



Uitvoeringskader tijdelijk beheer provinciale gronden 2026

Nadere uitwerking van de Nota Grondbeleid 2022

December 2025

Eenheid Publieke Dienstverlening

Team Grondzaken

Marcel Eektimmerman

Vastgesteld op 9 december 2025 door Gedeputeerde Staten van Overijssel

Inhoudsopgave

1	Context en aanleiding	4
1.1	Context	4
1.2	Grondbezit vraagt om beheer	4
1.3	Actualisatie van de kaders nodig	4
1.4	Afbakening	5
1.5	Leeswijzer	5
2	Kaders en keuzes op hoofdlijnen	6
2.1	Grondbezit onderverdeeld	6
2.1.1	<i>Landbouwgronden voor ruilingen en compensatie</i>	6
2.1.2	<i>Landbouwgronden met beoogde wijziging(en)</i>	6
2.1.3	<i>Gerealiseerde gronden – eindbestemming bereikt</i>	6
2.1.4	<i>Landbouwgronden met aanwending op termijn</i>	7
2.2	Aspecten uit (inhoudelijk) beleid en besluiten	7
2.2.1	<i>Zaken uit beleid en specifieke besluiten</i>	7
2.2.2	<i>Beleid uit programma's en projecten</i>	7
2.2.3	<i>Zaken uit wet- en regelgeving</i>	8
3	Algemene beginselen en uitgangspunten	9
3.1	Grondbezit is geen doel op zich	9
3.2	Algemene beginselen	9
3.2.1	<i>Openbaar en transparant</i>	9
3.2.2	<i>Marktconforme afspraken</i>	9
3.2.3	<i>Gelijke kansen</i>	9
3.3	Flexibiliteit versus meerjarig gebruik	10
3.3.1	<i>Flexibiliteit</i>	10
3.3.2	<i>Meerjarig gebruik</i>	10
3.4	Algemene uitgangspunten	10
3.4.1	<i>Geliberaliseerde contracten van 1 of 3 jaren</i>	10
3.4.2	<i>Niet meer dan 8 hectare uitgeven aan 1 pachter</i>	11
3.4.3	<i>Niet meer dan 3 achtereenvolgende jaren naar dezelfde gebruiker</i>	11
3.4.4	<i>Ieder jaar registratie noodzakelijk voor pachtcontracten</i>	11
3.4.5	<i>Duurzaamheid en veiligheid</i>	11
3.4.6	<i>Overige bepalingen</i>	12
3.5	Uitzonderingsmogelijkheden	12
3.5.1	<i>Uitzonderingen</i>	12
3.5.2	<i>Contracten met een specifieke gegadigde</i>	12
3.5.3	<i>Contracten met een gebruiksperiode > 1 jaar</i>	13
3.5.4	<i>Contract met dezelfde pachter voor langer dan 3 opvolgende jaren</i>	13
3.5.5	<i>Contracten met een oppervlakte > 8 hectare</i>	13
3.5.6	<i>Afhandeling van uitzonderingen</i>	13

4	Nadere uitgangspunten tijdelijk beheer	14
4.1	Nadere uitgangspunten vanuit beleid en besluiten	14
4.1.1	<i>Omgevingsvisie en -verordening</i>	14
4.1.2	<i>Natuurbeheerplan</i>	14
4.1.3	<i>Weidevogelbeheer</i>	14
4.1.4	<i>Specifieke besluiten</i>	15
4.2	Uitgangspunten vanuit opgaven van programma's of projecten	15
4.2.1	<i>Gronden binnen uitwerkingsgebied Ontwikkelopgave Natura2000</i>	15
4.2.2	<i>Gronden waarop uitmijning /evenwichtsbemesting moet plaatsvinden</i>	16
4.2.3	<i>Gronden binnen plangrenzen maar geen beoogde natuurbestemming</i>	16
4.3	Gronden die de eindbestemming hebben bereikt	16
5	Proces van gronduitgifte	17
5.1	Categorieën grondbezit tijdelijk beheer samengevat	17
5.2	Algemene aanpak	17
5.2.1	<i>Jaarlijkse cyclus</i>	17
5.2.2	<i>Jaarlijkse interne analyse grondvoorraad</i>	17
5.2.3	<i>Inschakeling extern bureau</i>	18
5.3	Gronduitgifte in pacht voor de duur van 1 jaar	18
5.3.1	<i>Belangstellingsregistratie</i>	18
5.3.2	<i>Toewijzing en contracten sluiten</i>	18
5.4	Gronduitgifte in pacht voor de duur van 3 jaar	18
5.4.1	<i>Uitgifteproces voor pachtcontracten voor 3 jaar</i>	18
5.4.2	<i>Openbare aanbidding</i>	19
5.4.3	<i>Specifieke uitgangspunten en criteria</i>	19
5.4.4	<i>Verdere procedure en gunning</i>	20
5.5	Overige zaken uitvoering tijdelijk beheer provinciale gronden	20
5.6	Handhaving en sanctionering	21
5.6.1	<i>Beleid en kaders leiden tot voorwaarden en beperkingen</i>	21
5.6.2	<i>Voorwaarden en beperkingen worden wel eens geschonden</i>	21
5.6.3	<i>Opleggen sanctie via besluitvorming in GS-mandaat</i>	21

1 Context en aanleiding

1.1 Context

De provincie Overijssel koopt, ruilt en verkoopt gronden en vastgoed in het landelijk gebied voor de realisatie van provinciale opgaven c.q. doelen. Een grondopgave komt voort uit bestuurlijke besluitvorming over beleidsvoorstellen, programma's en projecten.

Een grondopgave staat ten dienste van provinciale opgaven c.q. doelen. Over een grondopgave vindt eveneens bestuurlijke besluitvorming plaats via Grondstrategieën, Realisatieplannen Grond en Uitvoeringskaders op basis van de door Provinciale Staten (hierna: PS) vastgestelde Nota Grondbeleid 2022.

1.2 Grondbezit vraagt om beheer

Door diverse grondopgaven ontstaat tijdelijk grondbezit dat moet worden beheerd. De provincie heeft een behoorlijke portefeuille qua grondbezit. Het gaat per 31 december 2024 om circa 6.000 hectare (zie de bijlage bij de jaarrekening over 2024 – de MeerjarenInvesteringsprognose Grond: [Grondbeleid | Jaarverslag 2024 | Overijssel](#)).

Een groot deel van het bezit betreft de provinciale (water)wegen met bermen en kades en vastgoed zoals het provinciehuis, steunpunten, brugwachtershuisjes, Kasteel 't Nijenhuis, et cetera (dit beslaat zo'n 2.700 hectare).

Circa 3.300 hectare van het provinciale bezit is gekocht voor provinciale opgaven c.q. doelen. Het gaat in de regel om tijdelijk bezit en betreft over het algemeen landbouwgronden. Tot het moment dat de gronden daadwerkelijk worden ingezet, geldt dat deze moeten worden beheerd. Adequaat beheer van de gronden is onder meer nodig om voor te sorteren op de beoogde nieuwe functie, maar ook om goede inzet als ruil- / compensatiegrond te kunnen borgen. Om het beheer op uniforme en transparante wijze in heel de provincie te kunnen uitvoeren, zijn kaders nodig.

1.3 Actualisatie van de kaders nodig

Ontwikkelingen maken dat actualisatie van kaders aan de orde is. Enerzijds vinden mutaties plaats ten aanzien van het grondbezit. Anderzijds worden diverse bestuurlijke besluiten genomen die invloed hebben op bestaande kaders. Ook kan blijken dat een aantal uitgangspunten niet langer toereikend zijn voor de uitvoering van het tijdelijk beheer.

Bij de opstelling van onderhavig document zijn ook de inhoudelijke aspecten meegenomen uit vastgesteld beleid vanuit de eenheden, programma's en projecten die relevant zijn voor het tijdelijk beheer.

Opgemerkt dient te worden dat ontwikkelingen steeds aan de orde zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van pacht die al langere tijd onderwerp van gesprek is. Het is inmiddels niet ondenkbaar dat per 2027 nieuwe pachtwetgeving in werking zal treden. Ontwikkelingen worden gevolgd en indien noodzakelijk worden benodigde of gewenste aanpassingen van onderhavig Uitvoeringskader ter bestuurlijke besluitvorming aangeboden.

1.4 Afbakening

Ter verduidelijking van de kaderstelling is de afbakening van onderhavig Uitvoeringskader als volgt.

