 2022-2024	15
2.2 Strategie en inzet grondinstrumenten per beleidsthema	18
2.3 Voorbeelden inzet grondinstrumenten andere provincies	19
3 Conclusies en aanbevelingen	22
3.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	22
3.2 Belang grondstrategie erkend, maar in praktijk beperkt zichtbaar	24
3.3 Integrale grondstrategie biedt kansen.....	27
3.4 Slotbeschouwing	31
Bijlage 1: Verantwoording	34
Bijlage 2: Inzet grondinstrumenten per beleidsthema	36
Bijlage 3: Bronnenlijst	44

1 Over dit onderzoek

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

1.1 Aanleiding

Provincies hebben geregeld grond nodig om beleidsdoelen te kunnen realiseren. Bijvoorbeeld voor het aanleggen van wegen of fietspaden en het ontwikkelen van natuur. De afgelopen jaren zijn de opgaven die op de provincie afkomen steeds complexer geworden en hebben de opgaven steeds vaker een ruimtelijke component. Voorbeelden zijn de woningbouwopgave, de energietransitie, het aanpassen aan klimaatverandering, voldoende en schoon water en de transitie in het landelijk gebied. Deze opgaven komen bovenop de opgaven waarbij grond al een langere periode een belangrijke rol speelt, zoals natuur en mobiliteit. De opgaven leggen een grote claim op de beschikbare ruimte en ruimte is schaars. Grond en grondinstrumenten spelen hierbij een belangrijke rol, want daarmee kan gestuurd worden op het realiseren van opgaven. Dat kan echter alleen als er een doordachte strategie is hoe de provincie grond(instrumenten) wil inzetten.

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

1.2 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

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

Definitie grondstrategie

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

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

Het doel van het onderzoek is: *PS inzicht geven in de toepassing van het (mogelijke) grondinstrumentarium en de rol die zij daarbij hebben.* Het onderzoek heeft daarmee een inzichtgevend karakter. Het onderzoek geeft dan ook geen oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van grondstrategie door de provincie. Wel trekken we op basis van het onderzoek conclusies over grondstrategie bij de provincie Overijssel, waarmee we een bijdrage willen leveren aan het gesprek over de rolverdeling en verwachtingen rondom grond voor provinciale opgaven en de inzet van grondinstrumenten. We hebben in het onderzoek aandacht gehad voor het beschikbare grondinstrumentarium en de kaders, de toepassing van het grondinstrumentarium en de rol van PS.¹ In bijlage 1 van dit rapport vindt u de verantwoording van het onderzoek, waaronder de onderzoeksvragen.

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

- zowel actieve als faciliterende grondinstrumenten als ook beheer (zie kader p.10 voor toelichting);
- de inzet van grondinstrumenten op verschillende beleidsthema’s. De beleidsthema’s 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 Grondzaken van de provinciale organisatie en team Grondzaken was dan ook geen object van het onderzoek. Daarnaast hebben we aandacht voor de afweging en besluitvorming rondom de toepassing van het grondinstrumentarium in de praktijk. In de afwegingen rondom het inzetten van grondinstrumenten wordt de grondstrategie van een beleidsthema zichtbaar. Dit leidt tot een bredere definitie van de term

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.

‘grondstrategie’ (zie kader hierboven) dan in het grondbeleid van de provincie Overijssel.

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

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

Bij de inzet van grondinstrumentarium heeft de provincie te maken met diverse wetten en regels op Europees (bv. staatssteunregels en richtlijnen aanbestedingen) en nationaal niveau (bv. de Omgevingswet). In dit onderzoek valt de rechtmatigheid van de inzet van grondinstrumenten buiten de focus. Dit betekent ook dat de naleving van een aantal elementen uit de Overijsselse nota grondbeleid (zoals transparant en openbaar handelen bij verkopen, voorkomen van staatssteun, marktverstoring zo veel mogelijk beperken en risicobeheersing) buiten de afbakening van het onderzoek valt.

1.3 Achtergrond

Diverse soorten grondinstrumenten mogelijk voor doelbereik

De provincie kan ruimtelijke opgaven en doelen bereiken door grondbeleid in te zetten. Grondbeleid is een middel om deze doelen te bereiken. Er bestaan verschillende routes om grondbeleid in praktijk uit te werken. De eerste variant, waar veel mensen direct aan denken bij de term ‘grondbeleid’, is dat de provincie kan proberen haar doelen te bereiken door zelf grond te kopen. Hierbij is zij mede afhankelijk van het beschikbare aanbod op de grondmarkt. Met grondaankopen kan de provincie vanuit een eigendomspositie ervoor zorgen dat de doelen gerealiseerd worden. In dit onderzoek noemen we dit ‘sturing via eigendom’. Ook het beheer van provinciale gronden (en gebouwen) en verkoop van grondbezit is sturing vanuit het grondeigendom. Instrumenten die horen bij beheer zijn bijvoorbeeld pacht, jacht- en visrechten en bruikleen- en beheerovereenkomsten (zie figuur 1).

De provincie kan echter ook eigenaren en gebruikers van de grond die de provincie niet in eigendom heeft, bewegen iets te doen of na te laten om zo haar doelen te bereiken. Deze tweede variant noemen we in dit onderzoek ‘sturing en beïnvloeding grondgebruik’. Instrumenten die passen bij deze strategie zijn bijvoorbeeld een subsidie die tot doel heeft het grondgebruik te beïnvloeden, een verbod in de verordening om bepaalde activiteiten in een bepaald gebied uit te voeren, het vestigen van zakelijke rechten (contractuele bepalingen die eigenaren van grond verplichten zaken te doen of

na te laten) en het aangaan van een deelneming in een verbonden partij. In ons onderzoek hebben we ‘sturing en beïnvloeding grondgebruik’ onderverdeeld in juridische en planologische instrumenten, financieel-economische instrumenten en communicatieve instrumenten (zie kader en figuur 1).

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

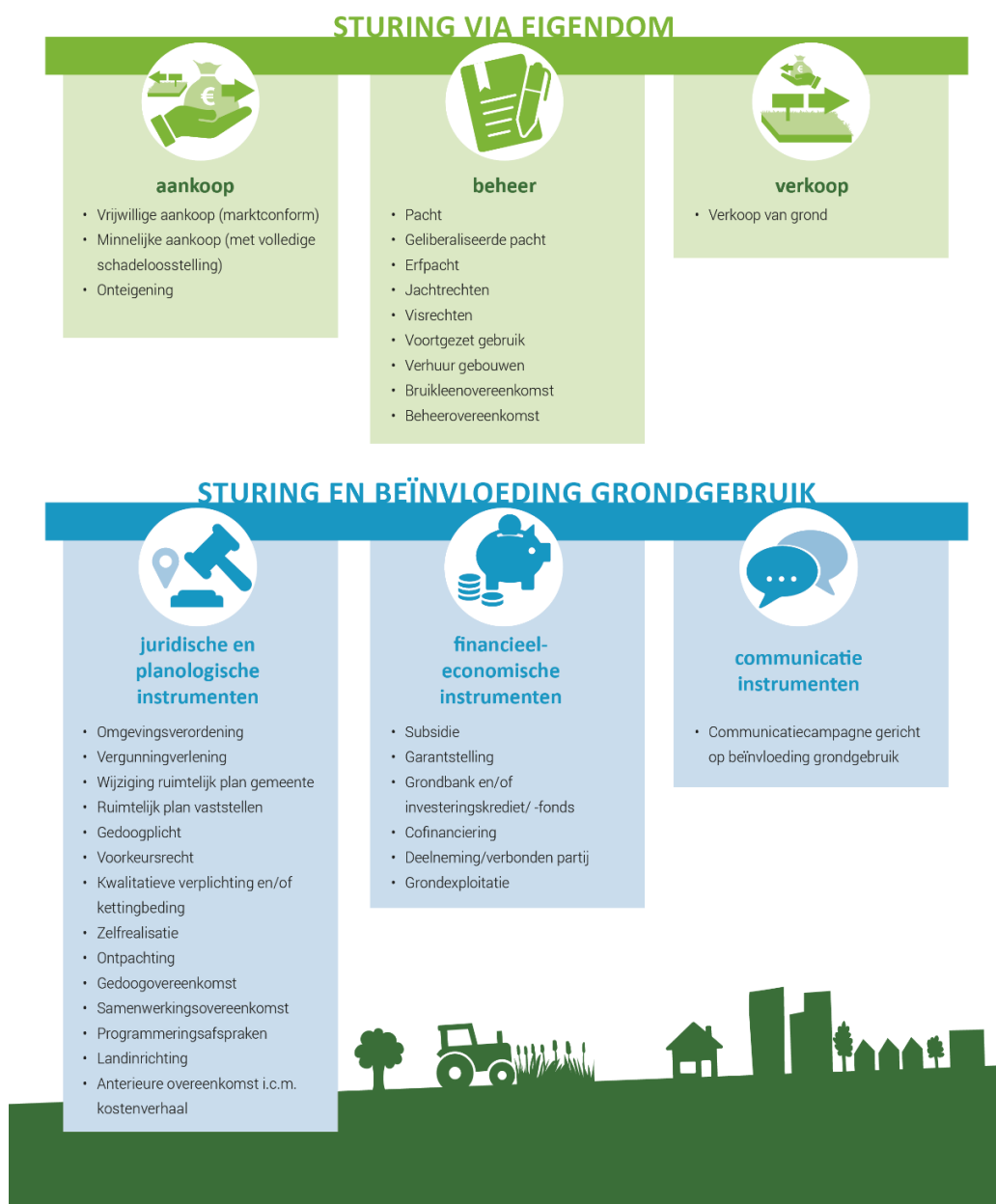
Typering grondinstrumenten

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

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

Figuur 1: Overzicht mogelijke grondinstrumenten

(klik [hier](#) voor een interactieve versie met uitleg over de diverse instrumenten)



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, figuur van de Procescartograaf

Belang en bevoegdheidsverdeling grondstrategie

Het is aan de provincie om af te wegen of, hoe, wanneer en voor welke opgaven en doelen de beschikbare grondinstrumenten worden ingezet, oftewel: wat voor strategie(ën) zij toepast. Daarbij hebben zowel PS als GS een rol. PS stellen de kaders inclusief doelen vast (het 'wat') en stellen de financiële middelen beschikbaar. Bij die kaders gaat het bijvoorbeeld om het grondbeleid (waarin de algemene kaders voor de inzet van het grondinstrumentarium en -bezit staan) en om een integraal beleidskader

als de Omgevingsvisie en sectorale beleidskaders over specifieke thema's (zoals Wonen, Economie of Energie). De inzet van grondinstrumentarium (het 'hoe') door GS gebeurt op basis van of binnen deze kaders en het beschikbare budget. Als GS iets willen buiten de door PS gestelde kaders of beschikbaar gestelde middelen, is een besluit van PS noodzakelijk. PS stellen daarnaast voor sommige planologische instrumenten de inzet vast, zoals wijzigingen in de Omgevingsverordening. Voorheen (tot 1 januari 2024) gold dat ook voor provinciale inpassingsplannen (PIPs) maar sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn GS bevoegd tot het vaststellen van projectbesluiten. Voor de inzet van onteigening is een PS-besluit nodig.

