



Peter Overwater
Grondzakenjurist



Diana Frikkee
Grondzakendeskundige

VGR 2026/18

Grondbeleid

Inleiding

In deze rubriek informeren wij u over grondbeleid gericht op het tijdig over grond kunnen beschikken, voor het realiseren van functiewijzigingen.

Vanaf het begin van deze rubriek besteden we hierbij aandacht aan de beleids- en wetsvoorstellen van het Rijk gericht op het willen terugpakken van de regie op de woningmarkt, door wat wordt genoemd het moderniseren van het grondbeleid.

De woningbouw is een van de grote ruimtelijke veranderingsopgaven in Nederland naast die van natuur, landbouw en de energietransitie. Deze veranderingsopgaven leiden met elkaar tot een transitie van het buitengebied, waar grond voor nodig is die al van iemand is, dan wel al bij iemand in gebruik is met bijbehorende rechten, waarop in het algemeen belang inbreuk gemaakt zal worden. Wij nemen waar dat ook voor het realiseren van deze transitie wordt gekeken naar het daarvoor kunnen toepassen van grondbeleidsinstrumenten dan wel het door wetgeving aanpassen van die instrumenten.

Reden waarom deze rubriek bestaat uit de onderdelen: 'Grondbeleid en woningbouw' en 'Grondbeleid en de transitie van het buitengebied'. Als laatste besteden we onder het kopje 'Toepassen grondbeleid-instrumenten' aandacht aan de nieuwe bekrachtigingsprocedure bij onteigening.

1. Grondbeleid en woningbouw

1.1. Algemeen

Nadat er door de minister in voortgangsbrieven aan de Tweede Kamer is aangekondigd dat er een groot aantal (wets)wijzigingen wordt onderzocht voor het moderniseren van het grondbeleid ten behoeve van het versnellen van de woningbouw en er in het coalitieakkoord van het kabinet-Schoof ook veel aandacht is besteed aan het grondbeleid, lijkt deze stroom te zijn stilgevallen. In het huidige coalitie akkoord²¹ van D66,

VVD en CDA wordt er relatief weinig aandacht besteed aan het onderwerp. Er is volstaan met de passage:

'Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om actief grondbeleid te voeren en grond tegen redelijke prijzen aan te kopen, onder andere via een sterker en actiever (toepassen van) voorkeursrecht, een grondfaciliteit voor de financiering van aankoop. We willen het prijsopdrijvend effect door meer vraag voorkomen. Daarbij kan ook een instrument worden ingezet waarbij private winsten van grondbezitters meer publiek kunnen worden aangewend voor bijvoorbeeld woningbouw en infrastructuur waarbij uitbreiden van het kostenverhaal het snelst en meest geschikt is.'

1.2. Het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting en het voorkeursrecht

Het door de Tweede Kamer op 3 juli 2025 aangenomen voorstel is bedoeld om de regierol van de overheid te versterken, voor wat betreft het bepalen van hoeveel, waar en voor wie wordt gebouwd. Dit door het realiseren van voldoende betaalbare woningen, het verkorten van procedures en ervoor te zorgen dat urgente woningzoekenden een betere kans krijgen op een passende woning. Om dat mogelijk te maken, bepaalt het wetsvoorstel dat in iedere regio twee derde van de te bouwen woningen betaalbaar moet zijn met minimaal 30% sociaal. Ook ziet het voorstel op het schrappen van de 'Ladder voor duurzame verster-

delijking', om woningbouw buiten stedelijke locaties eenvoudiger te maken.

Een aangenomen amendement van een aantal Kamerleden ziet op het wijzigen van de Omgevingswet inzake het voorkeursrecht (dat houdt in dat als een eigenaar daartoe aangewezen onroerend goed wil verkopen, het te koop moet worden aangeboden aan de gemeente, de provincie of het Rijk). De wijziging ziet op het verlengen van de vestigingstermijn van 16 tot 20 jaar en het schrappen van het hervestigingsverbod. Dat laatste ziet op het voorkomen van het door de overheid na het verstrijken van de geldigheidsduur, direct weer op dezelfde planologische basis kunnen vestigen van een voorkeursrecht.

Nadien heeft de minister geconstateerd dat het amendement juridisch onhoudbaar is, aangezien het in strijd is met het recht op eigendom.² Daarom is besloten het amendement terug te draaien door een Novelle Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting. De Raad van State juicht dit toe door in haar advies³ op te merken dat door de Tweede Kamer bij de beoordeling van ingrijpende amendementen te weinig ruimte is genomen voor een appreciatie van de verenigbaarheid met hoger recht, de uitvoerbaarheid en de maatschappelijke gevolgen.