Dit Uitvoeringskader heeft geen betrekking op:

- het structurele eigendom van de provincie in de vorm van wegen en bermen, waterlopen en kades, brugwachtershuizen, sluizen en kunstwerken die in provinciaal bezit zijn.
- het structurele eigendom van de provincie in de vorm van het provinciehuis, Kasteel 't Nijenhuis met toebehoren en de kunstbunker Paasloo die in provinciaal bezit zijn.
- alle (voormalige agrarische) erven en opstallen, woningen en kunstwerken die de provincie heeft gekocht in het kader van provinciale opgaven c.q. doelen. Deze vallen wel onder de verantwoordelijkheid van team gronzaken, maar hiervoor gelden andere kaders.
- de landbouwgronden die de provincie in bezit heeft en betrokken zijn in zogenaamde koop-pacht-verkoopconstructies. Deze gronden zijn onderdeel van de uitvoering c.q. aanpak van de grondopgaven uit programma's en projecten en opgenomen in de bijbehorende Grondstrategie en Realisatieplan(nen) Grond.

Door de vaststelling van onderhavig Uitvoeringskader is het Uitvoeringskader tijdelijk beheer provinciale gronden 2024 komen te vervallen (vastgesteld op 16 juli 2024 met kenmerk 2024-019471).

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de context, aanleiding en afbakening geschetst voor het opstellen van het Uitvoeringskader tijdelijk beheer provinciale gronden 2026.

In hoofdstuk 2 wordt aangegeven hoe het provinciale grondbezit is opgebouwd en in welke categorieën dit wordt ingedeeld.

In hoofdstuk 3 worden de algemene beginselen en uitgangspunten voor het tijdelijk beheer beschreven.

In hoofdstuk 4 worden de meer specifieke uitgangspunten beschreven per categorie grondbezit.

Hoofdstuk 5 beschrijft het proces om ten aanzien van de provinciale gronden tot gebruiksafspraken met derden te gekomen en op welke wijze met sanctionering en uitzonderingen c.q. afwijkingen wordt omgegaan.

2 Kaders en keuzes op hoofdlijnen

Nieuwe ontwikkelingen en uitvoeringsaspecten spelen een rol bij de actualisatie van het Uitvoeringskader voor tijdelijk beheer van provinciale gronden. Hieronder worden deze zaken één voor één nader toegelicht, die vervolgens leiden tot kaders en keuzes op hoofdlijnen.

2.1 Grondbezit onderverdeeld

Het grondbezit van de provincie kan in een aantal categorieën worden onderverdeeld. Een deel van het provinciale bezit (zie paragraaf 1.4 Afbakening) valt niet binnen de reikwijdte van dit Uitvoeringskader. Onderhavige kaders gaan over de gronden in het landelijk gebied, in eigendom van de provincie, die gekocht zijn om direct of indirect, al dan niet op termijn, bij te dragen aan het realiseren van de provinciale opgaven c.q. doelen. Kijkende naar onder meer de ligging van de gronden, de verschillende fases van het planproces en divers beleid van de provincie, geldt de volgende categorisering van de gronden binnen de reikwijdte van dit Uitvoeringskader.

2.1.1 Landbouwgronden voor ruilingen en compensatie

Allereerst bezit de provincie een groot areaal landbouwgrond dat buiten de begrenzing van projectgebieden, (inrichtings)plannen en nieuwe ruimtelijke plannen is gelegen. Deze gronden hebben bijna altijd een agrarische bestemming en zijn in de eerste plaats bedoeld om via ruilingen en als compensatie bij te dragen aan provinciale opgaven c.q. doelen. De provincie beoogt niet het gebruik of de functie van deze gronden te wijzigen. Inzet van deze gronden kan op ieder moment aan de orde komen, waardoor flexibiliteit gewenst is voor wat betreft de beschikbaarheid. Hier wordt in het tijdelijk beheer rekening mee gehouden.

2.1.2 Landbouwgronden met beoogde wijziging(en)

Naast ruilgronden bezit de provincie een hoeveelheid landbouwgrond die binnen de begrenzing van projectgebieden, (inrichtings)plannen en nieuwe ruimtelijke plannen is gelegen. Deze gronden worden direct ingezet voor de provinciale opgaven c.q. doelen. Hier zijn te nemen maatregelen voorzien en veelal is sprake van nieuwe gebruiksbeperkingen en / of functiewijziging. In de meeste gevallen uit zich dit in een nieuw ruimtelijk plan.

Voorts is van belang dat naar de aard van de provinciale opgave c.q. het doel wordt gekeken, omdat dat ook van invloed kan zijn op het tijdelijk beheer. Er is derhalve onderscheid in de gronden met het oog op de concrete opgave c.q. het concrete doel.

Het gaat dan enerzijds om gronden waarbij een nieuwe bestemming aan de orde is in de vorm van bijvoorbeeld natuur of een andere aangepaste agrarische bestemming.

En anderzijds gaat het om gronden met een nieuwe bestemming in de vorm van infrastructuur (wegen en waterlopen).

2.1.3 Gerealiseerde gronden – eindbestemming bereikt

Ook zijn er gronden die hun eindbestemming hebben bereikt. De maatregelen zijn gerealiseerd, de functiewijziging is doorgevoerd en het nieuwe ruimtelijke plan is vastgesteld. Aangezien de provincie grondbezit niet als doel stelt, volgt na realisatie doorgaans zo snel mogelijk de verkoop van gronden. Een uitzondering hierop zijn gronden waarop nieuwe provinciale infrastructuur is gerealiseerd (wegen / waterlopen). Deze worden toegevoegd aan het structureel eigendom van de provincie.

Voorts heeft de provincie "gerealiseerde" gronden in bezit in de vorm van (ingerichte) natuurgebieden of landbouwgronden met (via planologie) gewijzigde gebruiksmogelijkheden. In de bezitsfase vanaf realisatie tot aan verkoop is mogelijk specifiek beheer nodig en hiermee dient rekening te worden gehouden bij het tijdelijk beheer.

2.1.4 Landbouwgronden met aanwending op termijn

Als laatste categorie heeft de provincie landbouwgronden waarbij de inzet hiervan niet op korte termijn wordt voorzien. Het gaat enerzijds om gronden die anticiperend zijn aangekocht. Het kan ook gaan om grondposities voor concrete programma's en projecten, waarbij de inzet niet op korte termijn wordt voorzien. De gronden hebben nagenoeg altijd een agrarische bestemming.

De gronden, die anticiperend zijn gekocht, zijn nog niet gekoppeld aan concrete provinciale opgaven c.q. doelen. De verwachting is dat deze gronden pas op termijn worden ingezet. Eerst dient een aanwendingsbesluit genomen te worden om deze gronden in programma's of projecten te betrekken. Dat kan pas nadat eerst besluitvorming via Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) heeft plaatsgevonden over concrete provinciale opgaven c.q. doelen en de inzet van grond en grondinstrumenten daarvoor.

Voor bepaalde gronden, die weliswaar voor concrete programma's of projecten zijn gekocht, geldt dat inzet pas op termijn is voorzien, omdat de voortgang van realisatie daar aanleiding toe geeft. Het gaat dan veelal om grotere aan elkaar gelegen clusters van landbouwgronden.

Met deze aspecten dient bij het tijdelijk beheer rekening te worden gehouden.

2.2 Aspecten uit (inhoudelijk) beleid en besluiten

Een aantal aspecten om bij het tijdelijk beheer van provinciale gronden rekening mee te houden komt uit inhoudelijk beleid van eenheden, programma's en projecten.

2.2.1 Zaken uit beleid en specifieke besluiten

Het provinciale beleid voor het landelijk gebied kan van invloed zijn op het tijdelijk beheer van provinciale gronden. Het is van belang dat aspecten, waarmee rekening gehouden moet worden, voldoende concreet en uitvoerbaar zijn. Immers gaat het tijdelijk beheer voornamelijk over het maken van tijdelijke gebruiksafspraken ten aanzien van provinciale gronden.

Daarnaast kan het gaan om meer specifieke besluiten van GS waar in het tijdelijk beheer rekening mee gehouden moet worden. Een goed voorbeeld is het besluit om een algeheel bemestingsverbod toe te passen op gronden in provinciaal bezit die in pacht worden uitgegeven, zodat mede daardoor (tijdelijk) kan worden afgezien van handhaving bij PAS-melders. Een dergelijk besluit kan gaan over de hele grondvoorraad van de provincie die in gebruik aan derden wordt gegeven.

