

# Grondbeleid



**Peter Overwater**  
Overwater Grondbeleid  
Adviesbureau BV



**Diana Frikkee**  
Overwater Grondbeleid  
Adviesbureau BV

27

## Grondbeleid

Onze eerste bijdrage aan deze rubriek was getiteld: 'Grondbeleid terug op de politieke agenda'.<sup>1</sup> In die bijdrage schetsten we dat het Rijk een poging doet de regie op de woningmarkt terug te pakken onder andere door het entameren van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het moderniseren van het grondbeleid. Dat moderniseren zou dan moeten leiden tot het versnellen van de woningbouw en het aan de gemeenschap doen toekomen van financiële meerwaarde die ontstaat door bestemmingswijzigingen. Dit voornemen is onverminderd aan de orde: het komt terug in het Hoofdlijnenakkoord en er is inmiddels door het IBO een tussenrapportage gepubliceerd. Daarom behandelen wij in deze rubriek Grondbeleid:

1. De punten die zien op grondbeleid en grondpolitiek uit het Hoofdlijnenakkoord;

2. De IBO voortgangsrapportage Modernisering grondbeleid d.d. 3 april 2024.

Ook besteden wij aandacht aan het maatschappelijke probleem van versnipperd grondeigendom, waarbij grondhandelaren door hen gekochte landbouwgrond opknippen in onbruikbaar kleine percelen en deze voor niet marktconforme prijzen op basis van misleiding verkopen aan particulieren: Omvang van het maatschappelijk probleem van versnipperd grondeigendom.

### *Ad 1. Grondbeleid, grondpolitiek en het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB<sup>2</sup>*

In het akkoord blijft de grondwettelijke taak van volkshuisvesting een topprioriteit:

- er komt een coördinerend minister, die regie voert op de ruimtelijke ordening en op de kwestie waar hoeveel woningen gebouwd moeten worden;
- er komt een extra bijdrage van 1 miljard euro per jaar ter ondersteuning van woningbouw en 500 miljoen euro voor aan woningbouw gerelateerde mobiliteit;
- men gaat uit van het invoeren van een planbatenheffing en een belasting op onbebouwde bouwgrond.

Er wordt daarbij ingezet op meer beschikbare en betaalbare bouwgrond, lagere kosten en meer autonomie voor medeoverheden door een belasting op ongebouwde grond met een woonfunctie. De mogelijkheden voor een gemaximeerde planbatenheffing, of vergelijkbaar systeem, bij woningbouw worden benut. Daarmee is het onderwerp grondpolitiek weer terug op de politieke agenda. Van belang is daarbij te bedenken dat er een verschil bestaat tussen de begrippen grondbeleid (het toepassen van door de wetgever vastgestelde grondbeleidsinstrumenten) en grondpolitiek (bijvoorbeeld het maken van politieke keuzes over de vraag aan wie de meerwaarde toekomt die ontstaat bij een func-

tiewijziging), die vaak door elkaar worden gehaald.

In het verleden werd de discussie over grondpolitiek gevoerd op basis van het maatschappelijk belang versus het eigendomsrecht, toegespitst op de vraag of de marktwaarde die een eigenaar ontvangt bij onteigening, zou moeten worden vervangen door die van de (lagere) gebruikswaarde. Op 22 maart 1977 leidde deze discussie over grondpolitiek tot de val van het kabinet-Den Uyl. Nadien is in 1981 de Wet voorkeursrecht gemeenten ingevoerd en wat betreft de reikwijdte steeds uitgebreid, van alleen voor gemeenten binnen stadvernieuwingsgebieden naar nu voor alle gemeenten, provincies en het Rijk wanneer er sprake is van (voorgenomen) ander gebruik van grond niet zijnde agrarisch. Daarna is in 2008 Afdeling 6.4 Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening (per 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet) ingevoerd, die inhield dat alle kosten die samenhangen met een gebiedsontwikkeling ten laste komen van de grondopbrengst.

Het uitgangspunt dat een eigenaar bij onteigening de marktwaarde ontvangt (inmiddels wel na kostenverhaal) is tot op heden ongewijzigd gebleven.

Na de invoering van het kostenverhaal in 2008 is er wat betreft grondpolitiek en het toepassen van grondbeleidsinstrumenten jarenlang sprake geweest van een status quo. Bij het ontwerp uit 2016 van de Aanvullingswet grondeigendom, waarmee alle publieke grondbeleidsinstrumenten (voorkeursrecht, kostenverhaal en onteigenen) in de Omgevingswet zijn opgegaan, is ook expliciet gekozen om geen inhoudelijke afweging te maken, maar is gekozen voor het beleidsneutraal overnemen van het bestaande instrumentarium.

