



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Ruimtelijke Ordening
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum	Behandeld door	Ons kenmerk
10 juni 2021	Lennert Middelkoop	3115178130

Onderwerp	Uw kenmerk
Definitieve rapportage verkenning grondbeleid	201865002.003.075

Geachte heer / mevrouw,

Met genoegen bieden wij, Deloitte Financial Advisory B.V. – Real Estate (hierna: ‘Deloitte’, ‘wij’, ‘ons’), u onze definitieve rapportage (‘Rapport’) aan met de resultaten van de door ons uitgevoerde verkenning naar actief grondbeleid ten behoeve van de woningbouwopgave, energietransitie en landbouwtransitie.

Het Rapport is opgesteld, overeenkomstig de offerte gedateerd 2 maart 2021 (kenmerk: 311517813) (‘Offerte’) en hetgeen besproken is tijdens de “Startbijeenkomst onderzoek actief grondbeleid” op 8 maart 2021. Onze werkzaamheden bestonden uit het uitvoeren van deskresearch naar de doelstellingen met betrekking tot de drie thema’s landbouwtransitie, energietransitie en woningbouwopgave en de voortgang van de realisatie daarvan, mogelijke instrumenten (en knelpunten) voor het behalen van deze doelstellingen, de doelmatigheid van het inzetten van grond voor dit doelbereik en de huidige grondinstrumenten. Daarnaast heeft een analyse plaatsgevonden op mogelijkheden en effecten van intensivering van deze bestaande grondinstrumenten en het inzetten van nieuwe (grond)instrumenten per thema. Tot slot hebben wij getracht op hoofdlijnen in kaart te brengen tot welke (maatschappelijke) kosten, baten en risico’s bovenstaande scenario’s (continueren, intensiveren, uitbreiden) kunnen leiden.

Bij het opstellen van het Rapport hebben wij, conform de reikwijdte van onze werkzaamheden zoals opgenomen in de Offerte, onder andere gebruik gemaakt van informatie die wij hebben verkregen via het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uit eerder verrichte onderzoeken door Deloitte en uit (vele) openbare rapporten en bronnen.

De analyse is uitgevoerd aan de hand van een drietal ronde tafelsessies met experts op voornoemde transities. Bij deze ronde tafelsessie waren de volgende personen aanwezig:

Landbouwtransitie Donderdag 18 maart - 19:30 tot 21:30 uur		Energietransitie Vrijdag 19 maart - 10:00 tot 12:00 uur		Woningbouwopgave Vrijdag 19 maart - 13.00-15.00 uur	
Saskia Ferf Jentink	Opdrachtgever Team Grondbeleid, BZK	Layla el Kamali	Opdrachtgever Directie Woningbouw, BZK	Willem Korthals Altes	Deelnemer Hoogleraar Grondbeleid, TU Delft
Martha Bakker	Deelnemer, Hoogleraar Landgebruiksplanning, Universiteit Wageningen	Annelies Huygen	Deelnemer Professor Regulation of Energy Markets, Universiteit Utrecht	Peter Boelhouwer	Deelnemer Hoogleraar Housing systems, TU Delft
Krijn Poppe	Deelnemer Voormalig landbouweconoom WUR, lid RLI	Bas van Gageldonk	Deelnemer Alliander	Erwin van der Krabben	Deelnemer Hoogleraar Grondbeleid / Planologie, Radboud Universiteit
Ben Haarman	Deelnemer Bestuurslid LTO Noord (regio Oost)	Oscar Kraan	Deelnemer Manager, Deloitte	Rik Bauer	Opdrachtgever Programmadirecteur, BZK
Niels Koeman	Deelnemer Lid RLI, emeritus professor, voormalig advocaat en staatsraad	Marisa Kes	Deelnemer Senior Manager, Deloitte	Lennert Middelkoop	Deelnemer Partner, Deloitte
Stan Gloudemans	Deelnemer Kavelruilcoördinator en eigenaar Optifield	Mark Platier	Deelnemer (voorzitter) Director, Deloitte	Marisa Kes	Deelnemer (voorzitter) Senior Manager, Deloitte
Hielke Bos	Voorzitter Senior Manager, Deloitte	Hielke Bos	Deelnemer Senior Manager, Deloitte	Hielke Bos	Deelnemer Senior Manager, Deloitte
Frank ten Have	Deelnemer Wethouder, gemeente Midden Delfland	Latoya Balogun	Deelnemer Business Analyst, Deloitte	Jouke van Campenhout	Deelnemer Business Analyst, Deloitte
Marianne Liebrechts	Deelnemer Senior Consultant, Deloitte	Lennert Middelkoop	Deelnemer Partner, Deloitte		

Een eerdere versie van dit rapport is op hoofdlijnen tegen gelezen door de heren Koeman, Poppe en Van der Krabben – waarvoor in het bijzonder dank – en door de betrokken medewerkers / experts vanuit de departementen.

Bij de informatievergaring heeft Deloitte vertrouwd op de juistheid en volledigheid van alle informatie die ons is toegekomen en de informatie die openbaar beschikbaar is. Deloitte accepteert geen enkele impliciete of expliciete aansprakelijkheid en verleent geen enkele impliciete of expliciete waarborg of garantie met betrekking tot de juistheid en volledigheid van de aangeleverde en uit openbare bronnen verkregen informatie.

De scope van onze analyses verschilt wezenlijk van de scope van een controle op basis van algemeen aanvaarde grondslagen voor accountantscontroles. Verder omvatten onze werkzaamheden geen beoordeling van (historische of toekomstgerichte) financiële informatie in overeenstemming met hiertoe uitgegeven algemene standaarden. Wij zullen derhalve op geen enkele manier een opinie verstrekken op enige financiële informatie gepresenteerd in dit Rapport.

Dit Rapport wordt aan u verstrekt op basis van onze voorwaarden zoals vermeld in de opdrachtbevestiging en op basis van de navolgende voorwaarden.

Voorwaarden

Dit Rapport is vervaardigd op basis van (1) informatie die aan ons is verstrekt tot en met de datum van dit Rapport en (2) de beperkingen zoals beschreven in de Offerte. Wij accepteren geen aansprakelijkheid ten opzichte van derden die dit Rapport inzien.

Het kan zijn dat dit document eerder als concept aan u ter beschikking is gesteld. Dientengevolge is het mogelijk dat meerdere versies van dit document bestaan. De getekende versie van het Rapport is definitief en bepalend.

Ons onderzoek bevat geen analyse van de risico's of de potentiële gevolgen van de COVID-19 pandemie op de haalbaarheid van de onderzochte opgaven. De risico's en de effecten van de COVID-19 pandemie kunnen niet nauwkeurig worden ingeschat of gekwantificeerd. Dientengevolge moeten gebruikers van ons Rapport hun eigen analyse maken van de potentiële (positieve of negatieve) gevolgen van COVID-19 op de opgaven en de gevolgen daarvan voor hun eigen doeleinden.

Wij danken u voor het in ons gestelde vertrouwen en hopen middels dit onderzoek een bijdrage te kunnen leveren aan de voortgang van de onderhavige, zeer urgente opgaven. Graag zien wij uit naar het vervolg.

Met vriendelijke groet,

Deloitte Financial Advisory B.V.
Real Estate

Lennert Middelkoop
Partner (Gevolmachtigde)

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Leeswijzer.....	6
1.3 Land van ruimteclaims	6
1.4 De grondmarkt: opwaarderen en afwaarderen.....	7
1.5 Steeds kleinere rol gemeenten	9
2. Landbouw	12
2.1 Doelstellingen en realisatie	12
2.2 Welke instrumenten dragen bij aan het verwezenlijken van de doelstellingen ?	17
2.3 Welke grondinstrumenten worden gebruikt?	18
2.4 Welke grondinstrumenten kunnen worden toegevoegd?	21
2.5 Scenario's voor grondbeleid landbouw	22
3. Energie	26
3.1 Doelstellingen en realisatie	26
3.2 Welke instrumenten dragen bij aan het verwezenlijken van de doelstellingen?	29
3.3 Welke grondinstrumenten worden gebruikt?	32
3.4 Welke grondinstrumenten kunnen worden toegevoegd?	33
3.5 Scenario's voor grondbeleid energie	35
4. Woningbouw	38
4.2 Doelstellingen en realisatie	38
4.2 Welke instrumenten dragen bij aan het verwezenlijken van de doelstellingen?	39
4.3 Welke grondinstrumenten worden gebruikt?	44
4.4 Welke grondinstrumenten kunnen worden toegevoegd?	49
4.5 Scenario's voor grondbeleid wonen	50
5. Conclusies en aanbevelingen	54
5.1 Belangrijkste conclusies (per thema).....	54
5.2 Het relatieve belang van grond.....	57
5.3 Grondscenario's (integraal).....	59
5.4 Uitwerking scenario grondbank.....	61
Bijlagen	66
Bijlage 1: Landbouw; veehouderijen met hoogste stikstofuitstoot	66
Bijlage 2: Landbouw; Marktwwaarden diverse zaken en rechten	67
Bijlage 3: Eigendom Rijksvastgoed per organisatie	67
Bijlage 4: Voorbeeld grondaankoop, balansverlenging en solvabiliteit gemeente	69

Lijst van afkortingen

Awg	Aanvullingswet Grondeigendom	NAL	Nationale agenda Laadinfrastructuur
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden	NNN	Natuurnetwerk Nederland
BLS	Besluit Locatiegebonden Subsidies	NOVI	Nationale Omgevingsvisie
Bro	Besluit ruimtelijke ordening	NSP	Nationaal Strategisch Plan
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	OER	Opwek van Energie op Rijksvastgoed
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	PAS	Programma Aanpak Stikstof
CCS	Carbon Capture Storage	PBL	Plan bureau voor de Leefomgeving
CCU	Carbon Capture and Utilization	PFAS	poly- en perfluoralkylstoffen
CES	Cluster Energie Strategie	PPS	Publiek-private samenwerking
CLO	Compendium voor de Leefomgeving	RES	Regionale Energie Strategieën
CRA	College van Rijksadviseurs	RLI	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
DEI	Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie	RO	Ruimtelijke Ordening
DLG	Dienst Landelijk Gebied	RVB	Rijksvastgoedbedrijf
EC	Europese Commissie	RWS	Rijkswaterstaat
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	SBB	Staatsbosbeheer
EIA	Energie-investeringsaftrek	SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
EZK	Economische zaken en Klimaat	SRV	Saneringsregeling Varkenshouderij
FIN	Financien	TBO	Terreinbeherende organisatie
I&W	Infrastructuur & Waterstaat	TIKI	Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie
IBO	Interdepartementale Beleidsonderzoek	TNO	Nederlandse organisatie voor toegepaste-natuurwetenschappelijk onderzoek
IPO	Interprovinciaal Overleg	TU	Technische Universiteit
KDW	Kritische Depositiewaarde	TVW	Transitievisie Warmte
LNV	Ministerie van Landbouw Natuur & Voedselkwaliteit	VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie	WBI	Woningbouwimpuls
MIA	Milieu-Investeringsaftrek	WMO	wet maatschappelijke ondersteuning
MIEK	Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat	Wro	Wet ruimtelijke ordening
MIn	Miljoen	WUR	Wageningen University & Research
MVA	Megavoltampere	Wvg	Wet voorkeursrecht Gemeenten



Samenvatting

Grondbeleid gaat over het aankopen, tijdelijk beheren, het fysiek geschikt maken en verkopen van grond door overheden voor bijvoorbeeld woningbouw, bedrijventerreinen, natuur en recreatie, maatschappelijke functies, overheidsgebouwen, etc. Dit noemen we actief grondbeleid. De tegenhanger daarvan is faciliterend grondbeleid, waarbij de overheid geen gronden aankoopt, maar stuurt via ruimtelijke ordening en andere (publiekrechtelijke) instrumenten. Grondbeleid is **instrumenteel** aan inhoudelijk (ruimtelijk) beleid. Van oudsher zijn met name gemeenten actief in 'actief grondbeleid' voor woningbouw en bedrijventerreinen. De provincies vervullen een dergelijke rol voor natuur en recreatie, die eerder ook door het Rijk voor landbouwgronden is vervuld. Door de departementen is geconstateerd dat grondbeleid van belang kan zijn voor drie majeure transities in de (fysieke) leefomgeving: de landbouwtransitie, de energietransitie en de woningbouwopgave. In dit rapport is uiteengezet of en hoe actief grondbeleid door overheden (gemeenten, provincies, Rijk) kan bijdragen aan het realiseren en versnellen van deze drie transities.

Relevante doelen voor de **landbouwtransitie** zijn in dit kader in de eerste plaats het beperken van stikstofdepositie en daarnaast: de algehele verduurzaming van de landbouw, het stimuleren van kringlooplandbouw, het beperken van (diverse) uitstoot en het tegengaan van bodemdaling. De relatie met grondbeleid is tweeledig. Enerzijds zijn er recentelijk (sanerings- en) opkoopregelingen in het leven geroepen als gevolg van het stikstofvraagstuk en zullen er – tenzij volledig wordt ingezet op stikstofreductie door technologische innovatie – mogelijk meer saneringsregelingen volgen, waarbij ook sprake kan zijn van grondaankoop. Anderzijds is er behoefte aan lange termijn perspectief voor specifieke gebieden, in relatie tot de gewenste intensiteit van landbouw / veehouderij in die gebieden, maar ook in relatie tot vraagstukken als bodemdaling. Uitgaande van enige mate van extensivering zullen bedrijven op zoek gaan naar hun gewenste c.q. optimale omvang (en mogelijk locatie) in de nieuwe situatie. Een grondbuffer vanuit de overheid kan van belang zijn om de 'schuifpuzzel' op gebiedsniveau (beter) te kunnen leggen nu (delen van) het landelijk gebied mogelijk aan de vooravond staan van een majeure transitie.

Relevante doelen voor de **energietransitie** volgen uit het Klimaatakkoord. In de eerste plaats is dat in dit kader de ruimtebehoefte van duurzame opwek en daarmee gemoeide infrastructuur, ofwel meer zon en wind op land, waartoe het decentrale proces met de regionale energie strategieën (RES) is ingericht. Voor wat betreft de relatie met grond zijn daarnaast noodzakelijke netverzwaringen en realisatie van overige netinfrastructuur (o.a. warmte, waterstof) van belang, waartoe zakelijke rechten en/of gedoogplichten dienen te worden gevestigd / opgelegd. De energietransitie is in relatie tot grond op dit moment met name een (complex) ruimtelijke orderingsvraagstuk – naast diverse systeemtechnische en bekostigingsvraagstukken – waarin publiek grondeigendom c.q. actief grondbeleid niet leidend is in de discussies. Wel kan grond een bijdrage leveren via: (1) integrale gebiedsontwikkeling met actief grondbeleid voor o.a. wonen met een (majeure) energiecomponent, (2) realisatie van grootschalige opwek op land (momenteel niet aan de orde gezien de decentrale RES-aanpak), (3) het beschikbaar maken van gronden voor (a) infrastructuur hernieuwbare energie en (b) de ruimtebehoefte van een op circulaire principes en grondstoffen gestoelde industrie en chemie. Dit laatste betreft in essentie meer een circulair dan sec een energietransitievraagstuk. Wel ligt er een duidelijke relatie met grondbeleid gezien de dominante rol van (lokale) overheden in bouwgrondontwikkeling voor bedrijven en industrie.

Relevante doelen in het kader van de **woningbouwopgave** zijn het verder opschroeven van de productie van de huidige ca. 70.000 naar 85.000 tot 100.000 per jaar en daarbij een kwaliteits- / verduurzamingsslag op vele terreinen, waaronder energietransitie, klimaatadaptatie, mobiliteit, circulariteit en 'last but not least' betaalbaarheid. Gemeenten zijn van oudsher een belangrijke motor in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk, via planvorming en procedures maar ook in de bouwgrondontwikkeling c.q. grondexploitatie. Gemeenten zijn de laatste jaren in beleid en praktijk een minder actief grondbeleid gaan voeren. Belangrijke redenen zijn (1) risicomidende overwegingen na afboekingen op grond in de crisisjaren (circa 2009 tot en met 2014), (2) minder noodzaak aangezien het 'kostenverhaal' sinds de Wro 2008 beter is geregeld en (3) beperkte financiële mogelijkheden voor een grote groep van gemeenten. Dit betekent dat een steeds groter deel van de locatieontwikkeling door marktpartijen moet worden opgepakt. Dit is problematisch bij locaties met een onrendabele top als gevolg van (met name) hoge verwervingskosten en/of waarvoor de infrastructurele en

planologische randvoorwaarden niet zijn ingevuld. Ook kan versnipperd grondeigendom belemmerend en vertragend werken om tot ontwikkeling te komen. Vele marktpartijen en ook gemeenten zouden – de argumenten voor en tegen actief grondbeleid overziende¹ – graag zien dat gemeenten hun rol verder versterken in locatieontwikkeling, waar nodig en mogelijk via actief grondbeleid. Belangrijke knelpunten zijn op dit moment echter de financiële en ambtelijke / organisatorische slagkracht van (veel) gemeenten. Ook zijn, door steeds minder actieve grondexploitaties, de mogelijkheden van bekostiging van de ambtelijke en inhuurcapaciteit in het fysieke domein teruggedronken. Veel gemeenten hebben op dit moment niet de financiële positie en/of het voornemen om investeringen in en daarmee gemoeide risico's van bouwgrondexploitatie naar zich toe te trekken. Ook ontbreekt het – mede daardoor – bij vele gemeenten aan ambtelijke / organisatorische capaciteit om alle mogelijke locaties op te pakken. Dit geldt overigens niet alleen voor locaties met actief grondbeleid, maar ook voor private locaties waarvoor de gemeente een faciliterend grondbeleid voert, aangezien ook daar veel voor moet worden onderzocht, voorbereid, geregeld en gecontracteerd. Het teruglopen van de gemeentelijke grondposities, het krimpen van de gemeentelijke capaciteit in het fysieke domein en de moeilijke financiële positie van een deel van de gemeenten (dalende solvabiliteit), doet verwachten dat een deel van de gemeenten op korte termijn niet op eigen kracht een impuls kan geven aan in ieder geval de woningbouwopgave. Tegen die achtergrond is ook de Woningbouwimpuls tot stand gekomen en kan nagedacht worden over aanvullende (financiële) instrumenten.

Samenvattend is er met name vanuit de woningbouwopgave, vanuit de landbouwtransitie en in mindere mate vanuit de energietransitie aanleiding voor intensivering van actief grondbeleid vanuit overheden. In de hoofdtekst van de rapportage is indicatief geschetst uit welke grondinstrumenten scenario's voor (1) continuering, (2) intensivering en (3) uitbreiding van het grondinstrumentarium voor de drie transities/opgaven kunnen bestaan. Wij merken op dat deze scenario's alleen kunnen werken als onderdeel van een bredere aanpak c.q. een samenhangend pakket aan strategieën en instrumenten ('meervoudig sturen'). Dit **samenhangende arrangement** uitwerken overstijgt de scope van dit rapport. Wij denken aan tenminste de volgende vier elementen in dit arrangement: (1) meer bindend nationaal RO-beleid, (2) support leveren aan gemeenten om de benodigde capaciteit op orde te krijgen, (3) ondersteuning van gemeenten (en provincies) in het grondinstrumentarium (zie hierna), (4) een monitor voor de voortgang van de beoogde transities in de NOVI-gebieden.

Voor wat betreft het grondinstrumentarium is de oplossingsrichting op basis van de analyse niet zozeer actief grondbeleid vanuit het Rijk, maar ondersteuning van gemeentelijke en provinciale overheden in actief grondbeleid ten behoeve van genoemde transities.

De **vorm** die de 'grondfaciliteit' kan aannemen kan variëren. In dit rapport is (op basis van de uitgevoerde analyse) een indicatieve aanzet gegeven voor het idee van een landelijke grondbank, bedoeld als eerste inzicht en waartoe verdergaande analyse en uitwerking is benodigd. De grondbank heeft tot doel om via grondaankoop, tijdelijk beheer, grondruil en -verkoop bij te dragen aan de drie transities. De **vulling** van de grondbank kan bestaan uit drie stromen: (1) *bundeling* van bestaande rijksgronden die niet nodig zijn voor rijksfuncties, (2) *opkoop* van gronden van stoppende agrarische bedrijven in het kader van ondermeer het stikstofvraagstuk en (3) *stalling* van grondposities die gemeenten en provincies aankopen in het kader van de woningbouwopgave / gebiedsontwikkeling, respectievelijk gebiedstransities in het landelijk gebied. De **uitname** van gronden in het kader van beoogde ontwikkelingen loopt idealiter via gemeenten en provincies, binnen de (nog uit te werken) inhoudelijke en financiële spelregels van de grondbank.

Met name gemeenten met beperkte financiële mogelijkheden kunnen door een dergelijk instrument in potentie profiteren van meer financiële slagkracht (leenvermogen) van de rijksoverheid. Naast instrumenten als onrendabele top subsidies als de Woningbouwimpuls, het invulling geven aan infrastructurele randvoorwaarden, het onderhouden en doorontwikkelen van de regelgeving en planologische sturing door de rijksoverheid op hoofdlijnen, kan daar op deze manier ook ondersteunende **executiekraacht** aan worden toegevoegd. Gemeentelijke planologische expertise, ontwikkelkennis en -capaciteit kan zo worden gepaard aan financiële slagkracht en een (grotere) buffervoorraad aan grondposities die voor meerdere doeleinden ingezet kan worden.

¹ Zie paragraaf 1.4 in dit rapport en het parallelle rapport Actief grondbeleid en woningbouwproductie, Deloitte, juni 2021

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In september 2020 heeft het kabinet in diverse brieven, waaronder de NOVI brief en de Miljoenennota aan de Tweede Kamer melding gemaakt van het voornemen een actievere rol te spelen bij het tot stand brengen van de benodigde transformaties in de leefomgeving. Aangekondigd is dat het Rijk naast nut en noodzaak, ook de risico's en financiële randvoorwaarden die aan de orde zijn bij een dergelijke actievere rol van het Rijk met betrekking tot grondbeleid zal verkennen. Deze verkenning is in december 2020 van start gegaan, waarna Deloitte in maart 2021 opdracht heeft gekregen om hierover te adviseren.

De verkenning wordt, onder leiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), uitgevoerd in nauwe samenwerking tussen de departementen van Landbouw Natuur & Voedselkwaliteit (LNV), Economische Zaken en Klimaat (EZK), Financiën (FIN), Infrastructuur & Waterstaat (I&W). Hiervoor is een structuur opgezet bestaande uit, onder andere, een stuurgroep waarvan de directeurs-generaal van de genoemde departementen deel uitmaken, en een projectgroep op managementniveau. Het onderzoek, waarvan de rapportage thans voorligt, is begeleid door deze projectgroep.

De betrokken departementen (LNV, EZK, I&W, BZK en FIN) hebben vooruitlopend op dit onderzoek de relatie en afhankelijkheid verkend tussen grond en de verschillende nationale opgaven in de leefomgeving. Het verband tussen de (ruimtelijk-inhoudelijke) beleidsdoelen en grond is door de departementen gelegd of juist uitgesloten, zowel in het stedelijk als in het landelijk gebied. Gebleken is dat in ieder geval de volgende drie grote transitievraagstukken in de leefomgeving samenhangen met grond, of waarin beschikbaarheid of mobiliteit van grond een deel van de oplossing kan zijn:

a. **De landbouwtransitie**

Met name gericht op het op korte termijn beperken van de stikstof-uitstoot en intensieve veehouderij door sanering / opkoop, het bevorderen van biodiversiteit met grondinstrumenten en het mogelijk maken van lange termijn transitie in (veehouderij)gebieden door kavelruil.

b. **De energietransitie**

Met name gericht op duurzame opwek op land en gemoeide infrastructuur en de ruimte vraag hiervan, alsmede de relatie tussen de verduurzaming van de industrie en de vraag of de overheid daar met grondbeleid een rol in kan spelen.

c. **De woningbouwopgave**

Met name gericht op het bevorderen van de woningproductie, de rol van gemeenten daarin via onder meer actief grondbeleid en hoe het Rijk daarin gemeenten kan ondersteunen.

De drie 'transities' zijn vraagstukken van nationale omvang die vragen om een integrale en gebiedsgerichte benadering en richtinggevend (ruimtelijk) beleid vanuit (onder meer) de Rijksoverheid. Dit rapport gaat slechts in zeer beperkte mate in op mogelijke gebiedskeuzes en aspecten van ruimtelijke ordening en heeft ook niet die intentie. Verondersteld wordt dat deze keuzes in de komende jaren gemaakt gaan worden en dat dit leidt tot transitieprocessen. De centrale vraag in dit rapport is vervolgens welke rol (actief) grondbeleid vanuit de overheid kan spelen om die transitie mede mogelijk te maken.

Bij deze vraagstukken speelt onder meer de beschikbaarheid van grond en grondposities, de op- en afwaardering van grond ofwel de verdeling van de kosten en baten van ontwikkelingen. Van oudsher spelen overheden (Rijk, provincies en gemeenten) een belangrijke rol op de grondmarkt. Door het verwerven (of behouden) van eigendomsposities kunnen zij invloed uitoefenen op de programmering en fasering van woningbouw, bedrijventerreinen, kantorenlocaties, groen, water, infrastructuur en andere functies. Tevens kunnen financiële overwegingen een rol spelen, bijvoorbeeld kans op profijt door waardevermeerdering van de grond of verevening tussen positieve en negatieve (woningbouw)locaties. Door diverse oorzaken is dit – voor de Nederlandse

ontwikkelp praktijk kenmerkende – actieve grondbeleid de afgelopen jaren minder prominent geworden. Oorzaken zijn (voor wat betreft gemeenten) onder meer financiële verliezen op grondexploitaties in de crisisjaren, focusverschuiving naar het sociaal domein en achteruitgang van de financiële positie en mogelijkheden in recente jaren.

Het Ministerie van BZK wil, mede namens de andere departementen, voor de drie genoemde transitievraagstukken de invloed en mogelijkheden van grondbeleid in beeld brengen. Op basis van documenten- en data-analyse van openbare bronnen, drie ronde tafelsessies met experts op het gebied van landbouw, energie en woningbouw, alsmede op basis van de eigen expertise van Deloitte en meerdere overleggen met vertegenwoordigers van de diverse departementen en de projectgroep, is dit rapport tot stand gekomen.

1.2 Leeswijzer

In paragrafen 1.3, 1.4 en 1.5 gaan we (ter inleiding) in op respectievelijk de (vele) ruimteclaims die geaccommodeerd moeten worden, de werking van de grondmarkt en de rol van gemeenten daarin. Hoofdstuk 2 gaat over landbouw: de doelstellingen en de realisatie daarvan, de factoren (naast grond) die daar invloed op hebben, het huidig gebruikte grondinstrumentarium, alsmede mogelijke nieuwe grondinstrumenten. Hoofdstuk 3 betreft dezelfde onderdelen ten aanzien van de energietransitie en hoofdstuk 4 de woningbouwopgave. Hoofdstuk 5 bevat uitgebreide conclusies en aanbevelingen, gericht op een integratie van de drie thema's in relatie tot grondbeleid.

1.3 Land van ruimteclaims

In het kader van de vraag of en hoe de Rijksoverheid een actieve(re) rol zou moeten en kunnen spelen op de grondmarkt (nut en noodzaak) is het goed te starten bij de groeiende urgentie van de ruimteclaims. Dit betreft allereerst een ruimtelijk (ordenings)vraagstuk met weging van economische en maatschappelijke belangen. In het uitvoerbaarheidsvraagstuk zijn daarbij de effecten van ruimtelijke keuzes op grondwaarden en business cases van belang (zie 1.4).

De doelstellingen voor de woningbouw, de energietransitie en verduurzaming van de landbouw, zijn de afgelopen jaren naar boven bijgesteld en versneld. Dat terwijl het instrumentarium min of meer gelijk is gebleven en soms juist minder is benut (zie 1.5). Veranderingen in regelgeving – zoals bijvoorbeeld de invoering van de Omgevingswet, PAS/PFAS uitspraken en regelingen, etc. – hebben vaak initieel een vertragende werking op de uitvoeringspraktijk.²

Het Planbureau voor de Leefomgeving³ constateerde al: *“Nieuwe ruimteclaims, zoals voor energie en klimaatadaptatie, maar ook voor verstedelijking en natuur, vragen op verschillende niveaus van bestuur nieuwe afwegingen en keuzes ten aanzien van de inpassing in het landschap en de combinatie met bestaande ruimtegebruiksfuncties.”* Het PBL raamde de ruimteclaim voor woningbouw op ca. 13.000 tot 17.000 hectare. Voor nieuwe natuur zou 46.000 hectare tot 2027 nodig zijn. Het adviesbureau SWECO⁴ raamt de ruimteclaims voor woningbouw op 26.000 hectare, voor de energietransitie op 22.000 hectare alsmede 13.000 hectare voor waterberging en 37.000 hectares voor bos. Totaal ca. 100.000 hectare aan ruimteclaims, een omvang die (met nog wat aanvullend te bedenken claims) vergelijkbaar is met die van de provincie Utrecht. Het PBL geeft in een recent onderzoek aan dat ruimtelijke keuzes nodig zijn en dat daar een verantwoordelijkheid ligt voor de rijksoverheid. Het PBL wijst op het belang van een meer integrale verstedelijkingsstrategie en het belang van concrete projecten.⁵

² Ter illustratie: nadat de Raad van State op 29 mei 2019 met de stikstofuitspraak kwam en bouwprojecten en vergunningverlening stilvielen en vertraagden, kwam het kabinet in november 2019 met korte termijn maatregelen om de stikstofuitstoot te verminderen, maar de vergunningverlening op gang te houden c.q. weer op gang te krijgen. Dit heeft geleid tot een (tijdelijke) daling van het aantal verleende vergunningen.

³ PBL, Transitie, ruimteclaims en Landschap, februari 2019

⁴ Sweco, Whitepaper Ruimte voor de toekomst, 2021

⁵ PBL, Grote opgaven in een beperkte ruimte, 2021. Ook relevant in dit kader is het recente interdepartementale beleidsonderzoek ruimtelijke ordening (IBO RO) getiteld Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening, april 2021. Ook hierin wordt ingegaan op de vele ruimteclaims.

In de landbouwsector zijn er twee ontwikkelingen in dit verband relevant, ruimtescheppend én ruimtevragend. Enerzijds neemt de hoeveelheid beschikbare landbouwgrond structureel af. Jaarlijks krijgt gemiddeld 8.000 hectare landbouwgrond een andere bestemming.⁶ In de laatste 70 jaar is het areaal landbouwgrond met 22% afgenomen (van 2,3 mln hectare naar 1,8 mln hectare, ofwel ca. 60% van de grond in Nederland). Anderzijds is voor de ontwikkeling naar een duurzamere, extensievere landbouw en meervoudig grondgebruik (vooral voor energieproductie en natuurbeheer) juist méér grond nodig. Bijna 80% van de agrarische ondernemers vindt dat de overheid moderne vormen van ruilverkaveling hiervoor mogelijk moet maken (Grondvisie LTO 2021). In een oproep⁷ van de Voedselcoalitie en de Boerenraad aan een nieuw kabinet, wordt in dat kader bijvoorbeeld ook gepleit voor een nationale grondbank. Deze grondbank zou nodig zijn om knelpunten in de gebiedsontwikkeling op te lossen, en grondaankoop, afwaardering, kavelruil en inpassing van nieuwe activiteiten te bevorderen zodat bedrijven kunnen extensiveren. De oproep is ondertekend door vele, diverse organisaties en betrokkenen.

Onder andere de in de maak zijnde beëindigingsregeling voor ‘piekbelasters’ (Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties) kan versnelling brengen in het verminderen van de voor landbouw beschikbare gronden en/of het ter beschikking stellen van gronden voor meer duurzame landbouw. Daarnaast kunnen dergelijke opkoopregelingen ook een rol spelen in het beschikbaar krijgen van gronden voor ruilverkaveling of voor functiewijziging. Dit alleen al noopt tot nadenken over de rol van het Rijk in grondbeleid.

Kijkend naar de beoogde nieuwbouwproductie van woningen tenslotte, een belangrijke ruimtevragende functie voor de toekomst, is de urgentie toegenomen. In een recent rapport van ABF⁸ is aangegeven dat het woningtekort inmiddels op 330.000 woningen ligt en dat de harde planvoorraad tot 2024 op 72% van de toename van de woningbehoefte ligt (tot 2024). Daarmee neemt het woningtekort naar verwachting verder toe. Dit terwijl het totaal aan afgegeven bouwvergunningen recent een daling laat zien. Het aantal bij te bouwen woningen in de komende 10 jaar is ca. 1 mln. Dit zijn bijna net zoveel woningen als (opgeteld) staan in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Om dat in 10 jaar te realiseren is een grote ambitie en een grote ruimteclaim, in het besef dat de woningbouwproductie in de afgelopen drie jaar niet verder komt dan ca. 70.000 per jaar en we in de crisisjaren de 50.000 per jaar nog niet haalden. En al die beoogde woningen worden gebouwd op grond, waarbij geldt dat maar een deel van deze aantallen via inbreiding en sloop/nieuwbouw (met hogere dichtheden) kan worden gerealiseerd.

