



## Grondstrategie

Onderzoeksplan

## 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 onderzoeksplan 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](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost  
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

# Grondstrategie

## Onderzoeksplan

*Deventer, januari 2025*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding: grondinstrumenten mogelijk middel voor realisatie opgaven .....	5
1.2	Achtergrond: diverse grondinstrumenten beschikbaar voor provincies .....	5
1.3	Focus .....	8
<b>2</b>	<b>Onderzoeksopzet .....</b>	<b>10</b>
2.1	Doel- en vraagstelling.....	10
2.2	Onderzoeksmethodiek.....	11
2.3	Normenkader .....	11
2.4	Planning.....	12
2.5	Slotopmerkingen .....	12
<b>4</b>	<b>Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>14</b>

# 1 Inleiding

*In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor dit onderzoek naar grondstrategie en schetsen we het provinciale grondbeleid in grote lijnen. Daarnaast gaan we in op de focus in dit onderzoek.*

## 1.1 Aanleiding: grondinstrumenten mogelijk middel voor realisatie opgaven

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 Achtergrond: diverse grondinstrumenten beschikbaar voor provincies

De provincies hebben een breed scala aan grondinstrumenten, die ze kunnen inzetten voor hun opgaven en doelen. Het is aan de provincie om af te wegen of, hoe, wanneer en voor welke opgaven en doelen de beschikbare grondinstrumenten worden ingezet. Zowel de provincie Gelderland als Overijssel beschikt over grondbeleid, welke PS in 2022 vaststelden. Hierin staan de algemene kaders voor de inzet van het grondinstrumentarium en grondbezit. 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 en BBV).

### Actief en faciliterend grondinstrumentarium

In dit onderzoek maken we onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid en beheer. Actief grondbeleid betekent dat de provincie zelf grond verwerft of verkoopt. Bij faciliterend grondbeleid gaat het er om wat de provincie kan doen om haar doelen te bereiken, wanneer de grond van iemand anders is (en blijft). Het gaat er daarbij om hoe de provincie de functie en het (mede)gebruik van de grond reguleert, faciliteert en/of stimuleert. Bij beheer tenslotte is de provincie de eigenaar van de grond. De provincie kan de grond zelf beheren of een derde partij kan dat doen. In de onderstaande tabel staan voorbeelden van instrumenten, die passen bij deze drie vormen.

**Tabel 1: Voorbeelden grondinstrumenten**

	Voorbeelden instrumenten
Actief grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verwerving</i>: Grond in bezit krijgen door minnelijke aankoop (al dan niet m.b.v. vestigen voorkeursrecht), grondruil of onteigening.</li> <li>• <i>Verkoop</i>: Openbaar (bij inschrijving, via makelaar of via een veiling) of - bij uitzondering - onderhandse verkoop. Variaties op (ver)koop bijvoorbeeld via huurkoop of koop-pacht-verkoop constructies. Ook kan grond ingebracht worden bij ruil.</li> </ul>
Faciliterend grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bv. gebods- of verbodsbepaling in provinciale verordening. Dit is een voorbeeld van een meer dwingende vorm van faciliterend grondbeleid.</li> <li>• Vestigen van zakelijk recht, afspraken vastleggen in samenwerkings-, zelfbeheer- of gedoogovereenkomsten, het opleggen van gedoogplicht.</li> <li>• Subsidie voor bv. functieverandering, kavelruil of bedrijfsverplaatsing/-beëindiging of via aanbieden expertise en ondersteuning. Subsidie is een voorbeeld van een stimulerend instrument.</li> </ul>
Beheer gronden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheer door provincie zelf.</li> <li>• Beheer via derden: bv. pacht, verhuur jacht- en visrechten, huur (van gebouwen), bruikleen om niet.</li> </ul>

Tussen het actief en faciliterend grondbeleid bestaan tussenvormen. Zo gebruiken overheden geregeld de strategie om niet zelf, maar een derde, de actieve rol te laten vervullen. Soms is de overheid ook zelf onderdeel van de derde (bv. in de vorm van een publiek-privaat samenwerkingsverband). Voorbeelden uit het recente verleden van samenwerkingsverbanden waaraan de provincie deelneemt of -nam, zijn het Regionaal Bedrijventerrein Twente in Overijssel en de ontwikkeling van Park Lingezen in Gelderland.

