

QuickScan 'Modernisering van het grondbeleid, hoe zou dat kunnen?'

Onderzoeksrapportage



Datum: 3 oktober 2024

Onderzoekers: drs. Greet Seinen & dr. Erzi Meerstra-de Haan
Namens de rekenkamer Stadskanaal

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke samenvatting	3
2	Inleiding	6
2.1	Aanleiding en doel onderzoek	6
2.2	Vraagstelling.....	7
2.3	Onderzoeksaanpak	7
2.4	Scenarioplanning.....	8
2.5	Leeswijzer	9
3	Historie en theoretische achtergrond grondbeleid	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Wat is grondbeleid?.....	10
3.3	Grondbeleid historie in vogelvlucht	13
3.4	Noodzaak tot modernisering van het grondbeleid.....	14
3.5	IBO -beleidsopties & inbreng Vereniging van Grondbedrijven/VNG	16
3.6	Wat betekent dit voor Stadskanaal?.....	17
4	Praktijkonderzoek Stadskanaal	18
Deel 1	- Beleid en organisatie grondbeleid	18
4.1	Inleiding	18
4.2	Ruimtelijk-economisch beleid.....	18
4.3	Grondbeleid en uitvoering	19
4.4	Relevante ontwikkelingen	19
4.5	Raad in positie.....	20
4.6	Deelconclusies	20
Deel 2	- Keuzes voor de toekomst	23
4.7	Introductie & aanpak toekomstverkenning	23
4.8	Interne en externe ontwikkelingen	24
4.9	Toekomstbeelden en uitwerkingen	26
4.10	Bedreigingen en kansen t.a.v. uitvoering grondbeleid.....	28
4.11	Deelconclusies	29
5	Geraadpleegde bronnen.....	31
6	Bijlage 1 – Visualisatie van de driesporen aanpak.....	32
7	Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewden	33
8	Bijlage 3 - Geraadpleegde documenten	34

1 Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding

Het onderwerp grondbeleid is in 2020 door een aantal raadsfracties voorgedragen bij de Rekenkamer. Het onderwerp kreeg aandacht naar aanleiding van een specifieke casus. Hierbij ging het om de verkoop van gronden voor het beoogd bedrijvenpark Stadskanaal waarbij de kopers de grond hebben aangewend voor de realisatie van zonneparken. In maart 2024 heeft de Rekenkamer geconcludeerd dat een vervolgonderzoek naar de genoemde casus niet nodig was. In samenspraak met de klankbordgroep is de relevantie van het onderwerp grondbeleid in brede zin naar voren gekomen. Er is sprake van een landelijke tendens richting het moderniseren van grondbeleid. Ook zijn er voor de gemeente Stadskanaal ontwikkelingen gaande die mogelijk een grote invloed zullen hebben op het grondbeleid. Door middel van het huidige onderzoek probeert de Rekenkamer te voorzien in de behoefte van de gemeenteraad om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden van toekomstig grondbeleid in Stadskanaal. Aan de hand van de scenarioplanning methode worden verschillende toekomstbeelden geschetst voor de gemeente.

Theoretische inzichten

Grondbeleid is een middel om omgevingsbeleid tot stand te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan het verwezenlijken van ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Grondbeleid is daarmee niet leidend, maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen.

Er zijn verschillende soorten grondbeleid te onderscheiden: actief, faciliterend, situationeel en het publiek-privaat samenwerkingsmodel. Ook zijn er diverse instrumenten die ingezet kunnen worden ten behoeve van het grondbeleid, waaronder: verwerving, uitgifte, voorkeursrecht, grondexploitatie en onteigening.

Vanuit historisch perspectief zijn verschillende bewegingen te zien in het type grondbeleid dat wordt gevoerd. De afgelopen periode wordt vaker voor actiever grondbeleid gekozen, omdat de gewenste doelstelling niet voldoende vanuit de markt wordt opgepakt en gerealiseerd. Daarbij zijn er grote ruimtelijke opgaven voor Nederland zichtbaar. Zo zijn er 1 miljoen extra woningen nodig om de woningnood op te lossen. Ook is er een behoefte aan modernisering van grondbeleid, omdat huidige gebiedsontwikkelingen vaak te traag en te duur zijn.

Weergave belangrijkste bevindingen – Huidig beleid

Het grondbeleid van de gemeente Stadskanaal is nog gebaseerd op een ander tijdsbeeld waar rekening werd gehouden met bevolkingskrimp. Daarmee zijn het grondbeleid en de woonvisie toe aan revisie. De Omgevingsvisie en de woonzorgvisie zijn tevens in de maak en hangen sterk samen met het grondbeleid. Al deze stukken zijn in voorbereiding en staan gepland om eind 2024 of begin 2025 vernieuwd te zijn.

In het huidige beleid is een regisserende rol voor de gemeente weggelegd. Het grondbeleid is situationeel, waarbij per locatie wordt bepaald wat de strategie zal zijn. Actuelere documenten (waaronder de regionale woondeal 2022-2030) laten de ambitie van de gemeente zien, bestaande uit 807 toe te voegen woningen.

De reactivering van de spoorverbinding Veendam-Stadskanaal, de Nedersaksenlijn en Nij Begun zijn relevante en omvangrijke ontwikkelingen voor de gemeenten. De mogelijke komst van de spoorverbindingen is bepalend voor het toekomstbeeld voor de gemeente qua bevolkingsomvang en de te ontwikkelen gronden. De uitkomsten van Nij Begun bieden de gemeente mogelijk meer financiële ruimte.

Weergave belangrijkste bevindingen – scenarioplanning

Voor dit onderzoek is de methode scenarioplanning ingezet. De opbrengst van deze methode is diverse toekomstbeelden die het gesprek over het verschil in waarden en opvattingen over grondbeleid helpt te structureren. Scenario's zijn geen prognoses of voorspellingen, het zijn ook geen wens- of droombeelden van de toekomst of keuzemenu's. Scenario's zijn eerder voorstellingen die een sfeerbeeld schetsen van de positie en rol van de gemeente in de toekomst als het gaat om invulling geven aan het grondbeleid. Op basis van de interviews zijn vier toekomstbeelden opgesteld:

1. Gemeente biedt ruimte: de gemeente biedt ruimte aan transitie in het landelijk gebied op het gebied van landbouw, klimaat en energie, natuur, water en bodem.
2. Gemeente aan de Nedersaksenlijn: de gemeente groeit door de komst van de Nedersaksenlijn en de positieve invloed van stimuleringsprogramma's. Zowel demografisch, economisch als sociaal maakt de gemeente een stap voorwaarts, wordt welvarender.
3. Gemeente is behoudend: de gemeente krimpt en vergrijsst. Anno 2024 is er een lichte krimp in Stadskanaal, die lijn zet zich voort. De gemeente zet zich in voor leefbaarheid, instandhouding, kiest voor kwaliteit in plaats van kwantiteit.
4. Gemeente mijdt risico's: als gevolg van nieuwkomers is er een lichte bevolkingsgroei en er is een licht positieve invloed van stimuleringsprogramma's. Met een kleine uitbreiding van de ambtelijke capaciteit en een beperkte financiële buffer kunnen ruimtelijke opgaven met het gevoerde grondbeleid ondersteund worden.

Conclusies

Keuzes voor de toekomst t.a.v. het te voeren grondbeleid zijn afhankelijk van de ruimtelijke ambities. Het grondbeleid dient nog herijkt te worden. De centrale vraag is welke positie de gemeente inneemt om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Is de gemeente bereid om een actief (of een actiever) grondbeleid, dus grondposities in te nemen en de risico's die daarmee gepaard gaan te accepteren, of wordt gebiedsontwikkeling overgelaten aan marktpartijen?

Aanbevelingen

Op basis van deze QuickScan komt de rekenkamer tot een vijftal aanbevelingen.

Voor de raad:

- Verzoek het college om nieuw grondbeleid te ontwikkelen dat aansluit bij geformuleerde ruimtelijke ambities zoals vastgelegd in o.a. de Omgevingsvisie, met een bijbehorend plan van aanpak. We bevelen aan om met het plan van aanpak rekening te houden met onderstaande:

- Maak een afweging ten aanzien van de risicobereidheid van de gemeente. De tendens op nationaal niveau is dat er een actiever grondbeleid gevoerd wordt. Als Stadskanaal gelet op geformuleerde ambities ook kiest voor een actiever beleid heeft dat financiële consequenties die meegewogen moeten worden.
- Wees bewust dat actiever grondbeleid extra organisatiecapaciteit vraagt. Vraag het college om een realistische en onderbouwde inschatting van de daarvoor benodigde capaciteit.
- Zorg dat het college de raad in de ontwikkeling van nieuw grondbeleid en het plan van aanpak voldoende betreft. Dat kan bijvoorbeeld door de discussie in de raad te voeren op basis van de uitgewerkte scenario's.

Voor het college:

- Op Rijksniveau is een Expertisecentrum ontwikkeld dat kennis en kunde heeft als het gaat om inzet van instrumenten grondbeleid. We raden de gemeentelijke organisatie aan om gebruik te maken van deze mogelijkheid.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en doel onderzoek

In het onderzoeksprogramma 2023-2024 van de rekenkamer is het onderwerp grondbeleid opgenomen. Dit onderwerp is in 2020 door een aantal raadsfracties ingebracht. De achterliggende gedachte daarbij was dat de gemeente destijds grond (o.a. voor een beoogd industrieterrein Bedrijvenpark Stadskanaal) voor relatief lage prijzen verkocht had aan een tweetal partijen; deze partijen hebben de grond vervolgens onder meer aangewend voor de aanleg van zonneparken. Specifiek naar deze situatie heeft de rekenkamer een vooronderzoek uitgevoerd. De bevindingen van dit vooronderzoek zijn verwoord in een raadsbrief (maart 2024). De rekenkamer heeft geconcludeerd dat verder onderzoek niet nodig is. In overleg met de klankbordgroep (d.d. 18 maart 2024) is melding gemaakt van het uitgevoerde vooronderzoek en daarmee antwoord gegeven op de specifieke vragen die destijds bij de raad leefden.