1.4 De grondmarkt: opwaarderen en afwaarderen

De waarde van vastgoed en grond wordt bepaald via het marktmechanisme van vraag en aanbod, binnen de (aanbod)grenzen en overige regels die de overheid daar aan stelt via (ondermeer) ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening en de (uiteindelijke) bestemmingsplannen zijn daarmee van directe invloed op vastgoed- en grondwaarden. Daarmee heeft nagenoeg elk RO-besluit van een overheid ook financiële consequenties voor de betreffende grondeigenaren: overheid, agrariër, projectontwikkelaar, particulier, of anderszins. Enerzijds kan dit een voordelig effect zijn (‘opwaarderen’), bijvoorbeeld door een bestemmingswijziging van landbouwgrond naar woningbouw of (in de huidige tijd) van landbouw naar zonneweide.⁹ In de literatuur wordt deze waardeverhoging als gevolg van bestemmingswijziging ook wel ‘het geschenk van de overheid’ genoemd.¹⁰ Anderzijds kan ook sprake zijn van nadelige effecten op de grondwaarde bij bestemmingswijziging van bijvoorbeeld landbouw naar natuur

⁶ LTO, Grondvisie, 2021

⁷ Voedselcoalitie en Boerenbond, Samenwerken aan regie op ruimte, maart 2021

⁸ ABF, Inventarisatie plancapaciteit, april 2020

⁹ De gemiddelde prijs van landbouwgrond in Nederland is ca. € 7 per m² (NB: onbebouwde grond, sterke regionale verschillen). De gemiddelde prijs van een bouwkaai in Nederland is ca. € 500 per m² (NB: solitaire bouwkaai in bouwrijpe staat waarmee altijd substantiële kosten zijn gemoeid, niet als ruwe bouwgrond, niet projectmatig, sterke regionale verschillen). De gemiddelde prijs van grond onder een zonneweide in Nederland is niet bekend en is afhankelijk van vele factoren, wel ligt de grondvergoeding (huur of anderszins) nadrukkelijk hoger dan bij agrarische pacht. Een bedrag dat wel eens genoemd wordt voor de grondwaarde onder een zonneweide is ca. € 20 per m². Er is bij zonneweides een relatie tussen de subsidiemogelijkheden en de grondwaarde, hier verder buiten beschouwing.

¹⁰ Zie voor een wetenschappelijke introductie de klassieke Economische grondslagen van grondbeleid, Kruijt, Needham en Spit, 1990. Wij volstaan hier met deze enkele verwijzing zonder op deze plaats een uitputtende literatuur review te geven en schrijven voorts vanuit onze kennis en ervaring met betrekking tot het vakgebied.

(‘afwaarderen’). Uiteraard kunnen hier maatschappelijke baten tegenover staan, niet altijd tot uiting komende in de grondwaarde.

Daarmee is de overheid ‘gever’ en ‘nemer’ van grondwaarde (terminologie Deloitte). Waar sprake is van het ‘nemen’ van grondwaarde door een nadelige bestemmingswijziging heeft de eigenaar in beginsel recht op schadevergoeding. Bij nadelige bestemmingswijziging is vaak sprake van aankoop van de betreffende gronden in het kader van een ruimtelijk plan en/of maatschappelijk doel, bijvoorbeeld infrastructuur of natuur/recreatie. Daarbij wordt dan de marktwaarde betaald en kan (aanvullend) sprake zijn van volledige schadeloosstelling (ter voorkoming van onteigening, op basis van de Onteigeningswet). Ook kent de Wet ruimtelijke ordening een regeling voor ‘planschade’, in beginsel voor rekening van de veroorzakende overheid. Waar sprake is van het ‘geven’ van grondwaarde via bestemmingswijziging komt de meerwaarde de grondeigenaar toe, als gevolg waarvan concurrentie plaats vindt (tussen ondermeer projectontwikkelaars) op de grondmarkt. Wel is er een mogelijkheid c.q. verplichting tot het ‘verhaal van kosten’ die de overheid moet maken om de bestemmingswijziging c.q. het bouwplan te realiseren zoals kosten voor aanleg van de openbare ruimte. Kostenverhaal en baatafoming worden daarin doorgaans nadrukkelijk van elkaar gescheiden, ook in de parlementaire geschiedenis.

In de praktijk is er vaak discussie in hoeverre dit kostenverhaal kan/mag worden *opgerekt*, door ook investeringen buiten het plangebied in rekening te brengen bij de ‘ontvangers’ van de waardestijging, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. Relevant om de kosten te kunnen verhalen op de ‘initiatiefnemer’ is (vanuit de Wro 2008) een aantoonbare relatie tussen de investering (nabij of elders) en het betreffende plangebied, waarvoor vanuit de wet een limitatieve ‘kostensoortenlijst’¹¹ en de criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid (voorheen: proportionaliteit) gelden.¹² Ook is het kostenverhaal vanuit de wet beperkt tot het verdienvermogen in het plangebied, rekening houdende met de ‘inbrengwaarde’¹³ van de gronden van de initiatiefnemers (in jargon de ‘macro-aftopping’). Ook het in rekening brengen van gemeentelijke plankosten is gelimiteerd middels een rekentool; de plankosten scan (in jargon de ‘micro-aftopping’). Al met al is het kostenverhaal vanuit de wet langs meerdere lijnen ingekaderd c.q. gelimiteerd.

Indien de overheid zelf de eigenaar is van de betreffende gronden, ‘ontvangt’ de overheid ook een (eventuele) waardestijging bij bestemmingswijziging en kan de overheid deze naar eigen inzicht inzetten. Zo hebben gemeentelijke grondbedrijven met name voor 2008 waardestijgingen gerealiseerd op hun gronden c.q. in hun grondexploitatie. Belangrijk is hierbij te vermelden dat er in de praktijk vaak dusdanig veel kosten zijn te maken om de waardestijging ook daadwerkelijk te kunnen verzilveren (plankosten, sloop, bouwrijp maken, aanleg openbare ruimte, ontsluiting, rente, bovenwijkse voorzieningen, etc.) dat per saldo lang niet altijd sprake is van een voordelig resultaat c.q. winst op de grondexploitatie. Daarbij wordt de waardestijging in de regel al (gedeeltelijk) ingeprijsd bij aankoop (de zogenoemde verwachtingswaarde of complexwaarde) en valt deze de oorspronkelijke eigenaar of eventuele tussenschakels toe. In de crisisjaren zijn er veel verliezen geboekt op grondexploitatie, waarna gemeenten over het algemeen terughoudender zijn geworden in hun activiteiten op de grondmarkt c.q. in de praktijk een meer ‘faciliterend’ grondbeleid zijn gaan voeren (als tegenhanger van ‘actief grondbeleid’). In totaal zou het gaan om ca. € 3 miljard aan verliezen en lagere winsten.¹⁴ Deze eerdere verliezen zijn inmiddels deels ‘terugverdiend’ door waardestijgingen van grondposities, als afgeleide van de waardestijgingen van vastgoed in de afgelopen jaren. Actief grondbeleid is – gezien deze karakteristieken –

¹¹ Artikel 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 Bro.

¹² Artikel 6.13.6 Wro. Voorts is aanvullend nog een vrijwillige bijdrage mogelijk voor ‘ruimtelijke ontwikkelingen’ op grond van artikel 6.24.1 Wro.

¹³ Een eventuele waardestijging van de grond is vanuit de systematiek onderdeel van deze ‘inbrengwaarde’ en komt in beginsel dus de grondeigenaar toe.

¹⁴ Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Deloitte, september 2010.

financieel pas interessant als de waardestijging als gevolg van bestemmingswijziging groter is dan de te maken kosten om die waardestijging te realiseren.¹⁵

Echter zijn er ook andere dan puur financiële redenen om een actief grondbeleid te voeren. Mogelijke redenen zijn (inclusief financiële redenen): (1) de mogelijkheid tot verevening tussen winstgevendende en verlieslatende locaties, (2) het oppakken van ‘zure’ locaties die de markt niet oppakt maar waarvoor belangrijke publieke doelen zijn geformuleerd, (3) de markt interesseren door ook zelf te investeren, met name op moeilijke locaties, (4) eisen stellen en creativiteit uitlokken bij selectieprocessen, (5) continuïteit waarborgen in de bouwgrondproductie, (6) beter regie en tempo kunnen bepalen van gebiedsontwikkeling, (7) overheidsmonopolie op cruciale aankoopinstrumenten als Wvg en onteigening, (8) gemeenten betalen minder rente dan de markt waarmee de gebiedsontwikkeling kosten worden bespaard.¹⁶ Ook is er in toenemende mate – samenhangend met reden nummer 2 – aandacht in het grondbeleid voor andere waarden dan financiële waarden, zoals klimaat(adaptatie), groen, gezondheid, leefbaarheid en betaalbaarheid. Als tegenargumenten zijn ondermeer denkbaar: (1) de financiële risico’s gemoeid met actief grondbeleid, (2) de ongewenste vermenging van publiek- en privaatrechtelijke rollen, (3) het gebrek aan ontwikkelingsexpertise bij (sommige) lokale overheden, (4) de invoering van de Wro 2008 op basis waarvan de mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid en kostenverhaal aanzienlijk zijn verbeterd ten opzichte van de jaren daarvoor.

Nu als gevolg van de stikstofcrisis en een ingezette extensiveringsgolf in de veehouderij de overheid sanerings-/opkoopregelingen in het leven heeft geroepen en er onder een nieuw kabinet *mogelijk meer en/of omvangrijkere regelingen zullen volgen* (hypothese LNV), komt de vraag op of dit opkopen noodzakelijkerwijs leidt tot ‘afwaarderen’, als gevolg van een opvolgende bestemmingswijziging naar bijvoorbeeld natuur of extensievere landbouw. Idealiter is er – gezien vanuit de staatskas – sprake van waardebehoud en/of ‘opwaardering’ door functiewijziging. Dit kan zijn op de ‘afwaarderingslocatie’ zelf of op andere, meer geschikte locaties waar al grondposities in bezit zijn of door middel van aankoop of grondruil posities kunnen worden verkregen. Via grondeigendom c.q. actief grondbeleid kunnen afwaarderen en opwaarderen in bepaalde gevallen bij elkaar worden gebracht, te meer indien er op grotere schaal ‘verevend’ kan worden. Dit vraagstuk en achterliggend principe van ‘afwaarderen en opwaarderen’ vormt vanuit de opdrachtgever een belangrijke achtergrond voor dit onderzoek.

1.5 Steeds kleinere rol gemeenten

Gemeenten zijn de eerstverantwoordelijke overheid als het gaat om het ruimtelijk en grondinstrumentarium voor woningbouw, maar zien zich in deze tijd geconfronteerd met een toenemende mate van complexiteit bij het toepassen daarvan. De vraag is of gemeenten (en provincies) in staat zijn om de grote, complexe ruimtelijke opgaven van deze tijd op te pakken in termen van financiële mogelijkheden, ambtelijke capaciteit, bestuurlijke daadkracht en adequate inzet van instrumentarium. Zeker nu de aandacht van gemeenten sinds 2015 meer is gericht op het sociaal domein en minder op het fysieke domein.

In de afgelopen ruim tien jaar zijn gemeenten minder actief geworden op de grondmarkt. De grondposities zijn ongeveer gehalveerd en het faciliterend grondbeleid neemt navenant toe (zie paragraaf 4.3). Uit een recent rapport¹⁷ voor de provincie Zuid-Holland blijkt dat bij gemeenten in Zuid-Holland het aandeel van de uitgaven voor het fysieke domein (programma 8, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting) tussen 2011 en 2019 is teruggelopen

¹⁵ Dit is in de huidige markt lang niet altijd (meer) het geval wanneer we zuiver kijken naar de grond(exploitatie). Veel grondposities in het buitengebied zijn anno 2021 al ingenomen door ontwikkelaars/speculanten en het overnemen daarvan door de overheid is in de regel kostbaar, hoewel niet onmogelijk indien de prijs wordt afgeleid van het verdienvermogen op de grond via de gangbare ‘residuele grondwaarde’ methodiek. Binnenstedelijk zijn de verwervingskosten (van bestaand vastgoed) in de regel (nog) hoger, waardoor de potentiële waardestijging daar lang niet altijd opweegt tegen de te maken kosten, dan wel fors verdicht en in de hoogte moet worden gegaan om voldoende grondwaarde te realiseren.

¹⁶ Actief grondbeleid en woningbouwproductie, Deloitte, juni 2021. Veel van deze redenen worden door het merendeel van de geïnterviewde experts in bepaalde mate onderschreven.

¹⁷ Roeien met korte riemen, Berenschot, maart 2021

van 17% naar 7% van de begroting. Daarnaast zien we recent een teruggang in de solvabiliteit van gemeenten¹⁸, waardoor gemeenten in bepaalde gevallen ook financieel minder in staat zijn om gronden te verwerven. Vanwege COVID-19 dalen de inkomsten uit parkeergelden, toeristenbelasting en huurinkomsten en stijgen de uitgaven voor bijstand, schuldsanering, zorg (WMO en jeugdzorg), openbaar vervoer en culturele en sportorganisaties, waardoor de financiële positie momenteel (verder) verslechtert.¹⁹ Ruimte voor investeringen in plancapaciteit en/of grondposities is en wordt daarom de komende jaren mogelijk minder gezien de toenemende structurele financiële problemen van gemeenten.

Bij de provincies is er over het algemeen financieel meer mogelijk gezien vanuit financiële positie en solvabiliteit.²⁰ Echter is de omvang van de provinciale begroting en balans vaak een fractie van de opgetelde gemeentelijke begrotingen en balansen in de betreffende provincie. Desalniettemin ligt daar een bepaalde investeringskracht, getuige ook de regionale fondsen die recentelijk het licht zien en de activiteiten van bepaalde provincies gericht op strategische investeringen / deelnemingen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport constateerde in 2018²¹ dat gemeenten nu vaak onbekend zijn met regelgeving dan wel deze als ingewikkeld ervaren. “Daarnaast zijn er aanwijzingen dat verschillende belangen en rolopvattingen leiden tot een mindere doorwerking van rijksdoelen c.q. naleving van rijksregels.” Recenter constateert ook de koepel van gemeenten dit.²² In een onderzoek van BMC naar uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein is de kernboodschap dat de uitvoeringscapaciteit van gemeenten zich in een negatieve spiraal bevindt. *“Ondanks een groei in aantal en complexiteit van de opgaven, zijn de budgetten lager dan tien jaar geleden”*.²³ Tot slot noemen we de op handen zijnde Omgevingswet en de impact die deze heeft op organisaties, aanpassen van beleid, processen, werkwijzen en overeenkomsten en bijscholing van medewerkers, in de context van ‘krakende en piepende’ (VNG) uitvoeringsorganisaties in het fysieke domein.

Kortom, wij constateren groeiende, meer op elkaar ingrijpende en steeds urgentere opgaven voor een ‘eerste’ overheid in het fysieke domein, die daar steeds minder voor is toegerust. Dat geeft ongerustheid bij de gemeenten zelf, de bedrijven en organisaties in genoemde sectoren, en ook in toenemende mate in de maatschappij en het publieke debat. De vraag is om die reden gerechtvaardigd of met het bestaande instrumentarium de doelstellingen kunnen worden bereikt, wat daarin in redelijkheid van gemeenten verwacht mag worden, hoe gemeenten versterkt en toegerust kunnen worden om proactief hun lokale bijdragen aan nationale opgaven te leveren en wat het Rijk daar in kan betekenen.



¹⁸ Ministerie BZK, Kennisbank Openbaar bestuur, Financiële kengetallen gemeenten en provincies; Gemeente.nu, Begrotingen grote steden bereiken kritische grens, september 2019; zie verder ook hoofdstuk 4

¹⁹ Binnenlands Bestuur, Slechte financiële positie gemeenten, februari 2021

²⁰ Volgens ‘Ministerie BZK, Kennisbank Openbaar bestuur, Financiële kengetallen gemeenten en provincies’ hebben de meeste provincies een solvabiliteit van rond de 80% (uitzonderingen zijn Zeeland, Zuid-Holland en Groningen). Wel is er bij sommige provincies sprake van aanzienlijke bestemmingsreserves (gelabeld eigen vermogen voor bepaalde doelen / projecten).

²¹ ILT, De borging van de nationale ruimtelijke belangen, 2018

²² VNG, Het kraakt en piept in het fysieke domein, maart 2021

²³ BMC, Uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein



2. Landbouw

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op: de (in het kader van dit rapport) meest relevante doelstellingen met betrekking tot de landbouwtransitie (2.1); welke instrumenten kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van die doelstellingen (2.2); welke grondinstrumenten zijn en worden gebruikt (2.3); welke grondinstrumenten kunnen worden toegevoegd (2.4); en ten slotte scenario's voor (i) continuering, (ii) intensivering en (iii) uitbreiding van het grondinstrumentarium voor landbouw (2.5). De themaconclusies voor landbouw worden gegeven in paragraaf 5.1.

2.1 Doelstellingen en realisatie

Europese doelen

De Nederlandse landbouwdoelstellingen vloeien onder andere voort uit ambities op Europees niveau. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid ('GLB') van de Europese Unie is onder andere gericht op inkomenssteun voor boeren, marktregulering en (plattelands)ontwikkeling. Het beleid richt zich op een tweetal pijlers: landbouwsubsidies en subsidies gericht op plattelandsontwikkeling (het plattelandsontwikkelingsprogramma, 'POP'). Het GLB wordt elke zeven jaar geëvalueerd en waar nodig aangepast.²⁴ Naar verwachting treedt het nieuwe GLB per 1 januari 2023 in werking. Op basis van het nieuwe GLB krijgen lidstaten meer vrijheid in de wijze waarop zij Europese regelgeving uitvoeren. Daarnaast worden lidstaten verplicht een Nationaal Strategisch Plan ('NSP') te maken. Een ander belangrijk punt is dat lidstaten 'toekomstbestendig boeren' bij agrarische ondernemers gaan motiveren en stimuleren.

Nationale doelen

Vooruitlopend op het nieuwe GLB stelde het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ('LNV') meerdere doelstellingen vast. Deze doelstellingen vloeien onder meer ook voort uit het kabinetsbeleid en het coalitieakkoord. Nederland spant zich bijvoorbeeld in voor de uitwerking van Europese beleidskaders op het gebied van de versterking van agrarisch ondernemerschap (omslag naar kringlooplandbouw)²⁵ en verduurzaming. Eén van de speerpunten is het vergroten van stikstofruimte door 'gerichte en gecontroleerde' opkoop van veehouderijen en 'extern salderen' van stikstofruimte onder voorwaarden. Er wordt (verder) geïnvesteerd om in de periode tot 2030 de natuur te herstellen en de neerslag van stikstof te verminderen.²⁶ Doel is (ondermeer) om minimaal de helft van de landnatuur in beschermde Natura 2000-gebieden (ruim 309.000 hectare) op een stikstofniveau onder de kritische depositiewaarde ('KDW') te brengen in 2030.

Klimaatakkoord

Het Klimaatakkoord (2019) zet voor wat betreft de 'Landbouw en Landgebruik' in op het 'zoveel mogelijk sluiten van kringlopen', met daarin een belangrijke taak voor de regio's.²⁷ Voor 2030 hebben de landbouw- en landgebruiksectoren een taakstellende opgave gekregen vanuit het kabinet om een additionele afname van 3,5 Mton broeikasgasemissies in 2030 te realiseren (bovenop bestaand beleid). De sectoren hebben in het akkoord een ambitie van 6 Mton uitgesproken. Voor wat betreft de veehouderij zijn de maatregelen gericht op technische innovatie: 'precisiebemesting, emissiearme en duurzame stalsystemen, levensduurverlenging melkvee, onderzoek nitrificatieremmers, kunstmestvervanging en kennis en ontwikkeling'. Ook wordt voorzichtig gesproken over sanerings-/opkoopmaatregelen als 'warme sanering varkenshouderij' (regeling inmiddels gerealiseerd) en 'maatregelen ter versterking van natuurwaarde in Natura2000-gebieden' (ondermeer ingevuld met de regeling gerichte opkoop). Het Klimaatakkoord is in juni 2019 ondertekend, min of meer gelijktijdig met de stikstofuitspraak (mei 2019). De focus ligt op emissiebeperking; de stikstofproblematiek komt in het Klimaatakkoord slechts zijdelings ter sprake (het woord 'stikstof' komt drie keer voor).

²⁴ Het vorige GLB liep tot en met 2020. Eind 2020 is (onder andere als gevolg van de Brexit) besloten tot een overgangsperiode voor 2021 en 2022. Gedurende deze overgangsperiode blijft de bestaande aanpak van kracht.

²⁵ Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw, Goed boeren kunnen boeren niet alleen, 2019

²⁶ Minister van Landbouw, Kamerbrief over voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak, 2020

²⁷ LNV biedt met onder meer de 'Regio Deals' en het 'Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland' partnerschap aan verschillende partijen. Hiermee wordt gezocht naar maatwerk om de regionale opgaven gezamenlijk te realiseren.

Hierna gaan we nader in op de belangrijkste inhoudelijke doelen voor de landbouw (indeling Deloitte):

Kringlooplandbouw

De essentie van de beoogde transitie naar kringlooplandbouw is een verschuiving van de focus op voedselproductie tegen lagere kostprijzen naar steeds zuiniger omgaan met grondstoffen, minder verspilling en beter hergebruik van grondstoffen.²⁸ Beoogd wordt kringlooplandbouw te laten bijdragen aan de versterking van natuur en biodiversiteit, maar ook aan een meer duurzame economische sector die minder impact heeft op milieu en andere economische sectoren. Hierbij is als doel gesteld om in 2030 kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen op een zo laag mogelijk schaalniveau te sluiten en Nederland wenst in 2030 internationaal koploper te zijn in kringlooplandbouw.

Een voorwaarde voor een succesvolle transitie naar kringlooplandbouw is de financiële situatie van de agrarische ondernemer. Wanneer de situatie financieel gezond is, kunnen volgens LNV verantwoord investeringen worden gedaan. Om die reden zijn afspraken gemaakt met financiële instellingen over financiële producten voor agrarische ondernemers die de omslag willen maken. Eind 2020 is een wetsvoorstel ingediend om de nationale mededingingswetgeving aan te passen, waarmee (na inwerkingtreding) de positie van boeren ten opzichte van hun partners in de voedselketen kan worden versterkt. Andere instrumenten zijn het operationele 'bedrijfsovername fonds voor jonge boeren'²⁹ en de kennis- en innovatieoverdracht op het gebied van duurzame landbouw.³⁰

Verduurzaming veehouderij

LNV ondersteunt de uitvoering van de afspraken die de vijf dierlijke sectoren (melkvee, varkens, pluimvee, kalveren en geiten) met elkaar gemaakt hebben over verduurzaming, met subsidies, het wegnemen van juridische belemmeringen en afspraken over het vergroten van de afzetmarkt voor duurzame producten. Daarbij wordt ingezet op een verschuiving van middelen voor inkomensondersteuning naar doelgerichte betalingen voor agrarische ondernemers die bijdragen aan het herstel van de biodiversiteit en reductie van emissies.

Onderdeel van de verduurzaming is het verbeteren van het dierenwelzijn. Vanuit Europa³¹ wordt gewerkt aan nieuwe normen voor dierenwelzijn en diertransporten. Ook is aandacht voor het mestbeleid, waarbij wordt ingezet op verdunding van mest met water. Tot slot wordt ingezet op het minder afhankelijk maken van de diervoedersector van importstromen.³² Hierbij is aandacht voor het verkrijgen van eiwit uit reststromen van verschillende bronnen, zoals bieten en keukenafval.

Stikstofreductie

Het stikstofvraagstuk³³ is een groot thema binnen de landbouwdoelstellingen en heeft ook grote invloed op andere economische sectoren in Nederland zoals de bouwsector. Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 wordt inmiddels breed ingezet op het (verder) verminderen van stikstofdepositie. De landbouwsector is één van de grootste veroorzakers van stikstofdepositie in Nederland, grotendeels door dierlijke mest, zie figuur 1.³⁴ Zie figuur 2 en 3 voor de overschrijding van de kritische stikstofdepositie voor landnatuur van 1994 tot en met 2018 en de overschrijding van de kritische stikstofdepositie per gebied in Nederland in 2017.

²⁸ Kamerstukken II nr. 5, Toekomstvisie Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw, 2017/18

²⁹ Kamerstukken II, nr. 70, Vaststelling van de begrotingsstaten, 2017/18

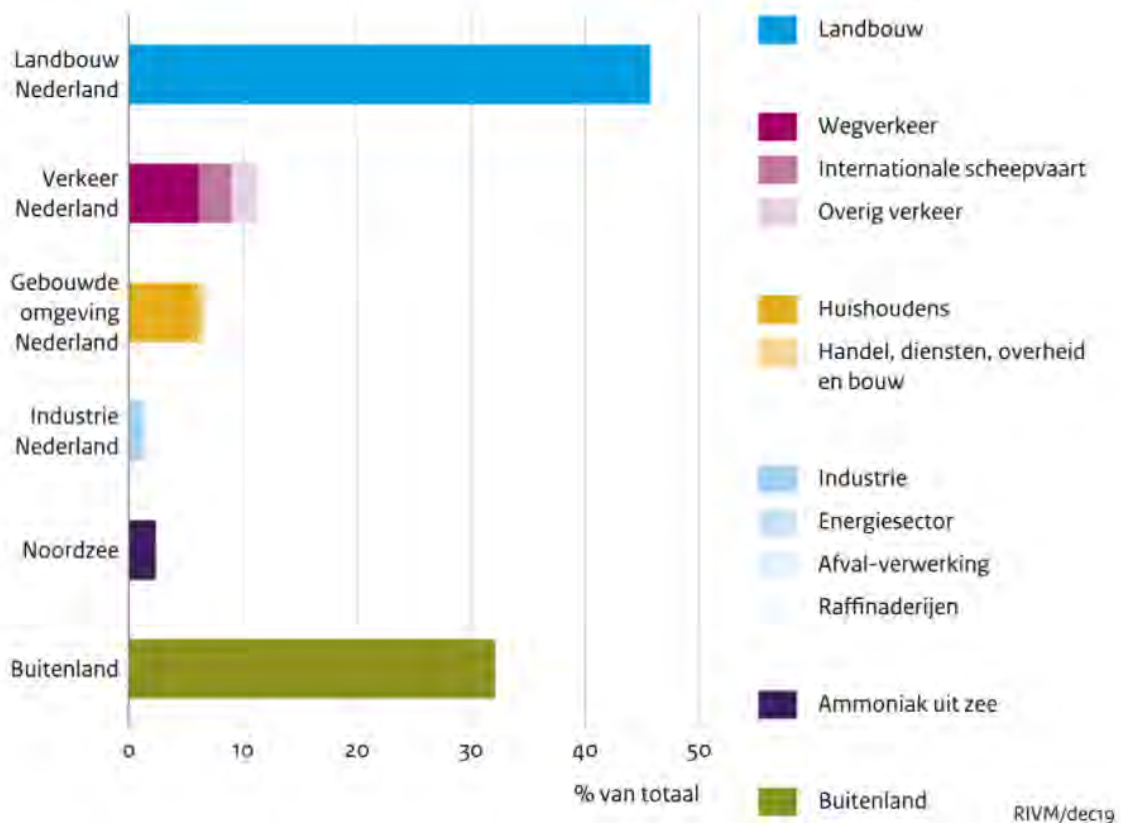
³⁰ Kamerstukken II, nr. 98 Innovatie op het boerenland, 2017/18

³¹ Farm to Fork Strategy: for a fair, healthy and environmentally-friendly food system.

³² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Nationale Eiwitstrategie, 2020.

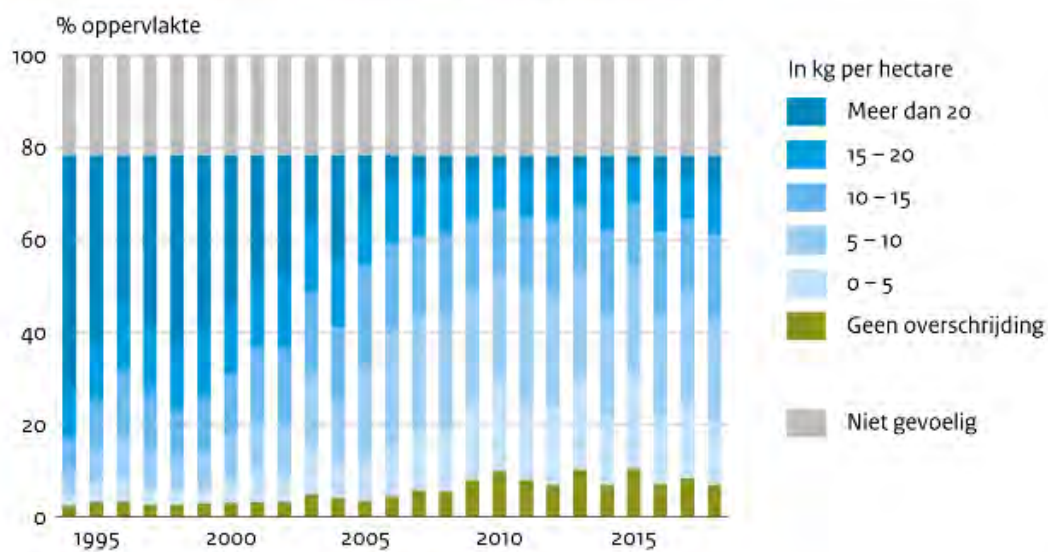
³³ Verondersteld wordt dat de lezer bekend is met de achtergrond en gevolgen van de PAS-uitspraak van de ABRvS (<https://www.raadvanstate.nl/stikstof/>)

³⁴ De Nederlandse landbouwsector heeft een aandeel van 46% in de stikstofdepositie (gecorrigeerd voor import en export is dit percentage 68%), volgens het RIVM.



Figuur 1: Herkomst stikstofdepositie 2018, RIVM 2019

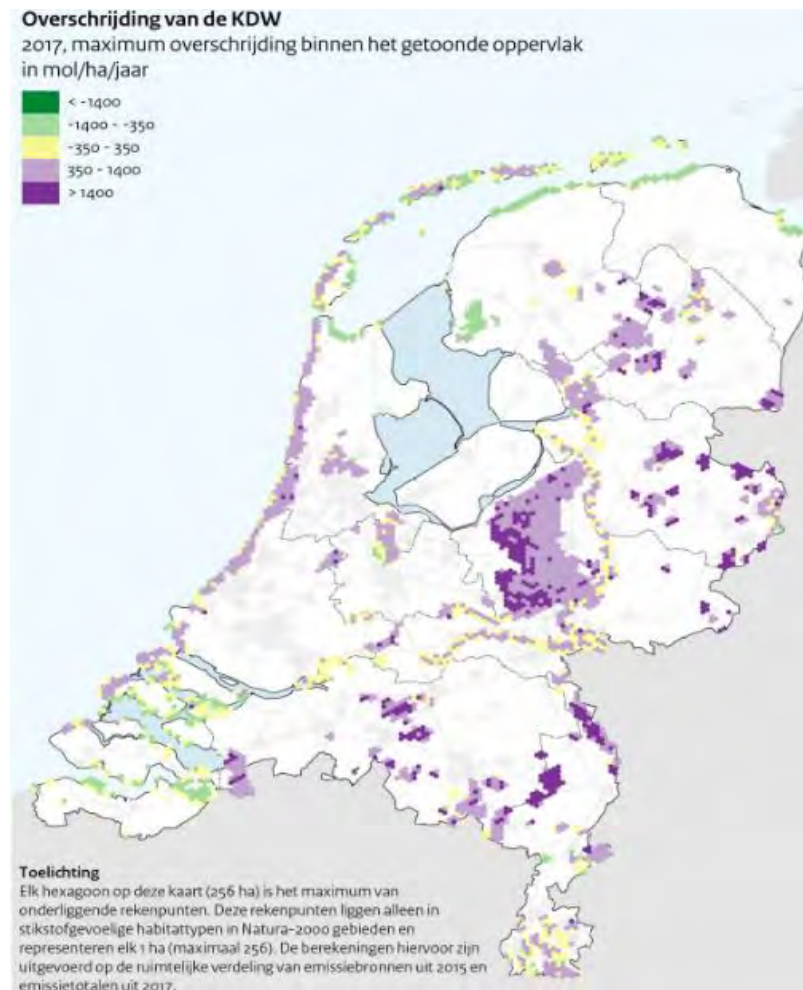
Overschrijding kritische stikstofdepositie voor landnatuur



Bron: RIVM, provincies; bewerking WUR

WUR/jun20
www.clo.nl/hl159203

Figuur 2: de overschrijding van de kritische stikstofdepositie voor landnatuur



Figuur 3: de overschrijding van de kritische stikstofdepositie per gebied, RIVM

Voor het versterken en herstellen van (land)natuur komt substantieel extra geld beschikbaar (jaarlijks € 300 miljoen, met een voorlopig maximum van € 2,85 miljard). Hiermee wordt beoogd in 2030 minimaal 50% van de hectares met stikstofgevoelige landnatuur (ofwel 50% van de ruim 309.000 hectare aan Natura 2000-gebieden) onder de kritische depositiewaarde ('KDW') te brengen. In 2018 was volgens de Monitor van CLO (op basis van gegevens RIVM, provincies, bewerking WUR) voor ca. 30% van de oppervlakte geen sprake van overschrijding. De opgave is daarmee om nog eens 20% / ca. 60.000 ha landnatuur onder de KDW te krijgen. Hoewel het sinds 2002 niet meer is toegestaan om een intensieve veestapel op minder dan 250 meter van een beschermd natuurgebied te bouwen, bleek uit onderzoek dat in die 'kritieke zone' meer dan 800 veebedrijven waren gesitueerd, waarvan er 25 behoren tot de 10 procent grootste uitstoters van ammoniak in Nederland (zie bijlage 1)³⁵

Naast het beperken van stikstofdepositie, zet het beleid in op het (verder) beperken van uitstoot van CO₂, fosfaat, nitraat en methaan. Dit vloeit mede voort uit het Klimaatakkoord en het Nationaal Programma Landbouwbodems, waarin een integrale aanpak van landbouwbodems wordt beschreven. Het gaat daarbij om kennisontwikkeling, innovatieopgaven in de agroketen en versterking van regionale initiatieven. Het doel hiervan is dat alle landbouwbodems in 2030 duurzaam beheerd worden.

³⁵ Uit een in 2020 uitgevoerd onderzoek door onderzoeksbureau 'Investico' onder 800 veebedrijven gesitueerd in de 'kritieke zone' van natuurgebieden, bleek dat 25 veebedrijven behoren tot de grootste piekbelasters van Nederland (met een individuele uitstoot van meer dan 4000 kilogram stikstof per jaar, volgens Bestand Veehouderij Bedrijven).

