

Terug op de politieke agenda: grondbeleid, de stand van zaken III

LTB 2025/23

In LTB 2024/8 publiceerden wij het artikel 'Terug op de politieke agenda: grondbeleid, de stand van zaken'. Daarin beschreven wij het bij het voeren van grondbeleid te maken onderscheid tussen het realiseren van lucratieve en niet-lucratieve functies en de stand van zaken per grondbeleidsinstrument (minnelijk verwerven, vestigen voorkeursrecht, realisatie (anterieure) overeenkomst met privaatrechtelijk kostenverhaal, publiekrechtelijk kostenverhaal, gedoogplichten en onteigening).

Ook vermeldde wij dat de rijksoverheid de regie over de ruimtelijke ordening en met name de woningbouw wil terugpakken, voor wat betreft de woningbouw door te stellen dat het grondbeleid moet worden gemoderniseerd. Dat moderniseren zou dan moeten leiden tot het versnellen van de woningbouw en het aan de gemeenschap doen toekomen van de financiële meerwaarde die ontstaat door bestemmingswijzigingen.

In LTB 2024/29 publiceerden wij het artikel 'Terug op de politieke agenda: grondbeleid, de stand van zaken II'. Hierin zijn we ingegaan op het Hoofdlijnenakkoord en het in juni 2024 gepubliceerde Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Op grond kun je bouwen'. In dit IBO is wat betreft het grondbeleid het zwaartepunt komen te liggen op het voor gemeenten mogelijk maken om bovenop het kostenverhaal, de meerwaarde van gebiedsontwikkelingen af te romen door het invoeren van een planbatenheffing. In dit derde artikel over de stand van zaken van het grondbeleid beschrijven we het grote aantal voornemens van het Rijk om in te grijpen op de grondmarkt zoals benoemd in een door de minister aan de Tweede Kamer gestuurde voortgangsrapportage. Ook doen we verslag van behandeling in de Tweede Kamer van het onderwerp planbatenheffing en geven we de kern van een motie over planbatenheffing weer.

De brief

Met de brief doelen we op de Tweede Voortgangsrapportage Modernisering Grondbeleid van de Minister van VRO aan de Tweede Kamer (referentie 2024-0000784938). In deze brief stelt de minister dat het belangrijk is dat er voldoende grond beschikbaar komt voor de ruimtelijke opgaven zoals woningbouw. Hiervoor beschikken gemeenten over de grondbeleidsinstrumenten onder andere voor het verhalen van kosten. Echter omdat gebiedsontwikkeling vaak te traag en te duur is, wil de minister de huidige wet- en regelgeving rondom het grondbeleid verbeteren en publieke investeringen, die noodzakelijk zijn voor de gebieds-

ontwikkeling, zo veel mogelijk uit de waardestijging van de grond bekostigen. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het door gemeenten al kunnen verhalen van die kosten, bedoeld wordt een meerwaarde van grond af te romen. Hierover schreven wij in het tijdschrift *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 2025/2 het artikel 'Grondbeleid. Lees maar er staat niet wat er staat'.

Wat betreft de Modernisering Grondbeleid wordt gewerkt langs drie sporen:

- 1 beter benutten van het huidige grondbeleidsinstrumentarium;
- 2 beter dekken en makkelijker verhalen van publieke kosten;
- 3 waardestijging van grond beter benutten voor publieke doelen.

Ad 1 Beter benutten van het huidige grondbeleidsinstrumentarium

Zoals wij in de eerdere artikelen beschreven wordt er in het algemeen van uitgegaan dat er weliswaar genoeg instrumenten beschikbaar zijn voor het tijdig realiseren van een gewenste functieverandering, maar dat gemeenten niet beschikken over voldoende kennis, de benodigde houding voor het daarvoor in onderlinge samenhang toepassen van het instrumentarium en daardoor de regie niet nemen. Waarbij opvalt dat niet wordt ingezet op a) het onderzoeken van het waarom en b) het oplossen van dit al ruim meer dan twintig jaar bekende knelpunt (dat als belangrijkste knelpunt benoemd werd in de Nota Grondbeleid uit 2001).

In de brief wordt volstaan met:

- Een verwijzing naar het sinds 2018 bestaande landelijke Expertteam Woningbouw, dat desgevraagd door gemeenten, provincies, corporaties en ontwikkelaars om advies kan worden gevraagd voor het versnellen van woningbouw. Inmiddels is het expertteam versterkt met expertise op het gebied van grondzaken.
- De vermelding van het behoud van de bij de Kroon aanwezige expertise bij het beoordelen van onteigeningsverzoeken op basis van de in de Omgevingswet opgegangene Onteigeningswet door het instellen van het 'Kenniscentrum Onteigenen voor Overheden', waar overheden conceptonteigeningsstukken kunnen laten toetsen en vragen kunnen stellen.
- De constatering dat gemeenten niet altijd voldoende capaciteit en kennis in huis hebben als het gaat om het grondbeleid en geïnventariseerd is welke opleidingen er zijn op het gebied van planeconomie en grondzaken en welke behoefte aan kennis er is. De conclusie luidt dat er behoefte lijkt te zijn aan een vakgerichte opleiding die aansluit bij de praktijk van gemeentelijke grondbedrijven.
- De aankondiging van een onderzoek of het noodzakelijk is om de termijnen voor de opvolgende planologische stappen om een gevestigd voorkeursrecht te kunnen laten voortduren (nu tot maximaal zestien jaar)

¹ Peter Overwater en Diana Frikkee zijn respectievelijk als grondzakenjurist/rentmeester en grondzakendeskundige/rentmeester werkzaam, deels op zzp-basis via Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV te Strijen, info@peteroverwater.nl, diana.frikkee@planet.nl.

moeten worden verlengd. Het gaat dan met name om de driejaarstermijn waarbinnen een omgevingsvisie danwel een programma moet zijn opgevolgd door een vastgesteld omgevingsplan.

- De vermelding van het feit dat onderzoek wordt gedaan naar het laten vervallen van de voorwaarden dat voor het vestigen van een voorkeursrecht er sprake moet zijn van een andere, niet-agrarische functie. Als voorbeelden worden genoemd het kunnen behouden van vakantieparken en de transformatie van intensieve landbouw naar extensieve landbouw. Vermeld is dat de resultaten van dit onderzoek in het eerste kwartaal van 2025 met de Kamer zullen worden gedeeld.
- De vermelding van het feit dat de termijn waarbinnen corporaties grond mogen aanhouden voor nieuwbouw is op 1 juli 2024 verlengd van vijf naar tien jaar. Er wordt gezocht naar mogelijkheden voor corporaties om grond beschikbaar te krijgen voor een 'sociale grondprijs', bijvoorbeeld door te zoeken naar mogelijkheden om gronden die niet in eigendom van de gemeente zijn, naar een sociale grondprijs te bewegen. Niet toegelicht is wat met dit ons niet bekende begrip wordt bedoeld.
- De vermelding dat ingezet wordt op een actievere rol door het Rijk voor het beschikbaar krijgen van grond. Ondermeer door de inzet van compensatiegronden van VRO. Verkend worden de mogelijkheden voor het vergroten van grondbeschikbaarheid, bijvoorbeeld door een integrale grondbank voor nationale opgaven. Het is de bedoeling de compensatiegrond (uit te breiden door aankopen door het Rijksvastgoedbedrijf) in te zetten voor het verplaatsen van agrariërs. Gesteld wordt dat de inzet van rijksvastgoed een belangrijke bijdrage kan leveren aan het tot stand komen en/of versnellen van gebiedsontwikkelingen, ondermeer in NOVEX-gebieden. Onderzoek wijst uit dat op korte termijn ca. 360 ha rijksgronden voor woningbouw kunnen worden aangewend.
- De vermelding dat de actievere rol van het Rijk voor het beschikbaar krijgen van grond wordt ook ingevuld door de in januari 2023 ingestelde Nationale Grondbank (NGB) van het Ministerie van LNV, die ziet op de vrijwillige aan- en verkoop van agrarische gronden om bij te dragen aan de nationale opgaven voor het landelijk gebied. De brief meldt dat er inmiddels één transactie heeft plaatsgevonden.
- Te benoemen dat wordt gewerkt aan:
 - een Rijksgrondfaciliteit Woningbouw, gericht op het ondersteunen van gemeenten bij de woningbouwopgave en het voeren van actief grondbeleid;
 - een Realisatiestimulans voor gemeenten voor het realiseren van betaalbare woningbouw.
 Daarnaast investeert het kabinet € 2,5 miljard in infrastructuur voor woningbouwlocaties.

Ad 2 Beter dekken en makkelijker verhalen van publieke kosten

- Kostenverhaal is gemaximeerd tot de opbrengsten van een gebiedsontwikkeling, de zogenoemde macroaftopping. Er wordt van uitgegaan dat de kostenpost inbrengwaarde van grond, als die is gebaseerd op de

marktwaarde (gebaseerd op de toekomstige functie), kan leiden tot het moeten toepassen van de macroaftopping en dus tot een beperking van het kostenverhaal. Gezocht wordt naar een mogelijkheid om dit te voorkomen.

Onzes inziens kan dit door aan art. 13.14 lid 2 Omgevingswet toe te voegen dat zolang de inbrengwaarde boven die van de oorspronkelijke gebruikswaarde ligt er geen macroaftopping zal plaatsvinden.

- Er is een handreiking voor taxaties bij gebiedsontwikkelingen opgesteld, met aanwijzingen voor het zorgvuldig onderbouwen van de taxaties gedurende het gehele gebiedsontwikkelingsproces. Deze handreiking is inmiddels gepubliceerd.
- Ingezet wordt op het door gemeenten maximaliseren van kostenverhaal, waarbij ervan wordt uitgegaan dat dat zal leiden tot lagere verwervingsprijzen.
- In het hoofdstuk kostenverhaal van de Omgevingsregeling zijn regels opgenomen waarmee een maximum wordt gesteld aan de plankosten die overheden op ontwikkelaars kunnen verhalen (plankostenscan). Deze regels moeten volgens de minister worden aangepast, omdat gemeenten in de huidige praktijk meer werk hebben aan de totstandkoming van ruimtelijke plannen (onder andere participatie, duurzaamheid). Verwacht wordt de herziening van de Omgevingsregeling rond de zomer van 2025 af te ronden.

Ad 3 Waardestijging van grond beter benutten voor publieke doelen

- Door een planbatenheffing, of vergelijkbaar systeem, kan de (netto) waardestijging die ontstaat als de functie van grond verandert, gebruikt worden voor plannen met een publiek tekort. Deze wordt uitgewerkt als een eenmalige belasting of niet-fiscale, publiekrechtelijke bijdrage op basis van de (netto) waardestijging van de grond door een planologische functiewijziging. De verwachting is dat dit gevolgen heeft voor de grondprijs, een overgangsregeling is nodig voor locaties waar al afspraken over bijdragen zijn gemaakt of waarvoor al plannen zijn vastgesteld of in procedure gebracht. De planning is in het tweede kwartaal van 2025 te komen met een voorstel aan de Tweede Kamer. Mocht het voorstel leiden tot een wetsvoorstel dan zullen er nog een aantal stappen moeten worden gezet voordat een wet in 2027 in kan gaan.
- De mogelijkheden om de baatbelasting te revitaliseren worden onderzocht, zodat het instrument, dat is bedoeld om de kosten van door of met medewerking van de gemeente getroffen voorzieningen van openbaar nut te verhalen op eigenaren die daarvan profijt ondervonden, makkelijker toepasbaar wordt. De conclusies van dit onderzoek vergen nog de nodige uitwerking en zullen in het tweede kwartaal aan de Tweede Kamer worden toegestuurd.
- Samen met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie en Veiligheid verkent de minister of en, zo ja welke, aanvullende maatregelen denkbaar en werkbaar zijn om dubieuze grondhandel verder tegen te gaan. Begin volgend jaar wordt naar verwachting de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Motie van de leden De Hoop en Beckerman van 26 maart 2025

In deze motie wordt de regering verzocht voor het meireces 2025 een voorstel voor het invoeren van een gemeentelijke planbatenheffing uit te werken. Met als redengeving dat het afkomen van de winst van grondspeculanten een positieve bijdrage kan leveren aan de betaalbaarheid van woningbouwprojecten en de versnelling van de woningbouw.

Belang voor de praktijk

Al met al gaat het dus om een grote hoeveelheid voorgenomen maatregelen die wanneer ze worden ingevoerd allemaal zullen leiden tot een ingreep op het grondrecht eigendom. Een vraag is of het Rijk beschikt over de benodigde uitvoeringskracht en wat het gevolg zal zijn van het door de overheid betreden van de (agrarische) grondmarkt, met name ook voor de positie van agrariërs die gangbare landbouw uitoefenen en willen uitbreiden. De recente ervaringen met het ingrijpen op de huurmarkt lijken te nopen tot voorzichtigheid.

Het knelpunt van onvoldoende kennis bij gemeenten voor het in onderlinge samenhang toepassen van het instrumentarium en daardoor het voeren van de regie is volgens ons de olifant in de kamer van het grondbeleid, waarbij de meeste winst valt te boeken voor het versnellen van de woningbouw. Naast het investeren in opleidingsmogelijkheden voor grondbeleid (er is geen onderwijsinstelling die hierin voorziet), zou kunnen worden besloten tot het instellen van een Landelijk Kenniscentrum Toepassen Grondbeleidsinstrumenten voor gemeenten. Dat moet je dan wel bemensen en niet volstaan met de zoveelste Handreiking die in de bekende la verdwijnt. Hiervoor is de eerste stap al gezet door het hiervoor genoemde Kenniscentrum Onteigenen voor Overheden.

Wat betreft de roep om planbatenheffing is een vraag of hieronder niet een wens zit tot het herverdelen van vermogen. Dat mag, maar zeg dat dan, laat het onderdeel zijn van een breder maatschappelijk debat dan alleen de waarde-stijging van grond.

Daarbij kan dan de stabiliserende rol van het grondrecht eigendom in de (rechtsstatelijke) samenleving worden meegewogen. Die rol ziet niet primair op het belang van individuele eigenaren (dat is een middel), maar vooral op de integrale functie van eigendom bij het samenhangend laten voortbestaan en zich ontwikkelen van de samenleving (dat is het doel). Zie daarvoor het boek van de laatste winnaars van de Nobelprijs voor Economie Acemoglu en Robinson *Why nations fail*. Zij kregen de Nobelprijs voor hun onderzoek naar de rechtsstaat. De conclusie van de auteurs luidt: het best is een rechtsstaat als een staat die eigendom beschermt en de naleving van contracten borgt, zorgt voor betrouwbaar bestuur dat weer de ruggengraat is voor het (sociaal) vertrouwen, wat de uiteindelijke oorzaak is van welvaart, ontwikkeling en geluk.

Het lijkt ons dat je daar niet zorgvuldig genoeg mee kunt omgaan. Het door Tweede Kamerleden in een motie kwalificeren van alle grondeigenaren en ontwikkelaars als grondspeculanten stelt niet gerust, over populisme gesproken ...