De klankbordgroep heeft aangegeven dat anno 2024 het onderwerp grondbeleid in brede zin nog steeds een relevant en actueel thema is voor de raad. Grondbeleid staat ook prominent op de nationale agenda. De voormalig minister De Jonge van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties drong in zijn kamerbrief van 19 juni 2023 aan op modernisering van het grondbeleid. In de brief worden de problemen in de grondmarkt geschetst. Het centrale probleem is dat gebiedsontwikkeling nu te traag en te duur is. Als belangrijkste oorzaken worden genoemd: verdeling grondbezit en de hoeveelheid betrokken partijen, tekort aan kennis, kunde en capaciteit, financiële armslag, de werking van de grondmarkt, het publiek en privaat tekort, de relatie tussen gebiedsontwikkeling en de verdeling van waardeverandering.

Voor de rekenkamer is de uitgesproken behoefte van de klankbordgroep naar meer zicht op de toekomst van het grondbeleid in Stadkanaal en de in den lande geconstateerde behoefte aan modernisering van het grondbeleid, aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar het grondbeleid in Stadskanaal. Hierbij wordt een beeld gegeven van het beleid in Stadskanaal, de uitvoering ervan en hoe de resultaten aan de raad verantwoord worden. De rekenkamer voert niet zozeer verdiepend onderzoek uit naar de doeltreffendheid van het gevoerde beleid, maar beschrijft het huidige beleid en gaat vervolgens in op de vraag hoe het toekomstig grondbeleid er in Stadkanaal uit kan zien en welke keuzes daarin te maken zijn. Het is een onderzoek dat met name vooruit kijkt en in mindere mate terugkijkt.

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een QuickScan. Dat betekent dat het wordt uitgevoerd in een relatief kort tijdsbestek, met inzet van een beperkt aantal uren vanwege een beperkt budget. De rekenkamer beoogt met dit onderzoek de raad toekomstscenario's te bieden: keuzeknoppen om vanuit een kaderstellende rol richting te geven aan het grondbeleid.

Specifiek beoogt de rekenkamercommissie vast te stellen:

- hoe het huidige grondbeleid en de uitvoering eruit ziet;

- hoe de raad geïnformeerd wordt over doelbereiking van het gevoerde grondbeleid;
- wat de uitdagingen in het grondbeleid zijn voor de toekomst;
- welke hoofdkeuzes de raad in het grondbeleid te maken heeft om te moderniseren of anders gezegd om beter aan te sluiten bij gewenste gebiedsontwikkelingen.

Het onderzoek geeft een beeld van de huidige situatie waarbij terug gekeken wordt tot tenminste 2020. De te maken keuzes voor de toekomst worden niet uitputtend beschreven, maar de impactvolle keuzes worden met name belicht. Daarbij wordt geanticipeerd op landelijk beleid en regelgeving.

2.2 Vraagstelling

De volgende vraag staat centraal bij de uitvoering van de QuickScan:

Hoe ziet het huidige grondbeleid van de gemeente eruit en hoe kan het grondbeleid er in de toekomst uitzien, welke keuzes zijn daarin te maken?

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen zijn onderstaande deelvragen geformuleerd:

Deel 1 – Huidig beleid en uitvoering

1. Welke kaders zijn gesteld voor het te voeren grondbeleid?
2. Wordt er een actief of passief grondbeleid gevoerd en waarom?
3. Welke doelstellingen worden nagestreefd en hoe verhoudt dit zich tot de verschillende beleidsthema's?
4. Worden er knelpuntenesignaleerd in de uitvoering van beleid?
5. Wordt de raad geïnformeerd over doelbereiking?

Deel 2 – Keuzes voor de toekomst

6. Welke interne ontwikkelingen zijn van invloed op het te voeren grondbeleid en welke zijn het meest impactvol?
7. Welke externe ontwikkelingen zijn van invloed op het te voeren grondbeleid en welke zijn het meest impactvol?
8. Welke actoren zijn in Stadskanaal belangrijk, en hoe ontwikkelen ze zich?
9. Wat zijn de belangrijkste kansen en bedreigingen?
10. Welke hoofdkeuzes kan Stadskanaal maken en waarom?

2.3 Onderzoeksaanpak

In het kader van dit onderzoek zijn de volgende methoden van onderzoek ingezet.

- Literatuurstudie - relevante literatuur en actuele rapporten over de toekomst van het grondbeleid zijn doorgenomen en er is gebruik gemaakt van literatuur over werken met toekomstscenario's

- Documentanalyse - relevante documenten van de gemeente inzake grondbeleid en verwante of aanpalende beleidsterreinen en jaarstukken uit de P&C cyclus zijn op dit onderwerp bestudeerd.
- Er zijn interviews gevoerd met ambtenaren, portefeuillehouder(s) en enkele externe actoren in het grondbeleid, zoals Lefier.
- Er zijn interviews afgenomen met 2 externe experts (te weten dhr. O. Hefti beleidsadviseur grondbeleid gemeente Enschedé en tevens medeschrijver van de position-paper grondbeleid van de VNG, dhr. R. Kuiper van het planbureau van de Leefomgeving).
- Er is een schriftelijke uitvraag gedaan naar de raadfracties op dit onderwerp.

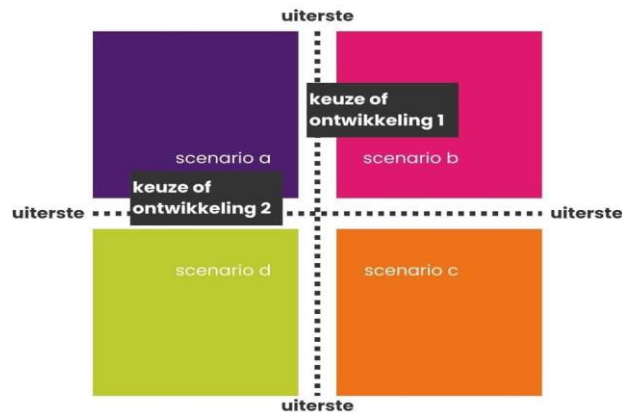
Gelet op het karakter van de uit te voeren QuickScan (keuzes voor de toekomst) wordt er niet gewerkt met een normenkader. De keuzes voor de toekomst zullen moeten passen in het wettelijk kader van de Omgevingswet.

2.4 Scenarioplanning

Scenarioplanning is een methode die we gebruiken met als opbrengst diverse toekomstbeelden die het gesprek over het verschil in waarden en opvattingen over grondbeleid kan helpen structureren.¹ Scenario's zijn geen prognoses of voorspellingen, het zijn ook geen wens- of droombeelden van de toekomst of keuzemenu's. Scenario's zijn eerder voorstellingen die een sfeerbeeld schetsen van de positie en rol van de gemeente in de toekomst als het gaat om invulling geven aan het grondbeleid. Het zijn doordenkingen van externe onzekerheden die redelijk vergaande beelden opleveren, bij uitstek bedoeld om het denken over de gemeente in de toekomst op te rekken. Het doel van scenariodenken is niet om te komen tot het meest waarschijnlijke scenario. De scenario's zijn niet bedoeld om de toekomstige werkelijkheid te modelleren, maar ze zijn een manier om met onzekerheid om te gaan en om richting te geven aan strategische gesprekken over de toekomst van de gemeente (specifiek in dit geval als het gaat om richting geven aan het nieuw te formuleren grondbeleid). In dat gesprek willen we de raad handvatten bieden.

Essentieel onderdeel van scenario-ontwikkeling is het vaststellen van kritische kernonzekerheden die de toekomst van de gemeente definiëren. Deze kernonzekerheden staan op de twee assen en bepalen samen het scenarioraamwerk (zie afbeelding 1). De kernonzekerheden zijn variabelen die tegengestelde waarden aan kunnen nemen (veel versus weinig, hoog versus laag). Ten minste één kernonzekerheid wordt door de gemeente als schurend of zelfs een beetje ongemakkelijk ervaren ('dat kan toch niet waar zijn', 'dat past niet bij de gemeente die we zijn'). De toekomst van gemeenten is immers ongewis en kan ongemakkelijke wendingen nemen onder invloed van gewijzigde wetgeving, veranderende opvattingen over publieke dienstverlening, veranderende economische omstandigheden of wijzigingen in sociale omstandigheden.

¹ Van Rijn & van den Burcht (2012) *Handboek scenarioplanning*. Management Impact.



Afbeelding 1: Voorbeeld assenkruis

In de gehouden interviews zowel intern als extern is aandacht besteed aan ontwikkelingen die zich voordoen of voor kunnen doen die invloed hebben op ruimtelijke opgaven en het grondbeleid in Stadskanaal. In dit rapport combineren we de verschillende inzichten met elkaar en komen we tot een indeling van mogelijke scenario's. Rond deze scenario's verkennen we wat belangrijke waarden en bijpassende keuzes voor beleid en uitvoering kunnen zijn, waarmee we de raad kunnen ondersteunen in toekomstige keuzes rond het grondbeleid.

Naast de externe ontwikkelingen kan de gemeente zelf ook een aantal keuzes maken die impact gaan hebben op de uitvoering van het grondbeleid. Het gaat daarbij om impact zowel op ruimtelijke opgaven, als ook op medewerkers en organisatie. Voor de vorming van de scenario's wordt een aantal externe ontwikkelingen en impactvolle keuzes gecombineerd. De indeling in scenario's wordt in hoofdstuk 4 deel 2 nader uitgewerkt.

2.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport start met een bestuurlijke samenvatting met de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 2 staan het doel van het onderzoek, de vraagstelling en de ingezette instrumenten centraal. Tevens wordt specifiek ingegaan op de methode van scenarioplanning die in hoofdstuk 4 toegepast wordt bij de verkenning van de toekomstige keuzes. Hoofdstuk 3 schetst de historie en ontwikkeling van het grondbeleid in Nederland. Het zoomt in op de actualiteit en de beleidskeuzes die op nationaal niveau voorliggen in het kader van het IBO (interdepartementaal beleidsonderzoek) dat door de rijksoverheid is uitgevoerd naar de knelpunten van de woningbouw en de oplossingsrichtingen daarvan.