Beperken bodemdaling

Tot slot noemen we in dit kader ook de bodemdalingsproblematiek in met name de veenweidegebieden en de relatie met landgebruik en waterbeheer. Het komt er op neer dat voor agrarisch gebruik (beweiding en maaien) een minimale drooglegging is vereist die als bijeffect heeft dat het veen oxideert en de bodem inklinkt c.q. zakt. In bepaalde gebieden kan dit oplopen tot ca. 1 à 2 cm per jaar. Gevolg is dat het waterpeil verder wordt verlaagd waardoor de bodem weer verder daalt. Dit eeuwenoude proces is op lange termijn eindig. Ook is veenoxidatie een belangrijke veroorzaker van CO₂-uitstoot.³⁶ Ministerie en provincies werken hier sinds vele jaren aan door enerzijds innovatie (bijvoorbeeld door ‘onderwaterdrainage’ en via het ‘Veenweiden Innovatie Centrum’) en anderzijds door de natuurambities in het kader van de EHS/NNN te plannen in de meest bodemdalingsgevoelige gebieden. Mogelijk is er vanuit de bodemdalingsproblematiek uiteindelijk – op lange termijn – een grootschaliger transformatie nodig van deze gebieden met een beperktere rol voor de veehouderij.

Naast de bodemdalingsproblematiek zijn er vele andere bodemgerelateerde problemen en vraagstukken waar we op deze plaats niet uitvoerig op ingaan.³⁷

Resultaten

In 2020 werd een eerste resultatenoverzicht door LNV gedeeld³⁸, waarin de realisaties van de verschillende hoofdpogingen (kwalitatief) zijn beschreven. Hierin wordt gesteld dat, hoewel de visie is beïnvloed door de Coronapandemie, het realisatieplan op schema ligt: veel van de producten zijn volgens plan geleverd of zijn nog in uitwerking. Het is volgens het plan te vroeg om definitieve uitspraken te doen, maar het resultatenoverzicht biedt voldoende materiaal om een tussenbalans op te maken.³⁹ Tegelijkertijd is ook duidelijk dat de transitie naar een meer duurzame economische sector nog niet voltooid is en mede daardoor de negatieve impact op ruimtelijke ontwikkelingen door uitstoot van onder meer stikstof onvoldoende is opgelost.

³⁶ Bijna 7 megaton per jaar, ca. 4% van de nationale CO₂-uitstoot.

³⁷ Zie voor een overzicht en oplossingsrichtingen het rapport De bodem bereikt?, RLI, juni 2020.

³⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Op weg met nieuw perspectief: van visie naar resultaten – eerste resultatenoverzicht realisatieplan, 2020.

³⁹ In het realisatieplan wordt onder meer beschreven dat er gekomen is tot een ‘Noordzee-akkoord’ voor toekomstbestendige visserij, dat een ‘Team Reststromen’, een ‘pilot gebruik van nitraatapp’, een ‘gestandaardiseerde meetset bodem’ voor concretisering van kringlooplandbouw zijn opgericht en dat er een ‘#Verspillingsvrij-logo’ en ‘Over de datum?’-campagne voor het vergroten van de waardering van voedsel zijn geïmplementeerd. Ook spreekt het realisatie plan over realisaties op het gebied van internationale strategieën en het versterken van brede welvaart in de regio.

2.2 Welke instrumenten dragen bij aan het verwezenlijken van de doelstellingen ?

Om richting te kunnen geven aan de verschillende doelstellingen binnen de landbouw, kan gebruik gemaakt worden van verschillende instrumenten. Op hoofdlijnen is het te gebruiken instrumentarium onder te verdelen in financiële prikkels, wet- en regelgeving en grondinstrumenten. Onderstaande (niet-limitatieve) lijst beschrijft welke instrumenten momenteel gebruikt worden zijn om de verschillende doelstellingen te realiseren.

Instrument	Beschrijving
Financiële prikkels	
Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)	Subsidie voor het behoud en de ontwikkeling van (agrarische) natuurgebieden en landschappen.
Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL)	Subsidie voor het geschikt maken van gronden voor nieuwe natuur en het verbeteren van bestaande natuur.
Saneringsregeling varkenshouderijen	Subsidie voor stoppende varkenshouderijen in concentratiegebied Zuid en Oost om geurhinder tegen te gaan.
Innovatieregeling verduurzaming stallen	Subsidie om bestaande stallen te verduurzamen en te innoveren.
Omschakelprogramma duurzame landbouw	Subsidie voor agrariërs die willen omschakelen naar een duurzamere bedrijfsvoering.
Wet- en regelgeving (en afspraken met de sector)	
Stelsel van fosfaatrechten	Melkveehouders hebben fosfaatrechten nodig en mogen per kalenderjaar met hun melkvee niet meer mest produceren dan het aantal fosfaatrechten dat ze hebben. Fosfaatrechten worden uitgedrukt in kilogrammen fosfaat: 1 recht is 1 kilogram fosfaat.
Stelsel van dierrechten	Varkens- en pluimveeouders dienen zogenoemde dierrechten te kopen of te leasen om dieren te kunnen houden. Het stelsel is bedoeld om de omvang van de veestapel en met name de mestproductie te beperken.
Verdunnen mest met water bij zodenbemester in zandgebieden	Maatregel om de uitstoot van stikstof bij bemesting te verlagen.
Verlagen ruw eiwitgehalte in veevoer	Maatregel om de uitstoot van stikstof bij ontlasting van vee te verlagen.
Vergroten aantal uren weidegang	Maatregel om de uitstoot van stikstof als gevolg van drijfmest te verlagen.
Centrale mestverwerking	Maatregel om versneld mest af te voeren, waardoor de uitstoot van ammoniak wordt tegengegaan.
Ploeg- en scheurverbod	Maatregel om omploegen en scheuren (en vervolgens inzaaien) van graslanden te voorkomen, waardoor biodiversiteit in stand gehouden blijft, met name in natura 200-gebieden.
Grondinstrumenten	
Pachtregelgeving	Het pachtstelsel zoals we dat in Nederland kennen (sinds 2007 geregeld in BW7: Titel 5), waarbij een grondkamer toetst op pachtprijs, buitensporigheid van verplichtingen en doelmatigheid van verkaveling/ligging. Sinds 2007 wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot geliberaliseerde pacht met korte looptijd, met meer vrijheden dan bij reguliere pacht, maar met beperkte rechtsbescherming. ^{40 41}
Kavelruil in gebiedsprocessen	Kavelruil vindt plaats via provincies en waterschappen, met ondersteuning van Kadaster en adviseurs. De wettelijke basis is vastgelegd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg) als 'kavelruil bij overeenkomst'.

⁴⁰ Zie het rapport Evaluatie pachtregelgeving, Instituut voor Agrarisch Recht / prof.mr. D.W. Bruil, maart 2014, en het daaropvolgende Akkoord van Spelderholt van juli 2014. Sindsdien wordt gesproken over herziening van het stelsel. De discussie gaat ondermeer over de positie van verpachter vs. pachter (i.h.b. jonge boeren) en de gewenste mate van (prijs)regulering bij korte/langlopende pacht.

⁴¹ LNV geeft aan dat in het geval van reguliere pacht het opnemen van 'duurzaamheidsafspraken' vrijwel onmogelijk is op dit moment (keuren grondkamers veelal af). Pacht frustreert daarmee de gewenste transitie. Via geliberaliseerde pacht zijn deze mogelijkheden er al wel wat meer om met de nodige flexibiliteit aan nieuwe inzichten invulling te geven. Actualisatie van de pachtregelgeving is nodig in het kader van de gewenste transitierichting(en).

Instrument	Beschrijving
Regeling gerichte opkoop veehouderijen (rond Natura 2000-gebieden)	Recente regeling (2020) om de stikstofdepositie rondom natuurgebieden tegen te gaan, door bedrijven te saneren waarbij opkoop een mogelijkheid is.
Landelijke beëindigingsregeling piekbelasters veehouderij (i.o.)	Regeling om de uitstoot van (schadelijke) stoffen en geurhinder tegen te gaan, door bedrijven op te kopen en te saneren. NB: nog onduidelijk in hoeverre dit sanering / opkoop van dierrechten betreft of ook opkoop van grond en opstallen. Mogelijk dus in beperkte mate een grondinstrument. Zie ook voetnoot 52.
Pilot grondfonds stikstofaanpak	Aangenomen motie in de Tweede Kamer op 10 december 2020 voor inzet van een 'leenfaciliteit' van 100 miljoen om gronden die vrijkomen bij het vrijwillig opkopen van agrarische ondernemingen voor 'hernieuwde inzet' gericht te verkopen. In de motie zijn genoemd: versnelling woningbouw, bevorderen vitaliteit landelijk gebied, extensiveren van blijvers en een impuls voor de natuur. Dit zou een voorloper kunnen zijn van een groter grondfonds / groundbank.

Tabel 1: Factoren van invloed op landbouw doelstellingen

Het belang van perspectief en grond

Belangrijk voor de sector is ondermeer lange termijn perspectief. Als extensivering van veehouderij de stip op de horizon is, vergt dit niet alleen *aangescherpte regelgeving* (al dan niet in samenspraak met de sector) ten aanzien van zaken als stallen, mest, veevoer, ploegen en scheuren en/of *financiële prikkels* voor meer biodiversiteit en om de omslag te kunnen maken naar een andere bedrijfsvoering. Voor het lange termijn perspectief is het zaak aan te geven *welke gebieden* beschikbaar blijven voor (intensieve/extensieve) vormen van veeteelt en een 'arrangement' dat de transitie voor agrarische ondernemers naar een ander businessmodel mogelijk maakt.

Om deze *gebiedstransities* mogelijk te maken in het landelijk gebied is *grond* van oudsher en naar de toekomst toe een wezenlijk instrument in het arrangement om de transitie mogelijk te maken. Waar keuzes worden gemaakt om de veehouderij in bepaalde gebieden substantieel (of mogelijk zelfs volledig) af te bouwen kunnen sanerings-/opkoopregelingen daarbij helpen om tempo te maken door bedrijven financieel te compenseren. Een goede opkoopregeling kan daarin aantrekkelijker zijn dan een 'uitrookarrangement' waarbij de (diverse) regelgeving stap voor stap wordt aangescherpt in een situatie zonder écht perspectief voor de agrarische bedrijven. Nadeel van opkoopregelingen blijft dat hier relatief veel geld mee gemoeid is én dat gebiedsgerichte opkoop *an sich* ook weinig perspectief biedt voor een gebied. Wat gaat de overheid immers doen met de aangekochte bedrijven/gronden? Dit vergt een groter verhaal en einddoel. Dit roept de vraag op of daarin op enigerlei wijze waardebehoud (zie discussie 'afwaarderen/opwaarderen' in 1.4) kan worden bewerkstelligd. In de conclusies gaan we hier nader op in.

Naast het opkoopinstrument is het (met name in de grondgebonden melkveehouderij⁴²) van belang om bedrijven te ondersteunen in het verkrijgen van de gewenste locatie en omvang in termen van grond en een optimale verkaveling.⁴³ Dit zowel ten gunste van de bedrijfsvoering als ter beperking van het landbouwverkeer. Van oudsher is het instrument van kavelruil hiervoor ingezet (vroeger met name dwingend, tegenwoordig veelal op vrijwillige basis). In de navolgende paragraaf gaan we hier nader op in.

2.3 Welke grondinstrumenten worden gebruikt?

In de dagelijkse praktijk worden verschillende grondinstrumenten gebruikt. Op hoofdlijnen worden hierbij onderscheiden: (ruil)verkaveling, aankoop voor functiewijziging, subsidies voor functiewijziging (afwaardering gronden naar natuur) en (recentelijk) aankoop voor stikstofreductie / extensivering.

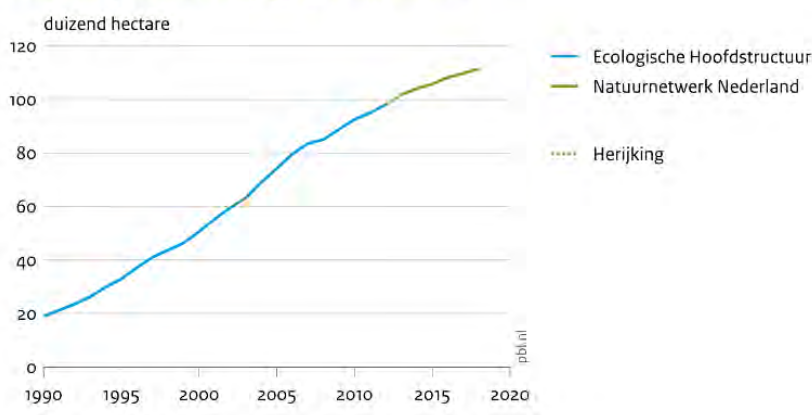
⁴² De melkveehouderij is goed voor ca. de helft van de cultuurgrond in Nederland. Een gemiddeld melkveehouderijbedrijf is ca. 60 hectare groot waarmee melkveehouders (gemiddeld) de grootste agrarische bedrijven zijn in Nederland. Zie bijvoorbeeld <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/30/meeste-grond-op-melkveebedrijven>

⁴³ Een optimale verkaveling is van oudsher ondermeer het beperken van aantal en omvang van (verder gelegen) 'veldkavels' ten faveure van een zo groot mogelijke 'huiskavel' (gronden grenzend aan het erf).

Al sinds 1924 is het voor de overheid mogelijk om op grond van de Wet op de Ruilverkaveling kavels te ruilen, indien nodig zonder instemming / medewerking van (een minderheid van) grondeigenaren. Na de oprichting van de Cultuurtechnische Dienst (de voorloper van de latere Dienst Landelijk Gebied ('DLG')) in 1935, wordt pas na de crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog middels opvolgende wetten en programma's krachtig ingezet op ruilverkaveling. In de jaren '80 verschuift, met de Landinrichtingswet 1985, de aandacht van ruilverkaveling naar landinrichting met ruimte voor natuur, water en recreatie. Vanaf 2007 krijgen provincies met het Investeringsbudget Landelijk Gebied ('ILG') een steeds grotere rol, met support vanuit het Rijk via DLG en (eigendomsrechtelijk) het Bureau Beheer Landbouwgronden ('BBL'). Vanaf 2014 worden taken en grondeigendommen overgedragen aan provincies en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (en in beperkte mate aan het Kadaster, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer), waarna DLG is opgeheven (in 2015) en BBL is afgebouwd (in 2018).

Momenteel zijn de provincies verantwoordelijk voor het afmaken van de natuuropgaven, waaronder het aanleggen van het NatuurNetwerkNederland ('NNN') (zie figuur 4).⁴⁴ Hierbij wordt strategisch grond verworven van hoofdzakelijk agrariërs, waarna (nieuwe) natuur wordt aangelegd en overgedragen aan terreinbeherende organisaties ('TBO's'): hoofdzakelijk Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de twaalf Provinciale Landschappen. In toenemende mate worden ook gronden overgedragen aan natuurbeherende agrariërs en coöperaties, mede als gevolg van een staatssteunzaak in de periode 2011-2015 betreffende de bevoorrechte positie van TBO's. Ook komt natuuraanleg door agrariërs zelf voor, met behulp van subsidies voor waardedaling / afwaardering en investeringen / natuuraanleg (Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL)) en beheer (Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)). Een bredere tendens – althans tot aan de stikstofuitspraak – is meer samenwerking met agrariërs in het natuurbeheer, in plaats van (dwingende) aankoop met als sluitstuk onteigening.

Verwerving en functiewijziging nieuwe natuur



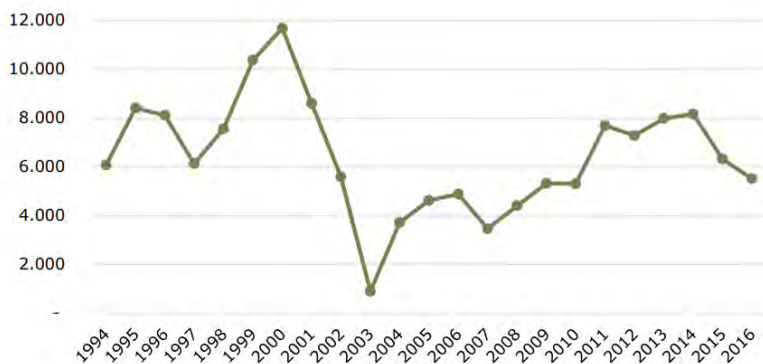
Figuur 4: Verworven en gerealiseerd aantal hectare nieuwe natuur.⁴⁵

Na de ontmanteling van de Dienst Landelijk Gebied in 2015 ligt de verantwoordelijkheid voor kavelruilprocessen bij de provincies die dat op wisselende wijze invullen.⁴⁶ In 2015/2016 was na jaren van stijging landelijk een daling te zien van het aantal kavelruilen, zie ook figuur 5. Cijfers nadien zijn niet bij ons bekend. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat een landbouwtransitie i.e. een extensiveringsgolf in de veehouderij vraagt om een intensiever support van grondoptimaliseringsprocessen voor op lange termijn levensvatbare bedrijven, ofwel kavelruil.

⁴⁴ In 2027 moet Nederland een natuurnetwerk hebben van 668.000 hectare, volgens: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland, 2013.

⁴⁵ PBL, Tweede Lerende evaluatie van het Natuurpact, 2020.

⁴⁶ Bron: rondetafelbijeenkomst voor dit onderzoek, nader te onderzoeken.



Figuur 5: Areaal (hectare) landbouwgrond overgedragen via kavelruil, 1994-2016⁴⁷

Naar aanleiding van de problematiek van geuroverlast en met name het stikstofvraagstuk dat medio 2019 urgent werd, vindt momenteel weer een tendens plaats naar opkoopinstrumenten in geselecteerde gebieden (de regeling 'gerichte opkoop' rondom natura 2000) of sectoren (de inmiddels gesloten saneringsregeling varkenshouderij (SRV)), zij het nochtans op vrijwillige basis.

Instrument	Beschrijving
Grond	
Wettelijke kavelruil	Verplichte grondruil, piek in de jaren '60 – '90. Oppervlakte herverkaveling in uitvoering gedaald van 390.000 ha in 2007 tot 90.000 ha in 2016 (ASR / Kadaster / WUR).
Vrijwillige kavelruil	Grondruil op vrijwillige basis in een 'gebiedsproces' met een 'kavelruilcoördinator' en 'keukentafelgesprekken' op basis van concept 'schuifplannen'. Wettelijke basis in Wilg als 'kavelruil bij overeenkomst'.
Aankoop op vrijwillige basis	Agrariër krijgt de mogelijkheid te verkopen / saneren op basis van een regeling, maar op vrijwillige basis.
Aankoop op dwingende basis (met als sluitstuk onteigening)	Aankoop voor functiewijziging (naar bijvoorbeeld natuur) op basis van volledige schadeloosstelling met als sluitstuk onteigening. Schadeloosstelling an sich kan een smeermiddel zijn in een gebiedsproces (meer financiële compensatie). De onteigening die daar dan in ultimo op moet volgen ligt vaak (zeer) gevoelig.
Verkoop	Verkoop van overtollig Rijksbezit vindt plaats via het RVB en via de provincies (niet noodzakelijke voormalige BBL-gronden).
Grondgerelateerd	
Ruimte-voor-Ruimte	De mogelijkheid om (bijvoorbeeld bij bedrijfsbeëindiging / -sanering) bedrijfsopstallen als kassen, stallen en schuren te slopen en een beperkt aantal woningen terug te bouwen ter financiële compensatie.
Subsidie functieverandering c.q. afwaarderen (SKNL)	Subsidie ter compensatie van waardedaling bij functiewijziging van landbouwgrond naar natuur, in geselecteerde gebieden waarvoor de regeling is opengesteld.

Tabel 2: Grondinstrumenten gebruikt voor de landbouwsector

⁴⁷ ASR, Kadaster en WUR, Kavelruil draagt flink bij aan grondmobiliteit, 2017.

2.4 Welke grondinstrumenten kunnen worden toegevoegd?

In samenwerking met meerdere experts is in een rondetafelbijeenkomst onderzocht welke nieuwe grondinstrumenten mogelijk kunnen worden gehanteerd bij het waarmaken van de verschillende doelstellingen.

Uit de rondetafelbijeenkomst met experts blijkt dat het extensiverings- en transitievraagstuk in de landbouw (i.e. veehouderij) niet alleen een saneringsvraagstuk is, maar ook vraagt om een lange termijn visie op de landbouw in specifieke gebieden, zoals ook uiteengezet in 2.2. Voorts constateren de deelnemers aan de bijeenkomst in de dagelijkse praktijk een blijvende vraag naar (ruil)gronden om gebiedsprocessen in het landelijk gebied op gang te helpen; met een voorraad grond kan de 'schuifpuzzel' mogelijk (beter) gelegd worden ten faveure van meerdere doelen in het landelijk gebied.

Opgemerkt wordt dat aankoop van gronden geen harde voorwaarde is voor extensivering, maar wel daaraan kan bijdragen. Onderstaand is een aantal alternatieven genoemd, hoewel de introductie daarvan naar verwachting de nodige voorbereidingstijd zal vergen. Op langere termijn kan het bestaand instrumentarium evenwel worden aangevuld. In het ronde tafelgesprek zijn verschillende instrumenten geïntroduceerd, die hierna zijn ingedeeld in grondinstrumenten en grondgerelateerde instrumenten.

Onderdelen	Beschrijving
Grondinstrumenten	
Grondbank (nationaal)	Een op nationaal niveau ingerichte organisatie die (in opdracht van overheden) gronden verwerft in het landelijk gebied voor realisatie van maatschappelijke doeleinden, of tijdelijk in bewaring neemt en aanbiedt aan agrarische ondernemers, andere overheden en eventueel private partijen (zoals pensioenfondsen). Oogmerk is een bijdrage te leveren aan gebiedstransities in het landelijk gebied. Dit lijkt op de rol die DLG/BBL in het verleden had.
Grondbank (regionaal) / 'Landinrichting Nieuwe Stijl'	Een op regionaal niveau ingerichte organisatie die strategisch gronden verwerft, beheert en uitgeeft, ten faveure van gebiedstransities (o.a. extensiveren, ruilverkaveling) en landinrichting (wegen, water, natuur). Hiermee wordt beoogd speculatie met schaarse gronden en verloederen van het landelijk gebied tegen te gaan.
Grondbank particulier / 'Community Land Trust'	Gebiedsgerichte grondbank van 'de gemeenschap', bijvoorbeeld als stichting of coöperatie, gestoeld op maatschappelijke doelstellingen, zoals bijvoorbeeld de-intensiveren van veehouderij, het bevorderen van weidegang en (meer) biodiversiteit.
Grondbank naar 'Frans model' ⁴⁸	Een recht van eerste koop voor de overheid op vrijkomende landbouwgrond (anders dan in geval van schenking, huwelijk of vererving). De grond dient binnen vijf jaar na aankoop weer te worden verkocht aan een door een benoemde commissie te bepalen doelgroep, zoals agrariërs van wie grond is onteigend of die gedwongen zijn verplaatst, of aan jonge, startende agrariërs.
Opschalen agrarische 'sale-and-lease-backconstructies'	Bedrijven (bijv. ASR real estate en Fagoed) investeren in 'groene erfpacht', waarbij agrarische ondernemers hun gronden verkopen en in erfpacht (of onder geliberaliseerde pacht) terugkrijgen (een vorm van 'sale-and-lease-back'). Een mogelijkheid is hierbij eisen te stellen aan de 'lease-back', bijvoorbeeld gericht op extensivering en verduurzaming. De gemeente Midden-Delfland experimenteert hier bijvoorbeeld mee. Dit instrument kan mogelijk worden opgeschaald en samengaan met andere 'grondbankfuncties'.
Partiële onteigening	Dit werd als nieuw instrument genoemd tijdens de rondetafelbijeenkomst om extensivering af te dwingen (door bijvoorbeeld de vergunning gedeeltelijk in te trekken) in plaats van aankoop van volledige bedrijven. "Je legt de extensiveringsvraag bij de ondernemer neer, onteigent de gebruiksmogelijkheden en legt de waardevermindering op tafel." NB: dit lijkt enerzijds op schadeloosstelling ingevolge de Onteigeningswet, anderzijds heeft dit kenmerken van een afwaarderingssubsidie (SKNL), zij het hier bedoeld met dwingend karakter.

⁴⁸ Gebaseerd op 'Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER)'

Onderdelen	Beschrijving
Grondgerelateerde instrumenten	
Alternatief systeem verhandelbare rechten ⁴⁹	Systematiek waarbij jaarlijks (een op de langere termijn afnemend aantal) verhandelbare, grondgebonden (dier)rechten wordt toegekend aan melkveehouders, waarmee een maximum kan worden gesteld aan het aantal dieren in Nederland. Ook kan het maximum aantal rechten per hectare over de tijd worden beperkt c.q. worden gedifferentieerd per gebied. Dit draagt bij aan het verdienmodel voor extensiverende boeren en laat intensivering toe op plekken waar dit kan. NB: hier bedoeld als illustratie van hoe (mede) invulling kan worden gegeven aan een lange termijn gebiedsperspectief uitgaande van extensiveren. In de rondetafelbijeenkomst kwam dit uitvoerig ter sprake. Vervolgens kan een ruilgrondbuffer (mede) helpen hier verder invulling aan te geven.
Opschalen Rood-voor-Groen-constructies	Het opschalen ⁵⁰ van bestaande instrumenten gericht op compensatie van afwaardering middels 'toekenning' van grondwaarde, die we kennen van regelingen als Rood-voor-Groen, Ruimte-voor-Ruimte en de (provinciale) Landgoederenregelingen ⁵¹ , waarbij verouderd landelijk vastgoed plaatsmaakt voor nieuw vastgoed / wonen in beperkte mate. De provincies Noord-Brabant en Limburg hebben hier op schaal mee gewerkt.
Scheurverbod	Verbod op het 'scheuren' (omploegen) van grasland in bepaalde gebieden ter waarborging van een blijvend gebruik als grasland en (mogelijk) ten faveure van biodiversiteit. Hier is reeds mee gewerkt in Natura 2000-gebieden. Dit zou een instrument kunnen zijn in aanvulling op extensivering (minder koeien per hectare, minder maaien en bemesten van grasland), ter voorkoming van speculatie en/of omzetting naar bouwland en/of semi-agrarisch gebruik c.q. verrommeling.
Opkopen dier-/stikstofrechten	Het (gericht) opkopen van dier- en/of stikstofrechten door de overheid zonder aankoop van de betreffende gronden en opstallen, waardoor het aan de eigenaar is een nieuwe, passende functie te realiseren. ⁵²

Tabel 3: Grondinstrumenten die kunnen worden toegevoegd voor de landbouwsector

Bij de keuze voor (nieuwe) grondinstrumenten zal onder andere in ogenschouw genomen moeten worden wat gedaan kan worden met opstallen (van voormalige 'stikstofboerderijen'), welke (grond)behoeften agrarische ondernemers hebben om op langere termijn levensvatbaar te blijven en op welke manier grond(gebruik) een bijdrage kan leveren aan de verduurzaming van de landbouw en de beperking van (diverse soorten) uitstoot.

2.5 Scenario's voor grondbeleid landbouw

Op basis van het voorgaande schetsen we in onderstaande tabellen indicatief uit welke mogelijke instrumenten (niet limitatief) scenario's voor (1) continuering, (2) intensivering en (3) uitbreiding van het grondinstrumentarium voor de landbouwtransitie kunnen bestaan, voorzien van een (niet limitatieve) analyse van mogelijke kosten, baten en risico's op hoofdlijnen. De nog te bepalen (financiële) omvang van deze instrumenten is afhankelijk van de (deels nog weinig concrete) doelstellingen voor de landbouw.

Voorts merken wij op dat deze scenario's alleen kunnen werken als onderdeel van een bredere aanpak c.q. een samenhangend pakket aan strategieën en instrumenten ('meervoudig sturen'). Dit samenhangende arrangement analyseren overstijgt de scope van dit rapport.

⁴⁹ Gebaseerd op een publicatie in ontwikkeling door WUR, 2021. Zie voor een analyse van dierrechten vs. fosfaatrechten: P.W. Blokland, H. Luesink, R. Jongeneel, C. Daatselaar & T. de Koeijer (WUR), Opties voor beperking fosfaatproductie van de Nederlandse melkveestapel: dierrechten versus fosfaatrechten', 2015.

⁵⁰ Zie (ter inspiratie) het artikel in de Volkskrant van Frank Kalshoven, Dit is een vrolijk en deugdelijk plan voor 50 procent natuur (en meer woningen), 22 januari 2021. De vele mogelijke kanttekeningen en uitwerkingsvraagstukken bij dit plan gaan we hier verder niet op in.

⁵¹ Bij nieuwe landgoederen zijn daarbij aanvullend fiscale voordelen van toepassing bij rangschikking onder de Natuurschoonwet 1928.

⁵² De Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties (ook wel de regeling voor 'piekbelasters' genoemd) is nog in voorbereiding. Er loopt op het moment van schrijven een discussie met de EC of het Rijk naast de bekostiging van de afwaardering ook zeggenschap moet krijgen over de grond in verband met staatssteunregelgeving. Er is een motie aangenomen in de Tweede Kamer om opkoop van gronden niet verplicht te stellen in de landelijke beëindigingsregeling (<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vlei7yezpevt>). De lijn lijkt nu te worden dat het Rijk/provincie dierrechten opkoopt en de eigenaar de keuze krijgt om ook gronden te verkopen.

In de conclusies in hoofdstuk 5 worden de themaconclusies uiteengezet voor de landbouwtransitie (5.1) en wordt ingegaan op *integrale* grondscenario's voor landbouw, energie en wonen (5.3), in aanvulling op onderstaande *thematische* grondscenario's.

Continuering grondinstrumentarium

Instrument	Kosten	Baten	Risico's
Sanerings- en opkoopregelingen (enkel in urgente gevallen, zoals in het kader van de stikstofproblematiek, en op basis van vrijwilligheid)	€ 350 mln stikstof-regeling 'gerichte opkoop' bij Natura 2000 gebieden (loopt) ⁵³ € 1 mld is het bedrag waar op dit moment over wordt gesproken voor opkoop van dierrechten en mogelijk afwaardering van grond (NB: geen grondaankoop)	Stikstofruimte voor woningbouw Baten voor de biodiversiteit, milieu en volksgezondheid Ruimte voor functies als natuur, recreatie	Mogelijk afnemend animo voor bedrijven om te investeren in veehouderij in Nederland Mogelijk wegvallen agrariërs als 'hoeders van het landschap'
Ondersteuning van gebiedsprocessen blijvend decentraal via provincies	N.v.t.	N.v.t.	Onvoldoende doelbereik

Tabel 4: Scenario continuering voor landbouw

Het scenario van intensivering gaat uit van intensiverende inzet van het bestaand instrumentarium. Hierbij wordt ten opzichte van continueren een hoger realisatieniveau verwacht op de doelen zoals benoemd in paragraaf 2.1.

Intensivering grondinstrumentarium

Instrument	Kosten	Baten	Risico's
Grootschaliger sanering/opkoop van veehouderij om tempo te kunnen maken in stikstof-reductie en (breder) extensivering veehouderij	Aanvullend X miljard euro voor opkoop van dierrechten (e.d.) en potentieel grond, bedrag afhankelijk van doelstelling en wel/geen eigendomsverkrijging ⁵⁴	Gronden in eigendom met (mogelijk) alternatieve toepassingsmogelijkheden Stikstofreductie en afgeleide baten (o.a. volksgezondheid)	Mogelijk onvoldoende deelname bij vrijwillig karakter Onzekere toekomstige bestemming en waarde van te kopen gronden en bedrijven
Van vrijwilligheid naar een meer dwingend karakter in de opkoopregelingen	Hogere kosten voor de overheid van gemiddeld ca. 50% bij volledige schadeloosstelling bovenop marktwaarde ⁵⁵	Meer zekerheid op realisatie (niet landbouw) doelen	Mogelijk afnemend draagvlak en te weinig lange termijn perspectief voor de sector
Meer support van provincies in hun grondrol in gebiedsprocessen door oprichting van een grondruilfonds voor provincies (o.i.d.)	Kapitaal / fonds ter beschikking stellen om grondbuffer te creëren bij provincies als smeermiddel in gebiedsprocessen (mogelijke relatie met opkoopregelingen) Ambtelijke kosten provincies	Meer (ruil)mogelijkheden in gebiedsprocessen, waardoor meer draagvlak en meer resultaat wordt behaald	Potentieel ingewikkelde discussies over <i>labeling</i> gronden (wel en niet door Rijk gefinancierd) en over afrekening met het fonds bij aan- en verkoop

Tabel 5: Scenario intensivering voor landbouw

⁵³ Minister van Landbouw, Kamerbrief over voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak, 2020.

⁵⁴ Uitgaande van eigendomsverkrijging c.q. opkoop: bij focus op sanering van varkens/pluimvee worden hiermee vooral stallen/schuren en per euro dus minder hectares verworven dan bij focus op melkveehouderij, gezien het grondgebonden karakter van deze laatste categorie.

⁵⁵ S. Broekhof (WUR), 'Private grond voor publieke doelen', 2016. NB: de verhouding tussen volledige schadeloosstelling en marktwaarde is geen vast gegeven, maar is afhankelijk van de concrete situatie en kan sterk variëren.

Het scenario van uitbreiding gaat uit van het toevoegen van nieuwe instrumenten aan het bestaand instrumentarium, waarmee breder ingezet kan worden op landelijke en Europese landbouwdoelstellingen.