Inmiddels is de vraag aan wie de meerwaarde van een functiewijziging van grond toekomt, weer terug op de politieke agenda door het hoger worden van de grondprijzen

met een gestelde nadelige invloed op het bouwen van woningen.<sup>3</sup> Wat opvalt is dat de discussie zich (nog?) niet opnieuw richt op de waardegrondslag bij onteigening, maar dat er wordt gewerkt met maatregelen die zien op het 'afromen' van de opbrengst voor grondeigenaren bij functiewijzigingen.<sup>4</sup> Als eerste heeft dat geleid tot het in de Omgevingswet loslaten van de harde grens van het kostenverhaal en het mogelijk maken van het door gemeenten opleggen van een financiële bijdrage ter verbetering van de fysieke leefomgeving van een gebied (art.13.23 Ow). Inmiddels wordt ook gepleit voor het mogelijk maken van extra kostenverhaal door bij het bepalen van de maximale kosten die een gemeente mag verhalen (macro aftopping), de inbreng van grond te waarderen op de gebruikswaarde en niet op de marktwaarde.<sup>5</sup> Met nu als laatste ontwikkeling het voornemen in het Hoofddlijnenakkoord tot het invoeren van een planbatenheffing en het heffen van een belasting op onbebouwde bouwgrond. Planbatenheffing ziet op een heffing die verschuldigd is door de eigenaars van percelen die door een bestemmingswijziging een potentiële meerwaarde krijgen.

#### *Ad 2. Voortgangsrapportage Modernisering grondbeleid d.d. 3 april 2024*

Op 3 april 2024 verzond de Minister van BZK een brief aan de Tweede Kamer met als titel 'Voortgangsrapportage Modernisering grondbeleid'.

Deze rapportage borduurt voor op de eerdere brief d.d. 19 juni 2023 'Modernisering van het grondbeleid' en de tussenrapportage van de werkgroep IBO Woningbouw en Grond d.d. 9 februari 2024.

Op deze rapportages zijn wij in de vorige rubriek Grondbeleid in *Vastgoedrecht 2024/14* ingegaan. In de brief van 3 april 2024 formuleert de minister als probleemstelling:

*'Problemen bij gebiedsontwikkeling hebben te maken met hoe de grondmarkt werkt, hoe partijen met elkaar samenwerken en hoe overheden de bestaande instrumenten inzetten. Daarnaast wordt ook een*

*gebrek aan capaciteit en expertise gesignaleerd, en worden er problemen ervaren over de wijze waarop de waardeverandering van grond bij gebiedsontwikkeling wordt bepaald en verdeeld. De problematiek is hiermee breed van aard. Het heeft betrekking op de beschikbaarheid van grond, de snelheid van het beschikbaar komen van grond, kosten(verhaal) en waarde(ring) van grond – vooral bij gebiedsontwikkeling – en tot slot de verdeling van waardeveranderingen van grond. Daarbij zijn het niet alleen publieke organen die deze problemen ervaren; ook private ontwikkelaars lopen tegen belemmeringen aan. Gebiedsontwikkeling is daardoor nu vaak te traag en te duur. Dit is het centrale probleem.'*

De minister concludeert dat hij het grondbeleid wil moderniseren door deze twee knelpunten (te traag en te duur) op te lossen langs drie sporen:

- I. Verhogen van de beschikbaarheid van grond en versnellen van gebiedsontwikkeling. Dit spoor richt zich voornamelijk op het beter benutten van de beschikbare grondbeleidinstrumenten. Ook wordt de mogelijkheid en wenselijkheid onderzocht van het bieden van meer flexibiliteit in termijnen bij het toepassen van het voorkeursrecht en het ontwikkelen van een voorkeursrecht voor agrarische gronden.
- II. Beter dekken of verhalen van publieke kosten. Hierbij wordt ingezet op het ervoor zorgen dat publieke kosten zoveel mogelijk ten laste kunnen worden gebracht van grondeigenaren en baathebbers. Onder andere door het zo goed mogelijk gebruikmaken van de bestaande mogelijkheden tot kostenverhaal. Verkend worden alternatieve grondslagen voor de inbrengwaarde van grond in gebiedsontwikkelingen (van marktwaarde naar gebruikswaarde), ook wordt gewerkt met de onafhankelijke taxateurs in Nederland RICS en NRVT aan een gezamenlijke richtlijn voor taxaties in gebiedsontwikkelingen.