De novelle beperkt de termijn van het vestigen van een voorkeursrecht weer tot ruim 16 jaar en brengt het hervestigingsverbod terug. De duur van het vestigen van een voorkeursrecht op basis van een voorkeursrechtbeschikking door B&W en de raad zonder planvorming en op een omgevingsvisie of programma is bepaald op vijf jaar in plaats van nu drie jaar.

De novelle is op 13 januari 2026 aangeboden aan de Tweede Kamer en op 24 maart 2026 door haar aangenomen. Vanuit de praktijk zijn er inhoudelijke kritische opmerkingen gemaakt,⁴ met name dat is verzuimd de novelle te baseren op de aangenomen wettekst.

Bij het publiceren van de eerste versie van het wetsvoorstel in 2024 en opvolgend bij het indienen van het Wetsvoorstel Wet versterking regie

volkshuisvesting bij de Tweede Kamer is uitgegaan van een invoeringsdatum per 1 januari 2026. De Eerste Kamer heeft de behandeling van het bij haar ingediende wetsvoorstel opgeschort totdat de novelle zal zijn aangenomen. Hier lijkt het oude gezegde van toepassing dat haastige spoed, zelden goed is.

1.3. *De agenda Samen aan de slag voor een sterker Nederland*

Door de politici Jetten en Bontenbal is deze agenda op 2 december 2025 gepubliceerd in het kader van de kabinetsformatie, als bouwsteen voor een regeerakkoord. Hierin wordt prioriteit gegeven aan de woningbouw en het eerder geformuleerde beleid herhaald, dat ziet op de doelstelling van 100.000 woningen per jaar, straatje/wijk erbij, woningbouwprogramma's van 30% sociale huur en twee derde betaalbaar, het versnellen van procedures, optoppen en splitsen vergemakkelijken en schrappen in bezwaarprocedures (nog maar één beroepsgang). Als doelstelling voor de langere termijn is benoemd het bouwen van minstens 21 grootschalige nieuwbouwcities en het daarvoor benodigde geld beschikbaar stellen.

Er wordt ingezet op wat wordt genoemd het geven van meer mogelijkheden voor gemeenten tot het kopen van grond voor redelijke prijzen door het voeren van actief grondbeleid. Daarbij wordt opgemerkt: 'We willen het prijsopdrijvend effect door meer vraag voorkomen. Daarbij kan ook een instrument publiek worden aangewend voor bijvoorbeeld voorzieningen en infrastructuur'. Inhoudelijk begrijpen we deze zin niet, maar vermoeden dat deze zin ziet op de eerder politiek verwoorde wens tot het afkopen bij eigenaren van waardeinstijgingen van grond die wordt bestemd voor woningbouw. Dit heeft geleid tot de navolgende paragraaf over grondbeleid in het coalitieakkoord van het kabinet-Jetten.⁵ Daarbij valt op dat dit punt nu veel minder prominent aan de orde is dan in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof.

'Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om actief grondbeleid te voeren en grond tegen redelijke prijzen

aan te kopen, onder andere via een sterker en actiever (toepassen van) voorkeursrecht, een grondfaciliteit voor de financiering van aankoop. We willen het prijsopdrijvend effect door meer vraag voorkomen. Daarbij kan ook een instrument worden ingezet waarbij private winsten van grondbezitters meer publiek kunnen worden aangewend voor bijvoorbeeld woningbouw en infrastructuur waarbij uitbreiden van het kostenverhaal het snelst en meest geschikt is.'

2. Grondbeleid en de transitie van het buitengebied

2.1. *Algemeen*

Het grondbeleid voor de transitie van het buitengebied onderscheidt zich van dat voor woningbouw. Dat komt doordat woningbouw economische waarde toevoegt die gebruikt wordt om de grond te kopen. Dat gebeurt door marktpartijen waarbij de overheid inzet op het voeren van de regie, door het in onderlinge samenhang toepassen van de grondbeleidsinstrumenten voeren van *sturend grondbeleid*. Bij de transitie van het buitengebied ziet de functiewijziging veelal op economisch niet lucratieve functies (aanleggen natuur, extensiveren landbouw), zodat er geen waarde wordt toegevoegd die gebruikt kan worden om de grond te kopen. Daardoor gebeurt dit niet op initiatief van marktpartijen. Het is de overheid die dan *actief grondbeleid* toepast door zelf de grond te kopen en de functiewijziging te realiseren.

2.2. *Pleidooi voor het gaan toepassen van het landinrichtingsinstrument*

In het verleden is er ten behoeve van de structuur van de landbouw veel gebruikgemaakt van wat toen heette ruilverkaveling, waaraan partijen moesten meewerken. Mede doordat er later, bij wat toen landinrichting werd genoemd, naast agrarische belangen ook andere belangen werden betrokken, zoals die van recreatie en natuur, werd het proces als langdurig en bestuurlijk moeilijk ervaren en is het in onbruik geraakt.