GS zijn bevoegd om binnen de door PS vastgestelde kaders de inzet van grondinstrumenten uit te werken in een grondstrategie - een plan waarin duidelijk wordt hoe doelen worden behaald via de inzet van grondinstrumenten. De toenemende ruimtedruk, de maatschappelijke en politieke gevoeligheid die soms met grondverwerving gepaard gaat en de omvang van de financiële middelen onderstrepen het belang van (een) dergelijke grondstrategie(ën).

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

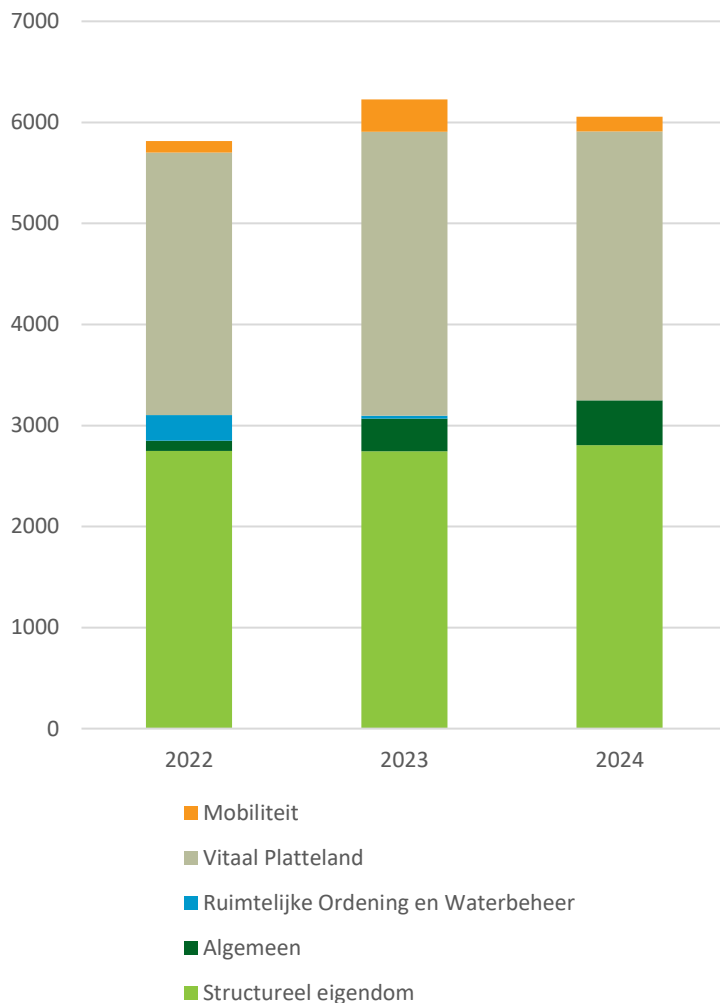
Overijsselse kaders met betrekking tot grond

PS stelden diverse kaders rondom grond vast. Voor PS gaat het onder andere om de financiële verordening, de nota grondbeleid en de kaders voor het anticiperend grondfonds. Daarnaast stellen zij de inhoudelijke en financiële kaders op diverse beleidsthema's vast. In de financiële verordening staan enkele regels met betrekking tot de financiële waardering van grond. In de nota grondbeleid uit 2022 staan 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 besloten PS een anticiperend grondfonds (AGF) in te stellen en daar € 100 miljoen voor beschikbaar te stellen.

Grondbezit en boekwaarde provincie Overijssel

De provincie Overijssel had eind 2024 6.035 hectare grond in eigendom. Het grootste deel daarvan is structureel bezit (zie figuur 2). Dit is grond onder (vaar-)wegen en het provinciehuis. Daarna is de meeste grond in eigendom voor de kerntaak Vitaal Platteland. Binnen deze kerntaak is de meeste grond bedoeld voor de ontwikkelopgave Natura2000. Daarnaast is er via het Revolving Fund Kavelruil grond in bezit en is er voor de kerntaak Mobiliteit grond in bezit om (wegen-)projecten op te ontwikkelen. Onder de categorie 'Algemeen' zijn projecten gevat, die niet bij een specifieke kerntaak passen. Het gaat om gronden in bezit via het AGF en het afstoten van overtollig bezit en opstallen. De boekwaarde van de provinciale grond was eind 2024 € 113 miljoen euro.

Figuur 2: Verloop van grondbezit 2022-2024 van provincie Overijssel naar kerntaak (ha)



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

1.4 Opbouw van dit rapport

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

Hoofdstuk 3 begint met de overkoepelende bestuurlijke conclusie uit ons onderzoek en de aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen. In de daarop volgende twee paragrafen werken we deze verder uit in twee deelconclusies. We eindigen met een slotbeschouwing.

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

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

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

2 Inzicht in grond: instrumenten en strategie

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

2.1 Inzet grondinstrumenten Overijssel 2022-2024

Om doelbereik dichterbij te brengen, zijn er diverse grondinstrumenten beschikbaar voor provincies. In een grondstrategie kan vervolgens worden bedacht hoe deze beschikbare grondinstrumenten ingezet kunnen worden, zodat er bijgedragen wordt aan het realiseren van de opgave(n). In figuur 1 in het vorige hoofdstuk gaven we al een overzicht op hoofdlijnen weer van het beschikbare grondinstrumentarium.

De provincie Overijssel zet in de periode 2022-2024 diverse instrumenten in (zie figuur 3). Welke instrumenten worden ingezet, verschilt per beleidsthema. 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.

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 € 65,5 miljoen. In bijlage 2 zijn infographics opgenomen over de inzet van grondinstrumenten per beleidsthema. Daarin geven we onder andere ook inzicht in hoeveel hectare is gekocht, verpacht en verkocht per beleidsthema.

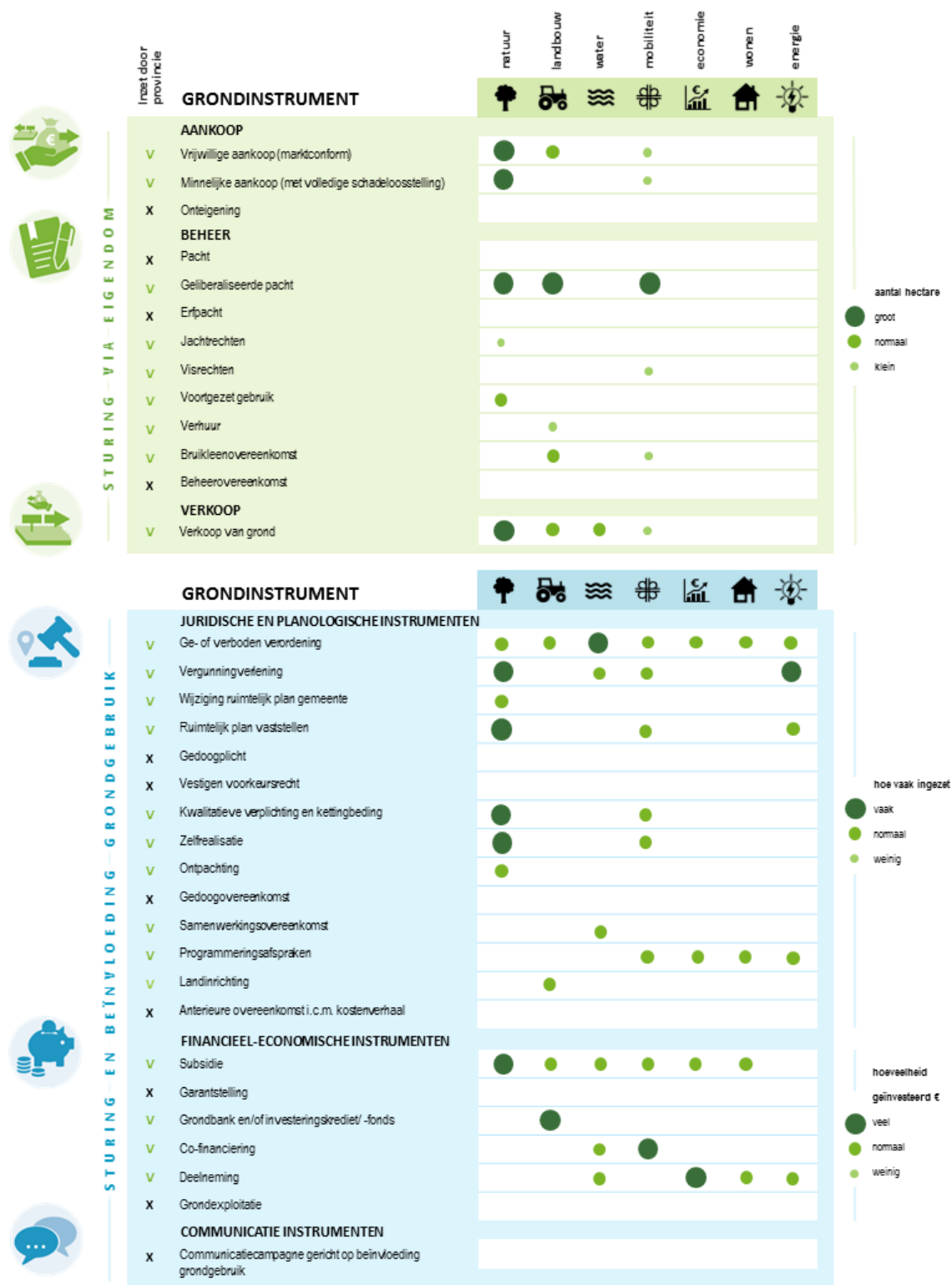
Ook de inzet van juridische en planologische instrumenten verschilt per beleidsthema. Voor elk onderzocht beleidsthema zijn geboden of verboden in de verordening terug te vinden. Bij het thema Water wordt het merendeel van het beleid gericht op het beïnvloeden van grondgebruik via de verordening geregeld. Het maken van programmeringsafspraken wordt ook bij diverse thema's (Mobiliteit, Economie, Wonen, Energie) gebruikt, waarmee grondgebruik gestuurd wordt. Het vestigen van een kwalitatieve verplichting of kettingbeding is een belangrijk instrument bij de thema's Natuur en Mobiliteit.