III. Waardeverandering van grond beter benutten voor publieke doelen.

Dit ziet op richtingen voor het mogelijk fundamenteel anders inrichten van het grondbeleid, zodat waardeveranderingen van grond in de eerste plaats zoveel mogelijk aan publieke doelen ten goede komen. Er wordt onderzoek gedaan naar verbetering van baatbelasting en een mogelijke heffing ter voorkoming van dubieuze grondhandel.

#### *Ad 3 Omvang van het maatschappelijk probleem van versnipperd grondeigendom*

Er is sprake van toenemende aandacht voor het maatschappelijk probleem van windhandel door versnipperd grondeigendom<sup>6</sup>. Dat maatschappelijke probleem bestaat uit het door handelaren voor de agrarische waarde kopen van percelen agrarische grond, die dan opknippen in kleine stukken en op basis van misleidende handelspraktijken aan misleide kopers verkopen voor een te hoge niet marktconforme prijs. Een handelspraktijk is misleidend indien informatie wordt verstrekt die feitelijk onjuist is, of die de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden, al dan niet door de algemene presentatie van de informatie<sup>7</sup>. In het dagelijkse spraakgebruik wordt dat kortweg oplichting genoemd. De handelswijze bestaande uit deze windhandel, wordt algemeen beschouwd als misleidend, waar dat plaatsvindt op basis van een samenstel van suggestieve uitingen, maar in samenhang met onjuiste informatie ten onrechte gericht op een mogelijk lucratieve (stedelijke) ontwikkeling. Ongewenste gevolgen zijn onder meer het hebben opgelicht van kopers, het door oplichting verdienen van geld door de verkopers, vervuiling van het Kadaster (doordat de transacties niet leiden tot het uitmeten van de verkochte perceeltjes waardoor grond onverkoopbaar wordt), het in de dode hand komen van de grond (is niet meer verkoopbaar) en het bemoeilijken van verwerving voor eventuele gebiedsontwikkelingen. Inmiddels lijkt de maatschappelijke reactie, onder invloed van

jurisprudentie te verschuiven van: opsplitsen is toegestaan en kopers moeten maar beter opletten, naar kopers zijn de dupe van oneerlijke handelspraktijken en moeten daartegen worden beschermd door de maatschappij.<sup>8</sup> In ons artikel 'Een (juridische) omslag bij het beoordelen van windhandel door versnipperd grondeigendom', gepubliceerd in het blad *Land en Tuinbouw Bulletin*, afl. 5 jaargang 2024, zijn wij nader op dit onderwerp ingegaan.

In de omvang van het probleem is recent meer inzicht verkregen doordat op 30 mei 2024 het Kadaster een onderzoek heeft gepubliceerd naar het fenomeen 'beleggingspercelen'<sup>9</sup>, dat in opdracht van het Ministerie van BZK<sup>10</sup> is uitgevoerd. Het doel van het onderzoek is *om meer grip te krijgen op de omvang van het fenomeen beleggingspercelen, meer te weten over de ontwikkeling van de handel in deze percelen door de tijd heen, de spreiding over Nederland en de vraag of en zo ja, in welke mate deze percelen mogelijk tot de ontwikkeling van woningen en bedrijvigheid kunnen komen, of ruimtelijke processen juist belemmeren. De inzichten vormen mede de bouwstenen om te kunnen besluiten over eventuele (beleids-) maatregelen.* De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