Het eerste deel van hoofdstuk 4 laat het ruimtelijk beleid van de gemeente Stadskanaal zien en wordt geduid hoe het grondbeleid daar randvoorwaardelijk aan bijdraagt. Deel twee van hoofdstuk 4 schetst de ontwikkelingen waar Stadskanaal mee te maken heeft en die van invloed zijn op de te maken keuzes in het grondbeleid. Hoofdstuk 4 mondt uit in toekomstbeelden en uitwerkingen ervan.

3 Historie en theoretische achtergrond grondbeleid

3.1 Inleiding

Om de keuze ten aanzien van het grondbeleid in Stadskanaal goed te kunnen duiden, is het van belang om ook de actualiteit van het onderwerp in breder perspectief te schetsen. In dit hoofdstuk schetsen we in het kort wat grondbeleid is, zetten we het grondbeleid in historisch perspectief en gaan we in op de noodzaak tot modernisering van het grondbeleid. We beperken ons tot hoofdlijnen die van belang zijn voor raadsleden omdat het onderwerp grondbeleid omvangrijk en technisch van aard is, zeker als het gaat over het instrumentarium van het grondbeleid.

3.2 Wat is grondbeleid?²

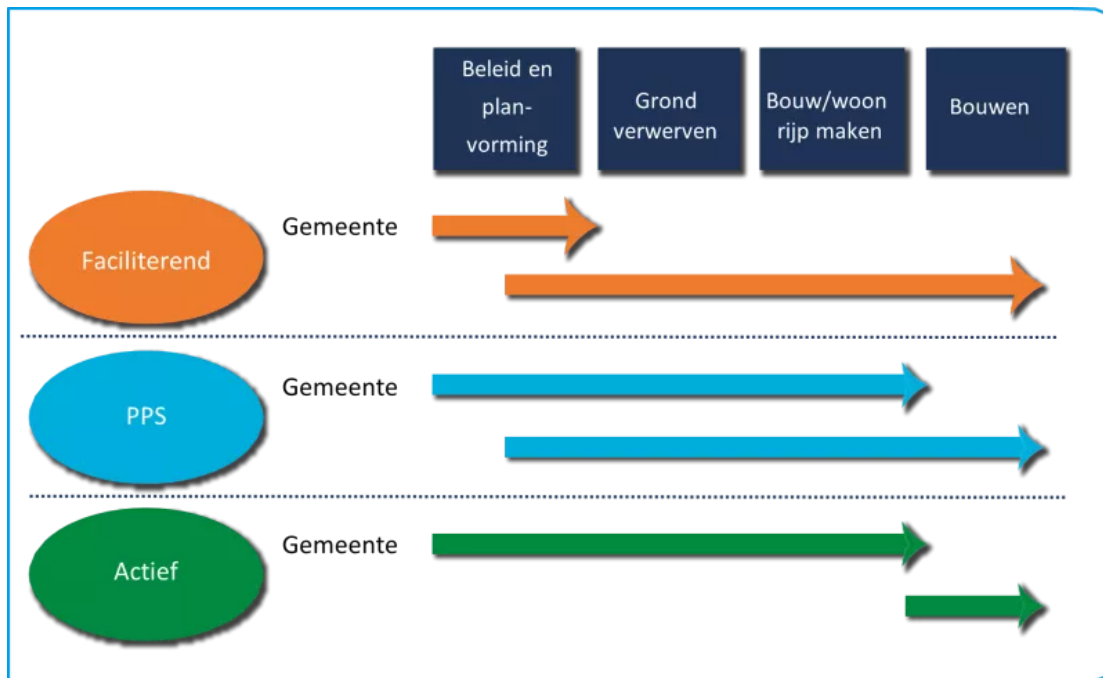
Grondbeleid is een middel om omgevingsbeleid tot stand te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan het verwezenlijken van ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Grondbeleid is daarmee niet leidend, maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen.

Verschillende vormen van grondbeleid

Er bestaan verschillende vormen van grondbeleid: actief en faciliterend grondbeleid zijn de uitersten in het spectrum. Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de gronden zelf. De kosten die de gemeente maakt voor de aanleg van riolering en de openbare ruimte, worden goedge maakt door de gronduitgifteprijs. Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de grondverwerving en -uitgifte over aan private partijen. De gemeente verhaalt de kosten die ze maakt en waarvan de grondeigenaar profiteert, op die grondeigenaar. Dit is geregeld in de Omgevingswet en heet kostenverhaal.

Ook de term situationeel grondbeleid wordt gebruikt: gemeenten bedoelen dan dat ze op bepaalde locaties actief de instrumenten uit het grondbeleid inzetten, wanneer zij dat nodig vinden om een ontwikkeling te stimuleren. Een tussenvorm van actief en faciliterend grondbeleid is het publiek-privaat samenwerkingsmodel (PPS). De verschillende vormen van grondbeleid verschillen qua sturingsmogelijkheden en risico's voor de gemeente (zie afbeelding 2).

² Met gebruikmaking van de handreiking van de VNG 'Grondbeleid voor raadsleden - Wat U als raadslid moet weten over grondbeleid' - 2018



Afbeelding 2: vormen van grondbeleid (Bron: Handreiking Grondbeleid voor raadsleden – VNG)

Welke vorm van grondbeleid de gemeente hanteert en welke instrumenten zij inzet om het ruimtelijk beleid tot uitvoering te brengen, verwoorden gemeenten in een Nota grondbeleid. De gemeenteraad stelt de nota vast. Een Nota grondbeleid is overigens niet verplicht.

Door de groeiende druk op de ruimte, wordt het steeds belangrijker instrumenten van grondbeleid te benutten. Instrumenten van grondbeleid zijn de volgende:

- Verwerving
- Uitgifte
- Erfpacht
- Voorkeursrecht
- Onteigening
- Kostenverhaal en bijdragen voor ruimtelijke ontwikkeling
- Anterieure of andere overeenkomst
- Publiekrechtelijk kostenverhaal
- Grondexploitatie
- Subsidiëring
- Tijdelijk beheer van gronden en gebouwen

Veranderingen onder de Omgevingswet:

In de Omgevingswet zijn er meer mogelijkheden voor kostenverhaal. Dat wil zeggen dat een ontwikkelaar vaker moet meebetalen aan kosten die een gemeente maakt en waarvan de ontwikkelaar profiteert, bijvoorbeeld een bijdrage aan een rotonde, brug of park.

Een andere belangrijke verandering in de Omgevingswet is dat de gemeente meer zelf moet doen om grondeigenaren te onteigenen. Inwoners die worden onteigend zullen vaker in de gemeenteraad komen inspreken.

Wat is een grondexploitatie?

Als de gemeente eigen gronden ontwikkelt, bijvoorbeeld voor woningbouw, houdt de gemeente een grondexploitatie bij. Dit is een balans van kosten en opbrengsten per locatie (beschouwd vanuit de gemeente). Het saldo van kosten en opbrengsten kan zowel positief zijn (opbrengsten hoger dan de kosten), alsook negatief zijn (opbrengsten lager dan de kosten). Het openen, wijzigen en sluiten van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

De opbrengsten hierbij bestaan uit:

- Gronduitgifte
- Tijdelijke verhuur
- Subsidies
- Bijdragen van derden
- Rente-inkomsten

De kosten hierbij bestaan uit:

- Verwerving van gronden en opstallen
- Onderzoek
- Ontwerp
- Planontwikkeling (waaronder kosten ambtenaren)
- Bodemsanering
- Bouwrijp maken (ophogen en andere grondwerken)
- Woonrijp maken (aanleg en inrichting openbare ruimte, water, groen, nutsvoorzieningen)
- Planschade
- Kosten van tijdelijk beheer
- Rente-uitgaven

Ruimtelijke doelen stellen

Grondbeleid is ondersteunend aan ruimtelijk beleid. Het is dan ook nuttig om in ruimtelijk beleid te analyseren welke rol de gemeente wil vervullen en waar in ruimtelijke zin behoefte aan is. Je kan bijvoorbeeld het accent leggen op het herstructureren of transformeren van het bestaand stedelijk gebied en/of ontwikkelen voor bepaalde doelgroepen zoals ouderen in combinatie met zorg.

Begroting

Verplicht onderdeel van de gemeentelijke begroting is de paragraaf grondbeleid. Inclusief de meerjarenraming geeft dat aan wat de gemeente wil bereiken, wat de gemeente daarvoor gaat doen en wat het allemaal mag kosten. De gemeentelijke jaarrekening is ook verplicht en het belangrijkste document in de financiële verantwoording van het college. In de jaarrekening moet helder omschreven staan hoe het grondbeleid bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelen. Er zijn veel gemeenten waar geld naar het grondbedrijf toe moet.

3.3 Grondbeleid historie in vogelvlucht³

In de naoorlogse jaren was de woningbehoefte in Nederland groot. Nederlandse overheden hadden de opdracht om in korte tijd veel te bouwen tegen lage kosten, met name in het huursegment. Tot aan de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex, 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.

Met Vinex (1991) veranderde dat. In die nota werd veel concreter aangegeven waar nieuwe woningen gebouwd zouden worden. Daarmee werd het voor ontwikkelaars lucratief om zelf grond te kopen. Deze grond werd vaak aan de gemeente verkocht en de grond werd vervolgens weer bouwrijp terug verkocht aan ontwikkelaars. Gemeenten deden dit omdat ze daartoe min of meer werden gedwongen. In Nederland kennen we het zelfrealisatierecht: 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 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 wijk en gebied 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 in 2014 de verliezen van grondbedrijven onderzoeken 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.