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, en nog eens € 66,6 miljoen voor de SNL- en SKNL-subsidie).² De inzet van andere financieel-economische instrumenten verschilt per beleidsthema. 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. De infographics in bijlage 2 geven meer zicht op welke juridische, planologische en financieel-economische grondinstrumenten hoe vaak zijn ingezet per beleidsthema.

Figuur 3 laat ook zien welke instrumenten de provincie Overijssel *niet* heeft ingezet. Dwingende instrumenten zoals 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 aankopen op basis van 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. Deze indirecte relatie met de functie van grond en grondgebruik maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

² SNL staat voor Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), en 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.

Figuur 3: Totaaloverzicht inzet grondinstrumentarium 2022-2024 provincie Overijssel



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, figuur van de Procescartograaf

2.2 Strategie en inzet grondinstrumenten per beleidsthema

Er zijn twee grondstrategieën gepubliceerd door de provincie Overijssel in de periode 2022-2024 voor het beleidsthema Mobiliteit. In 2025 werd een grondstrategie voor de Ontwikkelopgave Natura2000 (thema Natuur) gepubliceerd. We hebben daarom op basis van interviews, documenten en data de grondstrategie en inzet van grondinstrumenten voor de zeven onderzochte beleidsthema's met ruimtelijke opgaven gereconstrueerd (Natuur, Landbouw, Water, Mobiliteit, Economie, Wonen en Energie). De visuele samenvatting van deze reconstructies vindt u per beleidsthema in bijlage 2. In interviews met ambtelijk betrokkenen bij de inhoudelijke beleidsthema's bleek dat men kan toelichten waarom welke (grond)instrumenten zijn gekozen en hoe deze keuze zich verhoudt tot de beleidsopgave.

Uit de analyse van de gereconstrueerde grondstrategieën komt naar voren dat er grote verschillen zijn tussen beleidsthema's in de inzet van (grond)instrumenten en de afwegingen daarover. Die verschillen komen voort uit onder meer de opgaven en doelen, de wettelijke taken, de (zwaarwegendheid van) bestuurlijke afspraken en rolopvatting. De keuze voor een grondstrategie lijkt deels samen te hangen met de aard van de opgave (bijvoorbeeld wettelijke taak, bestuurlijke afspraak of eigen ambitie), maar is niet bepalend voor de gekozen grondstrategie. Zo blijkt een dwingende opgave of wettelijke taak geen voorwaarde voor een grondstrategie die inzet op sturing via eigendom. De opgaven bij Mobiliteit komen voort uit de eigen ambities van de provincie en worden via een standaardwerkwijze met aankoop van grond gerealiseerd. Daarnaast vindt sturing via eigendom plaats bij Natuur (dwingende opgave), Landbouw (bestuurlijke afspraak en op verzoek van gebieden) en Water (wettelijke taak). Wel tekent zich af dat hoe sterker de provincie zich verantwoordelijk voelt voor het realiseren van de opgave, hoe dwingender het instrumentarium dat wordt ingezet. Hierbij kiest de provincie soms voor sturing via eigendom (ontwikkelopgave Natura2000), maar ook voor regulerende instrumenten (realisatie RES-doelen bij thema Energie, wettelijke taken Water).

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

- Sturing via eigendom wordt als taak van gemeente gezien (Wonen).
- Wettelijke taak wordt ingevuld via regels stellen in de verordening (Water).
- Investerings op afstand zetten van de politiek (Economie).
- Provincie ziet eigen rol als coördinerend of faciliterend en zet daarom stimulerende instrumenten in (thema's Water (klimaatadaptatie), Energie, Wonen en Landbouw).
- De provincie kiest voor een stimulerende rol vanwege de complexe eigendomssituatie (Economie) of invulling te geven aan bestuurlijke afspraken met partners (thema's Water (klimaatadaptatie), Natuur (Bossenstrategie) en Energie).

2.3 Voorbeelden inzet grondinstrumenten andere provincies

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

Inzet grondinstrumentarium andere provincies, in het bijzonder Gelderland

Sturing via eigendom

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

Vervolg kader op volgende pagina.

Vervolg Inzet grondinstrumentarium andere provincies, in het bijzonder Gelderland

Vervolg Sturing via eigendom

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

Juridische en planologische instrumenten

- **Ruimtelijke plannen:** De provincie Gelderland stelde in 2022-2024 inpassingsplannen vast voor twee windparken en een economische ontwikkeling. Ook spraken zij in 2023 en 2024 uit dat zij projectbesluiten als uiterste mogelijkheid zien bij de energie-infrastructuur/energiesysteem. Bij het thema Natuur koos Gelderland juist voor een vrijwillige aanpak om haar Natura2000-opgave te realiseren en zette de provincie inpassingsplannen alleen in bij PAS-gebieden.
- **Voorkeursrecht:** Is zowel in Overijssel als Gelderland niet toegepast. In Gelderland is het wel genoemd als mogelijk instrument in het beleidskader energiesysteem (2024). Er is een beperkt aantal voorbeelden van andere provincies waar dit wel is toegepast, deels van langer geleden. Bijvoorbeeld Groningen (2021, uitbreiding Eemshaven/gebiedsontwikkeling Oostpolder) en langer geleden Zuid-Holland (2012, bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard) en Zeeland (2009, Waterdunen: natuurontwikkeling en recreatiepark).
- **Landinrichting:** Bij de provincie Overijssel lopen er voor de opgave landbouw-structuurversterking twee landinrichtingsprojecten onder de 'oude' Wet Inrichting Landelijk Gebied (nu: Omgevingswet). Deze landinrichtingstrajecten zijn door GS gestart op verzoek van de gebieden zelf. In Gelderland is dit instrument niet toegepast. Wel werd het als sluitstuk genoemd (alleen 'indien nodig') in het regionaal waterprogramma. GS geven aan dat met een gebiedsgerichte aanpak de roep op landinrichting nieuwe stijl steeds sterker wordt.

Financieel-economische instrumenten

- **Subsidies:** Gelderland heeft een subsidie voor grondverwerving voor natuur in het NNN. Ook kent Gelderland een subsidieregeling die is gekoppeld aan samenwerkingsovereenkomsten met waterschappen, waarmee waterschappen o.a. grondaankopen kunnen doen.
- **Verbonden partijen:** Gelderland kent sinds 2022 een Perspectieffonds dat omvangrijke investeringen (ook grondaankopen) kan doen voor grote maatschappelijke opgaven/transities; dit fonds richt zich op alle provinciale ambities. De provincie Overijssel kent (nog) niet een dergelijk fonds, maar uit een verkenning in mei 2025 kwam wel dat de meerwaarde daarvan werd gezien. De provincie Brabant werkt voor de realisatie van het natuurnetwerk en de ecologische verbindingzones met een ontwikkelfonds. De provincie Noord-Brabant werkt voor de realisatie van het natuurnetwerk en de ecologische verbindingzones met een ontwikkelfonds (Groen Ontwikkelfonds Brabant).

Vervolg kader volgende pagina.

Vervolg Inzet grondinstrumentarium andere provincies, in het bijzonder Gelderland

Vervolg Financieel-economische instrumenten

- *Grondexploitatie:* Zowel de provincie Gelderland als Overijssel hebben geen grondexploitaties. Er zijn meer provincies waar dit zo is. Provincies die wel grondexploitaties hebben zijn Groningen, Utrecht en Noord-Brabant.

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

3 Conclusies en aanbevelingen

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

3.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

GS en PS zijn zich bewust van de druk op de ruimte in de provincie en erkennen het toenemende belang van de inzet van grond(instrumentarium) voor doelbereik. GS spreken in het grondbeleid uit een doordachte inzet van grondinstrumenten en strategie vast te leggen. In de praktijk is dit nog niet altijd zichtbaar. We constateren dat integrale afwegingen over grondstrategie moeizaam van de grond komen. Een integrale grondstrategie waarin de samenhang tussen beleidsopgaven wordt beschreven en keuzes worden gemaakt over prioritering van doelen en inzet van (grond)instrumenten, biedt kansen om het doelbereik te vergroten. Ten slotte vindt evaluatie van het grondinstrumentarium niet plaats. Hier ligt een kans om met evaluatie bij te dragen aan een integrale grondstrategie, omdat in de komende periode ontwikkelingen worden verwacht die leiden tot heroriëntatie op of verbreding van inzet van het grondinstrumentarium.