In het grondbeleid van Gelderland en Overijssel worden licht-afwijkende definities van actief en faciliterend grondbeleid gehanteerd dan hierboven geformuleerd. In Overijssel wordt de rol van de provincie (actieve inzet of niet) als uitgangspunt genomen, waardoor sommige instrumenten als actief in plaats van faciliterend worden beschouwd, ook als de provincie geen eigenaar van de grond is. Verkoop is in Overijssel een aparte categorie. In Gelderland betekent 'actief grondbeleid' 'het aangaan van een transactie met derden'. Hier vallen aankoop en verkoop onder. Onder faciliterend

grondbeleid vallen dan de overige grondinstrumenten. In zowel Overijssel en Gelderland is in het grondbeleid ook aandacht voor beheer.

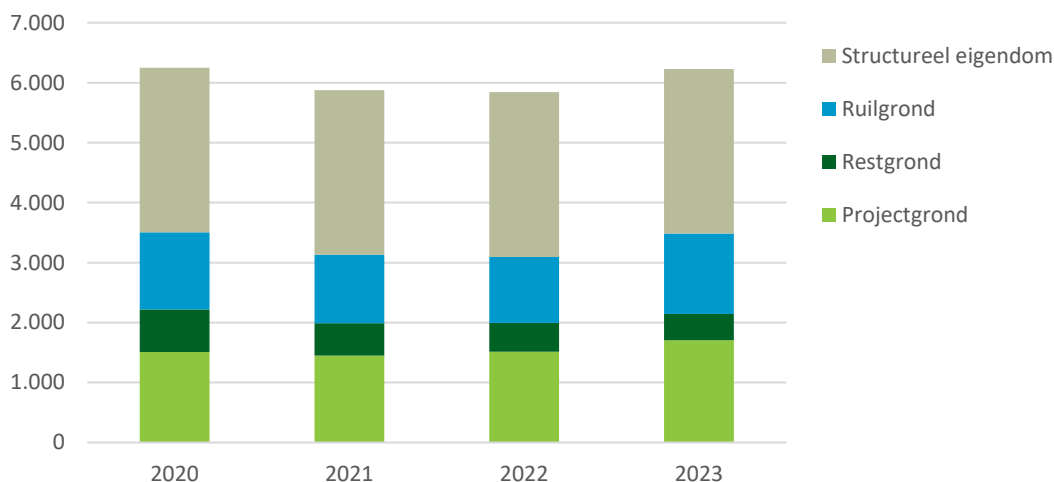
In dit onderzoek kiezen we er voor om het onderscheid te maken op basis van wie de eigenaar van de grond is en wordt (oftewel tussen actief en faciliterend grondbeleid en beheer). Dit geeft het een helder onderscheid in de inzet van het grondinstrumentarium en op welke manier de provincie daarmee haar doelen wil bereiken via het grondbeleid.

### Grondbezit Overijssel en Gelderland

De aan- en verkoop van gronden leidt ertoe dat de provincie een bepaalde hoeveelheid gronden in eigendom heeft. De provincie Overijssel beschikte eind 2023 in totaal over 6.229 hectare grond. Het meeste is zogenoemd structureel eigendom. Dat is grond onder provinciale wegen of onder het provinciehuis. Dat is een toename ten opzichte van 2022, waar in de jaren daarvoor het grondbezit licht daalde (zie figuur 1).

De provincie Gelderland had eind 2023 5.502 hectare grond in eigendom. Het overgrote deel daarvan betreft provinciale wegen (ambitie 5, Economie en Mobiliteit) waar de provincie zelf de eindbeheerder is. De afgelopen jaren is de hoeveelheid grond die de provincie in haar bezit heeft iets gestegen (zie figuur 2).

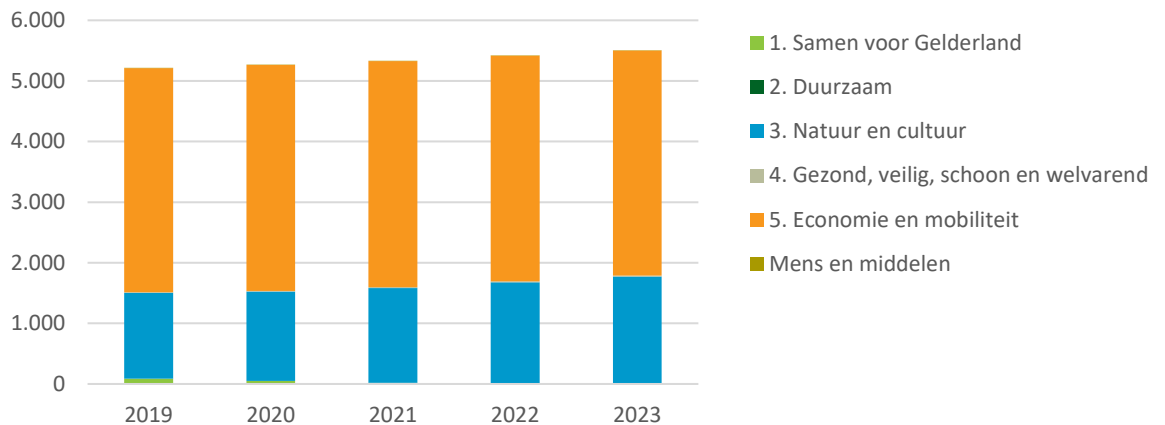
**Figuur 1:** Grondeigendom Overijssel 2020-2023 naar soort grond<sup>1</sup> (stand einde jaar, in hectares)



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

<sup>1</sup> Structureel eigendom zijn gronden onder de provinciale wegen, waterlopen of onder het provinciale vastgoed (zoals het provinciehuis). Ruilgrond zijn gronden die worden aangekocht om in te kunnen zetten als compensatie. Rest zijn gronden die buiten de grenzen van programma's of projecten liggen en die niet gebruikt worden als ruilgrond. Deze gronden zijn niet meer nodig en worden uiteindelijk actief verkocht. Projectgrond zijn gronden die rechtstreeks worden ingezet om de opgaven van een programma of project te realiseren.

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



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

### Financiën & grond Overijssel en Gelderland

De boekwaarde (inclusief de voorzieningen) van het totale Overijsselse grondbezit bedroeg eind 2023 € 141,2 mln. De provincie Overijssel beschikt sinds 2022 over een grondfonds waarmee anticiperend grond gekocht kan worden voor toekomstige beleidsontwikkelingen. Hier is voornamelijk<sup>2</sup> maximaal € 100 miljoen beschikbaar. Verder beschikt de provincie Overijssel ook nog over een ander al langer lopend revolverend fonds voor grond (ruilverkaveling) met een plafond van € 22 miljoen.

In Gelderland is € 69 miljoen opgenomen als boekwaarde voor de voorraad gronden (1.791 hectare). De gronden die structureel in eigendom zijn van de provincie zijn hierin niet meegeteld. In Gelderland is er een grondfonds voor anticiperende aankopen waarvoor € 20 miljoen beschikbaar is. Ook is er een investeringskrediet van € 15 miljoen voor strategische aankopen kavelruil.

## 1.3 Focus

Dit onderzoek heeft een inzichtgevend karakter. We leggen de focus op de toepassing van het beschikbare grondinstrumentarium (de grondstrategie) door de provincies Gelderland en Overijssel.

Als eerste willen we een breed overzicht bieden van in hoeverre de provincies het beschikbare grondinstrumentarium inzetten. Met ‘breed’ bedoelen we dat we voor dat overzicht:

- zowel kijken naar actieve als faciliterende grondinstrumenten als ook beheer;
- kijken naar de inzet van grondinstrumenten op verschillende beleidsterreinen.