De afgelopen tijd kiezen gemeenten weer vaker voor actiever grondbeleid. Dit omdat gemeenten zien dat alleen het aanpassen van de publieke kaders nog niet meteen leidt tot meer woningbouw. Dit wordt echter bemoeilijkt door de economische vooruitzichten en de schaarste aan financiële middelen bij gemeenten. Corporaties willen ook weer een actievere rol spelen om de woningnood te bestrijden. Regels voor woningcorporaties zitten veel ontwikkelingen 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. Bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is een breed

³ Met gebruikmaking van de Position Paper Grond t.b.v. Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) woningbouw en grond- Vereniging van Grondbedrijven met medewerking van VNG 08-02-2024

scala aan spelers betrokken. Vanuit de overheid zijn dat primair het rijk, provincie, gemeenten en waterschappen. Vanuit de markt zijn corporaties, ontwikkelaars, beleggers en bouwers betrokken. Vanuit de maatschappij zijn dat inwoners van gemeenten, belangengroeperingen en omwonenden in de 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.

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 domein een investeringsopgave is voor de publieke partijen.

3.4 Noodzaak tot modernisering van het grondbeleid

De ruimtelijke opgaven in Nederland zijn groot. Om de woningnood aan te pakken zijn er tot 2030 circa 1 miljoen extra woningen nodig en mogelijk daarna nogmaals een zelfde aantal (Rijksoverheid 2024). Het grondbeleid is één van de belangrijkste manieren om ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen te realiseren. De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) meldt in de kamerbrief 'Modernisering van het grondbeleid' van 19 juni 2023 dat gebiedsontwikkelingen nu vaak te traag en te duur zijn. Samenvattend en concluderend schrijft de minister:

Samenvattend zie ik – ten eerste – een complexe, brede problematiek, die betrekking heeft op de beschikbaarheid van de grond, alsmede de snelheid waarmee grond beschikbaar komt, kosten(verhaal) en waarde(ring) van grond en de verdeling van waardeverandering van grond.

De belangrijkste oorzaken en problemen kunnen als volgt worden samengevat.

- Veel gemeenten en provincies zijn afhankelijker geworden van andere partijen. Onderhandelingstrajecten verlopen mede daardoor doorgaans moeizaam.
- Ook is er veelal een tekort aan capaciteit, kennis en financiële armslag bij gemeenten en provincies. Mede daardoor is er in de afgelopen jaren meer risicomijdend grondbeleid gevoerd.
- Daarnaast zijn de werking van de grondmarkt – grond is schaars – en het publiek/privaat tekort – de hoge verwervingskosten voor zowel markt- als publieke partijen – twee belangrijke, aanvullende problemen. Zo kunnen bij actief grondbeleid de kosten van publieke investeringen niet altijd worden gedekt vanuit de grondopbrengsten en bij faciliterend grondbeleid kunnen vaak niet alle kosten voor publieke investeringen worden verhaald op de initiatiefnemer. De hoge verwervingskosten hangen samen met het bestaand grondbeleid. De waarderingsmethode in het grondbeleid speelt een belangrijke rol bij verkoop, kostenverhaal en onteigening.
- Tot slot, de waardeverhoging van grond kan nu onvoldoende worden ingezet om gebiedsontwikkeling te bekostigen. Dit laatste probleem is van een andere orde dan de eerdergenoemde problemen, omdat het fundamenteel van aard is.

Ten tweede zie ik dat de genoemde problemen leiden tot gebiedsontwikkeling die te traag en te duur is. Vooral de verdeling van het grondbezit en de hoeveelheid betrokken partijen, maar deels ook het tekort aan kennis, kunde en capaciteit en financiële armslag, leiden ertoe dat *grond te traag beschikbaar* komt. De genoemde problemen bij de werking van de grondmarkt en het publiek en privaat tekort – zijn van belang bij kosten(verhaal), baten en waardeveranderingen, en daarmee op het *te duur (kunnen) zijn van gebiedsontwikkeling*. Dat geldt ook voor de analyse over de relatie tussen de baten en kosten van gebiedsontwikkeling en de verdeling van waardeverandering. De baten komen private partijen toe en de kosten van de gebiedsontwikkeling moeten publiek of door andere private partijen worden betaald. Als gebiedsontwikkeling te duur is, kan dat leiden tot een publiek tekort.

De voornoemde tweedeling tussen te traag en te duur is daarom leidend in de aanpak die ik voorsta. Met de modernisering van het grondbeleid wil ik met andere woorden gebiedsontwikkeling versnellen en (meer) rendabel maken.

De minister stelt een driesporen aanpak voor om het grondbeleid te moderniseren en de beschreven problemen aan te pakken. In het kort komt de driesporen aanpak op het volgende neer (zie ook Bijlage 1):

Spoor 1. Voorstellen en maatregelen die op korte termijn kunnen worden ingezet om de beschikbaarheid van grond te verhogen en gebiedsontwikkelingen te versnellen binnen het bestaande wettelijke kader.

Spoor 2. Gericht op het zorgen dat publieke kosten zoveel mogelijk ten laste kunnen worden gebracht van grondeigenaren en baathebbers

Spoor 3. Richtingen voor het mogelijk fundamenteel anders inrichten van het grondbeleid, zodat waardeveranderingen van de grond in de eerste plaats zoveel mogelijk ten goede komen aan publiek doelen.

In het huidige hoofdlijnenakkoord van de regering is tevens aandacht voor grondbeleid. De wooncrisis wordt aangestipt en hierin wil men een doorbraak creëren, onder meer door meer grond beschikbaar te maken, bouwgrond betaalbaar te maken en procedures te versnellen.⁴

3.5 IBO -beleidsopties & inbreng Vereniging van Grondbedrijven/VNG

De Vereniging van Grondbedrijven en VNG hebben een Position Paper opgesteld dat bedoeld is om vanuit de gemeentelijke praktijk input te leveren op de beleidsvoorbereiding door de IBO-werkgroep Grond.⁵⁶ In dit Position Paper worden dilemma's geschetst en oplossingsrichtingen meegegeven. Er zijn dilemma's die gebiedsontwikkelingen in de weg zitten. Zo wijst men op het zelfrealisatieprincipe: een grondeigenaar mag altijd zelf de ruimtelijke doelstellingen realiseren. Dit leidt tot een 'grond is macht' positie. Het realisatierecht is geen plicht. Als het voor de grondeigenaar 'financieel niet uit kan' hoeft hij niet te bouwen en kan hij net zolang wachten tot prijzen op de woningmarkt aantrekkelijk genoeg zijn. De gemeente hoeft niet met dit onderhandelingspel mee te gaan omdat ze een kostenverhaal op een locatie kan neerleggen. Dit gaat echter ten koste van de snelheid van ontwikkelen.

Een ander majeur probleem in het grondbeleid is de wijze waarop de inbrengwaarde tot stand komt. In Nederland hebben we het uitgangspunt dat de grondwaardestijging 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. Ook vormt de ambtelijke capaciteit die nodig is om aan alle regels vanuit het rijk te voldoen in het kader van het grondbeleid een knelpunt.

Een laatste punt van aandacht is dat gemeenten tot dusverre een afwachtende houding hadden (uitnodigingsplanologie). Nu de keuze voorligt om meer regie te voeren op ruimtelijke ordening en inzet van het instrumentarium voor grondbeleid, is er beperkte

⁴ Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB

⁵ IBO's zijn ambtelijke, onafhankelijke onderzoeken, die beleidsopties uitwerken voor bestaand of nieuw beleid. IBO's worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen die onder leiding staan van een onafhankelijke voorzitter en vinden plaats in opdracht van het kabinet.

⁶ Vereniging van Grondbedrijven (2024) Position Paper Grond t.b.v. Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) woningbouw en grond.

ambtelijke capaciteit (kwaliteit, kwantiteit) en ook beperkte middelen voor financiële risico's (benodigde financiële buffers) om dit daadwerkelijk uit te voeren.

3.6 Wat betekent dit voor Stadskanaal?

In de volgende hoofdstukken gaan we in op het gevoerde grondbeleid in Stadskanaal en de keuzes die daarin te maken zijn voor de toekomst. Kijkend naar de landelijke tendens is te zien dat er vanuit urgentie van maatschappelijke opgaven een kentering te zien is van kaderstellende planologie naar een actiever grondbeleid, waarin het bestaand instrumentarium opnieuw ontdekt wordt en dat het rijk bestaande knelpunten wil oplossen om tot versnelling in ruimtelijke opgaven te komen. De vraag blijft welke strategie de gemeente Stadskanaal wil volgen? Aangezien grondbeleid faciliterend is aan het ruimtelijke beleid kijken we in hoofdstuk vier naar de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen en het huidige grondbeleid, om vandaar uit toe te werken naar mogelijke keuzes (scenario's) voor Stadskanaal.

4 Praktijkonderzoek Stadskanaal

Deel 1 - Beleid en organisatie grondbeleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op het huidige grondbeleid van de gemeente Stadskanaal en de scenario's voor de toekomst. Als eerste komt het huidige grondbeleid aan bod. De rekenkamer heeft diverse documenten en beleidsstukken onderzocht en interviews afgenomen met relevante actoren (intern en extern) en experts (zie bijlage 2). Op basis hiervan is de analyse van het grondbeleid tot stand gekomen.

4.2 Ruimtelijk-economisch beleid

Op basis van de nota grondbeleid 2017-2020, de woonvisie 2020-2025, het collegeprogramma en de regionale woondeal wordt het huidige beleid van de gemeente Stadskanaal weergegeven.

In de nota grondbeleid 2017-2020 staat beschreven dat de gemeente Stadskanaal een situatief grondbeleid hanteert. Op deze manier heeft de gemeente de flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Per locatie kan gekozen worden voor een van de onderstaande strategieën:

- actief aankopen;
- wachten tot kansen zich voordoen (passief grondbeleid);
- samenwerken met marktpartijen;
- ontwikkelingen overlaten aan de markt.

De nota gaat uit van de afwezigheid van een ontwikkelopgave op het gebied van woningbouw en bedrijventerreinen. Op het moment van schrijven was er sprake van verwachte bevolkingskrimp en het daarbij behorende overaanbod van woningen. Het uitgangspunt was om leegstand en verpaupering te voorkomen door te verdunnen en de bestaande woningvoorraad te revitaliseren. Budget was beschikbaar voor de aanpak van het centrum van Stadskanaal en Musselkanaal, op voorwaarde dat er sprake was van cofinanciering. Er waren geen budgetten voor andere ontwikkelingen.

Hetzelfde beeld komt naar voren in de woonvisie 2020-2025. In de woonvisie werd uitgegaan van bevolkingskrimp, die een kwalitatieve en kwantitatieve opgave met zich meeneemt in de woningvoorraad.

Met betrekking tot grondbeleid was er een regisserende rol voor de gemeente voor ogen. Waarbij oplossingen voor opgaven worden gezocht in samenwerking met marktpartijen. Instrumenten waar de gemeente gebruik van kon maken voor het grondbeleid waren verwerving, tijdelijk beheer, bouw- en woonrijp maken, gronduitgifte en kostenverhaal.

Een ander beeld komt naar voren op basis van actuelere stukken, namelijk het collegeprogramma en de regionale woondeal. Het collegeprogramma en de woondeal gaan uit van het toevoegen van woningen aan de voorraad en inbreiding van de bebouwing. Om het woningtekort in de regio en steden te verlichten zullen nieuwe woningen worden gebouwd.

4.3 Grondbeleid en uitvoering

Het huidige geformaliseerde beleid stamt nog uit een tijd waarin de gemeente zich in een andere context bevond. Er werd uitgegaan van op komst zijnde bevolkingskrimp, met gevolgen voor het aantal woningen en voorzieningen dat daarbij passend zou zijn. In de gesprekken met ambtenaren van de gemeente kwam naar voren dat de situatie is veranderd en dat het beleid aan revisie toe is. Dit proces is al op gang. Daarbij is duidelijk geworden dat het huidige handelen al vooruitstrevender is dan het vastgestelde beleid wanneer het gaat om de doelstellingen van het college. Het situatief grondbeleid geeft vanwege de flexibele insteek hier ook de ruimte voor.

Voor het grondbeleid en de uitvoering speelt voor de gemeente de revitalisatie van de spoorlijn Veendam-Stadskanaal en de mogelijke komst van de Nedersaksenlijn een grote rol. De komst van de Nedersaksenlijn zal gevolgen hebben voor de bevolkingsomvang binnen de gemeente en de behoeften binnen het Mercurius Business Park. Op basis van bevolkingsprognoses wordt al rekening gehouden met een toename, en zodoende ook een stijgende behoefte aan woningen. De komst van de Nedersaksenlijn zal vermoedelijk een nog sterkere bevolkingsgroei met zich meebrengen.

Vanuit de regionale woondeal is de afspraak vastgelegd om netto 807 nieuwe woningen te realiseren binnen de gemeente Stadskanaal⁷. Hierbij is het uitgangspunt dat inbreiding voor uitbreiding gaat en dat de ruimtelijke kwaliteiten zoveel mogelijk behouden blijven.

Met deze ontwikkelingen in het achterhoofd heeft de gemeente in de afgelopen periode gebruikt gemaakt van het instrument voorkeursrecht. Ook worden omgevingsplannen gewijzigd om woontitels toe te kunnen kennen. In de huidige situatie is het onteigenen van gronden bemoeilijkt, nu is dit in de afgelopen periode weinig aan de orde geweest toen de koers nog op bevolkingskrimp lag. Wanneer in de toekomst gronden verkregen moeten worden zal minnelijke verwerven de voorkeur hebben.

In de aan- en verkoop van gronden werkt de gemeente niet met vaste grondprijzen. Op deze manier kan de onderhandelingspositie gewaarborgd worden en kan ingespeeld worden op de ontwikkelingen in de markt. In de transacties met Lefier wordt altijd maatwerk toegepast.

4.4 Relevante ontwikkelingen

Tijdens de interviews kwam de mogelijke komst van de Nedersaksenlijn prominent naar voren. Deze treinverbinding tussen Enschede en Groningen doorkruist de gemeente en vormt zo een belangrijk element in de toekomst van Stadskanaal. De lijn brengt mogelijk een bevolkingsgroei met zich mee en ook is er sprake van doorwerking voor het Mercurius Business Park als beoogd stationsgebied. De komst van de treinverbinding en het bijbehorende tracé is nog niet definitief.

Een tweede ontwikkeling van belang is Nij Begun. Nij Begun is de meerjarige aanpak van het kabinet om de schade van de gaswinning te herstellen.⁸ De aanpak bestaat uit een pakket van 50 maatregelen om de leefbaarheid en perspectief van de regio te verbeteren. Dit geeft de gemeente een positieve financiële impuls. Vanuit Nij Begun

⁷ Hierbij is nog geen rekening gehouden met de komst van de Nedersaksenlijn, enkel met de reactivering Veendam-Stadskanaal.

⁸ Kamerbrief Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief

kunnen projecten van de gemeente gefinancierd worden, zowel op de sociale als economische agenda. Het gaat hierbij om financiering met een looptijd van 30 jaar om structurele problematiek aan te kunnen pakken. Het is nog niet duidelijk hoe deze gelden definitief ingezet zullen worden maar de overlegtafels hiervoor zijn ingericht en de regio werkt aan de Masterplannen in relatie tot Nij Begun.

4.5 Raad in positie

Uit gevoerde interviews in de organisatie komt naar voren dat de raad op basis van het huidige situationeel grondbeleid op casusniveau wordt meegenomen.. Per casus wordt gekeken welke strategie passend is en neemt de raad hierover een besluit.

Naast de formele besluitvorming wordt de raad meegenomen in de ontwikkelingen die spelen. Wanneer het nodig wordt geacht om de raad te informeren, bijvoorbeeld op dit moment voor het verkrijgen van gronden indien de Nedersaksenlijn gerealiseerd wordt, worden er bijeenkomsten georganiseerd. Dit gebeurt zo nodig achter gesloten deuren om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te ondermijnen. Uit een schriftelijke uitvraag onder raadsfracties over dit thema, blijkt dat de fracties voor de toekomst wel een wat actievere positie op de grondmarkt zouden willen innemen en de risico's daarvan zouden willen verkennen. Gemeenschappelijke deler uit de reacties is dat er geen gedegen visie ligt op het te voeren grondbeleid om in samenhang ontwikkelingen mogelijk te maken. Gesteld wordt: 'er is een overkoepelende visie nodig', 'maak een plan voor de komende 50 jaar', 'voor de raad is het nu onduidelijk waar we staan qua grondbeleid en visie'.

4.6 Deelconclusies

In dit onderdeel zullen de eerste deelconclusies geformuleerd worden aan de hand van de deelvragen van dit onderzoek.

Welke kaders zijn gesteld voor het te voeren grondbeleid?

Op basis van de documenten en interviews is zichtbaar geworden dat het huidige grondbeleid stamt uit een tijd waarin de gemeente zich in een andere context bevond. Het beleid gaat uit van verwachte bevolkingskrimp. Dit beeld lijkt niet meer te passen in de huidige situatie. In het collegeprogramma en de regionale woondeal is de ambitie van de gemeente zichtbaar: een kwalitatief goede woningvoorraad en ondernemingsklimaat, en daarbij het realiseren van 807 nieuwe woningen met bijpassende voorzieningen. Omdat er situationeel grondbeleid gevoerd wordt is deze verschuiving binnen het bestaande beleid uit te voeren, maar de visies en doelen zijn terdege veranderd. Het grondbeleid is aan revisie toe, en vloeit voort uit de nieuwe Omgevingsvisie. Eind 2024 staat de nieuwe Omgevingsvisie in concept gepland. Ook is er een nieuwe woonzorgvisie in de maak. Deze visies en bijbehorende beleidsstukken hangen sterk met elkaar samen en zijn gelijktijdig aan revisie toe.

Wordt er een actief of passief grondbeleid gevoerd en waarom?

Er wordt situationeel grondbeleid gevoerd. Het beleid wordt uitgevoerd met in het achterhoofd de ontwikkelingen rondom de Nedersaksenlijn en Nij Begun en de nieuwe

Omgevingsvisie. Zodoende wordt er minder passief gehandeld dan op basis van de huidige beleidsstukken verwacht zou kunnen worden.

Welke doelstellingen worden nagestreefd en hoe verhoudt dit zich tot de verschillende beleidsthema's?

De actuele doelstellingen zijn terug te vinden in het collegeprogramma en de regionale woondeal. In de interviews kwam de invloed van de mogelijke komst van de Nedersaksenlijn ruim aan bod. De onderstaande doelstellingen worden door de gemeente nagestreefd:

- Woningbouw (toevoegen van 807 woningen – met dit aantal wordt nog geen rekening gehouden met de realisatie van de Nedersaksenlijn)
- Realisatie Nedersaksenlijn
- Ontwikkeling Mercurius Business Park
- Gezond gelukkig oud worden
- Duurzaamheid

Worden er knelpunten gesignaleerd in de uitvoering van beleid?

Onderstaand worden een aantal knelpunten besproken die tijdens de interviews binnen de organisatie naar voren zijn gekomen.

Allereerst wordt ambtelijke capaciteit als mogelijk knelpunt genoemd. Aansluitend bij de landelijke beweging van arbeidsmarktkrapte kan het lastiger worden om voldoende medewerkers aan te trekken. Daarbij kan niet alleen het aantal een knelpunt zijn, maar ook expertise. Mogelijk zal het lastiger worden om de juiste expertise binnen de organisatie aan boord te krijgen. Dit knelpunt wordt vergroot naarmate de ontwikkelingen rondom de mogelijke komst van de Nedersaksenlijn verder vorderen en daarmee complexer worden.

Vervolgens vormt de huidige onzekerheid over de komst van de Nedersaksenlijn een knelpunt. De komst van de lijn of het uitblijven van de lijn werkt door in bevolkingsprognoses en behoeftes en ontwikkelmogelijkheden van de regio. Ook is er nog geen zicht op het definitieve tracé waardoor het onzeker is of de juiste grondposities al in handen zijn of welke strategieën nodig zijn om het tracé te kunnen realiseren.

De financiële positie van de gemeente vormt een derde knelpunt. Net zoals het geval is in vergelijkbare gemeentes, is de financiële positie van Stadskanaal niet sterk.

Tegelijkertijd zijn er diverse mogelijkheden voor incidentele financiering om de financiële positie te verstevigen. Een voorbeeld hiervan is Nij Begun, waar financiering mogelijk is voor herstel van de regio als gevolg van de gaswinningschade.

De uitbreiding in het kader van de prestatieafspraken (regionale woondeal) werden ook genoemd als mogelijk knelpunt. Corporaties zitten nog op de nullijn terwijl de gemeente nieuwe woningen wil realiseren.

Tot slot kwam de stikstofproblematiek en de Spreidingswet nog aan bod. Beide dossiers kunnen gevolgen hebben voor een gemeente als Stadskanaal (landelijk en agrarisch gebied) waarbij nationale regels en regelingen doorwerken voor de gemeente. Het nieuwe kabinet zal hierin meer duidelijkheid geven, maar vooralsnog kan er niet geanticipeerd worden op de gevolgen van de ontwikkelingen die eraan komen.

Wordt de raad geïnformeerd over doelbereiking?

Volgend op het situationeel grondbeleid wordt de raad per casus meegenomen. Er is niet brede visie op het mogelijk maken van ontwikkelingen met een daarbij passend grondbeleid. Doelbereiking heeft dan ook alleen maar betrekking op casusniveau.

Deel 2 - Keuzes voor de toekomst

4.7 Introductie & aanpak toekomstverkenning

Dit deel van hoofdstuk 4 bevat de toekomstverkenning: hoe wil de gemeente Stadskanaal haar grondbeleid moderniseren? Alhoewel het ruimtelijk beleid voor de komende jaren nog niet geheel uitgewerkt is, doen we in dit hoofdstuk al wel een toekomstverkenning die ingaat op de keuzerichtingen voor vernieuwing van het grondbeleid. Om tot toekomstscenario's te komen beschrijven we in paragraaf 4.8 de relevante ontwikkelingen en impactvolle keuzes. Het resultaat, vier mogelijke toekomstbeelden, staan in paragraaf 4.9. Ieder toekomstbeeld laat de impact zien van keuzes die de raad en organisatie kunnen maken over de intensiteit van de dienstverlening, de risicobereidheid, de inzet van instrumenten en de organisatie van de uitvoering. In paragraaf 4.10 staan bedreigingen en kansen ten aanzien van actief en passief grondbeleid op hoofdlijnen beschreven. Paragraaf 4.11 sluit af met deelconclusies op de gestelde onderzoeksvragen.

De methode scenarioplanning helpt je om systematisch inzicht te krijgen in de meest relevante waarden. Daarvoor kijk je niet alleen naar de externe ontwikkelingen die van invloed zijn, maar ook naar een aantal impactvolle keuzes die je als organisatie zelf kunt maken. De kernvraag voor de toekomstverkenning in dit onderzoek is: hoe kan de gemeente met haar grondbeleid het beste de ruimtelijke opgaven faciliteren of anders gezegd hoe kan de gemeente het grondbeleid moderniseren? De externe ontwikkelingen en impactvolle keuzes zijn verzameld door interviews met experts en medewerkers te houden. In de interviews is ook ingegaan op de vraag: wat is de impact hiervan voor de uitvoering en hoe voorspelbaar of onzeker is die ontwikkeling? De ontwikkelingen en keuzes die het meest impactvol en het meest onzeker zijn, vormen de assen waarop de toekomstbeelden verschillen. Daarmee hebben de onderzoekers vier toekomstbeelden geconstrueerd. Ieder toekomstbeeld geeft stof tot nadenken en kan de raad helpen de discussie er over te voeren.

4.8 Interne en externe ontwikkelingen

Selectie externe ontwikkelingen

De eerste stap in een toekomstverkenning is het selecteren van externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van het grondbeleid. In tabel 1 staan de verzamelde ontwikkelingen en hun impact en voorspelbaarheid. Als een ontwikkeling een grote impact heeft en onzeker is, is de ontwikkeling mogelijk interessant als basis voor een indeling van toekomstbeelden.

Ontwikkeling	Impact	(on)zekerheid
Bevolgingskrimp in de gemeente	Grote impact	Onzeker
Samenwerking in de regio is goed/ benutting gelden	Redelijke impact	Voorspelbaar
Nationaal Programma Landelijk Gebied, energietransitie, landbouwtransitie	Grote impact	Onzeker
Nedersaksenlijn	Grote impact	Onzeker
Nij Begun / Nationaal Programma Groningen	Grote impact	Onzeker
Veranderende woningmarkt / woondeal	Grote impact	Redelijk voorspelbaar
Toenemend aantal nieuwkomers	Redelijke impact	Onzeker
Vraag van internationale bedrijven met ruimtebeslag	Grote impact	Onzeker
Vraag naar maakindustrie en innovatie	Redelijke impact	Voorspelbaar
Ontwikkeling 4 provinciale bedrijventerreinen	Redelijke impact	Voorspelbaar
Ontwikkeling stationsgebied/ MPB	Redelijke impact	Voorspelbaar
Realisatie van woningbouw op inbreidingslocaties	Beperkte impact	Voorspelbaar
Vernieuwing grondbeleid in hoofdlijnenakkoord winst grondeigenaren afomen ten gunste van maatschappelijke voorzieningen	Redelijke impact	Redelijk voorspelbaar

Tabel 1 Externe ontwikkelingen van invloed op grondbeleid

De contextfactoren zoals demografische ontwikkeling, ontwikkeling Nij Begun, Nationaal Programma Groningen en specifiek de ontwikkeling van de Nedersaksenlijn zijn belangrijke factoren die van invloed zijn op het ruimtelijk beleid en dus voor de te maken keuzes in het grondbeleid. Deze factoren krijgen daarom nadrukkelijk een plek in de constructie van de toekomstbeelden. Gekozen is om dat via de lijn van demografische ontwikkeling (groei of krimp) weer te geven. Immers de veronderstelling is dat de komst van de Nedersaksenlijn (en ook andere resultaten vanuit Nij Begun en Nationaal Programma Groningen) zal leiden tot impuls van de aantrekkelijkheid van het gebied en vervolgens bevolkingsgroei. Wat de spin off van de impulsen zal zijn en of de Nedersaksenlijn daadwerkelijk gerealiseerd zal worden en of het ook zal gaan leiden tot groei van de bevolking (zoals eerste onderzoeken en tussenrapportages MIRT uitwijzen) is

nog de vraag. Dit zijn bij uitstek factoren die grote impact hebben en behoorlijk onzeker zijn.

Een aantal andere factoren die naar verwachting grote impact zullen hebben zijn de transities in het landelijk gebied, landbouw, natuur, water, klimaat en energie. Omdat het 'ruimtevragers' zijn, is de impact ervan groot op het grondbeleid, in welke omvang dat in Stadskanaal z'n beslag zal krijgen is nog onzeker. Omdat de primaire verantwoordelijkheid van deze ontwikkelingen ligt bij de provincie en niet bij de gemeente, zijn deze factoren niet in het assenstelsel centraal gesteld. Wel is in het toekomstbeeld 'de gemeente biedt ruimte' het vraagstuk als uitwerking opgenomen.

Selectie impactvolle keuzes

Naast de externe ontwikkelingen kan de gemeente zelf ook keuzes maken die impact hebben op de uitvoering van het grondbeleid. In de tabel hieronder wordt aangegeven welke keuzes er gemaakt kunnen worden en welke de grootste impact hebben op de organisatie en ook op de stakeholders/markt.

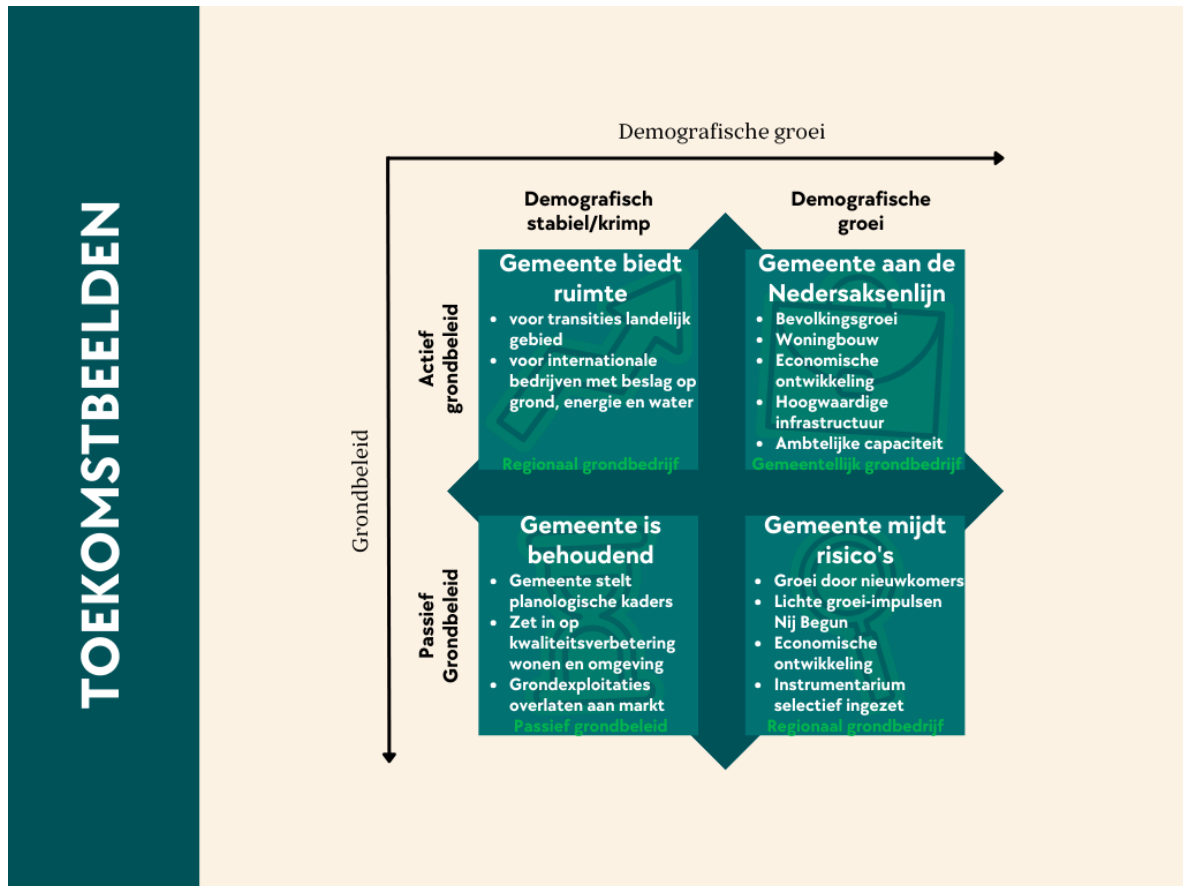
Mogelijk impactvolle keuzes	Impact op organisatie	Impact op de markt
Ruimtelijke keuzes in Omgevingsvisie	Hoog	Hoog
Financiële middelen reserveren als verwervingskrediet bij actief grondbeleid	Hoog	Hoog
Ambtelijke capaciteit toevoegen t.b.v. grondbedrijf bij actief grondbeleid	Hoog	Beperkt
Het beschikbaar instrumentarium grondbeleid beter benutten, denk aan toepassen kostenverhaalregels (voorheen exploitatieplan), voorkeursrecht en onteigening gericht toepassen	Hoog	Hoog
Keuzes in organisatie maken – verbinding tussen inhoud en grondbeleid, bijv. majeure projecten/ investeringsprojecten (die onrendabel zijn) uit de lijn onder directie brengen, investeringsagenda opstellen en middelen reserveren op gemeentebegroting	Hoog	Beperkt
Keuzes in mate van samenwerking in ontwikkeling (PPS, woningcorporaties, regionaal grondbedrijf)	Hoog	Hoog
Keuze in passief, situationeel of actief grondbeleid	Hoog	Hoog
Inzet op leren, inzet op kennis en kunde medewerkers om actiever instrumenten te kunnen inzetten	Hoog	Beperkt