Na een evaluatie is er toch voor gekozen om het instrument te laten voortbestaan en op te nemen

in de Omgevingswet. Dat kan op vrijwillige (kavelruil) en op gedwongen (landinrichting) basis. Het instrument kavelruil wordt gebruikt door agrariërs voor agrarische transacties, ingegeven door de fiscale doelstelling van het niet hoeven betalen van overdrachtsbelasting bij het overdragen van bedrijfsgebouwen en subsidies voor overdrachtskosten. Het wordt ook ingezet bij gebiedsprocessen waar bij behalve agrarische ook andere belangen worden gediend, zoals die van natuur en of verbetering van het watersysteem. Mede door het vrijwillige karakter ziet dit op relatief kleinschalige projecten die veel tijd en inspanning vergen. Het instrument Landinrichting kan worden toegepast door provincies. Die stellen dan een gebiedsgericht inrichtingsprogramma vast, op basis waarvan werkzaamheden in het gebied kunnen worden uitgevoerd, eigendom ten behoeve van voorzieningen van openbaar nut kan worden toegedeeld en grond (geen gebouwen) kan worden herverkaveld met een nieuwe kavelindeling. Daarbij mag de oppervlakte van nieuw toe te delen kavels maximaal 5% kleiner in oppervlakte zijn dan de ingebrachte kavel. Van dit instrument wordt maar zeer beperkt gebruikgemaakt. Door de NVM wordt een pleidooi gevoerd om het instrument wel te gaan gebruiken. Dit is verwoord in haar rapport *Landinrichting als sleutel voor integrale gebiedsontwikkeling*.⁶ Daarbij wordt gesteld dat landinrichting geen relikwie is uit het verleden, maar de mogelijkheid biedt om grondbeleid en uitvoering in één proces te combineren. Daarbij wordt opgemerkt dat voorwaarden voor succes zijn: het hebben van een strategische grondvoorraad, duidelijke doelstellingen, bestuurlijk draagvlak en vroegtijdige participatie. Wij herinneren ons de hoogoplopende emoties bij het toepassen van de Landinrichtingswet, die gepaard gaan met het ingrijpen op eigendom. Daarom moet onzes inziens aan het rijtje succesfactoren worden toegevoegd: de noodzakelijke politieke moed en de durf om gebruik te maken van doorzettingsmacht.

2.3. *Het nieuwe begrip landschapsgrond*

In de hierboven onder paragraaf 1.3 genoemde agenda *Samen aan de slag voor een sterker Nederland* is onder het kopje 'Landbouw, natuur en stikstof' aangekondigd dat te veel stikstof de verdere ontwikkeling van Nederland in de weg zit. Er zal daarom worden ingezet op het verminderen van de uitstoot door de agrarische sector, zeker in de buurt van stikstofgevoelige natuur. Daartoe zal opnieuw een fonds voor natuurherstel en de landbouwtransitie worden ingesteld met als doel (juridisch) aantoonbare stikstofreductie, waarbij er zal worden gewerkt met een zonering die voldoende is om doelen voor het betreffende natuurgebied te halen. Relatief nieuw (gemunt in een Kamermotie in 2021) en nog niet juridisch geborgd wordt hierbij gedacht aan het concept landschapsgrond. Volgens het Rijk is dat een vorm van landbouwgrond waarbij, permanent, juridisch geborgd en transparant vastgelegd, aanvullende eisen aan het agrarisch gebruik worden gesteld. Hiermee is landschapsgrond een middel om doelen te realiseren op het gebied van stikstof, klimaat, water, bodem, landschap en natuur en bij te dragen aan de transitie van de landbouw. Er wordt ingezet op het concept als buffer tussen Natura 2000-gebieden en blijvende landbouwgrond. Terzijde, wij herinneren ons nog dat tegen agrariërs die aangaven bij het aanwijzen van Natura 2000-gebieden zich zorgen te maken over de overgang tussen natuur en landbouwgrond werd gezegd dat die overgangszone binnen de grenzen van de Natura 2000-gebieden zouden komen te liggen. Als meest dwingende instrument wordt een in omgevingsplannen op te nemen functie landschapsgrond benoemd, met bijbehorende beperkingen van het gebruik. Een punt van aandacht is daarbij het dan wel of niet verschuldigd zijn van nadeelcompensatie. Daarnaast worden genoemd het opkopen van grond door de overheid en die inzetten voor de beoogde extensivering van het agrarisch grondgebruik, het vestigen van

voorkeursrechten (dan moet het natuurbelang prevaleren boven het agrarische gebruik), het sluiten van overeenkomsten met een vergoeding voor waardedaling en agrarisch natuurbeheer.

