

34682 Nationale Omgevingsvisie
27581 Grondbeleid
Nr. 235 Brief van de minister van Volkshuisvesting en
Ruimtelijke Ordening

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2026

Nederland staat voor de uitdaging om veel en verschillende nationale ruimtelijke opgaven – zoals die in de Ontwerp Nota Ruimte en diverse nationale programma’s zijn geduid – tijdig, samenhangend en toekomstbestendig te realiseren. Deze grote opgaven zoals de energietransitie, woningbouw en verstedelijking, toekomstbestendige landbouw en natuur, waterveiligheid, infrastructuur en defensie zijn urgent, omvangrijk, vaak locatiegebonden en soms is oplossen van de ene opgave nodig om ook een andere te kunnen realiseren. Denk bijvoorbeeld aan het oplossen van netcongestie ten behoeve van de ontwikkeling van economie en woningbouw.

Voor de realisatie van deze opgaven is ruimte nodig. De tijdige beschikbaarheid van grond is een belangrijke factor om projecten zonder vertraging uit te kunnen voeren. Voldoende beschikbaarheid van ruilgrond kan daarbij versnellend werken, omdat hiermee een alternatief wordt geboden aan (agrarische) bedrijven die – soms deels - moeten wijken voor de realisatie van bijvoorbeeld energie infrastructuur of defensieonderdelen. Dit kan de noodzakelijke transacties met deze bedrijven aanzienlijk versnellen. En daarmee de realisatie van ruimtelijke opgaven dichterbij brengen.

Uw Kamer heeft onder meer in de motie Gabriëls c.s. (Kamerstuk 36 600 XXII, nr. 23) [24 oktober 2024¹] geconstateerd dat de rol van grond belangrijk is in de realisatie van maatschappelijke doelen. Deze motie overweegt dat grondposities een wezenlijk onderdeel vormen van het nemen van regie in de ruimtelijke ordening en dat het hebben van grondposities van groot belang is voor het realiseren van maatschappelijke doelen zoals woningbouw, waterveiligheid, economische ontwikkeling, energie

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D40555&did=2024D40555>

opwek, recreatie, natuurontwikkeling en ontwikkelingen in de landbouw. De motie verzoekt de regering om een plan uit te werken om de Nationale Grondbank effectief in te zetten voor actieve grondpolitiek.

Naar aanleiding van deze motie heb ik een verkenning laten doen naar de mogelijke meerwaarde van een Landelijke Integrale Grondbank (vanaf nu LIG, als werktitel) voor de realisatie van de verschillende ruimtelijke opgaven zoals die in de Ontwerp Nota Ruimte zijn gedefinieerd. Ik werk in navolging daarvan aan de uitwerking van een verdere en concrete opzet van een LIG met mijn collega's van LNV, EZK, IenW, Defensie en Financiën, de relevante uitvoeringsorganisaties van deze ministeries en betrek daarbij koepels van medeoverheden.

Met deze brief informeer ik Uw Kamer over de uitkomsten van de verkenning en de vervolgstappen die ik ga nemen, zoals toegezegd in het Notaoverleg van 9 maart jl. over de Ontwerp nota Ruimte. De voorgenoemde motie beschouw ik daarmee als afgedaan. In de tussentijd blijf ik met het Rijksvastgoedbedrijf inzetten op het benutten van de al bestaande beperkte portefeuille met ruilvervalsgrond die hij beheert en die al ingezet wordt voor (versnelling van) de realisatie van maatschappelijke opgaven.

Verkenning landelijke integrale grondbank

Vraagstelling

Het hoofddoel van deze verkenning, uitgevoerd door bureau Stec (zie bijlage) en met betrokkenheid van diverse departementen en medeoverheden, was om inzicht te krijgen of en welke toegevoegde waarde een LIG kan hebben en onder welke voorwaarden een dergelijk instrument succesvol zou kunnen opereren. Anders geformuleerd, of het Rijk en binnen welke kaders, naast inzet van publiekrechtelijke (grondbeleids)instrumenten, ook gronden zou moeten kunnen verwerven om nationale opgaven te realiseren en of het verwerven van gronden zou zorgen voor sneller of goedkoper kunnen realiseren van deze opgaven.