2.2.2 Beleid uit programma's en projecten

Een concreet voorbeeld van beleid uit programma's en projecten betreft gevolgen uit een Inrichtingsplan en Provinciaal InpassingsPlan (PIP)¹ / Projectbesluit. Dit is aan de orde bij de projecten uit het Programma Ontwikkelopgave Natura2000. Dan gaat het bijvoorbeeld om functiewijziging van agrarisch naar natuur, maar ook om planologische gebruiksbeperkingen bij een blijvende agrarische bestemming. Concreet valt te denken aan zones waar niet bemest mag worden, zones waar geen onkruidbestrijding mag plaatsvinden, uitgestelde maaidata voor faunabescherming of uitmijnen². Zodra door GS een voorontwerp, ontwerp of definitief plan is vastgesteld, dient in het tijdelijk beheer van provinciale gronden hier rekening mee te worden gehouden.

¹ Sinds de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 wordt niet meer gesproken van een Provinciaal InpassingsPlan (PIP) als term voor een ruimtelijk plan van de provincie. Voortaan heet dit een Projectbesluit.

² Uitmijnen is een vorm van natuurontwikkeling over langere termijn. Dit betreft het intensief verschrallen van grond over een periode van meerdere jaren. Uitmijnen is gericht op het onttrekken van fosfaten aan de bodem. Dit kan door te maaien en af te voeren al dan niet in combinatie met selectieve bemesting met andere nutriënten zoals stikstof en kalium, eventueel aangevuld met bekalken, om een maximale opname van fosfaat mogelijk te maken.

2.2.3 Zaken uit wet- en regelgeving

Tot slot kan wet- en regelgeving van belang zijn, die van invloed is bij het adequaat beheren van gronden. Grondbezit brengt lusten en lasten met zich mee. Zo behoort tot het tijdelijk beheer van de provinciale gronden onder meer ook het uitgeven van jacht- en visrechten. Hier ligt uit oogpunt van grondeigendom en verpachting een relatie met het faunabeheer en schadebeperking.

3 Algemene beginselen en uitgangspunten

De indeling in categorieën, alsmede inhoudelijk beleid en de kaders uit de Nota Grondbeleid 2022 geven algemene beginselen voor het tijdelijk beheer van provinciale gronden. Deze algemene beginselen zijn als volgt.

3.1 Grondbezit is geen doel op zich

De inzet van grondinstrumenten en grondbezit is voor de provincie geen doel op zich. Over de inzet is specifieke besluitvorming noodzakelijk, gekoppeld aan besluiten over provinciale opgaven c.q. doelen vanuit eenheden, programma's en projecten. Grondbezit is voor de provincie, met uitzondering van het structurele eigendom, altijd tijdelijk van aard. Uiteindelijk is altijd zo spoedig mogelijk verkoop aan de orde na afronding van een programma of project. Daarbij wordt altijd eerst overwogen of gronden nog inzetbaar zijn voor andere bestaande of te verwachten provinciale opgaven c.q. doelen.

Gronden vragen om adequaat beheer. Door de gronden, zo nodig met beperkingen, zoveel mogelijk in gebruik te geven aan derden (lees agrarisch ondernemers), kan hierin worden voorzien. Agrarisch ondernemers kunnen hierdoor worden gefaciliteerd in hun bedrijfsvoering. Echter is het ook van belang dat er bij agrarisch ondernemers geen afhankelijkheid ontstaat van de tijdelijke gebruiksgronden van de provincie.

3.2 Algemene beginselen

Als eerste geldt dat het tijdelijk beheer van provinciale gronden, waarbij dat in essentie gaat om het tijdelijk in gebruik geven van die gronden aan derden, een openbaar, marktconform en transparant karakter heeft (algemene beginselen). Daarbij moet aan eenieder zoveel mogelijk gelijke kansen worden geboden om voor gebruik van gronden in aanmerking te komen. Dit vloeit voort uit de Nota Grondbeleid 2022 en is gebaseerd op bestaande wet- en regelgeving (onder andere de algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Hierbij gelden vanwege beleidsruimte en besluitvorming wel nadere criteria.

3.2.1 Openbaar en transparant

Voor openbaarheid en transparantie wordt gezorgd door de kaders te publiceren en in de uitvoering "de markt" actief te informeren. De Nota Grondbeleid 2022 is gepubliceerd op de website van de provincie. Ook onderhavig kader is gepubliceerd op de website. Ten behoeve van de uitgifte van gronden worden advertenties in regionale bladen en landbouwbladen geplaatst in het kader van de belangstellingsregistratie. Ook hier wordt aandacht gevestigd op de kaders en regels rondom het eventueel kunnen pachten van provinciale gronden.

3.2.2 Marktconforme afspraken

Gebruiksafspraken worden in gangbare contracten vastgelegd, waarbij marktconforme prijzen overeengekomen worden. Via een beschouwing op de pachtprijsontwikkeling wordt een jaarlijkse pachtprijs vastgesteld en gehanteerd. Opbrengstmaximalisatie (lees: de hoogste prijs) is daarbij niet het uitgangspunt.

3.2.3 Gelijke kansen

De te beheren provinciale gronden gebruikt de provincie niet zelf. Zolang inzet van de gronden voor de provinciale opgaven c.q. doelen nog niet aan de orde is, is agrarisch gebruik mogelijk en gewenst en kunnen agrarisch ondernemers gefaciliteerd worden door de gronden te pachten. Ervaring door de jaren heen leert dat er meer animo is om gronden te kunnen pachten van de provincie dan dat er aangeboden kan worden. Dit stelt nadere eisen aan het uitgifteproces om iedere agrariër die zich meldt zo veel mogelijk gelijke kansen te bieden om een aanbod te ontvangen om gronden te kunnen pachten.

3.3 Flexibiliteit versus meerjarig gebruik

De landbouwgronden die de provincie in bezit heeft, zijn niet allemaal direct inzetbaar. Realisatie van grondopgaven is ook een kwestie van tijd / doorlooptijd (meestal meerdere jaren). Sommige grondposities, bedoeld als ruil- of compensatiegrond, worden derhalve pas later in de tijd aangewend. Dit is in een aantal gevallen voorzienbaar. Met dit gegeven wordt in het kader van tijdelijk beheer rekening gehouden als het gaat om benodigde flexibiliteit versus het eventueel sluiten van meerjarige gebruikscontracten.

3.3.1 Flexibiliteit

Voor het grootste deel van de provinciale gronden geldt dat deze te allen tijde op ieder gewenst moment ingezet moeten kunnen worden voor de provinciale opgaven c.q. doelen. Immers zijn deze gronden ook specifiek gekocht naar aanleiding van een concrete opgave en besluitvorming daarover om daarvoor grondinstrumenten in te zetten. De gronden zijn gekoppeld aan concrete programma's en projecten.

Dit betekent dat ten aanzien van het tijdelijk beheer van deze gronden meestal geen meerjarige gebruikscontracten gesloten kunnen worden. Dit zou de voortgang qua realisatie (ernstig) kunnen belemmeren. Flexibiliteit is derhalve belangrijk om vanuit de provincie enerzijds de gronden adequaat te beheren en anderzijds de gronden tijdig beschikbaar te hebben om in te kunnen zetten.

3.3.2 Meerjarig gebruik

De provincie beschikt ook over landbouwgronden, waarvan de inzet voor de provinciale opgave pas op termijn wordt voorzien. Zo zijn in het verleden gebiedsoverstijgend een aantal grote ruilgrondposities verworven voor het Programma Ontwikkelopgave Natura2000 gekocht, die pas later in delen als compensatiegrond zijn aangewend.

Sinds 2022 beschikt de provincie over het Anticiperend Grondfonds (AGF). Vanwege te verwachten grote opgaven op het gebied van onder meer landbouw, natuur, klimaat, energie, wonen, stikstof, et cetera, waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden, geeft het AGF de mogelijkheid om alvast grondposities in te nemen. Door inzet van het AGF kan geheel vrijwillig en marktconform landbouwgrond worden gekocht met als doel deze "te parkeren" in afwachting van concrete provinciale opgaven c.q. doelen in programma's en projecten.

