

Position Paper Grond

t.b.v. IBO

Versie 1.0



Datum: 30-11-2023

*Vereniging van Grondbedrijven
met medewerking van VNG*



Versie 1.0

Dit is nog geen officieel vastgesteld stuk. Het is de huidige weerslag van besprekingen met het werkveld. Mogelijk volgen aanpassingen naar aanleiding van verdere behandeling van het position paper.

30 november 2023, Vereniging van Grondbedrijven

Versie 1.0

Opgesteld door:

Okke Hefti
Jeroen de Leede
Chantal van Rooijen
Bram van Uden

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
1 INLEIDING	6
1.1 DE AANLEIDING: DE GROTE RUIMTELIJKE OPGAVEN	6
1.2 SOORTEN GRONDBELEID	6
1.3 HISTORIE GRONDBELEID	6
1.4 DE ROL VAN DE SPELERS	7
1.5 DE BUSINESS CASE VAN DE RUIMTELIJKE OPGAVE	8
1.6 BELANGRIJKSTE DILEMMA'S IN HET GRONDBELEID EN OPLOSSINGEN	10
2 HET ZELFREALISATIERECHT	11
2.1 ANALYSE DILEMMA'S MARKTMACHT DOOR HET ZELFREALISATIEPRINCIPE	11
2.2 OPLOSSINGEN ZELFREALISATIE	12
3 WIJZE VAN BEPALEN INBRENGWAARDE	13
3.1 DILEMMA'S BIJ HUIDIGE WIJZE VAN BEPALEN INBRENGWAARDE	13
3.2 OPLOSSINGEN	155
4 (FINANCIËLE) RANDVOORWAARDEN VOOR GEMEENTEN	16
4.1 DILEMMA'S ALLE REGELS VANUIT HET RIJK	166
4.2 OPLOSSINGEN	18
5 STRATEGISCHE INZET GRONDBELEIDSINSTRUMENTARIUM	199
5.1 DILEMMA'S	19
5.2 OPLOSSINGEN	2121

Samenvatting

De ruimtelijke opgaven in Nederland zijn immens. Om de woningnood op te lossen zijn er tot 2030 circa 1 miljoen extra woningen nodig en mogelijk daarna nogmaals een zelfde aantal. Het grondbeleid is één van de belangrijkste manieren om ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Zonder grond komt er niets terecht van alle ruimtelijke en maatschappelijke ambities. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft dit ook onderkend en is in de kamerbrief 'modernisering grondbeleid' gekomen met drie sporen voor verbeteringen in het grondbeleid. Die zijn vooral gericht op het minder tijdrovend en duur te maken, al zullen er altijd structurele middelen nodig zijn. Naast de focus op het tegengaan van speculatie willen we ook de rol van de overheid benadrukken als mogelijke aanjager van de gebiedsontwikkeling en als stuurder op gewenst (betaalbaar) programma.

Het huidige grondbeleidsinstrumentarium is historisch zo gegroeid en heeft goede kanten, maar er zijn ook diverse dilemma's en knelpunten. In dit position paper geven we analyses van de problematiek en concrete oplossingen die kunnen helpen het grondbeleid te verbeteren. Het document is bedoeld als input voor het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) woningbouw en grond, dat het rijk uitvoert, en weer als input kan dienen voor de toekomstige kabinetsformatie en daarna maatregelen en wetgeving vanuit het rijk.

De belangrijkste maatregelen, die we graag willen meegeven, zijn:

1. Pas de grondslag voor het bepalen van inbrengwaarden bij het kostenverhaal aan en ga hierbij zoveel mogelijk uit van de huidige waarde (dus ook voor agrarische percelen). Dit vraagt aanpassingen in de wetgevingsdelen kostenverhaal en de onteigening;
2. Ga uit van de residuele verwervingswaarde als grondslag voor de onteigeningswaarde. Pas de comparatieve vergelijkingsmethode niet meer toe, want deze methode leidt tot een speculatieve opwaartse trend in de aankoopwaarde. Dit vraagt een aanpassing in de onteigeningswetgeving in de Omgevingswet;
3. Voer maatregelen door die ongewenste stagnatie door het zelfrealisatierecht tegengaan. Kijk of er al een onteigeningsgrondslag gemaakt kan worden op basis van een uitvoeringsprogramma van een omgevingsvisie. Dit dus voordat er een concreet omgevingsplan ligt;
4. Pas het voorkeursrecht zodanig aan dat gemeenten meer tijd krijgen bij toepassing van dit instrument. En voer een wetswijziging door die voorkomt dat de maximale schadeloosstelling op basis van de onteigeningswetgeving meteen de basis wordt voor een vrijwillige aankoop door gemeenten;
5. Verbeter de financiële randvoorwaarden voor gemeenten door mogelijkheden om de waardeontwikkeling ook aan gemeenten ten goede te laten komen, zoals invoering van de planbatenheffing en verbetering van de baatbelasting;
6. Organiseer vanuit het rijk structurele geldstromen aan gemeenten voor woningbouw, zodat gemeenten beter in staat zijn hun organisatie structureel in te richten op de opgaven en om de risico's en tekorten voor binnenstedelijk bouwen op te vangen. Om te voorkomen dat een deel van deze middelen "weglekt" naar hogere inbrengwaarden is deze maatregel vooral effectief in

combinatie met het aanpassen van de grondslag voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal naar de huidige waarde;

7. Verminder de regeldruk voor gemeenten door minder specifieke uitkeringen (spuk's) met aparte verantwoordingen op te leggen over de bestedingen en laat uitkeringen via het gemeentefonds lopen met alleen prestatie-eisen. De huidige specifieke uitkeringen en aanvraagmethoden (WBI, SBI, etc.) kosten gemeenten heel veel schaarse ambtelijke capaciteit die volgens niet ingezet kan worden om de woningnood op te lossen;
8. Zoek een oplossing voor de Vennootschapsbelasting (Vpb) met betrekking tot gemeentelijke grondexploitaties, zoals een beperking of vrijstelling van de Vpb voor gemeentelijke grondexploitaties. Gemeenten hebben met grond een maatschappelijke doelstelling en geen winstoogmerk. De Vpb schiet zijn doel voorbij en zorgt voor hoge administratieve lasten. Er is in de Tweede Kamer onlangs een motie aangenomen die oproept tot afschaffing van de Vpb voor corporaties. Ook voor gemeentelijke grondexploitaties zou dit moeten gaan gelden.
9. Vereenvoudig de regelgeving van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Vereenvoudiging zou het inzicht vergroten en de uitvoering helpen. Bijvoorbeeld: Zorg dat één project ook op één plek op gemeentelijke balanspost kan komen te staan en hef het onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid op, zeker als de Vpb-plicht afgeschaft wordt.
10. Kijk als rijk, per gemeente, ook goed naar het risicoprofiel/de schulddispositie van de desbetreffende gemeenten door grondbeleid en spring als rijk bij door risico's te delen (risicobuffers samen vormen), daar waar dat nodig/gewenst is gezien de opgave. Een nationale groundbank (of vergelijkbaar) zou daarbij kunnen helpen.