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

Aanbevelingen

We hebben de drie aanbevelingen onderverdeeld in twee thema's: 1) grondstrategie en 2) grondbeleid en evaluatie. Bij elke aanbeveling is weergegeven in welke paragraaf deze terugkomt.

Grondstrategie

1. PS: Verzoek GS om voor logisch samenhangende beleidsopgaven integrale grondstrategieën te ontwikkelen en deze grondstrategieën met PS te delen (§3.3). *Integrale afwegingen over grond(instrumenten) komen moeizaam van de grond. Die integrale afwegingen zijn belangrijk omdat de druk op de ruimte toeneemt en publieke opgaven stapelen (zowel binnen de provincies als bij partners). Een integrale grondstrategie is daarom een belangrijk hulpmiddel om deze opgaven in samenhang te realiseren. In een integrale grondstrategie wordt de samenhang tussen beleidsopgaven beschreven en keuzes gemaakt over prioritering van doelen en inzet van (grond)instrumenten. Een integrale grondstrategie kan gebiedsgericht worden uitgewerkt. Er kan worden voortgebouwd op de verstedelijkingsstrategie en het voorbereidende werk dat is verricht in het kader van het PPLG (nu TVOP) voor het landelijk gebied.*
2. PS: Verzoek GS om de mogelijkheden voor meer afstemming en samenwerking met partners te onderzoeken, voordat beslissingen genomen worden over strategische keuzes rondom grond, in het bijzonder bij verkoop van gronden (§3.3). *Ten behoeve van dit onderzoek hielden we een ronde tafelbijeenkomst waarbij partners vanuit de verschillende beleidsthema's waren uitgenodigd. Daar kwam onder andere ter sprake dat de afstemming en samenwerking rondom grond nog niet optimaal loopt, in het bijzonder rondom de verkoop van grond. We herkennen het belang van de oproep uit de ronde tafelbijeenkomst om bij strategische keuzes rondom grond partners te betrekken en goed samen te werken bij gezamenlijke opgaven.*

Grondbeleid en evaluatie

- 3a. PS: Verzoek GS om de uitvoering van het grondbeleid te evalueren (§3.3).
- 3b. PS: Verzoek GS om bij actualisatie van het grondbeleid daarin een afspraak op te nemen over evaluatie van de uitvoering van het grondbeleid (§3.3). *PS en GS maakten geen afspraken over de evaluatie van (de uitvoering van) het grondbeleid en -instrumentarium. Gezien het grote belang van grond in de komende periode, is het wel belangrijk om via evaluatie zicht te hebben op de uitvoering van het grondbeleid. In de periode 2022-2024 was er niet tot beperkt sprake van evaluatie van grondbeleid en -instrumentarium. Daardoor is het zicht op de uitvoering van het grondbeleid, het functioneren van grondinstrumentarium en de bijdrage aan doelbereik (doelmatigheid en doeltreffendheid) beperkt, wat het doordacht afwegen van de inzet van grondinstrumenten in een grondstrategie bemoeilijkt.*
- 3c. PS: Verzoek GS om de informatievoorziening over het Anticiperend Grondfonds Overijssel te verbeteren (§3.3). *De afgesproken jaarlijkse integrale evaluatie van het Anticiperend Grondfonds vond niet plaats. Ambtelijk wordt dit erkend, waarbij als reden wordt genoemd dat het AGF nog in de opstartfase zit. In de jaarlijkse rapportage over het AGF in de Meerjaren Investeringsprognose Grondbeleid (MIG) bij het provinciale jaarverslag is -tegen de hierover met PS gemaakte afspraken in- niet in alle gevallen opgenomen hoeveel grond is aangekocht met het AGF.*

3.2 Belang grondstrategie erkend, maar in praktijk beperkt zichtbaar

Deelconclusie

PS en GS zijn zich bewust van de ruimtedruk in de provincie en erkennen het belang van een grondstrategie voor doelbereik. GS spreken in het grondbeleid ook uit een doordachte inzet van grondinstrumenten en strategie vast te leggen in een beleidsvoorstel, grondstrategie, realisatieplan en uitvoeringskader. Binnen beleidsthema's wordt de inzet van grondinstrumenten afgewogen, maar dit is beperkt zichtbaar voor PS in Statenvoorstellen en andere beleidsstukken. Dit komt mede doordat deze afwegingen veelal in de voorfase van beleidsvorming plaatsvinden en doordat de structuur van besluitvormende documenten relatief nieuw is.

PS en GS erkennen ruimtedruk en belang grondstrategie voor doelbereik

PS en GS zijn zich bewust van de schaarse ruimte en erkennen het belang van grondbeleid voor doelbereik. In de recente brief over de ontwerp-Omgevingsvisie schrijven GS "alle opgaven naast elkaar in de ruimte plaatsen gaat niet passen. De oplossing zit in zuinig, zorgvuldig en meervoudig ruimtegebruik, samenhangende oplossingen en verweving van opgaven. Wij denken dat de opgaven elkaar kunnen versterken." In 2022 stelden PS het Anticiperend Grond Fonds (AGF) Overijssel in. De aanleiding hiervoor was de constatering dat er veel opgaven moeten worden gerealiseerd in het landelijk gebied en dat grondposities daar een belangrijke rol in spelen. Ook in de Nota Grondbeleid (2022) wordt de toenemende druk op de ruimte erkend en worden grondinstrumenten benoemd als belangrijk middel om opgaven te realiseren. Daarbij wordt het belang van een grondstrategie erkend; de grondstrategie is één van de vier besluitvormende documenten die zijn vastgelegd in de Nota Grondbeleid. Bij inzet van grondinstrumenten moet er een grondstrategie gemaakt worden, waarin een plan van aanpak op hoofdlijnen gemaakt wordt voor de uitvoering, waarin ook de rol van de provincie aan de orde komt. Ook in de vorige Nota Grondbeleid (2018) wordt het belang en inzet van een grondstrategie beschreven.

GS spreken uit doordachte inzet van grondinstrumenten en strategie vast te leggen

GS spreken voornemens uit om doordacht met de inzet van grond (-instrumentarium en -bezit) om te gaan en de afwegingen en strategie ook vast te leggen. Zo stellen zij in het grondbeleid dat:

- de (eventuele) inzet van grondbeleid en grondinstrumenten actief wordt afgewogen in de voorfase van beleidsvorming;
- bij de uitvoering van het beleid continu de afweging plaatsvindt op de wijze waarop grondbeleid en -instrumenten kunnen bijdragen aan de realisatie van opgaven en
- er vanuit grondbezit wordt gekeken naar kansen om een effectieve bijdrage te leveren aan ruimtelijke opgaven.

De inzet van grondinstrumenten moet worden vastgelegd in besluitvormende documenten: achtereenvolgend een beleidsvoorstel, grondstrategie, realisatieplan en uitvoeringskader. Dit betekent dat de afwegingen en strategie rondom de inzet van

grond(instrumenten) ten behoeve van doelbereik zichtbaar en daarmee navolgbaar zouden moeten zijn als naar deze documenten gekeken wordt. Zo stellen GS dat als de inzet van grondbeleid, (actieve) grondinstrumenten of grondbezit aan de orde is, dit expliciet in het beleidsvoorstel wordt opgeschreven. GS geven ten slotte ook aan dat afhankelijk van de tijd of fasering van een programma/project het in te zetten grondbeleid en -instrumentarium kan variëren, waarmee een grondstrategie en realisatieplan grond voor een opgave over de tijd heen inhoudelijk kan wijzigen.

Afweging inzet grondinstrumenten in de praktijk beperkt zichtbaar

Het initiatief voor de inzet van grondinstrumenten en de afweging daarbij ligt in de provincie Overijssel bij een inhoudelijke beleidsafdeling. Op deze manier is het grondbeleid ondersteunend aan het inhoudelijke beleid. In de praktijk worden de inzet van grondinstrumenten en (strategische) afwegingen nog niet altijd volledig vastgelegd in bovengenoemde besluitvormende documenten.

Voor specifieke beleidsthema's of projecten en programma's worden de kaders en financiële middelen voor inzet van grondinstrumenten vastgelegd in Statenvoorstellen. In diverse Statenvoorstellen uit de periode 2022-2024 is een expliciete vermelding van de inzet van grondinstrumenten aanwezig, soms is de inzet van grondinstrumenten meer impliciet beschreven.

Op projectniveau is het grondbeleid uitgewerkt in grondstrategieën en realisatieplannen grond. In de periode 2022-2024 zijn twee grondstrategieën en twee realisatieplannen vastgesteld. De realisatieplannen betreffen het project Vloedbeltverbinding en Schadeafhandeling Kanaal Almelo-De Haandrik en beschrijven de concrete inzet van grondinstrumentarium inclusief hoeveel hectares, aantal grondeigenaren en kostenraming. De grondstrategieën betreffen Schadeafhandeling Kanaal Almelo-De Haandrik en Uniformering gebruiksverhoudingen tankstations. GS kondigden een grondstrategie over het AGF aan in het Statenvoorstel over het instellen van het AGF. GS schrijven dat in de grondstrategie de criteria voor gebruik van het AGF voor aankopen beschreven moeten worden. Deze grondstrategie is er tot op heden niet gekomen.³ Wel wordt in het vervolg-Statenvoorstel uit 2023⁴ een stand van zaken gegeven, waarvan ambtelijk wordt aangegeven dat dit de inhoud van de grondstrategie vormt. Tot nu toe is de volledige documentstructuur alleen doorlopen in het geval van Schadeafhandeling Kanaal Almelo-De Haandrik, inclusief Statenvoorstellen uit 2021 en 2023 over dit onderwerp. De focus bij het vastleggen van afwegingen in Statenvoorstellen en onderliggende documenten, ligt op aan- en verkoop van grond.