Uitbreiding grondinstrumentarium

Instrument	Kosten	Baten	Risico's
Grondbank (nationaal of regionaal), gefinancierd door het Rijk	Uitgaande van 2-3% ⁵⁶ grond-eigendom over heel Nederland en een waardeverhouding grond en erf/opstallen van gemiddeld 1:1 is financiering nodig ter waarde van (bij grove benadering) € 6 mld. ⁵⁷ De 'kosten' zijn min of meer gelijk aan de afwaardering van de opstallen. Bij gemiddeld 50% afwaardering van de agrarische opstallen bedraagt dit € 1,5 mld. Daarnaast zijn er uitvoeringskosten (zoals ambtelijk apparaat) ⁵⁸	Gebiedsprocessen 'over de streep trekken' (inclusief realisatie van andere publieke doelen) Aangaan van duurzaam commitment aan landbouwsector ter begeleiding extensivering en transitie sector Opbrengsten tijdelijk beheer (pacht e.d.)	Eventuele verstoring van de grondmarkt in specifieke gebieden door toetreding nieuwe speler Meer waardeverlies dan begroot (omgekeerd ook een kans) Afstemming met lagere overheden in planvorming, RO en milieuaspecten, ofwel de uitvoerbaarheid
Grootschalige Rood-voor-Groen-constructies	Uitgangspunt is particuliere initiatieven die kostendekkend zijn	Waardestijging op 'rood' (wonen) wordt ingezet voor realisatie van 'groen' (natuur/recreatie): op- en afwaarderen in één hand	Bij grootschalige initiatieven mogelijk onvoldoende ruimtelijke samenhang Mogelijk prijsopdrijvend effect op (alle) landbouwgrond
Opschalen agrarische 'sale-and-lease-backconstructies' (i.c.m. grondbank)	In principe revolverend (dus geen kosten) Mogelijk afwaardering van gronden bij beperking van gebruiksmogelijkheden	Extensivering en kansen voor duurzaam grondgebruik	Eventuele verstoring van de grondmarkt in specifieke gebieden

Tabel 6: Scenario uitbreiding voor landbouw

⁵⁶ Ervaringscijfer is dat minimaal 2-3% grond nodig is om een ruilproces op gang te brengen. NB: bedrag kan lager zijn bij een lagere norm en beperking van het werkgebied tot niet heel Nederland maar geselecteerde transitiegebieden.

⁵⁷ Oppervlakte NL: 4.154.303 hectare, waarvan ca. 60% agrarisch. Aanname is dat een deel hiervan al in eigendom is bij het Rijk of (om diverse redenen) niet geschikt is als ruilgrond, nader in beeld te brengen. Derhalve gerekend met 50% in plaats van 60%. De som is dan: 50% * 4.154.303 hectare * 2% eigendom * ca. € 70.000 per hectare = ca. € 3 miljard voor de grond. Indien voor erven en opstallen (in totaal) een vergelijkbaar bedrag moet worden neergelegd zou dit neer kunnen komen op een bedrag van (ordegrootte) € 6 miljard. Verhouding grondwaarde : waarde erven/opstallen kan sterk variëren afhankelijk van situatie en type bedrijf.

⁵⁸ Uit het laatste jaarverslag voor de opheffing van DLG (2015) is op te merken dat ruim 55 miljoen euro werd begroot aan personeelskosten (zowel intern als extern). DLG was uiteraard meer dan een grondbank en met veel kennis, expertise en disciplines betrokken bij landinrichtingsprocessen. Het bedrag is hier slechts bedoeld als referentie, niet als schatting van de uitvoeringskosten in casu.



3. Energie

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op: de (in het kader van dit rapport) meest relevante doelstellingen met betrekking tot de energietransitie en de realisatie daarvan (3.1); welke instrumenten bijdragen aan het verwezenlijken van die doelstellingen (3.2); welke grondinstrumenten worden gebruikt (3.3); welke grondinstrumenten kunnen worden toegevoegd (3.4); en ten slotte scenario's voor (i) continuering, (ii) intensivering en (iii) uitbreiding van het grondinstrumentarium voor energie (3.5). De themaconclusies voor energie worden gegeven in paragraaf 5.1.

3.1 Doelstellingen en realisatie

In 2015 is in het Klimaatakkoord van Parijs besloten om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan twee graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk, waarbij het streven is om de opwarming te beperken tot anderhalve graad. Nederland voert het klimaatbeleid uit aan de hand van het breed gedragen / ondertekende nationale Klimaatakkoord (2019). Het Nederlands Klimaatakkoord heeft als centraal doel om in 2030 49% minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990 en kent een doorkijk naar 2050. Deze doelen zijn tevens vastgelegd in de Klimaatwet. Het Klimaatakkoord is opgebouwd uit 5 sectortafels, vallend onder eindverantwoordelijkheid van verschillende ministeries, te weten: (1) Elektriciteit, (2) Industrie, (3) Gebouwde omgeving, (4) Landbouw en landgebruik en (5) Mobiliteit.⁵⁹ Het kabinet hanteert bij de uitvoering een sturingsfilosofie van monitoren en bijstellen, op zowel strategisch als politiek niveau.⁶⁰

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste drie sectortafels (Elektriciteit, Industrie en Gebouwde omgeving). Op het thema Landbouw en landgebruik is in hoofdstuk 2 nader ingegaan. Wat betreft de sectortafel Mobiliteit volstaan we met de opmerking dat door de elektrificatie van het vervoer in de komende tien jaar circa 1,7 miljoen laadpalen nodig zijn⁶¹ en dat daardoor een uitbreiding van het elektriciteitsnet nodig zal zijn. De uitbreiding van het net wordt in dit hoofdstuk behandeld onder het thema Elektriciteit.

Voor wat betreft het thema Industrie is er niet alleen een energie(verbruiks)transitie beoogd maar ook een grondstoffentransitie (ook: circulaire transitie). Dit laatste aspect komt ook aan de orde in dit hoofdstuk gezien de overlap met energietransitie en de sterke relatie met grondbeleid.

3.1.1 Elektriciteit

Doelstellingen

De sectortafel Elektriciteit valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In het Klimaatakkoord is besloten dat de sector Elektriciteit in 2030 de CO₂-emissies met 20,2 Mton vermindert. Hiertoe moet in 2030 70 procent van de elektriciteit uit hernieuwbare bronnen komen. Concreet wordt gestreefd naar het opschalen van de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare bronnen naar 84 TWh, waarvan 35 TWh uit hernieuwbare energie op land moet komen en 49 TWh uit wind op zee.

Realisatie

Om de 35 TWh aan hernieuwbare energie op land te bewerkstelligen, is gekozen voor een decentrale aanpak, waarvoor 30 regio's zijn benoemd. De regio's zijn verplicht een Regionale Energie Strategie (RES) op te stellen om gezamenlijk het nationale doel te behalen. Er zijn geen minimale doelstellingen per regio. De concept RESsen tellen momenteel op tot 52,5 TWh hernieuwbare energie. De financiële en ruimtelijke haalbaarheid van de uitvoering van deze plannen in de praktijk moeten zich nog bewijzen. Een nadere kwantitatieve uitwerking van het PBL toont de impact van kwantitatieve en kwalitatieve onzekerheden op de realisatie van de plannen en schat de realisatie tussen de 31,2 TWh en de 45,7 TWh, met een middenwaarde van 38,2 TWh.⁶²

⁵⁹ Klimaatakkoord, 28 juni 2019

⁶⁰ Kamerbrief Uitvoering van het Klimaatakkoord – Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, maart 2020

⁶¹ Nationale Agenda Laadinfrastructuur

⁶² CBS, RVO, Concept-RESsen

Er zal een zwaarder en flexibeler energiesysteem nodig zijn. Veel hernieuwbare energie is zon- en windafhankelijk. Hierdoor zullen aanbod en vraag naar energie niet altijd aansluiten. Deze verzwaring van het net vraagt ook extra ruimte voor onder meer kabels, leidingen, midden- en onderstations en opslagcapaciteit.

3.1.2 Gebouwde omgeving

Doelstellingen

De sectortafel gebouwde omgeving valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en heeft vanuit het Klimaatakkoord een emissiereductieopgave van 3,4 Mton in 2030. Hiertoe moeten 1,5 miljoen bestaande woningen verduurzaamd worden in de periode 2022 t/m 2030, met een aanloopperiode van 2019-2021. In 2050 moeten alle gebouwen aardgasvrij zijn.

Realisatie

In 2020 zijn circa 435.000 woningen aangesloten op een warmtenet.⁶³ Aedes verwacht dat er 100.000 warmtetaansluitingen op contractniveau bij sociale huurwoningen in 2022 gerealiseerd zullen worden.⁶⁴

De uitvoering van doelstellingen omtrent het isoleren en aardgasvrij maken van woningen, vindt op wijkniveau plaats. Gemeenten zijn hiervoor aan zet. In Transitievisies Warmte dienen gemeenten eind 2021 een routekaart vastgesteld te hebben, waarin beschreven staat hoe en in welke volgorde de wijken overgaan op duurzame energie. Gedetailleerder zal deze visie worden uitgewerkt in Wijkuitvoeringsplannen. Ervaringen hieruit worden verwerkt in de actualisatie van de Transitievisies Warmte (elke 5 jaar). De paden lopen in de praktijk naast elkaar en zijn niet altijd een opvolging van elkaar. Het Programma Aardgasvrije Wijken moet gemeenten en betrokken partijen zo goed mogelijk ondersteunen in de aardgasvrije opgave. Hiertoe zijn inmiddels 46 proeftuinen gestart. Uit deze proeftuinen blijkt dat het lastig is om het gewenste tempo van het aardgasvrij maken te bereiken en dat de geleerde lessen lastig elders zijn toe te passen vanwege de contextafhankelijkheid. Het PBL pleit voor het oplossen van deze structurele knelpunten op Rijksniveau.⁶⁵

Door de verduurzaming van de gebouwde omgeving zullen meer huizen gebruik maken van elektrische bronnen, in plaats van aardgas. Zoals te zien in figuur 6 zal een groter deel afkomstig zijn van duurzame, non-consistente bronnen zoals wind en zon. Daarnaast zullen er meer warmtenetten worden gerealiseerd. De toename en verzwaring van elektriciteitskabels en de warmtenetten vragen om extra ruimte, voornamelijk ondergronds. Het realiseren van zonnepanelen op bijvoorbeeld daken, parkeerterreinen, langs infrastructuur en op bijvoorbeeld geluidswallen, kan de druk op de ruimtevraag voor zonneweides verlichten.⁶⁶

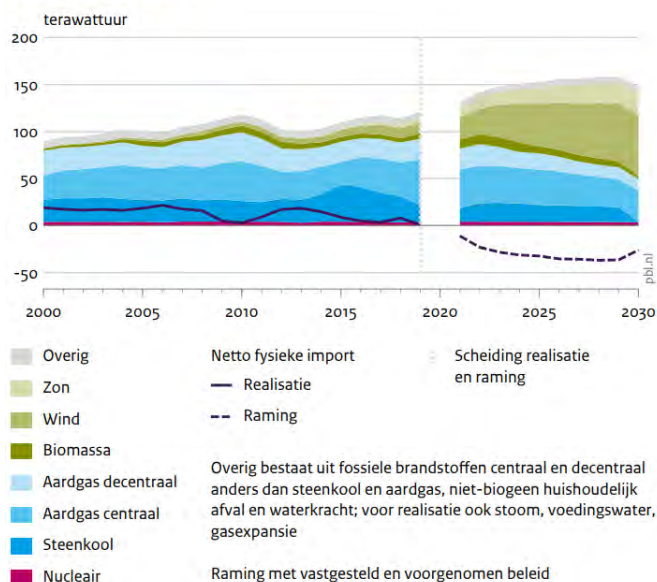
⁶³ Nationaal warmtenet trendrapport, 2021

⁶⁴ Stichting Warmtenetwerk, Doel van 100.000 aansluitingen huurwoningen in 2022 blijft binnen bereik, maart 2021.

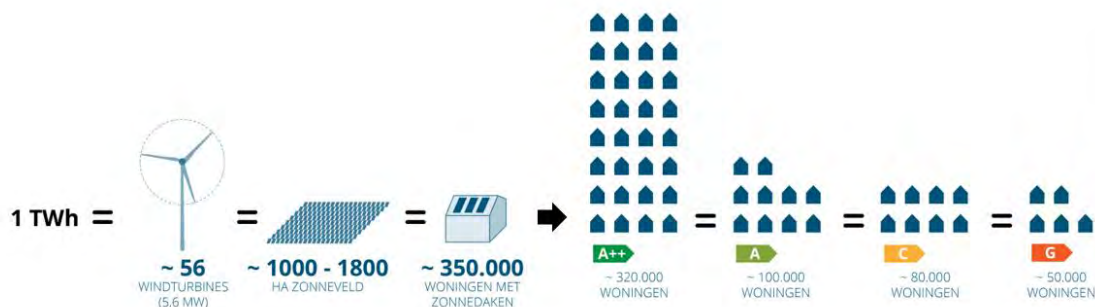
⁶⁵ PBL, Warmtetransitie in de praktijk, leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken, 2021

⁶⁶ Zonnepanelen kunnen de helft van de Nederlandse elektriciteitsbehoefte opwekken, Deloitte, <https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/data-analytics/articles/zonnepanelen.html>

Elektriciteitsproductie



Figuur 6: Elektriciteitsproductie volgens scenario zoals gehanteerd in de Klimaat- en Energieverkenning 2020: Grote toename zon en wind.⁶⁷



Figuur 7: 1 TWh duurzame opwek via zon en wind en 1 TWh ten behoeve van het verwarmen van woningen.⁶⁸

3.1.3 Industrie

Doelstellingen

De sectortafel Industrie valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en heeft vanuit het Klimaatakkoord een emissiereductieopgave van 14,3 Mton CO₂ (bovenop het bestaande beleid voor een reductie van 5,1 Mton) in 2030. De visie voor 2050 schetst een circulaire industrie met nagenoeg geen uitstoot. De industrie zal worden aangedreven door duurzame elektriciteit, afkomstig uit zon of wind of energie uit aardwarmte, waterstof en biogas. De grondstoffen daarvoor komen uit biomassa en reststromen. Restwarmte kan worden gebruikt door nabijgelegen industrie, tuinbouw, gebouwen of woningen.

⁶⁷ PBL, CBS, RvO, TNO, RIVM, Klimaat en Energieverkenning, 2020

⁶⁸ Generation Energy, Bright, Groen Licht i.ov. Ministerie BZK, Ruimtelijke strategie voor het energiesysteem, maart 2021

Realisatie

Om de doelstellingen voor de industriële sector te behalen, zijn systeemveranderingen op energiegebied en in grondstoffengebruik nodig. Investeringsplannen in efficiëntie, energiebesparing, CCS/CCU⁶⁹, elektrificatie, gebruik van waterstof en circulariteit kunnen de transitie vormgeven.

Zoals de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie (TIKI) adviseerde⁷⁰, hebben zes industriële clusters in Nederland een Cluster Energie Strategie (CES) opgesteld. Ook zal een Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) worden opgesteld. Hierin wordt de bestaande capaciteitsplanning (de wettelijk verplichte investeringsplannen van de gas- en elektriciteitsbeheerders) geïntegreerd met de input van de CESsen.

De energietransitie voor de industrie kent een ruimtevraag, bijvoorbeeld door meer stroomkabels vanwege elektrificatie van de industrie en door meer leidingen voor waterstof, CO₂ en warmte/stoom. Ook is er meer ruimte nodig voor nieuwe faciliteiten voor bijvoorbeeld elektrolyse en de transitie naar circulaire en biobased industrie en de bijbehorende waardeketens (o.a. logistiek voor aanvoer van reststromen).

Het realiseren van de energietransitie heeft hoe dan ook een grote impact op het elektriciteitsnetwerk. De verduurzaming van het energiesysteem vergt een significante uitbreiding van de huidige capaciteit van het net en leidt tot fragmentatie van de productie, wat leidt tot nieuwe vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van betrouwbaarheid van het net en cyber security. Integratie, transparantie en synergie tussen voornoemde sectoren en nauwe afstemming met de netbeheerders is cruciaal.

3.2 Welke instrumenten dragen bij aan het verwezenlijken van de doelstellingen?

Alvorens in te gaan op concrete instrumenten noemen we een aantal invalshoeken.

Ruimtelijke ordening en draagvlak

De uitwerking van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord komt met de huidige aanpak van de energietransitie in Nederland aan op een bottom-up opzet, waarbij veel verantwoordelijkheid is gelegd bij decentrale overheden en de regio. De gemeenten dragen een grote verantwoordelijkheid voor de invulling van de transitievisies warmte in de gebouwde omgeving, de regio's bij de RESsen. Het Rijk faciliteert de gemeenten en regio's met onder andere het expertisecentrum warmte c.q. het Nationaal Programma RES (NP RES), ter kennisdeling en ondersteuning. Redenen voor deze opzet zijn onder meer (1) dat de invulling maatwerk per regio betreft en een sterke RO-component in zich heeft (2) het creëren van regionaal/lokaal draagvlak.

Veel plannen voor de invulling van duurzame energie-opwek worden momenteel gebaseerd op de aanwezigheid van draagvlak, waarbij er op de tweede plaats pas oog is voor hoe deze bronnen passen in het netwerk, rekening houdend met de bestaande en toekomstige potentiële netcapaciteit.

Investeringsplannen in netcapaciteit

Tussen 2018 en 2030 stijgt de benodigde netcapaciteit met 75%, aldus Netbeheer Nederland. 87% hiervan is het gevolg van de transitie naar duurzame energie. Netbeheerders verwachten tot 2030 ca. 40 miljard euro te investeren in het onderhouden en verzwaren van het elektriciteitsnet en de voorbereidingen op het energiesysteem van de toekomst⁷¹. Tot aan 2050 worden de investeringen geraamd op euro 100 miljard euro⁷². Netbeheerders zijn vanaf 2020 transparant over de investeringsplannen om afstemming met stakeholders te bevorderen. Met de verdere concretisering van de RESsen kunnen de investeringsplannen nader worden ingevuld.

Integraliteit en systeem-efficiëntie

Intensieve samenwerking tussen overheden, marktpartijen, burgers en de netbeheerders is randvoorwaardelijk om de doelen van het Klimaatakkoord te behalen. De zoektocht naar meekoppelkansen en integraliteit met andere

⁶⁹ Carbon Capture Storage / Carbon Capture and Utilisation

⁷⁰ TIKI Advies, april 2020

⁷¹ Netbeheer Nederland, Investeringsplannen netbeheerders gepubliceerd, oktober 2020

⁷² https://www.netbeheernederland.nl/_upload/RadFiles/New/Documents/20210407-Finaal%20rapport%20Project%20FIEN.pdf

thema's bevindt zich op het moment nog aan het begin.⁷³

Momenteel is er nog geen afwegingskader voor het prioriteren van netaansluitingen voor projecten⁷⁴. Er zijn studies die pleiten voor meer integratie en afstemming op het niveau van het gehele energiesysteem.^{75 76}

Wanneer de verschillende energie-infrastructuren namelijk beter verbonden worden en er in de planfase rekening wordt gehouden met de capaciteit van het netwerk, leidt dit mogelijk tot optimalere beslissingen, die met minder kans op vertraging en kosten-efficiënter gerealiseerd kunnen worden.⁷⁷ Alhoewel er nog beperkt zicht is op de samenhang tussen verschillende transitieprogramma's, zou het Programma Energie Hoofdstructuur kunnen bijdragen aan de zojuist geschetste integraliteit. Het programma is gericht op de ruimtelijke planning van de gehele keten van het energiesysteem op nationale schaal en is voorzien in 2022.⁷⁸

Doorlooptijd

Het realiseren van netinfrastructuur heeft een lange doorlooptijd. Het duurt bijvoorbeeld gemiddeld 7 jaar om een transformatorstation te realiseren, grotendeels vanwege ruimtelijke ordeningsprocedures.⁷⁹ Daarbij komt dat de tijdsintensieve uitbreiding van de elektriciteitsnetten geen gelijke pas houdt met de voortgang in de realisatie van zonneweiden. Dit zet, met name op de hogere spanningsniveaus, grote druk op het elektriciteitssysteem.⁸⁰

Mate van clustering

Netbeheerders pleiten voor enkele grote initiatieven op één locatie; het creëren van geografische clusters of energiehub's. Hierdoor kunnen netbeheerders de benodigde extra infrastructuur (kabels en stations) minimaliseren. Dat bespaart kosten en versnelt de doorlooptijd.⁸¹ De grotere projecten vinden echter lastiger draagvlak en kunnen moeilijker in te passen zijn in het landschap.⁸²

⁷³ NP RES, PBL

⁷⁴ Deloitte, Verkenning rollen Agentschap Telecom in de energietransitie, maart 2021

⁷⁵ Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet! – Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen, april 2020

⁷⁶ Stichting Energie Dialoog Nederland, Handreiking Sein - Verkenning naar de orkestratie en organisatie van systeemintegratie in het energiesysteem in Nederland, september 2020

⁷⁷ TNO, Energie-infrastructuren 2030, Gezamenlijk en afgewogen besluiten is urgent, augustus 2020

⁷⁸ Programma Energiehoofdstructuur via

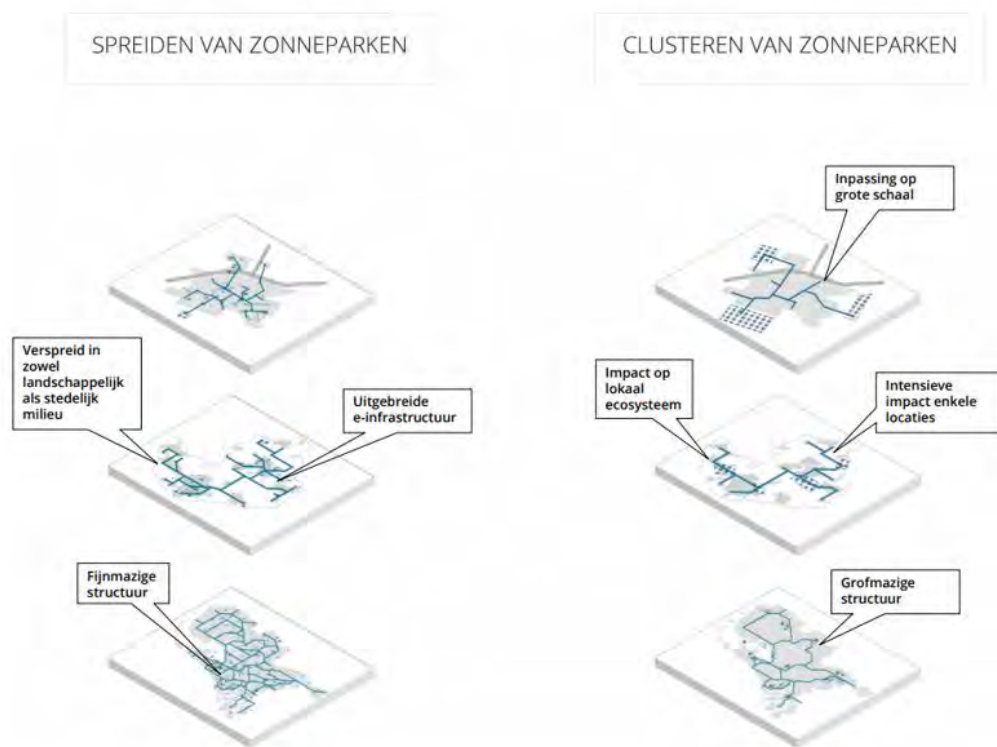
<https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/samenwerking+en+uitvoering/programmas/programma+energiehoofdstructuur/default.aspx>

⁷⁹ Netbeheer Nederland, 2020

⁸⁰ Enexis netbeheer, Investeringsplan elektriciteit 2020-2030, juli 2020

⁸¹ Netbeheer Nederland, Basisinformatie over energie-infrastructuur, mei 2019

⁸² PBL, Transities, ruimteclaims en landschap – achtergrondstudie, februari 2019



Figuur 8: Benodigde structuur van het elektriciteitsnetwerk bij gespreide en geclusterde zonneparken.⁸³

Instrumenten

Ter realisatie van de verschillende doelstellingen binnen de energietransitie, kan gebruik gemaakt worden van verschillende instrumenten. Op hoofdlijnen is het te gebruiken instrumentarium⁸⁴ onder te verdelen in financiële prikkels, inzet van beleid en ruimtelijke ordeningsinstrumentarium en grond(gerelateerde) instrumenten. Voor de leesbaarheid en in verband met de focus van dit rapport op grondbeleid gaan wij niet in op specifieke wet- en regelgeving die de uitstoot van broeikasgassen moet verminderen.

Instrument	Beschrijving
Financiële prikkels	
SDE+(+)	Subsidie ter stimulering van financiële haalbaarheid projecten zon en wind. Mede door SDE+(+) subsidie zijn veel projecten voor realisatie van opwek van hernieuwbare energie rendabel. Door de ontwikkelaar van het zonne- of windpark wordt, buiten de SDE+(+) om, een grondvergoeding betaald. Sinds 2014 is de grondvergoedingscomponent in de SDE+ stapsgewijs afgeschaald, wat heeft geleid tot een lagere grondvergoeding.
DEI, MIA, EIA, innovatiebox, etc.	Subsidies ter bevordering van energie innovatie en investeringen in duurzaamheid.
Beleid en RO	
Decentrale aanpak ⁸⁵	Decentrale aanpak ter bevordering van draagvlak en samenwerking tussen netbeheerders, overheden en andere stakeholders. Denk aan de RESsen, Transitie Visies Warmte, Wijkuitvoeringsplannen en bijvoorbeeld de CESSen. Aanwijzen zoekgebieden opgesteld vermogen hernieuwbare energie.

⁸³ Generation Energy, Bright, Groen Licht i.ov. Ministerie BZK, Ruimtelijke strategie voor het energiesysteem, maart 2021

⁸⁴ Deze instrumenten zijn de voornaamste in deze context en schetsen een niet-limitatief overzicht.

⁸⁵ Hieronder vallen de RESsen, maar ook de TVW's en NAL

Instrument	Beschrijving
Inzet RO	Planologisch (on)mogelijk maken (o.a. via bestemmingsplan en omgevingsvergunning) dat gronden geschikt worden gemaakt voor netwerkverzwaring en opgesteld vermogen hernieuwbare energie.
Programma Energie Hoofdstructuur	Het programma dat voorzien is in 2022 is gericht op de ruimtelijke planning van de gehele keten van het energiesysteem op nationale schaal. Het programma is een uitwerking van de Nationale omgevingsvisie en het Klimaatakkoord. ⁸⁶
Grond(gerelateerd)	
Belemmeringenwet privaatrecht	Op grond van de Belemmeringenwet privaatrecht kan een gedoogplicht worden opgelegd om zeker te stellen dat openbare werken, zoals bijvoorbeeld (onderdelen van) netinfrastructuur, kunnen worden aangelegd.
Onteigening	Instrument dat wordt gebruikt als gedoogplicht niet passend is. Vaak ook als 'stok achter de deur' in een aankoopproces.
Gronduitgifte/erfpacht	Overheden kunnen via uitgifte- en erfpachtvoorwaarden regie voeren op de invulling van gebieden, zoals bedrijventerreinen en industriële (haven)clusters en aanvullende duurzaamheidseisen opnemen (bijv. zon op daken)
Opwerk van Energie op Rijksvastgoed (OER)	Het beschikbaar stellen voor meervoudig ruimtegebruik van gronden, gebouwen en wateren van het Rijk kan bijdragen aan het behalen van de opgave van de RESsen. Het programma heeft als doel om minimaal 40 locaties te realiseren tot 2030. Hieraan voorafgaand ging het pilotprogramma 'Hernieuwbare energie op rijksgrond', waar ervaring opgedaan is met het actief aan derden ter beschikking stellen van rijksgrond voor het opwekken van hernieuwbare energie. ^{87 88}

Tabel 7: Instrumenten van invloed op doelstelling energie

Op genoemde grond(gerelateerde) instrumenten gaan we in 3.3 en 3.4 verder in.

3.3 Welke grondinstrumenten worden gebruikt?

Deze paragraaf betreft hoofdzakelijk een beschrijving van de grondinstrumenten voor de sectortafel Elektriciteit en een beknopte beschrijving voor de sectortafel Industrie. De collectieve warmte-infrastructuur van de sectortafel Gebouwde omgeving volgt voor wat betreft het grondinstrumentarium op hoofdlijnen dezelfde systematiek als voor de aanpassingen aan het elektriciteitsnetwerk en wordt daarom niet apart beschreven.

Elektriciteit

Voor de aanleg van zonneweides, windmolens, kabels, leidingen, midden- en onderstations en opslagcapaciteit is ruimte nodig, zowel boven- als ondergronds. Voor de verzwaring van het net geldt dat, al naar gelang de situatie, een (gedeelte van een) perceel door de netbeheerder wordt aangekocht of dat een gedeelte van het perceel wordt belast met een zakelijk recht van opstal. De netbeheerder heeft de voorkeur om minnelijke overeenstemming te bereiken met de rechthebbende van het perceel. Wanneer deze minnelijke overeenstemming niet of niet op tijd tot stand komt, kan een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht worden opgelegd. In het (minst wenselijke) geval een minnelijke overeenstemming niet kan worden bereikt en de gedoogplicht niet passend is, kan het onteigeningsinstrument worden ingezet⁸⁹.

⁸⁶ Programma Energiehoofdstructuur via

<https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/samenwerking+en+uitvoering/programmas/programma+energiehoofdstructuur/default.aspx>

⁸⁷ Leerervaringen hieruit vallen in de thema's maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak, inpassingsvraagstukken van energieprojecten in RWS-netwerken, netaansluiting en -inpassing en tenders voor energieprojecten op Rijksgrond. Enkele voorbeelden van lessen hieruit zijn de meerwaarde van het tijdig betrekken van netbeheerders om een kosten-efficiënte inpassing in het elektriciteitsnet te kunnen waarborgen en het stellen van kwalitatieve gunningscriteria bij tenders waarbij een SDE++ subsidie benodigd is.

⁸⁸ Rijksoverheid, Leerervaringen 2020, Pilotprogramma Hernieuwbare energie op Rijksgrond, februari 2021

⁸⁹ Tennet, Schade- en vergoedingengids, april 2017

Voor het vinden van zonneweides of windmolenlocaties op land wordt vanuit overheid en (semi-publieke) netbeheerders momenteel niet of nauwelijks specifiek grondinstrumentarium ingezet, maar wordt vooral gebruik gemaakt van ruimtelijke ordening. Uiteraard zijn energieoplossingen onderdeel van integrale gebiedsontwikkelingen (met o.a. wonen, bedrijventerreinen) waarvoor sprake kan zijn van actief grondbeleid. Wij zien echter weinig lagere overheden die sec voor energie-opwek een actief grondbeleid voeren.

Zoals aangegeven in de kamerbrief over de kabinetsreactie op het IBO Grondvergoeding Energievoorziening, heeft het handelen van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) wel invloed, maar betreft het geen sturende rol op de grondmarkt in deze context. Dit komt enerzijds door de omvang van de grondportefeuille en anderzijds doordat het RVB de enige partij op de markt is die publiek maakt wat de hoogte van de grondvergoedingen is. De prijzen van het RVB zijn, blijkens de kamerbrief, overigens marktconform. Ook blijkt uit de kamerbrief dat ontwikkelaars mogelijk een voorkeur hebben voor private gronden, vanwege de snellere en simpelere contractprocedure, die bovendien minder onzekerheden kent als de procedure bij het Rijk. Ten slotte werd in de kamerbrief opgemerkt dat de hoogte van de grondvergoeding voor een belangrijk deel verklaard wordt door de schaarste van hiertoe beschikbare gronden. Decentrale overheden vervullen hierin een belangrijke rol, vanwege de decentralisatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid.⁹⁰

Industrie

Overheden – met name gemeenten – voeren een actief grondbeleid voor realisatie van bedrijventerreinen. De uitgifte van bedrijventerreinen gebeurt voor het overgrote deel door overheden of door instellingen met publieke aandeelhouders.⁹¹ Op deze manier kunnen overheden via uitgifte(contracten) al dan niet indirect sturen op de invulling van deze terreinen en kunnen zij ruimte beschikbaar stellen ten behoeve van de realisatie van energietransitie-doelstellingen.

3.4 Welke grondinstrumenten kunnen worden toegevoegd?

Elektriciteit

De realisatie van 35 TWh aan opwek van hernieuwbare energiebronnen wordt niet beperkt door het gebrek aan marktinitiatief om projecten te realiseren. Door de beschikbaarheid van SDE++ zijn deze projecten over het algemeen rendabel en is er ruimte voor een grondvergoeding aan de rechthebbende. Enerzijds blijkt uit onderzoek dat de SDE+ subsidie een prijsopdrijvend effect heeft op de grondvergoedingen, doordat de subsidie ruimte genereert in de businesscase.⁹² Anderzijds is er een dempend effect; sinds 2014 werd de grondvergoedingscomponent in de SDE+ stapsgewijs afgeschaald, wat leidde tot een lagere grondvergoeding.⁹³

Om in één jaar 1 TWh aan hernieuwbare energie op te wekken, is er circa 1.000 hectare aan zonnepanelen nodig, of 5,7 hectare aan windmolens.⁹⁴ Analyse van Sweco geeft een indicatie van 22.000 hectare grond benodigd voor de energietransitie.⁹⁵ De uitdaging zit: (1) in de mate waarin de realisatie plaatsvindt op die locaties waar tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten het opgestelde vermogen kan worden gerealiseerd, (2) in de doorlooptijd van realisatie van het opgewekt vermogen en (3) de aansluiting van de opweklocatie op het net.

Zoals benoemd in 3.2 geven netbeheerders aan dat de realisatie van geclusterde, grotere initiatieven voor de opwek van duurzame energie, leidt tot lagere kosten voor de benodigde infrastructuur. Hierbij is relevant dat de kosten voor netaansluitingen van grote opweklocaties voor rekening komen van de ontwikkelaar van de opweklocatie. De kosten van netaansluiting van kleine opweklocaties tot 10 MVA⁹⁶, wat neerkomt op een terrein van ongeveer 9 à 13 hectare, komen voor rekening van de netbeheerder en daarmee voor de samenleving. De

⁹⁰ Kamerbrief over kabinetsreactie op het IBO Grondvergoeding Energievoorziening, november 2019.

⁹¹ Naar schatting >80% (Ruimtelijk Planbureau, De markt doorgrond, 2005) van de bedrijventerreinen wordt uitgegeven door overheden. Grote uitzonderingen zijn de havens en Schiphol, maar die kennen publieke aandeelhouders. Andere uitzonderingen zijn (in bepaalde gevallen) logistieke terreinen en terreinen die ooit strategisch zijn aangekocht door ontwikkelaars en een bedrijvenbestemming kregen in plaats van (de gehoopte) woonbestemming.

⁹² Ecorys, onderzoek grondmarkt duurzame energievoorzieningen.

⁹³ Ministerie EZK, Kamerbrief over Kabinetsreactie op het IBO Grondvergoeding Energievoorziening, november 2019

⁹⁴ NVDE, Hernieuwbare energiebronnen op land in de regionale energiestrategie, februari 2020

⁹⁵ Sweco, 'Ruimte voor de toekomst', 2021

⁹⁶ Netbeheer Nederland, Rapport Belemmeringen in Nettarieven, mei 2018

uiteindelijke keuze waar de opwek van hernieuwbare energie wordt gerealiseerd, hoe groot deze locaties zijn en waar de benodigde infrastructuur wordt gerealiseerd, is in beginsel een ruimtelijke ordeningsvraagstuk dat in principe kan worden gefaciliteerd met het bestaande RO instrumentarium. Als in ogenschouw wordt genomen dat ook de landbouwtransitie, woningbouwopgave en de behoefte voor waterbuffers en natuur en recreatie ruimte behoeven, is de verwachting dat RO procedures voor nieuwe tracés en opweklocaties complexer worden en dus nog langer duren. Gezien de voortgang die in de RESsen wordt geboekt, lijkt – op basis van de in 3.1 aangehaalde realisatieschatting door PBL – een actievere inzet van het grondinstrumentarium op dit moment niet noodzakelijk om te komen tot voldoende duurzame opwek op land binnen de in het Klimaatakkoord gestelde termijn.

Dat neemt niet weg dat clustering van investeringen in energie-infrastructuur efficiency-voordelen heeft (beperking kosten en versnelling doorlooptijd), zeker als daarvoor Rijksgronden beschikbaar zijn en worden gesteld. Additionele grondposities van het Rijk ten behoeve van het programma “Hernieuwbare energie op rijksgronden” kunnen daarbij van belang zijn.

Mocht in de toekomst besloten worden grotere locaties voor hernieuwbare opwek te realiseren, kan een actievere inzet van het grondinstrumentarium mogelijk helpen om de doelstellingen rond hernieuwbare opwek te realiseren. Bij grote opweklocaties is veelal sprake van versnipperd eigendom, waarbij eigenaren uiteenlopende redenen kunnen hebben om wel/niet of onder voorwaarden mee te doen met een ontwikkeling. In voorkomende gevallen kan privaatrechtelijke regie van de overheid mogelijk bijdragen om de doelstellingen voor hernieuwbare opwek te realiseren. EZK geeft aan dat vanuit de RESsen veel opweklocaties kleinschalig zijn. In lijn met die ruimtelijke keuzes ligt een actiever grondbeleid niet voor de hand. Indien uit bijvoorbeeld het Programma Energie Hoofdstructuur (RO Rijk) blijkt dat een aantal energiehubs worden aangewezen waar veel energie initiatieven die op elkaar ingrijpen/ concurreren in de ruimte samenkomen en het eigendom versnipperd is, kan actief grondbeleid afhankelijk van de situatie helpen om de ontwikkeling (integraal) van de grond te krijgen.

Mogelijk kan de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) bijdragen aan verwerving voor grootschalige opwek en gemoeide infrastructuur. Als reeds in de strategische verkenningsfase voor de keuze van nieuwe netwerkinfrastructuur een voorkeursrecht wordt gevestigd om gebieden te ontsluiten waarop nieuw opgesteld vermogen voor hernieuwbare energie is voorzien, wordt verwerving door de netbeheerder mogelijk vergemakkelijkt.

Door de energietransitie wordt de rol van netbeheerders bij de aanleg van infrastructuur niet wezenlijk anders, maar wel (significant) geïntensiveerd. Om te versnellen, is de verwachting dat het gebruik van het in 3.3 geschetste grondinstrumentarium intensiever zal worden ingezet. Voor de financiële haalbaarheid van netwerkinvesteringen is het belangrijk dat zakelijke rechten voor onbepaalde tijd kunnen worden gevestigd en kan een landelijk vastgestelde richtlijn voor vergoedingen voor het vestigen van een recht van opstal behulpzaam zijn. Daarnaast kan de belemmeringenwet Privaatrecht mogelijk pro-actiever worden ingezet door bijvoorbeeld (grotere) gebieden aan te wijzen waar de gedoogplicht van toepassing is. Dit kan duidelijkheid scheppen en de doorlooptijd verkorten.⁹⁷

Industrie

Eén van de manieren om de CO₂ reductiedoelstellingen in de industrie te bereiken is het vergroenen en circulair maken van de grondstoffenketen. De verschuiving naar een meer circulaire industrie betekent dat de ruimtevrage voor sortering, schoonmaken en verwerken van end-of-life materialen toe zal nemen.⁹⁸ Om waardeketens te optimaliseren en transportbewegingen te beperken zal een intensievere clustering van de huidige industriële activiteiten en nieuwe (biobased en recycling)-activiteiten geëigend zijn. Dit kan leiden tot een ruimtevrage op en rond industrieclusters. Om te borgen dat gronden hiervoor worden gereserveerd en te borgen dat deze niet worden ingezet voor andersoortige bedrijfsactiviteiten die weliswaar zorgen voor een grondopbrengst, maar niet per se dienstig zijn aan de vergroening/versterking van het industriecluster, kan naast het RO instrumentarium ook een (gericht) actief grondbeleid worden ingezet. Daarbij is het, als aangegeven, gebruikelijk dat (lokale) overheden

⁹⁷ Bron: rondetafelbijeenkomst voor dit onderzoek, nader te onderzoeken.

⁹⁸ VNCI, Chemistry for Climate: Acting on the need for speed – Roadmap for the Dutch Chemical Industry towards 2050, februari 2018.

actief grondbeleid voeren voor industrie- en bedrijventerrein, dus ligt daar een natuurlijke rol. Die (lokale) overheden moeten daar dan wel (financieel) toe in staat zijn, zie ook de analyses in hoofdstuk 4 en 5 hierna.

3.5 Scenario's voor grondbeleid energie

Op basis van het voorgaande schetsen we in onderstaande tabellen indicatief uit welke instrumenten (niet limitatief) scenario's voor (1) continuering, (2) intensivering en (3) uitbreiding van het grondinstrumentarium voor de energietransitie kunnen bestaan, voorzien van een (niet limitatieve) analyse van mogelijke kosten, baten en risico's op hoofdlijnen.

Wij merken op dat deze scenario's alleen kunnen werken als onderdeel van een bredere aanpak c.q. een samenhangend pakket aan strategieën en instrumenten ('meervoudig sturen'). Dit samenhangende arrangement uitwerken overstijgt de scope van dit rapport.

In de conclusies in hoofdstuk 5 worden de themaconclusies uiteengezet voor de energietransitie (5.1) en wordt ingegaan op *integrale* grondscenario's voor landbouw, energie en wonen (5.3), in aanvulling op onderstaande *thematische* grondscenario's.

Continuering grondinstrumentarium			
Instrument	Kosten	Baten	Risico's
Opstalrechten, gedoogplichten en onteigening voor realisatie infrastructuur	Aantal schadeloosstellingen en daarmee het totaalbedrag aan kosten neemt mogelijk toe	Indirect maatschappelijk: realiseren energietransitie door CO2-reductie en afgeleide baten	Mogelijk onvoldoende ruimte in de ondergrond voor alle benodigde ondergrondse infrastructuur Lange doorlooptijd van vele netverzwaringen
Ontwikkelaar en mede-eigenaar van industriële clusters (met transitieopgave)	Investerings zijn in principe revolverend (exploitaties haven-industriële clusters zijn over het algemeen sluitend) Resultaat grondexploitatie kan variëren	Investerings zijn in principe revolverend (exploitaties haven-industriële clusters zijn over het algemeen sluitend) Resultaat grondexploitatie kan variëren	Mogelijk beperkte doelmatigheid van grond als instrument om transitie te versnellen

Tabel 8: Scenario continuering voor Energie



Intensivering grondinstrumentarium

Instrument	Kosten	Baten	Risico's
Meer inzet Wvg ter voorkoming van speculatief gedrag op percelen voor infrastructuur en energiehub	Kosten aankoop (volledige) percelen en bijkomende kosten	Mogelijk snellere aanleg Bespaarde kosten t.o.v. vele afzonderlijke opstalrechten en gedoogplichten	Investering aankoop o.b.v. volledige percelen naar verwachting hoger dan schadeloosstelling bij gedoogplicht Overbelasting ambtelijk apparaat Juridificering energietransitie gaat ten koste van draagvlak
Opwek van Energie op Rijksvastgoed (OER)	Beperkt vanwege het meervoudig ruimtegebruik 'Trial and error'-kosten omdat er op dit onderwerp nog wordt geleerd, pilotprogramma Hernieuwbare energie op rijksgrond loopt tot 2023	Openbare gronduitgifte / anderszins via tenders Indirect maatschappelijk: realiseren energietransitie door CO2-reductie en afgeleide baten Meer sturingsmogelijkheden voor het Rijk door het formuleren van kwalitatieve gunningscriteria bij tenders	Beperkt: het risico van de realisatie en exploitatie van de opwek van energie liggen met dit programma bij ontwikkelaar Komende periode wordt uitgifte met een concessieovereenkomst onderzocht, is dus nog niet met volledige zekerheid een mogelijkheid

Tabel 9: Scenario intensivering voor Energie

Uitbreiding grondinstrumentarium

Instrument	Kosten	Baten	Risico's
Actief grondbeleid: overheden nemen grondposities in om op die plekken opgesteld vermogen hernieuwbare energie te (laten) realiseren die op nationaal niveau leiden tot een optimale balans tussen draagvlak en maatschappelijke kosten	Aankoop en bouwrijp maken (NB: investering, geen kosten)	Onze verwachting is dat baten hoger zijn dan kosten gezien het feit dat projecten over het algemeen rendabel zijn, afhankelijk van de aankoopprijs van de gronden Lagere netwerkkenkosten	Gaat ten koste van lokaal draagvlak, overheid neemt het over in plaats van te faciliteren
Rijksoverheid zet gronden 'uit grondbank' (zie landbouw, wonen en conclusies) in voor de realisatie van opgesteld vermogen hernieuwbare energie en infrastructuur	Beperkt: gronden zijn reeds in bezit of worden aangekocht vanwege andere thema's zoals landbouw	Grondwaarde genereren om afwaardering van aangekochte gronden te compenseren Mogelijk optimalere aansluiting tussen opwek en benodigde infra	Mogelijk onvoldoende 'match' tussen rijksgronden en beoogde locaties vanuit de RESsen Verschil van inzicht tussen Rijk en lokale overheid over locatie / RO-aspecten
Aankoop (en uitgifte) strategische locaties voor realisatie nieuwe groene waardeketens industrie	Kosten aankoop zijn situatie afhankelijk, grondexploitaties bedrijventerrein zijn vaak ongeveer sluitend (bij voldoende afzet)	Indirect maatschappelijk: realiseren energie- en grondstoffen transitie en afgeleide baten	Mogelijk dat het lang duurt voordat gronden zijn uitgegeven voor de beoogde functie

Tabel 10: Scenario Uitbreiding voor Energie



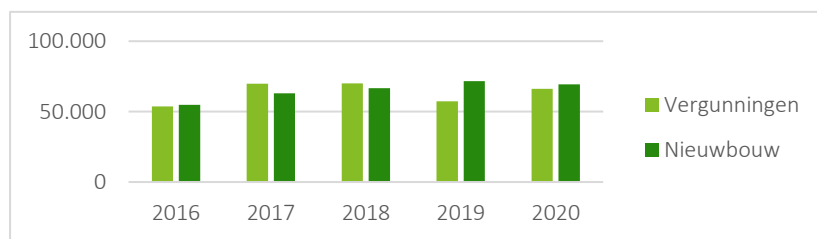
4. Woningbouw

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op: de (in het kader van dit rapport) meest relevante doelstellingen met betrekking tot woningbouw en de realisatie daarvan (4.1); welke instrumenten bijdragen aan het verwezenlijken van die doelstellingen (4.2); welke grondinstrumenten worden gebruikt (4.3); welke grondinstrumenten kunnen worden toegevoegd (4.4); en ten slotte scenario's voor (i) continuering, (ii) intensivering en (iii) uitbreiding van het grondinstrumentarium voor woningbouw (4.5). De themaconclusies voor wonen worden gegeven in paragraaf 5.1.

4.1 Doelstellingen en realisatie

Het woningtekort in Nederland wordt momenteel geraamd op 4,2%, oftewel 331.000 woningen. De ABF-rapportage Inventarisatie Plancapaciteit⁹⁹ geeft daarnaast aan dat een tekort van 2% aanvaardbaar is. ABF raamt ook de nieuwbouwproductie: "Volgens de Primos Prognose 2020 is het, gezien de toename van de plancapaciteit en de maatregelen die rijk, provincies en gemeenten nemen, te verwachten dat in de periode tot 2030 de woningvoorraad uitbreidt met 727 duizend woningen. Inclusief vervangende nieuwbouw voor te slopen woningen wordt de nieuwbouwproductie op 845 duizend woningen geraamd." Het tekort zou daarmee in 2030 3,7% zijn. Om het (acceptabele) tekort van 2%^{100 101} te benaderen, streeft de overheid met de Nationale Omgevingsvisie (hierna: NOVI)¹⁰² naar een uitbreiding van de woningvoorraad tussen 2019 en 2035 met circa 1,1 miljoen. Op basis van de meest recente prognoses betekent dit dat gemiddeld 85.000 woningen per jaar gebouwd moeten worden tot 2030 om deze doelstelling te behalen.¹⁰³ De Actieagenda Wonen¹⁰⁴ gaat zelfs uit van een benodigde 1 miljoen extra woningen in tien jaar tijd. Dit zijn gemiddeld 100.000 woningen per jaar.¹⁰⁵

In 2016-2020 zijn gemiddeld 65.000 woningen per jaar toegevoegd aan de woningvoorraad (CBS, 2021). In tabel 12 zijn de jaarlijkse mutaties van de woningvoorraad weergegeven. Experts benadrukken dat ondanks de flinke toename van de woningbouwproductie deze nog niet in de pas loopt met de stijging van de behoefte.¹⁰⁶ Het aantal afgegeven omgevingsvergunningen is in de afgelopen twee jaar afgenomen door onder andere de stikstof en PFAS problematiek (zie figuur 9 en tabel 11)¹⁰⁷. Naar verwachting duurt het zeker twee jaar voordat dit is 'bijgetrokken', ABF verwacht zelfs pas vanaf 2025 een inhaalslag¹⁰⁸. Ook de huishoudensgroei zet significant door, in tegenstelling tot de achteraf te voorzichtige prognoses uit de crisisjaren. Dit heeft te maken met doorgaande gezinsverdunding, een toegenomen levensverwachting en een hogere (arbeids)migratie. Het is de vraag of hier 'tegenaan' gebouwd kan worden. Als de omvang van de afgelopen jaren wordt voortgezet, zal de achterstand in benodigde woningbouwaantallen steeds verder oplopen.



Figuur 9: Aantal verleende vergunningen en gerealiseerde nieuwbouwwoningen per jaar (CBS, 2020)

⁹⁹ ABF Rapportage Inventarisatie Plancapaciteit, ABF Research i.o.v. Ministerie van BZK, 2020

¹⁰⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Staat van de Woningmarkt 2020

¹⁰¹ Aanbiedingsbrief Staat van de Woningmarkt 2020, K.H. Ollongren, 2020. Kenmerk: 2020-0000354752

¹⁰² Nationale omgevingsvisie, Ministerie van BZK, 2020

¹⁰³ Voortgang versnelling woningbouw, Ministerie van BZK, 2020

¹⁰⁴ Aedes, Een miljoen toekomstbestendige woningen erbij in 10 jaar, februari 2021

¹⁰⁵ Wij gaan op deze plaats niet in op hoe dit tekort tot stand is gekomen en beschouwen de productiedoelstelling van 85.000 tot 100.000 woningen per jaar als gegeven. Zie voor een beschouwing het artikel Terugblik ontstaan woningtekort, ABF Research, januari 2021.

¹⁰⁶ Voortgang versnelling woningbouw, Ministerie van BZK, 2020

¹⁰⁷ CPB, decemberraming 2019: "Na de PAS-uitspraak van de Raad van State van 29 mei is de behandeling van nieuwe omgevingsvergunningen grotendeels stil komen te liggen. Vanaf juni zijn er 27% minder vergunningen verleend dan in dezelfde periode vorig jaar [...]"

¹⁰⁸ ABF Rapportage Inventarisatie Plancapaciteit, ABF Research i.o.v. Ministerie van BZK, 2020

Aantal *1000	2016	2017	2018	2019	2020
Beginstand voorraad	7.641	7.686	7.741	7.815	7.892
Nieuwbouw	54,9	62,9	66,6	71,6	69,3
Overige toevoeging*	30,8	27,6	27,0	26,5	22,6
Sloop	10,1	12,8	8,6	10,7	10,2
Overige onttrekking*	31,1	23,2	11,3	11,2	8,0
Correctie	0,5	0,2	0,4	0,7	0,7
Saldo voorraad	44,9	54,8	73,9	76,8	74,6
Eindstand voorraad	7.686	7.741	7.815	7.892	7.966

* zoals transformatie en splitsing dan wel samenvoeging van woningen

Tabel 11: Jaarlijkse mutaties woningvoorraad.¹⁰⁹

Naast kwantitatieve doelstellingen hebben Rijk, provincies en gemeenten ook kwalitatieve doelen ten aanzien van woningbouw zoals het bijdragen aan de energietransitie, de mobiliteitstransitie, klimaatadaptatie, circulariteit en betaalbaarheid. Deze doelen zijn (nog) weinig¹¹⁰ meetbaar geformuleerd op Rijksniveau. Deels omdat dit lokale afwegingen zijn, deels is dit nog in ontwikkeling.

Ook zijn er (voorzichtige) locatiedoelstellingen. De NOVI verwijst in eerste instantie naar de ladder voor duurzame verstedelijking en geeft daarmee voorrang aan binnenstedelijk bouwen. In de NOVI(brief) zijn aanvullend 14 grootschalige woningbouwgebieden genoemd waar circa 600.000 woningen terecht moeten komen. Dit zijn de Metropoolregio Amsterdam (MRA) West en Oost en Havenstad, Rotterdam Oostflank, Den Haag CID, Oude Lijn Leiden-Dordrecht, Utrecht Zuidwest, Eindhoven Knoop XL, Brabantse stedenrij, Groningen Suikerunieterrein en Eemskanaalzone, Nijmegen Kanaalzone en Stationsgebied en de Spoorzone in Zwolle.¹¹¹

4.2 Welke instrumenten dragen bij aan het verwezenlijken van de doelstellingen?

Verskillende factoren zijn van invloed op de doelstellingen, in het bijzonder op de ambitie om de bouwproductie te verhogen.

Voldoende woningbouwlocaties

Volgens ABF Research¹¹² is de totale netto plancapaciteit in Nederland in de periode 2020 t/m 2029 groter dan de verwachte toename van de woningbehoefte (plan capaciteit is 892 duizend woningen, ten opzichte van een woningbehoefte van naar verwachting 695 duizend, zie tabel 12). De harde plan capaciteit ligt tot en met 2024 op circa 300 duizend woningen. Deze voorziet in 74% van de toename van de woningbehoefte (exclusief inlopen woningtekort). Daarmee neemt het woningtekort dus toe als er niet meer locaties 'hard' worden gemaakt. Dit terwijl de afgegeven bouwvergunningen recent een daling laten zien, waarschijnlijk als gevolg van de PAS/PFAS problematiek. Derhalve is een vergroting en 'verharding' van de plan voorraad noodzakelijk. Betwijfeld wordt of de zachte plan capaciteit tijdig vastgelegd kan worden in bestemmingsplannen en daarmee de bouw van gemiddeld 85.000 tot 100.000 woningen per jaar haalbaar gaat zijn.

Er is in theorie voldoende harde (3 jaar) en zachte plan capaciteit (9 jaar) om richting de beoogde 85.000 tot 100.000 woningen per jaar te gaan, ervan uitgaande dat de 'zachte' plannen tijdig 'hard' worden (zie tabel 12). Echter ook harde plannen zijn geen garantie voor (tijdig) succes. Adviesbureau STEC Groep ('STEC') noemt in haar recente rapport¹¹³ dat een kwart van de woningen in harde plannen vertraging oploopt en dat het verwerven van

¹⁰⁹ CBS

¹¹⁰ De gasloos-eis bij nieuwbouw is een uitzondering: geregeld per 1 juli 2018 in het Bouwbesluit

¹¹¹ NOVI-brief, september 2020

¹¹² ABF Research i.o.v. Ministerie van BZK, Rapportage Inventarisatie Plan capaciteit, 2020

¹¹³ Ongebruikte grondposities, STEC groep in opdracht van Ministerie BZK, januari 2021

de benodigde gronden door oplopende marktdruk steeds duurder wordt. Conclusie is dat meer locaties (na initiële planologische aanwijzing) ook daadwerkelijk beschikbaar moeten komen voor ontwikkeling. Wij herkennen het beeld dat ook sommige harde locaties om uiteenlopende redenen (complexiteit, business case, capaciteit) niet van de grond komen. Daarnaast zijn er soms twijfels of er voldoende prikkels zijn voor ontwikkelaars om door te pakken op locaties, bijvoorbeeld als er op (te) veel paarden tegelijk wordt gewed.¹¹⁴

Belangrijk in de 'hard/zacht-discussie' is verder dat in de praktijk niet zomaar allerlei plannen 'hard' kunnen worden gemaakt door bestemmingswijziging, omdat daartoe eerst een (sluitende / afgedekte) grondexploitatie moet worden geopend of een anterieure overeenkomst moet worden aangegaan, in verband met het aan kunnen tonen van de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan en de plicht tot kostenverhaal.¹¹⁵

Primos Prognose 2020											
Provincie	Raming woningtekort		Toename woningbehoefte			Inventarisatie netto plancapaciteit ¹			Verschil tussen inventarisatie plancapaciteit en prognose toename woningbehoefte		
	2020		2020 t/m 2024	2025 t/m 2029	2020 t/m 2029	2020 t/m 2024	2025 t/m 2029	2020 t/m 2029	2020 t/m 2024	2025 t/m 2029	2020 t/m 2029
Groningen	9.500	3,4%	8.900	4.600	13.500	12.400	4.900	17.500	3.500	300	4.000
Friesland ²	4.900	1,6%	8.400	4.200	12.700	7.800	3.100	10.900	-600	-1.100	-1.800
Drenthe ²	5.400	2,4%	5.500	3.300	8.800	7.000	3.400	10.400	1.500	100	1.600
Overijssel ³	13.500	2,6%	18.800	14.400	33.200	22.900	15.300	38.200	4.100	900	5.000
Flevoland	9.800	5,7%	14.100	13.300	27.400	15.800	13.100	29.000	1.700	-200	1.600
Gelderland	39.100	4,3%	39.900	30.000	69.800	42.400	19.100	61.500	2.500	-10.900	-8.300
Utrecht	32.500	5,5%	41.000	38.800	79.800	55.800	52.500	108.400	14.800	13.700	28.600
Noord-Holland	79.200	5,9%	89.400	71.800	161.200	131.700	100.000	231.600	42.300	28.200	70.400
Zuid-Holland	79.000	4,7%	97.100	77.800	174.800	137.200	49.600	186.800	40.100	-28.200	12.000
Zeeland	200	0%	4.800	2.000	6.700	7.600	2.300	9.900	2.800	300	3.200
Noord-Brabant	45.500	4,0%	56.000	43.400	99.400	79.900	30.000	110.000	23.900	-13.400	10.600
Limburg	12.200	2,3%	8.200	0	8.200	13.900	8.900	22.800	5.700	8.900	14.600
Nederland	330.700	4,2%	392.000	303.500	695.500	534.400	302.200	836.800	142.400	-1.300	141.300

Tabel 12: Woningtekort, verwachte toename van woningbehoefte en inventarisatie plancapaciteit naar provincie, 2020 t/m 2029; bron: provinciale inventarisaties en voorlopige Primos Prognose 2020 (Trendraming).

Realisatievermogen

Zowel de overheid als marktpartijen hebben moeite met het op peil houden van het realisatievermogen. Dit heeft te maken met capaciteit in menskracht en de inhoudelijke kwaliteit daarvan. Gedurende de crisisjaren is veel kennis over gebiedsontwikkeling verloren gegaan door krimpende publieke en private organisaties (gemeentelijke grondbedrijven en projectontwikkelaars). In de bouwsector is een tekort aan vakmanschap ontstaan, maar ook de ontwikkelapparaten van gemeenten en projectontwikkelaars zijn in die jaren afgeslankt. Bovendien zijn veel gemeenten overgestapt van actief grondbeleid naar een meer faciliterend grondbeleid. Gedachte was dat faciliterend grondbeleid naast het verminderen van risico's ook zou leiden tot een lagere inzet van ambtelijke capaciteit. Uit een in 2018 door Deloitte Real Estate uitgevoerd onderzoek bij een G4-gemeente bleek echter dat de ambtelijke inzet op faciliterende projecten ongeveer gelijk was als de ambtelijke inzet op eigen grondexploitaties. Gemeenten die wij spreken¹¹⁶ zijn (zeer) druk met het initiëren, uitvoeren en begeleiden van

¹¹⁴ Grondprofessor waarschuwt voor lakse gemeenten: 'Bouwers moet je achter hun broek aanzitten', Korthals Altes in Cobouw 2019

¹¹⁵ In theorie kunnen gemeenten oneindig veel bestemmingsplannen met exploitatieplan vaststellen, maar het exploitatieplan wordt vaak als een complex en bewerkelijk (c.q. onwenselijk) instrument gezien. Wel zijn er gemeenten die hier meer bedreven in zijn dan andere en veelvuldig exploitatieplannen vaststellen (bijv. gemeente Westland), maar dit zijn uitzonderingen. Vrijwel alle gemeenten geven in beleid en praktijk de voorkeur aan anterieur contracteren wat dan wel eerst moet lukken alvorens het bestemmingsplan kan worden vastgesteld. Het aangaan van een anterieure overeenkomst vergt een initiatiefnemer die een haalbare business case ziet en daarover wil contracteren, alsmede inzet van substantiële maar schaarse gemeentelijke capaciteit én (last but not least) overeenstemming tussen partijen. Het openen van een eigen gemeentelijke grondexploitatie gebeurt steeds minder als gevolg van meer faciliterend grondbeleid door gemeenten. Zomaar meer locaties aanwijzen en hard maken gaat dus niet gezien deze achterliggende factoren.

¹¹⁶ Ondermeer in het kader van het andere rapport van Deloitte, Actief grondbeleid en woningbouwproductie, juni 2021

allerlei projecten en in veel gevallen niet in staat om alle mogelijke locaties en initiatieven op te pakken c.q. in voldoende mate proactief te begeleiden. Dit beeld wordt bevestigd door een recent rapport van BMC getiteld ‘Het kraakt en het piept’ in het fysieke domein bij gemeenten.¹¹⁷

Inrichting ruimtelijke ordening

Een ander aspect is de (inrichting van de) ruimtelijk ordening in Nederland waardoor het vaak vele jaren duurt om van een idee tot een bouwtitel te komen. Dit heeft niet alleen te maken met de doorlooptijd van procedures, maar met name ook het voortraject met veel aftasten en ‘gepolder’ om tot een plan en een contract te komen, verkokering van gemeentelijke organisaties en bijbehorende eisen en de vele benodigde (milieu)onderzoeken. Ook het natraject i.e. de doorlooptijd van afhandeling van beroepen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is een veelgehoord punt van kritiek.¹¹⁸

Daarnaast zijn veel gemeenten thans goed ingevoerd in de Wet Ruimtelijke Ordening en aanverwante wet- en regelgeving en de Crisis- en Herstelwet, maar kan de invoering van de Omgevingswet en de implementatie daarvan tot vertraging leiden omdat gemeenten en marktpartijen zich deze nieuwe wet (verder) eigen moeten maken, ondanks de jarenlange voorbereidingen. Daarbij speelt dat elke nieuwe wet een periode van uitkristalliseren kent in de praktijk, ondermeer als gevolg van interpretatiediscussies en de opbouw van jurisprudentie. Onze verwachting is dat hier enige vertragende werking vanuit gaat, in het bijzonder gezien de omvang en complexiteit van de Omgevingswet.

Balans tussen vraag en aanbod op regionaal niveau

Een ander belangrijk aspect in het (op lange termijn) bestendigen van de woningbouwproductie is de balans tussen vraag en aanbod op lokaal niveau. Breed bekend is de trek naar de stad en centraal Nederland en de krimp in de uithoeken (het ‘rompertje’ van emeritus hoogleraar Friso de Zeeuw¹¹⁹). Kijken we terug naar de woningbouwproductie in de afgelopen 10 jaar dan heeft deze inderdaad met name in dit ‘rompertje’ plaatsgevonden, zie figuur 10.

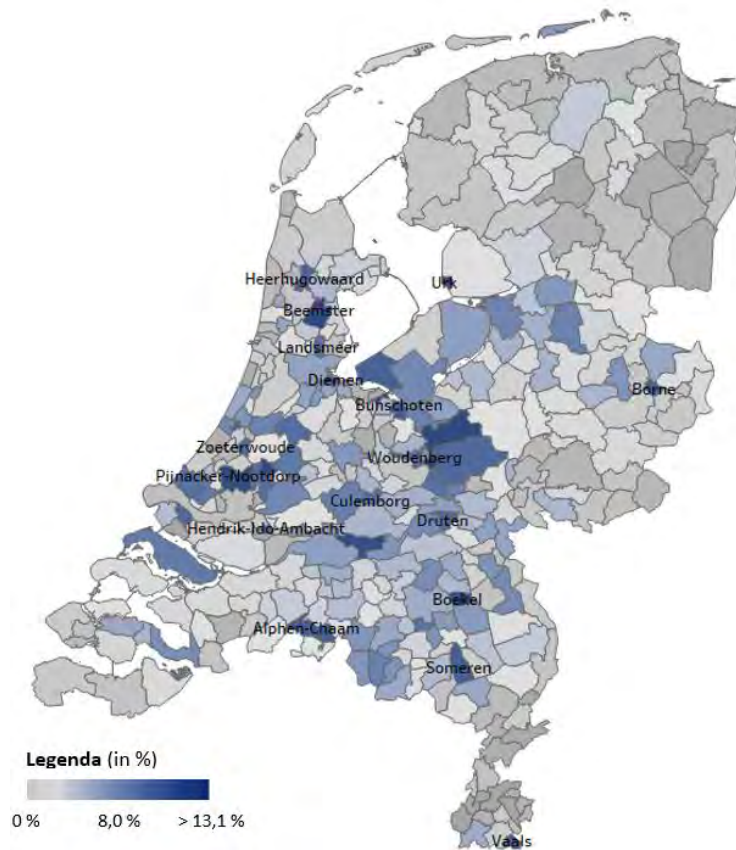
Momenteel vindt echter een ‘revival of de krimpgebieden’ plaats waarbij ook notoire krimpgebieden als Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen weer zeer in trek zijn en sterke prijsstijgingen kennen. De vraag is hoe structureel dit blijkt te zijn als we 5 tot 10 jaar verder zijn.

Het (versneld) bouwen van de aantallen woningen volgens de regionale behoefteramingen in de stedelijke gebieden met een grote opgave, kan leiden tot ongewenste neveneffecten op het gebied van leefbaarheid en een spanningsveld opleveren met onder andere bereikbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid (I&O Research, 2020). De vraag is of en zo ja, wanneer er een kantelpunt komt waarop de ongewenste neveneffecten de overhand krijgen en effect hebben op de lokale behoefteramingen. Een continue en objectieve monitoring van vraag en aanbod per provincie en gemeente blijft van belang om te kunnen bepalen of er nog altijd voldoende woningbouwlocaties beschikbaar zijn en of deze locaties in de juiste gebieden zijn gelegen.

¹¹⁷ Het kraakt en het piept, BMC in opdracht van VNG, 2021

¹¹⁸ De recente uitspraak waarmee de beroepsmogelijkheden zijn verruimd helpt hierbij niet, zie ondermeer de berichtgeving in het FD: <https://fd.nl/economie-politiek/1380821/vertraging-woningbouw-dreigt-na-uitspraak-raad-van-state>

¹¹⁹ Rompertje 2014: preciezer kijken helpt, Prof. Mr. Friso de Zeeuw, 2014



Figuur 10: Woningbouwproductie relatief 2010-2019, als percentage van het aantal inwoners in 2010

Financiële factoren

Tot slot zijn een aantal financiële factoren van belang voor het behalen van de doelstellingen.

De eerste het *financieren van investeringen* in gebiedsontwikkeling, de zogenoemde 'badkuip'. Voor veel marktpartijen is dit een probleem gezien de terughoudendheid van banken om grond op risico te financieren. Zeker bij grote gebieden, die om grote, risicodragende investeringen vragen waarvoor nog weinig zekerheden kunnen worden gesteld. Ook veel gemeenten durven na de crisis (2009-2014) het risico van het financieren van de badkuip niet meer aan en zijn in beleid en/of praktijk een meer faciliterend grondbeleid gaan voeren. Ook de teruglopende financiële positie van gemeenten (dalende solvabiliteit) staat grote investeringen (aankopen e.d.) in de weg.