Ten tweede hebben we aandacht voor hoe de afweging en besluitvorming

<sup>2</sup> GS gaven april 2024 aan dat er voorstel naar PS zou komen om de omvang van het grondfonds te verhogen naar € 200 miljoen vanwege het belang van beschikbaarheid van grond voor de provinciale opgaven. Dit voorstel is er nog niet (november 2024).



rondom de toepassing van het grondinstrumentarium in de praktijk bij de provincies loopt en waar zij daarbij tegenaan lopen.

In het onderzoek nemen we voor het brede overzicht de periode 2022-2024 als uitgangspunt, de periode sinds de vaststelling van de meeste recente nota grondbeleid in beide provincies. Het inzetten van grondinstrumenten kan (deel zijn van) een langdurig proces zijn. Daarom zullen we - indien nodig - om een beeld te krijgen van de afwegingen en besluitvorming in de praktijk langer terugkijken.

## 2 Onderzoeksopzet

*In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van ons onderzoek. Daarbij komen doel- en vraagstelling, het normenkader en onderzoeksmethodiek aan de orde. Ook geven we de planning van het onderzoek weer.*

### 2.1 Doel- en vraagstelling

#### 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?

## 2.2 Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek naar grondstrategie gebruiken we verschillende onderzoeksmethoden, zoals:

- We bestuderen relevante documentatie bijvoorbeeld wet- en regelgeving, rapporten, Statenvoorstellen en -brieven, P&C-documenten en interne notities.
- We voeren interviews met ambtelijk betrokkenen. We oriënteren ons op interviews met andere stakeholders.
- We zijn ons aan het oriënteren op de beschikbaarheid van data/gegevens over de inzet van grondinstrumenten.

Daarbij maken we het onderwerp concreet door te kijken naar specifieke voorbeelden van de toepassing van grondinstrumenten.

Meer informatie over de werkwijze rond rekenkamerrapporten in het algemeen is opgenomen in ons [onderzoeksprotocol](#).

## 2.3 Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het voorlopige normenkader voor dit onderzoek naar grondstrategie ziet u in tabel 2. Het normenkader is opgesteld op basis van een globale verkenning en wordt (mogelijk) gedurende het onderzoek aangescherpt en gespecificeerd.

**Tabel 2:** Normenkader

Onderdeel	Vraag	Norm
Beschikbaar grondinstrumentarium en kaders	1 en 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft zicht op het beschikbare grondinstrumentarium en de wettelijke kaders die voor de toepassing daarvan relevant zijn.</li> <li>• De provincie heeft heldere kaders gesteld voor de inzet van grondinstrumentarium.</li> </ul>

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

## 2.4 Planning

Rekenkameronderzoek kent een vast aantal stappen, die nader beschreven zijn in ons [onderzoeksprotocol](#). De globale planning voor dit onderzoek is opgenomen in tabel 3.

**Tabel 3: Planning**

Fase	Periode
Vorbereiding	November 2024 - januari 2025
Uitvoering	Januari - juni 2025
Rapportage	Juli - september 2025
Publicatie	September 2025

Voor het realiseren van deze planning zijn wij afhankelijk van een tijdige aanlevering van materiaal en medewerking door de provincies en eventuele derden.

## 2.5 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het

provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Artikel 184 Provinciewet.

# Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Provincie Gelderland. Jaarverslagen 2019 t/m 2023 (paragraaf grondbeleid).
- Provincie Gelderland. PS2022-429 Grondbeleid 2022.
- Provincie Gelderland. PS2022-111 Grondbank anticiperend aankopen.
- Provincie Gelderland. PS2024-697 Aanpassen voorwaarden budget anticiperend aankopen.
- Provincie Overijssel. Jaarverslagen 2019 t/m 2023 (paragraaf grondbeleid).
- Provincie Overijssel. PS/2022/1107804 Nota Grondbeleid 2022.
- Provincie Overijssel. PS/2022/1103504 Anticiperend grondfonds Overijssel.