3. Toepassen grondbeleidsinstrumenten

De huidige regeling met betrekking tot onteigening zoals opgenomen in de Omgevingswet bepaalt dat wanneer een overheidsorgaan een besluit tot onteigening heeft genomen, dit ter bekrachtiging moet worden voorgelegd aan de rechter. Dit is ten opzichte van de procedure die gold onder de Onteigeningswet nieuw, reden waarom de praktijk jurisprudentie over de bekrachtigingsprocedure nauwlettend volgt.

Inmiddels is de tweede bekrachtigingsuitspraak gepubliceerd d.d. 1 oktober 2025 inzake de gemeente Moerdijk.⁷ De rechtbank heeft de ambtshalve voorgescreven basistoets uitgevoerd. Die ziet op het strikt voldoen aan de wettelijke vormvoorschriften en het aanwezig zijn van een onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. De toets vindt ex nunc plaats, wordt niet aan een of meer van deze criteria voldaan, dan wijst de rechter het verzoek tot bekrachtiging af. Daarnaast kan het zijn en was het in deze procedure zo dat door belanghebbenden bedenkingen tegen de onteigeningsprocedure kunnen worden ingediend, waarbij niet vereist is dat er eerder een zienswijze is ingediend. De bedekkingen zien op de punten die veelal tegen een onteigening worden ingebracht: geen noodzaak want bestemmingsplan is nog niet onherroepelijk, er is onvoldoende onderhandeld en ten onrechte is geen kwalificerende vervangende grondpositie aangeboden. Deze zijn afgewezen, zodat de aanname in de literatuur juist blijkt dat de rechter zich zou aansluiten bij de eerder door de Kroon geformuleerde jurisprudentie. De onteigening is niet bekrachtigd voor percelen waarvoor gedurende het proces overeenstemming is bereikt, omdat daardoor de noodzaak tot onteigenen is vervallen (de vraag rijst waarom de gemeente het verzoek met betrekking tot deze percelen niet heeft ingetrokken).

Daarbij lijkt door de rechtbank een fout te zijn gemaakt door het verzoek tot onteigening voor een verpacht perceel af te wijzen, omdat er overeenstemming tot koop is bereikt, maar het verzoek tot bekrachtiging wel toe te wijzen voor het pachtrecht op het perceel. De wet voorziet echter alleen in de mogelijkheid van onteigening van onroerende zaken, waardoor dan bij wijze van titelzuivering bij het overschrijven van het eigendomsrecht, het pachtrecht vervalt en het onbelaste eigendom resteert. Wel is het zo dat de noodzaak tot onteigening niet is aangetoond als niet is geprobeerd minnelijk tot overeenstemming te komen over het vervallen van persoonlijke rechten op een onroerende zaak (art. 11.7 lid 1b Ow). De gemeente had aan die voorwaarde voldaan. De gemeente Moerdijk is nu eigenaar van verpachte grond gewor-

den, immers koop breekt geen pacht. Het gevolg is dat er door de gemeente noodgedwongen hoger beroep tegen de beschikking van 1 oktober 2025 is ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling heeft op een ongekend korte termijn, op 4 februari 2026,⁸ uitspraak gedaan op basis van artikel 8:54 Algemene wet bestuursrecht. Dat artikel biedt de mogelijkheid om een zaak vereenvoudigd af te doen, als het beroep kennelijk gegrond is. De Afdeling heeft het hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank over de verpachte percelen vernietigd en de onteigeningsbeschikking voor deze percelen bekrachtigd.

1. *Aan de slag, bouwen aan een beter Nederland*, Coalitieakkoord

2026–2030, D66, VVD en CDA, 30 januari 2026.

2. *Kamerstukken II* 2025/26, 36881, nr. 3.
3. Raad van State, Advies over de Novelle bij de Wet versterking regie volkshuisvesting, 8 december 2025.
4. W.J.F van der Werf, ‘Aanpassing van de regeling van het voorkeursrecht via de Wet versterking regie volkshuisvesting: een knap staaltje broddelwerk’, *TvAR* 2026/1 en R.J. Lucassen, ‘Het kind en het badwater – de desastreuze gevolgen van de Novelle Wet versterking regie volkshuisvesting’, 27 november 2025, overwater-grondbeleid.nl/blog/het-kind-en-het-badwater-de-desastreuze-gevolgen-van-de-novelle-wet-versterking-regie.
5. *Aan de slag, bouwen aan een beter Nederland*, Coalitieakkoord 2026–2030, D66, VVD en CDA, 30 januari 2026.
6. *Landinrichting als sleutel voor integrale gebiedsontwikkeling*, NVM, oktober 2025.
7. ECLI:NL:RBZWB:2025:6581.
8. ECLI:NL:RVS:2026:629.