Daarnaast speelt *financiële haalbaarheid* een rol. Door: (1) hoge verwervingsprijzen (in de steden / de gebieden met de grootste behoefte), (2) het stapelen van eisen door de overheid, waaronder eigen duurzaamheidseisen van gemeenten die soms zwaarder zijn dan de landelijke normen,¹²⁰ (3) eisen met betrekking tot de woonprogrammering zoals percentages sociale huur en middenhuur, (4) meer en meer hoogbouw met hogere bouwkosten per m² en waar niet alle aannemers reeds ruime ervaring mee hebben, (5) in combinatie met vaak complexe, tijdrovende binnenstedelijke situaties en (6) langdurige participatietrajecten, zijn business cases in onze ervaring regelmatig niet meer sluitend te krijgen.

Tekortsubsidies vanuit het Rijk kunnen leiden tot een haalbare business case c.q. grondexploitatie en daarmee leiden tot een hogere bouwproductie doordat projecten eerder of überhaupt rond en van de grond komen. Het actuele voorbeeld is de Woningbouwimpuls, zie figuur 11. Met de regeling Woningbouwimpuls kunnen gemeenten

¹²⁰ Hetgeen mogelijk nog steviger kan worden na de invoering van de Omgevingswet omdat gemeenten dan eigen normen mogen vaststellen.

een bijdrage krijgen om het publieke tekort op te lossen dat kan ontstaan door de combinatie van relatief hoge publieke investeringen die nodig zijn om een locatie te ontwikkelen en relatief beperkte grondopbrengsten door een programma met veel betaalbare woningen. De regeling loopt van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2023. In totaal stelt het Rijk 1 miljard euro beschikbaar, verdeeld over de vier jaar. In de eerste tranche is aan 27 projecten in totaal € 336 miljoen toegekend. In de tweede tranche is aan 30 projecten in totaal € 266 miljoen toegekend. Samen zijn deze tranches goed voor 95.687 nieuwbouwwoningen. Gemeenten dienen gelijke bedragen als het Rijk per project bij te dragen (50% cofinancieringseis). Sommige middelgrote en kleinere gemeenten geven aan dergelijke bijdragen niet te kunnen leveren. Ook kunnen die vaak niet voldoen aan de vereiste minimumomvang van het aantal woningen (dit minimum was 500 woningen, inmiddels bijgesteld naar 200 woningen). De Tussentijdse Evaluatie Woningbouwimpuls is op 25 mei naar de Tweede Kamer gestuurd.



Figuur 11: Eerste en Tweede tranche woningbouwimpuls

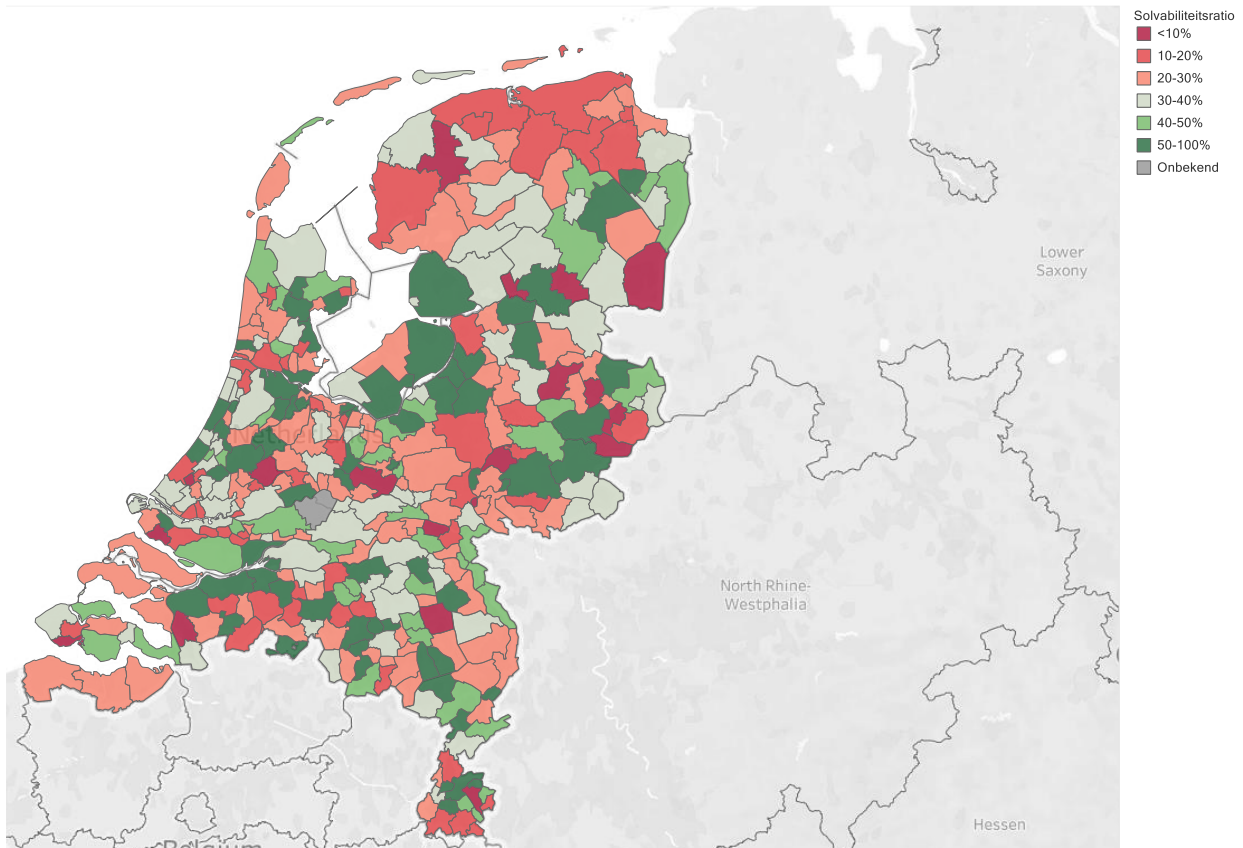
De invoering van de verhuurderheffing en de vennootschapsbelasting ('VPB') voor woningbouwcorporaties zijn twee van de redenen van de daling van de investeringscapaciteit van deze partijen, wat ondermeer betekent dat minder geïnvesteerd kan worden in de woningbouwopgave.¹²¹ Ook als gevolg van de Woningwet 2015 is de focus bij corporaties minder komen te liggen op investeren in (brede) gebiedsontwikkeling en meer op 'de kerntaak'.

Ook gemeenten – van oudsher de belangrijkste investeerders in gebiedsontwikkeling – staan er financieel minder goed voor dan voorheen uitgaande van de solvabiliteitsratio's (zie figuur 12 voor de verdeling van de solvabiliteitsratio's van alle 380 Nederlandse gemeenten ultimo 2019). Voor de ontwikkeling daarvan zijn de structurele begrotingsresultaten van belang. Berenschot onderzocht in hoeverre de gemeenten in de provincie Zuid-Holland in staat zijn aan financiële verplichtingen te voldoen.¹²² De daling van de totale solvabiliteit van gemeenten in Zuid-Holland is ruim 17% in de periode 2010-2019 (van gemiddeld 35,5% in 2010 naar 29,4% in 2019).¹²³ De uitgaven aan volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing zijn gedaald van circa 17% naar 7% van de gemeentelijke uitgaven (tussen 2011 en 2019). Gezien de druk op uitgaven in het sociaal domein is de verwachting dat dit niet snel meer, maar eerder minder worden, zodat van gemeenten bij voortgezet beleid niet de impuls kan worden verwacht die nodig is voor de woningbouwbehoefte.

¹²¹ Hoofdrapport opgaven en middelen corporatiesector, BZK 2020

¹²² Berenschot i.o.v. provincie Zuid-Holland, Roeien met te korte riemen, 2021

¹²³ Blijkens rapportage Berenschot voor Zuid-Hollandse gemeenten. Op landelijk niveau was de gemiddelde solvabiliteit van gemeenten ultimo 2019 33,9% blijkens een databestand van Deloitte op basis van gemeentelijke jaarrekeningen, een jaar eerder was dit nog 35,0%. De impact van 'corona-jaar' 2020 is nog niet bekend.



Figuur 12: Solvabiliteitsratio's ultimo 2019 van alle ca. 380 NL gemeenten ¹²⁴

Concluderend zien wij drie hoofdfactoren die invloed hebben op de mogelijkheid tot versnelde woningbouwproductie. Op basis van onze analyse, praktijkervaringen en interviews afgenomen in het kader van genoemd parallel onderzoek voor BZK zijn **realisatievermogen** (capaciteit in kennis, kunde en daadkracht en in gevallen bestuurlijk lef) en **financiële factoren** (investeringsmogelijkheden publiek en privaat en intrinsieke haalbaarheid van business cases) het meest van belang. Als derde noemen we de inrichting van de ruimtelijke ordening in Nederland. Hiermee doelen we met name op het lange 'voortraject' en 'natraject' rondom vaststelling van een bestemmingsplan.

4.3 Welke grondinstrumenten worden gebruikt?

Het huidige grondbeleidsinstrumentarium biedt overheden diverse mogelijkheden om te sturen op de ruimtelijke opgave, onder andere door het voeren van actief grondbeleid. De belangrijkste beschikbare instrumenten en praktijken worden hieronder beknopt toegelicht.

Actieve bouwgrondproductie

Gemeenten kunnen actief bouwgrond produceren, maar doen dit minder dan voorheen. De provincies en Rijksoverheid ontplooiën niet of nauwelijks¹²⁵ activiteiten op dit terrein, hooguit incidenteel of omdat de overheid (met name het Rijk) vanuit het verleden nu eenmaal eigenaar is¹²⁶ van de betreffende gronden. Doel van het grondbeleid is dat grond in voldoende mate en op tijd beschikbaar is voor bijvoorbeeld woningbouw en andere bouwprogramma's zoals bedrijventerrein en (publieke) doelen zoals sociale huur en maatschappelijk vastgoed. Bij actief grondbeleid of bouwgrondproductie verwerft de overheid gronden zelf, stelt zij het bestemmingsplan vast,

¹²⁴ Dataset Deloitte o.b.v. jaarrekeningen Nederlandse gemeenten

¹²⁵ Een bekende uitzondering is de Grondbank Zuidplaspolder (40% provincie Zuid-Holland)

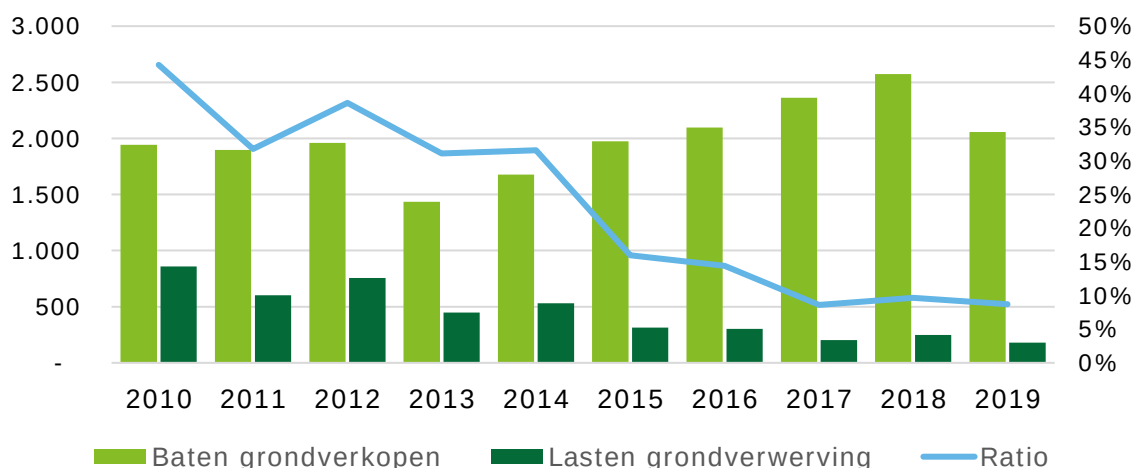
¹²⁶ Bijvoorbeeld de IJsselmeerpolders, vliegveld Valkenburg of de marinierskazerne Doorn

maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft deze uit voor ontwikkeling. Hoewel er in de praktijk altijd sprake is van betrokkenheid van publieke partijen, kan de overheid met actief grondbeleid onder andere sturen op versnelling en publieke doelen door te zorgen dat voldoende bouwrijpe grond op de markt komt voor een marktconforme prijs waarmee een projectontwikkelaar uit de voeten kan (de residuele grondwaarde). Zie paragraaf 1.4 voor een overzicht van redenen om wel/geen actief grondbeleid te voeren.

€ mln.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BIE	8.021	8.087	8.368	7.679	7.414	7.259	6.735	6.357	5.314	4.961
% t.o.v. 2010	100	100,8	104,3	95,7	92,4	90,5	84,0	79,3	66,2	61,8

Tabel 13: Grondposities jaarrekeningen Nederlandse gemeenten per jaar, bouwgrond in exploitatie

Uit tabel 13 is af te lezen dat gemeenten nog ca. 60% van de balanswaarde aan bouwgronden in exploitatie (BIE) op hun balansen hebben staan ten opzichte van 2010. Gecorrigeerd voor gewijzigde regels voor winstneming (verplicht sinds enkele jaren, waardoor balanswaarde is toegenomen) is dit naar schatting ca. 50%.¹²⁷ Uit deze balanscijfers is af te leiden dat gemeenten in de praktijk een meer faciliterend grondbeleid zijn gaan voeren: gemeenten hebben uitgedrukt in euro's minder bouwgrond op de balans staan. Uit figuur 13 is af te lezen dat gemeenten in Nederland bouwgronden in de periode 2015-2019 in grote getale verkocht hebben, terwijl uitgaven aan grondverwerving (voor grondexploitaties) met het jaar daalden. Ook uit deze aankoopcijfers is op te maken dat gemeenten in de praktijk een meer faciliterend grondbeleid zijn gaan voeren en gemeentelijke grondbedrijven zijn afgebouwd.



Figuur 13: Verhouding baten grondverkoop en lasten grondverwerving voor grondexploitaties van alle gemeenten in NL tussen 2010 en 2019 (€ mln, op basis van Iv3-data).

Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid

Gemeenten kunnen c.q. moeten op basis van de Wro kosten verhalen op grondeigenaren wanneer een gebied privaat ontwikkeld wordt, zonder grondexploitatie c.q. actief grondbeleid vanuit de gemeente. In de praktijk zijn deze grondeigenaren vaak ontwikkelende partijen. Het kostenverhaal is sinds 2008 beter geregeld en opgenomen in de Afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening. In de kostensoortenlijst (art. 6.2.3 tot en met art. 6.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening, Bro) is aangegeven welke kosten mogen worden verhaald. Het wettelijke 'exploitatieplan' brengt kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkeling met elkaar in verband en leidt tot een te betalen bedrag onderaan de streep c.q. de 'exploitatiebijdrage', die vervolgens wordt geïnd bij het verstrekken van de omgevingsvergunning. Een exploitatieplan wordt tegelijk met het op het project betrekking

¹²⁷ Deloitte, Omvang grondposities gemeenten verder afgenomen, 2020

hebbende bestemmingsplan vastgesteld. Een alternatief is om de gemaakte kosten te verhalen via een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal is dan ‘anderszins verzekerd’. Het vaststellen van een exploitatieplan is dan niet nodig. Voorbeelden van kostenverhaal zijn een bijdrage van de ontwikkelende partij aan de gemeente voor: door de gemeente te maken plankosten, de inrichting van de openbare ruimte en bovenwijkse voorzieningen.¹²⁸ Wij constateren in onze dagelijkse vastgoedpraktijk dat de anterieure overeenkomst veelvuldig wordt ingezet in gebiedsontwikkeling (naar schatting wordt hiervoor gekozen in ca. 95% van de gevallen). Ook (vrijwillige) financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen worden via de anterieure overeenkomst overeengekomen.

Met de komst van de Omgevingswet blijft het kostenverhaal op grote lijnen in stand, met dien verstande dat er een parallel systeem komt naast de vereveningssystematiek van het exploitatieplan, genaamd kostenverhaal zonder tijdvak, als tegenhanger van kostenverhaal met tijdvak (het exploitatieplan van voorheen). Kostenverhaal zonder tijdvak is met name bedoeld voor situaties van organische gebiedsontwikkeling met een onduidelijk eindbeeld. Daarnaast wordt gesproken over ‘financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkeling’ met verplicht karakter (amendement Ronnes), in tegenstelling tot de vrijwillige ‘bijdrage ruimtelijke ontwikkeling’ in de huidige Wro. Met het verplichte karakter wordt beoogd de verhaalsmogelijkheden / baatafroming bij faciliterend grondbeleid te vergroten ter afdekking van publieke investeringen.



PPS / deelnemingen

Naast actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid zijn verschillende mengvormen van publiek-private samenwerking (PPS) inzetbaar tussen gemeenten en private ontwikkelaars. PPS is hier bedoeld als een juridisch gestructureerde samenwerking tussen één of meer publieke partijen en één of meer private partijen op het terrein van de grondexploitatie, waarbij zowel de publieke als de private partijen (mede)eigenaar zijn/worden van de te ontwikkelen gronden. Hierbij werken partijen vanuit hun eigen doelstellingen aan een gezamenlijk project. Risico's, kosten en opbrengsten zijn volgens de gekozen PPS-vorm verdeeld over de partijen. PPS is in deze definitie een

¹²⁸ In de ronde tafel sessie met de vakhoogleraren is aangegeven dat ook de inkomsten uit kostenverhaal bij gemeenten de laatste jaren teruglopen. Cijfers nader in beeld te brengen. Aangegeven werd dat dit mogelijk ook op basis van de Iv3-cijfers zou kunnen.

instrument binnen actief grondbeleid, gezien het (mede)eigenaarschap van de gronden, maar het markeert de overgang naar faciliterend grondbeleid. De gemeente is initiërend (dus actief) in het proces, maar tevens faciliterend in relatie tot de private partner. Indien de gemeente over grondposities beschikt, kan PPS worden ingezet met het oog op de verlegging of vermindering van de risico's en/of een ambitie om 'samen met de markt' te sturen op de gebiedsontwikkeling. Indien de gemeente (nog) niet over grondposities beschikt, kan PPS worden ingezet om alsnog meer invloed op de ontwikkeling te verkrijgen.¹²⁹ Voor de crisis zijn vele PPS'en opgetuigd. In de crisisjaren zijn vele PPS'en afgebouwd (bijv. Meerstad Groningen), hoewel zeker niet allemaal (bijv. Vathorst Amersfoort) en zijn niet of nauwelijks nieuwe PPS'en opgericht.¹³⁰ Momenteel zien wij in onze praktijk weer nieuwe oprichting van PPS'en, vaak met als doel langjarig commitment over en weer op de samenwerking en om gezamenlijk te kunnen sturen op de gebiedsontwikkeling.

Bouwclaim

Een instrument (i.e. praktijk) waarmee gemeenten kunnen sturen op ontwikkeling is de bouwclaim. Dit betreft een instrument binnen actief grondbeleid. In een bouwclaimsituatie zijn gronden geheel of gedeeltelijk in bezit van marktpartijen. Zij kunnen op een bouwlocatie grond hebben verworven om op termijn bouwvolume te creëren, maar niet met de intentie direct te starten met realisatie. In een bouwclaimmodel verkopen zij de betreffende gronden aan de gemeente, die de grondexploitatie voert. Nadat gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden deze teruggeleverd aan de ontwikkelaar. Er ontstaat grip op de ontwikkeling, omdat in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming kan plaatsvinden. Omdat bij een bouwclaim de gemeente het economische risico volledig heeft overgenomen, is zij wel risicodragend als de ontwikkelaar de bouwrijpe kavels niet kan afnemen (zoals in crisistijd het geval was). De gemeente houdt de investering dan op de balans waar jaarlijks ondermeer rentekosten aan worden toegerekend.¹³¹ De bouwclaim is en blijft een veelgebruikte praktijk binnen actief grondbeleid (aantallen onbekend). Van belang is duidelijke afspraken te maken over moment en prijs van teruglevering en de rechten en plichten van partijen.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) biedt gemeenten, provincies en Rijk een instrument om eigendomsverhoudingen in een plangebied te bevroren en een zogenoemd voorkeursrecht te vestigen, ofwel zichzelf een eerste recht van koop te verschaffen. Een voorkeursrecht vestigen kan op gronden (en opstallen) die een niet-agrarische bestemming hebben of krijgen en waarvan het huidige gebruik niet in overeenstemming is met de toekomstige bestemming. Door vestiging van voorkeursrecht kunnen grondeigenaren alleen hun eigendommen verkopen als zij deze eerst aanbieden aan de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Overheden kunnen besluiten de gronden te verwerven en de gronden daarna beschikbaar stellen voor bijvoorbeeld realisatie van woningbouw. De Wvg is een instrument binnen actief grondbeleid en is met name bedoeld om prijsopdrijving, speculatie en eigendomsversnippering in een voorgenomen plangebied te voorkomen. In de crisisjaren is het instrument in onbruik geraakt en recent zien wij weer veel gemeenten die het instrument van stal halen. Om dit in te kunnen zetten zijn organisatorische slagkracht (ambtelijk en bestuurlijk) en financiële slagkracht onontbeerlijk om snel te kunnen schakelen waar nodig en tot aankoop te kunnen overgaan. Als we kijken naar de inzet van het instrument, zien we dat gemeenten sinds 1996 hiervan ruim gebruik hebben gemaakt. Sinds 1996 is 427 km² aan gronden verworven (het grootste deel tot 2009). In de periode van 1996 tot en met 2014 heeft de Staatscourant in totaal 4.830 vestigingen van het voorkeursrecht gepubliceerd (op ca. 2500 unieke locaties). Na de intrede van de Wro in 2008 en de daaropvolgende economische crisis daalt het aantal publicaties sterk (554 publicaties in 2008,

¹²⁹ Handboek Grondbeleid, Deloitte, 2019

¹³⁰ Zie voor een evaluatie Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper, Deloitte, 2018

¹³¹ Handboek Grondbeleid, Deloitte, 2019

ten opzichte van gemiddeld 78 publicaties per jaar in 2009 tot 2014).¹³² ¹³³ Recentelijk zit vestiging van het voorkeursrecht (Wvg) weer in de lift met ruim 150 publicaties in 2020.¹³⁴

Onteigening

Als uiterste middel kan het grondbeleidsinstrument ‘onteigening’ worden ingezet om zeggenschap over de gronden van niet meewerkende grondeigenaren te verkrijgen (i.e. die niet willen verkopen noch zelf willen realiseren). Dit vormt een instrument binnen actief grondbeleid, maar kan ook worden ingezet als hulpmiddel bij faciliterend grondbeleid door de laatste cruciale gronden te verwerven waardoor een verder private ontwikkeling kan plaatsvinden.

Qua aantallen Koninklijke Besluiten die genomen zijn in de afgelopen jaren kan worden opgemerkt dat dit er gemiddeld zo’n enkele tientallen per jaar zijn. Veelal worden gronden in minnelijk overleg verworven of wordt gedurende het onteigeningstraject alsnog minnelijke verwerving overeengekomen. In 2017 zijn 16 van de 38 verzoekbesluiten toegewezen door de Kroon. In 2018 zijn 21 van de 30 verzoekbesluiten toegewezen en in 2020 36 van de 36 verzoekbesluiten. Dit betreffen (waarschijnlijk hoofdzakelijk) onteigeningen ten behoeve van infrastructurele werken, ofwel niet direct gerelateerd aan woningbouwlocaties. Het aantal onteigeningen is de afgelopen jaren stabiel. Onteigeningsprocedures zijn vaak complex en kosten veel tijd. Overheden zijn over het algemeen dan ook terughoudend ten aanzien van de inzet van het instrument. De mogelijkheid tot onteigenen verandert onder de Omgevingswet niet. Wel gaat de onteigeningsprocedure als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet fundamenteel veranderen. De procedure tot onteigening met eigendomsontnemning tot gevolg, wordt geheel in het bestuursrecht opgenomen. De Kroon maakt plaats voor de bestuursrechter.

Erfpacht

In een erfpachtcontract kan een gemeente (of andere partij) voorwaarden stellen aan het gebruik en de bebouwing van de in erfpacht uitgegeven grond.¹³⁵ Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zien op het aantal en type woningen, aanvullend op de planologische, publiekrechtelijke regeling. Ook kan het ontwikkelaars helpen met de realisatie omdat de grondkosten niet in één keer aan de gemeente hoeven te worden betaald. Tevens kan een canon worden afgesproken op basis van het gebruik en de toegestane bebouwing. Bij sloop/nieuwbouw of transformatie kan de canon verhoogd / aangepast worden. Ook kan het interessant zijn voor de uiteindelijke kopers omdat op de grondwaarde (soms wel 50% of meer van de woningwaarde) dan niet hoeft te worden afgelost. De erfpachtcanon is net als de hypotheekrente aftrekbaar. Erfpacht is een instrument waar actief grondbeleid aan vooraf gaat (of ooit is gegaan) en wordt voor wat betreft woningbouw momenteel weinig (nieuw) toegepast, uitzonderingen daargelaten.

Verkoop Rijksvastgoed

Het Rijk heeft de mogelijkheid om (nieuw)bouwlocaties uit te geven via het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het RVB zet gebouwen en terreinen in voor de realisatie van economische en maatschappelijke meerwaarde op basis van beleidsdoelen. Zo heeft het RVB gronden en locaties nabij en in stedelijke gebieden die (wanneer overtollig / niet strategisch én geschikt) ingezet kunnen worden voor woningbouw. Het RVB verricht namens de Staat der Nederlanden alle privaatrechtelijke transacties die verband houden met het in beheer geven of verkopen van vastgoed aan derden. In dat kader kan het locaties ook aanwenden voor (al dan niet tijdelijke) woningbouw. Voor sommige locaties, zoals Valkenburg en Almere, geldt daarbij dat RVB in opdracht van de beleidsdepartementen met andere overheden en betrokkenen expliciet werkt aan een nieuwe bestemming als woningbouwlocatie (in combinatie met andere functies).

¹³² Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten, Sira Consulting B.V., 2015

¹³³ Sira Consulting: “Het aantal publicaties van het voorkeursrecht geeft een iets vertekend beeld van het feitelijke gebruik. Dat komt doordat zowel de voorlopige vestiging door B&W als de vestiging door de raad moet worden gepubliceerd. Ook moest voor de wetswijziging in 2008 het voorkeursrecht bij planologische vervolgbesluiten voor dezelfde locatie, telkens opnieuw worden gevestigd. Sinds de wijziging van de Wro in 2008 volstaat één besluit. Het aantal gebieden waarop een voorkeursrecht werd gevestigd voor 2008 is hierdoor kleiner dan het aantal publicaties.”

¹³⁴ <https://www.rogeo.nl/de-wet-voorkeursrecht-gemeenten-is-weer-hot>

¹³⁵ Zie ook: Deloitte, Grexpert nr. 41, juli 2016, Erfpacht in de lift

4.4 Welke grondinstrumenten kunnen worden toegevoegd?

Na analyse van de factoren van invloed op de woningbouwopgave en de uiteenzetting van het beschikbare instrumentarium, wordt (mede op basis van het rondetafelgesprek met experts) geconstateerd dat ten behoeve van (versnelling van) woningbouw het beschikbare grondinstrumentarium voor actief en faciliterend grondbeleid omvangrijk en in principe toereikend is. Het gebruik van sommige instrumenten is echter in de loop der tijd teruggelopen (actief grondbeleid, Wvg, PPS).

De vraag is in hoeverre dat problematisch is, aangezien de praktijk leert dat veel locaties prima met faciliterend grondbeleid kunnen worden opgepakt. Anderzijds zullen er ook locaties zijn die zonder publieke investeringen en/of grondinstrumenten niet van de grond komen. De vervolgvraag is dan of gemeenten (financieel en organisatorisch) nog in staat zijn om door te pakken met actief grondbeleid indien de opgave en de situatie daar om vragen.

Mogelijke aanpassingen

Ondanks de consensus dat het huidige grondinstrumentarium voor woningbouw in principe volstaat, zijn er enkele aanpassingen denkbaar, bijvoorbeeld:

- Aanpassing van de Wvg om al in een vroeger stadium te kunnen vestigen en zo een meer anticiperend actief grondbeleid te kunnen voeren, met name bij grotere, complexe locaties met een nog onduidelijk programma. Een nadeel van het vroeger vestigen is dat gebieden al eerder en langer 'op slot' worden gezet en daarmee indirect afbreuk wordt gedaan aan het eigendomsrecht. Het alternatief van eerder vestigen is het sneller en globaler kunnen vaststellen van de daar op vast te stellen planologische regeling (die binnen drie jaar na vestiging moet volgen). Dit bijt enigszins met de verplichting tot kostenverhaal en de daarvoor benodigde berekeningen (op basis van een programma en een concreet plan). Het 'kostenverhaal zonder tijdvak'¹³⁶ bij organische vormen van gebiedsontwikkeling, zoals dat is beoogd in de Aanvullingswet grondeigendom, kan hiervoor mogelijk (mede) een oplossing zijn.
- Intensivering van inzet onteigening, zodat flexibeler en sneller over kan worden gegaan tot grondverwerving ten behoeve van woningbouwontwikkeling op de daarvoor geschikte en gewenste locaties. Dit indien zelfrealisatie uitblijft en de gemeente dit financieel aan kan. Tevens vergt dit voldoende capaciteit, specifieke deskundigheid en (bestuurlijke) daadkracht bij gemeenten.
- Het beter en vaker gebruik maken van de mogelijkheden tot kostenverhaal, zoals het vaker in rekening brengen van een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen (artikel 6.24, lid 1 Wro) of de al dan niet verplichte 'opvolger' daarvan onder de Omgevingswet; de beoogde 'afdwingbare' financiële bijdrage bovenop het kostenverhaal (amendement Ronnes c.s.).¹³⁷ Het op peil brengen van ambtelijke capaciteit in kwantiteit en kwaliteit (kennis en kunde) is ook hier essentieel.
- Tot slot komt er een regeling voor stedelijke kavelruil. Dit is een nieuw instrument in de Aanvullingswet grondeigendom (op de Omgevingswet). Deze regeling maakt het mogelijk om diverse koop- en verkooptransacties in een gebiedsontwikkeling, die benodigd zijn om te komen tot de gewenste / optimale kavelverdeling tussen partijen, samen te brengen in één overeenkomst, vergelijkbaar met kavelruil in het landelijk gebied (op basis van de Wilg). De kavelruilovereenkomst biedt meer zekerheden dan een gewone koop- of ruilovereenkomst, vanwege het goederenrechtelijke karakter. Dit biedt in bepaalde gevallen kansen om te versnellen zonder tot aankoop (actief grondbeleid) te hoeven overgaan.

Meer actief grondbeleid vanuit gemeenten

In ons andere onderzoek voor BZK¹³⁸ concludeerden wij op basis van kwantitatieve en kwalitatieve analyse dat: meer grondaankopen c.q. actief grondbeleid door gemeenten (in enige, beperkte mate) leidt tot meer

¹³⁶ Artikel 13.15 Awg.

¹³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/besluiten/2021/01/08/ontwerpbesluit-publiekrechtelijk-afdwingbare-financiële-bijdragen/ontwerpbesluit-publiekrechtelijk-afdwingbare-financiële-bijdragen.pdf>

¹³⁸ Actief grondbeleid en woningbouwproductie, Deloitte, juni 2021

bouwproductie¹³⁹ en dat het merendeel van de geïnterviewde personen¹⁴⁰ voorstander is van meer actief grondbeleid door gemeenten. Vooral bij grote, complexe locaties met versnipperd grondeigendom en/of een sterke infrastructurele component en/of andere publieke doelen ziet men een rol voor gemeenten in actief grondbeleid. Als het Rijk gemeenten hierin (financieel) kan ondersteunen zien velen dit als positief. Kanttekening is wel dat dit met name op (middel)lange termijn effect heeft (ca. 5-10 jaar) gezien de tijd tussen grondaankoop en de oplevering van woningen.

Vele gemeenten hebben op dit moment de middelen niet (beperkt ambtelijk apparaat, financiële mogelijkheden en daarop gebaseerd grondbeleid) om een meer actieve rol te spelen. Faciliterend grondbeleid kan in bepaalde gevallen en indien goed uitgevoerd zeker werken, maar gemeenten moeten ook terug kunnen en durven vallen op actief grondbeleid als het faciliterende grondbeleid niet tot de gewenste ontwikkeling leidt, zo kwam in de rondetafelbijeenkomst naar voren.

4.5 Scenario's voor grondbeleid wonen

Op basis van het voorgaande schetsen we in onderstaande tabellen indicatief uit welke instrumenten (niet limitatief) scenario's voor (1) continuering, (2) intensivering en (3) uitbreiding van het grondinstrumentarium voor de woningbouwopgave kunnen bestaan, voorzien van (niet limitatief) mogelijke kosten, baten en risico's op hoofdlijnen.

Wij merken op dat deze scenario's alleen kunnen werken als onderdeel van een bredere aanpak c.q. een samenhangend pakket aan strategieën en instrumenten, 'meervoudig sturen'. Dit samenhangende arrangement uitwerken overstijgt de scope van dit rapport.

In de conclusies in hoofdstuk 5 worden de themaconclusies uiteengezet voor de woningbouwopgave (5.1) en wordt ingegaan op *integrale* grondscenario's voor landbouw, energie en wonen (5.3), in aanvulling op onderstaande *thematische* grondscenario's.

¹³⁹ De variabele grondaankopen door gemeenten (2005-2014) verklaart een deel van de variantie in de bouwproductie (2010-2019) en dit is significant. Als we de balanspositie BIE/NIEGG in 2010 toevoegen aan het model is het verband nog iets sterker. Dit betreft een historische, statistische analyse op een populatie van alle gemeenten in NL en niet zondermeer toe te passen op een individuele gemeente of project.