In het onderzoek is een grondbank gedefinieerd als een instrument dat inzet op de minnelijke aankoop (op vrijwillige basis), het beheer en de verkoop van grond. In het geval van deze verkenning gaat

het enkel om agrarische gronden. Verkoop vindt plaats zodra deze grond nodig is voor realisatie van een functie op die gronden of als ruilgrond om elders een bepaald ruimtelijk doel te realiseren. De grond zit altijd tijdelijk in een grondbank. Een grondbank houdt zich binnen deze definitie niet zelf bezig met functieverandering van gronden en er worden geen publiekrechtelijke instrumenten ingezet voor de aankoop van grond. Na verkoop van gronden uit de grondbank zou eventueel functieverandering plaats kunnen vinden. Dit onderscheidt een grondbank van grondbedrijven of ontwikkelbedrijven die wel functieverandering van de in bezit zijnde gronden kunnen nastreven en ook grondexploitaties kunnen voeren.

Toegevoegde waarde

Belangrijke conclusie uit de verkenning is dat de LIG als instrument een toegevoegde waarde heeft en een aanvullend (privaatrechtelijk) instrument kan worden boven op de bestaande koffer aan publiekrechtelijke grondinstrumenten én kan voorzien in behoeftes waar bestaande (sectorale) grondbanken van Rijk en medeoverheden niet in kunnen voorzien. Namelijk het landelijk en integraal voorzien in gronden voor schuifruimte door middel van strategische grondaankopen. Zo kan op grotere schaal tijdig schuifruimte worden gecreëerd. Hiermee kan eerder en vaker een alternatief worden geboden aan functies die moeten wijken voor het realiseren van ruimtelijke opgaven. Daarmee kan dit instrument mede zorgen dat doelen sneller of goedkoper gerealiseerd worden. Ook het anticiperend verwerven van gronden voor sectorale opgaven waarvoor door het Rijk nu nog geen grondverwerving plaatsvindt, zoals voor energieopgaven, vormt een toegevoegde waarde. Ook kunnen koppelkansen tussen opgaven beter benut worden, gebiedsprocessen versneld worden en tegelijkertijd de kosten verlaagd worden. Daarmee is een positieve bijdrage aan de toekomstbestendige inrichting van Nederland mogelijk.

De verkenning constateert daarnaast ook dat het ontbreken van een dergelijk landelijk en integraal instrument een knelpunt vormt bij de realisatie van nationale opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte.

Een LIG kan bijdragen aan de opvulling van deze lacune door grondbeschikbaarheid tijdig te realiseren.

De voorwaarden

Er is ook gekeken aan welke voorwaarden rond doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en rechtmatigheid moet worden voldaan om een LIG succesvol te kunnen inzetten:

- Om de LIG doeltreffend te laten zijn, zijn heldere en transparante kaders nodig om de juiste minnelijke grondaankopen te kunnen realiseren en een robuuste portefeuille (ruil)gronden op te bouwen en te beheren. Met deze kaders moet ervoor gezorgd worden dat de LIG niet marktverstoring werkt. Marktverstoring kan onder meer worden voorkomen als een LIG inzet op een voldoende gespreide grondenportefeuille en met een beperkt aandeel van de transacties op de agrarische grondmarkt. Uitgaande van alle ruimtelijke opgaven in Nederland waar door Rijk en medeoverheden aan wordt gewerkt komt de verkenning tot een eerste beeld van benodigde omvang van een ruilgrondenportefeuille van 16.500 - 33.000 ha.
- De doelmatigheid van een LIG wordt bepaald door de mate waarop het instrument efficiënt georganiseerd is. Er zijn een expliciete en heldere taakbeschrijving en kaders voor onder meer, inkoop, beheer en uitname van gronden nodig.
 - o Bij de uitname van gronden is met name een helder kader voor prioritering van de inzet van de gronden voor de verschillende ruimtelijke opgaven van belang.
 - o Het borgen van financiële continuïteit is hierbij belangrijk, zodat een LIG meerjarig kan opereren en er organisatorisch en financieel voldoende continuïteit zit in aan- en verkoop van gronden.
- Voor de legitimiteit van een LIG is het van belang dat het instrument aanvullend is op bestaande grondinstrumenten en transparant te werk gaat. Een LIG moet privaatrechtelijk opereren en dus geen gebruik maken van publiekrechtelijk instrumentarium zoals het hanteren van voorkeursrecht. Dat past bij de inzet op verwerving van gronden op vrijwillige basis.