Tabel 2 Impactvolle keuzes gemeente t.a.v. grondbeleid

In essentie gaat het om het maken van ruimtelijke keuzes waar op een passende manier vanuit het grondbeleid op aangesloten wordt. De keuzes binnen het fysieke domein worden met name gemaakt in de Omgevingsvisie. Op het moment van schrijven van deze rapportage is de Omgevingsvisie in voorbereiding. Uit interviews en bestaande documenten wordt echter al duidelijk dat er (ruimtelijke) doelen gesteld worden die ten uitvoer gebracht zullen worden. Een belangrijke afweging voor de gemeente is: wat doen we zelf en wat laten we aan de markt over? Het zelf doen heeft consequenties in termen van het al dan niet aangaan van financiële risico's, het al dan niet toevoegen van ambtelijke kennis en kunde op het terrein van grondbeleid en de organisatie van de opgaven. Tot dusverre heeft de gemeente een situationeel grondbeleid gevoerd, dat in de afgelopen jaren meer tenderde naar uitnodigingsplanologie: bestaande instrumenten werden niet of nauwelijks toegepast. Het tij keert, de druk op ruimte wordt groter. Kijkend naar de meest impactvolle keuze die de gemeente naast de inhoudelijke ruimtelijke keuzes kan maken is de mate (en wijze) waarin de gemeente posities op de grondmarkt

wenst in te nemen en het instrumentarium al dan niet actief inzet. In het assenkruis is op de as dan ook gezet de uitersten actief grondbeleid tegenover passief grondbeleid.

4.9 Toekomstbeelden en uitwerkingen



De verticale as maakt het onderscheid tussen actief en passief grondbeleid, dit zijn uitersten waarbinnen de mate van actief of passief in het situationeel toepassen kan verschuiven. Van experts hoorden we dat de uiterste vorm van actief grondbeleid in geen enkele gemeente wordt toegepast. Er zijn altijd situaties die niet om tussenkomst van de gemeente vragen.

De horizontale as maakt het onderscheid tussen demografische groei (verwachting vanuit nieuwe ontwikkelingen) en demografische stabiel blijven/krimp (als de verwachtingen ten aanzien van ontwikkelingen minder gunstig uitpakken). De volgende vier scenario's zijn opgesteld:

1. Gemeente biedt ruimte: de gemeente biedt ruimte aan transitie in het landelijk gebied op het gebied van landbouw, klimaat en energie, natuur, water en bodem.
2. Gemeente aan de Nedersaksenlijn: de gemeente groeit door de komst van de Nedersaksenlijn en de positieve invloed van stimuleringsprogramma's. Zowel demografisch, economisch als sociaal maakt de gemeente een stap voorwaarts en wordt welvarender.

3. Gemeente is behoudend: de gemeente krimpt en vergrijsst. Anno 2024 is er een lichte krimp in Stadskanaal en die lijn zet zich voort. De gemeente zet zich in voor leefbaarheid, instandhouding en kiest voor kwaliteit in plaats van kwantiteit.
4. Gemeente mijdt risico's: als gevolg van nieuwkomers is er een lichte bevolkingsgroei en er is een licht positieve invloed van stimuleringsprogramma's. Met een kleine uitbreiding van de ambtelijke capaciteit en een beperkte financiële buffer kunnen ruimtelijke opgaven met het gevoerde grondbeleid ondersteund worden.

Gemeente biedt ruimte

In dit toekomstbeeld functioneert de gemeente als ruimtebieder voor transitie in het landelijk gebied. Het beeld past bij het type gemeente wat Stadskanaal wil zijn 'ruimtelijk en groen.' Samen met verschillende partners zoals de provincie Groningen en Drenthe, de agenda voor de Veenkoloniën en het waterschap worden er projecten ontwikkeld in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied⁹, de Regiodeal Natuur inclusieve landbouw en Nij Begun. Bedrijvigheid ontwikkelt zich in de sectoren agribusiness en energie, maar het gaat ook om gerichte natuurontwikkeling, recreatieparken, kweek van algen en vissen en de aanleg van voedselbossen. In alle gevallen wordt rekening gehouden met goede inpassing in het landelijk gebied, gebaseerd op een robuust en klimaatbestendig systeem van bodem en water en leefbare dorpen en kernen. In dit toekomstbeeld is er geen extra vraag om woningen, de verwachte demografische groei is niet tot stand gekomen. De Nedersaksenlijn is door het nieuwe kabinet gecancelled. Stadskanaal groeit niet en heeft in dit scenario geen vraag naar extra woningen, maar Stadskanaal biedt ruimte voor ruimte vragende maatschappelijke opgaven en bedrijvigheid passend bij het 'groene profiel' van de gemeente.

Aangezien de provincie Groningen primair verantwoordelijk is voor opgaven in het landelijk gebied ontwikkelen Groningse gemeenten, waaronder de gemeente Stadskanaal, samen met de provincie Groningen en andere partijen een regionaal grondbedrijf om transitie mogelijk te maken. Financiële risico's die partners door aankoop van gronden lopen, worden afgedekt door financiële middelen vanuit het Rijk. Partners zorgen voor ambtelijke capaciteit en expertise om het grondbedrijf te organiseren.

Gemeente aan de Nedersaksenlijn

In dit toekomstbeeld worden alle ambities en dromen van de gemeente Stadskanaal, Nij Begun en het Nationaal Programma Groningen waar. De Nedersaksenlijn wordt gerealiseerd, er ontstaat economische ontwikkeling en er is een toenemend druk op de schaarse gronden. Er is ruimte nodig voor woningbouw (niet alleen de voorgenomen bouw van 807 woningen vòòr 2030 wordt gerealiseerd, maar ook de prognoses zoals die in het MIRT-onderzoek NSL naar voren komen van 2000 woningen lijken realistisch), bedrijventerreinen en ruimte vragende transitie. De behoefte aan grond is dusdanig groot dat de gemeente een actief grondbeleid voert en een eigen grondbedrijf heeft ontwikkeld. Slechts enkele gebiedsontwikkelingen worden door de markt ontwikkeld. Grotendeels neemt de gemeente het voortouw in gebiedsontwikkelingen en neemt grondposities in. Uitgangspunt in beleid is dat de gemeente situationeel grondbeleid

⁹ Het nieuwe kabinet is voornemens deze af te schaffen.

voert, maar het schuift flink op in de richting van een actief grondbeleid. Het innemen van grondposities houdt in dat de gemeente een financiële buffer heeft om risico's op te vangen, jaarlijks wordt er een verwervingskrediet vastgesteld. Er is ook een investeringsagenda opgesteld om de opgaven in de Omgevingsvisie ten uitvoer te brengen.

Gemeente is behoudend

De gemeente Stadskanaal krimpt, anno 2024 kent de gemeente Stadskanaal een lichte afname van de bevolking. Deze ontwikkeling zet zich door. De ambities worden bijgesteld, de inzet is gericht op behoud en/of op verbetering van de kwaliteit. Lefier zorgt voor verduurzaming van de woningvoorraad, maar breidt het volume aan woningen niet uit. De behoefte aan woningen wordt afgestemd op de vraag naar woningen, Stadskanaal vergrijst (in ieder geval tot 2035). De inzet is om levensloopbestendig te bouwen, zodat het 'product' ook na 2035 past bij de markt. De gemeente laat ontwikkelingen aan de markt over, de woonzorgvisie wordt ten uitvoer gebracht en zorgaanbieders nemen in de ontwikkeling het voortouw. De gemeente beperkt zich tot het stellen van planologische kaders en voert een situationeel grondbeleid uit dat neigt naar een passief grondbeleid.

