

Grondbeleid



Peter Overwater
Grondzakenjurist



Diana Frikkee
Grondzakendeskundige

VGR 2026/31

Grondbeleid

Inleiding

In deze rubriek informeren wij u over grondbeleid gericht op het tijdig over grond kunnen beschikken voor het realiseren van functie-wijzigingen door het in onderlinge samenhang toepassen van grondbeleidsinstrumenten, toegespitst op de woningbouwopgave en de transitie van het buitengebied. Deze rubriek bestaat daarom uit de onderdelen: 'Grondbeleid en woningbouw', 'Grondbeleid en de transitie van het buitengebied' en 'Toepassen grondbeleidsinstrumenten'.

1. Grondbeleid en woningbouw

1.1. Algemeen

In de vorige rubriek schreven we dat de eerder ingezette lijn van het ingrijpend moderniseren van het Grondbeleid, in het huidige coalitieakkoord door het kabinet-Jetten

grotendeels lijkt te zijn losgelaten, daar 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.'*

In de literatuur wordt momenteel in dit kader over één onderwerp van gedachten gewisseld. Het ziet op het veranderen van de waardegrondslag van grond bij het bepalen van de inbrengwaarde in een grondexploitatie op basis waarvan een gemeente haar kosten kan verhalen¹. Daarbij geldt een bovengrens: een gemeente mag niet meer kosten verhalen dan de opbrengsten, de zogenoemde macroaftopping.² Een van de kostenposten is de inbrengwaarde van de grond, met als waardegrondslag de marktwaarde. Het komt voor dat ontwikkelaars meer voor grond betalen dan rekenkundig, residueel uit kan, maar dat doen ze dan om een grondpositie in een gebied te verkrijgen. Dit kan leiden tot een situatie dat een gemeente niet alle kosten kan verhalen, omdat deze hoger zijn dan de opbrengsten, met als gevolg dat de gemeenschap betaalt voor het zich inkopen in het gebied door een ontwikkelaar. Dit wordt algemeen als ongewenst beschouwd. Of en hoe vaak dit voorkomt, is niet bekend.

In de in de noot aangehaalde literatuur worden verschillende aanpassingen voorgesteld:

- ga uit van de residuele waarde en niet van de marktwaarde;
- ga uit van de gebruikswaarde (de waarde op basis van het huidige gebruik).³

Beide voorstellen zijn onzes inziensodeloos ingrijpend met aspecten van baatafoming, het te veel oprekken van het kostenverhaal en bedoelde of onbedoelde reflexwerking voor de waardebeoordeling bij voorkeursrechten en onteigening. Elders hebben wij al een onzes inziens veel eenvoudigere maatregel voorgesteld, inhoudende een toevoeging aan artikel 13.14 lid 2. Ow dat zolang de inbrengwaarde hoger is dan de gebruikswaarde er geen macroaftopping zal worden toegepast. Dit is, menen wij, te rechtvaardigen doordat er dan te duur door een ontwikkelaar zal zijn ingekocht, wat zo voor zijn rekening en niet voor die van de gemeente komt.

1.2. Actieprogramma STOER

Bij brief d.d. 10 juli 2026⁴ heeft de Minister van VRO aan de Tweede Kamer gemeld het actieprogramma STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) dat ziet op meer dan 100 voorstellen, te willen voortzetten. Hierbij wil zij de inzet verbreden van woningbouw naar een vereenvoudigingsopgave Fysieke Leefomgeving en Volkshuisvesting. De minister meldt dat er veel maatregelen zijn gestart, maar dat achter vrijwel iedere regel een maatschappelijk belang schuilgaat. Daardoor vergt het schrappen of aanpassen van regels voortdurende afwegingen tussen woningbouw, natuur, gezondheid, water, erfgoed en veiligheid. Na de zomer volgt een nadere uitwerking met concrete voorstellen.

In de actieagenda die als bijlage bij de brief is gevoegd, staan geen acties die zien op de modernisering van het grondbeleid. Wat betreft het aanpassen van het kostenverhaal wordt verwezen naar het eerdere standpunt dat de gebruikswaarde als waardegrondslag gehanteerd moet worden.

1.3. Wet versterking regie volkshuisvesting^{5,6}

Nadat de minister per novelle de in strijd met het recht op eigen-

dom door de Tweede Kamer bij amendementen voorgestelde en aangenomen wetwijzigingen met betrekking tot het voorkeursrecht had hersteld, heeft de Eerste Kamer de wet en de novelle goedgekeurd. Voor wat betreft het voorkeursrecht is de uitkomst:

- dat een gemeente niet binnen twee jaar op dezelfde grondslag (een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking van het college bestendigd door de raad, een vastgestelde omgevingsvisie of programma en een vastgesteld omgevingsplan) opnieuw een voorkeursrecht mag vestigen;⁷
- dat de termijn waarbinnen een opvolgend besluit moet zijn vastgesteld vijf jaar is, met een totale maximumduur van zestien jaar en drie maanden.⁸ Dat betekent dat als de eerdere grondslagen voor vijf jaar hebben gegolden, die op basis van een omgevingsplan nog maximaal zes jaar kan zijn.

De kern van de wet die per 1 juli 2026 in werking is getreden, ziet op door het Rijk, provincies en gemeenten op te stellen volkshuisvestingprogramma's met 2/3 betaalbare woningen (maximaal € 420.000, een bedrag dat jaarlijks wordt aangepast) voor mensen met een laag of middeninkomen, waarvan minstens 30% sociale huur; het opstellen van huisvestingsverordeningen met een urgentieregeling door gemeenten en het verkorten van beroepsprocedures bij vergunningverlening door het alleen kunnen instellen van beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). De Afdeling moet binnen zes maanden nadat het beroep is ingesteld, uitspraak doen.

2. Grondbeleid en de transitie van het buitengebied

Deze transitie staat sinds 2022 op de landelijke politieke agenda door het opstellen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) in juli 2022. Het NPLG is gericht op het creëren van een toekomstbestendig landelijk gebied met als pijlers Natuur, Water en Klimaat. Nadat het NPLG in 2024 is ingetrokken door het toenmalige kabinet-Schoof, zijn provincies

zelfstandig doorgegaan met het initiëren van gebiedsprocessen gericht op transitie. Het huidige kabinet zet weer vol in op beleid dat noodzakelijk is om de natuur te versterken, onze wereldwijd toonaangevende land- en tuinbouw toekomstbestendig te maken en het innovatiepotentieel van ondernemers in de voedselketen, zowel op land als op zee, te ontsluiten.⁹

In het rapport *Grond voor verbetering* dat in februari 2026 is gepubliceerd door de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft de Raad geadviseerd fiscale voorzieningen voor de landbouw in te trekken, onderscheid te maken tussen productielandbouw en maatschappelijke landbouw en als overheid actiever te worden op de grondmarkt:

'Als overheden resultaten willen boeken, moeten ze alle grondinstrumenten die zij tot hun beschikking hebben effectief inzetten. Onmisbare instrumenten daarbij zijn wettelijke herverkaveling, onteigening (inclusief schadeloosstelling) en voorkeursrecht. Die moeten parallel aan en gelijktijdig met vrijwillige instrumenten worden ingezet. Wij bevelen bovendien aan om te toetsen of grondtransacties bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven.'

Voor wat betreft het inzetten van het grondbeleidsinstrument wettelijke herverkaveling wordt voorgesteld met pilots te gaan werken.

Inmiddels is de fiscale voorziening voor de landbouw die ziet op vrijstelling van winst op agrarische grond (de landbouwwijziging) door het Ministerie van Financiën als negatief getoetst¹⁰ en is aangekondigd dat hier bij de Miljoenennota in september 2026 op zal worden teruggekomen.

Na bij brief d.d. 27 maart 2026¹¹ de door hem voorgestane beleidsmatige samenhangende aanpak van Landbouw, Natuur en Stikstof te hebben beschreven, is door de Minister van LNV daaropvolgend op 26 juni 2026 per brief een maatregelpakket aan de Tweede Kamer gestuurd met als titel: *Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maat-*

*regelpakket voor landbouw, natuur en stikstof.*¹² Het pakket ziet op maatregelen waarmee het kabinet de stikstofproblematiek wil doorbreken, natuurherstel wil versnellen en de vergunningverlening weer op gang wil brengen en op een budget tot 2035 van € 20 miljard. De maatregelen zien op reductie van de stikstofuitstoot door landbouw, mobiliteit en industrie.

Er wordt voor mobiliteit en de industrie van uitgegaan dat het vigerende beleid zal leiden tot de doelstelling, zodat het pakket grotendeels bestaat uit maatregelen gericht op de landbouw.

Voorgestelde maatregelen in relatie tot veranderend grondgebruik zijn: extensivering, met name in zones naast kwetsbare, overbelaste Natura 2000-gebieden; vrijwillige bedrijfsbeëindiging en afroeping van dieren fosfaatrechten bij overdracht buiten familieverband, en een norm voor grondgebonden boeren van maximaal 2,6 grootvee eenheden (GVE) per hectare.

Er wordt daarbij ingezet op gebiedspecifieke ondersteuning aan ondernemers, onder andere door het inzetten van actief grondbeleid door middel van een nationale groundbank, pachtuitgifte, vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling.

Het kabinet is voornemens om voor de zoneringsaanpak in 2027 instructieregels vast te stellen op basis waarvan provincies de zones in een provinciale omgevingsverordening moeten vastleggen. Aan het hoe zal worden omgegaan met schade als gevolg van het zo beperken van de gebruiksmogelijkheden van grond, bijvoorbeeld in relatie tot een beroep op nadeelcompensatie door eigenaren, is in de brief (nog) geen aandacht besteed. Het kabinet is van plan in oktober 2026 een spoedwet met een pakket van maatregelen in te dienen, gericht op het laten afwijzen door de rechter van handavings- en in-trekkingsverzoeken, in januari 2027 instructieregels met voorschriften voor de zoneringsgebieden vast te stellen en uiterlijk eind 2027 een rekenkundige ondergrens in te voeren waarmee overal activiteiten met kleine deposities mogelijk worden gemaakt. De tijd zal leren of deze aanpak succesvol zal zijn dan wel

zal mislukken, bijvoorbeeld vanwege een te grote complexiteit en te grote ambitie.

3. Toepassen grondbeleidsinstrumenten

In VGR 2026/18 hebben wij aandacht besteed aan de bekrachtigingsprocedure van de onteigeningsbeschikking van de gemeente Moerdijk van een verpacht perceel voor de rondweg rond Klundert en de daaropvolgende zeer snelle (eerste) uitspraak onder de Omgevingswet van de Afdeling op 4 februari 2026,¹³ waarbij de uitspraak van de rechtbank is vernietigd. Op 8 juli 2026 volgde de tweede bekrachtigingsuitspraak van de Afdeling onder de Omgevingswet van een ander perceel voor diezelfde rondweg rond Klundert,¹⁴ waarbij de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep wordt bevestigd.

De raad van de gemeente Moerdijk heeft op 25 januari 2025 de onteigeningsbeschikking voor het betreffende perceel gegeven en op 11 februari 2025 de rechtbank verzocht deze onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. De rechtbank heeft dit verzoek op 1 oktober 2025 toegewezen, waarna appelland in hoger beroep is gegaan en gronden heeft aangevoerd met betrekking tot de wijze waarop de procedure was verlopen (het verwervingslogboek had in de ontwerpfasen niet ter inzage gelegen, maar dit gebrek was door rechtbank gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 Awb) en over de vraag of het minnelijk overleg voldoende was geweest om de noodzaak van onteigening aan te tonen.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 26 maart 2026. In tegenstelling tot de rechtbank is de Afdeling van mening dat er überhaupt geen verplichting bestaat om het logboek ter inzage te leggen. Artikel 7.6 van het Omgevingsbesluit somt limitatief op welke stukken met de ontwerp-ontteigeningsbeschikking ter inzage moeten worden gelegd en het logboek van het minnelijk overleg wordt daarin niet genoemd.

Voor de rechtspraktijk voegt de Afdeling aan het voorgaande nog het volgende toe. Het bepaalde in artikel 16.107 aanhef en onder a Omgevingswet staat er, gelet op

de schakelbepalingen van artikel 16.113 lid 1 Omgevingswet en artikel 16.117 lid 2 onder a Omgevingswet, niet aan in de weg dat in de gevallen waarin aan de voorwaarden van artikel 6:22 Awb is voldaan, in de bekrachtigingsprocedure die bepaling kan worden toegepast. Dit betekent dat een gebrek in een besluit niet hoeft te leiden tot vernietiging als belanghebbenden niet zijn benadeeld.

Wat betreft het betoog van appellant dat het gevoerde minnelijk overleg onvoldoende serieus was, omdat de gemeente zijn wens om gecompenseerd te worden in ruilgrond niet gehonoreerd heeft, stelt de Afdeling bij de beoordeling van dit betoog voorop dat de Omgevingswet, net als vroeger bij de Onthei-geningwet, bij onteigening voor de eigenaar een volledige schadeloosstelling in geld waarborgt. De Omgevingswet kent bij onteigening geen recht op compensatie anders dan in geld, zoals bijvoorbeeld door middel van het aanbieden van vervangende grond in een grondruil. Als de onteigende echter te kennen heeft gegeven gecompenseerd te willen worden in vervangende grond, moet de mogelijkheid om die wens te honoreren onderdeel uitmaken van de vereiste redelijke poging om de benodigde grond minnelijk te verwerven. De onteigenaar zal van dat onderzoek verslag moeten doen aan de eigenaar. Bij dat onderzoek mag de onteigenaar zijn eigen, op de urgentie van de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving toegesneden, planning betrekken. De onderzoeksplicht gaat niet zover dat de gemeente uit eigen beweging makelaars in de omgeving moet benaderen om te informeren naar stille verkopers. Dat geldt in het bijzonder niet wanneer de gemeente al beschikbare ruilgrond heeft aangetroffen, een concreet aanbod heeft gedaan en de eigenaar daarop niet of niet tijdig heeft gereageerd. Volgens de Afdeling kan van het gevoerde minnelijke overleg ten slotte niet gesteld worden dat het onvoldoende serieus is gevoerd om de enkele reden dat het niet gelukt is elkaar te vinden in een minnelijke verwerving op basis van kavelruil,

en deze uitkomst voor de eigenaar teleurstellend is. Dat de inspanningen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid, betekent niet dat er onvoldoende serieus minnelijk overleg is geweest.

Het is dus gelukt om binnen 1,5 jaar na het geven van de onteigeningsbeschikking de bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank en het hoger beroep bij de Afdeling te doorlopen. Natuurlijk maakt één zwaluw geen zomer, maar dit is sneller dan waar door de wetgever en diverse auteurs vooraf van uit is gegaan. Wij kunnen ons voorstellen dat naarmate rechtbanken en de Afdeling ervaring hebben opgedaan met deze procedure, zal blijken dat er sprake is van standaardverweren. Hierdoor zal het wellicht mogelijk zijn de procedure nog sneller te doorlopen.

In het verleden is de mogelijkheid genoemd van het centreren van de behandeling van onteigeningsbeschikkingen bij één rechtbank. We denken dat dat de doorlooptijd wellicht nog verder kan versnellen.

1. Zie o.a. E. van der Krabben & T. Staattener, 'Met grondbeleid de woningcrisis te lijf. De tussenstand van de modernisering grondbeleid als startpunt voor een nieuwe regering', *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* 2026, afl. 1; R.A.K.M. Bouten, T.A. te Winkel & R.R. Oudijk, 'De wijziging van waardering bij inbrengwaarde: een niet goed doordachte proefballon die de gebiedsontwikkeling niet zal versnellen', *BR* 2026/3; A. Bregman & F. de Zeeuw, *Speculatieve grondprijzen verantwoord uitbannen* (expertnotitie), NEPROM 16 maart 2026; J. Hoekstra, 'Modernisering van het kostenverhaal: de stand van zaken', *VGR* 2026/14 en W.J. Bosma, 'Verdere optimalisatie van kostenverhaal. Een reflectie op het rapport "Kostenverhaal ontcijferd, de praktijk van de rekening" van Metafoor en Fakton', *BR* 2026/ 37.
2. Art. 13.14 Ov.
3. In de brief Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem d.d. 20 juni 2025 van de Minister van VRO aan de Tweede Kamer (referentie 2025-0000392976) is gekozen voor het hanteren van de gebruikswaarde.
4. Stand van zaken Actieagenda STOER & Vereenvoudigingsopgave Fysieke Leefomgeving en Volkshuisvesting, 10 juli 2026 (referentie 2026-0000335765).

-
- | | | |
|--|--|--|
| 5. <i>Stb.</i> 2026, 155 en 156. | 7. Art. 9.3 Ow. | 11. Brief d.d. 27 maart 2026 Minister van LVVN aan de Tweede Kamer (referentie DGLGS/104479778). |
| 6. De wet is grotendeels ingegaan per 1 juli 2026, sommige onderdelen gaan later in. Zo moeten het Rijk en gemeenten uiterlijk 1 juli 2027 hun volkshuisvestingsprogramma af hebben. Provincies hebben een half jaar langer de tijd. Uiterlijk 1 januari 2028 stellen gemeenten hun huisvestingsverordening vast (<i>Stb.</i> 2026, 157). | 8. Art. 9.4 Ow. | 12. Brief d.d. 26 juni 2026 Minister van LVVN aan de Tweede Kamer (referentie 36800-XIV-87). |
| | 9. Brief d.d. 6 maart 2026 Minister van LVVN (<i>Kamerstukken II</i> 2025/26, 36800, XIV, nr. 20). | 13. ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:629. |
| | 10. Bijlage 1 – Actuele kleurentabel ambtelijk rapport bij brief Minister van Financiën betreffende Invalshoeken negatief beoordeelde fiscale regelingen d.d. 23 juni 2026 (referentie 2026-0000265008). | 14. ABRvS 8 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3948. |