Door deze maatregelen kan grondbeleid in Nederland een stuk minder traag en duur worden. Voorgestelde maatregelen/oplossingen in dit document kunnen worden uitgewerkt in concrete voorstellen voor aanpassing/toevoeging van wetsartikelen.

1 Inleiding

1.1 De aanleiding: de grote ruimtelijke opgaven

De ruimtelijke opgaven in Nederland zijn immens. Om de woningnood op te lossen zijn er tot 2030 circa 1 miljoen extra woningen nodig en mogelijk daarna nogmaals eenzelfde aantal. Met deze productiedoelstellingen komen ook de benodigde voorzieningen (scholen, gezondheidscentra, detailhandel, recreatieve voorzieningen), infrastructuur (openbaar vervoer, wegen, maar natuurlijk ook energie-infra). Het is een enorme ruimtelijke puzzel en allerlei partijen strijden om de schaarse grond. Om dit in goede banen te leiden is regie op de ruimtelijke ordening meer noodzakelijk dan ooit.

Het grondbeleid is een van de belangrijkste middelen om ruimtelijke- en maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Zonder grond komt er niets terecht van alle ruimtelijke en maatschappelijke ambities. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft dit ook onderkend en is in de kamerbrief 'modernisering grondbeleid' gekomen met drie sporen voor verbeteringen in het grondbeleid. Dit vooral gericht op het minder tijdrovend en duur te maken, al zullen er altijd structurele middelen nodig zijn.

1.2 Soorten grondbeleid

Om de ruimtelijke ambities te realiseren kan er een keuze gemaakt worden tussen actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid of een mengvorm daartussen. Bij actief grondbeleid kan de overheid veel sterker sturen om haar ruimtelijke doelstellingen te realiseren, maar draagt zij wel de financiële risico's. Bij faciliterend grondbeleid stelt de overheid alleen de ruimtelijke kaders en zijn marktpartijen aan zet om de doelstellingen te realiseren. De financiële risico's voor de overheid zijn hierbij dan minder groot. Nadeel hiervan is echter dat de maatschappelijke risico's weer veel groter zijn. De kans dat de overheid haar doelstellingen realiseert is immers veel kleiner.

1.3 Historie grondbeleid

In de naoorlogse jaren, tot aan de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinx, 1991), kochten gemeenten vaak grond (meestal van boeren), ze maakten die grond bouwrijp en legden de noodzakelijke infrastructuur aan. Vervolgens werd de grond verkocht aan ontwikkelaars die huizen gingen bouwen. Dit was voor ontwikkelaars beter dan zelf grond kopen, omdat het onduidelijk was waar nieuwe woningen zouden komen.

Zeker met de Vinx (1991) veranderde dat beeld¹, juist omdat in die nota veel concreter stond aangegeven waar de nieuwe woningen gebouwd zouden worden. Daarmee werd het voor ontwikkelaars lucratief om grond te kopen. Deze grond werd vaak aan de gemeente verkocht en de grond werd vervolgens weer bouwrijp terug verkocht aan ontwikkelaars. Waarom deden gemeenten dat? Omdat ze daartoe min of meer werden gedwongen, omdat we in Nederland het zelfrealisatierecht kennen: elke grondeigenaar heeft het recht om zelf de bestemming te realiseren die op de grond ligt. Op deze manier kon de gemeente (via bouwclaims) grip houden op een nieuw

¹ Wim Derksen, oktober 2023

en integraal plan door verschillende stukken grond met elkaar te verbinden. Daarnaast hadden gemeenten tot 2008 geen wettelijke mogelijkheden tot kostenverhaal voor de publieke voorzieningen en was dit alleen vrijwillig mogelijk.

In de periode vanaf de Vinex zijn de samenwerkingsmodellen (Publiek Private Samenwerking, PPS) opgekomen en zijn gemeenten en ontwikkelaars samen wijken gaan ontwikkelen. In de kredietcrisis zijn grote verliezen geleden, omdat gronden niet snel werden ontwikkeld en opbrengsten te lang uitbleven. Daarom zijn veel PPS-en ontbonden, waarbij gemeenten vaak met het grootste deel van de verliezen achterbleven.

Als reactie op de verliezen op de gronden tijdens de kredietcrisis maakten gemeenten massaal de overgang van actief naar faciliterend grondbeleid. Het Kabinet liet de verliezen van grondbedrijven onderzoeken (2014) en de lijn was al snel dat actief grondbeleid te risicovol was. Wet- en regelgeving werden voorzichtiger en gemeenten gingen minder aan actief grondbeleid doen. Ook de corporaties moesten volgens de aanpassing van de woningwet (Novelle, 2014) zich terugtrekken op hun kerntaken. Zowel gemeenten als corporaties trokken zich dus terug uit gebiedsontwikkelingen en gingen zich meer op kerntaken richten: planologische kaders en sociale huisvesting.

Na de kredietcrisis hebben gemeenten veel grond verkocht en weinig nieuwe grond aangekocht. Deze reactie was, achteraf en financieel gezien, niet terecht; in de periode 2009-2014 werd zo'n € 3,7 miljard verlies geleden als gevolg van de crisis (Deloitte 2009, TUD Korthals Altes 2016). In de jaren 2005-2008 stond daar € 2,6 miljard winst tegenover (Deloitte Update 2011). En in de periode 2015 t/m 2021 was er sprake van € 5,6 miljard winst (TUD Korthals Altes 2022). Totaal hebben we het dus in de periode 2005-2022 over ca. € 4,5 miljard winst. Investeringsruimte in grondposities zijn investeringen in toekomstige woningbouwprogramma's en moeten niet worden gedaan om daaraan per se te verdienen. Maar ze moeten ook niet achterwege blijven uit angst daarop te verliezen (Ten Have 2023).