Gemeente mijdt risico's

In dit toekomstbeeld kent de gemeente Stadskanaal een lichte groei, niet door natuurlijk aanwas, maar door toename van het aantal nieuwkomers. Ook zorgen regionale impulsen voor een kleine economische groei en een lichte bevolkingstoename. De Nedersaksenlijn komt er, maar de aannames die gedaan zijn in toename van de bevolking zijn niet uitgekomen. Een kleine aanpassing, uitbreiding van de woningvoorraad komt tegemoet aan de licht stijgende vraag in de markt. De ruimtelijke opgaven zoals opgenomen in de Omgevingsvisie zijn uit te voeren met een verbeterde inzet van het huidige instrumentarium. Het situationele grondbeleid dat gevoerd wordt, houdt in dat er beperkt grondposities ingenomen worden. De rijksmaatregelen in het grondbeleid zorgen er inmiddels voor dat de publieke kosten beter ten laste gebracht kunnen worden van grondeigenaren en baathebbers (inbrengwaarden gebaseerd op huidige waarde in plaats van op toekomstige waarden, invoering van grondbelasting en baatbelasting). De onrendabele toppen van gebiedsexploitaties worden zo verlaagd. Met een kleine uitbreiding van de ambtelijke capaciteit en een beperkte financiële buffer kunnen ruimtelijke opgaven met het gevoerde grondbeleid ondersteund worden.

4.10 Bedreigingen en kansen t.a.v. uitvoering grondbeleid

De bovengenoemde scenario's gaan uit van een bepaalde vraag naar ruimte (vanuit een onzekere situatie opgebouwd). De raad staat daarmee voor een aantal politieke keuzes. Welke rol (en machtspositie) wil de gemeente innemen om ruimtelijke opgaven te realiseren? Wat is de risicobereidheid van de gemeente? Neemt de gemeente het voortouw (en risico) in ontwikkelingen? Welke organisatievorm past daar dan bij?

Actief grondbeleid neemt het risico met zich mee wanneer de gemeente een grondpositie heeft en de vraag wegvalt (bijvoorbeeld in geval van een crisis). De gemeente dient vanuit

begrotingsvoorschriften (BBV richtlijnen) dat verlies meteen te 'pakken'. Dat risico moet opgevangen kunnen worden binnen de begroting, binnen de reserveposities die je als gemeente hebt.

Het grootste risico bij passief grondbeleid is dat doelen niet worden behaald. Als gemeente wil je bepaalde aantallen betaalbare woningbouw en sociale woningbouw realiseren. Het risico dat genomen wordt is dat deze aantallen niet worden gerealiseerd omdat marktpartijen het niet doen.

Quote expert:

Je moet dus een afweging maken tussen financieel risico versus rendement en maatschappelijk risico en rendement. Dat is een politieke afweging hoe je daar over oordeelt.

Bij een actievorm van grondbeleid is er substantieel meer capaciteit nodig, denk aan stedenbouwkundigen, planeconomen, verwervers en juristen. Dit vormt een risico voor de uitvoeringsorganisatie.

Ook liggen er op dit moment kansen voor het grondbeleid. Zo is de regio in beeld bij het Rijk. Wellicht brengt dit mogelijkheden mee om vanuit het Rijk risicodragend in gebiedsontwikkelingen deel te nemen. Ook is het grondbeleid op rijksniveau in beweging, voor geconstateerde knelpunten in gebiedsontwikkelingen worden oplossingsrichtingen uitgewerkt. Tot slot is er op nationaal niveau een expertisecentrum ingericht om als vraagbaak voor gemeenten te dienen v.w.b. inzet van instrumenten grondbeleid.

4.11 Deelconclusies

Welke interne ontwikkelingen zijn van invloed op het te voeren grondbeleid en welke zijn het meest impactvol?

Grondbeleid is ondersteunend aan het realiseren van ruimtelijke doelstellingen. De Omgevingsvisie is de plek waar Stadskanaal deze ruimtelijke opgave zal verwoorden. Op dit moment is de visie in voorbereiding en nog niet met ons als onderzoekers gedeeld.

Welke externe ontwikkelingen zijn van invloed op het te voeren grondbeleid en welke zijn het meest impactvol?

Externe ontwikkelingen met een ruimtelijke impact zijn: de Nedersaksenlijn, ontwikkelingen zoals geschetst in Nij Begun, Nationaal Programma Groningen en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (transities), de Woondeal (woningbouwopgave 800 woningen). Ook de ontwikkeling van diverse bedrijventerreinen en het stationsgebied zijn opgaven met een ruimtelijke impact.

Welke actoren zijn in Stadskanaal belangrijk, en hoe ontwikkelen ze zich?

Externe actoren zijn o.a. marktpartijen/ontwikkelaars, woningbouwcorporaties, overheden (Rijk, provincies, buurgemeenten). Het Rijk is voornemens knelpunten die gebiedsontwikkelingen vertragen of duur maken aan te pakken. Er is een driesporen aanpak ontwikkeld, het IBO heeft nu 15 beleidsopties uitgewerkt die op rijksniveau tot besluitvorming moet gaan leiden. De gemeente heeft tot dusverre een situationeel

grondbeleid gevoerd, dat het bestaande instrumentarium nauwelijks toepast. Dat is niet anders dan we in den lande zien. Er is bij gemeenten een beweging gaande om vanuit druk op de schaarse grond een actiever grondbeleid te voeren, dan tot dusverre.

Wat zijn de belangrijkste kansen en bedreigingen?

De verschillende soorten grondbeleid brengen hun eigen risico's met zich mee, zoals bijvoorbeeld grondbezit wanneer er een financiële crisis opkomt. Ook speelt ambtelijke capaciteit een rol voor de mate waarin ambities nageleefd kunnen worden. Tegelijkertijd zijn er door de aandacht voor het gebied kansen voor de regio. Denk hierbij aan de impulsen vanuit Nij Begun en NPG maar ook de landelijke ontwikkelingen waarbij de roep om een modernisering van het grondbeleid gefaciliteerd zal worden.

Welke hoofdkeuzes kan Stadskanaal maken en waarom?

Keuzes voor de toekomst t.a.v. het te voeren grondbeleid zijn afhankelijk van de ruimtelijke ambities. Het grondbeleid dient nog herijkt te worden. De centrale vraag is welke positie (welke macht wil de gemeente naar zich toetrekken) om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Is de gemeente bereid om een actief (of een actiever) grondbeleid, dus grondposities in te nemen en de risico's die daarmee gepaard gaan accepteren, danwel gebiedsontwikkelingen over wil laten aan marktpartijen? De vraag is ook in welke mate de gemeente met andere partijen samen wil ontwikkelen en risico's wil dragen (gezamenlijk grondbedrijf).

5 **Geraadpleegde bronnen**

Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB

IBO Woningbouw en Grond (2024). *Op grond kun je bouwen.*

Kamerbrief Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief. (2023)

Kamerbrief Modernisering van het Grondbeleid. (2023)

Nekkers, J. (2020). *Wijzer in de toekomst, werken met scenariostudies.*

Van Rijn & van den Burcht (2012) *Handboek scenarioplanning.* Management Impact.

Van der Krabben, E. (2024). *Regie op versnelling woningbouw: leren van de burens.*

Vereniging van Grondbedrijven (2024) *Position Paper Grond t.b.v. Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) woningbouw en grond.*

Volkshuisvesting Nederland. *Modernisering grondbeleid. Uitvoeringsagenda voor een snellere en betere gebiedsontwikkeling.*

VNG (2018) *Grondbeleid voor raadsleden - Wat U als raadslid moet weten over grondbeleid.*

Wisman & Zuidema (2024). *Eigendom op planlocaties - Een verkenning in opdracht van BZK.*

6 Bijlage 1 – Visualisatie van de driesporen aanpak

Visualisatie van de driesporen aanpak

Probleem	Aangrijpingspunt	Voorstellen
Gebrek aan tempo 'te traag'	I. Verhogen beschikbaarheid van grond en versnellen van gebiedsontwikkeling	
	Grond en grondinstrumenten beter koppelen aan ruimtelijke visie	<ol style="list-style-type: none"> 1) Bundelen van kennis en capaciteit (kennisnetwerken, opleidingen) 2) Experts grondzaken toevoegen aan Expertteam Woningbouw
	Voorkeursrecht	<ol style="list-style-type: none"> 1) Voorkeursrecht meer en eerder inzetten (verlengen termijnen) 2) Financiële arrangementen voor het (gezamenlijk met medeoverheden) verwerven van grond t.b.v. woningbouw
	Onteigenen	<ol style="list-style-type: none"> 1) Onteigeningsprocedure tegelijk met onderhandelingen starten 2) Belemmeringen in het BBV dan wel via financiële arrangementen wegnemen
	Overig	<ol style="list-style-type: none"> 1) Verlengen termijn waarvoor corporaties grondposities mogen aanhouden 2) Actievere houding Rijk (investeringscoalitie, ontwikkelbedrijf, rijksvastgoed)
Publiek tekort 'te duur'	II. Beter dekken of verhalen van publieke kosten	
	Kostenverhaal	<ol style="list-style-type: none"> 1) Duidelijkheid bieden over de kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkelingen 2) Verkenning vaste, vooraf vastgestelde bijdragen 3) Model nota bovenwijkse voorzieningen/nota grondbeleid ontwikkelen
	Taxaties	<ol style="list-style-type: none"> 1) Nieuwe afspraken over taxaties bij gebiedsontwikkeling
	Waardering	<ol style="list-style-type: none"> 1) Verkenning inbrengwaarde meer o.b.v. grondwaarde bij bestaand gebruik
	III. Waardeverandering van grond beter benutten voor publieke doelen	
Belastinginterventies/fundamenteel	<ol style="list-style-type: none"> 1) Verbeteren baatbelasting 2) Verkennen heffing ter voorkoming speculatieve grondhandel 	

7 **Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewden**

Remco Klomp, teamleider beleid ruimtelijke ontwikkeling en beheer

Joselien Pijpker, programmamanager fysieke leefomgeving

Roland Schepers, programmamanager economie

Wethouder Egbert Hofstra

Koos Karssen, beleidsmedewerker Stedenbouw, landschap, erfgoed en grondzaken

John van der Laan, projectleider en adviseur EZ

Henk Telkamp, assetmanager Lefier

Okke Hefti, beleidsadviseur grondbeleid gemeente Enschedé

Rienk Kuiper, Planbureau voor de leefomgeving

8 **Bijlage 3 - Geraadpleegde documenten**

Collegeprogramma 2022-2026 *Onze toekomst is al begonnen*

Nota Grondbeleid 2017-2020

Regionale woondeal 2022-2030 Regio Oost Groningen

Woonvisie 2020-2025