- Een LIG zou als (onderdeel van) een agentschap onder het ministerie van BZK kunnen opereren.

Aanbevelingen

Uit de verkenning maken de onderzoekers diverse aanbevelingen op voor het vervolg. Zo wordt geadviseerd (1) om klein te beginnen, met inzet van onder meer de bestaande rijksgronden, en daarna een LIG gefaseerd verder uit te bouwen, (2) het instrument op te tuigen binnen een onafhankelijke organisatie, (3) structureel budget te organiseren en rekening te houden met de balans tussen in- en uitname van gronden (4) helder te communiceren over het doel en de rol van een LIG en (5) na eventuele oprichting ook periodiek te gaan evalueren.

Huidige situatie ruilgronden Rijk

Er moet nog besluitvorming plaatsvinden over de eventuele oprichting van een LIG. Hiervoor is het zoals blijkt uit de verkenning nodig eerst voorwaardelijke kaders uit te werken. In afwachting van de meer definitieve invulling wil ik daarom ook aan de slag met wat er nu al kan. Ik zal mij daarom blijven inzetten om de portefeuille met agrarische ruilgronden, die door het RVB beheerd wordt, in te zetten bij de realisatie van nationale opgaven. Door inzet van ruilgronden kunnen agrariërs hun bedrijf elders voortzetten als op de huidige percelen geheel of gedeeltelijk plaatsgemaakt moet worden voor realisatie van nationale doelen².

De portefeuille met ruilgronden vormt onderdeel van de bredere portefeuille agrarische domeingronden die het RVB in mijn opdracht beheert. De omvang van deze ruilgrondenportefeuille binnen de gehele agrarische grondenportefeuille is op dit moment circa 2.000 – 2.500 hectare.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 34682, nr. 208

In 2024 is het handelingskader met betrekking tot deze gronden herijkt, zodat deze portefeuille zo goed mogelijk ingezet kan worden voor de urgente nationale opgaven³. Zo kunnen nu ook medeoverheden een beroep doen op deze portefeuille, mits hierdoor een nationaal ruimtelijk doel wordt gediend. Vanwege deze verruiming en de grote ruimtelijke dynamiek heeft het RVB ook opdracht gekregen om nieuwe ruilgronden te verwerven. Dekking daarvoor komt uit de verkoopopbrengsten van onroerende zaken (vooral gronden) die binnen mijn begroting vallen.

Ruilgronden uit deze deelportefeuille zijn tot op heden onder andere ingezet om ruimtelijke opgaven van Rijk en medeoverheden op onder meer het gebied van energie infrastructuur, woningbouw, defensie en natuur mogelijk te maken. Verschil met een LIG zoals deze uit de verkenning wordt aanbevolen, is dat de huidige ruilgrondenportefeuille kleiner van omvang is en niet goed gespreid over het land.

De Nationale Grondbank (NGB) van LVVN, met het Rijksvastgoedbedrijf als uitvoerder, is sinds 2023 actief en dient als een aanvulling op het provinciaal grondinstrumentarium. Het doel van de NGB is het faciliteren van de gebiedsprocessen in het landelijk gebied met het oog op realisatie van landbouw- en natuurdoelen. Op verzoek van de provincies kan de NGB agrarische gronden of -bedrijfslocaties aankopen, die door stoppende boeren vrijwillig worden aangeboden. Het verworven agrarisch vastgoed kan vervolgens gebiedsgericht worden ingezet, bijvoorbeeld om blijvende boeren perspectief te bieden door hen te ondersteunen bij het verplaatsen, omvormen of extensiveren van hun bedrijf. Bij de uitwerking van de kaders van de LIG zorgen we er voor dat het doelgericht aankopen van de huidige NGB niet geraakt zal worden.