De afgelopen periode zien we dat gemeenten weer vaker voor actiever grondbeleid kiezen. Dit omdat gemeenten zien dat alleen het aanpassen van de publieke kaders nog niet meteen leidt tot meer woningbouw. Het aantal gevestigde Wvg's (Wet voorkeursrecht gemeenten) is stijgende (De Lorijn, 2023) en gemeenten kiezen in hun beleidsnota's vaker voor een actiever grondbeleid. Dit wordt echter bemoeilijkt door de economische vooruitzichten en de schaarste aan financiële middelen bij gemeenten.

Corporaties willen ook graag weer een actievere rol spelen om de woningnood te bestrijden. Regels voor woningcorporaties zitten veel ontwikkelingen en leuke samenwerkingen in de weg. Door de strenge regelgeving voor aankopen van gronden, het niet "borgen" van leningen in het midden huur segment en het jarenlang onttrekken van financiële middelen uit de corporatiesector, is de investeringsruimte van corporaties beperkt. De sector kent geen duurzaam verdienmodel dat gericht is op het uitbreiden van de sociale sector.

1.4 De rol van de spelers

Bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is een breed scala aan spelers betrokken. Vanuit de overheid primair rijk, provincie, gemeenten, waterschappen. Vanuit de markt corporaties, ontwikkelaars, beleggers, bouwers. En vanuit de maatschappij zijn dat inwoners van gemeenten, belangengroeperingen en omwonenden in te ontwikkelen wijken/gebieden.

In dit speelveld hebben gemeenten een minder sterke positie dan tijdens de Vinexperiode, vooral door de focus primair te hebben op faciliterend grondbeleid in de periode 2008 – 2020. Dit terwijl zowel corporaties (Aedes 2023) als ontwikkelaars (Neprom 2023) aangeven dat het goed zou zijn als gemeenten weer meer gronden zouden verwerven. Er is namelijk voor 1 miljoen woningen gewoon veel grond nodig en die grond is voor een groot deel nog niet in handen van professionele partijen. Het terugtrekken van de gemeenten op faciliterend grondbeleid leek met de invoering van de grondexploitatiewet (een nieuw hoofdstuk in de Wet ruimtelijke ordening) in 2008 verantwoord. Via het exploitatieplan kan de gemeente immers de publiekrechtelijke planprocedure doorzetten, ook als grondeigenaren niet mee willen werken. Dit werd “de stok achter de deur” genoemd. Uit recent onderzoek (Winkelman 2023) blijkt dat slechts 249 keer een exploitatieplan is vastgesteld in de periode 1-7-2008 tot en met 31-12-2021. Dat wil zeggen dat 0,6% van de bestemmingsplannen² kostenverhaal kent dat onderbouwd is aan de hand van een exploitatieplan. In deze periode heeft slechts 39% van de gemeente een exploitatieplan vastgesteld. Het instrument blinkt niet uit in eenvoud en uitvoerbaarheid, gemeenten hebben er veel voor over om het niet te gebruiken. Daarnaast geeft vaststelling van een exploitatieplan geen enkele zekerheid tot bouwproductie; er bestaat geen bouwplicht. Het overgrote deel van de projecten kwam tot stand via privaatrechtelijke overeenkomsten tot kostenverhaal. Het instrument is an sich niet slecht, maar leidt niet tot versnelling en door de macroaftopping³ blijft de gemeente met (teveel) verliezen zitten. Voor een exploitatieplan moet de gemeente vergelijkbare (administratieve) werkzaamheden verrichten als voor een grondexploitatie. De gemeente heeft echter minder mogelijkheden om te sturen en het kostenverhaal is volledig afhankelijk van de realisatie van de verschillende ontwikkelplots. Daarmee loopt de gemeente ook met een exploitatieplan aanzienlijke risico's.

De afgelopen periode is in opdracht van de Autoriteit Financiële Markten onderzoek uitgevoerd naar de werking van de grondmarkt in Nederland. Hieruit blijkt dat de positie van de gemeenten is verzwakt omdat slechts een klein aantal marktpartijen financieel in staat is om grootschalig grond te verwerven (Buitelaar en Van der Krabben, 2023). De gevolgen zijn duidelijk: er is te weinig concurrentie op de grondmarkt en gemeenten zijn veelal (te) afhankelijk van marktpartijen.

1.5 De business case van de ruimtelijke opgave

Na de Vinex periode is het aantal uitleglocaties sterk afgenomen en verschoof de focus naar inbreiding in de bestaande stad en het herontwikkelen en transformeren van wijken en bedrijventerreinen. Daar waar er vroeger (vorige eeuw) een mix was tussen positieve businesscases vanuit de uitleggebieden en negatieve businesscases binnenstedelijk, hebben we momenteel vooral te maken met negatieve businesscases bij gebiedsontwikkeling met focus op bestaande stad/binnenstedelijk. Dit maakt dat ruimtelijke ontwikkeling in Nederland per saldo in het ruimtelijk

² Het gaat hier om het totaal aan bestemmingsplannen. Kostenverhaal (dus mogelijk ook een exploitatieplan) is slechts van toepassing in het geval van aangewezen bouwplannen conform artikel 6.2.1 van de Bro. Onderzoek is te vinden via <http://hdl.handle.net/2105/69550>

³ Dit is de begrenzing aan kosten die verhaald kunnen worden via het exploitatieplan. Die grens is afgeleid van de geraamde opbrengsten. De gemeente mag niet meer kosten verhalen dan er opbrengsten zijn.