¹⁴⁰ Zes projectontwikkelaars, vier gemeenten, VNG en IPO

Continuering grondinstrumentarium

Instrument	Kosten	Baten	Risico's
Afnemende actieve bouwgrondproductie door gemeenten	Indirect: maatschappelijke kosten niet halen woningbouwdoelen door 'te weinig' actief grondbeleid Verzilpering van grondwaardestijging in mindere mate mogelijk bij faciliterend grondbeleid	Minder actief grondbeleid geeft in principe minder financiële risico's voor gemeenten	Mogelijk komen niet alle gewenste locaties van de grond en wordt de woningbouwdoelstelling (mede als gevolg hiervan) niet gehaald
Beschikbaar houden van instrumenten als Wvg en onteigening	Geen additionele kosten ten opzichte van huidige inzet	Geen additionele baten ten opzichte van huidige inzet	Nvt
Verder publiekrechtelijke (en zachte) sturing via NOVI, Woondeals, Woningwet, Omgevingswet, etc.	Geen additionele beleidskosten, maar wel continueringkosten voorbereidingskosten en kosten voor sluiten woondeals en invoering nieuwe wetten.	Nader te bepalen	Mogelijk onvoldoende bijdrage aan noodzakelijke executiekracht gemeenten
Woningbouwimpuls (1 miljard voor 2020-2023)	€ 1 miljard	1 ^e en 2 ^e tranche: ca. 96.000 woningen mede mogelijk gemaakt door impuls van ca. € 600 miljoen	Subsidie komt niet per definitie bij die projecten en gemeenten die dit het hardst nodig hebben Niet alle gemeenten zijn in staat om financiële bijdrage te leveren en vragen subsidie niet aan, de 'arme' gemeenten zijn in het nadeel

Tabel 14: Scenario Continuering voor Wonen

Intensivering grondinstrumentarium

Instrument	Kosten	Baten	Risico's
Meer inzet op transformatie / herontwikkeling huidig Rijksvastgoed en -gronden naar wonen (waar opportuun)	Additionele kosten door grotere inzet ambtelijk apparaat (deels verwerkt in verkoopwaarde), in onderzoeksfase, initiatiefase, procedures en uitvoeringsfase.	Additionele baten door additionele verkoop grond en vastgoed tegen marktwaarde Beperkte bijdrage aan meer woningbouwproductie	Lange doorlooptijden en mogelijk hoge 'transactiekosten' Soepele samenwerking met de betreffende gemeente is aandachtspunt
Gemeenten stimuleren om bestaand grondinstrumentarium beter en stringenter te benutten (Wvg, onteigening, erfpacht)	Kosten voor kennisontwikkeling en -overdracht	Mogelijk vinden meer projecten (tijdig) doorgang waardoor meer woningen worden gebouwd en afgeleide maatschappelijke baten	Mogelijk perceptie van paternalisme van Rijksoverheid zonder grotere oplossingen Achterliggende oorzaken voor beperkte inzet zijn mogelijk onvoldoende in beeld

Tabel 15: Scenario Intensivering voor Wonen

Uitbreiding grondinstrumentarium

Instrument	Kosten	Baten	Risico's
Inzet van aan te kopen veehouderijen (via ruiling) voor andere doelen en functies zoals wonen	Worden al gemaakt in verband met saneringsopgave(n), dus gaat om beperking van kosten ('opwaarderen' indien aanwending voor woningbouw mogelijk is)	Bijdragen aan realisatie woningbouwdoelstellingen en afgeleide doelen Beperking kosten van 'afwaarderen'	Beeld dat het Rijk 'ook wat wil verdienen' en mogelijk prijsopdrijvende schaduwwerking daarvan bij aankopen Mogelijk verschil van inzicht met gemeenten en provincies op RO-aspecten
Gemeenten ondersteunen met een groundbank en/of grondfinanciering (NB: uitwerken van voorwaarden en een passende risicoverdeling)	In principe beperkt, revolverend investeringskapitaal Kosten oprichting en organisatie groundbank	Meer sturing op woningbouwlocaties mogelijk door gemeenten, in termen van kwantiteit en kwaliteit Mogelijk het profiteren c.q. het kunnen verzilveren van grondwaardestijging Opbrengsten tijdelijk beheer en exploitatie	Afboekingen op termijn in specifieke gevallen Nieuwe speler op de grondmarkt kan aanvankelijk onduidelijkheid brengen, duidelijke spelregels nodig

Tabel 16: Scenario Uitbreiding voor Wonen



5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Belangrijkste conclusies (per thema)

In deze paragraaf geven we een overzicht van de belangrijkste conclusies per thema: landbouwtransitie, energietransitie en de woningbouwopgave. Per thema gaan we in op de vraag (1) of er een probleem is, (2) of het huidige grondinstrumentarium helpt, (3) of intensiveren van het grondinstrumentarium helpt, (4) of een nieuw instrument/arrangement helpt, (5) of er koppelkansen zijn met de andere thema's.

Landbouwtransitie

Is er een probleem?

De landbouw staat voor een majeure transitie. Als gevolg van de acute stikstofproblematiek en bredere verduurzamingsdoelstellingen is naast verdere technologische innovatie ook een weg ingeslagen van beperking / extensivering van veehouderij. Van belang is de balans te vinden tussen adequaat en daadkrachtig handelen op korte termijn en tevens een lange termijn perspectief voor de betreffende gebieden neer te zetten. Dit kan inhouden dat in bepaalde gebieden om redenen de veestapel deels of volledig wordt afgebouwd, bijvoorbeeld als gevolg van de keuze om meer ruimte te bieden voor andere functies en/of vraagstukken als de bodemdalingsproblematiek.

Welke bijdrage levert het huidige grondinstrumentarium?

De diverse recente (en mogelijk nieuwe) sanerings- en opkoopregelingen helpen om op korte termijn het aantal dieren te reduceren. Vervolgens is het nodig om – met een arrangement van diverse instrumenten – gebiedsgericht een lange termijn perspectief neer te zetten. De inhoudelijke keuze kan per gebied verschillen, afhankelijk van de kenmerken, de geschiktheid voor landbouw/veehouderij op lange termijn (bodemdaling, droogte) en behoefte aan c.q. impact op alternatieve functies. Daarbij helpt (ruil)grond mogelijk als 'smeermiddel' om de beoogde transitie per gebied mogelijk te maken en de 'schuifpuzzel' te kunnen leggen. Uit de rondetafelbijeenkomst komt het beeld naar voren dat het succes van gebiedsgericht werken en de beschikbaarheid van ruilgrond in gebiedsprocessen op dit moment sterk verschilt van gebied tot gebied en per (verantwoordelijke) provincie.

Welke bijdrage levert intensiveren?

Het intensiveren van sanerings- en opkoopregelingen helpt (uitgaande van voldoende, blijvende interesse) om tempo te maken in stikstofreductie en beperking van de veestapel, maar biedt (an sich) weinig lange termijn perspectief voor de betreffende gebieden. Intensiveren van de inzet van provincies (en waterschappen) op gebiedsprocessen en ruilgrond kan mogelijk helpen in het succesvol realiseren van lange termijn gebiedstransities. Dit vergt nader onderzoek. Daarbij speelt mee dat een lange termijn perspectief kan bijdragen aan een succesvol gebiedsproces. Sommige gebiedsprocessen worden keer op keer ingehaald door wijzigende plannen, beleidsdoelen, instrumenten en regelgeving. Meer (ruil)grond gaat met name helpen als er voldoende duidelijkheid is over de richting en het (eind)doel van de transitie. Anderzijds kan de aangekochte grond tijdelijk beheerd worden zolang richting en (eind)doel en toekomstig gebruik nog onduidelijk zijn.

Welke bijdrage levert een nieuw instrument/arrangement?

Naast meer ruilgrond via provincies of support daarvan middels een (rijks)grondfaciliteit (zie grondscenario's en de uitwerking in resp. 5.3 en 5.4) komt een volledig nieuw grondinstrument op basis van de analyse niet naar voren. Wel kan gedacht worden aan nieuwe 'grondgerelateerde' instrumenten als bijvoorbeeld een alternatief rechtensysteem om meer te sturen op het lange termijn perspectief (mate van gewenste extensivering) per gebied.¹⁴¹ Een ruilgrondbuffer kan vervolgens helpen om dit lange termijn perspectief mede mogelijk te maken.

¹⁴¹ Voorbeelden zijn het in hoofdstuk 2 genoemde 'alternatieve systeem van verhandelbare (dier)rechten', bijvoorbeeld in combinatie met maatregelen als grootschaliger 'scheurverboden' (omploegverboden van grasland), ter voorkoming van omzetting van het extensiever gebruikte / bemeste grasland naar akkerbouw.

Een grondfaciliteit kan tevens bijdragen aan verduurzaming van de bedrijfsvoering door via agrarische ‘sale- and-leaseback’-constructies kapitaal vrij te maken voor transitie-investeringen.¹⁴²

Zijn er koppelkansen?

Aangekochte landbouwgronden kunnen afhankelijk van de situatie tevens bijdragen aan de realisatie van andere functies als energie en wonen en daarmee verevening aanbrengen tussen ‘afwaarderen’ en ‘opwaarderen’ (zie paragraaf 1.4). Ook is er vanuit wonen en in mindere mate vanuit energie behoefte aan een aanvullende grondfaciliteit, zie hierna.

Energietransitie

Is er een probleem?

De uitdagingen rond de energietransitie zijn veelomvattend en raken ons allen op vele fronten. Een toename van opgesteld vermogen hernieuwbare energie, een verzwaring van het net, een aardgasvrije gebouwde omgeving en een vergroening van de industrie. Het is (zeer) uitdagend om de doelstellingen voor 2030 en 2050 te realiseren en tevens een goede balans te vinden tussen draagvlak en aanvaardbare maatschappelijke kosten. De ingeslagen weg van een decentrale aanpak zou het draagvlak moeten vergroten. Een risico is dat dit vanuit systeemperspectief mogelijk niet de meest optimale/kosteneffectieve oplossing geeft.

Welke bijdrage levert het huidige grondinstrumentarium?

De discussie met betrekking tot de realisatie van de energietransitie gaat weinig over grond(instrumentarium). Er is voldoende initiatief om het benodigde opgesteld vermogen voor hernieuwbare energie te realiseren. Het huidige ruimtelijke ordeningsinstrumentarium is in beginsel toereikend om de doelstellingen voor opgesteld vermogen hernieuwbare energie en verzwaring van het net te realiseren. Dit laat onverlet dat de inhoud van de energietransitie als RO-vraagstuk complex is waar het gaat om de inpassing van zon en wind op land en de toenemende complexiteit van ondergrondvraagstukken als netverzwaringen en toevoegingen van kabels en leidingen. Verder zijn er gangbare grondinstrumenten voor realisatie van (semi-publieke) infrastructuur als vestiging van zakelijke rechten en gedoogplichten.

Welke bijdrage levert intensiveren?

Er is vooralsnog weinig tot geen aanleiding voor een actievere inzet van het grondinstrumentarium, mits de ruimtelijke inpassing van duurzame energie en alle benodigde infrastructuur via ondermeer ruimtelijke ordening ingeregeld kan worden. In het geval gekozen wordt om grote en geclusterde locaties aan te wijzen voor opgesteld vermogen voor hernieuwbare energie en eigendomsverhoudingen complicerend werken om realisatie te verwezenlijken, kan dit mogelijk anders zijn en kunnen er kansen liggen om middels actief grondbeleid de energietransitie te faciliteren.

Welke bijdrage levert een nieuw instrument/arrangement?

Vanuit de energietransitie is er op basis van de analyse geen directe aanleiding aanvullend instrumentarium. Wel zijn er kansen, zie hierna.

Zijn er koppelkansen?

In het geval een grondfaciliteit (zoals een groundbank, zie 5.3 en 5.4) wordt opgericht kunnen de gronden ingezet worden¹⁴³ voor de realisatie van opgesteld vermogen hernieuwbare energie, waardoor een kostendrager ontstaat voor de landbouwtransitie maar mogelijk ook voor netverzwaringen. Ook kan de grondfaciliteit bijdragen aan een actief grondbeleid voor integrale landschappen gericht op (o.a.) wonen, energie en natuur/recreatie. Daarnaast

¹⁴² De gemeente Midden-Delfland heeft hier recentelijk ervaringen mee opgedaan. Het Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland bestaat uit veenweidegebied met ca. 50 boerenbedrijven (grotendeels melkveehouders), waarvan er 35 actief aan kringlooplandbouw doen. Interessante resultaten zijn behaald in stikstof- en fosfaatreductie. Dat is gestimuleerd door een studieprogramma van de gemeente, het inzetten van voormalige BBL-gronden via erfpacht en het belonen van natuurdiensten vanuit een groenfonds. Ook is ingezet op coöperatieve samenwerking gericht op korte ketens en directe levering in de omringende stedelijke omgeving aan horeca, particulieren, scholen en verenigingen. Beleidsmatig dus een combinatie van ondersteunen, stimuleren en belonen zowel via grond, studieprogramma's als beloningsinstrumenten vanuit vooralsnog de gemeentelijke overheid.

¹⁴³ Het programma “Hernieuwbare energie op rijksgrond” zou door aanvullende grondposities kunnen worden uitgebreid. Daarmee kan geografische clustering van energie-infrastructuur wellicht versneld worden en daarmee efficiency-voordelen opleveren.

kan de grondfaciliteit (via ruiling) mogelijk bijdragen aan de ontwikkeling van bedrijfsgronden ten dienste van de ruimtebehoefte van een meer circulaire industrie.

Woningbouwopgave

Is er een probleem?

De (sterk) toenemende vraag naar woningen (demografie, markt, kapitaalmarkt, ambitie) en de achterblijvende bouwproductie ten opzichte van de doelstelling legt bloot dat de markt – in de huidige institutionele context – onvoldoende functioneert / kan functioneren om de doelstellingen te bereiken.¹⁴⁴ De elasticiteit van het aanbod blijkt nihil wanneer de prijzen stijgen.¹⁴⁵ Of hiermee in strikt economische zin gesproken kan worden van marktfalen valt te bezien, temeer daar de woning- en de grondmarkt sterk gereguleerd zijn. Wel legt dit enige structurele imperfecties in de ‘marktwerking’ bloot. Er zijn hiervoor verschillende verklaringen mogelijk.

Op basis van de analyse komt met name naar voren een gebrek aan organisatorische en financiële slagkracht bij gemeenten om alle potentiële ontwikkellocaties op te pakken en ‘hard’ te maken. De capaciteit van de bouwsector wordt weinig genoemd als onderliggend probleem, men¹⁴⁶ veronderstelt dat die is op te schalen. Daarbij is het zeker niet vanzelfsprekend dat de markt alle locaties oppakt en de benodigde voorinvesteringen kan financieren. Vooral niet bij grotere, complexe projecten met versnipperd grondeigendom, een grote infrastructurele component en/of andere publieke doelen.

Tot slot noemen we als aandachtspunt de onrendabele top bij veel binnenstedelijke ontwikkellocaties, met name als gevolg van hoge verwervingskosten / inbrengwaarde. Door de recente Woningbouwimpuls komt nu ook een aantal moeilijke locaties van de grond. Dit blijft naar onze verwachting van belang, naast het voorzien in infrastructurele randvoorwaarden.

Welke bijdrage levert het huidige grondinstrumentarium?

Na analyse van de factoren van invloed op de woningbouwopgave en de uiteenzetting van het beschikbare grondinstrumentarium, is in de rondetafelbijeenkomst met drie vakhoogleraren geconstateerd dat ten behoeve van (versnelling van) woningbouw het beschikbare grondinstrumentarium in principe toereikend is, maar dat dit in veel gevallen niet adequaat wordt ingezet / benut. Onderliggend probleem is dat dit organisatorische (ambtelijke/bestuurlijke) capaciteit vergt van gemeenten, die te weinig voorradig is, en financiële slagkracht vergt, die onder druk staat.

Welke bijdrage levert intensiveren?

Met een aantal aanpassingen, striktere toepassing volgens het ‘wortel-en-stok-principe’ dan wel intensivering van instrumenten als Wvg, onteigening en (in algemenere zin) meer actief grondbeleid door overheden, zouden overheden in staat kunnen zijn te sturen op het behalen van de doelstellingen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Het faciliterende instrumentarium van ruimtelijke procedures, anterieure overeenkomsten en kostenverhaal volstaat in principe ook, zij het niet voor alle locaties en mits dit adequaat wordt toegepast. Dit verschilt uiteraard van gemeente tot gemeente en van locatie tot locatie. Daarbij moeten gemeenten indien het faciliterende grondbeleid voor een locatie niet slaagt door kunnen pakken op een (deels) actief grondbeleid.

Welke bijdrage levert een nieuw instrument/arrangement?

Wat kan helpen in het ‘slagkracht’-vraagstuk, is support van gemeenten in het aankopen van gronden voor woningbouwontwikkeling middels een (rijks)grondbank die gemeenten faciliteert. Dit kan gemeenten financieel ontlasten en mogelijk ook financiële ruimte maken voor uitbreiding van ambtelijke capaciteit. Zeker daar waar sprake is van locaties die grondgebiedoverstijgend en/of zeer complex en grootschalig zijn. Met een dergelijk instrument kunnen locaties in beeld komen die substantiële voorinvesteringen vergen en waar de organisatie (al jaren) tegenaan hikt of in de toekomst mee aan de slag zal willen. De veertien grootschalige woningbouwgebieden uit de NOVI vallen deels onder die laatste categorie. Daarbij komt naar voren dat het niet reëel is dat grote, complexe locaties met versnipperd grondeigendom en/of een infrastructurele component in alle gevallen worden

¹⁴⁴ We noemen in dit verband het bekende en gebruikelijke patroon van een vastgoedcyclus (bij toenemende vraag duurt het een paar jaar om weer voldoende plannen in aanbouw te hebben) in ongelukkige combinatie met de PAS/PFAS problematiek op het moment dat de vraag piekte.

¹⁴⁵ Prijselasticiteit van het woningaanbod, CPB 2017

¹⁴⁶ Geïnterviewden in het kader van ons andere, parallelle onderzoek, Actief grondbeleid en woningbouwproductie, Deloitte, juni 2021

opgepakt door de markt. Een (goed ingerichte, wendbare) grondfaciliteit kan helpen om locaties überhaupt tot ontwikkeling te brengen. Indien de business case niet haalbaar is door bijvoorbeeld hoge verwervingskosten of infrastructuurkosten zal evenwel een onrendabele top afdekking (vanuit gemeente, provincie of Rijk) nodig zijn c.q. blijven om tot ontwikkeling over te kunnen gaan. Een combinatie van meer bindend nationaal RO-beleid in combinatie met een rijksgrondbank kan bijdragen aan de langjarige voorspelbaarheid voor de marktpartijen en bij gemeenten de financiële armslag *en daarmee* de harde plancapaciteit helpen vergroten.

Zijn er koppelkansen?

Het kan zijn dat aan te kopen veehouderijen in het kader van de landbouwaanpak liggen in gebieden die voor woningbouw in aanmerking (kunnen) komen en/of dat door grondruil hiermee gronden verworven kunnen worden in woningbouwgebieden en agrariërs uitgeplaatst. Hetzelfde geldt voor energieopwek en -infrastructuur. Ook kan de grondbank bijdragen aan een actief grondbeleid gericht op integrale landschappen gericht op wonen, energie en natuur/recreatie. Op kleine schaal kan daarbij ook gedacht worden aan initiatieven als 'knoopen' in vrijkomende agrarische gebieden (zie hierna).

5.2 Het relatieve belang van grond

Grond is als aangegeven in de thematische hoofdstukken slechts één van de factoren die van invloed zijn op realisatie van de doelstellingen en daarmee één van de (categorieën) instrumenten waarmee kan worden gestuurd. Hoewel dit rapport focust op grond, rijst de vraag wat het relatieve belang is van grond in het realiseren van de doelstellingen. Zonder een uitputtende vergelijking van beleidsopties te geven willen we daar op deze plaats expliciet op ingaan om de afweging om wel of niet in te zetten op grondinstrumenten beter mogelijk te maken.

Landbouw

Om doelstellingen als stikstofreductie, beperking / extensivering van veehouderij, meer kringlooplandbouw en lange termijn gebiedstransities vorm te geven gaan we kort in op of dit ook kan zonder actief grondbeleid vanuit de overheid.

Een alternatief arrangement zonder actief grondbeleid zou kunnen bestaan uit: (1) voor de korte termijn saneringsregelingen zonder opkoop (compensatie waardedaling en aankoop van dier- en gerelateerde rechten), (2) continuering en eventueel uitbreiding van afspraken met de sector over eisen aan voer, mest, stallen, etc. mede op basis van technologische innovatie en mogelijkheden (3) systematische afbouw van dier- en gerelateerde rechten in geselecteerde gebieden als technologische innovatie onvoldoende is, (4) uitbreiding van subsidies voor agrarisch natuurbeheer, kringlooplandbouw, kavelruilprocessen, etc.

Onze analyse is dat actief grondbeleid vanuit de overheid in aanvulling hierop een wezenlijke bijdrage kan leveren. Enerzijds is het stikstofvraagstuk voor een groot deel een veehouderijvraagstuk en lijkt het op korte termijn realiseren van aanzienlijke stikstofreductie niet mogelijk zonder financiële compensatie voor de bedrijven. Opkoop zal hierbij in onze verwachting (en die van LNV) in enige mate aan de orde zijn, mede afhankelijk van de Europese Commissie (zie paragraaf 2.3 en voetnoot 52). Anderzijds kan grond een wezenlijke bijdrage leveren aan het op lange termijn realiseren van gebiedstransities, waarbij een grondbuffer vanuit de overheid behulpzaam is in het komen tot een passende locatie en omvang voor de bedrijven in de eindsituatie (o.a. via kavelruil). Mocht in bepaalde gebieden veehouderij in het geheel niet meer maatschappelijk gewenst zijn, ligt daar ons inziens ook een rol voor de overheid om bedrijven een uitweg te bieden door een verkoopoptie. Dit kan tevens helpen om speculatie te voorkomen en een 'grotere nieuwe richting' met een gebied in te slaan. Grondeigendom kan ook helpen om, naast afwaardering van gronden bij opkoop, in de toekomst ook te kunnen profiteren van mogelijke waarde stijging / 'opwaardering' bij functiewijziging.

De kern bij landbouw is wat te doen met (toekomstig) grondbezit als gevolg van huidige en (eventuele) toekomstige opkoopregelingen. Daarnaast is grond van belang in het (op langere termijn) vormgeven van de beoogde transitie per gebied.

Energie

Om doelstellingen als duurzame energieopwekking en uitbreiding en verzwaring van energie-infrastructuur vorm te geven gaan we kort in op de vraag of dit ook kan zonder actief grondbeleid vanuit de overheid.

Een arrangement zonder actief grondbeleid is op dit moment de praktijk (hoewel nog in ontwikkeling zijnde) en bestaat uit: (1) subsidies (als ondermeer SDE(+)) om initiatieven voor duurzame opwek te stimuleren, (2) focus op de RO-aspecten van opwek middels ondermeer de RESsen, (3) intensivering van het gebruik van gangbare grondinstrumenten als gedoogplichten ten behoeve van realisatie van (semi-publieke) infrastructuur.

Onze analyse is dat dit arrangement kan volstaan, mits de inpassing en RO kan worden geregeld. Onze verwachting is dat dit met de aanstaande oplevering van de RESsen meer en meer gaat schuren. De RES-aanpak borgt namelijk het lokale bestuurlijke draagvlak, maar niet noodzakelijkerwijs het lokale bewonersdraagvlak ten aanzien van met name zon en wind. Ook zijn gebiedsoverstijgende belangen niet zonder meer geborgd. Een actiever grondbeleid gaat dit an sich niet verbeteren. Wel zou het Rijk indien nodig (bijvoorbeeld op basis van het aankomende Programma Energie Hoofdstructuur) kunnen kiezen voor grootschaliger opweklocaties van nationaal belang, waarbij actief grondbeleid kan bijdragen aan de realisatie, bijvoorbeeld en te meer waar het grondeigendom versnipperd is en/of realisatie door de eigenaren niet van de grond komt. Waarbij overigens niet is gezegd dat het Rijk dit actieve grondbeleid moet voeren, maar het Rijk kan hier wellicht wel ondersteuning in bieden via een grondfaciliteit (zie 5.3).

De energietransitie is in relatie tot grond op dit moment met name een (complex) RO-vraagstuk – naast diverse systeemtechnische en bekostigingsvraagstukken – waarin publiek grondeigendom c.q. actief grondbeleid niet leidend is in de discussies. Wel kan grond een bijdrage leveren via: (1) integrale gebiedsontwikkeling met actief grondbeleid voor o.a. wonen en energie, (2) realisatie van grootschalige opwek op land (momenteel niet aan de orde gezien de RES-aanpak), (3) realisatie van bouwgronden voor (a) infrastructuur hernieuwbare energie en (b) de ruimtebehoefte van de verduurzaming van de industrie.

Wonen

Om doelstellingen als de bouw van 100.000 woningen per jaar te realiseren met bijkomende kwalitatieve doelen op het vlak van betaalbaarheid, energie, klimaatadaptatie, infrastructuur/mobiliteit en circulariteit gaan we kort in op de vraag of dit ook kan zonder actief grondbeleid vanuit de overheid.

Een alternatief arrangement zonder actief grondbeleid zou kunnen bestaan uit: (1) meer richtinggevend RO-beleid ten aanzien van woningbouwlocaties, (2) Rijkscommitment op gemeoede infra-investeringen, (3) meer tekortsubsidies vergelijkbaar met de WBI om meer gebiedsontwikkelingen over de streep te trekken, (4) financiële versterking van gemeenten in algemene zin en/of specifiek gericht op versterking van de ambtelijke capaciteit.

In ons andere onderzoek voor BZK¹⁴⁷ concludeerden wij op basis van kwantitatieve en kwalitatieve analyse dat: meer grondaankopen c.q. actief grondbeleid door gemeenten retrospectief leidt tot meer bouwproductie¹⁴⁸ en dat het merendeel van de geïnterviewde personen¹⁴⁹ voorstander is van meer actief grondbeleid door gemeenten.¹⁵⁰ Vooral bij grote, complexe locaties met versnipperd grondeigendom en/of een sterke infrastructurele component

¹⁴⁷ Actief grondbeleid en woningbouwproductie, Deloitte, juni 2021

¹⁴⁸ De variabele grondaankopen door gemeenten (2005-2014) verklaart een deel van de variantie in de bouwproductie (2010-2019) en dit is significant. Als we de balanspositie BIE/NIEGG in 2010 toevoegen aan het model is het verband nog iets sterker. Dit betreft een historische, statistische analyse op een populatie van alle gemeenten in NL en niet zondermeer toe te passen op een individuele gemeente of project.

¹⁴⁹ Zes projectontwikkelaars, vier gemeenten, VNG en IPO

¹⁵⁰ Argumenten als genoemd in paragraaf 1.4: (1) de mogelijkheid tot verevening tussen winstgevende en verlieslatende locaties, (2) het oppakken van 'zure' locaties die de markt niet oppakt maar waarvoor belangrijke publieke doelen zijn geformuleerd, (3) de markt interesseren door ook zelf te investeren, met name op moeilijke locaties, (4) eisen stellen en creativiteit uitlokken bij selectieprocessen, (5) continuïteit waarborgen in de bouwgrondproductie, (6) beter regie en tempo kunnen bepalen van gebiedsontwikkeling, (7) overheidsmonopolie op cruciale aankoopinstrumenten als Wvg en onteigening, (8) gemeenten betalen minder rente dan de markt. Tegenargumenten zijn: (1) de financiële risico's gemeoed met actief grondbeleid, (2) de ongewenste vermenging van publiek- en privaatrechtelijke rollen, (3) het gebrek aan ontwikkelexpertise bij (sommige) lokale overheden, (4) de Wro 2008 op basis waarvan de mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid en kostenverhaal aanzienlijk zijn verbeterd ten opzichte van de jaren daarvoor.

en/of andere publieke doelen zien geïnterviewde experts vanuit markt, gemeenten, VNG en IPO een rol voor gemeenten in actief grondbeleid. Als het Rijk gemeenten hierin (financieel) kan ondersteunen, zien velen (de geïnterviewden) dit als positief. Ook kan dit door gemeenten worden gezien als een blijk van commitment en langjarige betrokkenheid (vs. incidenteel). Kanttekening is wel dat dit met name op (middel)lange termijn effect heeft (ca. 5-10 jaar) gezien de tijd tussen grondaankoop en oplevering van woningen. Investerings in infrastructuur en tekortsubsidies blijven daarbij waar nodig onverminderd van belang.

Onze analyse is dat gebrek aan (1) organisatorische en (2) financiële slagkracht bij gemeenten de belangrijkste knelpunten kunnen zijn om locaties van de grond te krijgen, naast (in veel gevallen) (3) onrendabele toppen bij binnenstedelijke herontwikkeling¹⁵¹ en (4) infrastructurele knelpunten. Het inzicht is dat als gemeenten hun locaties niet ontwikkelen het niet vanzelfsprekend is dat de markt instapt als de randvoorwaarden er niet zijn in termen van een haalbare business case en commitment op de noodzakelijke publieke investeringen. Faciliterend grondbeleid kan vaak prima werken, maar niet in alle situaties. Om meer locaties van de grond te krijgen is het in de Nederlandse context in onze optiek van belang dat gemeenten mogelijkheden hebben en gebruiken om actief grondbeleid in te zetten *waar nodig*. Financieel support van het Rijk in die gemeentelijke rol is wenselijk en zal naar onze verwachting ook als steun in de rug kunnen werken voor proactieve lokale en regionale bestuurders.

De kern bij wonen is de vraag wie de voorinvesteringen in nieuwe, grootschalige ontwikkellocaties voor zijn rekening gaat nemen, zoals bijvoorbeeld de NOVI-locaties. Voor een deel doen marktpartijen dat, maar financiering op risico van grotere, complexe locaties is niet altijd realistisch. Voor een ander deel doen gemeenten dat via actief grondbeleid / grondexploitatie, maar de omvang daarvan is in de afgelopen 10 jaar gehalveerd, ondanks het toegenomen woningtekort en de naar boven bijgestelde behoefteramingen.

5.3 Grondscenario's (integraal)

De focus van dit rapport is grondbeleid. Voor opgaven met betrekking tot landbouw en wonen is 'grond' van oudsher een belangrijk instrument binnen het bredere pallet van overheidsinstrumenten. Kijkend naar de huidige opgaven kan grond mogelijk opnieuw een belangrijke bijdrage leveren aan de beoogde transitie en de versnelling daarvan, zoals uiteengezet in 5.2.

Wij onderscheiden als antwoord op de relaties tussen grond en de drie transitie drie integrale (rijks)grondscenario's, welke hierna kort uiteen worden gezet. De insteek is daarbij niet 'meer actief grondbeleid vanuit het Rijk' maar support van gemeenten (en provincies) in hun rol in actief grondbeleid. Waarom zou het Rijk dit doen en dit niet (bijvoorbeeld) regionaal worden georganiseerd onder leiding van de provincies? Argumenten zijn: (1) dat de financiële mogelijkheden van het Rijk (aanzienlijk) groter zijn dan die van de provincies,¹⁵² (2) het de vraag is of er een gelijk speelveld ontstaat wanneer dit aan regio's / provincies wordt gelaten, (3) het efficiënter lijkt om een nieuw instrument één keer te organiseren dan twaalf keer, (4) een mogelijke koppeling met landelijk beleid dan makkelijker te leggen is.

Wij merken op dat dergelijke grondscenario's alleen kunnen werken als onderdeel van een bredere aanpak c.q. een samenhangend pakket aan strategieën en instrumenten, 'meervoudig sturen'. Dit samenhangende arrangement uitwerken overstijgt de scope van dit rapport. Zie voor een aanzet per thema paragraaf 5.2. Wij denken aan tenminste de volgende vier elementen in een integraal, samenhangend arrangement: (1) meer bindend nationaal RO-beleid, (2) support leveren aan gemeenten om de benodigde capaciteit op orde te krijgen, (3) ondersteuning van gemeenten (en provincies) in het grondinstrumentarium (zie hierna), (4) een monitor voor de voortgang van de beoogde transitie in de NOVI-gebieden.

¹⁵¹ Mate waarin is in dit kader niet onderzocht. Onze praktijkervaring is dat er bij het merendeel van de binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen geld bij moet, met name als gevolg van relatief hoge verweringskosten / inbrengwaarden. Er loopt vanuit BZK een verkenning in hoeverre dit aan de orde is bij de NOVI-zoekgebieden voor grootschalige woningbouw.

¹⁵² Een Rijksbegroting van ruim € 300 miljard versus een geaggregeerde provinciale begroting van ca. € 7 miljard.

Scenario 1. Grondfinanciering | Leningen en garantstellingen aan lagere overheden

In dit scenario gaat het om support van gemeenten (resp. provincies) in actief grondbeleid met betrekking tot wonen (resp. landbouw) door leningen en/of garantstellingen te verstrekken (bijvoorbeeld vanuit een 'grondfonds'), ter financiering van voorinvesteringen in grootschalige gebiedsontwikkeling (resp. gebiedstransities landelijk gebied). Dit ligt ons inziens minder voor de hand aangezien de financiering (zeker voor financieel gezonde gemeenten en provincies) 'an sich' vaak geen probleem is, mede gezien de lage rentestand waar ook gemeenten en provincies van profiteren.¹⁵³ Voor gemeenten met een beperktere solvabiliteit kan dit wel een probleem vormen, want ook de renderende aankopen/investeringen leiden tot een verslechtering van de solvabiliteit door balansverlenging. In paragraaf 4.2 is een overzichtskaart opgenomen van de solvabiliteit per gemeente. In bijlage 4 geven we een voorbeelduitwerking van hoe grondaankoop kan leiden tot een slechtere vermogenspositie voor gemeenten. Ook de provincies letten vanuit het financieel toezicht op solvabiliteit. Als de gronden 'off-balance' kunnen worden gebracht (zie scenario 2 hierna) verslechtert dit in principe de solvabiliteit niet. Naast de solvabiliteit is het kunnen dragen van de gemoeide risico's (potentiële verliezen) vaak een probleem, te meer voor die gemeenten met een beperkte solvabiliteit. De vraag is daarmee al met al welk probleem een instrument als grondfinanciering zou oplossen als dit niet leidt tot financiële (rente)voordelen of beperking van risico's. Daarbij is een dergelijk instrument geen antwoord op de vraag wat te doen met op te kopen gronden in het kader van de landbouwtransitie en is de mate van integraliteit tussen de drie thema's beperkter dan in de andere scenario's (hierna).