In uitvoeringskaders worden tenslotte de regels voor terugkerende activiteiten beschreven, waarbij het doel is dat dit zorgt voor uniform en rechtmatig handelen van de provincie. GS stelden twee uitvoeringskaders vast als uitwerking van de nota grondbeleid: één over de verkoop van ingerichte natuurgronden en één over het beheer van provinciale gronden. Een uitvoeringskader bevat logischerwijs beperkt afwegingen

³ 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.

⁴ PS23-000240

over de grondstrategie van de provincie. In het uitvoeringskader over verkoop van ingerichte natuurgronden staat bijvoorbeeld dat de provincie geen eigenaar wil blijven van natuurgronden, omdat er geen beleidsdoel is om natuurgrond langjarig in eigendom te hebben of duurzaam te beheren. In het uitvoeringskader over tijdelijk beheer staat dat de provincie nadere eisen kan stellen aan het tijdelijk beheer, die bijvoorbeeld aansluiten bij de toekomstige (natuur-)bestemming.

Er zijn twee redenen die deels verklaren waarom de afweging van inzet van grondinstrumenten beperkt zichtbaar wordt. Een eerste verklaring is dat de afwegingen over het inzetten van grondinstrumenten met name tijdens de voorfase van beleidsvorming plaatsvinden. Uit de interviews blijkt dat bij beleidsthema's de mix van in te zetten beleidsinstrumenten wordt afgewogen aan de hand van de eigenschappen van de opgave, politieke ambities en de wensen van stakeholders. Dit resulteert in een beleidsvoorstel, waaruit blijkt dat men grond nodig heeft of de functie van grond of grondgebruik wil beïnvloeden. Logischerwijze staan in het beleidsvoorstel niet alle afwegingen die tijdens de voorfase zijn gemaakt.

Een tweede verklaring volgt uit het feit dat de beschreven documentstructuur niet altijd gevolgd is. De documentstructuur is een relatief nieuwe toevoeging aan het grondbeleid. Dit betekent onder andere dat voor ouder beleid (voor 2022) de afwegingen niet in de documentstructuur vastgelegd kunnen zijn, maar in andere documenten.

Tenslotte moet in Begroting en Jaarverslagen informatie worden gegeven over de inzet van grondinstrumenten, in het bijzonder in de paragraaf grondbeleid en bijbehorende MIG. De paragraaf grondbeleid in Begroting en Jaarverslag voldoet in de periode 2022-2024 aan de eisen van het BBV. Uit de paragraaf grondbeleid blijkt dat er zicht is op sturing via eigendom. In totaal kocht de provincie in de periode 2022-2024 978 hectare grond, voor € 772,9 miljoen. Meer dan de helft van deze grond betrof ruilgrond (516 ha). De provincie verkocht 523 hectare grond voor € 85,3 miljoen. In de verantwoording van het grondbezit in het Jaarverslag en de MIG heeft de provincie er voor gekozen om het bezit te groeperen naar projectgrond, ruilgrond en restgrond. Zo wordt goed inzichtelijk hoeveel grond de provincie 'onder handen' heeft. De keerzijde van deze groepering is dat het niet eenvoudig inzichtelijk is hoeveel grond er voor welke kerntaak (beleidsthema) in bezit is. Er is beperkt zicht op de inzet van sturing en beïnvloeding van grondgebruik. In de paragraaf grondbeleid wordt een overzicht gepresenteerd van ingezette instrumenten, waaronder enkele faciliterende grondinstrumenten, maar het is niet duidelijk hoe vaak deze instrumenten worden ingezet of welk budget hier mee gemoeid is. Inzicht in bezit per kerntaak kan nuttig zijn bij het formuleren van een doordachte grondstrategie. Om dezelfde reden is ook zicht op sturing en beïnvloeding van grondgebruik nuttig.

Informatievoorziening PS Gelderland

In zowel Overijssel als Gelderland voldoet de paragraaf grondbeleid aan de eisen van het BBV. Tegelijkertijd zijn deze paragrafen wel verschillend ingericht. In de provincie Gelderland wordt de verantwoording van het grondbezit in het jaarverslag gegroepeerd naar kerntaak van de begroting. Het is daardoor eenvoudig zichtbaar voor welke beleidsthema's de provincie veel of juist weinig grondbezit heeft. In het Gelderse jaarverslag wordt juist weer niet duidelijk hoeveel van de beschikbare grond bedoeld is voor specifieke projecten, hoeveel bedoeld is voor ruil en hoeveel 'over' is.

3.3 Integrale grondstrategie biedt kansen

Deelconclusie

Het is belangrijk om integraal te kijken naar de inzet van grond(instrumenten) en strategische keuzes hierin te maken, omdat ruimte schaars is en publieke doelen stapelen. We constateren dat grondstrategie, met name waar het gaat om integrale afwegingen, moeizaam van de grond komt. Daarnaast gaven partners in een ronde tafelbijeenkomst aan dat de afstemming rondom grond nog niet optimaal loopt. Doordat het initiatief en de strategische afweging voor inzet van grondinstrumenten bij inhoudelijke beleidsafdelingen is belegd, komen integrale afwegingen rondom grond niet automatisch tot stand. Er zijn enkele grondstrategieën beschikbaar voor specifiek afgebakende onderwerpen, waarin geen integrale afwegingen worden gemaakt. Een integrale grondstrategie waarin de samenhang tussen beleidsopgaven wordt beschreven en keuzes worden gemaakt over prioritering van doelen en inzet van (grond)instrumenten, biedt kansen om het doelbereik te vergroten. Concurrentie om grond binnen de provincie en met partners kan zo worden voorkomen. Tenslotte was er in de periode 2022-2024 niet tot beperkt sprake van evaluatie van grondbeleid en -instrumentarium, ook niet waar dit specifiek is toegezegd, zoals bij het Anticiperend Grondfonds. Hier ligt een kans om met evaluatie bij te dragen aan een integrale grondstrategie, omdat in de komende periode ontwikkelingen worden verwacht die leiden tot heroriëntatie op of verbreding van inzet van grondinstrumentarium.

Integrale grondstrategie van belang, maar komt moeizaam van de grond

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

We constateren dat de strategische, integrale afwegingen en vastlegging daarvan in een grondstrategie moeizaam van de grond komen. Uit de analyse en reconstructie van de grondstrategie per beleidsthema blijkt dat er tussen beleidsthema's grote verschillen bestaan in de gekozen grondstrategie. Deze verschillen hangen samen met de aard van de opgave, wettelijke taken en bestuurlijke afspraken en rolopvatting van de provincie. Het is daarom ook voor de provincie onmogelijk om "de" grondstrategie van de provincie vast te stellen. Logischerwijs zal het opstellen van integrale grondstrategieën vereisen dat er zorgvuldig naar de aard van de opgaves worden gekeken in combinatie met de rol van de provincie en de opgaven van partners die ook publieke doelen hebben te realiseren binnen de provincie. In interviews wordt de zorgvuldige afweging bij het maken van keuzes over schaarse ruimte op basis van de Omgevingsvisie als sterk punt van de provincie Overijssel benoemd. 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. Iedere beleidsafdeling redeneert immers vanuit de eigen doelen. Door het initiatief en de strategische afweging te beleggen bij inhoudelijke beleidsafdelingen, komt een integrale afweging van doelen in een bepaald gebied – en dus strategische keuzes rondom grond – niet automatisch tot stand.

Een uitzondering hierop is het bestemmen van gronden uit het AGF. Daarbij maken GS een integrale afweging welk inhoudelijk beleidsproject of -programma de grond mag gebruiken. Er is tot en met 2024 in totaal 302,1 ha grond aangekocht met het AGF. Het is niet openbaar bekend of en waarvoor deze gronden zijn bestemd. Om aanspraak te kunnen maken op grond uit het AGF, moeten voor een inhoudelijk beleidsproject of -programma eerst de doelen en grondstrategie zijn vastgesteld.

Er zijn enkele grondstrategieën beschikbaar voor specifiek afgebakende onderwerpen. In deze grondstrategieën worden geen integrale afwegingen gemaakt. In de periode 2022-2024 zijn er twee grondstrategieën gepubliceerd met een beperkte reikwijdte. De grondstrategie Uniformering gebruiksverhoudingen tankstations gaat over het updaten van negentien contracten. De grondstrategie Schade-afhandeling Kanaal Almelo-De Haandrik gaat over het mogelijk aankopen van huizen langs het kanaal, waarbij 'sprake is van een incidentele en vrijwillige situatie'.⁵ 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 2013-2016.⁶

Een reden die deels verklaart waarom grondstrategieën moeizaam van de grond komen, is de onzekerheid van beleid op nationaal niveau, met name voor het landelijk gebied. De provincie heeft een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) ontwikkeld en

⁵ Grondstrategie Project Aanpak schades Kanaal Almelo-De Haandrik (KADH), provincie Overijssel, mei 2024.

⁶ 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 Natura2000, 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 Natura2000. 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.'

ook vastgesteld in 2024, maar vanuit het Rijk is dit programma geschrapt. De financiering van het PPLG viel hier mee weg. Het PPLG was een integraal programma, waarin opgaven met elkaar verbonden werden onder de drieslag ‘sociaaleconomisch perspectief voor het platteland’, ‘toekomstbestendige landbouwsector’, en ‘herstel van natuur, water en klimaat’. In het PPLG waren grote ambities voor grond opgenomen; de provincie wilde voor dit bedrag aan de slag met 10.000 – 40.000 hectare grond en budgetteerde hier € 1,5 miljard voor. Het was de bedoeling om voor het PPLG een grondstrategie te ontwikkelen⁷, maar dit is niet gebeurd door het schrappen van het programma. Daarnaast kwamen uit de ronde tafelbijeenkomst die we ten behoeve van dit onderzoek organiseerden signalen naar voren dat de afstemming en samenwerking met partners van de provincie nog niet optimaal is. In onderstaand kader lichten we deze signalen nader toe.

Ronde tafelbijeenkomst

Op 28 mei 2025 organiseerden we een ronde tafelbijeenkomst in Deventer, waarvoor experts en partners van de provincie vanuit de verschillende beleidsthema's waren uitgenodigd. Een belangrijke boodschap die naar voren kwam tijdens de ronde tafelbijeenkomst was het signaal dat de provincie beter kan afstemmen en samenwerken met partners om concurrentie te voorkomen met partners met publieke opgaven, die ook grond nodig hebben. Tijdens de bijeenkomst werd aangegeven dat het goed zou zijn om meer integraal naar een gebied te kijken vanuit de diverse opgaven die daar zijn en opgaven en diverse soorten instrumenten te combineren, zoals grondinstrumenten en ruimtelijke ordening. Een tweede signaal uit de ronde tafelbijeenkomst, is dat de provincie strikter dan nodig om gaat met het Didam-arrest⁸ bij de verkoop van gronden. Er is ruimte om medeoverheden met publieke taken en nutsbedrijven met wettelijke taken (bijvoorbeeld op gebied van bijvoorbeeld Natuur, Water en Energie) gronden onderhands aan te bieden. Zo wordt voorkomen dat deze publieke organisaties achter het net vissen bij het realiseren van hun publieke opgaven.

Een visueel verslag van de ronde tafelbijeenkomst vindt u [hier](#).

Kans om doelbereik te vergroten met integrale grondstrategie

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

⁷ GS zegden dit toe in 2023.

⁸ In dit Didam-arrest stelt de Hoge Raad nadere eisen aan onderhandse verkoop: verkoop van een onroerende zaak (grond of gebouwen) aan een partij, zonder dat andere partijen de mogelijkheid hebben gehad te kunnen kopen. Voor provincies betekent het arrest in de kern het volgende: de provincie moet grondverkoop via een openbaar en transparant proces vormgeven en alle gegadigden gelijke kans(en) geven om mee te dingen naar de aankoop. De gerechtelijke uitspraak is niet alleen van belang voor grondverkoop (al komt dit wel het vaakste voor), maar ook voor andere grondinstrumenten zoals verhuur, bruikleen of ingebruikgeving om niet en (erf)pacht.

er zo efficiënt mogelijk om gegaan met publieke middelen. Integrale grondstrategieën kunnen gebiedsgericht worden uitgewerkt. Daarbij kan worden voortgebouwd op het werk dat de provincie al gedaan heeft in het kader van de verstedelijkingsstrategie en het voorbereidende werk voor het PPLG (nu Toekomst Voor Ons Platteland (TVOP)) voor het landelijk gebied.

Kans om bij te dragen aan integrale grondstrategie met evaluatie

In de nota grondbeleid van de provincie Overijssel zijn geen afspraken gemaakt over evaluatie van het grondbeleid. Er is geen recente evaluatie van het grondbeleid of van de inzet van grondinstrumenten in algemene zin beschikbaar. Bij evaluaties van beleidsthema's vormde de inzet van grondinstrumenten geen evaluatie-onderwerp. Daardoor is het zicht op de uitvoering van het grondbeleid, het functioneren van grondinstrumentarium en de bijdrage aan doelbereik (doelmatigheid en doeltreffendheid) beperkt.

Bij de instelling van het Anticiperend Grondfonds (AGF) in 2022 is de afspraak gemaakt dat er bij de Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG)⁸ 'een jaarlijkse verantwoording over de gebruikmaking van het AGF gecombineerd met een jaarlijkse integrale evaluatie over het nut' zou worden toegevoegd.⁹ In de periode 2022-2024 heeft een dergelijke integrale evaluatie niet plaatsgevonden. Uit de jaarlijkse MIG wordt ook niet altijd duidelijk hoeveel grond is aangekocht en verkocht via het AGF; alleen in 2023 wordt deze informatie gegeven. Ambtelijk wordt erkend dat er geen integrale evaluatie van het AGF heeft plaatsgevonden. Als reden wordt gegeven dat het AGF nog in de opstartfase zit.

Hier ligt een kans om met evaluatie een bijdrage te leveren aan het doordacht afwegen van de inzet van grondinstrumenten in een grondstrategie. Bovendien worden er in de komende periode heroriëntatie op en verbreding van het grondinstrumentarium verwacht. In de afgelopen periode (2022-2024) was er bij de provincie Overijssel ondanks de ruimtelijke puzzel maar beperkt verbreding van inzet van grondinstrumentarium gaande. Alleen bij het beleidsthema Energie is in 2023 een oriëntatie op inzet van het grondinstrumentarium uitgevoerd en is er gekozen voor een regulerende strategie. Bij de andere onderzochte beleidsthema's speelde dit niet. Dit is een verschil met de provincie Gelderland (zie kader). In de komende periode worden bij de thema's Natuur en Landbouw nieuwe beleidsopgaven voorzien; bij Landbouw leidt dit in 2025 tot oriëntatie op verbreding van inzet van het grondinstrumentarium, zoals het afwaarderen van grond. In de Perspectiefnota 2026 staat dat GS extra geld willen vrijmaken om de capaciteit voor 'landbouw en grondzaken' te vergroten.

⁸ Met PS is afgesproken dat zij aanvullend op het provinciale jaarverslag een Meerjaren Investeringsprognose Grond aangeboden krijgt. Er is afgesproken dat hierin: inzicht wordt gegeven in de bestaande opgaven en de voortgang van de realisatie daarvan, het provinciale grondbezit wordt verantwoord en de risico's die horen bij het grondbezit inzichtelijk worden gemaakt.

⁹ PS-besluit 2022/1104257 en PS-besluit PS23-000240.

Evaluatie en heroriëntatie grondbeleid en – instrumenten in Gelderland

De provincie Gelderland kent sinds 2022 een budget voor anticiperende aankopen (€ 20 miljoen; instrument is vergelijkbaar met het AGF in Overijssel). Dit instrument is in 2024 geëvalueerd, waarna de voorwaarden zijn aangepast. De provincie Gelderland meldt in de paragraaf grondbeleid hoeveel hectare grond is gekocht vanuit dit budget voor anticiperende aankopen.

In Gelderland is in de periode 2022-2024 bij verschillende beleidsthema's een heroriëntatie of intensivering van de inzet van grondinstrumenten zichtbaar. In 2023 verkenden GS een zwaardere inzet van het grondinstrumentarium. Conclusie was dat er geen (beleidsmatige of juridische) belemmeringen zijn als er meer ambities of beleidsthema's aan de slag zouden gaan met inzet van grondinstrumentarium dan op dat moment. Voor het thema Economie zijn in 2023 grondaankopen gedaan (in totaal 2 ha). Bij het thema Energie zijn in 2024 expliciet mogelijke grondinstrumenten opgenomen in het beleidskader Energiesysteem, namelijk het projectbesluit, aanbesteding bij grondverkoop en het vestigen van voorkeursrecht. Bij het thema Wonen werd in november 2024 besloten om grondaankopen onderdeel te maken van de strategie om de woningbouwopgave te realiseren. In aanloop naar deze beslissing werd in 2022 al een pilot wonen & grond gedaan en in september 2024 een verkenning naar het mogelijke grondinstrumentarium voor wonen.

Aanbevelingen

1. PS: Verzoek GS om voor logisch samenhangende beleidsopgaven integrale grondstrategieën te ontwikkelen en deze grondstrategieën met PS te delen.
2. PS: Verzoek GS om de mogelijkheden voor meer afstemming en samenwerking met partners te onderzoeken, voordat beslissingen genomen worden over strategische keuzes rondom grond, in het bijzonder bij verkoop van gronden.
- 3a. PS: Verzoek GS om de uitvoering van het grondbeleid te evalueren.
- 3b. PS: Verzoek GS om bij actualisatie van het grondbeleid daarin een afspraak op te nemen over evaluatie van de uitvoering van het grondbeleid.
- 3c. PS: Verzoek GS om de informatievoorziening over het Anticiperend Grondfonds Overijssel te verbeteren.

3.4 Slotbeschouwing

Het belang van grond neemt toe en daarmee ook het belang van het hebben van grondstrategieën. Het is belangrijk om grond niet enkel instrumenteel, maar ook strategisch te benaderen. Met dit onderzoek hebben we een bijdrage willen leveren aan het omgaan met complexiteit van provinciale opgaven in de bestuurlijke belangenafweging, zonder daarbij een pasklare oplossing te kunnen bieden. Naast een aantal concrete aanbevelingen, vestigen we daarom de aandacht op het ontwikkelen van integrale grondstrategieën. Het ontwikkelen van integrale grondstrategieën kan helpen bij het ontwikkelen van een gedeeld beeld rondom grond – zowel ambtelijk als bestuurlijk –, bij het maken van keuzes voor complexe opgaven en bij het aanbrengen

van samenhang in de inzet van het grondinstrumentarium. Het is daarbij van belang om niet af te wachten, maar op weg te gaan zonder perfectie of het perfecte moment te willen zoeken. Integrale grondstrategieën bieden daarbij houvast om het gesprek over maatschappelijke doelen te voeren en om te kunnen omgaan met de blijvende onzekerheden in de buitenwereld.