domein een investeringsopgave is voor de publieke partijen. Rebel (23-04-2021) heeft in opdracht van het ministerie van BZK een inschatting gemaakt van de zogeheten toerekenbare en niet-toerekenbare publieke onrendabele toppen voor de woningbouwopgave tot 2030 in gebiedsontwikkelingen. Het gaat om een bedrag van circa € 26 miljard. Binnenstedelijk heeft 75%-90% van de plannen een tekort en in uitleggebieden is dit 40%-60%. Met onder andere de Woningbouwimpuls, het Mobiliteitsfonds en het Groeifonds wordt ruim € 12 miljard bekostigd (TK brief modernisering grondbeleid 2023). Gezien de prijsstijgingen en verslechterde conjunctuur sinds 2021 is de verwachting dat de tekorten inmiddels fors hoger zijn. Boelhouwer (TU Delft 2023) gaat uit van een jaarlijks benodigd budget van tussen de € 3 tot € 5 miljard. Dan gaat het tot 2030 al snel om € 30 miljard (nog exclusief de kosten van de benodigde hoofdinfrastructuur), zeker als de slechtere conjunctuur, waarin we nu zitten, wordt meegenomen. Even los van de exacte bedragen is duidelijk dat het om een grote investeringsopgave gaat. Er zijn twee soorten strategieën om de kosten voor de samenleving te beperken:

Tekorten beperken

- 1) Het kostenverhaalstelsel fungeert niet optimaal. Dit komt primair door het criterium van macro-aftopping in relatie tot de inbrengwaardemethode (de post grondverwerving bij exploitatieplannen). Hierdoor kunnen publieke partijen te vaak niet alle kosten verhalen. Deze ongedekte kosten komen dan als verlies bij de publieke sector te liggen. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door de benadering van de inbrengwaarden. Door hier een oplossing voor te vinden kunnen meer kosten worden verhaald. Zie hiervoor verderop in dit document;
- 2) Bij actief grondbeleid kan de grondexploitatie sluiten met een positief of negatief plansaldo. Het voordeel is dat de gemeente hier de regie heeft en het plan en programma kan bijsturen. Gemeenten hebben de planologische sleutel in handen die de waardesprong mogelijk maakt. Door de verschuiving van de "uitleglocaties" naar binnenstedelijk bouwen kost actief grondbeleid in veel gevallen geld. Toch kan actief grondbeleid ook in dat geval wenselijk zijn, omdat de gemeente bij actief grondbeleid meer mogelijkheden heeft om tempo te maken en het gewenste ruimtelijke programma te realiseren. De gemeente heeft dan niet te maken met lange onderhandelingen over een anterieure overeenkomst over het kostenverhaal in relatie tot het gewenste programma van de ontwikkelaar. Actief grondbeleid geeft meer grip/regie, waardoor er tijdens de uitvoering bijsturingsmogelijkheden zijn, om zo tekorten terug te dringen door planaanpassingen.

Extra kostendragers/inkomsten vinden

Een andere strategie is extra kostendragers of inkomsten vinden. Hierbij gaat het dan primair om heffingen en belastingen:

- 3) Een planbatenheffing belast specifieke percelen die een meerwaarde krijgen door een bestemmingswijziging. Dit lijkt een goed instrument, omdat dit specifiek kan worden ingezet. Het is een belastingmaatregel die extra middelen kan genereren om het tekort te dekken. Door bijvoorbeeld een belastingheffing van 50% in te voeren over het verschil tussen de huidige waarde met huidige bestemming en de toekomstige waarde na bestemmingswijziging, kan een extra geldstroom georganiseerd worden om voldoende betaalbare woningbouw mogelijk te maken;

- 4) De baatbelasting is er al, maar is juridisch complex doordat met name de mate van “gebaatheid” lastig juridisch te onderbouwen is en er geen herstel mogelijkheden zijn bij een fout (geen bestuurlijke lus). Onder de vlag van “denk in mogelijkheden, niet in onmogelijkheden” zou het goed zijn te onderzoeken hoe dit instrument kan worden geoptimaliseerd;
- 5) Ook een nieuwe grondbelasting kan helpen, waardoor belasting wordt geheven op agrarische gronden of braakliggende of ongebruikte percelen die zijn aangewezen als ontwikkellocatie, in de periode dat ze niet ontwikkeld worden. Overal waar in een omgevingsvisie of omgevingsplan een functiewijziging staat, daar kan je dan grondbelasting voor heffen. Dit is een extra impuls om wachten tegen te gaan en middelen te genereren;
- 6) Tot slot is een structurele post voor wonen en grondbeleid op de rijksbegroting nodig, ter vervanging van bestaande subsidieregelingen en uitbreiding van specifieke bestedingsdoelen voor gebiedsontwikkelingen.

Het moge duidelijk zijn dat de totale businesscase op nationale schaal zich kenmerkt als (enorme) investeringsopgave. Zonder dekking hiervan zijn de ambities moeilijk of niet haalbaar.

1.6 Belangrijkste dilemma's in het grondbeleid en oplossingen

Op basis van de hiervoor genoemde beschrijving van de ambities, context en problemen geven we in deze position paper de belangrijkste dilemma's in het grondbeleid weer en oplossingen:

- 1) Het zelfrealisatierecht
- 2) Wijze van bepalen inbrengwaarde
- 3) (Financiële) randvoorwaarden voor gemeenten
- 4) Strategische inzet grondbeleidsinstrumentarium

2 Het zelfrealisatierecht

2.1 Analyse dilemma's marktmacht door het zelfrealisatieprincipe

Een belangrijk uitgangspunt in het grondbeleid is het recht op zelfrealisatie. Dit wil zeggen dat een grondeigenaar altijd zelf de ruimtelijke doelstellingen mag realiseren. Gevolg van dit recht is dat het hebben van grond een machtspositie geeft. Grond = macht in Nederland. Doordat een grondeigenaar altijd zelf mag realiseren ontstaat er speculatie op de grondmarkt. Allerlei partijen begeven zich daardoor graag op de grondmarkt, want als men eenmaal een grondpositie heeft, is dit de beste garantie dat je aan tafel zit bij de planontwikkeling voor een gebied en dat je daadwerkelijk een nieuw stadsdeel kunt ontwikkelen. Een gemeente kan immers nauwelijks meer om deze partij heen. Maar een realisatierecht is geen plicht. Dit heeft een aantal gevolgen:

- Langdurige onderhandelingen: Een gemeente is wettelijk verplicht tot het verhalen van haar kosten. Dit heeft tot gevolg dat er langdurige onderhandelingen nodig zijn tussen de gemeente en een grondeigenaar om overeenstemming te bereiken over de te verhalen kosten. Vooral bij versnipperd grondeigendom kan het vele jaren duren, voordat er overeenstemming is bereikt en er anterieure overeenkomsten zijn gesloten;
- Aanpassingen ruimtelijke kaders: In het traject van de onderhandelingen over de te verhalen kosten wordt ook onderhandeld over de ruimtelijke kaders. Om de financiële businesscase te optimaliseren ontstaan er allerlei tijdrovende discussies. Zo kan het gaan over het aandeel betaalbare woningen, het aantal woningen per hectare, het aandeel groen en verharding. In de onderhandelingen, die lang kunnen duren, wordt dan gepoogd een zo optimaal mogelijk resultaat te bereiken;
- Stimulans om meer dan de marktwaarde voor de grond te betalen: Doordat het bezit van grond de grondeigenaar een machtspositie geeft, is het aantrekkelijk om meer te betalen dan de marktwaarde van de grond. De grondeigenaar zit dan aan tafel en heeft een stevige machtspositie ten opzichte van de gemeente om er een goed financieel resultaat uit te halen, ten koste van de ruimtelijke gewenste kaders van de gemeente.

Een gemeente hoeft niet mee te gaan in dit onderhandelingspel, maar dat gaat dan waarschijnlijk ten koste van de snelheid van ontwikkelen. De gemeente kan namelijk ook een exploitatieplan op een locatie neerleggen met ruimtelijke- en financiële uitgangspunten. Dit is echter geen garantie dat er ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Als het voor de grondeigenaar financieel niet "uit kan" hoeft hij niet te bouwen en kan hij net zolang wachten, totdat de prijzen op de woningmarkt dusdanig hoog zijn dat het wel weer financieel aantrekkelijk wordt om te bouwen. Het is dan aan een gemeente om uiteindelijk de afweging te maken of zij bereid en/of in staat is een onteigeningstraject te doorlopen om beweging te krijgen. Hierdoor is het grondbeleid in Nederland te traag en te duur.

2.2 Oplossingen zelfrealisatie

- In de Omgevingswet wordt in artikel 11.7 lid 3a het zelfrealisatierecht beperkt ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening. In dit artikel staat, vrij vertaald, dat de eigenaar binnen drie jaar zou moeten starten met de verwezenlijking van de beoogde ontwikkeling en dat er anders alsnog een titel is voor onteigening. Dit is al een verbetering.
- Kijk of er al een onteigeningsgrondslag gemaakt kan worden op basis van een uitvoeringsprogramma van de omgevingsvisie. Dit dus voordat er een concreet omgevingsplan ligt;
- Zorg ervoor dat gemeenten voldoende middelen krijgen om de risico's die samenhangen met onteigening en actief grondbeleid te kunnen dragen. Gemeenten zullen eerder tot actief grondbeleid willen overgaan als zij weten dat er structurele middelen zijn voor gebiedsontwikkelingen. Tegenvallers kunnen dan eerder/beter opgevangen worden zonder dat dit ten koste gaat van de overige beleidsvelden of dat de gemeente bij tegenslag moet saneren in haar bedrijfsvoering.
- Streef naar een zekere mate van (landelijke) standaardisatie van anterieure overeenkomsten. Dit kan procesversnellend werken voor alle partijen.
- Stimuleer gemeenten om bij actief grondbeleid gebruik te maken van een terugleverplicht, zonder schadeloosstelling, als er niet gestart wordt met realisatie na 2 of 3 jaar. Als de ontwikkelaar niet op tijd start, dan moet de grond aan de gemeente worden teruggeleverd. Dan kan de gemeente door met een andere partij.
- Overweeg, naast de vrijwillige stedelijke kavelruil, ook de verplichte stedelijke kavelruil in te voeren, waarbij de huidige waarde de basis vormt voor de financiële verrekeningen tussen partijen.

3 Wijze van bepalen inbrengwaarde

3.1 Dilemma's bij huidige wijze van bepalen inbrengwaarde

Een omvangrijk probleem in het grondbeleid is de wijze waarop de inbrengwaarde tot stand komt. In Nederland hebben we het uitgangspunt dat de grondwaardestijging bij een bestemmingswijziging aan de huidige grondeigenaar toekomt. Hierdoor dient de eigenaar altijd de hoogste waarde te ontvangen uit de waarde met huidige bestemming en de waarde met toekomstige bestemming. De wijze waarop dit berekend wordt is technisch en complex en leidt tot de volgende problemen:

- Waardebepaling toekomstige waarde: De toekomstige waarde van de grond wordt op twee verschillende wijzen in beeld gebracht. Enerzijds via de “comparatieve methode” en anderzijds via de “residuele verwervingsmethode⁴” (ook wel **complexwaarde genoemd**). Het probleem zit hem in de eerste methode. Bij deze werkwijze kijkt een taxateur naar vergelijkbare transacties elders om de aankoopwaarde/marktwaarde van een perceel te bepalen. Het gaat hierbij dan vooral om agrarische gronden. Het gaat namelijk mis, als in de buurt liggende percelen al een hoge marktwaarde toegedicht hebben gekregen met de toekomstige bestemmingswijziging in het achterhoofd. Die 'warmere grond' zet dan onterecht de toon voor nog niet warme gronden in de omgeving. Warme grond betekent dat verwacht wordt dat deze binnen afzienbare termijn wordt ontwikkeld. De waarde verveelvoudigt dan door een verwachte bestemmingswijziging, maar ruim voordat de bestemming daadwerkelijk gewijzigd wordt. Dit mechanisme van warme gronden betekent ook dat partijen gronden inkopen en hopen hierdoor of geld te verdienen aan speculatie of om positie aan de onderhandelingstafel bij de gemeente te krijgen. Door de comparatieve methode van waardebepaling wordt een speculatieve transactie de basis voor de “marktwaarde” van een bestemming. Deze waarde kan dan veel hoger komen te liggen dan de residuele verwervingswaarde van een gebied. Gevolg is dat deze waarde dan de basis wordt voor de aankopen die er in het gebied noodzakelijk zijn en dat de totale businesscase van een gebied “onrendabel” wordt. De gemeente kan haar investeringskosten voor de inrichting van de openbare ruimte en nieuwe publieke voorzieningen niet meer volledig verhalen op de grondeigenaren. Er is dan sprake van de zogenaamde “macroaftopping”. Alleen door het inzetten van belastinggeld (woningbouwimpuls e.d.) of door de ruimtelijke kaders aan te passen (verdichting en minder betaalbare woningen) kan de gebiedsontwikkeling dan alsnog vlot getrokken worden;
- Kavelknippers: Door de wijze van waarderen en het sterke recht op zelfrealisatie wordt pure grondspeculatie ook in de hand gewerkt. Dit zien we terug aan de stadsranden waar agrarische

⁴ De **residuele verwervingswaarde** van een plan of gebied wordt in twee stappen berekend. De eerste stap betreft de residuele grondwaarde van de bouwrijpe kavels. Hiervoor wordt (voor woningbouw) de marktconforme VON prijs genomen, waar vervolgens de bouwkosten en bijkomende kosten vanaf worden getrokken. Het saldo betreft de **residuele grondwaarde in bouwrijpe staat**. Door vervolgens (stap 2) van de totale bouwrijpe grondwaarden de grondexploitatiekosten (sloop, milieuonderzoeken, saneren, bouw- en woonrijp maken, plankosten, kosten tijdelijk beheer) af te trekken ontstaat de residuele verwervingswaarde. Omdat het gaat om een grondcomplex wordt in de taxatieler ook wel gesproken over de complexwaarde. Dit is dus hetzelfde als de residuele verwervingswaarde.

percelen opgeknipt worden in tientallen of zelfs honderden kleine kavels van een paar vierkante meters. Deze ontwikkeling is zeer problematisch. Bij een dergelijk super versnipperd grondeigendom is het heel lastig om snel tot realisatie van een gebiedsontwikkeling te komen. Het is dan buitengewoon complex en kostbaar om met al die eigenaren tot overeenstemming te komen of tot een onteigening. Alleen met veel inzet en belastinggeld kan een dergelijk locatie dan alsnog tot ontwikkeling komen.

3.2 Oplossingen

Er zijn verschillende oplossingen voor het waarderingsvraagstuk:

- Neem als basis voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal de huidige waarde in plaats van de hoogste waarde uit de huidige waarde en de toekomstige waarde. De gemeente kan dan veel vaker alle toerekenbare kosten in rekening brengen. Er is pas sprake van macroaftopping als de toekomstige waarde lager is dan de huidige waarde. Hiermee wordt voorkomen dat locaties subsidies voor grondkosten nodig hebben.
In de Omgevingswet is al een optie opgenomen om binnenstedelijk de WOZ waarde als basis te hanteren voor de inbrengwaarde. Dit is al de huidige waarde. Verander dit deel ook in de onteigeningswetgeving.
- Laat de comparatieve methode van taxeren los bij het bepalen van de marktwaarde. Ga zoveel als mogelijk uit van de residuele verwervingswaardeberekening, rekening houdend met de risico's van gebiedsontwikkeling;
- Neem in de onteigeningswetgeving op dat een "volledige schadeloosstelling" alleen berekend wordt vanuit de huidige waarde van de gronden. Hiermee wordt voorkomen dat een partij en de toekomstige waarde van de grond ontvangt (de waarde sprong van een bestemmingswijziging) en een schadeloosstelling ontvangt. Concreet wordt zo voorkomen dat een grondeigenaar 40 euro voor de grond in plaats van 7 euro per m2 grond ontvangt en dan ook nog een vergoeding voor verhuiskosten, vermogensschade e.d.
- Voer een stelsel van baatafoming in waarbij (een deel van de) waardeverhoging van de grond door een belasting (bijvoorbeeld de planbatenheffing) afgedragen moet worden. Gebruik deze baten om de onrendabele toppen voor binnenstedelijke ontwikkelingen af te dekken. Dit gaat ook een effect hebben op de waardebeoordeling. En dus snijdt het mes hier aan twee kanten; door de verwachte baatafoming lopen de inbrengwaarden minder snel op en er komen middelen binnen voor de publieke zaak. Binnenstedelijk is het verschil tussen de huidige en toekomstige waarde veel minder groot en soms negatief. Daar zal eerder belastinggeld nodig blijven om te ontwikkelen.
- Voer een vergunningplicht in voor het opknippen van agrarische percelen aan de randen van de stad. Maak het hiermee mogelijk om het speculatief opknippen van percelen te verbieden.

4 (Financiële) randvoorwaarden voor gemeenten

4.1 Dilemma's alle regels vanuit het rijk

Een derde dilemma voor een goed functionerend grondbeleid zijn alle regels waar gemeenten vanuit het rijk aan moeten voldoen. Deze regels zorgen dat er veel onnodige inzet en capaciteit. Gemeenten zijn nu zeer veel tijd kwijt aan de inrichting van de boekhouding, accountantscontroles en externe adviesbureaus. Goed voor de werkgelegenheid, maar vergt allemaal ambtelijke capaciteit, die niet ingezet kan worden om tot realisatie van woningen te komen en daarmee tot het oplossen van de woningnood. Er zijn simpelweg onvoldoende mensen om aan alle eisen te voldoen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Rijkssubsidies worden als specifieke uitkering (spuks) aan gemeenten beschikbaar gesteld. Er gelden uitgebreide aanvraagprocedures en er worden voorwaarden aan verantwoording gesteld. De voorwaarden vanuit bijvoorbeeld de woningbouwimpuls zijn niet alleen uitgebreid, maar sluiten niet aan bij de BBV-regelgeving (regels voor begroting en verantwoording voor lagere overheden). Gevolg is dat er een omvangrijke schaduwadministratie door gemeenten bijgehouden moet worden. Dit kost gemeenten onnodig veel tijd en schaarse capaciteit die niet ingezet kan worden om de woningnood op te lossen;
- Middelen en risico's: Een kenmerk van grond naast dat het schaars en locatie gebonden is, is dat het kapitaalsintensief is. Naast het feit dat de ontwikkelingen tekorten kennen legt de opgave ook een groot beslag op middelen. Bij de ontwikkeling van bouwgrond zal de grond, de kosten voor planvorming en het bouwrijp maken vermeerderd met rente enkele jaren op de balans staan voordat de opbrengsten gerealiseerd worden. De financiële wendbaarheid van gemeenten neemt af en de risico's nemen toe. Dit - met het "ravijn" (hervorming gemeentefonds) in 2026 waar gemeenten mee geconfronteerd worden - moet in samenhang beschouwd worden.
- BBV-regelgeving: De wijze waarop gemeenten haar grondbeleid (financieel) moeten vastleggen ligt vast in de BBV-regelgeving. Deze regelgeving is complex en arbeidsintensief. Zowel actief als faciliterend grondbeleid kennen een eigen set van verantwoordingsregels, waarbij vaak sprake is van beide soorten gemengd in één project. Aanpassing van deze systematiek vereist wijziging in de BBV zelf. Hierbij merken we ook op dat de commissie BBV de afgelopen periode al verbeteringen doorvoerde op verzoek van gemeentelijke gebiedsontwikkeling- en grondzaken adviseurs. De eerste stappen zijn dus gezet in het versimpelen (en dus sneller) maken van het systeem;
- Omgevingswet: Dit is een nieuw juridisch kader voor de wijze waarop gebiedsontwikkeling in Nederland plaatsvindt. Iedereen moet zich de nieuwe werkwijze eigen maken. Risico bestaat dat dit in eerste instantie zal leiden tot vertraging in de nieuwbouwproductie. Alle tijd en capaciteit die nodig is om de wet eigen te maken kan immers niet ingezet worden om de woningbouwproductie te bevorderen.
- Vennootschapsbelasting: gemeenten zijn sinds 2016 belastingplichtig voor de Vennootschapsbelasting (Vpb). Het voelt onlogisch dat overheden subsidies nodig hebben om bijvoorbeeld woningbouw mogelijk te maken, maar tegelijk soms vele miljoenen Vpb moeten afdragen. Daarnaast is de administratie voor de Vpb complex en afwijkend van de BBV- regels