De provincie beschikt op dit moment in toenemende mate over gronden, waarvan wordt voorzien dat de bezitsperiode langer duurt. De reden hiervoor is, dat inzet voor concrete provinciale opgaven c.q. doelen op zich laat wachten c.q. pas later, zo mogelijk in delen, plaatsvindt. Dit geeft de mogelijkheid om specifiek voor dit deel van de provinciale grondvoorraad over te gaan tot het sluiten van meerjarige gebruiksafspraken. Dit komt eveneens tegemoet aan wensen uit de markt, hoewel geen afhankelijkheid van deze provinciale gronden mag ontstaan. Meerjarige contracten betekent ook minder administratieve lasten voor de provincie.

3.4 Algemene uitgangspunten

Rekening houdend met de kaders uit de Nota Grondbeleid 2022 en de algemene beginselen gelden de volgende algemene uitgangspunten voor het tijdelijk beheer van provinciale gronden.

3.4.1 Geliberaliseerde contracten van 1 of 3 jaren ³

Landbouwgronden worden zo veel mogelijk in pacht uitgegeven middels geliberaliseerde contracten. Hierdoor wordt geborgd dat de gronden tijdig beschikbaar zijn. Gronden waarvan wordt voorzien dat deze snel ingezet moeten kunnen worden, worden telkens uitgegeven voor de duur van 1 jaar.

³ Er bestaan via regelgeving diverse vormen van pacht. Voor de provincie is flexibiliteit van groot belang. De provincie wil weer tijdig over de grond kunnen beschikken. Daarom is geliberaliseerde pacht de enige vorm die wordt toegepast. Geliberaliseerde pacht is een overeenkomst voor los land. De duur van de pacht bepalen pachter en verpachter zelf en er geldt geen automatische verlenging van de overeenkomst. Bij toepassing van geliberaliseerde pacht kunnen korte termijnen afgesproken worden tot 6 jaar

Het uitgangspunt voor de provincie is echter om de grondvoorraad zoveel als mogelijk uit te geven voor de duur van 3 jaren ineens. De jaarlijkse analyse van de grondvoorraad (zie paragraaf 5.2.2) geeft inzicht in welke gronden voor de duur van 3 jaren ineens uitgegeven kunnen worden en welke gronden in verband met de (in)directe inzet voor doelrealisatie voor de duur van 1 jaar uitgegeven kunnen worden. In incidentele gevallen worden gronden uitgegeven middels bruikleencontracten "om niet"⁴.

3.4.2 Niet meer dan 8 hectare uitgeven aan 1 pachter

Voor zover dat mogelijk is, rekening houdend met aspecten als de kadastrale grenzen, ontsluiting naar de openbare weg en logische grenzen in het veld, wordt maximaal 8 hectare aan 1 pachter uitgegeven. Analyse van de bezitspercelen en de gronduitgifte in pacht van de afgelopen jaren laat zien dat maximaal 8 hectare een grens is die goed aansluit bij de praktijk. Dit betekent dat grotere percelen (met een oppervlakte > 8 hectare) eventueel worden gesplitst⁵ voor het in gebruik geven aan derden. Dit komt tegemoet aan de situatie dat er doorgaans meer vraag is naar pachtgronden van de provincie dan dat er aangeboden kan worden. Tevens dient voorkomen te worden dat er een te grote afhankelijkheid ontstaat van (grote hoeveelheden) pachtgronden van de provincie.

3.4.3 Niet meer dan 3 achtereenvolgende jaren naar dezelfde gebruiker

Hoewel landbouwgronden zijn gekocht om bij te dragen aan de realisatie van concrete provinciale opgaven c.q. doelen, kan de bezitsperiode alsnog enige jaren in beslag nemen en de inzet van de gronden op zich laten wachten. Om in die situatie zoveel mogelijk agrarisch ondernemers een kans te geven om gronden te kunnen pachten, worden landbouwgronden nooit langer dan 3 jaar achtereenvolgend aan dezelfde gebruiker in pacht uitgegeven.

3.4.4 Ieder jaar registratie noodzakelijk voor pachtcontracten

Om zoveel mogelijk agrarisch ondernemers een kans te geven om gronden van de provincie te kunnen pachten, wordt verlangd dat gegadigden, die gronden van de provincie willen pachten, zich ieder jaar opnieuw registreren. Dit geldt voor zowel de gronden die in pacht worden uitgegeven voor de duur van 1 jaar als voor de gronden die in een separate procedure (zie paragraaf 5.4) voor de duur van 3 jaren ineens in pacht worden uitgegeven. Ook als een agrarisch ondernemer al gronden van de provincie in gebruik heeft of heeft gehad, dient deze zich opnieuw te registreren. Middels gerichte advertenties in regionale bladen en landbouwbladen in heel de provincie wordt aandacht gegenereerd voor de registratie en ontstaat ieder jaar een actuele gegadigdenlijst.

3.4.5 Duurzaamheid en veiligheid

In het kader van duurzaamheid en (verkeers)veiligheid worden de gronden van de provincie zoveel als mogelijk in gebruik gegeven aan geregistreerde gegadigden in de nabijheid van de provinciale gronden. Dit voorkomt onnodig lange vervoersbewegingen. Als uitgangspunt geldt dat, bij voldoende gegadigden, een pachter wordt gezocht, waarvan de bedrijfslocatie binnen een straal van 5 kilometer van de pachtgronden van de provincie is gelegen.

⁴ Het kan voorkomen dat de provincie gedurende het jaar landbouwgronden in eigendom verkrijgt, die niet meer in pacht uitgegeven kunnen worden. In die gevallen kan het nodig of gewenst zijn om voor een korte periode (restant van het jaar) toch een gebruiksovereenkomst te sluiten ten behoeve van adequaat beheer. In die gevallen betreft dat meestal een bruikleencontract "om niet".

⁵ Percelen worden ten behoeve van het in gebruik geven niet feitelijk gesplitst voor wat betreft de eigendomsregistratie in het Kadaster. De bezitspercelen van de provincie worden in de grondzakenapplicatie P8 gedupliceerd naar beheerpercelen. Laatstgenoemde kunnen worden gesplitst zonder consequenties voor de bezitspercelen.

3.4.6 Overige bepalingen

Onder meer gekoppeld aan ter zake doende wet- en regelgeving gelden de volgende bepalingen.

- Alleen gegadigden met een hoofdberoep in de landbouw komen in aanmerking om gronden van de provincie te kunnen pachten;
- Agrariërs, die op het moment van toewijzing een betalingsachterstand hebben van eerdere gebruikscontracten, worden uitgesloten om gronden van de provincie te kunnen pachten;
- Uitsluiting van het kunnen pachten van provinciale gronden geldt ook voor agrariërs die eerder voorwaarden en / of beperkingen hebben geschonden en een sanctie van uitsluiting opgelegd hebben gekregen die nog van kracht is (zie paragraaf 5.6);
- Gegadigden kunnen per jaar slechts 1 contract van de provincie aangeboden krijgen. Dit om zoveel mogelijk gegadigden een kans te geven om gronden van de provincie te kunnen pachten. Bij de uitgifte (van contracten voor de duur van 1 jaar respectievelijk 3 jaren) zal hier rekening mee gehouden worden en bij de communicatie zal hier expliciet op worden gewezen.

3.5 Uitzonderingsmogelijkheden

3.5.1 Uitzonderingen

Er zijn in de praktijk situaties waarbij de kaders en uitgangspunten wringen. In de volgende incidentele gevallen en specifieke situaties kan worden afgeweken van de algemene beginselen (zie paragraaf 3.2) en de algemene uitgangspunten (zie paragraaf 3.4). Het gaat hier dan om uitzonderingen voor de gronden die op basis van de analyse niet in pacht worden uitgegeven voor de duur van 3 jaren ineens, maar om gronden die vanwege de (in)directe inzet voor provinciale doelen in principe in pacht worden uitgegeven voor de duur van 1 jaar.

3.5.2 Contracten met een specifieke gegadigde

Het uitgiftebeleid voorziet erin om zoveel mogelijk gegadigden in aanmerking te laten komen om gronden van de provincie te kunnen pachten. Er is over het algemeen meer vraag naar pachtgrond dan aangeboden kan worden, dus wordt kortdurend verpacht. In de praktijk doen zich situaties voor, waarbij er eigenlijk sprake is van slechts 1 serieuze gegadigde.