- Sinds 2009 zijn er ongeveer 25.000 particuliere beleggingspercelen bijgekomen op circa 700 beleggingslocaties. Percelen die voor die tijd zijn opgeknijpt, vallen buiten het geschatte aantal van 25.000 (ca. 10-15%). Elk jaar komen er gemiddeld 1.500 tot 2.000 beleggingspercelen bij. De percelen zijn in handen van 7.000 particulieren, 63% is 55-plusser. Kopers laten zich machtigen en wonen niet in de buurt.
- De aandacht van de media<sup>11</sup> en politiek in 2023 verklaart waarschijnlijk dat het aantal transacties vorig jaar lager is uitgevallen, maar nog steeds komen er jaarlijks minstens 1.000 percelen bij.
- De beleggers komen bijna niet meer van hun grond af, in minder dan 1% van alle gevallen konden eigenaren hun percelen weer verkopen.
- Zo'n 50 verkopende partijen (van de ca. 450) nemen bijna 90% van alle verkooptransacties voor hun rekening. De betaalde prijzen variëren van een paar tientjes per m<sup>2</sup> tot enkele honderden euro's in de regio Amsterdam dicht tegen gerealiseerde nieuwbouw of plangebieden.
- De gezamenlijke oppervlakte bedraagt 2.000 ha verspreid door heel Nederland. In 178 gemeenten van de totaal 342 in 2023 zijn één of meer versnipperde locaties aanwezig. Gemeenten die er uitspringen zijn Amsterdam (Noord), Terneuzen en Almere. Op één locatie in deze laatste gemeente delen inmiddels meer dan 1.200 beleggers het eigendom van een voormalig landbouwperceel van voorheen 30 ha.
- De meeste percelen liggen net buiten de bebouwde kom (< 250m), meer dan 30% ligt ver buiten mogelijke bouwlocaties en de bebouwde kom. Er zijn geen plannen om op die plekken te bouwen. Sinds 2009 is op geen enkel beleggingsperceel een woning of bedrijf gebouwd.
- Ongeveer de helft van de beleggingspercelen is nog niet volledig vastgelegd in het Kadaster via de zogenaamde procedure van Tervisielegging. Het is een moeizaam, tijdrovend en duur proces om alle kopers en verkopers betrokken te krijgen bij de registratie van de eigendomsoverdracht en de percelen. Om verschillende redenen buiten de invloed van het Kadaster (faillissementen en overlijden), lukt dat ook niet altijd, wat in het uiterste geval kan betekenen dat percelen onverkoopt raken en ook het vestigen van rechten als overpad, erfpacht en opstal (leidingen, energie-infra) is niet meer mogelijk.
- Het is tenslotte niet uit te sluiten dat beleggingslocaties vanwege de complexiteit worden vermeden bij ruimtelijke ontwikkeling. Mogelijk dat er daardoor slechts een handvol referenties is (6 van de 700, o.a. de Scheg in Amstelveen, locaties in Hoevelaken en Weesp) voor locaties waar beleggingspercelen weer zijn verkocht. Als dat speelt, heeft de speculatieve grondhandel tot gevolg dat Nederland ruimtelijk minder efficiënt wordt ingericht dan mogelijk.

Het zo versochte inzicht is verhelderend, maar behelst geen verrassingen. Wel laat hierdoor de wat ons betreft voor de hand liggende aanpak (het door de AFM opleggen van een vergunningsplicht aan handelaren, het door de KNB bepalen dat notarissen niet zullen meewerken aan leveringen bij onverklaarbare prijsstijgingen en het door het Kadaster niet meer werken met voorlopige aanwijzingen bij percelen kleiner dan 3.000 m<sup>2</sup>) onnodig op zich wachten.

1. P. Overwater & D. Frikkee, 'Grondbeleid terug op de politieke agenda', *VGR* 2024/4, p. 13-15.
2. HOOP, LEF EN TROTS – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, d.d. 16 mei 2024.
3. Brief Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer d.d. 19 juni 2023 betreffende Modernisering van het grondbeleid.
4. Een eerste aanzet voor een andere waardegrondslag bij onteigening is gegeven door de VNG en Vvg, in hun reactie op de tussenrapportage IBO, d.d. 21 maart 2024 waar op p. 7 wordt gepleit voor het aanpassen van de onteigeningswetgeving door bij een schadeloosstelling uit te gaan van de gebruikswaarde en niet meer van de marktwaarde.
5. Ibid.
6. Windhandel omdat er sprake is van zuiver speculatieve handel met grond, die alleen wordt gedreven met het oog op winst ten koste van misleide kopers, waarbij iedere rationale grondslag ontbreekt. Er is dan dus geen sprake van een beredeneerde gok, zoals bijvoorbeeld bij het kopen van 'warme' grond.
7. Art. 6:193c lid 1 BW.
8. ECLI:NL:RMBE:2024:149, ECLI:NL:RBROT:2024:980.
9. H. Wisman & M. Zuidema, 'Beleggingspercelen in Nederland – Een verkenning naar de omvang en impact van het fenomeen (Eindrapport)', Kadaster april 2024.
10. Het onderzoek werd aangekondigd in de Kamerbrief d.d. 19 juni 2023, *Kamerstukken II* 25581, nr. 54.
11. Cobouw (2023), FD (2019 en 2021) en RTL (2023 en 2024).