waardoor een dubbele administratie ontstaat. De ambtelijke capaciteit die hiervoor nodig is kan niet worden ingezet om de woningnood op te lossen. Na de kredietcrisis hebben gemeenten moeten betalen, omdat ze bezig waren met het afbouwen van de grondvoorraad en daardoor winst gingen maken. Gezien de opgave kan grosso modo gesteld worden dat gemeentelijke grondbedrijven geen structurele winst zullen behalen. Gemeenten voeren grondbeleid voor de maatschappelijke opgave en niet met als doel om winst te maken. Daar waar wel een positief saldo ontstaat wordt dit meer dan gecompenseerd door alle negatieve saldi. Wanneer de Vpb plicht vervalt kan ook het onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid binnen de BBV weer vervallen.

4.2 Oplossingen

Om bovenstaande problemen het hoofd te bieden is er een aantal oplossingen denkbaar:

- Verminder het aantal specifieke uitkeringen voor gemeenten en bied in plaats daarvan gemeenten langdurige/ structurele zekerheid over geldstromen voor de woningbouwopgave (en laat dit via het gemeentefonds lopen). Maak hiervoor prestatieafspraken met gemeenten om wel de sturing te houden, maar doe dat op hoofdlijnen;
- Creëer voldoende investeringsruimte/buffers bij gemeenten, zodat ze de armslag hebben voor maatschappelijk belangrijk geachte verwervingen. Gemeenten kunnen de wooncrisis niet volledig oplossen met actief grondbeleid, maar kunnen wel een grotere bijdrage leveren dan nu, mits er voldoende financiële ruimte is. Dit kan o.a. door vanuit het BBV de ratio's te verruimen, zodat er meer grond op de balans mag staan. Naarmate de gemeente meer projecten met verlies moet afsluiten neemt de slagkracht voor gemeente steeds verder af.
- Het is wenselijk dat winsten worden gestort in een reserve voor gebiedsontwikkeling en niet ten goede moeten komen aan de gemeente als geheel. Zo bouwen gemeenten weerbaarheid op om ook tegenvallers aan te kunnen. De ene gemeente doet dat nu wel, terwijl andere gemeenten in geval van winst dit meteen laten wegvloeien naar de algemene dienst. Het is aan de gemeenteraad hoe hiermee om te gaan. Stimuleer gemeenten om dit in hun financiële beleid te regelen;
- Geef de gemeentelijke grondbedrijven een aparte zetel in de commissie BBV. Voer de discussie over de wijze van verantwoorden vervolgens langs de lijnen van de inhoud van de gebiedsontwikkeling in plaats van alleen via de lijnen van de accountancy en verantwoording. Onderzoek en introduceer gewenste aanpassingen van het BBV om de administratie van grondexploitaties te vereenvoudigen;
- Introduceer een gemeentelijke planbatenheffing en grondbelasting;
- De Omgevingswet zal tot nieuwe jurisprudentie leiden. Zorg daarom voor voldoende rechters, vooral bij de Raad van State. De huidige wachttijd bij de Raad van State is 1,5 tot 2 jaar. Dat is al veel te lang;
- De inwerkingtreding van de Omgevingswet kan leiden tot opstartproblemen en vertragingen in de woningbouwproductie. Hou dit goed in de gaten en pas zo nodig de wet aan als blijkt dat deze tot onvoorziene complicaties leidt.
- Een collectieve vrijstelling voor gemeentelijke grondbedrijven voor vennootschapsbelasting (Vpb) verlaagt de administratieve druk. Er is in de Tweede Kamer onlangs een motie aangenomen die oproept tot afschaffing van de Vpb voor corporaties. Ook voor gemeentelijke grondbedrijven zou dit moeten gaan gelden.
- We pleiten voor heldere en uitvoerbare maatregelen die de complexiteit in het vakgebied niet verder vergroten.

5 Strategische inzet grondbeleidsinstrumentarium

5.1 Dilemma's

Regie op de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening betekent ook dat gemeenten regie voeren met het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium. Dit werd in de periode tijdens en na de kredietcrisis vaak in mindere mate gedaan vanuit het principe “uitnodigingsplanologie”; er werd gewacht tot marktpartijen met plannen/initiatieven kwamen of “unsolicited proposals”. Op basis daarvan ging de gemeente aan de slag het initiatief mogelijk te maken. Dit zijn dilemma's bij strategische keuzes van grondbeleidsinstrumenten:

- De afwachtende houding van gemeenten werkte grondspeculatie in de hand. Gemeenten hebben vaak niet de middelen, financieel (middelen en benodigde risicobuffers) en menskracht, voor het tijdig vestigen van een voorkeursrecht (hoewel het aantal daarvan is toegenomen de laatste tijd);
- De tijd tussen het ontwikkelen van een visie en daadwerkelijk realiseren van de gebiedsontwikkeling is lang. Het is niet ongevoel dat tussen (strategische of anticiperende) verwerving en start realisatie vijf tot tien jaar zit. Dit vereist visie, alsmede financieel uithoudingsvermogen. En de gemeente heeft hiervoor voldoende risicobuffers nodig. Het inzetten van een voorkeursrecht (met de eis van planvaststelling binnen drie jaar) is complex en heeft veel impact;
- Een bestaand knelpunt is de onteigeningswaarde. Er wordt uitgegaan van de (toekomstige) marktwaarde, de ‘hoofdprijs’. Vanaf het moment dat plannen voor gebiedsontwikkeling bekend worden, volgen eigenaren en kopers soms een tactiek van ‘wachten en soms frustreren’ om uiteindelijk op de ‘hoofdprijs’ uit te komen. Door dit systeem komt deze waardeverhoging helemaal ten goede aan de toevallige eigenaar van gronden en niet aan het publieke huis voor de noodzakelijke maatschappelijke voorzieningen;
- Bij het vestigen van een voorkeursrecht wordt, vanwege de schaduwwerking, veelal meteen uitgegaan van de onteigeningsgrondslag als basis voor de aankoop. Gemeenten gaan hier vaak in mee vanwege:
 - De korte doorlooptijden van het voorkeursrecht;
 - De sanctie dat het voorkeursrecht vervalt als een gemeente niet meegaat met de wettelijke plicht tot aankoop na een prijsadvies van de rechter.
 - Gemeenten de volledige schadeloosstelling toch moeten betalen na 3 jaar als het omgevingsplan vastgesteld wordt en er een onteigeningsprocedure opgestart wordt.Dit maakt het inzetten van dit instrument in veel situaties duur.
- Marktpartijen kunnen verwerven met ontbindende voorwaarde indien de bestemmingswijziging niet plaatsvindt. Gemeenten hebben die mogelijkheid onder een voorkeursrecht niet. En lopen daardoor dus (aanzienlijk) meer risico dan marktpartijen. De gemeente moet aankopen na afloop van een prijsadvies. Daar staat weer tegenover dat de eigenaar 3 jaar “vrij” is als de gemeente besluit niet aan te kopen.
- De vraag om een keuze om (actieve) verwervingen in een gebied uit te voeren (al dan niet met voorkeursrecht) werd binnen gemeenten te weinig gesteld of werd gezien als een te groot risico.

Deze vraag zou een vast onderdeel moeten zijn bij het samenstellen van een omgevingsvisie en/of masterplan;

- Als de gemeente eerst in alle openheid (participatie) ruimtelijke plannen maakt, dan is het logisch dat anderen mogelijkheden zien om posities in te nemen en zo een factor worden in het proces.
- Nieuw in de Omgevingswet is een beperking van de onteigeningsgrondslag. Er zou niet meer onteigend kunnen worden wanneer het huidige gebruik ook in de toekomstige situatie mogelijk blijft. Deze ongelukkig geformuleerde passage in art. 11.6 van de Omgevingswet kan worden hersteld door de zinsnede “onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer” weg te laten. Dit is een relatief eenvoudig uit te voeren reparatie die VNG namens IPO, UvW en Rijkswaterstaat heeft ingebracht bij BZK. De voorgestelde oplossing is echter nog niet geaccepteerd.
- Naast de problematiek van financiële armslag bij gemeenten (inclusief het kunnen opvangen van de risico's) heeft de enorme druk op de productie en het “haast maken” bij aankopen van grond een prijsopdrijvend effect.

5.2 Oplossingen

Om strategisch te kunnen sturen met het grondbeleidsinstrumentarium is een aantal oplossingen denkbaar die de benodigde extra slagkracht geven bij toepassing:

- De strategische keuze of een gemeente voor een gebied zich actief op de grondmarkt zou moeten begeven, en in welke situatie, zou een standaardonderdeel moeten zijn bij het opstellen van een omgevingsvisie (als onderdeel van de integrale aanpak). Dat betekent dat bijvoorbeeld een analyse van de eigendomssituatie en de risico's van speculatie in beeld moeten worden gebracht;
- Verbeter het instrument voorkeursrecht:
 - Verruim de termijnen:
 - Verruim de termijn tot bevestiging van de voorbescherming door de raad, na collegebesluit, van drie maanden naar een half jaar. Gemeenteraden willen nog wel eens meerdere keren praten over een plan en dan is drie maanden vaak erg krap;
 - de uiterlijke termijn tot vaststelling van een omgevingsplan is nu drie jaar. Dat is gezien de complexe planprocedures (met participatie, MER, de zoektocht naar een haalbare businesscase, soms herontwikkelingen en vooral bij versnipperd eigendom het overleg/onderhandelingen met alle grondeigenaren over aankoop) vaak te krap. Verlenging bijvoorbeeld van drie naar zes jaar zou het inzetten van het voorkeursrecht aantrekkelijk maken voor gemeenten;
 - Neem wettelijk op dat er geen plicht is tot betalen van een volledige schadeloosstelling bij een voorkeursrechttraject bij de bepaling van het prijsadvies.
- Verbeter de Omgevingswet op het onderdeel onteigening:
 - Maak aanpassingen die maken dat 'wachten op de hoofdprijs' niet meer loont, door bijvoorbeeld planmatige onteigeningswaarderingen in te voeren of meer van de huidige waarde uit te gaan. De aanpassing in de Omgevingswet dat de onteigening en schadeloosstellingsbeslissing via aparte procedures kunnen worden behandeld is in dat kader al een goede verbetering;
 - Een fundamentele herijking van de inbrengwaardemethode kan ervoor zorgen dat de waardesprong, als gevolg van de publieke bestemmingswijziging, niet meer 100% automatisch ten goede komt aan de toevallige eigenaar van de gronden en 0% aan de maatschappij.
- Spring als rijk, ingeval van grootschalige opgaven, bij door bijvoorbeeld een samenwerking met de desbetreffende gemeente aan te gaan. Investerings en risico's worden gedeeld, waardoor een gemeente meer risico's aankan. De gemeente kan dan door samenwerking actiever zijn in het grondbeleid, waar dat gewenst is;
- Zet in op kennisdeling over het goed organiseren van de fase tussen omgevingsvisie en concrete projecten. Dit is een domein wat goed bemenst moet worden en waarvoor budgetten noodzakelijk zijn. Op deze wijze kan er daadwerkelijk regie worden gevoerd, ook met het grondbeleid.
- Zorg voor voldoende capaciteit en kennis bij gemeenten voor het strategisch kunnen sturen met het grondbeleidsinstrumentarium.