Provincie heeft bijvoorbeeld gronden in bezit, die geen zelfstandige ontsluiting hebben naar de openbare weg. Sommige gronden hebben helemaal geen formele ontsluiting en sommige gronden kennen een recht van overpad (erfdienstbaarheid) over gronden van derden. Het is niet of niet altijd mogelijk om ten behoeve van de jaarlijkse pachtuitgifte in die situaties goede afspraken te maken over de toegankelijkheid van dergelijke provinciale gronden.

Ook komt het voor dat met agrarische ondernemers wordt onderhandeld over de realisatie van provinciale doelen. In de onderhandelingen kunnen ook compensatiegronden betrokken zijn en vooruitlopende afspraken worden gemaakt over grondgebruik ten aanzien van die gronden.

Daarnaast kan het in incidentele situaties voorkomen dat er in de directe omgeving slechts 1 serieuze gegadigde is om gronden te pachten. Ongewenste grote rijafstanden staan op gespannen voet met duurzaamheid en (verkeers)veiligheid en willen we daarom zoveel mogelijk voorkomen.

Tot slot kan als gevolg van specifieke afspraken vanuit de inrichting van een bepaald project sprake zijn van afspraken over grondgebruik met specifieke partijen. Bovengenoemde omstandigheden brengen met zich mee, dat gronden niet in pacht kunnen worden uitgegeven aan iedere gegadigde.

Het kan dus nodig zijn om afspraken te maken over grondgebruik met 1 specifieke gegadigde om zodoende tot adequaat beheer van deze provinciale gronden te komen. Daarbij kan het ook voorkomen, dat deze gegadigde zich niet tijdig vooraf heeft geregistreerd.

3.5.3 Contracten met een gebruiksperiode > 1 jaar

Er doen zich situaties voor dat verpachten voor een langere periode dan 1 jaar nodig is, bijvoorbeeld ten behoeve van specifieke inrichtingsmaatregelen binnen een project. Het gaat dan bovendien om gronden die zich niet kwalificeren voor verpachting van 3 jaren ineens.

Ook kan in incidentele gevallen sprake zijn van afspraken over meer dan 1 jaar (voortgezet) grondgebruik als sluitstuk van een onderhandeling over noodzakelijke aankoop van gronden.

Het kan dus nodig zijn om afspraken te maken over grondgebruik voor een langere duur dan 1 jaar om zodoende tot adequaat beheer van deze provinciale gronden te komen.

3.5.4 Contract met dezelfde pachter voor langer dan 3 opvolgende jaren

Eén van de algemene uitgangspunten is dat gronden, zo lang deze niet nodig zijn voor doelrealisatie, maximaal 3 keer voor 1 jaar aan dezelfde gegadigde worden aangeboden. Nadien vindt wisseling van gebruiker plaats.

Er doen zich soms situaties voor, dat voor een 4e jaar op rij (of nog langer) gronden aan dezelfde gegadigde c.q. pachter worden aangeboden. Een voorbeeld kan zijn dat, vanwege ontsluitingsproblematiek, er geen andere gegadigde is. Het kan ook voorkomen dat sprake is van onderhandelingen over compensatiegrond en deze gronden, vooruitlopend op een nog te sluiten deal, al bij de wederpartij in gebruik zijn of worden gegeven.

Daarnaast kan het in incidentele situaties voorkomen dat er in de directe omgeving slechts 1 serieuze gegadigde is om gronden te pachten.

Tot slot zijn er afspraken die in het verleden zijn gemaakt en nog opgevolgd moeten worden. Daarbij kan, anders dan destijds gedacht, een pachtafpraak met een specifieke partij langer aan de orde zijn dan 3 opvolgende jaren.

Het kan dus nodig zijn om afspraken te maken over grondgebruik voor langer dan 3 opvolgende jaren om zodoende tot adequaat beheer van deze provinciale gronden te komen.

3.5.5 Contracten met een oppervlakte > 8 hectare

Eén van de algemene uitgangspunten uit onderhavige kader is om maximaal 8 hectare aan 1 individuele gegadigde te verpachten. Dit om met behoud van de doelen tot een zo eerlijke mogelijke verdeling te komen van de te verpachten gronden en het voorkomen van te veel afhankelijkheid van pachtgronden van de provincie.

Het beeld is echter dat niet in alle regio's meer vraag naar pachtgronden is dan de provincie aan aanbod heeft. In sommige gebieden heeft de provincie grotere aaneengesloten grondposities die moeilijk deelbaar zijn in combinatie met weinig gegadigden. Ook zijn sommige percelen door andere fysieke omstandigheden niet deelbaar ten behoeve van verpachting aan meerdere gegadigden. Tot slot zijn er voorkomende gevallen waarbij het nodig is om voor meer dan 8 hectare gebruiksafspraken te maken met 1 gegadigde, bijvoorbeeld vanwege gevolgen rondom inrichtingsmaatregelen.

Het kan dus noodzakelijk zijn om grotere oppervlaktes (>8 hectare) aan 1 gegadigde uit te geven om zodoende tot adequaat beheer van deze provinciale gronden te komen.

3.5.6 Afhandeling van uitzonderingen

Situaties die om een uitzondering vragen blijken uit de jaarlijkse interne analyse van de grondvoorraad (zie paragraaf 5.2.2). In voorkomende situaties en als er noodzaak is voor andere beheerafspraken zal, voor zover nodig, GS om een besluit worden gevraagd.

4 Nadere uitgangspunten tijdelijk beheer

4.1 Nadere uitgangspunten vanuit beleid en besluiten

In verband met visies en plannen waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden, kan sprake zijn van consequenties voor het tijdelijk beheer van provinciale gronden. Het kan eveneens gaan om specifieke besluitvorming die directe consequenties hebben voor het tijdelijk beheer. De volgende aspecten zijn van belang.

4.1.1 Omgevingsvisie en -verordening

In de Omgevingsvisie heeft de provincie haar visie op de leefomgeving in Overijssel opgenomen. Dit gaat onder meer over thema's als klimaatverandering, energie, wonen, werken, natuur, landbouw, et cetera. Via de Omgevingsverordening worden regels gesteld voor de fysieke leefomgeving. De regels zijn bedoeld om de plannen uit de omgevingsvisie waar te maken. Deze regels gelden voor alle inwoners, bedrijven of specifieke doelgroepen en betreffen de voorwaarden om bepaalde activiteiten te verrichten of waarvoor een vergunning of melding geldt.

Ten aanzien van het tijdelijk beheer van de provinciale gronden zal verkend worden in hoeverre de Omgevingsverordening concrete en uitvoerbare aanwijzingen geeft voor nadere of bijzondere gebruiksafspraken. Indien nodig en voor zover uit de verkenning blijkt, zal ter verdere uitvoering een besluit van GS worden gevraagd.

4.1.2 Natuurbeheerplan

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is het Nederlandse netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. De in Overijssel aangewezen NNN-gebieden maken onderdeel uit van de Omgevingsverordening. Met behulp van natuurbeheer wordt de kwaliteit van de aanwezige natuur in stand gehouden of verbeterd.

De provincie heeft het Natuurbeheerplan vastgesteld. Dit is het uitvoeringsinstrument voor het natuurbeheer in Overijssel. Het beschrijft de beleidsdoelen en de subsidiemogelijkheden voor de ontwikkeling en het beheer van natuurgebieden, agrarische natuur en landschapselementen in de provincie. De provincie verwerft gronden voor de realisatie van natuuropgaven. Hiertoe is sprake van functiewijziging (van agrarisch naar natuur). Ook deze gronden worden opgenomen in het Natuurbeheerplan. Indien daar sprake van is, zijn de beheervoorschriften die behoren bij de aangegeven natuurdoeltypen uitgangspunt voor het tijdelijk beheer van de provinciale gronden.

4.1.3 Weidevogelbeheer

In Overijssel krijgen de weidevogels op diverse manieren bescherming. De provincie stimuleert weidevogelbeheer op landbouwgrond en in natuurgebieden met subsidies. Hiervoor is het subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer (SNL) met natuurbeheerpakketten gericht op weidevogelbeheer op landbouwgrond en in weidevogelreservaten (NNN) beschikbaar. Daarnaast staat in de Omgevingsverordening dat gemeenten in hun omgevingsplannen rekening moeten houden met rust, openheid en een voldoende hoog waterpeil in weidevogelgebieden⁶.