Naast bovenstaande zijn er ook diverse provinciale en gemeentelijke grondbanken die zich richten op het realiseren van

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 34682, nr. 193

ruimtelijke opgaven binnen de grenzen van de betreffende provincies en gemeenten.

Reactie op uitkomsten verkenning en voorgenomen vervolgstappen

Door het onderzoek ben ik gesteund in mijn overtuiging dat een LIG een toegevoegde waarde kan hebben en bij kan dragen aan het sneller en goedkoper kunnen realiseren van woningen, de ruimte voor defensie, het aanleggen van de benodigde (energie)infrastructuur en andere opgaven in Nederland. Tegelijkertijd is dit een forse en ingrijpende stap die ook met kosten gepaard gaat. Om deze stap te kunnen zetten wil ik dit goed en zorgvuldig maar ook met tempo met mijn collega's en de medeoverheden voorbereiden. Als tussenstap is het nodig om diverse kaders uit te werken. Omdat het Rijk met onder meer de eerdergenoemde grondenportefeuilles al diverse kaders rond grondverwerving, beheer en verkoop heeft, verwacht ik dat uitwerking van belangrijke kaders voor een LIG relatief snel kan plaatsvinden.

Met name het inzetten van ruilgronden bij mogelijk samenlopende of met elkaar conflicterende ruimtelijke belangen voor meerdere nationale doelen vraagt om een duidelijke uitwerking. Daarnaast zijn de governance en financiële kaders voor een dergelijk instrument cruciaal. Het komen tot een goede samenwerking, heldere afbakening van de taken en inzet van een LIG ten opzichte van de al bestaande Nationale Grondbank van LVVN en de ambities die hierover in het Coalitieakkoord zijn opgenomen wil ik met mijn collega van LVVN nader bezien.

Om een snelle start te maken, wil ik zoals de verkenning aanbeveelt beginnen met het uitwerken van een voorstel met een beperkte scope. Daarom focus ik me in eerste instantie op een LIG die zich richt op verwerving van agrarische gronden die ingezet kunnen worden als ruilgrond ten behoeve van de grote ruimtelijke opgaven. Deze focus is mede ingegeven door het verwachte kleinere budgettaire beslag, minder risico's dan bij de verwerving van gronden die mogelijk een andere bestemming krijgen en het kunnen bedienen van meerdere doelen door een ruilgrondenportefeuille in plaats van specifieke verwerving voor één

functie op één locatie. Dit past ook bij mijn coördinerende rol voor de uitvoering van de Nota Ruimte.

Er zijn op dit moment nog geen financiële middelen voorhanden voor een LIG. Aan het oprichten van een integrale grondbank, die aan het advies en de voornemens voldoet, zijn kosten verbonden. Hiervoor is conform de begrotingsregels ook dekking nodig. Voor een eventuele oprichting moet er dus eerst budgettaire besluitvorming plaatsvinden. Komende tijd zal ik de mogelijke financiële gevolgen en dekkingsopties onderzoeken.

Ik wil daarbij in eerste instantie prioriteit geven aan een potentiële uitwerking van de LIG die zich toelegt op het opbouwen van een robuuste ruilgrondenportefeuille voor de Rijksopgaven, waar departementen met de inzet van ruilgronden mogelijk sneller tot realisatie kunnen komen. Door in te zetten op een dergelijke scope kan de benodigde omvang van een ruilgrondenportefeuille ook beperkter zijn. De benodigde omvang werk ik in de komende periode nader uit. Daarna is de samenwerking met provinciale groundbanken nader te onderzoeken en ga ik verkennen welke rol de LIG (op termijn) zou kunnen krijgen bij anticiperende grondaankopen voor ruimtelijke opgaven, waarbij functieverandering van de aangekochte grond het oogmerk is.

