

## **Bijlage 1 Doel van grondbeleid, instrumenten en samenhang met ruimtelijk beleid**

Er zijn drie vormen van grondbeleid:

- Actief grondbeleid, waarbij overheden de benodigde grond kopen, bouw- en gebruikrijp maken en deze grond als bouwrijpe kavels weer in een eigendom of erfpacht uitgeeft aan ontwikkelende partijen of eindgebruikers;
- Faciliterend grondbeleid, waarbij de grond in handen blijft van particuliere eigenaren en de overheid de kosten van onder meer de aanleg van publieke voorzieningen verhaalt op degene die een activiteit verricht, hetzij door een overeenkomst af te sluiten, hetzij door het vaststellen van regels voor het verhalen van de kosten;
- Een mengvorm van actief en faciliterend grondbeleid, waaronder de zogenoemde publiek-private samenwerking, waarbij de overheid en private partijen hun grond inbrengen in een gezamenlijke onderneming die de gronden exploiteert.<sup>1</sup>

In het ruimtelijk beleid – het RO-spoor – maken overheden keuzes tussen (veelal onderling concurrerende) aanspraken op de ruimte door het toekennen of wijzigen van bestemmingen/functies in een gebied. Om nieuwe of aangepaste functies ook daadwerkelijk tot stand te brengen voeren overheden grondbeleid. De wisselwerking tussen beide hangt strategisch samen in het ‘rekenen en tekenen’, en beoogt de functies tijdig en financieel haalbaar te realiseren. Het grondbeleid is dus geen doel op zich, maar dienstbaar aan het realiseren van sectorale en ruimtelijke opgaven. Die staan in het teken van het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, waarbij er een goede balans tussen de diverse doelen wordt nagestreefd. Dat is een complexe taak vanwege de omvangrijke transities die nu gaande zijn op het gebied van woningbouw, infrastructuur, circulaire economie, energie en klimaatadaptatie. Overigens is het grondbeleid niet in staat, noch bedoeld, om invloeden vanuit het ruimtelijk en sectoraal beleid te ‘repareren’.

### **Bestaande instrumenten in het grondbeleid**

Grondbeleid verschilt per gebied en opgave. Daarom is het allereerst een gemeentelijke en provinciale aangelegenheid. Het Rijk is beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor de leefomgeving en systeemverantwoordelijk om ervoor te zorgen dat op alle niveaus adequate instrumenten beschikbaar zijn voor de uitvoering van beleid. Het Rijk biedt veel instrumenten voor grondbeleid, zodat overheden zelf kunnen kiezen welke maatwerkoplossingen voor hen passend zijn. De wettelijke instrumenten zijn:

- voorkeursrecht; een verplichting voor eigenaren om grond bij verkoop eerst aan de overheid aan te bieden;
- onteigening; instrument om grond van eigenaren gedwongen te verwerven ter realisatie van een nieuw toegekende bestemming of de aanleg of wijziging van infrastructurele of waterstaatkundige werken, in gevallen waarin de eigenaar niet bereid of in staat is tot realisatie en onteigening noodzakelijk en urgent is;
- kostenverhaal: grondeigenaren die een bouwplan realiseren zijn verplicht om aan de overheid een bijdrage te betalen in onder andere de kosten van het aanleggen van de benodigde publieke voorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en de daarvoor noodzakelijke werkzaamheden van het ambtelijk apparaat;
- vrijwillige financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een anterieure overeenkomst; een bijdrage aan onder andere natuurontwikkeling, aanleg van recreatieve voorzieningen of infrastructuur in een ander gebied dan het plangebied;
- afdwingbare financiële bijdragen aan ontwikkelingen op basis van een omgevingsplan van de gemeente (nieuw in Omgevingswet; nog niet mogelijk zo lang Omgevingswet niet in werking is getreden);
- baatbelasting: een bestaande belasting die gemeenten kunnen heffen om vastgoed- en grondeigenaren die profiteren van publieke investeringen mee te laten betalen.
- landinrichting door herverkaveling (Wet inrichting landelijk gebied, na 1-1-2024 Omgevingswet); het ruilen van grond of percelen tussen eigenaren volgens de in de Wet inrichting landelijk gebied of Omgevingswet voorgeschreven procedure, waarbij kan worden voorzien in gedwongen eigendomsoverdracht;
- vrijwillige ruilverkaveling bij overeenkomst (Wet inrichting landelijk gebied); vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen, waaronder naast landbouwgrond ook gebouwen. Vanaf de inwerkingtreding van de

---

<sup>1</sup> Grondbeleid kent een lange geschiedenis. Ter informatie is in Bijlage 2 een stukje daarvan verwoord.

Omgevingswet heet dit kavelruil en is niet langer alleen mogelijk in het landelijk gebied, maar ook in het stedelijk gebied.

Overheden zijn publiekrechtelijke rechtspersonen en kunnen als zodanig privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten c.q. overeenkomsten aangaan. De instrumenten van het grondbeleid die daarvoor beschikbaar zijn:

- grondverwerving, aankoop van grond;
- grondexploitatie, begroting van kosten en opbrengsten van een gebiedsontwikkeling;
- diverse vormen van Publiek-private samenwerking, zoals tender (uitgifte van grond), bouwclaim (samenwerkingsmodel waarbij ontwikkelaars hun grond aan de gemeente verkopen in ruil voor het recht of de verplichting om de kavels voor of na het bouw- en woonrijp maken af te nemen), concessie (de uitvoering van een ruimtelijk plan wordt in zijn geheel uitbesteed aan een marktpartij, inclusief de realisatie van de publieke voorzieningen) en joint venture, bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij (samenwerkingsmodel waarbij overheid en marktpartijen participeren in een gezamenlijke juridische entiteit die de gebiedsontwikkeling uitvoert).

Deze passen binnen de eerder onderscheiden vormen van grondbeleid.