⁶ Aangewezen weidevogelgebied is aangegeven op de Atlas van Overijssel: [Weidevogelgebied 2026](#)

Via tijdelijk beheer van gronden in provinciaal bezit (binnen de vastgestelde begrenzing van weidevogelgebieden) vindt extra inzet plaats op broedsucces voor weidevogels⁷. Het gaat om percelen die provincie in kortlopende pacht uitgeeft (1 tot 3 jaar) en die voor meer dan 50% in een weidevogelgebied liggen. Voor die percelen geldt de gebruiksbeperking dat de pachter een rustperiode (geen agrarische activiteiten) in acht moet nemen van 1 april tot en met 15 juni. Agrariërs die al aantoonbaar aan weidevogelbeheer doen via een subsidie (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer, krijgen voorrang bij de uitgifte van die percelen in pacht.

4.1.4 Specifieke besluiten

GS kunnen voor bepaalde opgaven een concreet besluit nemen dat direct van invloed is op het tijdelijk beheer van provinciale gronden. Een dergelijk concreet besluit van GS betreft bijvoorbeeld het algehele bemestingsverbod op provinciale gronden om zodoende bij te dragen aan het tijdelijk kunnen afzien van handhaving bij PAS-melders⁸. Een dergelijk specifiek besluit geldt dan voor de hele grondportefeuille die in gebruik wordt gegeven met uitzondering van bestaande verplichtingen, ongeacht de herkomst of het beoogde doel van de gronden.

4.2 Uitgangspunten vanuit opgaven van programma's of projecten

Binnen de grondportefeuille is sprake van gronden die direct bijdragen aan de realisatie van provinciale opgaven c.q. doelen. Op deze gronden worden te nemen maatregelen voorzien en veelal is sprake van nieuwe gebruiksbeperkingen en / of functiewijziging. Zodra door GS een plan als voorontwerp of ontwerp wordt vastgesteld, heeft dit eveneens gevolgen voor de gebruiksmogelijkheden van de provinciale gronden in het kader van tijdelijk beheer. De inhoud van dit plan is op perceelniveau leidend voor gebruiksbeperkingen die in het kader van tijdelijk beheer worden opgelegd. Er zijn vooralsnog de volgende varianten te onderscheiden.

4.2.1 Gronden binnen uitwerkingsgebied Ontwikkelopgave Natura2000

Het Programma Ontwikkelopgave Natura2000 gaat over het behoud en de verbetering van de kwetsbare natuur in de Overijsselse Natura2000-gebieden. Hiertoe stelt de provincie Natura2000-beheerplannen op. Via Inrichtingsplannen en PIP's / Projectbesluiten worden maatregelen getroffen om de doelen te bereiken, waaronder het realiseren van natuur. Voor gronden binnen de verschillende projecten en waarvoor een functiewijziging geldt naar een natuurbestemming, worden in het kader van tijdelijk beheer de volgende gebruiksbeperkingen in het pachtcontract opgenomen.

- beweiding is niet toegestaan;
- bollenteelt is niet toegestaan;
- bemesting is niet toegestaan;
- er wordt een rustperiode in acht genomen van 1 april tot 15 juni, waarin het niet is toegestaan om te rollen of te slepen;
- scheuren, frezen, (her)inzaaien en doorzaaien is niet toegestaan;
- het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen is niet toegestaan.

⁷ GS hebben op 15 oktober 2024 de nota *Aanvullende bescherming van weidevogels via pachtuitgifte* vastgesteld (kenmerk 2024-025884).

⁸ GS hebben op 28 oktober 2025 besloten het Uitvoeringskader tijdelijk beheer provinciale gronden 2024 op 1 punt te wijzigen. Ten aanzien van de jaarlijkse verpachting van landbouwgronden in provinciaal eigendom wordt een algeheel bemestingsverbod ingesteld tot 1 maart 2028 (beweiden is wel mogelijk). Het doel van deze wijziging is om tijdelijk te kunnen afzien van handhaving bij zogeheten PAS-melders. Uit rechtspraak blijkt dat het college van GS in beginsel handhavend moeten optreden tegen PAS-melders, tenzij tegemoet wordt gekomen aan het natuurbelang. De termijn is gebaseerd op het Legalisatieprogramma PAS-meldingen van het Rijk. Het bemestingsverbod zorgt voor een vermindering van stikstofemissies, waarmee de gevolgen van stikstofemissies door PAS-melders op de natuur worden weggenomen.

4.2.2 Gronden waarop uitmijning /evenwichtsbemesting moet plaatsvinden

Een bijzondere categorie betreft gronden, eveneens gelegen binnen de begrenzing van het NNN, waarop uitmijning /evenwichtsbemesting moet plaatsvinden. Voor projecten waarvoor dit op perceelniveau bepaald is, geldt aanvullend op de genoemde beperkingen in paragraaf 4.2.1 het volgende.

In het pachtcontract wordt een aanvullende bepaling opgenomen dat de pachter op het perceel / de percelen actief zal uitmijnen of evenwichtsbemesting zal toepassen. Tevens geldt dat uitmijnen of het toepassen van evenwichtsbemesting van de percelen onder instructies en begeleiding van het betrokken projectteam zal gebeuren en dat vanuit het project voor haar rekening de benodigde meststoffen worden verstrekt of advies gegeven inzake de evenwichtsbemesting. Het verwerken van deze meststoffen voor het uitmijnen is voor rekening van de pachter.

De pachter verleent medewerking aan monitoring / toezicht in de vorm van bemonstering van de bodem vanuit het projectteam.

4.2.3 Gronden binnen plangrenzen maar geen beoogde natuurbestemming

Naast gronden waarvoor een functiewijziging naar een natuurbestemming geldt, heeft de provincie gronden waarop andere maatregelen zijn voorzien en sprake is van andere gebruiksbeperkingen en / of functies dan natuur. Veelal gaat het dan om een agrarische bestemming met diverse gebruiksbeperkingen ten opzichte van de "oude" agrarische bestemming. Ook dit vloeit voort uit de plannen die door GS worden vastgesteld.

De inhoud van deze plannen is op perceelniveau leidend voor gebruiksbeperkingen die in het kader van tijdelijk beheer worden opgelegd. Hierbij valt te denken aan bemestingsbeperkingen in de tijd en qua zonering, beperkingen in het gebruik van bestrijdingsmiddelen, het niet mogen treffen van maatregelen in het kader van ontwatering, et cetera.

In het kader van het tijdelijk beheer geldt dat de planregels worden gevolgd die horen bij de volgens het door GS vastgestelde plan. Het gaat dan om het plan in voorontwerp, ontwerp of het definitieve plan. Dit vereist dus een duidelijk besluit van GS met concrete informatie op perceel niveau qua bestemming en bijbehorende planregels. Bij het ontbreken van dergelijke informatie worden geen nadere beperkingen opgelegd.

4.3 Gronden die de eindbestemming hebben bereikt

Na de realisatiefase en afsluiting van projecten komt het voor dat de provincie gronden in bezit heeft, die andere gebruiksmogelijkheden en functies hebben gekregen. Denk daarbij vooral aan gronden die zijn omgevormd naar natuur of een wegtracé. Vanuit de plannen zijn de (inrichtings)maatregelen dan gerealiseerd en is de bestemming gewijzigd. In geval het nieuwgevormde natuur betreft, zal ook het NNN en het Natuurbeheerplan van de provincie daarop zijn aangepast.

Gronden met betrekking tot wegtracés blijven na realisatie en afronding van een project in bezit en worden toegevoegd aan het structurele eigendom. Gronden die natuur zijn geworden, dienen weer te worden verkocht. Grondbezit is immers geen doel op zich en natuurgronden worden met duurzame afspraken aan een eindbeheerder verkocht.

Voor gerealiseerde natuurgronden geldt tot het moment van verkoop eveneens dat deze tijdelijk moeten worden beheerd. In de regel geldt dat provincie dergelijke gronden zo snel mogelijk wenst te verkopen. Vanwege de natuurfunctie vraagt het tijdelijk beheer specifieke expertise. Voor het tijdelijk beheer van alle gerealiseerde natuurgronden in provinciaal bezit wordt een professionele partij ingeschakeld. Bij inschakeling van derden voor beheerwerkzaamheden, zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van lokale ondernemers. Deze gronden worden niet verpacht of anderszins in gebruik gegeven.

5 Proces van gronduitgifte

5.1 Categorieën grondbezit tijdelijk beheer samengevat

Zoals in voorgaande hoofdstukken is aangegeven, omvat het tijdelijk beheer van provinciale gronden een aantal categorieën. De (jaarlijks) te maken afspraken over het gebruik van de gronden vallen diensgevolge in 4 sporen uiteen.

In een schema ziet de indeling er als volgt uit.

Landbouwgronden voor ruilingen en compensatie	Landbouwgronden met beoogde wijziging(en)	Gerealiseerde gronden, eindbestemming bereikt, landbouw met waarden of natuur	(Grotere) clusters landbouwgronden met aanwending op termijn
Doorgaans buiten plangrenzen	Binnen plangrenzen	Binnen plangrenzen	Doorgaans buiten plangrenzen
Geen maatregelen voorzien	Soms maatregelen voorzien	Maatregelen gerealiseerd	(Nog) geen maatregelen voorzien
Geen functiewijziging voorzien	Functiewijziging voorzien, concept ruimtelijk plan leidend, geeft beperkingen	Functiewijziging gerealiseerd, definitief ruimtelijk plan leidend, geeft beperkingen	(Nog) geen functiewijziging voorzien
Flexibiliteit van groot belang	Directe inzet	Inzet gerealiseerd	Flexibiliteit op termijn nodig
Beperkingen (al dan niet tijdelijk) door: • algemeen beleid • generieke besluiten	Beperkingen (al dan niet tijdelijk) door: • algemeen beleid • beleid uit programma / project • generieke besluiten	Beperkingen (al dan niet tijdelijk) door: • ruimtelijk plan • (eventueel) NNN • (eventueel) Natuurbeheerplan	Beperkingen (al dan niet tijdelijk) door: • algemeen beleid • generieke besluiten
Tot 01.03.2028 bemestingsverbod	Tot 01.03.2028 bemestingsverbod	Tot 01.03.2028 eventueel bemestingsverbod	Tot 01.03.2028 bemestingsverbod

5.2 Algemene aanpak

5.2.1 Jaarlijkse cyclus

De gronduitgifte in pacht c.q. het tijdelijk beheer van de provinciale gronden betreft een jaarlijkse cyclus. De grondvoorraad van de provincie is niet statisch en vraagt om een jaarlijkse beschouwing. Om tot een goede gronduitgifte en vervolgens de juiste beheeractiviteiten te komen, is eerst sprake van een jaarlijkse analyse, gevolgd door uitvoering binnen de gestelde kaders.

5.2.2 Jaarlijkse interne analyse grondvoorraad

Gedurende de zomerperiode vindt een analyse van de grondvoorraad plaats. Van hieruit wordt onder meer bepaald welke gronden in pacht uitgegeven kunnen worden. Het bezit van de provincie wordt in beeld gebracht en voorts worden alle lopende afspraken in het kader van grondverkrijging geïnventariseerd. Ook worden alle bijzonderheden in beeld gebracht waar bij eventuele uitgifte in pacht rekening mee gehouden moet worden (bijvoorbeeld de ontsluiting, deelbaarheid van percelen, et cetera).

Daarnaast wordt geïnventariseerd wat de status van de verschillende planvormingstrajecten is (wel / geen (voor)ontwerp PIP of Projectbesluit en Inrichtingsplan vastgesteld).

Tot slot wordt gekeken welke beleidsmatige aspecten uit beleid en besluiten van belang zijn.

Dit geheel maakt dat er zicht is op het aanbod van de provincie qua categorieën uitgeefbaar grondbezit en de aan de orde zijnde gebruiksbeperkingen. Belangrijk gegeven in de analyse is het uitgangspunt om landbouwgronden zoveel mogelijk in pacht uit te geven voor de duur van 3 jaren ineens en de benodigde flexibiliteit te behouden voor de gronden die snel ingezet moet kunnen worden voor de programma's en projecten.

5.2.3 Inschakeling extern bureau

Voor de uitvoering van het tijdelijke beheer is een extern bureau ingeschakeld om de concrete werkzaamheden voor de provincie uit te voeren. Hierbij gaat het onder meer om de belangstellingsregistratie, de toewijzing van pachtgronden, het opstellen van de pachtcontracten en het toezien op het afgesproken gebruik. Tevens is het externe bureau het eerste aanspreekpunt namens de provincie met betrekking tot het tijdelijk beheer van provinciale gronden. De projectregisseur tijdelijk beheer van de provincie is verantwoordelijk voor de aansturing van dit bureau.

5.3 Gronduitgifte in pacht voor de duur van 1 jaar

5.3.1 Belangstellingsregistratie

Vanuit de interne analyse van de grondvoorraad blijkt welke gronden slechts voor de duur van 1 jaar in pacht uitgegeven kunnen worden. In de zomer van ieder jaar wordt ten behoeve van de pachtuitgifte een belangstellingsregistratie georganiseerd. Via advertenties in regionale bladen en landbouwbladen worden belangstellenden, die in aanmerking willen komen voor een pachtaanbod (zowel voor de duur van 1 als voor de duur van 3 jaren), op de belangstellingsregistratie geattendeerd. Tevens worden zij gewezen op de kaderstelling die voor het tijdelijk beheer geldt. Belangstellenden kunnen zich gedurende een periode van 8 tot 12 weken online aanmelden. Aanmelden is verplicht om een eventueel aanbod voor pachtgronden te ontvangen (of om te kunnen deelnemen aan de openbare aanbidding bij inschrijving voor pachtcontracten voor de duur van 3 jaar – zie paragraaf 5.4). Een aanmelding door een belangstellende leidt echter niet tot een verplichting voor de provincie om een pachtaanbod (voor de duur van 1 jaar) te doen.

5.3.2 Toewijzing en contracten sluiten

Het externe bureau heeft vervolgens de opdracht om het uitgeefbare bezit, met inachtneming van de algemene beginselen (zie paragraaf 3.2) en de algemene uitgangspunten (zie paragraaf 3.4), toe te wijzen aan de geregistreerde gegadigden. Dit gaat in de vorm van een aanbod⁹, waarbij uiteindelijk ook afwijzingen volgen (bij meer gegadigden dan er aanbod is). Uiteindelijk worden de pachtcontracten opgemaakt, ondertekend en ter goedkeuring aan de Grondkamer aangeboden. Eens per jaar wordt de pachtprijs met kosten en (waterschaps)lasten gefactureerd.

5.4 Gronduitgifte in pacht voor de duur van 3 jaar

5.4.1 Uitgifteproces voor pachtcontracten voor 3 jaar

Uitgangspunt is het zoveel mogelijk in pacht uitgeven van de provinciale landbouwgronden voor de duur van 3 jaren. De praktijk laat zien dat er gronden zijn, waarvan het voorzienbaar is dat inzet voor provinciale opgaven c.q. doelen enige tijd op zich laat wachten. Het aanbieden van meerjarig gebruik komt enerzijds tegemoet aan vraag vanuit de markt en levert anderzijds efficiency voor de provincie op door minder administratieve lasten. Uit de jaarlijkse analyse van het grondbezit blijkt of en zo ja welke gronden hiervoor in aanmerking komen.

⁹ Het aanbod volgt doorgaans in de vorm van een concept pachtcontract met daarin de voorgestelde pachtgronden, pachtprijs en alle voorwaarden en beperkingen die gelden. Hierin zijn alle eventuele beperkingen die uit de kaders en het beleid voortvloeien opgenomen. Een gegadigde kan het aanbod weigeren. In dat geval wordt een nieuwe belangstellende gezocht.

5.4.2 Openbare aanbidding

De uitgifte in pacht van landbouwgronden voor de duur van 3 jaren gaat, naast het uitgifteproces als opgenomen in paragraaf 5.3, via een separaat uitgifteproces. De analyse van de uitgeefbare grondvoorraad, zoals opgenomen in paragraaf 5.2.2, geeft inzicht welke gronden hiervoor in aanmerking komen. Daarmee wordt ook inzichtelijk welke percelen c.q. kavels op deze wijze worden aangeboden. Bij de selectie wordt gekeken naar logische eenheden op basis van ligging, ontsluiting, deelbaarheid, et cetera. Hierbij is maximaal 8 hectare per pachtcontract, in tegenstelling tot het gestelde in paragraaf 3.4.2, dan niet het uitgangspunt. Voor de grotere uit te geven oppervlaktes wordt aan GS vooraf goedkeuring gevraagd alvorens tot een openbare aanbidding te komen.