Bijlagen

Bijlage 1: Verantwoording

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

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

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

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

Onderzoeksvragen

Beschikbaar grondinstrumentarium en kaders

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

Toepassing grondinstrumentarium (grondstrategie)

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

Rol PS

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

Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het normenkader voor dit onderzoek naar grondstrategie ziet u in tabel 1. Het normenkader is opgesteld op basis van een globale verkenning en is gedurende het onderzoek aangescherpt en gespecificeerd voor provincie Gelderland, bijvoorbeeld op basis van hun grondbeleid. Die specificerde normen zijn in de nota van bevindingen (in de bevindingenblokken aan het begin van de paragrafen) weergegeven.

Tabel 1: Normenkader

Onderdeel	Vraag	Norm
Beschikbaar grondinstrumentarium en kaders	1 en 2	- De provincie heeft zicht op het beschikbare grondinstrumentarium en de wettelijke kaders die voor de toepassing daarvan relevant zijn. - De provincie heeft heldere kaders gesteld voor de inzet van grondinstrumentarium.
Toepassing grondinstrumentarium (grondstrategie)	3 en 4	- De provincie heeft zicht op de inzet van het grondinstrumentarium. - De verwachtingen van de provincie van de inzet van het grondinstrumentarium zijn (zo ver mogelijk) duidelijk. - De afwegingen rondom de toepassing van grondinstrumentarium zijn navolgbaar en het keuze-/besluitvormingsproces loopt conform wat hierover is afgesproken.
Rol PS	5 en 6	- GS hebben kaders voor het grondbeleid ter vaststelling aan PS voorgelegd. - GS hebben PS tijdig/actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken en wet- en regelgeving geïnformeerd over de (uitvoering van het) grondbeleid.

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek naar grondstrategie gebruikten we diverse onderzoeksmethoden:

- We bestudeerden relevante documentatie bijvoorbeeld wet- en regelgeving, rapporten, Statenvoorstellen en -brieven, P&C-documenten en interne notities.
- We 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 tafelbijeenkomst gehouden. Hiervoor waren personen verbonden aan diverse partijen uitgenodigd bijvoorbeeld waterschappen, Staatsbosbeheer, bouwend Nederland, een publiek waterbedrijf, een netbeheerder, een groot landgoed, een universiteit, een adviesbureau, het ministerie van VROM en de provincies.

Bijlage 2: Inzet grondinstrumenten per beleidsthema

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

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

De overzichten zijn visueel ontworpen door de Procescartograaf.



Inzet grondinstrumentarium Natuur

- OPGAVEN**
- Ontwikkelopgave Natura2000: realisatie 8.199 ha natuur
 - Bossenstrategie: in 2030 10% meer bos; in totaal 3.900 ha, waarvan 1.400 ha natuurcompensatie en 1.000-1.500 ha bos binnen NNN

- STRATEGIE**
- Inzet stimulerend grondinstrumentarium met nadruk op financieel-economische instrumenten (Revolving Fund en subsidies). Daarnaast wordt de regierol van de provincie benoemd en zijn er 2 landinrichtingsprojecten onder de WILG/Omgevingswet.

STURING VIA EIGENDOM

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

Ontwikkelopgave Natura2000: 857 ha grond en opstellen, waarvan 485 ha ruilgrond aangekocht. Buiten Ontwikkelopgave: 19 ha grond.

Geliberaliseerde pacht:
2022: 1983 ha; 2023: 1926 ha; 2024: 1841 ha
Pacht voor 2 jaar: 2022: 7 ha
Pacht voor 6 jaar: 2022: 19 ha; 2023: 2 ha; 2024: 25 ha
Grond wordt verpacht voor 1 jaar van agrarische grond en grond met natuurbestemming, hiervoor aanvullende voorwaarden gelden. Gegevens kunnen niet worden uitgesplitst per beleidsterrein. Pachtcontracten langer dan 1 jaar zijn het gevolg van gemaakte afspraken bij aan- en verkoop.

Jachtrechten: 131 ha.
Overeenkomst voortgezet gebruik:
2022: 41 ha; 2023: 188 ha; 2024: 107 ha

Ontwikkelopgave: 511 ha, waarvan 410 ha ruilgrond. Buiten Ontwikkelopgave: 171 ha. De opbrengst van verkoop (mede)financiert de Ontwikkelopgave.

LEGENDA

●	Veel/vaak
●	Wenig

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

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBUIK

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

Omgevingsverordening: eisen herbeplanting en vergunningsregels fauna-activiteiten, begrenzing en regelen NNN, Nationale Landschappen en andere natuurgebieden, aanwijzen zoekgebieden nieuwbos en landschapselementen.
Vergunningverlening: Wnb (253x), PAS-meldingen en adviezen (453x).
Wijzingen ruimtelijk plan: juridische borging bosaanleg (Bossenstrategie)
Vaststellen ruimtelijk plan: 5x PIP.
Kwalitatieve verplichting en kettingbeding: borging natuurfunctie en -beheer bij verkoop en zelfrealisatie.
Zelfrealisatie: overeenkomsten gesloten voor 590 ha binnen Ontwikkelopgave; daarbuiten voor 6,3 ha.
Ontpachting: 97 ha ontpacht

8 subsidieregelingen (32,1 mln euro), daarnaast SNL- en SKNL-regelingen (66,6 mln euro)



Inzet grondinstrumentarium Landbouw

- OPGAVEN**
- Landbouwstructuurversterking
 - Veenweidestrategie Noord-west Overijssel
 - Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG)
 - Aanpak PAS-melders

- STRATEGIE**
- Inzet stimulerend grondinstrumentarium met nadruk op financieel-economische instrumenten (Revolving Fund en subsidies). Daarnaast wordt de regierol van de provincie benoemd en zijn er 2 landinrichtingsprojecten onder de WILG/Omgevingswet.

STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT		TOELICHTING
AANKOOP		
Vrijwillige aankoop (marktconform)	●	117 ha in Revolving Fund. Dit zijn vrijwillige, marktconforme aankopen.
Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)		8 ha in MGA1-regeling, een gerichte opkoopregeling voor landbouwbedrijven.
Onteigening		
BEHEER		
Pacht		Geliberaliseerde pacht.
Geliberaliseerde pacht	●	2022: 1983 ha; 2023: 1926 ha; 2024: 1841 ha Pacht voor 2 jaar: 2022: 7 ha
Erpacht		Pacht voor 6 jaar: 2022: 19 ha; 2023: 2 ha; 2024: 25 ha Grond wordt verpacht voor 1 jaar van agrarische grond en grond met natuurbestemming, hiervoor aanvullende voorwaarden gelden. Gegevens kunnen niet worden uitgesplitst per beleidsterrein. Pachtcontracten langer dan 1 jaar zijn het gevolg van gemaakte afspraken bij aan- en verkoop
Jachtrechten		
Visrechten		
Voortgezet gebruik		
Verhuur	●	Verhuur: 2023 & 2024: 0,3 ha landbouwgrond voor 1 jaar.
Bruikleenovereenkomst	●	Bruikleenovereenkomst: 2022: 189 ha; 2023: 185 ha; 2024: 252 ha.
Beheerovereenkomst		
VERKOOP		
Verkoop van grond	●	123 ha in Revolving Fund. Opbrengsten van verkoop vloeien terug in het fonds.

LEGENDA

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

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBRUIK

GRONDINSTRUMENT		TOELICHTING
JURIDISCH EN PLANOLOGISCH		
Ge- of verboden verordening	●	Omgevingsverordening: aanwijzingen omgevingsplan, geitenstop en kwaliteitsimpuls Groene Omgeving.
Vergunningverlening		Landinrichting: lopend project in Staphorst (totaal 6.000 ha) en Blokzijl-Vollenhove. Provincie faciliteert deze projecten met inbreng van ruilgrond en financiering van proceskosten.
Wijziging ruimtelijk plan gemeente		
Ruimtelijk plan vaststellen		
Gedooptplicht		
Vestigen voorkoersrecht		
Kwalitatieve verplichting en kettingbeding		
Zelfrealisatie		
Ontpachting		
Gedoofovereenkomst		
Samenwerkingsovereenkomst		
Programmeringsafspraken		
Landinrichting	●	
Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal		
FINANCIEEL-ECONOMISCH		
Subsidie	●	Subsidies: 9 subsidieregelingen (1,5 mln euro), daarnaast subsidies voor groen-blauw diensten (12,2 mln euro) en agrarisch natuurbeheer via Anlb (20,6 mln euro).
Garantstelling		Investeringskrediet/-fonds: Revolving fund, ingezet voor aan- en verkoop van ruilgrond.
Grondbank en/of investeringskrediet/-fonds	●	
Co-financiering		
Deelneming		
Grondexploitatie		
COMMUNICATIE		
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik		



Inzet grondinstrumentarium Water

- OPGAVEN**
- Drinkwater
 - Waterkwantiteit en -kwaliteit
 - Klimaatadaptatie

- STRATEGIE**
- Uitvoering wettelijke taken via de Omgevingsverordening (drinkwater en waterkwantiteit en -kwaliteit. Bij klimaatadaptatie is gekozen voor stimulerend instrumentarium.



STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
AANKOOP	
Vrijwillige aankoop (marktconform)	
Minnelijke aankoop (met volledige schadeloosstelling)	
Onteigening	
BEHEER	
Pacht	
Geliberaliseerde pacht	
Erpacht	
Jachtrechten	
Visrechten	
Voortgezet gebruik	
Verhuur gebouwen	
Bruikleenovereenkomst	
Beheerovereenkomst	
VERKOOP	
Verkoop van grond	165 ha voor projecten Ruimte voor de Vecht en IJsseldelta-Zuid.