2. Grondbank | Strategische gronden tijdelijk in eigendom bij rijk

Een stap verder dan financiering door het Rijk is (tijdelijke) eigendomsverkrijging door het Rijk, door 'stalling' en 'bundeling' van op te kopen en bestaande overheidsgronden in een (rijks)grondbank die tot doelstelling heeft bij te dragen aan (ondermeer) de drie transities. In de grondbank kunnen o.a. op te kopen gronden in het kader van de landbouwtransitie worden ondergebracht en tegen duurzame voorwaarden tijdelijk worden uitgegeven. Ook kunnen deze gronden op termijn worden ingezet – al dan niet via ruiling – voor realisatie van (ondermeer) natuur/recreatie, extensievere vormen van landbouw, energie-opwek en -infra en waar mogelijk wonen. Daarmee biedt dit scenario c.q. de grondbank een bijdrage aan meerdere doelstellingen. Ook kunnen in de grondbank strategische aankopen door het Rijk en/of gemeenten en provincies worden 'gestald' tot aan ontwikkeling. Afhankelijk van de voorwaarden kan dit een prikkel zijn voor gemeenten (resp. provincies) om weer meer te investeren in grondaankopen voor gebiedsontwikkeling (resp. gebiedstransities landelijk gebied). Uitgangspunt in dit scenario is uitgifte en ontwikkeling aan/via gemeenten (resp. provincies).

3. Ontwikkelbedrijf | Gronden worden getransformeerd en uitgegeven door Rijk

Nog een stap verder is het uitbreiden van de grondbank met een ontwikkelfunctie, dat wil zeggen naast aan- en verkoop ook *transformatie* c.q. bouwrijp maken van gronden door het Rijk, om uitgifte voor specifieke doeleinden mogelijk te maken, vergelijkbaar met die van gemeenten in woningbouw en/of de provincies (en voorheen DLG) in natuur en recreatie. Dit kan in potentie de 'slagkracht' in locatieontwikkeling vanuit de overheid (in brede zin) vergroten, in het bijzonder in de situatie van grote projecten in gemeenten (of provincies) met beperkte capaciteit. Een ontwikkelbedrijf vergt meer capaciteit en expertise dan in het grondbankscenario. Het Rijk zal dit moeten opbouwen en inhuren (en vist daarmee grotendeels in dezelfde vijver als de gemeenten en provincies). Een belangrijk vraagstuk is daarnaast hoe om te gaan met lokaal draagvlak en de RO in de zin van opstellen en vaststellen van bestemmings- / omgevingsplannen met alles wat daarbij hoort. Het Rijk zou de RO kunnen voorbereiden¹⁵⁴ waarbij gemeenten de plannen dan formeel vaststellen. Randvoorwaarde is in dat geval lokale medewerking aan het plan. In bepaalde situaties kan ook een rijksinpassingsplan denkbaar of zelfs noodzakelijk zijn. Een ontwikkelbedrijf zal ten opzichte van een grondbankscenario (zonder transformatie) altijd uitdagingen geven in termen van wie stuurt op de ontwikkeling, de (casusafhankelijke) taakverdeling tussen overheden en

¹⁵³ Wij komen in onze praktijk leningen tegen met een gewogen gemiddeld rentetarief van <1% en rentepercentages van ca. 0% bij nieuwe leningen.

¹⁵⁴ Een goed voorbeeld is het Havenbedrijf Rotterdam waarbij het havenbedrijf bestemmingsplannen voorbereid en de gemeente deze vaststelt. Echter is in die situatie sprake van twee vast partners met vaste teams in een begrensde gebied waarin de kennis en kunde van het havenbedrijf en het bijzondere karakter van de haven niet ter discussie staat. In geval van een rijksontwikkelbedrijf dat woningbouwgrond ontwikkelt in verschillende gemeenten ligt dit nadrukkelijk anders.

stroomlijning van de samenwerking met het gemeentelijke apparaat (op RO, omgevingsmanagement, milieu, verkeer, beheer openbare ruimte, etc.).

Voor grote woningbouwlocaties (buiten bestaand bebouwd gebied) zou het Rijk wel een grotere rol in kunnen nemen. Een overweging kan zijn de inzet van het Rijk adaptief te maken. Dat wil zeggen zwaardere inzet van het Rijk al naar gelang de locatie grootschaliger is en de relatie verder weg ligt in de tijd of zwaardere inzet gekoppeld aan escalatie bij uitblijven van voortgang en/of hulpvraag van de lokaal acterende overheden en marktpartijen.

Op basis van het voorgaande ligt het grondbankscenario het meest voor de hand als generiek instrument met het ontwikkelbedrijf-scenario alleen daar waar noodzakelijk.

5.4 Uitwerking scenario grondbank

In deze slotparagraaf werken we op hoofdlijnen een mogelijk grondbankscenario uit, ingaande op de huidige situatie, verwerving, beheer, uitgifte en ontwikkeling en de (financiële) beheersing.

Huidige situatie

Allereerst is het goed stil te staan bij het feit dat de rijksoverheid al grootgrondbezitter is in Nederland. De deelnemende partijen in de Raad voor het Rijksvastgoed¹⁵⁵ hebben gezamenlijk ca. 14% van de grondoppervlakte in Nederland in bezit (zie bijlage 3). Uiteraard betreft dit voor een groot deel gronden onder bestaande infrastructuur en grote wateren (RWS), natuur (SBB), defensie terreinen, agrarische gronden en Rijksvastgoed (RVB). Op een (beperkt) deel van die gronden is medegebruik mogelijk (bijv. windmolens langs snelwegen), een ander (ook beperkt) deel zou een alternatieve aanwending kunnen krijgen indien daartoe beleidsmatig opdracht zou worden gegeven. Het RVB is op haar beurt meer ingericht als beheer- en verkooporganisatie en niet de DLG van weleer met aankoop-, grondruil- en ontwikkel-/inrichtingsexpertise en heeft bovenal ook niet die taak. Via een grondbank kunnen grondposities die beschikbaar zijn voor ruil en/of functiewijziging allereerst *gebundeld* worden in een grondbank die gronden kan ruilen, tijdelijk beheren en tijdelijk uitgeven.

Verwerving grondposities

Voor het ‘vullen’ van de Rijksgrondbank kan gedacht worden aan drie stromen:

1. *Bundeling* van huidige grondposities binnen het Rijk die geschikt zijn voor transformatie of ruil
2. *Opkoop* van agrarische bedrijven door Rijk (i.h.k.v. saneringsregelingen en i.s.m. provincies)
3. *Stalling* van nieuwe en/of bestaande strategische gemeentelijke grondposities

Bundeling | Ten eerste zou een nationale grondbank kunnen worden gevormd door bundeling van grondposities binnen het Rijk die voor afstoten, ruil en/of transformatie in aanmerking kunnen komen. Ook nog bestaande grondposities bij provincies (bijvoorbeeld nog voormalige BBL gronden daar waar beschikbaar i.e. niet onderdeel van plannen of lopende verkooptrajecten) zouden kunnen worden ingebracht, om grondruiling over de provincies heen te vergemakkelijken.

Opkoop | Ten tweede kan aanvulling van grondposities in de grondbank plaatsvinden indien er vanuit sanering/opkoop van agrarische bedrijven grondverwervingen/-transacties plaatsvinden. Bijvoorbeeld uit de regeling gerichte opkoop veehouderijen, op basis waarvan de gronden nu bij provincies landen. Of uit de nieuwe landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (in ontwikkeling) – de zogenoemde regeling piekbelasters – en eventueel aanvullende regelingen voor niet-piekbelasters. Zie ook hoofdstuk 2 van dit rapport.

Stalling | Tot slot is denkbaar dat waar gemeenten – al dan niet door vestiging van een voorkeursrecht (Wvg) – strategische grondposities kunnen innemen, deze worden doorgestoten naar een landelijke grondbank voor tijdelijk beheer en financiering. Zeker daar waar sprake is van grotere, gemeente-overstijgende

¹⁵⁵ Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat, Centrale Opvang Asielzoekers, Staatsbosbeheer, ProRail, Nationale Politie

gebiedsontwikkelingen kan dat helpen ‘een start te maken’ met aankopen en de voorbereiding van de gebiedsontwikkeling.

Beheer / rol in landbouwtransitie

In het kader van de transitie naar duurzame landbouw ontstaat met de grondbank een buffer- en ruilvoorraad, waarmee ruimte voor extensivering van de landbouw (veeteelt) ontstaat en bedrijfsverplaatsingen mogelijk worden gemaakt. Daarbij kan in sommige gevallen een agrarische ‘sale-and-lease-back’ (middels pacht of erfpacht) worden toegepast, om financieel de bedrijfsvoering te ontlasten, met het vrijgekomen kapitaal verduurzaming te bevorderen, beloning voor ‘natuurdiensten’ mogelijk te maken en de blijvende beschikking over de grond te behouden.

In Frankrijk bijvoorbeeld is een landelijke grondbank werkzaam¹⁵⁶ met een aantal interessante elementen: (1) het revolving fund model¹⁵⁷ van verkoop binnen maximaal 5 jaar na aankoop, (2) uitgiftevoorwaarden in overeenstemming met de lange termijn doelen en (3) de regulering van agrarische grondprijzen. Zeker daar waar door sanering en opkoop van bedrijven grondposities ontstaan, zou een dergelijke systematiek interessant kunnen zijn, maar zich in het tijdelijk beheer/uitgifte niet hoeven te beperken tot agrarische functies.

Uitgifte en ontwikkeling via gemeenten

Uitgifte ten behoeve van ontwikkeling zou primair aan gemeenten (en provincies) plaatsvinden.¹⁵⁸ In een advies van de RLI (Raad voor de leefomgeving en Infrastructuur)¹⁵⁹ over vrijkomend vastgoed werd gepleit voor een afstootstrategie waarin maatschappelijke doelstellingen breed worden meegewogen, alsook om het beleid van provincies en gemeenten als basis te nemen voor maatschappelijke doelen. Ook het College van Rijksadviseurs (CRA) adviseerde bij dit advies de afstootopgave in nauwe samenwerking met lokale partijen vorm te geven. In de kabinetsreactie¹⁶⁰ werd benadrukt dat samenwerking met mede-overheden, met name gemeenten, belangrijk is en dat die niet voor niets het voorkeursrecht tot koop hebben.

Gemeenten hebben, als aangegeven in hoofdstuk 4, steeds minder bouwgronden in exploitatie. Net zoals gemeenten nu overvloedige liquiditeit bij het Rijk kunnen c.q. moeten stallen (het zogenoemde schatkistbankieren) is het denkbaar dat ook grondposities die anticiperend verworven kunnen worden, tijdelijk bij een grondbank worden gestald. Zelfs al zouden zich in de huidige tijd mogelijkheden voordoen grondposities in te nemen of over

¹⁵⁶ FER: Société d'aménagement foncier et d'établissement rural). Deze overheidsinstantie heeft het recht van eerste aankoop (droit de pre-emption) op een groot deel van het landelijke onroerend goed dat op de markt komt in Frankrijk. In geval van schenking, een bruidsschat, verkoop aan erfgenamen, overdracht binnen een maatschap en bij een aantal uitzonderingen, kan de grondbank de grond niet kopen. Wanneer de commissie van de grondbank grond in bezit heeft, moet deze binnen 5 jaar na aankoop weer doorverkocht worden.

De SAFER bepaalt aan de hand van een aantal eisen wie een geschikte koper is. Als eersten komen landbouwers van wie grond is onteigend of opgeëist in aanmerking. Hun areaal is immers gekrompen en dat belemmert hun bedrijfsvoering/winstgevendheid. Binnen de tweede groep vallen jonge landbouwers en in de derde groep zitten landbouwers die door verkaveling hun bedrijf kwijt raakten. Deze Franse regulering van grond kopen en verkopen bevoordeelt jonge landbouwers op levensvatbare bedrijven. De grondprijs blijft gelijk omdat land gekocht wordt met de expliciete bedoeling het door te verkopen. De SAFER houdt de grond in agrarische handen en wijst aan bij welke boer de grond het beste past (Bron : Foodlog, Chris van Bruggen, 19 dec. 2020).

Kanttekeningen Deloitte: voor Nederland zou een dergelijk systeem als in Frankrijk zeer vergaand zijn, met name vanwege de beperking op het eigendomsrecht via het recht van eerste koop voor de overheid (hoewel de Wet voorkeursrecht gemeenten enigszins vergelijkbaar is). Een dergelijk traject zou – los van politiek draagvlak – juridisch veel haken en ogen hebben en een lang en onzeker besluitvormingstraject zijn beschoren. Ingrijpen op de grondmarkt (o.a. vanuit het Rijk) zou hoe dan ook geen marktverstorende invloed moeten hebben en mede als doel stabilisering (en niet opdrijven) van de prijs van agrarische gronden.

¹⁵⁷ Een revolving fund is een financieel instrument waarbij middelen voor risicodragende financiering vanuit een fonds worden aangewend. Revolverend betekent dat de uitgezette middelen enerzijds terugkomen en anderzijds mogelijk opnieuw ter beschikking worden gesteld. Dit in tegenstelling tot subsidies die slechts eenmaal en zonder terugbetaling worden verleend.

¹⁵⁸ Dit zou gelijkenissen kunnen vertonen met de uitgifte van overvloedig rijksvastgoed (de zogenaamde ‘leur-procedure’) conform de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017. Deze regeling gaat overigens veranderen, zo begrijpen wij, met beperking van het gemeentelijk voorkeursrecht. Volgens de toelichting bij de *huidige* regeling kan ten behoeve van andere overheden en daaronder vallende diensten worden afgezien van een openbare aanbidding (van het eigendomsrecht). Van een bestemming in de publieke sfeer is in ieder geval sprake indien de onroerende zaak volledig wordt aangewend voor de huisvesting van die overheid, voor de aanleg van openbaar toegankelijke infrastructurele voorzieningen of voor de uitvoering van publieke taken die volledig met publieke middelen van die overheid worden bekostigd. Het gaat hier om het feitelijke gebruik van de onroerende zaak direct na de eigendomsoverdracht.

¹⁵⁹ Vrijkomend vastgoed, RLI, december 2014

¹⁶⁰ Tweede Kamer 2014-2015, 31490, nr 168 dd 13 maart 2015

te nemen, dan is dat voor gemeenten financieel steeds moeilijker, o.a. gegeven de afgenomen solvabiliteit. Afnemen uit een grondbank op het moment dat ontwikkeld kan gaan worden, kan aantrekkelijker zijn omdat: (1) de risico's op dat moment beter zijn in te schatten, (2) en de terugverdientijd op de investeringen in de grond op dat moment korter is.

Een mogelijkheid voor de uitname uit de grondbank is om gemeenten (en/of provincies) een voorstel te laten doen waarin wordt aangegeven hoe de gronden (met name de 'opkoop'-gronden en opstallen) worden ingezet voor de Rijksdoelen met betrekking tot: (1) extensievere vormen van landbouw, (2) natuur, recreatie en wateropgaven (3) energietransitie, (4) waar mogelijk en inpasbaar wonen.¹⁶¹ Daarmee wordt 'soft' gestuurd op ruimtelijke doelen zonder de 'RO over te nemen' van de gemeenten. Van belang is de prikkels hierin zo te leggen dat het voor gemeenten interessant is om tijdig met een goed plan te komen voor de betreffende gronden. Dit brengt ons bij een aantal andere vraagstukken rondom taakverdeling en (financiële) beheersing.

Aandachtspunten

Wij zien – niet limitatief – de volgende mogelijke aandachtspunten in de (financiële) beheersing van de (rijks)grondbank:

- De grondbank kan worden opgericht als nieuw zelfstandig bestuursorgaan ('ZBO'), of als apart onderdeel van het RVB. Essentieel is dat er gebruik kan worden gemaakt van het baten/lastenstelsel, aangezien er een balanswaardering moet zijn voor de gronden, kosten kunnen worden geactiveerd en daartoe niet kan worden volstaan met het kasstelsel van de rijksoverheid.
- Uiteraard zijn financiële afspraken nodig over inbreng en uitname van gronden tussen de overheden, waarbij het niet zo kan zijn dat het risico van afwaardering (volledig) naar de grondbank wordt verschoven. Anderzijds moet stalling van gronden wel voldoende aantrekkelijk worden gemaakt voor gemeenten (nader te onderzoeken). Uitgangspunt zou kunnen zijn dat inbreng en uitname tegen dezelfde prijs plaatsvinden als het gaat om stalling van gemeentelijke gronden (stroom 3).
- Tussen rijksdiensten is dat anders. Voor inbreng is er in de rijksdienst reeds een kader ontwikkeld, waarbij soms de bepaling van de inbrengwaarde lastig is. Bij de meeste rijksdiensten is er nu geen balanswaarde van de gronden. Daarover moeten afspraken worden gemaakt bij inbreng van de gronden in de grondbank (wijze van bepalen balanswaarde bij inbreng) en zou de opbrengst van uitgifte kunnen dienen als revolving fund, ter ondersteuning van de doelstellingen van de rijksdiensten in kwestie.
- Verkrijgingen van onroerend goed door overheidsorganen als de staat, provincies en gemeenten zijn vrijgesteld van Overdrachtsbelasting. Van belang is dat verkrijgingen door de grondbank ook onder deze vrijstelling zijn te scharen.
- De kosten van tijdelijk beheer worden idealiter zoveel mogelijk goedge maakt door opbrengsten uit tijdelijk beheer. NB: sec op basis van agrarische pacht is dit in de praktijk vaak niet realistisch (nader te onderzoeken).
- Daarnaast zal een programmatische aanpak en een 'light' uitname-strategie waarin de rijksdoelen een plek krijgen, onderdeel moeten zijn van het geheel.
- Van belang hierbij is een overzichtelijke en minimale administratieve *labeling* en bestuurlijke *claiming*¹⁶² van gronden in de grondbank om de aanwending van de gronden 'wendbaar' te houden.
- Aandachtspunt is een duidelijke en uitvoerbare taakverdeling¹⁶³ tussen Rijk, provincies en gemeenten met betrekking tot de Rijksgrondbank, ook in termen van bestuurlijke verantwoordelijkheid voor ingebrachte gronden en uitnamebeslissingen.
- Nadere uitwerking zal moeten plaatsvinden in een financiële beheersverordening.¹⁶⁴

¹⁶¹ In geval van ontwikkeling van voormalige erven kan met beperkte woningbouw op het erf middels een vereniging van eigenaren het mogelijk worden gemaakt het omringende landschap daarbij in onderhoud en beheer te brengen. Zie het (oude) idee van 'knoopperven': <https://archief.nederlandwordtanders.nl/projecten/knoopperven>

¹⁶² Bijvoorbeeld afspraken over gronden in de grondbank in een bestuurs- of intentieovereenkomst.

¹⁶³ Een voorbeeld is de ILG-periode (2007-2014) waarin de Rijksgronden voor natuur (in eigendom bij BBL/DLG) werden ingezet onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincies. Dit leidde in de praktijk tot onduidelijke verantwoordelijkheden: bestuurlijk, maar vooral ook in de operationele aansturing en de (financiële) verantwoordelijkheden tussen Ministerie, provincies en DLG/BBL.

¹⁶⁴ Beheersmatig zou nog gebruik kunnen worden gemaakt van elementen van het 'Beleidskader anticiperend handelen en ontwikkelingsgericht handelen in vastgoed' (TK 2006/2007, 27 581 nr 29) waarin onder andere een beroep op de leenfaciliteit van het Ministerie van Financiën is benoemd.

Slot

Grond is één van de typen instrumentarium om als overheden te sturen op ruimtelijke opgaven. Met name voor woningbouw en landbouw zijn er aanknopingspunten voor een ‘actief grondbeleid’ vanuit gemeenten (en provincies), waarbij het Rijk support kan bieden. Met een grondfaciliteit in (bijvoorbeeld) de vorm van een (rijks)grondbank kan in samenwerking met lagere overheden een integrale afweging worden gemaakt van inzet en benutting van gronden, ook voor meervoudig ruimtegebruik (bijvoorbeeld landbouw en energietransitie, woningbouw met klimaatadaptatie), zeker voor gronden die nu in bezit zijn van sectorale organisaties en/of verspreid zijn over provincies. Koppeling aan inhoudelijke gebiedskeuzes c.q. meer committerend nationaal ruimtelijk ontwikkelingsbeleid én meer organisatorische slagkracht (realisatievermogen) in locatieontwikkeling is essentieel om de grondbank werkend te krijgen. Dit betreft het eerder genoemde samenhangende arrangement, dat nader moet worden uitgewerkt en waarvan de grondfaciliteit / grondbank een element vormt.

De grondfaciliteit kan op (middel)lange termijn¹⁶⁵ mogelijk bijdragen aan een versnelling van de gewenste doelstellingen met betrekking tot woningbouw, de energietransitie en landbouwtransitie, met een revolverend karakter en mogelijk relatief beperkte financiële risico's voor de rijksoverheid (afhankelijk van de voorwaarden). Gemeenten (en provincies) kunnen door een dergelijk instrument profiteren van meer financiële slagkracht (leenvermogen) van de rijksoverheid. Naast onrendabele top subsidies als de WBI, het onderhouden en doorontwikkelen van de regelgeving en planologische sturing door de rijksoverheid op hoofdlijnen, kan daar op deze manier ook ondersteunende *executiekraacht* aan worden toegevoegd om locatieontwikkeling op gang te helpen.

Gemeentelijke (en provinciale) planologische expertise, ontwikkelkennis en -capaciteit wordt zo gepaard aan financiële slagkracht en een grote buffervoorraad aan grondposities die voor meerdere doeleinden ingezet kan worden, ter realisatie van de ruimtelijke transitie waar dit land voor staat.

¹⁶⁵ Het is niet reëel te veronderstellen dat de grondbank eerder dan 5 jaar na oprichting tot meer woningbouwproductie leidt gezien de doorlooptijd van locatieontwikkeling. Daarna kan de bijdrage met de jaren substantieler worden.



6. Bijlagen

6.1 Bijlage 1: Landbouw; veehouderijen met hoogste stikstofuitstoot

25 veehouderijen met de hoogste stikstofuitstoot bij natuur

Bedrijven die zich binnen 250 meter van een natuurgebied bevinden

plek	gemeente	uitstoot ammoniak in 1000 kg per jaar			
1	Ermelo	16,6	14	Lochem	4,8
2	Ermelo	10,8	15	Epe	4,6
3	Haaren	9,9	16	Oirschot	4,5
4	Heeze-Leende	9,2	17	Maasdriel	4,4
5	Zevenaar	8,5	18	Buren	4,3
6	Harderwijk	7,8	19	Doesburg	4,3
7	Ede	6,9	20	Margraten	4,3
8	Woensdrecht	6,8	21	Buren	4,2
9	Putten	6,8	22	Zevenaar	4,1
10	Ede	6,4	23	Nunspeet	4,0
11	Roerdalen	6,1	24	Asten	4,0
12	Elburg	5,8	25	Asten	4,0
13	Apeldoorn	5,3			



Figuur 14: De vijfentwintig veehouderijen met de hoogste stikstofuitstoot, meer dan 4000 kilogram per jaar.

6.2 Bijlage 2: Landbouw; Marktwwaarden diverse zaken en rechten

Zaken en rechten	Beschrijving	Marktw waarde per 1 april 2021 ¹⁶⁶	Aanvulling
Grasland	Cultuurgrond bedoeld voor landbouw	€ 70.000,00 per hectare grasland	Een gemiddeld melkveebedrijf heeft een areaal van 56,9 hectare grasland
Fosfaatrecht	Verhandelbaar recht dat bepaalt hoeveel fosfaat uitstoot een melkveehouder mag produceren	€ 140,00 per kilogram fosfaat	Een koe produceert gemiddeld 45 kilo fosfaat per jaar.
Ammoniakrecht	Verhandelbaar recht dat bepaalt hoeveel stikstof een agrariër mag uitstoten	€ 75,00 per kilogram ammoniak	Een koe produceert gemiddeld 170 kilogram ammoniak per jaar
Varkensrecht	Verhandelbaar recht dat bepaalt hoeveel varkens een varkenshouder mag houden	€ 40,00 per varkensrecht	Een gemiddelde zeugenhouderij telt circa 463 zeugen en een gemiddelde varkenshouderij houdt circa 1349 vleesvarkens.
Pluimveerecht	Verhandelbaar recht dat bepaalt hoeveel pluimvee een pluimveehouder mag houden	€ 14,00 per pluimveerecht	Een gemiddeld pluimveebedrijf houdt circa 88.800 pluimveedieren

Tabel 17: Marktwwaarden van diverse zaken en rechten in de landbouwsector

6.3 Bijlage 3: Eigendom Rijksvastgoed per organisatie

	Aantal hectares
Totaal grondeigendom overheid	560.000
<i>Rijk</i>	
Staatsbosbeheer	220.306
Infrastructuur en Waterstaat (en Rijkswaterstaat)	129.219
Rijksvastgoedbedrijf	49.523
Defensie	21.271
Financiën (Kroondomein)	5.981
Justitie en Veiligheid	621

Tabel 18: Onderzoek Volkskrant 2020 (op basis van data Kadaster)

¹⁶⁶ Gebaseerd op Quotum.nu: een online marktplaats voor de handel in verschillende soorten agrarische rechten, geraadpleegd op 1 april 2021.



Figuur 15 : Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017

6.4 Bijlage 4: Voorbeeld grondaankoop, balansverlenging en solvabiliteit gemeente

Hierna volgen twee vereenvoudigde voorbeelden van hoe grondaankopen de financiële positie van een gemeente kunnen beïnvloeden.

Voorbeeld 1

T = 0

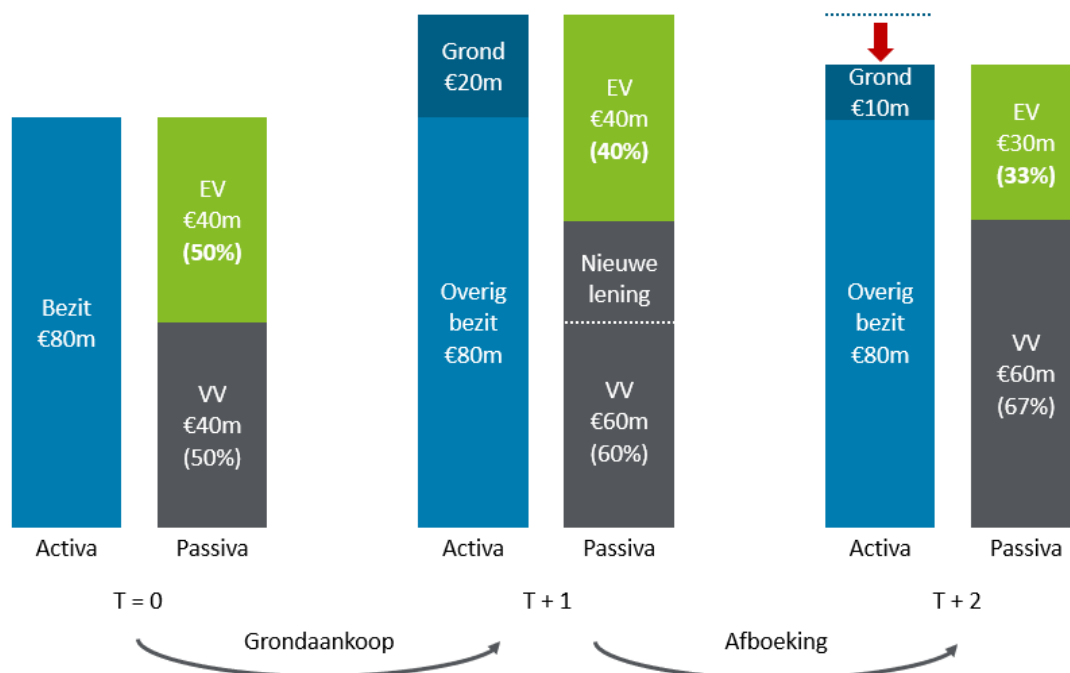
Een (relatief kleine) gemeente heeft een totaal aan activa / bezittingen ter waarde van € 80m. De gemeente heeft daar € 40m aan vreemd vermogen (hoofdzakelijk leningen) tegenover staan en daarmee een eigen vermogen van € 40m, ofwel een solvabiliteit van 50%.

T + 1

Door grondaankopen en gemoeide investeringen voor een grondexploitatie van in totaal € 20m (boekwaarde) neemt het balanstotaal toe tot € 100m. Om de gronden te financieren heeft de gemeente een lening aangetrokken ter hoogte van de waarde van de gronden ofwel € 20m. Het eigen vermogen is daarmee nog steeds € 40m, maar door zogenoemde 'balansverlenging' is de solvabiliteit teruggelopen van 50% tot 40%.

T + 2

We breiden het scenario uit. Na verloop van tijd blijkt de gemeente de investeringen in de grondexploitatie niet terug te gaan verdienen door additionele kosten en/of minder opbrengsten dan aanvankelijk geraamd. Het verwachte verlies is € 10m waartoe de gemeente een verliesvoorziening dient te treffen ter hoogte van dit bedrag. De verliesvoorziening wordt in mindering gebracht op de boekwaarde waardoor per saldo een grondwaarde van € 10m resteert op de balans. De leningenportefeuille is ongewijzigd, waardoor het eigen vermogen afneemt tot € 30m. De solvabiliteit is als gevolg van deze ontwikkeling nu verder teruggelopen van 40% tot 33%.



Figuur 16: Impact grondaankoop en afboeking op solvabiliteit gemeente (uitgangspunt 50% EV), Deloitte 2021

Voorbeeld 2**T = 0**

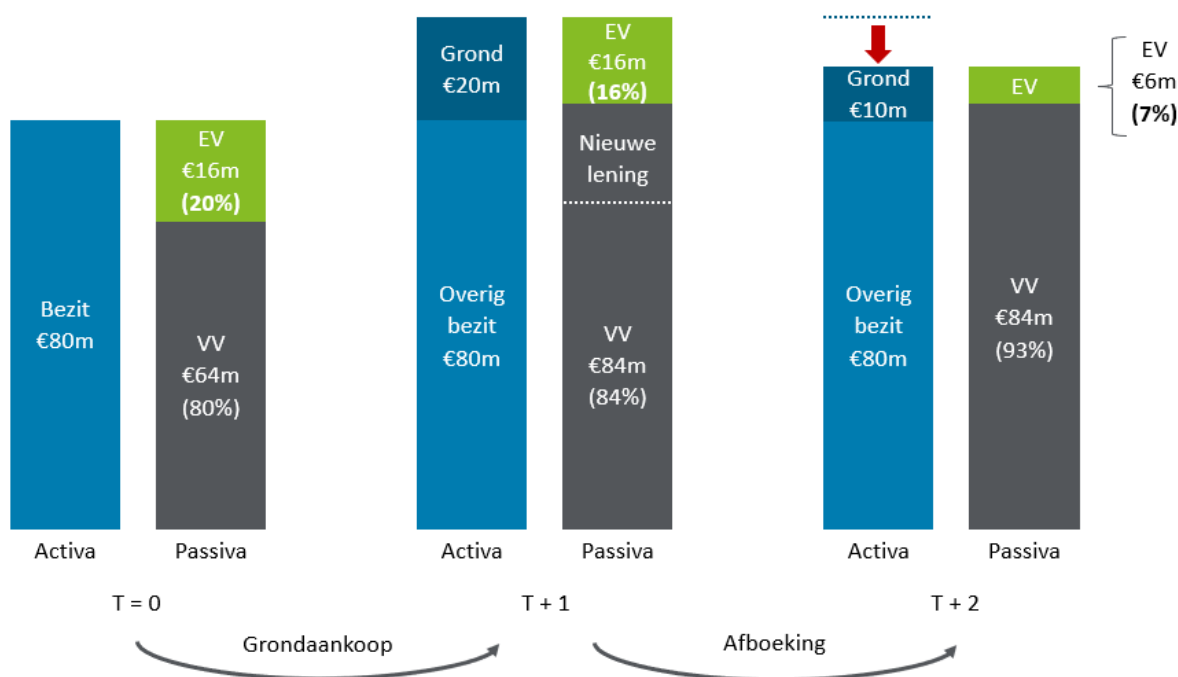
Een (relatief kleine) buurgemeente heeft een totaal aan activa / bezittingen ter waarde van eveneens € 80m. De gemeente heeft daar € 64m aan vreemd vermogen (hoofdzakelijk leningen) tegenover staan en daarmee een eigen vermogen van € 16m, ofwel een solvabiliteit van 20%.

T + 1

Door grondaankopen en gemoeide investeringen voor een grondexploitatie van in totaal € 20m (boekwaarde) neemt het balanstotaal toe tot € 100m. Om de gronden te financieren heeft de gemeente een lening aangetrokken ter hoogte van de waarde van de gronden ofwel € 20m. Het eigen vermogen is nog steeds € 16m, maar door zogenoemde 'balansverlenging' is de solvabiliteit teruggelopen van 20% tot 16%.

T + 2

We breiden het scenario uit. Na verloop van tijd blijkt de gemeente de investeringen in de grondexploitatie niet terug te gaan verdienen door additionele kosten en/of minder opbrengsten dan aanvankelijk geraamd. Het verwachte verlies is € 10m waartoe de gemeente een verliesvoorziening dient te treffen ter hoogte van dit bedrag. De verliesvoorziening wordt in mindering gebracht op de boekwaarde waardoor per saldo een grondwaarde van € 10m resteert op de balans. De leningenportefeuille is ongewijzigd, waardoor het eigen vermogen afneemt tot € 6m. De solvabiliteit is als gevolg van deze ontwikkeling nu verder teruggelopen van 16% tot 7%.



Figuur 17: Impact grondaankoop en afboeking op solvabiliteit gemeente (uitgangspunt 20% EV), Deloitte 2021





Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms, and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 264,000 people make an impact that matters at www.deloitte.nl.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.