Voor de geselecteerde percelen c.q. kavels geldt dat er een geliberaliseerd pachtcontract van 3 jaren wordt aangeboden. Dit zal door het externe bureau (zie paragraaf 5.2.3) via een openbare aanbidding bij inschrijving geschieden¹⁰.

Van belang is wel dat gegadigden zich hebben geregistreerd om aan de openbare aanbidding bij inschrijving te kunnen deelnemen. Dit betreft dezelfde belangstellingsregistratie als beschreven in paragraaf 5.3.1.

5.4.3 Specifieke uitgangspunten en criteria

Om in aanmerking te komen om gronden van de provincie te kunnen pachten gelden een aantal uitgangspunten en criteria. Deze zijn als volgt:

- Een gegadigde dient zich verplicht als belangstellende te hebben geregistreerd (zie paragraaf 5.3.1);
- Alleen gegadigden met een hoofdberoep in de landbouw komen in aanmerking om gronden van de provincie te kunnen pachten;
- Agrariërs, die op het moment van toewijzing een betalingsachterstand hebben van eerdere gebruikscontracten, worden uitgesloten om gronden van de provincie te kunnen pachten;
- Uitsluiting van het kunnen pachten van provinciale gronden geldt ook voor agrariërs die eerder voorwaarden en / of beperkingen hebben geschonden en een sanctie van uitsluiting opgelegd hebben gekregen die nog in werking is.
- Er wordt gewerkt met nog nader uit te werken gunningcriteria. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan de volgende aspecten:
 - Uiteindelijke gunning vindt plaats op basis van een inschrijfprijs in punten;
 - Het bod in euro's (geboden pacht prijs per hectare) wordt omgezet in een puntenaantal;
 - Aan de hand van de afstand van het pacht aanbod tot aan het vestigingsadres van het bedrijf in de Kamer van Koophandel worden punten toegekend uit oogpunt van duurzaamheid en (verkeers)veiligheid. Er wordt uitgegaan van de kortste route per auto waarbij snelwegen zijn uitgesloten;
 - Voorts geldt dat een gegadigde / bedrijf maar één aanbod gegund kan krijgen;
 - Tot slot geldt bij een gelijk aantal punten dat het bedrijf dat het dichtst bij het pacht aanbod is gelegen voorrang krijgt.

¹⁰ De organisatie, informatievoorziening en communicatie hieromtrent zijn vastgesteld bij een besluit GS van 22 oktober 2024 (kenmerk 2024-024048).

5.4.4 Verdere procedure en gunning

De verdere procedure ziet er in grote lijnen als volgt uit:

- Nadat de inschrijvingen bekend zijn, besluit de provincie als verpachter of zij gunt en aan wie, of zij gebruik maakt van het recht van beraad, of niet gunt;
- De provincie heeft het recht niet te gunnen of zich omtrent het al of niet gunnen te beraden. De termijn van beraad eindigt 30 dagen na de sluitingsdatum van het betreffende aanbod of zoveel eerder als de verpachter mocht hebben gegund;
- De verpachting bij inschrijving kan, zolang niet is gegund, steeds en zonder opgave van redenen door de provincie worden afgelast;
- Indien bij gelijke inschrijvingsscores de afstand tot het perceel geen uitsluitel geeft, wordt loting toegepast;
- Een gunning wordt door de provincie of door het externe bureau namens de verpachter (= provincie) aan alle inschrijvers op een pachtobject bekend gemaakt door middel van een e-mailbericht met de vermelding van de hoogste inschrijvingsscore en bijhorende pachtprijs. Alle andere inschrijvingsscores worden niet bekend gemaakt;
- Na de gunning wordt een geliberaliseerd pachtcontract opgemaakt. De gegunde partij is verplicht het pachtcontract aan te gaan, het pachtobject in gebruik te nemen onder de in deze brochure gestelde voorwaarden en is verplicht het vooraf vastgestelde bedrag te betalen.

5.5 Overige zaken uitvoering tijdelijk beheer provinciale gronden

Zoals al eerder is genoemd, brengt het hebben van grondbezit verplichtingen met zich mee. Denk daarbij aan het schonen van sloten op last van regelgeving van Waterschappen. Maar ook het tegen gaan van overlast voor de omgeving door onkruiddruk of faunaschade. Bovendien brengt grondbezit ook met zich mee dat belastingen moeten worden betaald (Onroerende Zaakbelasting en watersysteemheffing).

Om dergelijke lasten te dragen is tijdelijk beheer van belang en wordt hier via de gronduitgifte in pacht grotendeels in voorzien. De provincie gebruikt de gronden immers niet zelf. Een deel van de verplichtingen wordt hiermee bij de feitelijke gebruiker neergelegd via reguliere voorwaarden in het pachtcontract.

Niet alle zaken worden via de gronduitgifte in pacht geregeld. Bij de aankoop van gronden worden bepaalde gebruiksrechten gerespecteerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de jachtrechten. Veel gronden in het landelijk gebied worden in jachthuurlen uitgegeven voor de duur van 6 of 12 jaren. Bij de koop van gronden blijven deze contracten wettelijk bestaan. Voor een efficiënte werkwijze worden na het aflopen van private jachtcontracten alleen contracten gesloten met de wildbeheereenheden in Overijssel. Zij dragen vervolgens zorg voor het feitelijke wildbeheer. Ten aanzien van de wateren die de provincie in bezit heeft, kan eveneens sprake zijn van het uitgeven van visrechten.

Tot slot komt het in hele kleine mate voor dat voor gronden geen gebruikscontract is gesloten. Deze gronden moeten ook beheerd worden. Dat kan om diverse werkzaamheden gaan, zoals het maaien en afvoeren, schonen van sloten, onderhoud aan bomen, et cetera. Deze ad hoc zaken zijn ook onderdeel van het tijdelijk beheer van provinciale gronden.

Hetzelfde externe bureau als bedoeld in paragraaf 5.2.3 voert ook dit deel van het tijdelijk beheer uit.

5.6 Handhaving en sanctionering

5.6.1 Beleid en kaders leiden tot voorwaarden en beperkingen

De provincie heeft grondbezit als instrument om daarmee bij te dragen aan de realisatie van provinciale opgaven c.q. doelen. Grondbezit vraagt om tijdelijk beheer. Dat beheer wordt uitgevoerd binnen vastgestelde kaders en leidt tot voorwaarden in de gebruikscontracten die de provincie afsprekt en vastlegt met derden.

5.6.2 Voorwaarden en beperkingen worden wel eens geschonden

In de opdracht voor de uitvoering van het tijdelijk beheer dat bij een extern bureau is belegd, is ook een taak tot controle en monitoring opgenomen. Dat wil zeggen dat jaarlijkse op gestructureerde wijze controle plaatsvindt in het veld ten aanzien van het feitelijke gebruik van de provinciale gronden door de gebruikers. Soms komt het voor, dat een gebruiker feitelijk in strijd handelt met de afspraken in het gebruikscontract. In veel situaties volgt contact en zonodig een waarschuwing en leidt dat niet tot verdere gevolgen. Echter in sommige gevallen is sprake van herhalend schenden van de afspraken of is de schending en schade in eerste aanleg fors te noemen¹¹. In die gevallen is handhaving c.q. het opleggen van een sanctie noodzakelijk.

5.6.3 Opleggen sanctie via besluitvorming in GS-mandaat

Wanneer voorwaarden of beperkingen worden geschonden, kunnen gebruikers voor een periode van maximaal 5 kalenderjaren uit worden gesloten van het kunnen pachten van provinciale gronden. Tevens kan een boete worden opgelegd. In de pachtcontracten wordt hiertoe een clausule opgenomen. Daarbij zal rekening gehouden worden dat de sanctie evenredig wordt ingezet. Dat houdt in dat de termijn van uitsluiting en de hoogte van de boete wordt afgestemd op de ernst van de overtreding.

¹¹ Denk hierbij aan overtreding van het bemestingsverbod dat is opgelegd om zodoende bij te dragen aan het tijdelijk kunnen afzien van handhaving bij PAS-melders. Het kan ook gaan om andersoortige ongewenste gedragingen en overtredingen van de pachtvoorwaarden. Denk aan het negeren van een rustperiode door later te maaien, of het negeren van een verbod op chemische bestrijdingsmiddelen, maar ook het bij herhaling vertonen van obstructief gedrag of intimidatie richting provinciale medewerkers.