LEGENDA

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

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBUIK

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



Inzet grondinstrumentarium Mobiliteit

- OPGAVEN**
- Toekomstbestendig en duurzaam OV (onderdeel NABO)
 - Vaker op de fiets
 - Goede bereikbaarheid wegverkeer
 - Aanpak schade Kanaal Almelo – De Haandrik

- STRATEGIE**
- Realisatie infrastructuur via vaste werkwijze: verkenning, planstudie en realisatie. Via vaststellen ruimtelijk plan is inzet dwingend instrumentarium mogelijk. Aangekochte grond wordt structureel eigendom.
 - Co-financiering van projecten van Rijk, gemeenten of Prorail.

STURING VIA EIGENDOM

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
AANKOOP	
Vrijwillige aankoop (marktconform)	● 19 ha, waarvan 8 ha ruilgrond, zowel vrijwillige als minnelijke aankopen. Projecten met aankopen zijn: Aanpak schade KAdH, N34 opwaardering, N340 Zwolle-Ommen, N343 rondweg Weerselo, N35-N348 Knooppunt Raalte, Vloedbeltverbinding en 'overig'.
Minnelijke aankoop (met volledige schadevergoeding)	●
Onteigening	
BEHEER	
Pacht	
Geliberaliseerde pacht	● Geliberaliseerde pacht: 2022: 1983 ha; 2023: 1926 ha; 2024: 1841 ha Pacht voor 2 jaar: 2022: 7 ha Pacht voor 6 jaar: 2022: 19 ha; 2023: 2 ha; 2024: 25 ha Grond wordt verpacht voor 1 jaar van agrarische grond en grond met natuurbestemming, hiervoor aanvullende voorwaarden gelden. Gegevens kunnen niet worden uitgesplitst per beleidsterrein. Pachtcontracten langer dan 1 jaar zijn het gevolg van gemaakte afspraken bij aan- en verkoop Visrechten: 66 ha (2 contracten). Bruikleenovereenkomsten: 5 overeenkomsten voor woningen voor Aanpak schade KAdH. Recht van opstal & erfdienstbaarheid: onbekend aantal, in elk geval bij N307 Roggebot-Kampen en 1 erfdienstbaarheid
Erpacht	
Jachtrechten	
Visrechten	●
Voortgezet gebruik	
Verhuur gebouwen	
Bruikleenovereenkomst	●
Beheerovereenkomst	
VERKOOP	
Verkoop van grond	● 6 ha, waarvan 4 ha ruilgrond voor N331 Zwartsloot-Vollenhove, N340 Zwolle-Ommen, N733 Oude Deventerweg, N34 opwaardering, N348 opwaardering en 'overig'.

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

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBUIK

GRONDINSTRUMENT	TOELICHTING
JURIDISCH EN PLANologisch	
Ge- of verboden verordening	● Omgevingsverordening: Aanwijzen fietsstructuren; beperkingengebied aanwijzen op en rond provinciale wegen.
Vergunningverlening	● Vergunningverlening: Omgevingsvergunning nodig voor allerlei zaken op/rondom provinciale weg, bijv. een voor uitrit, roerende zaken (fietsenrek plaatsen), en kabels en leidingen aanleggen/verwijderen/verplaatsen. Vergunningruimte voor stikstof wordt ingezet om infrastructuurprojecten mogelijk te maken. Voorbeeld is Rijkspoliceer N35 Nijverdal-Wierden; de provincie heeft hier vergunningruimte ingezet die zij had gekocht voor de Ontwikkelopgave Natura2000.
Wijziging ruimtelijk plan gemeente	
Ruimtelijk plan vaststellen	● Vaststellen ruimtelijk plan: 1x; PIP
Gedooptplicht	
Vestigen voorkoursrecht	
Kwalitatieve verplichting en kettingbeding	● Vloedbeltverbinding. Zelfrealisatie: 129.489 euro besteed aan natuurinrichting en beheer tbv zelfrealisatie in kader van natuurcompensatie. Hierbij werd ook een kwalitatieve verplichting gevestigd.
Zelfrealisatie	● Programmeringsafspraken: Masterplan Doorfietsroutes Overijssel en programmeringsafspraken NABO.
Ontpachting	
Gedooptovereenkomst	
Samenwerkingsovereenkomst	
Programmeringsafspraken	●
Landinrichting	
Anterieure overeenkomst i.c.m. kostenverhaal	
FINANCIEEL-ECONOMISCH	
Subsidie	● Subsidie: 1,9 miljoen euro (2 verleende subsidies) voor opheffen NABO's.
Garantstelling	
Grondbank en/of investeringskrediet/-fonds	
Co-financiering	● Co-financiering: • NABO's: 2 miljoen (PS 2020) • A1: 10,9 miljoen (PS 2016) • N35 Nijverdal-Wierden: 35 miljoen (PS 2014) • N35 Knooppunt Raalte: 33 miljoen (PS 2017) • N35 Marsroute: 100 miljoen (PS2020) • N50: 1,9 miljoen (PS2022) • N307: 13,5 miljoen (PS 2019)
Deelneming	
Grondexploitatie	
COMMUNICATIE	
Communicatiecampagne gericht op beïnvloeding grondgebruik	



Inzet grondinstrumentarium Economie

OPGAVEN

- Link met grond in beleidsonderdelen Werklocaties en Retail.
- Overkoepelende doel is 'toekomstbestendigheid'.

STRATEGIE

- Geen wettelijke taak, daarom stimulerende in te zetten met financieel-economische en juridische instrumenten, waarbij deelname aan N.V. of Gemeenschappelijke Regeling belangrijk is. Sturing via eigendom gaat via deze deelnemingen.



STURING VIA EIGENDOM

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

LEGENDA

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

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBRUIK

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

Omgevingsverordening: Eisen aan omgevingsplannen (retail en werklocaties) en Ladder Duurzame Verstedelijking (werklocaties). Programmeringsafspraken: voor werklocaties zijn deze vastgelegd in de verordening, waarbij de uitbreidingvraag voor bedrijventerreinen in West-Overijssel 286-511 ha is en in Twente 223-443 ha.

Subsidie: 1,8 miljoen euro (7 aanvragen) verleend voor Werklocaties en 9,6 miljoen euro (70 aanvragen) voor Retail.

Deelneming:

- Technology Base Twente: herontwikkeling gebied (grootte 492,5 ha).
- Regionaal Bedrijventerrein Twente: ontwikkelen grootschalige bedrijvigheid via uitgeven kavels.
- Herstructureringsmaatschappij Overijssel: herstructureren van vastgoed/grond via revolverend fonds. Provincie investeerde sinds 2009 55,9 miljoen. Ruim 100 locaties afgerond (237 miljoen revolverend geïnvesteerd).
- SPV Hengelo B.V.: verhuur fabrieksgebouw



Inzet grondinstrumentarium Wonen

- OPGAVEN**
- Ambitie: tot 2030 60.000 woningen bouwen (minimaal 47.300 obv 'Woondeal' met Rijk).
 - Balans op de woningmarkt en toekomstbestendige verstedelijking.

- STRATEGIE**
- Keuze voor coördinerende en faciliterende rol vanuit principe dat actief grondbeleid thuis hoort bij gemeenten. Dit vertaalt zich in programmeringsafspraken en ondersteunende en communicatieve instrumenten die slechte indirecte link hebben met grond.



STURING VIA EIGENDOM

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

LEGENDA

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

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBRUIK

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



Inzet grondinstrumentarium Energie

- OPGAVEN**
- 30% hernieuwbare energie in 2030 en klimaatbestendig en CO₂-neutraal Overijssel in 2050 obv Klimaatakkoord, de uitwerking in de RES en de Klimaatwet.
 - RES: 3,3 TWh grootschalige opwek wind energie in 2030.

- STRATEGIE**
- Windenergie: verdelen schaarse rechten op planologische medewerking voor vergunning windpark tussen de 5-100 MW. Provincie stelt eisen aan grondgebruik in de vergunning: gesocialiseerde grondvergoeding en 50% lokaal eigendom.
 - Overig: keuze voor inzet financieel-economische instrumenten.



STURING VIA EIGENDOM

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

LEGENDA

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

STURING EN BEÏNVLOEDING GRONDGEBUIK

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

Omgangsverordening: Vaststellen uitsluitings- zoek- en voorkeursgebieden windenergie; instructieregels windenergie en zonnevelden; regels omtrent stortplaatsen; verbod op schalie- en steenkoolgas en op opslag radioactief afval.

Vergunningverlening: Provincie is bevoegd gezag voor windparken 5-100 MW. In de beleidsregel stelt de provincie voorwaarden aan de vergunning, waaronder een verplichte gesocialiseerde grondvergoeding en 50% lokaal eigendom.

Vaststellen ruimtelijk plan: Geen inpassingsplannen vastgesteld in 2022-2024, wel is voor 4 initiatieven de procedure gestart: Windpark De Lutte, Energiepark Daarle, Windpark Oude Buursterdijk en Wind voor Buren.

Programmeringsafspraken: Wind op Land met gemeenten.

Deelneming:

- Energiefonds Overijssel (EFO) investeerde in 2022-2024 in zonne- en windparken en in lokale energiecoöperaties in de vorm van leningen en garantstellingen. EFO heeft investeringsruimte van 330 miljoen; provincie is 100% eigenaar.
- Enexis: energiebeheerder in Noord-, Oost- en Zuid-Nederland voor ca. 2,5 miljoen huishoudens; provincie is voor 19,68% eigenaar. Enexis voert zelfstandig grondbeleid.

Bijlage 3: Bronnenlijst

44

Grond voor grondstrategie

Documenten

- Kadaster (2022). Onteigening in Nederland: Een kwantitatief overzicht van onteigening in Nederland tussen 1995 en oktober 2021.
- Noordelijke Rekenkamer (2022). Dijkbezwaren. Onderzoek naar erfpachtconstructie Dubbele Dijk.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2025). Nota van Bevindingen grondstrategie Overijssel.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2025). Verslag ronde tafelbijeenkomst grondstrategie.

Geraadpleegde experts

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