Uitgangspunt voor de verwerving van ruilgronden is dat bij agrarische grond de agrarische functie blijft behouden; immers met deze gronden kan aan agrariërs een alternatieve locatie worden geboden zoals ook eerder benoemd. Daarbij overweeg ik om de bestaande ruilgrondenportefeuille die het RVB beheert als startomvang van een LIG te hanteren; waarbij ik opmerk dat deze qua geografische spreiding en omvang nu nog onvoldoende robuust is.

Bovendien kost het opbouwen van een LIG eerst geld voordat het iets oplevert. Een volledige dekking van de aankopen uit de verkoopopbrengsten zal in de eerste jaren niet mogelijk zijn, aangezien eerst een bepaalde omvang van ruilgrondenportefeuille moet worden opgebouwd. Ik merk daarbij op dat deze uitwerking binnen bestaande middelen mogelijk is, maar daardoor wel minder werking heeft dan beoogd in de motie Gabriëls c.s. en het bijgevoegde adviesrapport van Stec.

Het Rijk en diverse medeoverheden beschikken al over grondbanken en grondportefeuilles voor uiteenlopende doeleinden. De verkenning toont aan dat een LIG hierop een aanvullende functie kan hebben en niet marktversturend hoeft te werken. Samenwerking met andere grondbanken is daarbij uitgangspunt. We zullen daarbij ook kijken naar een slimmere benaming, waardoor de diverse grondportefeuilles van het Rijk herkenbaar en beter uit elkaar gehouden kunnen worden. De invulling van een plek waar de LIG wordt ondergebracht wordt nu verder uitgewerkt, waarbij onderbrengen bij de RVB gelet op het advies in de richting van het Stec rapport een reële optie is. De overige punten die de verkenning aanreikt neem ik mee in de uitwerking van de kaders voor een LIG.

Daarnaast beschikken het Rijk (en medeoverheden) al over verschillende publiekrechtelijke grondbeleidsinstrumenten, zoals het voorkeursrecht, onteigening en kostenverhaal. Om medeoverheden optimaal in staat te stellen hun ruimtelijke ambities te verwezenlijken, blijf ik mij daarnaast inzetten voor de modernisering van deze grondbeleidsinstrumenten. Hiermee wil ik ervoor zorgen dat het grondbeleid breed en optimaal inzetbaar is voor de ruimtelijke opgaven waar wij gezamenlijk voor staan, met als doel het sneller en goedkoper maken van gebiedsontwikkeling. In dit kader heeft Uw Kamer in juni 2025 een brief ontvangen over een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem, namelijk het intensiveren van het kostenverhaal⁴. Hierin zijn twee voorstellen gedaan om de waardeverhoging van grond als gevolg van functiewijziging, meer dan nu, te benutten voor gebiedsontwikkeling. Ook in het coalitieakkoord zien wij uitbreiding van het kostenverhaal als het snelst en meest geschikt om publieke investeringen te bekostigen. Ik ben hiermee aan de slag. Uit de verkenning blijkt dat de LIG, naast de planbatenheffing of vergelijkbaar systeem, een waardevolle toevoeging kan zijn, om de nationale ruimtelijke opgaven (sneller) te doen helpen realiseren.

In de uitwerking van de kaders voor een LIG benutten we de kennis en ervaring die is opgedaan bij de totstandkoming van al bestaande grondbanken van het Rijk. De koepels van

4

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025D29267&did=2025D29267

medeoverheden betrekken we nadrukkelijk in de verdere uitwerking.

Tot slot

Met deze voorgenomen stappen ben ik voornemens toe te werken naar besluitvorming begin 2027 en daarbij Uw Kamer weer te informeren. Ik voel mij gesteund in de ambitie en het doel van de LIG. Ik ga de kaders zorgvuldig uitwerken maar ook gelijk klein beginnen en leren. Tot die tijd geef ik opdracht aan het RVB voor het optimaal benutten van de al bestaande ruilgrondenportefeuille die in mijn opdracht al door het RVB beheerd wordt.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan