

Vergaderjaar 2020–2021

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2021

Nederland staat voor grote en complexe opgaven in het fysieke domein die integraal en in samenhang aangepakt moeten worden. In de aanbiedingsbrief bij de NOVI¹ heeft het kabinet het voornemen kenbaar gemaakt om een actievere rol te gaan spelen en richting te geven als het gaat om de uitvoering van de NOVI-opgaven. In dat kader is ook aangekondigd onderzoek uit te voeren naar actief grondbeleid met als doel inzichtelijk te krijgen of actiever sturen op grond de uitvoeringskracht van de overheid kan vergroten ten aanzien van de NOVI-opgaven.

De afgelopen maanden is deze verkenning uitgevoerd (zie bijlagen) waarbij de focus is gelegd op een drietal domeinen, te weten de landbouwtransitie, de energietransitie en de woningbouwopgave². Het betreft een interdepartementale ambtelijke verkenning waarbij zowel door het inschakelen van een extern adviesbureau als door het benutten van het PBL³ en de praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling (TU Delft) diverse experts en belanghebbenden zijn betrokken. Met deze verkenning is ook de motie van de leden Moorlag en Smeulders⁴ uitgevoerd waarin uw Kamer de regering verzocht om te onderzoeken hoe de instrumenten grondbank en landrichting ingezet kunnen worden voor de uitvoering van de NOVI.

Over de resultaten van deze «verkenning actief grondbeleid» informeer ik uw Kamer hierbij mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat-Klimaat en Energie. Gezien de demissionaire status van het

¹ Kamerstuk 34 682, nr. 53

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Zie de bijlage De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid, door PBL. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Kamerstuk 34 682, nr. 45

kabinet is dit een ambtelijke verkenning. Politieke weging is aan een volgend kabinet.

Transities, grond en actief grondbeleid

Beschikbaarheid van grond kan ruimte voor ontwikkelingen geven op de juiste plek en op het juiste moment. Voor alle drie de transities en opgaven (landbouw, duurzame energie en woningbouw) is grond nodig om de doelen te realiseren. De mate en de vorm varieert echter sterk per opgave. Voor woningbouw moet een forse hoeveelheid grond zowel op binnenstedelijke als buitenstedelijke locaties permanent van functie veranderen om in ieder geval circa 900.000 woningen te kunnen realiseren voor 2030. Voor de energietransitie is ruimte nodig om onder meer voor 2030 35 TWH hernieuwbare energie op land op te wekken. En ook daarna zal de energietransitie ruimte op zowel zee als land vragen om de in Parijs afgesproken CO₂-reductie te kunnen realiseren. Dit vereist echter lang niet in alle gevallen het verwerven van het eigendom van de grond maar kan vaak via andere methoden worden opgelost. Zo geldt dat voor wind- en zonneparken veelal een opstalrecht wordt afgesloten op de gronden van de zittende grondeigenaren, waardoor grondverkoop niet aan de orde is. Bovendien wordt er gestreefd naar meervoudig ruimtegebruik, door bijvoorbeeld vooral zon-pv bij infra te plaatsen en daken van gebouwen zoveel mogelijk te benutten. Wel is er ruimte nodig voor onder andere nieuwe hoogspanningsverbindingen en onderstations. Voor landbouw geldt dat grond nodig is om de landbouw te kunnen extensiveren. Ook is grond nodig voor het verplaatsen of voor kavelruil van agrarische bedrijven. Verder speelt hier dat grond vrij kan komen voor andere functies doordat agrarische bedrijven stoppen, vooral als dat op plekken is waar landbouw onder druk staat vanwege de bodemgesteldheid of stringente milieukaders.

De ambtelijke verkenning beschrijft enerzijds dat actief grondbeleid (dat wil zeggen het actief verwerven van grond door een overheid en deze weer verkopen na zekerheid te hebben (gecreëerd) over de gewenste functieverandering), zeker voor de landbouwtransitie, meerwaarde kan hebben om de nodige uitvoeringskracht te bereiken voor het realiseren van de grote veranderopgaven waar ons land voor staat. Het kan in het landelijk gebied bijvoorbeeld helpen om bedrijven te verplaatsen, en ruimte te vinden voor kavelruil voor een betere bedrijfsvoering. In het stedelijk gebied geven gemeenten aan dat bijvoorbeeld voor complexe locaties die veelal een financieel tekort kennen actieve grondpolitiek in veel gevallen noodzakelijk is om de transformatie tot stand te (helpen) brengen. Door als overheid te handelen vanuit een eigendomspositie kan – ook financiële – schuifruimte worden gecreëerd doordat verschillende grondposities worden gecombineerd.

Anderzijds brengt grondbezit, en daarmee actief grondbeleid, ook financiële risico's met zich mee. Deze risico's zijn in deze ambtelijke verkenning nog niet gekwantificeerd. Daarnaast betekent actief grondbeleid dat overheden zich actief in het private domein begeven, terwijl zij onder meer via de ruimtelijke ordening ook kaderstellend zijn voor de mogelijkheden in dat private domein. Actieve publieke betrokkenheid in de grondmarkt vergt daarom altijd een zorgvuldige afweging.

Inzet bestaande instrumentarium

Het bestaande instrumentarium voor zowel actief als faciliterend grondbeleid maakt het in principe voor overheden nu al voldoende

mogelijk om de opgaven op te pakken. Er zijn in het verleden⁵ wettelijke maatregelen genomen om een evenwichtige keuze tussen beide vormen van grondbeleid mogelijk te maken. Zo is met het invoeren van een goede regeling van het kostenverhaal een belangrijke reden weggevallen om als overheid zelf het grondeigendom te verwerven ten behoeve van de (her)ontwikkeling van locaties.

Gemeenten en provincies beschikken echter niet altijd over voldoende middelen om deze instrumenten (adequaat) in te zetten. In de praktijk blijken de medeoverheden de laatste jaren met name terughoudend te zijn geworden met het voeren van actief grondbeleid. Deze terughoudendheid vindt haar oorzaak vooral in de beperkte financiële armslag alsmede in onvoldoende ambtelijke capaciteit en kennis bij sommige gemeenten en provincies. Soms is zij ook het gevolg van politiek-bestuurlijke keuzes, al dan niet omdat in het verleden in individuele gevallen soms forse financiële verliezen zijn geleden door actief grondbeleid. Door deze factoren zijn in de praktijk gemeenten en provincies niet altijd goed in staat om grotere gebiedsontwikkelingen (gelijktijdig) aan te kunnen. De verkenning laat zien dat een deel van de oplossing ten behoeve van meer uitvoeringskracht zit in het beter en intensiever inzetten van bestaande instrumenten. Daarbij moet dan wel een oplossing gevonden worden voor het gebrek aan financiële armslag en ambtelijke capaciteit bij sommige medeoverheden. Dit geldt voor zowel het stedelijk als het landelijk gebied.

Een landelijke grondfaciliteit

De verkenning beschrijft ook dat een landelijke grondfaciliteit, bijvoorbeeld in de vorm van een nationale groundbank, een aanvulling kan zijn op de bestaande instrumenten, zeker voor de opgaven in het landelijk gebied. Uitgangspunt bij het versterken van het actief grondbeleid is dat de verdeling van de verantwoordelijkheden in het ruimtelijke domein tussen de diverse overheden niet wijzigt. Het voortouw waar het gaat om de feitelijke realisatie van de ruimtelijke opgaven blijft dus bij de gemeenten, regio's en provincies liggen. Het Rijk zou daarbij, zo beschrijft de verkenning, vanwege het nationale belang van die opgaven faciliterend moeten werken.

Met een dergelijke grondfaciliteit, zo beschrijft de verkenning, zou het Rijk in ieder geval bestaande, eigen grondposities (die niet nodig zijn voor de uitoefening van de primaire taak) kunnen bundelen, onderling uitwisselbaar maken en tot een zekere hoogte verevenen zodat de opgaven sneller en in samenhang aangepakt kunnen worden. Dit vereist dus gebundeld grondeigenaarschap. Een grondvoorraad kan overheden helpen om ruimte voor ontwikkelingen te vinden als andere instrumenten niet (tijdig) tot beschikbaarheid van grond leiden, of (bestuurlijk) minder opportuun zijn. Andere opties die in de verkenning worden benoemd voor het «vullen» van een dergelijke groundbank zijn het (tijdelijk) stallen van door medeoverheden verworven gronden en het onderbrengen van gronden die verworven worden in het kader van de landbouwtransitie.

Een grondfaciliteit die langs deze lijnen wordt vormgegeven, kan dan faciliterend werken en daarmee een oplossing bieden voor de geconstateerde knelpunten bij de medeoverheden. De grondfaciliteit kan expertise leveren en de financiële knelpunten verminderen die nu een beperking vormen. Dit zal overigens altijd maatwerk zijn, waar zorgvuldig vorm aan gegeven moet worden.

⁵ Zie de bijlage Grondbeleid in Nederland in historisch perspectief. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Een ander belangrijk voordeel van een landelijke faciliteit zou zijn dat het schuiven met grondposities en financiële verevening over de grenzen van de diverse domeinen en regio's heen mogelijk is. Dit past bij de schaal en de integraliteit van de ruimtelijke opgaven die de komende jaren aan de orde zijn.

De verkenning beschrijft voorts dat een eventuele invoering van een dergelijke faciliteit altijd onderdeel moet zijn van, en ingebed moet worden in, een breder pakket aan maatregelen. Het versterken van de capaciteit en kennis bij de overheden is een evenzo noodzakelijke component in een versterking van het ruimtelijke instrumentarium.

Prudente afweging

Een grondfaciliteit zoals hiervoor geschetst, kan op basis van de verkenning dus potentie hebben om positief bij te dragen aan het gezamenlijk als overheden werken aan de ruimtelijke opgaven, vanuit integrale, gebiedsgerichte plannen. Of dit ook daadwerkelijk het geval is, hangt af van de verdere uitwerking van een dergelijke faciliteit, en van de middelen, risico's en kansen die hieraan zijn verbonden. De financiële risico's die onvermijdelijk gepaard gaan met grondbezit vragen om een terughoudende en selectieve grondverwervingsstrategie van overheden in het algemeen en de rijksoverheid in het bijzonder. Om de risicoblootstelling van het Rijk te beperken, is het noodzakelijk eerst te onderzoeken wat de risico's precies inhouden, zowel budgettair als anderszins. Zo begeeft de rijksoverheid zich actief in het private domein, terwijl zij onder meer via de ruimtelijke ordening ook kaderstellend is voor de mogelijkheden in dat private domein. Actieve publieke betrokkenheid in de grondmarkt vergt daarom een zorgvuldige en prudente afweging, en per geval een verkenning van de additionele rol ten opzichte van de publiekrechtelijke bevoegdheden en van de mate waarin sprake is van «marktfalen».

Recent zijn ook het advies van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied en het IBO ruimtelijke ordening uitgebracht. Vanwege de onderlinge samenhang acht ik het verstandig de uitkomsten van deze verkenning te betrekken bij de conclusies die een volgend kabinet verbindt aan het advies van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied en aan het IBO ruimtelijke ordening.

Vervolg

De ruimtelijke opgaven in Nederland zijn groot en urgent. Er is extra inzet nodig om deze voor elkaar te krijgen. De uitgevoerde verkenning alsmede de andere rapporten hebben het inzicht vergroot in de mogelijke meerwaarde van actief grondbeleid en in de mogelijkheden om deze werkwijze te ondersteunen. Een verdere uitwerking van een landelijke grondfaciliteit zal plaats gaan vinden, en zal als voorbereiding kunnen dienen voor eventuele besluitvorming. Vanuit de breed gevoelde urgentie van de problematiek op de grote opgaven onderstreep ik de noodzaak van uitvoeringskracht en tempo. Ik zal ook vanuit dat perspectief naar de verdere uitwerking kijken. Daarbij zal ik nadrukkelijk de medeoverheden betrekken zodat er een gezamenlijk beeld kan ontstaan van de wenselijkheid en de voorwaarden voor een dergelijke faciliteit. Ik zal uw Kamer hierover op een later moment informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren