

Verkenning van een landelijke integrale grondbank

**Stec Groep, Esther Geuting, Jasper Beekmans en Erik de Leve, in
samenwerking met Edwin Buitelaar en Arjan Bregman in
opdracht van ministerie van VRO**

17 december 2025

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Deze verkenning	9
1.2 Leeswijzer	14
2. Meerwaarde van een Landelijke Integrale grondbank (LIG)	15
2.1 Waarom (geen) grondbeleid door een overheid?	16
2.2 Waarom (geen) Rijksgrondeigendom?	18
2.3 Waarom (geen) integraal landelijk grondeigendom?	19
2.4 Conclusie van dit hoofdstuk	20
3. Voorwaarden voor de doeltreffendheid van een LIG	21
3.1 Voorwaarde: strategisch en anticiperend kunnen verwerven, met een nabetalingsregeling	22
3.2 Voorwaarde: grondbeschikbaarheid draagt bij aan doeltreffende realisatie	23
3.3 Voorwaarde: portefeuille voldoende groot zonder marktverstoring te veroorzaken.	24
3.4 Voorwaarde: portefeuille is landelijk gespreid	27
3.5 Voorwaarde: minnelijk marktconform verwerven	29
3.6 Voorwaarde: heldere kaders rondom prioritering van een LIG	31
3.7 Conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van een LIG	32
4. Voorwaarden voor de doelmatigheid van een LIG	33
4.1 Doelmatigheid van een LIG hangt samen met de conceptuele uitwerking	34
4.2 Voorwaarde: eigenstandige taak om namens overheden minnelijke verwervingen te verrichten	35
4.3 Voorwaarde: expertise binnen het Rijk bundelen	36
4.4 Overweging: ook inzetbaar voor medeoverheden	38
4.5 Middelen voor strategische aankopen behalen uit verkoop van gronden uit een LIG	39
4.6 Conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van een LIG	42
5. Voorwaarden voor legitimiteit en recht-matigheid van een LIG	44
5.1 Voorwaarden voor de legitimiteit van een LIG	45
5.2 Voorwaarden voor de rechtmatigheid van de LIG	47
5.3 Conclusies ten aanzien van de legitimiteit en de rechtmatigheid van de LIG	51
6. Conclusies en aanbevelingen	52
6.1 Conclusie 1: er is meerwaarde van een landelijk geïntegreerd vehikel gericht op grondbeschikbaarheid	53
6.2 Conclusie 2: een LIG is een (overwegend agrarische) grondbank	53

6.3	Conclusie 3: de doeltreffendheid van een LIG zit in het borgen van grondbeschikbaarheid	55
6.4	Conclusie 4: complementariteit is een belangrijke voorwaarde voor de doelmatigheid van een LIG	56
6.5	Conclusie 5: juridische borging draagt bij aan draagvlak voor een LIG	57
6.6	Overweeg de volgende aanbevelingen voor eventuele implementatie	57

Bijlage 61

Bijlage 1 Opgaven vanuit de Ontwerp Nota Ruimte 62

Bijlage 2 Grondbanken in Nederland in beeld 82

Bijlage 3 Rode draad uit de gehouden interviews 99

Bijlage 4 Rekenvoorbeelden grondverwerving in een LIG 103

Bijlage 5 Conclusies internationale verkenning 115

Bijlage 6 Onderzoeks-methodiek 121

Bijlage 7 Gesprekspartners 123

Bijlage 8 Bronvermeldingen 125

Bijlage 9 Afkortingen en definities 129



Samenvatting

Samenvatting

Aanleiding: motie Gabriëls cs.

Deze verkenning is in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) uitgevoerd als bouwsteen voor de beantwoording van de motie Gabriëls cs., die overweegt dat:

- *“Grondposities een wezenlijk onderdeel vormen van het nemen van regie in de ruimtelijke ordening.”*
- *“Het hebben van grondposities van groot belang is voor het realiseren van maatschappelijke doelen zoals woningbouw, waterveiligheid en -beschikbaarheid, economische ontwikkeling, energieopwek, recreatie, natuurontwikkeling en ontwikkelingen in de landbouw.”*

De motie verzoekt de regering om zo snel mogelijk een plan uit te werken om de Nationale Grondbank effectief in te zetten voor actieve grondpolitiek en dit nog voor de Voorjaarsnota aan de Kamer voor te leggen.

Context: Nationale opgaven en ruimtedruk

Nederland staat voor grote, samenhangende ruimtelijke opgaven: klimaatadaptatie, energietransitie, nationale veiligheid, woningbouw, landbouwverduurzaming en natuurherstel. Deze opgaven zijn omvangrijk, onderling verweven en vragen om nationale regie en prioritering. Grond is een essentiële asset voor de realisatie van deze doelen. De Ontwerp Nota Ruimte en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) benadrukken dat “niet alles past” en dat coördinatie over bestuurlijke grenzen heen noodzakelijk is.

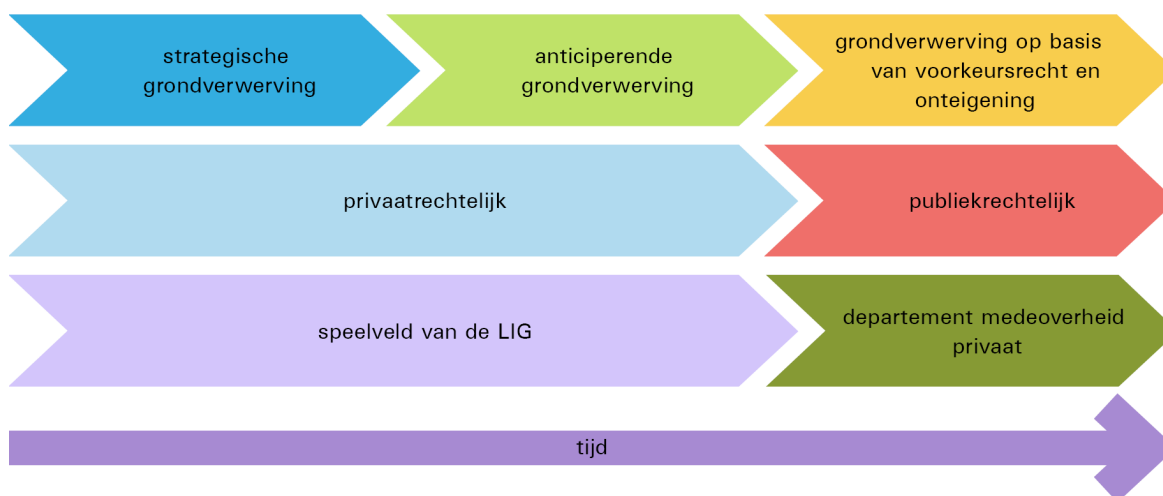
Redeneerlijn: Het concept van een LIG

De verkenning onderzoekt of het Rijk, naast regulering, ook grondeigendom moet verwerven om nationale opgaven te realiseren. De meerwaarde van een Landelijke Integrale Grondbank (LIG) wordt als volgt opgebouwd:

- **Publiek grondeigendom versus regulering:** Publiek grondeigendom maakt het mogelijk publieke en semipublieke goederen te leveren, hold-outproblemen te voorkomen en ruilgrond te faciliteren. Dit zijn functies die met alleen publiekrechtelijke sturing niet mogelijk zijn.
- **Rijksgrondeigendom versus decentraal eigendom:** Rijksgrondeigendom is vooral van meerwaarde voor bovenlokale, nationale opgaven waar de markt niet vanzelf in voorziet (zoals de energietransitie, natuurherstel). Voor andere opgaven, zoals reguliere woningbouw is landelijk grondeigendom minder noodzakelijk.
- **Integraal versus sectoraal grondeigendom:** Integraal rijksgrondbezit maakt het mogelijk om strategisch en anticiperend gronden te verwerven, zonder een direct concreet projectdoel. Dit verkort doorlooptijden, voorkomt verkokering en biedt flexibiliteit.

De LIG wordt voorgesteld als een zuivere grondbank, zonder ontwikkel- of grondbedrijfstakingen. De LIG koopt gronden aan zonder direct publiekrechtelijk instrumentarium, met als doel tijdige beschikbaarheid van grond voor nationale opgaven. Verwerving gebeurt minnelijk en privaatrechtelijk, zonder dat bij aankoop al duidelijk is waarvoor de grond uiteindelijk gebruikt zal worden. De waardeontwikkeling bij functiewijziging komt toe aan de uitnemende partij (departement of medeoverheid, aansluitend binnen wet- en regelgeving), niet aan de LIG zelf. Dit borgt onafhankelijkheid en een faciliterende rol.

Figuur 1: Tijdlijn (paars), verschillende typen grondvererving in relatie tot instrumentarium



Bron: Stec Groep 2025

Conceptuele uitwerking: voorwaarden voor een succesvolle LIG

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van een LIG draait om het vermogen om tijdig, goed gespreid en tegen een marktconforme prijs voldoende grond beschikbaar te maken voor de realisatie van nationale opgaven. De volgende voorwaarden dragen bij aan de doeltreffendheid van een LIG:

- De kaders van een LIG maken het mogelijk dat deze strategische en anticiperende verwervingen kan doen.
 - Anticiperende of projectmatige verwerving duidt op minnelijke verwerving ondersteunend aan aankomende ruimtelijke projecten of ruimtelijk beleid waarvan het gebied al bekend is, voordat het project definitief is goedgekeurd en van budget is voorzien.
 - Strategische verwerving duidt op minnelijke verwerving voor de opbouw van een flexibel in te zetten portefeuille voor toekomstige ruimtelijke opgaven. Het gaat om zoekgebieden waar naar verwachting toekomstige ruimtelijke transitie zullen plaatsvinden.
- Anticiperende verwervingen vinden op specifieke thema's – zoals de transitie naar een decentrale energievoorziening en de transitie naar een circulaire economie – nu nog (nagenoeg) niet plaats.
- Het doen van strategische verwervingen vindt over de volle breedte van de nationale belangen ook niet (systematisch) plaats.
- Een LIG moet een portefeuille van enkele tienduizenden hectares kunnen beheren, met jaarlijkse transacties van circa 5.000-8.000 hectare.
- Bij voldoende gespreide aankoop kan een dergelijke LIG zonder marktverstoring verwerven.

Door tijdige verwerving en beschikbaarheid van grond wordt versnelling van de realisatie van de opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte mogelijk gemaakt en worden proceskosten verlaagd.

Verbetering van de grondbeschikbaarheid versterkt de toekomstbestendigheid van de uitvoering van nationale opgaven. Een goed functionerende LIG draagt daarnaast bij aan het vertrouwen in de samenwerking tussen departementen, medeoverheden en private partijen.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van de LIG draait om hoe de doelen te bereiken met zo min mogelijk middelen, inspanning tijd of geld. Samenvattend hebben de voorwaarden ter vergroting van de

doelmatigheid (efficiëntie) betrekking op hoe het vehikel georganiseerd kan worden. De volgende voorwaarden dragen bij aan de doelmatigheid van een LIG:

- Een LIG zal op rijksniveau expliciet de taak moeten hebben om – mogelijk op termijn – als enig vehikel minnelijk gronden te verwerven. We raden aan dat in de eerste plaats voor departementen te doen en op termijn ook voor medeoverheden.
- Heldere kaders voor prioritering, inkoop, beheer en uitname zijn essentieel.
- De LIG moet werken met een revolverend fondsmodel, niet met het kasbegrotingsstelsel, om financiële continuïteit te waarborgen.

Legitimiteit en rechtmatigheid

De legitimiteit van het vehikel wordt vergroot wanneer het vehikel faciliterend is, transparant te werk gaat en complementair is aan reeds bestaand grondbeleid. De rechtmatigheid wordt geborgd door het privaatrechtelijk handelen, naleving van relevante wet- en regelgeving, transparantie en risicobeheersing.

De LIG opereert als agentschap binnen het ministerie van VRO, met privaatrechtelijke rechtshandelingen en naleving van relevante wet- en regelgeving.

Aanbevelingen voor implementatie

- **Gefaseerde opbouw:** Start klein, met bestaande rijksgronden, en breid uit bij bewezen effectiviteit.
- **Robuuste governance:** Organiseer de LIG onafhankelijk, met duidelijke taakafbakening en transparante besluitvorming.
- **Revolverend en flexibel instrument:** Zorg voor structureel budget, jaarlijkse aankopen en een balans tussen in- en uitname van gronden.
- **Monitoring en evaluatie:** Evalueer periodiek op doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en rechtmatigheid.
- **Heldere communicatie:** Leg uit dat de LIG een faciliterend instrument is, geen extra bestuurslaag, en benadruk samenwerking met medeoverheden.



1. Inleiding

Een introductie op voorliggende verkenning leest u in dit hoofdstuk. We benoemen de relevantie, onderzoeksvragen en -methoden.

1.1 Deze verkenning

Motie Gabriëls cs is de aanleiding voor voorliggend onderzoek naar inzet van een grondinstrument¹ ten behoeve van de opgaven die de Ontwerp Nota Ruimte schetst

De voorliggende verkenning, in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) geeft een bouwsteen voor de invulling aan de motie Gabriëls cs die overweegt dat:

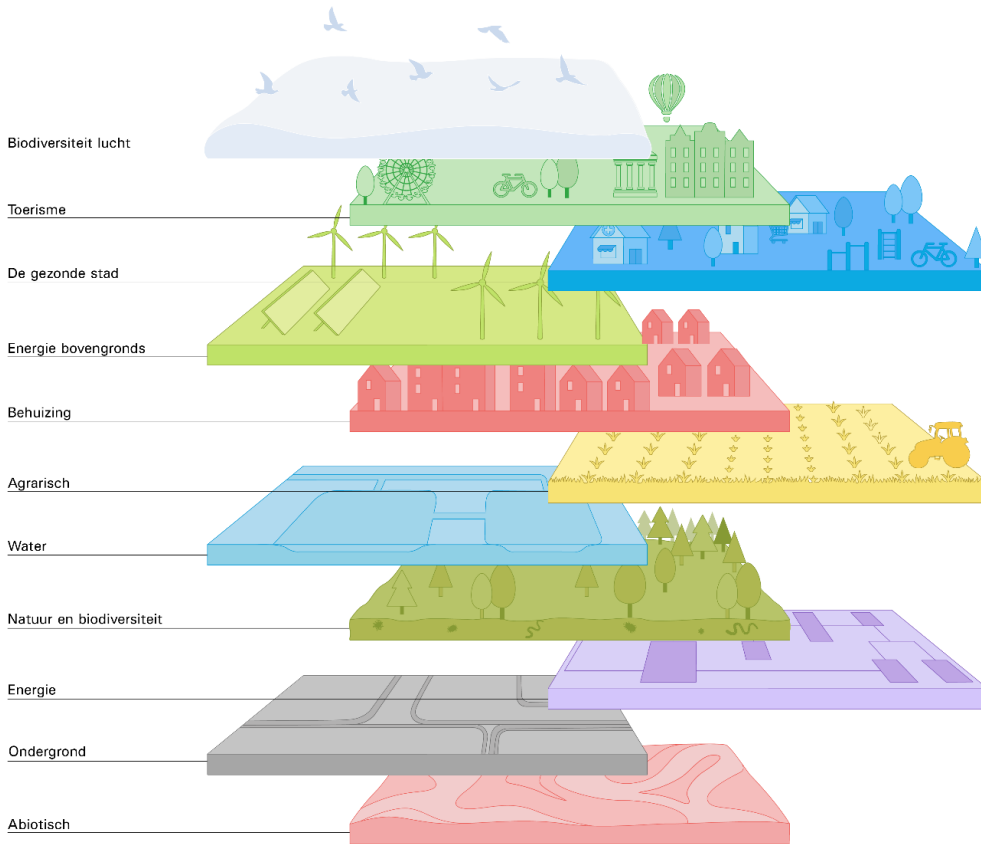
1. *'grondposities een wezenlijk onderdeel vormen van het nemen van regie in de ruimtelijke ordening'*,
2. *'het hebben van grondposities van groot belang is voor het realiseren van maatschappelijke doelen zoals woningbouw, waterveiligheid en -beschikbaarheid, economische ontwikkeling, energieopwek, recreatie, natuurontwikkeling en ontwikkelingen in de landbouw'*.

De motie verzoekt de regering om zo snel mogelijk een plan uit te werken om de Nationale Grondbank effectief in te zetten voor actieve grondpolitiek en dit nog voor de Voorjaarsnota aan de Kamer voor te leggen.

Figuur 2 toont de verschillende, samenhangende opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte. Verderop in deze paragraaf lichten we toe wat we onder een grondbank verstaan.

¹ Eerder onderzoek naar de positie van het Rijk op de grondmarkt, zie bijgevoegde [link](#) met daarin een overzicht rondom verkenning van actief grondbeleid, brief aan de Tweede Kamer, 9 juli 2021

Figuur 2: De opgave van de Ontwerp Nota Ruimte visueel in beeld



Bron visualisatie Stec Groep, 2025

Verkenning naar een mogelijke landelijke integrale grondbank

Het ministerie van VRO heeft ons gevraagd te verkennen of:

Vraag 1: een brede grondbank meerwaarde biedt voor het realiseren van de geschetste opgaven; en

Vraag 2: zo ja, onder welke voorwaarden een dergelijke grondbank een rol kan spelen bij de realisatie van maatschappelijke doelen die hierboven geschetst zijn.

We verkennen een landelijke integrale grondbank. Landelijk duidt op het gemeente- en provincie-grensoverstijgende karakter van de grondbank. Integraal duidt op dat de grondbank een brede inzet kent en de sectorale belangen overstijgt.

Bij een landelijke integrale grondbank (voortaan kortweg aangeduid met de werknaam: LIG) gaan we ervan uit dat het gaat om het tijdig kunnen verwerven van voldoende grond tegen een marktconforme prijs, met het oog op de opgaven die ervoor liggen.

Deze verkenning gaat in op de twee overwegingen in de motie: dat 1) grondposities *een wezenlijk onderdeel vormen van het nemen van regie* in de ruimtelijke ordening, en dat 2) *het hebben van grondposities van groot belang is voor het realiseren van de genoemde maatschappelijke doelen*.

Vraag 1: vormen grondposities een wezenlijk onderdeel van het nemen van regie in de ruimtelijke ordening?

In onze redeneerlijn is de eerste vraag die beantwoord moet worden wat grondbezit door het Rijk kan bijdragen aan de realisatie van de ruimtelijke opgaven. Het gaat dan **om de meerwaarde van**

het concept van een LIG (onafhankelijk van hoe deze ingevuld wordt). We bouwen deze redeneerlijn op aan de hand van de volgende elementen die relevant zijn in de overweging of grondposities een wezenlijk onderdeel van het nemen van regie zijn:

- verkenning van de meerwaarde van grondeigendom ten opzichte van publiekrechtelijke regulering;
- verkenning van de meerwaarde van grondeigendom van het Rijk, ten opzichte van grondeigendom door medeoverheden (decentraal publiek grondbezit);
- verkenning van een integrale inzet van grondeigendom versus sectoraal grondeigendom.

Voordat we naar de tweede overweging gaan, trechteren we verder door de meerwaarde van de aard van grondeigendom van het Rijk te bezien, bezien vanuit het licht van de motie Gabriëls. Dit doen we door in beeld te brengen wat er nu al rondom de opgaven die de Ontwerp Nota Ruimte schetst gebeurt (bijlage 1) op het gebied van de inzet van grondinstrumentarium door het Rijk en medeoverheden. We zetten dit af tegen wat volgens de motie Gabriëls op hoofdlijn nodig is om tot uitvoering van de nationale opgaven van de Ontwerp Nota Ruimte te komen. Daarnaast kijken we specifiek welke grondbanken en grond- en ontwikkelbedrijven bij gemeenten, provincies en Rijk actief zijn en wat zij al wel of niet kunnen doen om aan de geschetste opgaven te werken (bijlage 2).

Op basis van deze verkenning trekken we conclusies over wat er in relatie tot de motie Gabriëls nodig is om tot versnelling van de realisatie van opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte te kunnen komen.

Vraag 2: hoe kan een LIG succesvol zijn?

De tweede vraag die in onze redeneerlijn beantwoord moet worden is hoe een LIG succesvol kan zijn. Dit heeft betrekking op hoe een **LIG conceptueel wordt ingevuld, oftewel de voorwaarden waaronder deze functioneert**. ‘Succesvol’ definiëren we als doeltreffend, doelmatig, legitiem en rechtmatig.

- **Doeltreffendheid** (of effectiviteit): In dit geval gaat het om zorgen voor grondbeschikbaarheid. Bij een analyse van doeltreffendheid is het ook van belang om oog te hebben voor (ongewenste) neveneffecten.
- Bij **doelmatigheid** (of efficiëntie) gaat het om de mate waarin de middelen die worden ingezet opwegen tegen de bereikte doelen. De vraag is hier dus: onder welke voorwaarden kan een LIG doelmatig zijn en zo min mogelijk ongewenste neveneffecten met zich meebrengen? Hoe minder middelen – bij gelijkblijvend doelbereik – des te doelmatiger of efficiënter.
- Bij **legitimiteit** gaat om ‘het gerechtvaardigde, wettelijke, politiek erkende en maatschappelijk geaccepteerde recht om gezag uit te oefenen’ (Bokhorst, 2014, p. 20). Hoe zorg je ervoor dat het handelen van een LIG door maatschappelijke actoren en medeoverheden zoveel mogelijk wordt erkend en geaccepteerd?
- **Rechtmatigheid** is de overeenstemming met de geldende regels en besluiten van een (voorgenomen) handelwijze. De vraag is dus hier hoe je een LIG kunt vormgeven opdat deze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten, bijvoorbeeld in relatie tot andere grondbanken binnen de Rijksoverheid, maar ook in relatie tot medeoverheden en werkwijzen binnen het Rijk.

Deze vier voorwaarden bespreken we achtereenvolgens en zo werken we de algemene definitie van een LIG uit in een conceptuele uitwerking van een LIG, door voorwaarden te benoemen waaronder een LIG ‘succesvol’ zou kunnen functioneren.

Grondbank ondersteunend aan actieve grondpolitiek

De motie Gabriëls vraagt om ‘actieve grondpolitiek’. We definiëren actieve grondpolitiek als het verwerven van grondposities met als doel deze in te zetten voor het realiseren van ruimtelijke opgaven. In verschillende bijeenkomsten met onder andere een interdepartementale werkgroep en op basis van gehouden interviews spitsen we deze verkenning toe op een **grondbank, ter**

ondersteuning van actieve grondpolitiek die het Rijk voert, en complementair aan de taken en activiteiten die bestaande grondbanken en grondportefeuilles al hebben. Deze verkenning gaat niet over een grondbedrijf of ontwikkelbedrijf.

Definitie grondbank

Een grondbank is een permanent vehikel dat inzet op de aankoop, beheer, en verkoop van grond, waarbij geldt dat:

- de grond tijdelijk in de grondbank zit. Daarin is een grondbank onderscheidend ten opzichte van grondportefeuilles van beheerorganisaties zoals waterschappen, provincies², gemeenten en Rijk;
- deze zich niet actief bezighoudt met functieverandering. Daarin is de grondbank onderscheidend van grondbedrijven of ontwikkelbedrijven van gemeenten, provincies en Rijk die ook grondexploitaties voeren.

Tabel 1: Functies van grondbanken, grondbedrijven en ontwikkelbedrijven

Functie	Toelichting
Functies van een grondbank	
1. Aankoop	De grondbank koopt grond op locaties.
2. Tijdelijk beheer	De grondbank houdt verworven gronden en eventuele opstallen in tijdelijk beheer. Het tijdelijk beheer kan overigens ook langjarig zijn. Daarnaast vindt onderhoud plaats passend bij de tijdelijke functie en eventuele toekomstige perspectieven op de gronden en opstallen.
3. Ruilen/compenseren	Dit zijn twee bijzondere vormen van verkoop. De gronden kunnen ingezet worden om doelen te realiseren door schuifruimte te bieden: als compensatie of ruilgrond. Dit is overwegend bedoeld voor agrariërs die gronden moeten afstaan zodat nationale doelen op hun gronden gerealiseerd worden. Bij compenseren gaat het over het aanbieden van gronden ter compensatie gerelateerd aan de inzet bij de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden of het creëren van stikstofruimte.
4. Verkoop	De grondbank verkoopt (eerder verworven) grond. Vanuit het perspectief van de voorliggende verkenning gaat het om de verkoop van grond, zodat deze grond bijdraagt aan de realisatie van nationale beleidsdoelen. Dit kan zijn aan andere overheidslagen zoals een gemeente, provincie of waterschap, of op rijksniveau. Incidenteel kan ook verkocht worden aan private partijen.
Functies van een grondbedrijf of een ontwikkelbedrijf (aanvullend op een grondbank)	
5. Grondexploitaties	Een grond- of ontwikkelbedrijf verricht sloop-, sanering- en/of bouwrijp- en/of woonrijp-activiteiten ten behoeve van het toekennen van een nieuwe functie. Dan wijzigt de functie van verworven gronden, bijvoorbeeld van agrarisch naar infrastructuur (zoals wegen).
6. Gebiedsontwikkeling	Een grond- of ontwikkelbedrijf werkt zelf aan de uitvoering van het integrale proces waarbij ruimtelijke, economische, sociale en

² Provincies hebben naast grondportefeuilles voor bijvoorbeeld onder provinciale wegen ook grondbanken ten behoeve van het realiseren van gebiedsopgaven, zie bijlage 2

ecologische opgaven integraal worden uitgevoerd, door een gebied te herinrichten, ontwikkelen, herontwikkelen of transformeren.

7. Ondersteuning bij gebiedsontwikkeling Het grond- of ontwikkelbedrijf ondersteunt bij het integrale proces van gebiedsontwikkeling.

Bron: Stec Groep, 2025. Op basis van documentenanalyse, werkgroepen en verdiepende interviews.

Een grondbank verdient de voorkeur boven een grondbedrijf/ontwikkelbedrijf

Een argument voor de focus op een grondbank boven een grondbedrijf/ontwikkelbedrijf is dat we voor de realisatie van de Ontwerp Nota Ruimte veel meerwaarde zien in het verbeteren van de grondbeschikbaarheid. Verbeteren van de grondbeschikbaarheid laat zich in onze optiek niet goed mengen met de taken van een grondbedrijf of ontwikkelbedrijf. Het belangrijkste argument hiervoor hangt samen met het voorkomen van ongewenste neveneffecten. Er is dan geen concurrentie om de aankoop van de te verwerven gronden, om zo een claim te kunnen leggen op (een groter deel van) de potentiële waardeontwikkeling en vice versa een groter deel van de potentiële waardedaling bij een andere (rijks)partij te laten. Het voorkomt op deze manier ongewenst strategisch gedrag dat samen te vatten is als ‘het gevecht om het residu’ (De Greef, 1997). Dit hangt samen met de volgende aspecten:

- In een grondbank is geen sprake van een grondexploitatie of functiewijziging, zoals in een grondbedrijf/ontwikkelbedrijf het geval is³. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop een overheidsgrondbank opereert. De overheidsgrondbank brengt regie en sturing op de grondbeschikbaarheid zonder dat de grondbank zelf baat heeft bij een eventuele waardeontwikkeling van de grond.
- Aangezien er geen belang is bij de waardeontwikkeling van de grond heeft de grondbank ook geen direct belang bij de wijze waarop de grond na uitname door een departement of (mogelijk) medeoverheid wordt benut. Er is binnen een overheidsgrondbank daarmee ook geen of minder risico op dubbele petten (machtsverdraaiing, détournement de pouvoir) dat ruimtelijke orderingsdoeleinden worden ingezet ten behoeve van het eigen financiële gewin. Dit ondersteunt dat de grondbank een zuiver uitvoerend orgaan blijft binnen de kaders waarin de grondbank opereert.

We vatten deze overwegingen samen in tabel 2.

Tabel 2: Grondbank versus grondbedrijf

	Grondbank	Grondbedrijf
Instrumentarium	Privaatrechtelijke handelingen	Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke handelingen
Grondverwerving	Eenvoudiger want geen dubbele agenda	Risico op machtsverdraaiing, en daardoor in potentie ingewikkeld
Functieverandering	Nee	Ja
Waardeontwikkeling	Alleen indexatie	Als gevolg van functieverandering
Realisatie	Geen realisatie	Wel realisatie

³ De Nationale Grondbank kan aan afwaardering/functiewijziging van landbouwgrond, zonder dat sprake is van functiewijziging ten behoeve van bebouwde functies.

Bron: Stec Groep, 2025

Het is voorstelbaar dat ook de toevoeging van een landelijk integraal grondbedrijf meerwaarde kan hebben voor de realisatie van de nationale opgaven, maar dat is niet wat deze verkenning op basis van de motie Gabriëls onderzocht. Daarnaast raden we op basis van de bovenstaande argumenten aan om groundbank- en groundbedrijftaken niet in één vehikel te organiseren.

Onderzoeksmethode

We pasten verschillende onderzoeksmethodieken in lijn met het Beleidskompas toe (zie bijlage 6).

- Er is bureauonderzoek verricht op basis van bestaand beleid, onderzoek en publicaties.
- Verschillende groepsgesprekken zijn gevoerd met een interdepartementale werkgroep en vertegenwoordigers van medeoverheden en private partijen.
- Er zijn ruim twintig verdiepende interviews gevoerd.
- We brachten in beeld hoe in andere landen met overheidsgrondeigendom en een mogelijke landelijke integrale groundbank wordt omgegaan.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beantwoorden we de vraag (1) Wat is de meerwaarde van integraal grondeigendom voor het Rijk? Om deze vraag te beantwoorden gaan we in op drie elementen:

- de meerwaarde van grondbezit van een overheid;
- de meerwaarde van grondbezit door het Rijk;
- de meerwaarde van integraal grondeigendom.

We sluiten dit hoofdstuk af met conclusies over het **concept van een LIG**, ongeacht de specifieke vormgeving.

Vanaf hoofdstuk 3 verdiepen we op de vraag (2)waaronder een dergelijke LIG succesvol kan zijn.

Met andere woorden: **een LIG is succesvol als in de conceptuele uitwerking aan de betreffende voorwaarden wordt voldaan**. In hoofdstuk 3 gaat het daarbij om de conceptuele uitwerking van de voorwaarden voor doeltreffendheid, in hoofdstuk 4 om conceptuele uitwerking van de voorwaarden voor doelmatigheid en in hoofdstuk 5 bespreken we de conceptuele uitwerking van de voorwaarden voor een legitieme en rechtmatige LIG.

We sluiten in hoofdstuk 6 af met conclusies en aanbevelingen voor de verdere uitwerking van een LIG.

De verkenning bevat daarnaast bijlagen met noodzakelijke analyses en achtergrondinformatie ter ondersteuning van de beantwoording van de twee hoofdvragen.

- Bijlage 1 beschrijft de opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte. In deze bijlage benoemen we voor welke opgaven er meerwaarde is van een LIG, aanvullend op bestaande sectorale groundbanken en grondportefeuilles.
- Bijlage 2 verkent welke groundbanken en grondportefeuilles er in Nederland zijn: bij het Rijk en bij medeoverheden en private partijen. We bakenen in deze bijlage af wanneer een LIG complementair is aan bestaande vehikels met grondeigendom.
- Bijlage 3 geeft de rode draad uit de gehouden interviews weer.
- Bijlage 4 geeft een toelichting op de rekenvoorbeelden die we gebruiken in hoofdstuk 4 over de voorwaarden voor de doelmatigheid van de LIG.
- Bijlage 5 geeft de resultaten weer van de internationale verkenning naar het voorkomen en de werking van groundbanken in andere landen.

In de laatste bijlagen volgen dan een toelichting op de onderzoeksmethode, een overzicht van de geïnterviewden, een overzicht van bronvermeldingen en een lijst van afkortingen en definities.

A photograph of a wind farm at sunset. Several wind turbines are silhouetted against a sky with soft orange and blue hues. The turbines are situated on a grassy hill. A dirt road is visible in the foreground on the right side.

2. Meerwaarde van een Landelijke Integrale grondbank (LIG)

Dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de meerwaarde kan zijn van een landelijke integrale grondbank. Het gaat hier om de wenselijkheid van het **concept LIG**, zoals gedefinieerd in het vorige hoofdstuk; niet om de specifieke **conceptualisering**, dat volgt in de volgende hoofdstukken. Die meerwaarde pellen we af. Het gaat in eerste instantie om de meerwaarde van actief grondbeleid door overheden in het algemeen ten opzichte van publiekrechtelijke regulering van grondgebruik (paragraaf 2.1). In tweede instantie gaat het om de meerwaarde van actief grondbeleid door het Rijk ten opzichte van grondbeleid door decentrale overheden (paragraaf 2.2). In derde instantie gaat het om de meerwaarde van een intersectoraal/integraal Rijksgrondbeleid bovenop reeds bestaande sectorale praktijken (paragraaf 2.3).

2.1 Waarom (geen) grondbeleid door een overheid?

Wat is het voordeel van een actief grondbeleid, in aanvulling op de publiekrechtelijke mogelijkheden om grondgebruik te reguleren? Er kunnen verschillende argumenten vóór een actief grondbeleid door overheden worden aangevoerd. We bespreken er zes die het meest gebruikt worden en beargumenteren in hoeverre ze valide zijn⁴. Uiteraard zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij een actief grondbeleid (denk aan financiële risico's, de dubbele pettenproblematiek en kwetsbare politieke legitimiteit). Hier besteden we aandacht aan bij het bespreken van de voorwaarden waaronder een actief grondbeleid meerwaarde kan hebben in de volgende hoofdstukken.

Argument 1. reguleren ruimtelijke ontwikkeling

De Nederlandse ruimtelijke ordening kent hoge ambities ten aanzien van de inrichting van stad en land (Lörzing, 2021). Overheden gebruiken niet alleen publiekrechtelijke bevoegdheden zoals het omgevingsplan, maar ook actief grondbeleid om hun ambities na te streven. Dit kan doordat ze aanvullende voorwaarden verbinden aan de grondverkoop. Lange tijd is dit zeer effectief geweest, overwegend in de woningbouw en bedrijventerreinenontwikkeling en agrarisch grondverkeer. Zo kan via grondtransacties worden opgelegd dat ontwikkelaars een bepaald percentage sociale woningbouw realiseren. Actief grondbeleid vervulde de rol van additioneel sturingsinstrument goed, vooral ook omdat het publiekrechtelijk instrumentarium tekort schoot. Zo kon de gemeente bijvoorbeeld grond alleen bestemmen voor woningbouw, maar niet voor specifieke categorieën daarbinnen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 kunnen gemeenten gebieden en percelen voor verschillende woningbouwcategorieën (sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap) bestemmen en kunnen ze (locatie-)eisen stellen aan de wijze waarop de locatie wordt ontwikkeld. Na invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv) worden deze mogelijkheden op het vlak van de woningbouw verder vergroot.

De vraag is in algemene zin: wat kan er via het publiekrecht, al dan niet in combinatie met een anterieure overeenkomst, niet worden afgedwongen dat via privaatrechtelijke voorwaarden aan grondverkoop wél kan worden geregeld? Strikt juridisch kunnen gemeenten met overeenkomsten ten aanzien van de kwaliteit van bouwwerken niet meer sturen dan via het publiekrecht. In de praktijk is het zo dat het nog relatief vaak gebeurt dat gemeenten bij gronduitgifte of in anterieure overeenkomsten verdergaande eisen stellen op het gebied van onder andere duurzaamheid en klimaatadaptie, terwijl dat formeel niet mag (op grond van artikel 23.7 van de Omgevingswet). Dit krijgt bij gemeenten de meeste aandacht rondom woningbouwontwikkelingen. Marktpartijen procederen niet om de relatie met de gemeente niet te verstoren.

⁴ Dit is deels gebaseerd op: [Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk – Gebiedsontwikkeling.nu](https://www.gobnederland.nl/actief-gemeentelijk-grondbeleid-onnodig-en-onwenselijk-gebiedsontwikkeling-nu)

Kortom, het reguleringsargument is geen sterk argument (meer) voor het voeren van een actief grondbeleid: het is in veel gevallen niet toegestaan én er zijn publiekrechtelijke alternatieven.

Argument 2. snelheid van uitvoering

Sommigen⁵ in vakdiscussies menen dat ruimtelijke ontwikkeling, met name woningbouw, sneller verloopt wanneer de overheid de grond bezit tijdens de ontwikkelfase. Nu moet hierbij opgemerkt worden dat de overheid altijd de grond weer verkoopt na het bouw- en woonrijp maken, waardoor er nog altijd een afhankelijkheid is van anderen voor de afronding. Statistisch onderzoek laat zien dat projecten waar sprake is van actief gemeentelijk grondbeleid gemiddeld sneller verlopen dan projecten waar sprake is van passief gemeentelijk grondbeleid (Brugman & Rouwendal, 2024). Toch is causaal gezien de relatie tussen grondbezit en snelheid minder eenduidig dan de statistische relatie; de tijdsduur van het ontwikkelproces – en van bepaalde fases – is niet eenvoudig toe te delen aan wie de grond in bezit heeft (Mentink, 2022). In het geval van andere functies dan woningbouw geldt mogelijk wel het versnellingsargument, zeker wanneer er bijvoorbeeld elders ruilgrond beschikbaar is (zie paragraaf 2,3), maar belangrijker in die gevallen is dat de projecten überhaupt niet van de grond komen (zie hieronder, Argument 3).

Kortom, versnelling als gevolg van actief grondbeleid is niet onomstotelijk bewezen.

Argument 3. leveren van publieke goederen

‘Marktfalen’ is een klassiek argument uit de welvaartseconomie voor overheidsinterventie (Klosterman, 1985). In die gevallen werkt het marktmechanisme (de interactie tussen aanbod, vraag en prijs) niet. Over het algemeen kan marktfalen worden voorkomen of gecorrigeerd door publiekrechtelijke regulering, maar in het geval van ‘publieke goederen’ ligt levering door de overheid voor de hand. Publieke goederen zijn goederen die de markt niet of niet in voldoende mate aanbiedt omdat ze niet schaars (rivalrous) en niet privaat af te bakenen (excludable) zijn (Webster & Lai, 2003). Het leveren van publieke goederen die grondgebonden zijn kan een argument zijn voor actief publiek grondbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan natuurontwikkeling, energievoorziening en transportinfrastructuur.

Daarnaast zijn er goederen die weliswaar niet aan de kenmerken van publieke goederen voldoen, zoals gedefinieerd binnen de welvaartseconomie, maar waarvan de levering door de overheid in handen wordt genomen, aangezien levering ervan door private partijen met te grote veiligheidsrisico's gepaard gaat. Dit worden ook wel ‘sovereign goods’ genoemd (Webster, 2009). De realisatie van defensie terreinen en penitentiaire inrichtingen zijn hier voorbeelden van. Gemakshalve vatten we die hier onder de publieke goederen.

Kortom, het leveren van grondgebonden publieke goederen is een valide argument voor het voeren van een actief grondbeleid.

Argument 4. voorkomen hold-out

Overheden voeren soms een actief grondbeleid om te voorkomen dat één of meer grondeigenaren het proces van grondverwerving door private ontwikkelaars frustreren. Het kan zijn dat grondeigenaren de functie niet kunnen of willen realiseren (het zelfrealisatierecht), maar de grond ook niet willen verkopen aan een partij die dat wel kan en wil. Het mechanisme waarbij grondeigenaren weigeren te verkopen, al dan niet om de prijs op te drijven, wordt in de economie ook wel hold-out genoemd (o.a. Hong, 2007). Degenen die hold-out plegen kunnen grondverwerving door private partijen onmogelijk maken, dan wel de prijs bovenmatig opdrijven. Dit kan ervoor zorgen dat de ontwikkeling als geheel onhaalbaar is. Wanneer de overheid de

⁵ Zie bijvoorbeeld: Doodeman, M. (2019). Hoe kun je het snelst op landbouwgrond een woonwijk neerzetten? Cobouw.nl

verwervende partij is, dan is dat maar zeer beperkt mogelijk. Overheden hebben namelijk onteigening tot hun beschikking.

Kortom, het tegengaan van hold-out is een valide argument voor het voeren van een actief grondbeleid.

Argument 5. kostenverhaal

Indien sprake is van gemeentelijke gronduitgifte, dan worden via grondverkoop de kosten van bouw- en woonrijp maken en de plankosten verhaald op initiatiefnemers van bouwprojecten. Als de gemeente de grond niet in eigendom heeft, worden de kosten in zo'n 95% van de gevallen verhaald op basis van een zogenaamde anterieure overeenkomst. In een kleine minderheid van de gevallen wordt kostenverhaal (dat altijd verplicht is) afgedwongen via het omgevingsplan. Kostenverhaal is dan ook geen argument voor het voeren van een actief grondbeleid.

Kortom, kostenverhaal is geen valide argument (meer) voor actief grondbeleid.

Argument 6. baatafoming

Met een actief grondbeleid kunnen overheden proberen om eventuele grondwaardestijgingen die ontstaan door functiewijzigingen – in het Engels 'windfall profits' – ten goede te laten komen aan de publieke doeleinden. De gedachte achter deze baatafoming is dat grondwaardestijgingen die door de gemeenschap mogelijk worden gemaakt ook toebehoren aan die gemeenschap. Op dit moment is het niet goed mogelijk om zonder tussenkomst van publiek grondbezit (plan)baten af te romen. De baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet) ziet – anders dan de naam doet vermoeden – niet op afoming van financiële baat maar op kostenverhaal op partijen die 'gebaat' bij de aanleg of verbetering van een kleinschalige publieke voorziening zoals een rioolvoorziening. Vooralsnog is (effectieve) publieke baatafoming alleen mogelijk via publiek grondbezit, al zal dit in de praktijk geen doel op zich zijn.

Kortom, zolang er geen (goed werkend) publiekrechtelijk instrument is voor baatafoming, is baatafoming een valide argument voor het voeren van een actief grondbeleid. *Baatafoming is in deze verkenning geen relevante drijfveer voor het oprichten van een LIG, maar het kan wel een valide argument zijn voor actief grondbeleid.*

Alles overziend kan gesteld worden dat sterke argumenten voor publiek grondbezit zijn: het leveren van publieke goederen, het voorkomen van hold-out en eventuele baatafoming.

2.2 Waarom (geen) Rijksgrondeigendom?

Bovenstaande redenering gaat over de vraag of en wanneer rijksgrondeigendom door een overheid van meerwaarde kan zijn, in aanvulling op publiekrechtelijke regulering van het grondgebruik. De vraag die hier centraal staat is welke bijdrage een Rijksgrondeigendom kan leveren bovenop de bijdrage die decentraal grondbeleid kan leveren. We vertrekken dus vanuit het subsidiariteitsbeginsel (decentraal wat kan, centraal wat moet), in lijn met de Omgevingswet.

In lijn met de conclusie van de vorige paragraaf gaat het dus om de vraag of Rijksgrondbeleid ten opzichte van decentraal grondbeleid van meerwaarde kan zijn bij:

1. het leveren van publieke goederen;
2. het voorkomen van hold-out;
3. *de mogelijkheid van het afromen van baten.*

Ad 1. Het leveren van publieke goederen

Publieke goederen, zoals wegen en parken, kunnen in principe voor een groot deel via gemeentelijk actief grondbeleid – als dat al niet kan via private grondexploitatie – worden

voorzien. Wanneer publieke goederen echter gemeente- of zelfs provincieoverstijgend zijn (zoals snelwegen, defensie) of van bovengemeentelijk dan wel provinciaal belang (zoals een grote batterij voor de stroomopslag van windmolens op zee), dan ligt levering via actief grondbeleid door het Rijk voor de hand. Dergelijke goederen komen namelijk via decentrale levering niet tot stand – gemeenten zullen niet snel buiten hun eigen grenzen verwerven – of slechts tegen hoge (coördinatie)kosten.

Ad 2. Het voorkomen van hold-out

Net als bij het leveren van publieke goederen is de vraag hier wanneer hold-out het beste kan worden voorkomen dan wel verholpen door het Rijk. In geval van woningbouw is er geen reden om aan te nemen dat een onwelwillende grondeigenaar beter kan worden uitgekocht (al dan niet via onteigening) door het Rijk dan door een gemeente. Wel kan het Rijk vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid faciliteren via bijvoorbeeld een eventuele Rijksgrondfaciliteit, maar deze valt buiten de scope van dit onderzoek.

Waar het voorkomen van hold-out wel eerder op het bordje van het Rijk komt te liggen, is wanneer het leveren van gemeente-/provinciegrens overschrijdende publieke goederen of goederen van gemeente-/provinciegrens overstijgend belang in het gedrang komt. Denk aan functies als natuur, energievoorziening en infrastructuur. Hiermee vallen ad 1 en ad 2 dus samen.

Ad. 3 De mogelijkheid van het afromen van baten

Wanneer er sprake is van baten door de aanleg van publieke voorzieningen of door functiewijzigingen, dan kan de afroming in eerste instantie plaatsvinden via gemeentelijk grondbezit. Er is geen reden om te veronderstellen dat het Rijk, in voorkomende gevallen, beter in staat zou zijn die baten af te romen dan decentrale overheden, indien dat politiek-maatschappelijk wenselijk wordt geacht.

Kortom, het leveren van publieke goederen en het voorkomen van hold-out vormen valide argumenten voor het voeren van een Rijksgrondeigendom. *Het afromen van baten is echter geen doel van deze verkenning.*

2.3 Waarom (geen) integraal landelijk grondeigendom?

Het idee van een landelijke grondbank, zoals verondersteld in de opdracht, is dat deze niet sectoraal maar 'integraal' opereert. Integraal wil niet alleen zeggen dat zo'n grondbank voor meerdere sectoren werkt; het wil ook zeggen dat de inzet van de verworven gronden wordt gezien vanuit een afweging tussen die verschillende sectorale belangen (hierover later meer). Wat kan de meerwaarde zijn van een dergelijke *integrale* nationale grondbank?

Grondverwerving ten behoeve van de realisatie van concrete beleidsprojecten, zoals bijvoorbeeld grootschalige infrastructuur voor de energievoorziening, is iets wat vanuit verschillende ministeries nu ook al gebeurt. Nu vindt die grondverwerving doorgaans plaats na een projectbesluit en door het direct betrokken departement. De voornaamste meerwaarde van een LIG ten opzichte van wat we nu kennen, zou evenwel kunnen ontstaan wanneer zo'n LIG gaat verwerven met het oog op landelijke opgaven maar nog niet per se gericht op het realiseren van concrete beleidsprojecten.

Verwervingsmogelijkheden en niet zozeer de concrete beleidsuitvoering zelf zijn dan leidend. De meerwaarde daarvan kan betrekking hebben op de volgende zaken:

- **relatief gunstig geprijsde grond** (tegen een marktconforme waarde). Wanneer een overheidsinstantie beleid uit gaat voeren, en in het kader daarvan het initiatief tot grondaankoop neemt, dan is er doorgaans enige haast geboden. Dat leidt er vaak toe dat de prijs richting onteigeningswaarde tendeert. Wanneer die haast er niet is en het initiatief bij de

grondeigenaar ligt, dan is de grond doorgaans gunstiger geprijsd. Dus in aanvulling op grond die gekocht 'moet' worden ten behoeve van de uitvoering van het project kan strategische verwerving meerwaarde hebben;

- **de mogelijkheid van schuifruimte.** Wanneer grond wordt verworven los van/vooruitlopend op projectbesluiten, dan zal er ook grond worden verworven die niet direct de functie volgend uit het nationale ruimtelijke beleid krijgt, maar die wel indirect van nut kan zijn als ruilgrond om eigenaren te kunnen herhuisvesten elders dan waar het beleid gerealiseerd wordt. Dit kan de snelheid (onder andere doordat uit te plaatsen bedrijven dan eerder geneigd zijn mee te werken) en de legitimiteit van de uitvoering vergroten. Op voorhand is niet duidelijk op welke schaal dit soelaas gaat bieden;
- **minder verkokering in beleidsuitvoering.** Wanneer in het kader van bijvoorbeeld het landbouw- en natuurbeleid een 'piekbelaster' besluit zijn grond te verkopen aan de Staat, dan kan die grond op een later moment mogelijk als compensatiegrond worden aangeboden aan een agrariër – mits zijn activiteiten niet of nauwelijks 'belastend' zijn – die elders plaats moeten maken voor de energievoorziening. In het geval van een niet-sectorale of zelfs integrale grondbank kan die grond makkelijker ter beschikking worden gesteld voor beleidsdoelen die in een ander domein liggen zoals de energietransitie, klimaatadaptatie of bereikbaarheidsbeleid.

2.4 Conclusie van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk constateerden we dat het **concept van een landelijke grondbank** meerwaarde heeft.

- **Actief grondbeleid** door overheden kan een aantal functies vervullen die via enkel publiekrechtelijke sturing niet mogelijk zijn, namelijk het leveren van publieke goederen, het voorkomen van hold-out en baatafoming.
- **Rijksgrondeigendom** kan specifiek nuttig en noodzakelijk zijn voor het leveren van bovenlokale publieke en semipublieke goederen. Het gaat om opgaven waar de markt niet vanzelf in voorziet, zoals de grote transitieopgaven die in de Ontwerp Nota Ruimte staan omschreven. Voor woningbouw en bedrijventerreinen is een landelijke integrale grondbank niet noodzakelijk, omdat deze functies decentraal en door private partijen kunnen worden gerealiseerd.
- **Integraal Rijksgrondeigendom** heeft meerwaarde wanneer een dergelijke grondbank grond gaat verwerven met het oog op landelijke opgaven, maar nog niet per se gericht is op het realiseren van concrete beleidsprojecten. Verwervingsmogelijkheden en niet zozeer de concrete beleidsuitvoering zelf zijn dan leidend. De meerwaarde daarvan kan betrekking hebben op de volgende zaken: relatief gunstig (marktconform) geprijsde grond, de mogelijkheid van ruilgrond inzetten en minder verkokering in de beleidsuitvoering.

In de volgende hoofdstukken staat de conceptuele uitwerking centraal aan de hand van voorwaarden voor de doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en rechtmatigheid van een LIG.

A silhouette of a construction site at sunset. A crane hook is suspended in the air, holding a rectangular object. To the right, there is a complex structure of scaffolding. In the lower left, a worker is visible on a platform. The sky is a gradient of orange and pink.

3. Voorwaarden voor de doeltreffendheid van een LIG

Dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk beschrijven we onder welke voorwaarden een LIG doeltreffend kan zijn. Doeltreffendheid (of effectiviteit), ofwel het vermogen om het beoogde doel te bereiken met de inspanningen die geleverd worden, ongeacht of die inspanningen doelmatig zijn. In het geval van een LIG gaat het om: *het tijdig kunnen verwerven van voldoende grond en tegen een marktconforme prijs*, met het oog op af te bakenen opgaven.

Bij een analyse van doeltreffendheid is het ook van belang om oog te hebben voor (ongewenste) neveneffecten. De vraag is hier dus: onder welke voorwaarden kan een LIG doeltreffend zijn en zo min mogelijk ongewenste neveneffecten met zich meebrengen?

3.1 Voorwaarde: strategisch en anticiperend kunnen verwerven, met een nabetalingsregeling

Deze voorwaarde voor de doeltreffendheid van een LIG hangt samen met de mogelijkheid om te komen tot ‘tijdig kunnen verwerven’. We onderscheiden twee vormen van minnelijke grondverwerving die voor een LIG relevant zijn om te komen tot uitvoering van de opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte.

- **Strategische grondverwerving** duidt op **minnelijke verwerving**, voor de opbouw van een **flexibel in te zetten portefeuille** voor toekomstige ruimtelijke opgaven. Het gaat om zoekgebieden waar naar verwachting toekomstige ruimtelijke transitie zullen plaatsvinden.
- **Anticiperende grondverwerving** duidt op **minnelijke taakgerichte of projectmatige verwerving**, ondersteunend aan aankomende ruimtelijke projecten of ruimtelijk beleid, waarvan de locatie al bekend is (voordat het project definitief is goedgekeurd en van budget is voorzien).

Een LIG moet beide vormen van verwerving kunnen verrichten om doeltreffend te zijn.

De doeltreffendheid van de vorm van verwerving hangt af van het type opgave:

Ten behoeve van de meeste **Rijkstaken** (taken waarvoor het Rijk uit hoofde van de rol over grondeigendom moet beschikken, zoals defensie, hoofdwegen) zijn anticiperende verwervingen mogelijk en wordt dit verricht door betrokken departementen die hiervoor ook budgetten beschikbaar hebben (zie bijlage 1 en 2, met toelichtingen op de verwervingen en betrokken grondbanken van departementen). Een LIG is doeltreffend op vlakken waar dit nog niet is ingericht en die uit hoofde van realisatie van de opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte nodig is. Dit is op de volgende vier aspecten het geval.

1. De kaders waarmee een LIG opereert moeten het mogelijk maken om **strategisch** te kunnen **verwerven** ten behoeve van nationale opgaven, waarvan men weet waar ze ongeveer zullen landen, **maar waarvoor nog geen specifiek plan** is. Het gaat overwegend om bieden van schuifruimte in de omgeving van toekomstige nationale opgaven. De gronden in een LIG zijn dan versnellend voor de realisatie in de beoogde plangebieden. Geïnterviewden geven aan dat voorwaardelijk aan de doeltreffendheid van een LIG is dat deze verwerft ten behoeve van de **grote toekomstige transitie** zoals die in de Ontwerp Nota Ruimte staan beschreven en die nog niet concreet uitgewerkt zijn.
2. Voor de transitie naar een **decentrale energievoorziening en een circulaire economie** en ten behoeve van de (uitbreidingen van) landelijke industrieclusters is **zowel strategische als anticiperende verwerving** nodig, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een gebied met veel functieverandering, al is nog niet precies duidelijk waar in het gebied wat plaatsvindt. Het gaat dan om de uitvoering van een opdracht waarvoor een departement of medeoverheid opdracht heeft gekregen om hiervoor minnelijk te verwerven.

3. Een specifieke voorwaarde voor een doeltreffende LIG is dat deze ook **aankopen voor de (zeer) lange termijn kan verrichten aanvullend op bestaande programma's van het Rijk**. De Ontwerp Nota Ruimte kent ook een dergelijk langetermijnperspectief. Het kan daarbij gaan om aankopen in het brede spectrum van anticiperende en strategische aankopen **voor de termijn na 2040**. Dit geldt bijvoorbeeld voor rijkstaken van defensie die mogelijk nodig zijn voorbij de looptijd van het NPRD. Dit kan desgewenst buiten een LIG worden ingevuld, maar het is relevant nu al locaties in ogenschouw te nemen, vanuit het oogpunt van snelheid en kostenbesparing.
4. Een LIG is doeltreffend als deze **vanuit integraal samenhangende kaders anticiperend kan verwerven**. Dit is nu nog niet het geval. Geïnterviewden geven aan dat anticiperend verwerven ten behoeve van **nationale belangen** zoals vermeldt in de Ontwerp Nota Ruimte telkens besluitvorming op maat vereist.

Nabetalingsregeling om vertrouwen bij verkopers te borgen

Wanneer een LIG een opdracht heeft voor zowel strategische als anticiperende verwerving, vergt dat speciale aandacht in de kaders waarbinnen een LIG opereert. Uitgangspunt is dat de LIG minnelijk verwerft wanneer er geen functieverandering in beeld is. Als de LIG vanuit het brede spectrum aankopen een-op-een aankopen van eigenaren doet, kan dit bij verkopers de vrees teweegbrengen dat de functieverandering al in beeld is. Het is dan ook belangrijk om in de situatie dat gronden een-op-een verworven worden (en er dus geen sprake is van een openbare inschrijving) dit te ondervangen met een **nabetalingsregeling** wanneer de grond binnen een nader te bepalen periode van functie wijzigt en dit met waardevermindering gepaard zou gaan, in lijn met de wijze waarop private grondaankopers dit ook vaak afspreken. Anders loopt een LIG het risico niet vertrouwd te worden door verkopers van grond. Dit punt is veel genoemd in gesprekken met verwervers, departementen en medeoverheden. Gesprekspartners kaarten aan dat boeren wel een-op-eengesprekken met het Rijk willen aangaan wanneer het gaat om het minnelijk tegen agrarische waarde aankopen van grond die weer agrarisch ingezet gaat worden (zoals voor schuifruimte of voor compensatie). Wanneer grond ook ingezet kan worden voor andere functies, zijn er in de praktijk echter nagenoeg geen agrariërs bereid te verkopen tegen agrarische waarde. Men verwacht namelijk dat functieverandering naar een opbrengstgenererende functie zal plaatsvinden en dat de grond dan fors meer waard zal worden.

3.2 Voorwaarde: grondbeschikbaarheid draagt bij aan doeltreffende realisatie

De beschikbaarheid van grond is een belangrijk element om de uitvoering van de nationale opgaven zo doeltreffend mogelijk te laten zijn. Een LIG biedt de volgende voordelen:

1. **Doorlooptijden van procedures verkorten**. Wanneer het grondeigendom al in handen van het Rijk is, kunnen procedures gecombineerd worden. Dit verkort de doorlooptijd van de realisatie. Een uitwerking in opdracht van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) laat dit zien.
2. Door kortere doorlooptijden is **minder menskracht** benodigd. In een proactief scenario is de verwachting dat de doorlooptijden korter worden. Daarmee is ook de inzet in aantallen mensen lager. Minder benodigde menskracht leidt uiteraard tot lagere kosten.
3. **Vroeg verwerven van grond tegen agrarische waarde** in plaats van verwachtingswaarde. Verwerving van grond in een vroeg stadium kan betekenen dat er nog geen zicht is op ontwikkeling tot de functie waar de grond uiteindelijk voor benut gaat worden. Het verschil tussen agrarische waarde en verwachtingswaarde hangt af van de residuele waarde bij functieverandering. In geval van gebouwde functies is dit een factor van 2, 3 of zelfs wel meer in geval van woningbouw.
4. Het bieden van schuifruimte draagt bij aan **het zijn van een betrouwbare en natuurlijke partner voor medeoverheden in gebiedsprocessen**. Het kan daarbij op termijn mogelijk – mits passend bij de kaders van een LIG – ook gaan om opgaven waarvoor medeoverheden primair

aan de lat staan, zoals waterschappen bij de dijkverzwaring, of provincies in de transitie van de landbouw.

5. Strategisch verworven gronden **ondersteunen in het omgevingsmanagement**, omdat er minder eigenaren nadelen ondervinden van de beoogde ingrepen (eigenaren die last hebben van de ingreep worden op voorhand uitgekocht). Dit verkort de doorlooptijd.

Het Rijk kan met het beschikken over grondeigendom ook bijdragen aan de realisatie van functies die nodig zijn, maar die medeoverheden liever niet in het eigen grondgebied realiseren (**NIMBY-voorzieningen**).

De voordelen van grondbeschikbaarheid zijn zwaarwegend zonder dat dit gepaard gaat met het risico op waardeverlies van de inzet van publieke middelen, wanneer gronden uiteindelijk niet worden ingezet bij de nationale opgaven. Zie hoofdstuk 4 over de doelmatigheid van een LIG.

3.3 Voorwaarde: portefeuille voldoende groot zonder marktverstoring te veroorzaken.

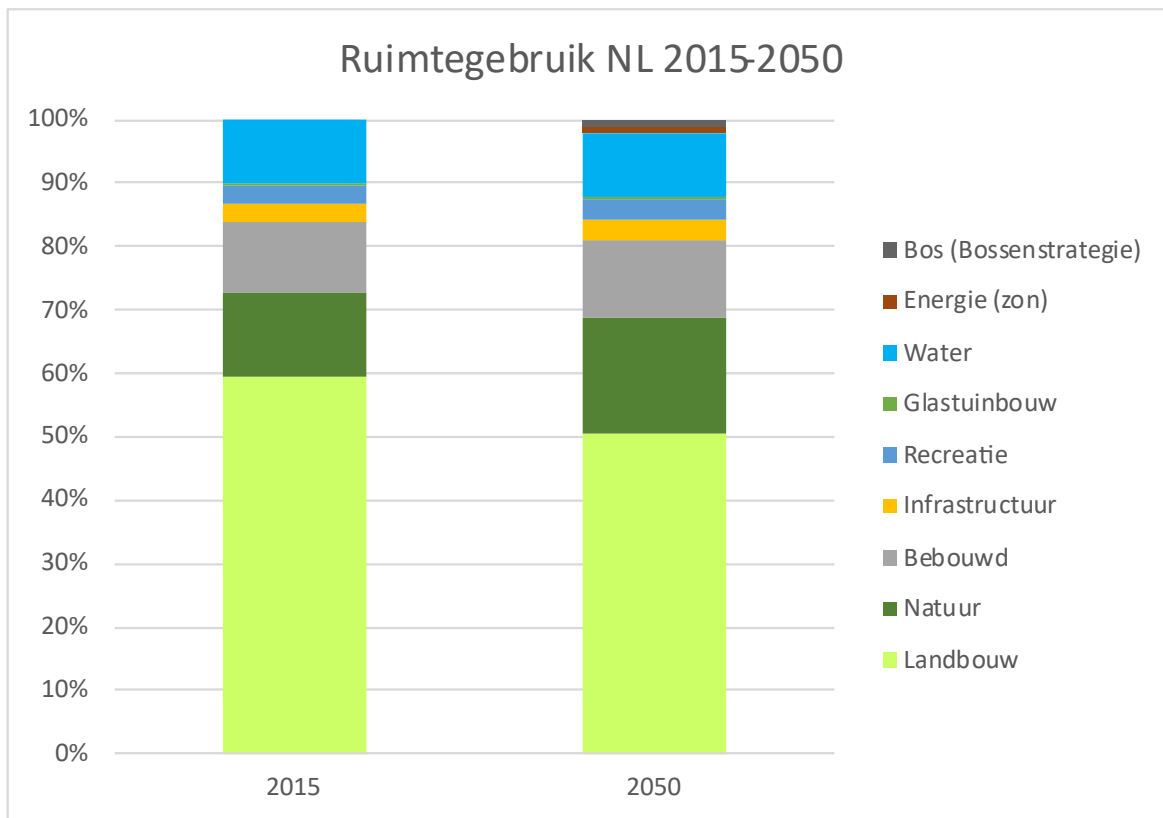
In het rapport 'Grote opgaven in een beperkte ruimte' heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL: Hamers et al., 2021) de omvang van de verschuivingen in ruimtegebruik tot 2050 beschreven (recentere cijfers ontbreken). Het gaat indicatief om 337.000 hectare grond⁶. Overwegend agrarische grond wordt ingezet voor verandering in het ruimtebeslag in de volgende functies:

- 190.000 ha aan natuur
- 40.000 ha aan bebouwd oppervlak
- 10.000 ha aan infrastructuur
- 10.000 ha aan recreatie
- 10.000 ha aan water
- 40.000 ha aan energie
- 37.000 ha aan bos

Volgens de bovenstaande verdeling heeft de wijziging in het ruimtegebruik betrekking op circa 10% van het totale oppervlak van Nederland (circa 15% van het agrarisch grondoppervlak). Een fors deel heeft betrekking op transities in de landbouw.

⁶ De cijfers van het PBL gebruiken we als indicatieve ruimtelijke vertaling van de nationale opgaven zoals deze in de Nota Ruimte staan benoemd. Dit is de bron die het meest volledig en systematisch aansluit bij de gesignaleerde nationale opgaven.

Figuur 3: verwachte ontwikkeling van het ruimtegebruik 2015-2050



bron: PBL, 2021 (aangeleverd in 2025)

Totale omvang van een LIG

We staan stil bij de benodigde omvang van een mogelijke LIG. Ervaringsdeskundigen bij onder andere provincies en rijksgrondbanken en particuliere bureaus die in opdracht van overheden werken noemen allen dat een omvang van **circa 0,75% a 1,5% van de (agrarische) grondposities in een provincie** in een LIG voorhanden moet zijn om een serieuze partner te zijn. In plangebieden gaat het om een percentage van **circa 2%-3%** uitgaande van een compacter plangebied.

Wanneer we ervan uitgaan dat een LIG primair zal inzetten op tijdelijk kunnen beschikken over dan heeft deze een **indicatieve permanente werkportefeuille van 16.500 tot 33.000 hectare grond**⁷. De werkportefeuille is groter dan het jaarlijkse transactievolume van de LIG. Hierin speelt mee dat de portefeuille goed gespreid zal moeten zijn, en dat niet ieder perceel passend zal zijn. Enige overmaat zal dan ook nodig zijn. In delen van provincies waar het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) al over (vrij beschikbare) grond beschikt zal aanvullend grondeigendom minder nodig zijn. Ook zijn er provincies die vanuit het oogpunt van de nationale belangen minder ruimtebeslag kennen, terwijl bijvoorbeeld in de nabijheid van (sommige) NOVEX-gebieden versnelling kan uitgaan van het kunnen beschikken over grondeigendom.⁸

Omvang van de benodigde jaarlijkse areaal hangt af van specifieke omstandigheden

We relateren de omvang het **jaarlijks benodigde areaal** van de LIG aan de omvang van de transitie in het ruimtebeslag zoals dat in de Ontwerp Nota Ruimte wordt beschreven, ongeacht wie deze opgaven uitvoert en ongeacht of gronden strategisch of anticiperend ingezet worden. De realisatie van de opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte gaat gepaard met een jaarlijkse

⁷ Uitgaande van 0,75% tot 1,5% grondeigendom en 2,2 miljoen hectare aan agrarische grond

⁸ De Rijksoverheid heeft zestien gebieden aangewezen waar de ruimtelijke opgaven van overheden zo groot en gestapeld zijn, dat ze vragen om gezamenlijke regie van het Rijk en de regio, zie ook bijlage 1 voor een toelichting.

realisatie van afgerond 13.500 hectare (Hamers et al., 2021) door Rijk, medeoverheden en private partijen. Dit betreft de opgave verdeeld over een realisatietermijn van circa 25 jaar, zie kader 'Verandering van het ruimtegebruik samenhangend met Ontwerp Nota Ruimte'. In de praktijk zullen niet alle opgaven leunen op grondverwerving van het Rijk en kunnen opgaven ook gebruik maken van gronden die in eigendom zijn van medeoverheden.

In gebieden met al een grote stedelijke druk is volgens verwervers wat minder schuifruimte nodig, aangezien agrariërs zich daar vaker laten uitkopen voor geld. Bovendien is in gebieden met een sterkere agrarische inslag de wens tot verplaatsing zeer fors. Dan is een indicatieve jaarlijkse beschikbaarheid van **5.000 tot 8.000 hectare** voor transacties nodig, van gronden in eigendom bij het Rijk (of van medeoverheden⁹). Wanneer we deze indicatieve jaarlijkse beschikbaarheid relateren aan de jaarlijkse grondverwerving van het Rijk, dan gaat het om grofweg de dubbele omvang van de aankoop die DLG/BBL in het verleden voor zijn rekening nam. Het betreft daarnaast een verdrievoudiging of verviervoudiging van de huidige jaarlijkse grondverwerving door het Rijk.

De jaarlijkse aankopen en verkopen hangen samen met de volgende aspecten¹⁰:

- Of gronden aangekocht worden in gebieden waar al een hoge verwachtingswaarde geldt of dat het gebied nog functioneert als intensief landbouwgebied; in primair landbouwgebied is de vraag naar ruilgrond groter. Verschillende verwervers met veel ervaring met verwervingen voor overheden (van Ameyde Waarderingen, verwervers van provincies, Rijk¹¹) geven aan dat circa 80 tot 100% van de agrariërs dan vraagt om ruilgrond.
- Wanneer het gaat om verwervingen ten behoeve van publieke en semipublieke goederen is de beschikbaarheid van ruilgrond voor verwervingen van actieve agrariërs zelfs noodzakelijk (bron: gesprek met van Ameyde Waarderingen), omdat deze gronden tegen agrarische waarde worden verworven. Agrariërs kunnen dan niet op de vrije markt een ander landbouwbedrijf kopen, en zijn afhankelijk van schuifruimte om hun bedrijf voort te zetten. In gebieden waar de verstedelijkingsdruk hoger is, kiest men echter vaker voor verkoop zonder ruilgrond dan verkoop met ruilgrond. Dit hangt samen met de hogere waarde van de grond, waardoor agrariërs op de vrije markt elders een bedrijf kunnen kopen.
- Ook fiscale aspecten spelen een rol in de mate waarin boeren willen verplaatsen of zich laten uitkopen, geven ervaringsdeskundigen van provincies mee: agrariërs dienen de opbrengsten uit grondverkoop binnen drie jaar opnieuw te investeren in grond anders moet belasting worden afgedragen. Bij bedrijfsverplaatsing kan aanvullend gebruik gemaakt worden van de RVO Verplaatsingsregeling met 100% subsidie. Dit bevordert grondhonger.

De nationale opgaven kennen een grote spreiding over Nederland. We hanteren daarom op basis van bovenstaande overwegingen de aanname dat circa 50% van de transacties gepaard zal gaan met schuifruimte.

Ruilgronden zijn vooral interessant wanneer deze grootschalig beschikbaar zijn. De omvang en courantheid van percelen weegt in de primaire landbouwgebieden zwaarder dan 'zicht op de kerktoeren van het eigen dorp', geven de gesproken verwervers mee. Voor de omvang van de grondbank betekent dit deze doeltreffender is als deze bestaat uit courante grootschalige percelen. Als er veel kleine restpercelen in de portefeuille achterblijven, is deze minder bruikbaar en zal de portefeuille groter moeten zijn, geven vertegenwoordigers van provincies met ervaring met DLG en BBL mee.

⁹ We signaleren dat medeoverheden nagenoeg geen verwervingen doen van gronden zonder dat men bij verwerving in beeld heeft waarvoor deze grond zal worden benut. Kuiper, P. P., Prins, L., Woltjer, J., & Voskuilen, M. (2024). Aan- en verkopen landbouwgrond Nederlandse overheden bijna in evenwicht. Wageningen Economic Research / Kadaster.

¹⁰ Gesprekken met verwervers. Kuiper, P. P., Prins, L., Woltjer, J., & Voskuilen, M. (2024). Aan- en verkopen landbouwgrond Nederlandse overheden bijna in evenwicht. Wageningen Economic Research / Kadaster.

¹¹ Op grond van gesprekken met vijftal verwervers die gesproken zijn in de periode van juli tot augustus 2025.

De komende jaren komt er naar verwachting van gesproken verwervers veel grond op de markt van stoppende agrariërs, zoals agrariërs zonder opvolger. Ook zijn blijvende landbouwbedrijven aan het vergroten en nemen zij aangeboden gronden over. Dat betekent dat er een momentum ontstaat voor het gecoördineerd verwerven van agrarische gronden, zonder de agrarische grondmarkt te verstoren en zo op de lange termijn te kunnen voorzien in grondbeschikbaarheid voor de nationale opgaven.

Gronden kunnen na verwerving tijdelijk worden ingezet voor (overwegend agrarisch gebruik) door deze te verpachten tot deze worden uitgenomen.

Marktverstoring voorkomen

Randvoorwaarde voor een doeltreffende LIG is dat het grondeigendom van een mogelijke LIG aan de andere kant niet marktverstoring werkt omdat sprake is van een te groot marktaandeel. Ook hiervoor zijn er ten aanzien van grond- en vastgoedmarkten weinig onderzoeken voorhanden (zie Buitelaar & van der Krabben (2023) voor een overzicht). In het onderzoek stellen zij dat er bij een percentage van **minder dan 25% van de transacties** met een en dezelfde koper¹² sprake is van een niet-geconcentreerde markt. Op basis daarvan gaan we ervan uit dat de invloed van grondverwerving door een LIG (met een jaarlijkse aankoop van 5.000 tot 8.000 hectare, gespreid over heel Nederland) niet of nauwelijks invloed heeft op de prijsvorming.

Transacties in de grondmarkt

- Jaarlijks wordt ongeveer 1,2 tot 2,2% van alle (agrarische) grond verhandeld (Kuiper et al., 2024).
- Overheden in Nederland verwerven jaarlijks circa 8% van de verhandelde landbouwgrond (gemiddeld circa 2.800 hectare (Kuiper et al., 2024)).
- Tussen 2012 en 2024 hebben de Nederlandse overheden in totaal 33.276 hectare landbouwgrond aangekocht. In deze periode is 32.283 landbouwgrond uit portefeuilles van het Rijk verkocht.
- De provincies (38%) kopen de meeste landbouwgrond, gevolgd door gemeenten (27%), Rijk (22%) en waterschappen (9 procent).
- De grondpositie van de Rijksoverheid neemt de afgelopen jaren af. Dat komt doordat de taken van Bureau Beheer Landbouwgronden verder zijn afgebouwd. Daardoor heeft het Rijk anno 2024 2.616 hectare minder agrarische grond in bezit dan in 2012 (Kuiper et al., 2024).

In vergelijking tot overheden kopen beleggers meer agrarische grond aan: circa 35.000 hectare landbouwgrond over de afgelopen tien jaar (Kuiper et al., 2024).

3.4 Voorwaarde: portefeuille is landelijk gespreid

Nationale belangen liggen over heel Nederland verspreid

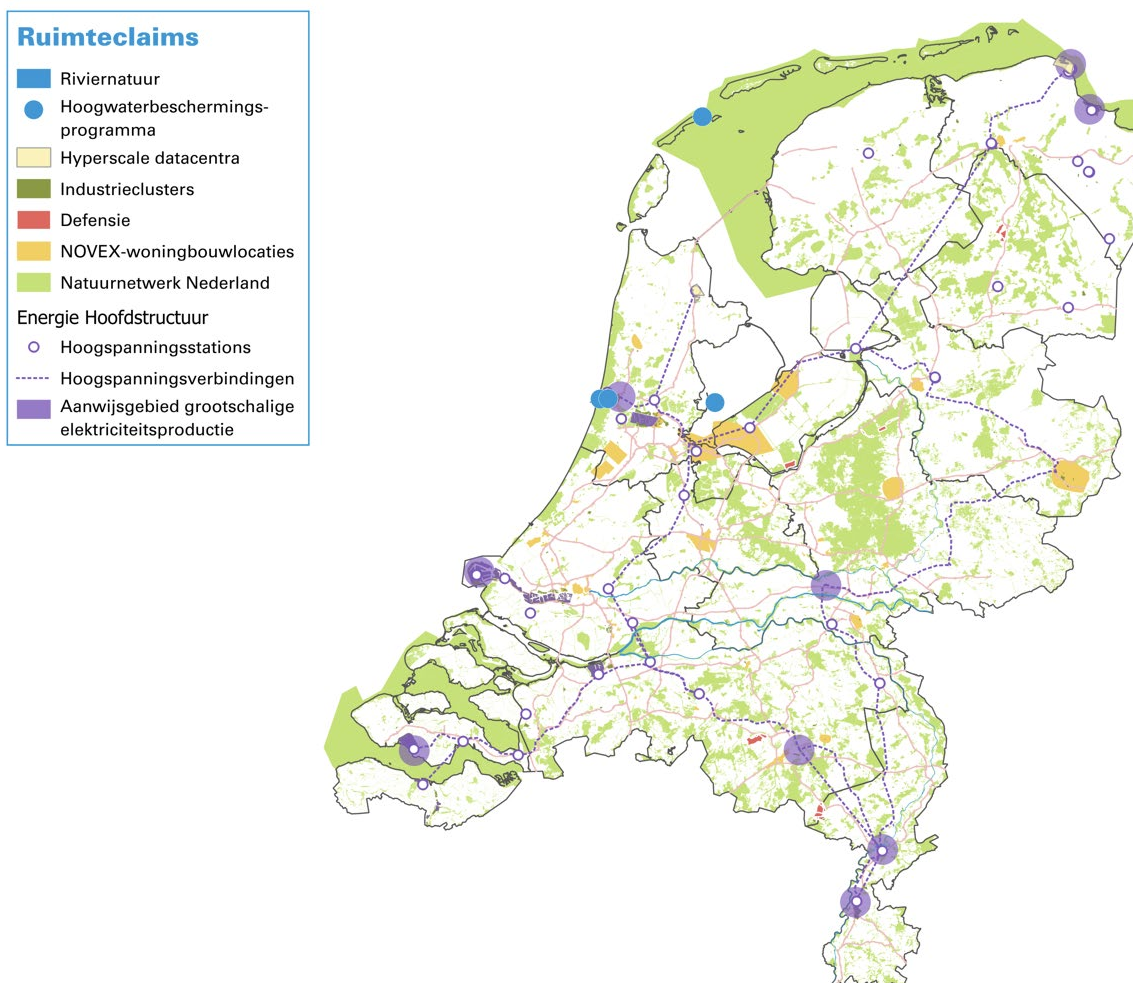
In geval van de minnelijke verwervingen van een LIG is het geen vast gegeven waarvoor betreffende percelen in de toekomst voor gebruikt gaat worden. De nationale belangen kennen een forse spreiding (zie figuur 4). Aanvullend is de ligging relevant.

Andere relevante aspecten:

¹² Door private partijen, of overheden die handelen als een private partij.

- Verwacht mag worden dat een LIG overwegend (maar niet uitsluitend) ingezet zal worden in de verwerving en verkoop van grond **in agrarische gebieden**. Deels kan het ook gaan om **grond op of aan de randen van bedrijventerreinen en woongebieden**¹³. In stedelijke gebieden ligt het voor de hand dat gemeenten actief zijn in de grondverwerving, tenzij het gaat om
- Aanvullend grondeigendom is nodig is op **plekken waar sprake is van transities** zoals deze in de Ontwerp Nota Ruimte worden verwoord.
- Daarnaast zal het met een LIG in veel gevallen gaan om bijdragen **op locaties in randvoorwaardelijke sfeer**, bijvoorbeeld op het vlak van mobiliteit en/of energievoorzieningen waar gronden voor schuifruimte nodig zijn.

Figuur 4: Overzichtskaart van de spreiding van de nationale belangen



Bronnen: Ministerie van Defensie, 2025; PDOK, z.d.; Volkshuisvesting Nederland, 2024; Hoogwaterbeschermingsprogramma (2025); Samenwerken aan Riviernatuur (z.d.); en eigen kaartlagen rondom Circulaire economie. Bewerking Stec Groep, 2025

¹³ Dit zijn naar verwachting forse opgaven, die grote invloed hebben op de financiële positie van een LIG, zo tonen ook de rekenvoorbeelden in hoofdstuk 4). In hectaren van de nationale belangen zal de grond op bedrijventerreinen en in woonwijken slechts een beperkt deel uitmaken, zie ook bijlage 1 met een duiding van de omvang van de verschillende nationale opgaven.

3.5 Voorwaarde: minnelijk marktconform verwerven

Binnen een LIG geen functieverandering

Uitgangspunt van een LIG is dat grond tegen dezelfde functie wordt ingebracht als wordt uitgenomen (zie afbakening LIG (hoofdstuk 1) en financiële aspecten (hoofdstuk 4 en bijlage 4)).

Daarnaast is het volgende relevant:

- In geval van functieverandering (na uitname uit een LIG, buiten een gespecificeerde afspraak voor nabetaling) van agrarische grond naar een nieuwe ‘warme’ functie, kunnen forse winsten ontstaan voor betrokken departementen. De departementen waar de grond naartoe gaat zijn betrokken bij functieverandering en leveren de grond tegen een marktconforme (residuele) waarde door. Zo kan worden voorkomen dat de LIG een financieel belang heeft bij functieverandering.
- In geval van functieverandering (na uitname uit een LIG) van agrarische grond naar een nieuwe financieel ‘verlieslatende’ functie, zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling, vallen deze ook buiten de grondbank. De uitnemende (mede)overheid zal het waardeverschil immers vergoeden aan de hand van haar budgetten.
- Wanneer gronden ingezet worden als ruilgrond en een agrarische functie blijven houden, is de grondwaardestijging naar verwachting hoger dan de inflatie. Grond vormt in dat opzicht een zeer goede inflatiehedge¹⁴, zelfs na aftrek van aankoop- en beheerkosten door een LIG. Het is vervolgens de vraag tegen welke waarde de grond uit een LIG gehaald kan worden: zie ook hoofdstuk 4, en bijlage 4.

Marktconform verwerven van veelal agrarische gronden

De prijs voor de te verwerven gronden hangt af van de functie bij aankoop. We gaan ervan uit dat het voor een groot deel zal gaan om grond met een agrarische functie, met een agrarische grondprijs (€91.300 per ha, prijspeil 2025). De prijs verschilt per type grond: voor akkerland ligt deze wat hoger dan voor bijvoorbeeld grasland (Woltjer et al., 2025). Ook zijn er landelijk forse verschillen in de grondwaarde, afhankelijk van onder andere de druk op de grondmarkt en de kwaliteit van de grond.

De verwachting is dat de waarde van agrarische grond de aankomende jaren zal blijven stijgen. Dit komt onder andere door¹⁵:

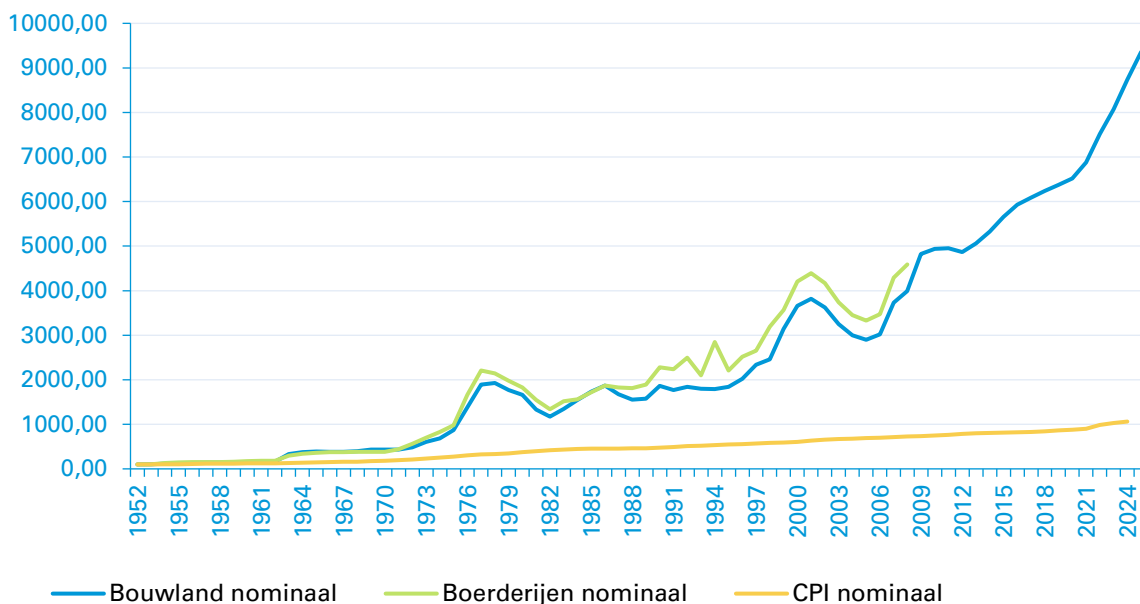
- de vraag naar grond voor andere functies (o.a. woningbouw en bedrijventerreinen);
- veehouders die extra gronden kopen voor verduurzaming en het beperken van emissies;
- de behoefte aan mestafzetruimte;
- hogere opbrengsten die investeringen in eigen grond stimuleren;
- de schaarste en afname van het areaal aan landbouwgrond;
- het natuurherstel en stikstofbeleid.

Ook onbebouwde grond met andere functies zoals bosgrond en landschapsgrond kent een positieve waardeontwikkeling binnen dezelfde functie, welke boven inflatieniveau ligt (Kadaster, 2023). Dit geldt bij uitstek voor grond met bebouwde functies. Vroeg aankopen van grond in een LIG is daarmee aantrekkelijk, omdat de prijsontwikkeling van grond over de lange termijn hoger is dan de inflatie, zoals onderstaande figuur laat zien. Zie ook de rekenvoorbeelden in hoofdstuk 4 en bijlage 4.

¹⁴ Bescherming of compensatie tegen de effecten van inflatie op vermogen. We gaan er dan van uit dat het institutionele kader rond de grondmarkt op hoofdlijn vergelijkbaar is met de huidige situatie.

¹⁵ De Feijter-Van de Zande (2025): De toenemende druk op de grond in Nederland

Figuur 5: De reële prijs van boerderijen en los bouwland afgezet tegen inflatie (1952-2025)



Bron: CBS, 2025 (inflatie), LEI & Wageningen UR, 2008 (1952 - 2008) en DLG Grondmonitor (2005 – 2012) en Woltjer et al., 2025 (agrarische grondprijzen)

Financiële risico's aan een LIG

Er kleven nagenoeg geen financiële risico's aan een grondbank met overwegend agrarische grond¹⁶: het risico op waardedaling van de gronden of het risico op hoge exploitatiekosten achten we uiterst laag. Wel vraagt een dergelijke grondbank om een forse voorinvestering om van voldoende omvang te zijn. Ook kan het zo zijn dat door overheidsbezit gronden minder efficiënt worden ingezet, of dat gronden worden verworven die in de praktijk nooit voor de uitvoering van de Ontwerp Nota Ruimte worden ingezet.

De inkomsten van een LIG uit pacht alleen (dus zonder dat deze uiteindelijk worden verkocht) zullen echter onvoldoende zijn om het aankoopbedrag te dekken. Pas wanneer de grond uit een LIG wordt genomen wordt de aankoop 'goed gemaakt'. In dat opzicht is een LIG een revolverend vehikel, zie bijlage 4.

Prijsverschillen minnelijke verkoop, anticiperende verkoop en gedwongen verkoop

We vergelijken de kosten van minnelijke grondverwerving met de kosten op basis van onteigening. Een belangrijke meerwaarde voor de conceptuele uitwerking van een LIG is immers dat deze versnellend werkt en goedkoper is dan instrumenteel verwerven.

Onteigeningsprocessen vormen een ultieme remedie vanwege het gedwongen ingrijpen in het eigendomsrecht. Alleen wanneer de onteigening aantoonbaar in het belang is van de ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke omgeving en wanneer deze urgent en noodzakelijk is, kan onteigening plaatsvinden.

- Bij minnelijke verwerving wordt een prijs afgesproken die overeenkomt met de marktwaarde (ofwel de werkelijke waarde van de grond, in een situatie zonder dwang). Naarmate de aankoop meer strategisch is, ligt de aankoopprijs dicht bij de waarde van het huidige gebruik.

¹⁶ Exclusief rentelasten en VPB, en ervan uitgaande dat in het verleden gerealiseerde waardeinstijging zich ook in de toekomst voortzet. Met een land met een grote schaarste aan grond, lijkt dit een logisch gevolg.

- Naarmate de aankoop meer anticiperend is, gaat het in toenemende mate om de verwachtingswaarde van een mogelijke functieverandering, wanneer deze hoger is dan de waarde in huidig gebruik.
- Onteigening is een gedwongen overname door de overheid en de schadeloosstelling wordt vastgesteld op basis van de waarde van de onteigende zaak. In de praktijk gaat het bij onteigening naast de waarde van de grond, ook om andere mogelijke schade zoals verlies van inkomsten, vermindering van de waarde van de zaken die niet worden onteigenend en bijkomende schade (zoals mogelijke verhuiskosten, inrichtingskosten en reconstructiekosten afhankelijk van de levensvatbaarheid van het bedrijf). Dit zijn stuk voor stuk ingewikkelde zaken, waarvan de kosten fors kunnen oplopen. Het proces van onteigening brengt kosten met zich mee voor een advocaat, taxateur, makelaar, accountant, griffierecht. Onder de Omgevingswet hangen kosten daarnaast samen met de vraag of belanghebbenden al dan niet bedenkingen inbrengen tegen de onteigeningsbeschikking. Onteigening kent een doorlooptijd van circa twee tot vijf jaar (afhankelijk van bezwaar en hoger beroep) en ook de doorlooptijd brengt kosten met zich mee (zoals rente, prijsstijgingen, kosten van actualisatie van doorrekeningen et cetera).

Hoe groot het verschil in kosten in geval van agrarische grond is, verschilt per situatie en hangt af van onder andere de omvang van het perceel, in relatie tot het bedrijfscomplex als geheel en de bovengenoemde aspecten. Algemene vuistregels zijn er dan ook niet. Wel is er het algemene uitgangspunt dat in Nederland circa 90% van de vergoeding de waarde van de grond betreft en circa 10% gereserveerd wordt voor het compenseren van andere kosten of gedeerde inkomsten (Vilt.be, bijgewerkt in 2020, kenniscentrum Onteigeningen voor Overheden).

Bij latere verwerving speelt verwachtingswaarde een rol

Hoe dichterbij het moment van een verwachte functieverandering met een hoge toekomstige waarde is, hoe hoger de verwachtingswaarde kan zijn. Agrarische grond waarvoor een verwachtingswaarde naar een functieverandering voor woningbouw of bedrijventerrein in het verschiet ligt, kent afhankelijk van tijd, aard, grootte, ligging en omstandigheden een aankoopprijs van circa twee tot drie maal de agrarische waarde (Stec Groep, bureau-expertise). De waardeverhoging kan echter zeer fors hoger zijn. Het grondwaardesurplus van woningbouw per hectare bedroeg in 2024 gemiddeld €1,4 miljoen per hectare en loopt in de Randstad gemiddeld op tot ruim € 2 miljoen, uitgaande van gemiddelde omstandigheden op uitleglocaties en marktconforme omstandigheden rondom de prijssegmentering (De Meijier en Hebbink, 2025; DNB, 2025). Dit is een bedrag dat een deel van de transactiekosten buiten beschouwing laat, omdat het inzoomt op de kosten en opbrengsten in de bouwkolom alleen. Maar het spreekt voor zich dat bij een mogelijke functieverandering de verwachtingswaarde een grote rol speelt in de verwerving, bijvoorbeeld in geval van anticiperende verwervingen.

3.6 Voorwaarde: heldere kaders rondom prioritering van een LIG

De prioritering van de ruimtelijke opgaven waar de gronden in een LIG voor gebruikt (mogen) worden wordt vastgelegd in de kaders waaronder een LIG werkt. Deze kaders worden opgesteld op basis van de prioritering van opgaven in de Ontwerp Nota Ruimte en vastgesteld op basis van politieke besluitvorming. De prioritering heeft invloed op de doeltreffendheid van een LIG. Dit heeft verschillende aspecten:

Een LIG met een niet gespecificeerde, niet afgebakende insteek betekent een risico voor de departementen ten aanzien van de zeggenschap over grond in een LIG. Niet alleen over de afwegingen over de aankoop van grond aan de voorkant, maar ook de afwegingen over de uitname van gronden en voor welke (integrale) doelen die gronden worden uitgehaald is essentieel. Er moet een heldere opdracht en afbakening van de doelen komen die transparant is voor departementen en (eventueel ook voor medeoverheden); zie hoofdstuk 6 voor een overzicht van aspecten die in een dergelijk kader dienen te worden uitgewerkt.

Het is belangrijk waar mogelijk gronden die al in bezit van het Rijk zijn te benutten voor de LIG. Zo hoeft in de eerste opbouwende jaren minder grond op de markt te worden verworven.

Het ligt voor de hand in eerste aanleg te focussen op thema's waar een LIG de grootste complementariteit heeft ten opzichte van bestaande institutionele structuren en instrumenten.

3.7 Conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van een LIG

De doeltreffendheid van een LIG draait om het vermogen om tijdig, op de juiste plek en tegen een marktconforme prijs voldoende grond beschikbaar te maken voor nationale opgaven. Dit is essentieel voor het realiseren van schuifruimte en de grote maatschappelijke transities zoals de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie.

De voorwaarden voor een doeltreffende LIG die uit dit hoofdstuk naar voren komen zijn de volgende:

1. **De kaders van een LIG maken het mogelijk dat deze strategische en anticiperende verwervingen kan doen.** Een LIG kan met strategische verwervingen sneller en flexibeler inspelen op ruimtelijke opgaven dan bestaande, sectoraal georganiseerde grondbanken op rijksniveau. Huidige grondbanken en -portefeuilles op rijksniveau voorzien daarnaast niet in anticiperende verwervingen ten behoeve van de transitie naar een decentrale energievoorziening en de transitie naar een circulaire economie. Dit zijn opgaven waarvoor rijksgrondeigendom nodig is.
2. **De kaders van een LIG maken het mogelijk dat deze grond verwerft die onder andere ingezet kan worden als schuifruimte.** Beschikbaarheid van schuifruimte via een LIG versnelt gebiedsprocessen aanzienlijk. Dit verkort doorlooptijden, vermindert de noodzaak tot onteigening en beperkt proceskosten en vergroot het draagvlak bij medeoverheden en burgers.
3. **Een LIG moet voldoende (financiële) mogelijkheden hebben om een portefeuille van enkele tienduizenden hectares te hebben, goed gespreid over Nederland.** Met deze omvang is de grondbeschikbaarheid goed geborgd en wordt marktverstoring voorkomen. Een portefeuille van deze omvang zorgt ervoor dat in alle provincies waar nationale opgaven landen, voldoende grondeigendom beschikbaar is. De jaarlijkse benodigde transacties bedraagt circa 5.000 tot 8.000 hectare, vooral voor schuifruimte.

Zonder de in dit hoofdstuk besproken conceptuele uitwerkingen van een LIG zijn er risico's op vertraging van nationale opgaven door gebrek aan schuifruimte, meer onteigeningsprocedures, hogere kosten en het missen van koppelkansen tussen verschillende ruimtelijke functies. Ook wordt het moeilijker om gebiedsprocessen integraal en in samenhang te sturen.

An aerial photograph of a rural landscape. The top half of the image shows a large field of golden-brown crops, likely wheat or corn, with distinct rows. Below this is a green field, possibly alfalfa or a similar cover crop. A white road curves through the fields, leading to a small blue-roofed building and a tree. The bottom half of the image is dominated by a large, dense field of green corn. The text '4. Voorwaarden voor de doelmatigheid van een LIG' is overlaid in white on the bottom left of the image.

4. Voorwaarden voor de doelmatigheid van een LIG

Dit hoofdstuk

Bij doelmatigheid (of efficiëntie) gaat het om de mate waarin de middelen die worden ingezet opwegen tegen de bereikte doelen. Hoe minder middelen en/of tijd – bij gelijkblijvend doelbereik – des te doelmatiger of efficiënter. De vraag is in dit hoofdstuk dus onder welke voorwaarden een LIG zo efficiënt mogelijk kan zijn. Doeltreffendheid en doelmatigheid van een LIG kennen een zekere overlap, omdat het doel van een LIG is te voorzien in grondbeschikbaarheid tegen een betaalbare prijs. Om die reden richten we ons in dit hoofdstuk meer op de uitwerking van de financiële aspecten en op de voorwaarden voor een doelmatige (interne) organisatie van een mogelijke LIG, in relatie tot andere grondbanken en grondportefeuilles binnen het Rijk.

4.1 Doelmatigheid van een LIG hangt samen met de conceptuele uitwerking

De doelmatigheid van een LIG hangt sterk af van de conceptuele vormgeving ervan.

De volgende aspecten zijn genoemd in de interviews met vertegenwoordigers van het Rijk en medeoverheden ten aanzien van een doelmatige organisatie van een LIG:

- Overwegend komt naar voren dat een LIG die strategisch en anticiperend kan verwerven complementair aan de bestaande grondbanken en portefeuilles helpt met het verhogen van de slagkracht in het realiseren van de nationale opgaven.
- Sommige vertegenwoordigers van departementen spreken de zorg uit dat een integrale grondbank mogelijk minder prioriteit geeft aan de sectorale belangen van de betreffende departementen en medeoverheden. We achten dit echter geen relevant argument tegen een landelijke geïntegreerde grondbank. De afwegingen die het Rijk maakt rondom de prioriteitstelling van de nationale opgaven en hoe deze gebiedsgericht worden gewogen behoren niet tot een faciliterend instrument zoals een grondbank. Dit is een politieke keuze. Een helder afwegingskader voor hoe verschillende ruimtelijke belangen op gebiedsniveau en in de vorm van een grondstrategie worden uitgewerkt is een **essentiële voorwaarde** om tot een succesvolle LIG te komen (zie ook hoofdstuk 6).
- Op grond van de gesprekken met medeoverheden en departementen concluderen we dat er slechts beperkt strategische verwervingen plaatsvinden bij medeoverheden.
- Een voorwaarde voor een doelmatige LIG is dat deze complementair is aan verwervingen van medeoverheden, of bepaalde taken kan samenvoegen die nu allemaal apart door verschillende overheden worden gedaan. Uit gesprekken komt ook naar voren dat gemeenten en provincies overwegend voor de korte en middellange termijn te verwerven, met een LIG blijft dit zo en kunnen verwervingen meer integraal en vanuit een landelijk perspectief worden ingezet.
- De relatieve doelmatigheid van een LIG hangt samen met de termijn waarop gronden ingebracht en uitgenomen worden.
 - Grondverwerving met verwachtingswaarde is per hectare duurder, maar kent een (grotere mate van) zekerheid om ingezet te worden voor de uitvoering van nationale doelen.
 - Strategische grondverwerving zal op de lange termijn winnen op doelmatigheid (bredere grondbeschikbaarheid, schuifruimte en minnelijk verwerven wanneer grond wordt aangeboden is goedkoper).
 - De meerwaarde van een LIG voor uitnemende departementen zit in de grondbeschikbaarheid en doorlooptijd van gebiedsprocessen. Departementen (en

mogelijk ook medeoverheden, afhankelijk van de kaders van een LIG) kopen grond aan tegen de dan geldende marktwaarde bij behoud van de functie.

- Wanneer gronden al in eigendom bij het Rijk (als geheel) zijn, biedt dit kostenvoordelen voor het Rijk als geheel.

Resultaten over doelmatigheid op lange termijn beschikbaar

Vanwege de doorlooptijd en de onzekerheid van de mate van realisatie van de nationale opgaven is de doelmatige organisatie van strategische verwerving naar verwachting moeilijk aan te tonen, ondanks dat het financiële risico beperkt is.

De waarde zit in grondbeschikbaarheid als 'smeermiddel' voor het uitvoeren van gebiedsprocessen. Zo kunnen nevenkosten worden voorkomen (denk aan besparingen doordat bedrijven ergens anders voortgezet kunnen worden of doordat ontwikkelingen niet voortgezet kunnen worden).

- Een rol van een LIG gericht op de lange termijn brengt de kans met zich mee dat gronden worden verworven die mogelijk uiteindelijk niet binnen de te realiseren plangebieden landen. Aanvullend bestaat ook de kans dat delen van de portefeuille uiteindelijk niet ingezet worden. De financiële risico's die dit met zich meebrengt zijn echter nagenoeg afwezig. Zie rekenvoorbeelden verderop in dit hoofdstuk en bijlage 5.
- Sturingsmogelijkheden die samenhangen met een LIG hebben vooral een indirect karakter. Het spreekt voor zich de prioritering van opgaven buiten een LIG staat. Het verkennen van de beschikbaarheid van grondeigendom in een mogelijke voorkeurslocatie voor een bepaalde functie kan echter invloed hebben op de keuze van toekomstige voorkeurslocaties¹⁷.
- Er mogen op lange termijn resultaten verwacht worden van een LIG. Daar staat tegenover dat een LIG wel een langjarige en consistente inzet van middelen en menskracht vergt om deze rol te vervullen.

4.2 Voorwaarde: eigenstandige taak om namens overheden minnelijke verwervingen te verrichten

LIG als faciliterende organisatie voor schuifruimte voor het Rijk

Een LIG is vooral succesvol als deze boven alle ministeries (en eventueel ook boven medeoverheden, indien de kaders dit toelaten) staat en als enige (Rijks)partij actief is in het voorzien in de grondbeschikbaarheid op basis van minnelijke verwervingen.

Een LIG voorkomt hiermee dat meerdere rijksdepartementen dezelfde grond willen verwerven (en dit niet van elkaar weten, zoals in de huidige situatie voorkomt, aldus gesprekspartners). Wanneer slechts één partij namens het Rijk deze minnelijke verwervingen doet of laat doen is het speelveld helder. In de praktijk verwachten we bovendien dat deze gronden voor andere grondbanken of grondportefeuilles die sectoraal anticiperend verwerven meestal niet interessant zijn. Een LIG verwerft deze gronden immers op een moment en op een plek die niet past bij de afwegingskaders van anderen.

Concurrentie om het **uitnemen** van grond tussen Rijksdepartementen kan er bestaan in alle situaties voorafgaand aan het besluit/de planvorming wat er op een bepaalde plek komt. Als het besluit eenmaal is genomen rondom de beoogde functie(s), dan is er op dat moment nog maar een (of in geval van meervoudig ruimtegebruik een beperkt aantal) mogelijke kopers. Dat geldt overigens niet voor ruilgrond. Is er op rijksniveau een besluit genomen over de locatie van een bepaalde functie (bijvoorbeeld een dijk of defensieterrein), dan is het niet nodig dat een LIG de

¹⁷ Dit punt is in verschillende gesprekken met vertegenwoordigers van departementen en medeoverheden gemaakt, waarbij gesprekspartners aangeven dat dit in beginsel ingaat tegen het ETFAL-principe (Evenredige Toedeling van Functies Aan Locaties) van de Omgevingswet en duidt op het principe dat bij verandering van de functie zorgvuldig wordt afgewogen of de nieuwe functie in balans is met andere functies en belangen zoals wonen, werken, milieu, verkeer en leefbaarheid.

verwerver van de grond is, tenzij het gaat over gronden ten behoeve van de transitie waarvoor nog helemaal geen grond verworven wordt. Daarvoor is zeer wezenlijk dat het Rijk hiervoor grond gaat verwerven. Op dit moment betreft het met name de transitie naar een decentrale energievoorziening en de transitie naar een circulaire economie.

Zonder duidelijke taak, kunnen ongewenste neveneffecten optreden

Een LIG die in dezelfde verwervingsvijver zou vissen kan het ongewenste neveneffect hebben dat departementen grondposities als het ware voor zichzelf houden om zo de grondbeschikbaarheid van eigen sectorale belangen te borgen. Voor departementen zonder 'eigen' grondbank brengt dit met zich mee dat zij zich genoodzaakt zullen zien om ook sectorale grondbanken te moeten starten om te kunnen voorzien in grondbeschikbaarheid. Dit heeft ongewenste neveneffecten in termen van versnippering, zowel op tactisch als operationeel niveau.

Dit kan ondervangen worden door in de eerste plaats **alleen een integrale grondbank zoals de LIG** te benutten voor de minnelijke verwerving van gronden en praktisch gericht op schuifruimte, aangevuld met doelstellingen waar nog niet op wordt verworven, zoals de transitie¹⁸ naar een decentrale energievoorziening en de transitie naar een circulaire economie. Daarnaast is een heldere kaderstelling nodig rondom de prioritering van de nationale belangen om te voorkomen dat er concurrentie ontstaat rondom het uitnemen van gronden. De prioriteringskaders bepalen waar de keuzes rondom de rechten om gronden uit de LIG aan te kopen (in gesprekken met departementen en medeoverheden vaak aangeduid als 'trekkingsrechten') van departementen gemaakt moet worden. In het verlengde daarvan is een heldere afbakening van de opdracht en doelen noodzakelijk en dient er een inkoopkader, beheerkader en uitneemkader geformuleerd te worden, rondom het ruilen van gronden, kwantitatief en kwalitatief.

Wanneer een LIG onafhankelijk (binnen de kaders) kan opereren bevordert dit de snelheid

Een belangrijke voorwaarde voor een LIG is dat deze binnen de vastgelegde kaders onafhankelijk acteert, en bijvoorbeeld op grond van de kaders kan besluiten tot grondverwerving. Je kan dan als Rijksoverheid sneller schakelen. Een belangrijk voordeel is dat departementen elkaar dan niet beconcurreren. Verschillende departementen signaleren dat deze concurrentie er nu wel is.

Geïnterviewde medeoverheden geven specifiek aan dat het Rijk ten aanzien van de prioritering van waar gronden voor benut kunnen worden helderheid moet bieden over op welke wijze medeoverheden kunnen aantonen dat bepaalde gronden nodig zijn voor de nationale opgaven, ook in de afweging tussen nationale belangen en regionale belangen. Dit moet idealiter een lichte en gerichte afweging zijn, met een transparant afwegingskader om bureaucratie en administratieve lastenverzwaring te voorkomen.

4.3 Voorwaarde: expertise binnen het Rijk bundelen

Voorwaarde voor doelmatigheid van een LIG zit in het bundelen van expertise en eenduidige grondstrategie

Een LIG draagt bij aan een doelmatige grondstrategie als deze de binnen het Rijk schaarse **expertise rondom minnelijke verwerving op één plek bundelt**.

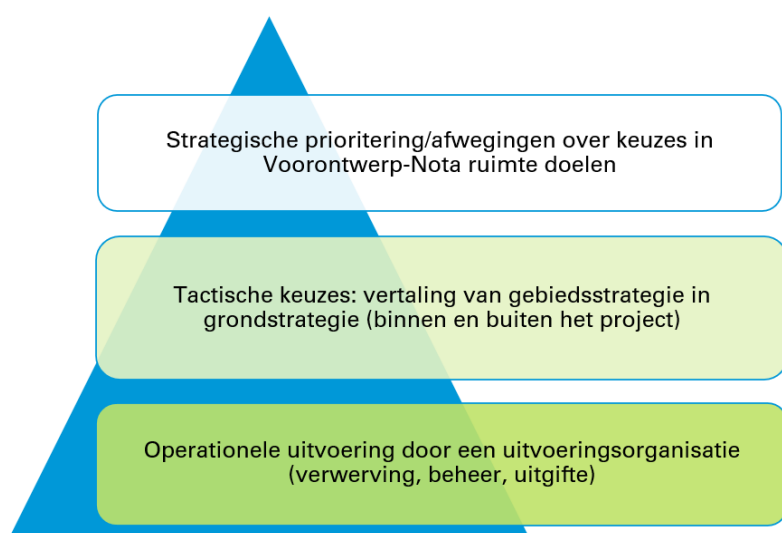
Een voorwaarde voor de doelmatigheid is een eenduidige grondstrategie op **operationeel niveau**, met kaders rondom verwerving, beheer en uitgifte, in lijn met rijksdoelen, uitgiftevoorwaarden en prijzen in lijn met jurisprudentie. De randvoorwaarden voor de grond(aankoop of -uitname) moeten duidelijk en consequent zijn.

¹⁸ denkbaar is dat de NGB een breder toepassingsbereik heeft zodat een landelijke integrale grondbank ontstaat, dan wel dat een nieuw vehikel opgericht wordt om te komen tot een dergelijke landelijke integrale grondbank. Deze afweging valt buiten het bereik van deze verkenning.

Het kan daarnaast doelmatig zijn dat een LIG ook beperkt **tactisch** ondersteunend kan zijn in de uitwerking van de strategische keuzes in de vorm van een grondstrategie. Denk aan de vertaling van de gekozen strategische prioritering en/of de concrete uitwerking van het meervoudig ruimtegebruik binnen een bepaald gebied en wanneer de gronden worden uitgenomen door departementen en/of medeoverheden. Daarbij gaat het steeds om publieke functies. Een LIG is dan een integrale, faciliterende samenwerkingspartner voor de departementen en medeoverheden.

In die zin draagt een LIG bij aan de **operationele uitvoering** van gekozen strategische prioriteiten (zie figuur 6). Aanvullend kan het beperkt **tactisch** opereren.

Figuur 6: LIG heeft overwegend betrekking op de operationele uitvoering



Bron: Stec Groep, 2025

Op dit moment is er nog beperkt expertise bij de departementen om een grondbank gericht op Nota Ruimte-opgaven te hebben, geven veel geïnterviewden mee. Het RVB heeft deze expertise als grootste grond- en vastgoedeigenaar van Nederland in beginsel wel, maar deze is de afgelopen jaren deels afgekald door het (grotendeels) ontbreken van actief grondbeleid. Een LIG met een smalle taakafbakening (verwerving, beheer, verkoop) en een brede sectorale inzet kan op rijksniveau alle bestaande activiteiten rondom minnelijke verwervingen vervangen. Dit voorkomt dat partijen elkaar niet weten te vinden en dat verschillende overheden achter dezelfde grond aan gaan, met uiteenlopende werkwijzen.

Een LIG die zich richt op verbetering van de grondbeschikbaarheid vergroot de doelmatigheid. Alle expertise wordt gebundeld en afwegingen worden integraal gemaakt. De werkwijze rondom verwerving, beheer en verkoop is transparant en eenduidig, en menskracht kan efficiënter worden ingezet. Het is wenselijk dat de uitvoerende werkzaamheden zoveel mogelijk lokaal/provinciaal in opdracht van een LIG worden uitgevoerd, zodat de voordelen van het lokale netwerk en binding worden gecombineerd met een landelijk uniforme werkwijze.

4.4 Overweging: ook inzetbaar voor medeoverheden

We raden aan – mogelijk als groeimodel voor een LIG – te overwegen dat een LIG dit niet enkel te gebruiken is door rijksdepartementen, maar ook door medeoverheden. De meerwaarde zit in de situatie dat provincies (en ook waterschappen en gemeenten) nagenoeg geen strategische verwervingen doen.

Er zijn op dit moment (ongewenst) grote verschillen in het beleid ten aanzien van verwervingen (doel, middelen) door provincies. Sommige provincies werken met een grondbank die beperkt strategische verwervingen kan doen, andere alleen met kaders rondom anticiperende verwervingen of zelfs alleen instrumentele verwervingen. Daarnaast zijn er grote verschillen in het aantal verwervingen, het beschikbare budget en de inzet. Dit hangt deels samen met de aard en omvang van de opgaven, maar ook met sturingsfilosofie en financiële middelen.

De volgende overwegingen spelen een rol:

- De afwegingskaders van het Rijk over de reikwijdte van een LIG zijn bepalend voor een goede samenwerking tussen de grondbank(en) van het Rijk en (die van) medeoverheden, zie ook hoofdstuk 5 over de voorwaarden aan de legitimiteit van een LIG.
- Als decentrale overheden vanuit de inhoud acteren vanuit dezelfde (nationale) opgaven, dan kan men elkaar vertrouwen in de prioritering van doelen, ook voor bepaalde functies die ergens moeten landen maar die men niet graag binnen de eigen gebiedsgrenzen heeft (NIMBY-functies). De samenwerking hierover is een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle LIG (zie ook het voorbeeld Ruimte voor de Rivier in het kader hieronder over de samenwerking tussen Rijk en medeoverheden).
- Een grondbank die binnen gestelde kaders vroegtijdig voor alle relevante ruimtevragers kan aankopen, kan deze trajecten minder complex maken en de doorlooptijd verkorten.
- Een LIG als uitvoerende organisatie onder de vlag van het Rijk met sterke regionale wortels en voelsprietten bevordert de samenwerking met medeoverheden en daarmee de uitvoering van de nationale belangen. Het is belangrijk om als LIG een goede balans te vinden tussen het benutten van menskracht, lokale kennis en situatie (operationeel en tactisch niveau) en het landelijk voorzien in de afwegingskaders. Provincies beschikken over uitvoeringskracht die benut kan worden (onder de vlag van het Rijk) om gronden te verwerven en verplaatsing mogelijk te maken. Dit draagt bij aan de samenwerking met medeoverheden.

We zien dit als een aantrekkelijke doorontwikkelingsrichting van een LIG. De grote verschillen tussen provincies in de uitwerking van het grondbeleid worden zo (waar dit ongewenst is) weggenomen. Een LIG die ook actief kan zijn voor medeoverheden bevordert de uitvoering en lokale voelsprietten en lokale empathie rondom te transitie kunnen worden benut.

Voorbeeld: landelijke coördinatie rondom grondverwerving met lokale uitvoeringskracht (2006-2019)

Het programma Ruimte voor de Rivier is door geïnterviewden van departementen en medeoverheden vaak aangedragen als voorbeeld van een project met een grote ketenafhankelijkheid en een gebiedsoverstijgend karakter dat meerdere provincies beslaat. De werkwijze rondom de grondverwerving wordt als een voorbeeld gezien van hoe ook een LIG georganiseerd zou kunnen worden: met een landelijke coördinatie en lokale uitvoeringskracht. Het werkte met een combinatie van nationale grondverwerving en regionale samenwerking om de rivieren meer ruimte te geven en zo wateroverlast te voorkomen. De bestuurlijke samenwerking was vernieuwend en werd inhoudelijk vanuit het Rijk gestuurd. Deze organisatiestructuur droeg eraan bij tot oplossingen te komen ondanks dat er veel publieke en private partijen bij het programma betrokken waren en er veel, soms tegenstrijdige belangen speelden. Het Rijk stelde de kaders en garandeerde de keten van de uitvoering van ruim dertig samenhangende projecten om de veiligheid van het hele rivierengebied te verbeteren. De

landelijke overheid stelde de algemene kaders en financiering vast, terwijl regionale en lokale overheden, samen met bewoners en bedrijven, de concrete plannen ontwikkelden en uitvoerden. Het programma had betrekking op meerdere provincies. Agrarische grond werd bestemd om in geval van hoogwater te dienen als overloop voor rivierwater.

4.5 Middelen voor strategische aankopen behalen uit verkoop van gronden uit een LIG

De opbouw van een grondportefeuille vraagt een forse investering, die zich – uitgaande van de waardeontwikkeling van gronden van de afgelopen decennia en de verwachting van toenemende grondschaarste – op de lange termijn laat terugverdienen. Grondeigendom verwerven kan naar verwachting ook fors hogere toekomstige aankoopkosten voor het Rijk voorkomen. Zo hadden de gronden die in 2015 zijn verkocht vanuit de DLG/BBL in 2012 een waarde van €1,8 miljard en is de waarde in 2024 opgelopen tot €3 miljard (Wedts de Swart, 2024).

Overwegingen hierbij:

- Uiteindelijke realisatie van nationale opgaven ligt buiten de LIG: overwegend de betreffende departementen of medeoverheden. Deze overheden hebben budgetten om de doelstellingen te realiseren. Bij hen landt dan ook de eventuele waardeontwikkeling of waardedaling die gepaard gaat met de realisatie (bijvoorbeeld in geval van vastgoedontwikkeling, of in geval van herontwikkeling naar natuur of extensieve landbouwvormen). Dit staat los van de werking van een LIG. Een LIG loopt deze risico's dan ook niet.
- De dekking van eventuele opbrengsten en verliezen vindt plaats bij de departementen en/of medeoverheden die verantwoordelijk zijn voor functiewijziging en realisatie van de nationale doelen.
- De middelen voor minnelijke aankopen kunnen worden gedekt uit de te behalen verkoopopbrengsten wanneer gronden uit een LIG worden uitgenomen (door departementen en wanneer dit binnen de kaders past ook door medeoverheden). Het financiële risico is in feite beperkt zoals we eerder stelden, want de aangekochte gronden zijn waardevast en komen op de balans.

De omvang van een LIG (indicatief) in euro's

Om de financiële aspecten van een LIG te duiden, werken we in bijlage 4 twee (hypothetische en vereenvoudigde) rekenvoorbeelden uit. Deze rekenvoorbeelden geven een beeld van de totale omvang (bandbreedte) van een LIG. We houden daarin rekening met de inbreng van (een deel van) de grondportefeuilles van het Rijk en een variant waarin ook medeoverheden gedurende de eerste vijf jaar van een LIG grond aan een LIG in kunnen verkopen. De inbreng van deze gronden betekent een kostenpost voor de LIG en een inkomstenbron voor de verkoper.

Aanvullend rekenen we met een jaarlijkse aankoop en verkoop van circa 6.000 hectare¹⁹ in de aankomende vijftig jaar, aangewend voor de realisatie van de nationale opgaven. Deze verkoop of uitname geschiedt tegen de dan geldende marktwaarde van de gronden. De waardesprong door functiewijziging vindt niet in een LIG plaats, maar bij de uitnemende partij. We hanteren binnen het model de volgende indicatieve uitgangspunten, bij wijze van een fictief rekenvoorbeeld:

¹⁹ Aanname: we verwachten een jaarlijkse benodigde transactieomvang van tussen 5.000 en 8.000 hectare. In het rekenvoorbeeld rekenen we met 6.000 hectare.

1. We hanteren dezelfde verhouding (in hectares) van gronden die in een LIG komen en de verhouding (in hectares) van de gronden die uit een LIG gehaald worden. Dit is gebaseerd op de aanname dat de meeste aangekochte gronden agrarisch zijn (en bij uitname blijven doordat functieverandering buiten de LIG plaatsvindt). We hanteren de volgende verhouding: Aandelen inbreng en uitname: Agrarisch = 90%, waarvan 1% bebouwd²⁰, Wonen = 1%, Bedrijventerreinen = 4%, waarvan 50% bebouwd en Natuur = 5%.
 2. Alle gronden (of vastgoed) stijgen jaarlijks met een index, gebaseerd op het gemiddelde van de waardeontwikkeling van de betreffende functie in voorgaande jaren (10 à 20 jaar)²¹. Doordat de jaarlijkse waardeontwikkeling van de verschillende functies anders is, heeft dit invloed op de verhouding in euro's bij inbreng en uitname.
 3. Aankoopkosten bedragen 2% van de aankoopprijs/inbrengwaarde van de betreffende aankoop.
 4. We gaan ervan uit dat per jaar, 90% van de gronden in portefeuille (het gehele jaar) en de in het betreffende jaar aangekochte en verkochte gronden (een half jaar) verpacht kunnen worden en daardoor exploitatieopbrengsten genereren van € 2.500 per hectare (prijsspeil 2025 inclusief een jaarlijkse indexatie, uitgaande van geliberaliseerde (duurzame) pacht). We hanteren geliberaliseerde pacht, zoals het RVB rekent met nieuwe pachtcontracten. We hanteren 90% omdat niet alle gronden verpacht kunnen worden. Wel kan een deel van de niet verpachte gronden op een andere manier ingezet worden (bijvoorbeeld tijdelijke functies) en daardoor inkomsten/ opbrengsten genereren. We gaan voor de gebouwen op deze gronden uit van kostenneutrale exploitatie.
 5. We rekenen met gemiddelde beheerkosten van € 9.000 per aankoop van 36 ha (de gemiddelde omvang van een agrarisch bedrijf in Nederland in 2024 (bron: CBS Statline), RVB) voor een periode van 6 jaar, waarna pachtcontracten vernieuwd worden en deze kosten opnieuw worden gerekend. Dit is gebaseerd op ervaring van het RVB. De beheerskosten worden jaarlijks geïndexeerd met 3%.
 6. We hanteren rentekosten van 3% het jaarlijkse resultaat van een LIG (de verrekening van inkoop-/inbrengkosten, aankoopkosten, exploitatieopbrengsten, beheerkosten, verkoop-/uitnameopbrengsten en uitnamekosten). Uitgangspunt is dat de kosten en opbrengsten gedurende het jaar worden gerekend, daarom wordt het rentepercentage over de helft van het jaarresultaat gerekend. We gaan er vanuit dat de rentekosten jaarlijks worden betaald, zodat geen rente-over-rente wordt berekend. We hanteren geen renteopbrengsten.
 7. We hanteren in jaren dat een positief jaarresultaat wordt geboekt vennootschapsbelasting (Vpb), wat ook geldt voor agentschappen, waarbij over de eerste € 200.000 van het belastbare bedrag 19% wordt gerekend en het bedrag daarboven 25,8%. Er is geen rekening gehouden met verliesverrekening (carry back of achterwaartse verliesverrekening of met de carry forward of voorwaartse verliesverrekening).
 8. Gronden van departementen en medeoverheden worden in de eerste 5 jaar gelijkmatig ingebracht, tegen de marktconforme waarde, verdeeld naar tabel 2 in hoofdstuk 3.
 9. In het laatste jaar wordt het restant van de grondportefeuille in een keer verkocht of uitgenomen door een andere partij, gewaardeerd tegen de dan geldende waarde, uitgaande van de verhouding (in hectares) naar functies onder 1.
 10. We hanteren een disconteringsvoet van 3%.
- Voor verdere specifieke uitgangspunten zie bijlage 5.

Op basis van deze uitgangspunten, verwachten we dat een LIG in de eerste 5 jaar een totale, initiële investering vergt van € 11,9 mld tot € 18,7 mld (nominaal) (waarvan het overgrote deel herschikken van grondposities betreft vanuit de departementen naar een LIG, de inkomsten uit de aankoop landen dus ook binnen het Rijk er is als het ware sprake van een departementale ruilverkaveling van gronden). In de vervolgjaren tot het 45^{ste} jaar is er nog steeds sprake van een jaarlijkse benodigde investering van € 0,3 mld tot € 1,1 mld (nominaal, inclusief waardevermindering).

²⁰ Aanname: we waarderen de bebouwing tegen 50% van de gemiddelde verkoopprijs van vrijstaande woningen.

²¹ Tot nu toe bleek (agrarische) grond zeer waardevast. Dit geeft echter geen garanties voor de toekomst.

In het laatste jaar vindt de verkoopopbrengst of uitname van het restant van de grondposities plaats wat resulteert in een eenmalig positief totaal financieel resultaat van € 85,9 tot € 138,2 mld. Het totale resultaat van een LIG komt, na 50 jaar uit op een nominaal bedrag van **€ 50,4 mld tot € 97,8 mld positief**, inclusief rentekosten en Vpb. Teruggerekend naar een waarde in het heden (nettocontant) is het een resultaat van **€ 0,8 mld negatief tot € 5,3 mld positief**. Een LIG heeft dan gedurende de looptijd van de LIG een (gemiddelde) grondportefeuille van **16.061 tot 25.732 hectare**. Gedurende de gehele periode stroomt er dan (inclusief de initiële inbreng van gronden in een LIG), **316.061 tot 325.732 hectares** door een LIG.

Rekenvoorbeelden om risico's te duiden

Om de risico's voor een LIG te duiden werken we in bijlage 5 (hypothetische en vereenvoudigde) rekenvoorbeelden uit die samen een beeld geven van de bandbreedte aan risico's die gepaard gaan met een LIG, uitgaande van een aankoop van 50 hectare grond.

In een LIG zoals we die voor ogen hebben **neemt de uitnemende partij wanneer het een mede-overheid is de waardesprong of het verlies. Wanneer het een derde partij is (bijvoorbeeld ontwikkelaar), wordt uiteraard marktconforme waarde voor de grond gevraagd, uitgaande van functieverandering**. In het geval van een groundbank, zoals we verwachten dat de LIG zal acteren, rekenen we in principe alleen met levering aan departementen en medeoverheden. Uitname (en waardesprong) voor levering aan marktpartijen vindt dan alleen plaats binnen Rijk en mede-overheden. In onderstaande rekenvoorbeelden geven we het totaalresultaat (exploitatiekosten en -opbrengsten, aankoop / inbreng, verkoop / uitname, rentekosten en Vpb) per voorbeeld weer. In rekenvoorbeeld 6 geven we wel weer wat het financiële effect is wanneer de grondwaardestijging door functieverandering (in dit geval van agrarisch naar bedrijventerrein) wel binnen de LIG valt door directe verkoop aan een ontwikkelaar.

#	Rekenvoorbeeld	Resultaat (NCW, incl rente en Vpb)
1	Aankoop 50 hectare in jaar 1. Er wordt geen grond uitgenomen ten behoeve van nationale opgaven. De grond behoudt de agrarische functie, wordt verpacht en na 50 jaar uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.	€ 24,9 mln
2	Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 25% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 75% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.	€ 18,9 mln
3	Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 50% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 50% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.	€ 12,5 mln
4	Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 75% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 25% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.	€ 5,9 mln
5	Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 100% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond.	-/-€ 0,9 mln
6	Aankoop 50 hectare in jaar 1. De grond wordt in jaar 15 uitgenomen en verkocht tegen waarde van bedrijventerrein, ten behoeve van realisatie bedrijventerrein door ontwikkelaar.	€ 189,7 mln

7	Aankoop van 50 hectare in jaar 1. Grond wordt in jaar 15 uitgenomen door een medeoverheid tegen agrarische waarde. Deze medeoverheid ontwikkelt de grond voor woningbouw. De waardeontwikkeling die daarbij hoort valt toe aan het Rijk of medeoverheid (dit gebeurt dus buiten een LIG).	-/-€ 0,9 mln
8	Idem als rekenvoorbeeld 7, maar nu wordt de grond uitgenomen voor de ontwikkeling van natuur. De waardedaling die daarbij hoort valt toe aan Rijk of medeoverheid (dit gebeurt dus buiten een LIG).	-/-€ 0,9 mln
9	In het laatste rekenvoorbeeld maken we het verschil inzichtelijk tussen grond vroeg uitnemen (in jaar 15) en laat uitnemen (na 50 jaar). We doen dit voor zowel bedrijventerrein, wonen en bos.	
	a. Wonen – vroeg uitnemen	a. € 440,0 mln
	b. Wonen – laat uitnemen	b. € 2.2 mld
	c. Bedrijventerrein – vroeg uitnemen	c. € 189,7 mln
	d. Bedrijventerrein – laat uitnemen	d. € 158,3 mln
	e. Natuur (bos) – vroeg uitnemen	e. -/- € 19,5 mln
	f. Natuur (bos) – laat uitnemen	f. -/- € 11,6 mln

Bron: Stec Groep 2025, zie ook bijlage 5 met een uitgebreide toelichting en onderbouwing van parameters.

Niet werken met een kasbegrotingstelsel

In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat een doeltreffende LIG een zekere kritische massa nodig heeft om te kunnen werken. Een LIG zal daarom meerjarig voorinvesteringen moeten doen, zonder dat daar al opbrengsten tegenover staan. Dit heeft praktisch de consequentie dat een LIG niet goed kan werken met een binnen het Rijk gehanteerd kasbegrotingstelsel waarin de jaarlijkse uitnamen en jaarlijkse instroom van gronden in de begroting zijn gekoppeld.

In aansluiting daarop ligt het voor de hand ook zoveel mogelijk marktconforme uitgangspunten te hanteren voor de begroting van een dergelijk vehikel en te werken met een discounted cashflow-benadering zoals ook private grondbanken doen. Dit geldt ook voor het financieel administratief goed inregelen van mogelijke LIG.

4.6 Conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van een LIG

In aanvulling op de voorwaarden rondom doeltreffendheid voor een LIG die in hoofdstuk 3 aan de orde kwamen, verkenden we in dit hoofdstuk de voorwaarden waaronder een LIG doeltreffend georganiseerd kan worden:

Samenvattend zijn de volgende voorwaarden verkend:

- Een belangrijke voorwaarde is dat een LIG **op rijksniveau expliciet de taak moet hebben om als enige organisatie minnelijk gronden te verwerven**, ten behoeve van departementen en (mogelijk op termijn ook) medeoverheden. Dit voorkomt concurrentie tussen departementen en medeoverheden en de onwenselijke situatie dat departementen grondposities vasthouden voor eigen sectorale belangen, wat leidt tot versnippering en inefficiëntie.
- Schaalvoordelen zijn te behalen door te werken met een dergelijke grondbank, **waarbij lokale en regionale uitvoeringskracht wordt benut**. Dit zorgt voor een goede balans tussen landelijke sturing en lokale kennis en voorkomt verschillen in uitwerking van grondbeleid tussen provincies.
- Daarbij is essentieel dat een LIG **onafhankelijk** kan opereren binnen de vastgelegde kaders, zodat snelheid en slagkracht worden bevorderd.

- De inzet van een LIG vraagt een **lange termijn inzet**. De doelmatigheid van een LIG is sterk afhankelijk van de termijn waarop gronden worden ingezet. Op korte termijn is doelmatigheid hoog, maar doeltreffendheid laag; op lange termijn is dit juist omgekeerd. De lange termijn brengt het risico met zich mee dat gronden worden aangekocht die uiteindelijk niet worden ingezet als schuifruimte of ten behoeve van de realisatie van publieke functies. De financiële risico's hiervan zijn praktisch afwezig, zoals de rekenvoorbeelden laten zien.
- Een LIG moet **niet werken met een kasbegrotingstelsel**, maar met marktconforme uitgangspunten. Alleen dan kan een LIG daadwerkelijk bijdragen aan een doelmatige en doeltreffende realisatie van nationale ruimtelijke opgaven.

An aerial photograph of a rural landscape during sunrise. The foreground is dominated by a dense, dark green forest. To the right, a farmstead is visible, featuring a large white polytunnel, a red-roofed barn, and a smaller house. The middle ground consists of several large, rectangular agricultural fields, some of which are divided into smaller plots. The background shows rolling hills and a valley with a light mist or fog, creating a soft, hazy atmosphere. The sky is a pale, warm orange, indicating the time is either early morning or late afternoon.

5. Voorwaarden voor legitimiteit en rechtmatigheid van een LIG

In dit hoofdstuk schetsen we de juridische voorwaarden waaronder een mogelijke LIG succesvol zou kunnen zijn. Het betreft voorwaarden rondom de legitimiteit en de rechtmatigheid van een mogelijke LIG.

De voorwaarden ten aanzien van de legitimiteit van een LIG hebben betrekking op de mate waarin het handelen van dit vehikel als gerechtvaardigd, wettelijk verankerd, politiek erkend en maatschappelijk geaccepteerd wordt. Legitimiteit is belangrijk voor het duurzaam functioneren van een LIG, zeker gezien de potentieel invloedrijke rol die deze kan spelen in de ruimtelijke ordening en grondmarkt.

5.1 Voorwaarden voor de legitimiteit van een LIG

Robuuste governancestructuur voorwaarde voor draagvlak

Een robuust systeem van processen, regels en structuren waarmee een organisatie wordt bestuurd, beheerd en gecontroleerd is vanuit het oogpunt van draagvlak van departementen en medeoverheden voorwaardelijk. Dit betekent dat het mandaat van een LIG door het opdrachtgevend departement helder moet zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, en dat er verantwoording wordt afgelegd aan het parlement en andere relevante bestuursorganen. Uit de interviews komt naar voren dat er breed draagvlak is voor het idee dat een LIG een uitvoeringsinstrument moet zijn, en op geen enkele manier een beleidsmaker.

Dit sluit aan bij de voorwaarden die we in hoofdstuk 4 schetsten wat betreft de doelmatigheid van een LIG. De suggestie van verschillende gesprekspartners om de LIG te organiseren als een onafhankelijk instituut, vergelijkbaar met De Nederlandsche Bank, illustreert de behoefte aan stabiliteit en continuïteit. De parallel die getrokken wordt is dat DNB de goudvoorraad beheert en dat de LIG als het ware de grondvoorraad beheert, zodat de grootschalige transitie zoals in de Ontwerp Nota Ruimte staan omschreven kunnen worden uitgevoerd.

Dit gaat samen met vooraf vastgestelde afwegingskaders. Zonder deze kaders is er een aanzienlijk risico op bureaucratie.

Maatschappelijke acceptatie en draagvlak voorwaarde voor de legitimiteit van de LIG

Maatschappelijke acceptatie van de LIG onder verkopers van grond vereist dat het instrument herkenbaar, betrouwbaar en uitlegbaar is. Moreel juist handelen moet voorop staan en bewezen worden door aantoonbaar zo te handelen bij aan- en verkoop. Het moet klip en klaar zijn dat de LIG nog niet weet waarvoor ze concreet verwerft, dat gronden daarna ingezet kunnen worden voor gespecificeerde doelen – veelal strategisch en soms anticiperend – en dat speculeren op stijging van de verwachtingswaarde geen drijfveer is voor de grondaankoop door de LIG.

Daarnaast is het voorwaardelijk dat de LIG geen 'extra laag' is, maar voor departementen en (mogelijk op termijn ook voor) medeoverheden een faciliterende partner, die grondbeschikbaarheid voor hen kan borgen en zo indirect bijdraagt aan een beoogde gebiedsontwikkeling. Dit vraagt van de LIG dat deze een open houding aanneemt naar verkopers en altijd transparant communiceert en samenwerkt met departementen en medeoverheden. Medeoverheden benadrukken het belang van samenwerking en het vermijden van bureaucratie.

Verschillende gemeenten benadrukken dat de LIG niet in hun bestuurlijke ruimte moet treden. Gemeenten verwachten dat de LIG vooral meerwaarde heeft in het opereren in landelijk gebied (mogelijk voor schuifruimte).

We zien in het verlengde van gesprekspartners bij medeoverheden en andere gesprekspartners geen meerwaarde in de inzet van gronden voor stedelijke functies zoals woningbouw en (reguliere) bedrijventerreinen. Dit zijn thema's waar gemeenten en provincies beter in geoutilleerd in zijn. Er zijn andere instrumenten van rijkswege, zoals de grondfaciliteit, die op het vlak van woningbouw mogelijk kunnen bijdragen aan een betere financierbaarheid van actief grondbeleid door gemeenten.

Van vragende partij naar volwaardige partner in de samenwerking

Daarnaast speelt het imago van de overheid een rol. Door daadwerkelijk grondposities in te brengen als Rijk, verandert het Rijk van een vragende partij in een volwaardige partner. Dit versterkt het vertrouwen in gebiedsprocessen en vergroot de kans op vrijwillige medewerking van andere grondeigenaren. Het past bij een overheid die de burger voorop stelt. De overheid kan met ruilgrond de ongewenste neveneffecten voor eigenaren van gronden waarop een functie van nationaal belang moet worden gerealiseerd zoveel mogelijk beperken, doordat ze een alternatief aanbiedt.

In het verlengde daarvan is het een belangrijke voorwaarde voor de legitimiteit dat de LIG geen financieel belang heeft bij functiewijziging, doordat er geen sprake is van een grondexploitatie. Dat de LIG in beginsel grond aankoopt ten behoeve van schuifruimte en langetermijntransities die nog niet concreet zijn draagt hieraan bij (al kan dat op voorhand niet 100% voorspeld worden).

Wanneer er korte termijn doelen zijn waar de grond voor nodig is, passend bij plannen of rijkstaken, kan het opportuun zijn dat de betreffende rijksdienst deze zelf verwerft of via de LIG 'ontvangt/aankoopt'.

Samenhang met het subsidiariteitsbeginsel:

Een derde pijler van legitimiteit is de samenhang met het subsidiariteitsbeginsel: taken moeten worden belegd op het laagst mogelijke, maar meest effectieve niveau. We achten het als een belangrijke voorwaarde voor de legitimiteit van de LIG dat deze geen taken overneemt die beter lokaal of regionaal kunnen worden uitgevoerd. In plaats daarvan moet de LIG complementair zijn aan bestaande grondbanken en instrumenten. Dit wordt breed gedragen, onder andere door de gesproken provincies, die pleiten voor een nauwe samenwerking tussen het Rijk en provincies. Dit heeft twee aspecten, verwachten we:

- We raden aan dat de LIG op termijn op verzoek van decentrale overheden kan opereren.
- Het Rijk stelt beleid op rondom nationale opgaven en transities en laat de uitvoering waar relevant en van meerwaarde over aan het regionale en lokale niveau.

Aandachtspunten hierbij:

- Provincies, waterschappen en gemeenten zijn (vaak) beter gepositioneerd om lokaal grondbeleid te voeren. De LIG richt zich dan vooral op ondersteuning bij provincie-overstijgende opgaven. Zo kan concurrentie tussen bestuurslagen worden ondervangen.
- Decentrale overheden signaleren daarnaast een risico als de LIG een nieuw vehikel wordt en dat dit met zich meebrengt dat er binnen het Rijk te veel verschillende afwegingskaders naast elkaar bestaan die op de grondmarkt actief zijn. We beschouwen deze noties als een bevestiging voor de definitie en afbakening van het speelveld van de LIG zoals we dat in hoofdstuk 3 en 4 formuleren.
- Dit model, gericht op langetermijndoelen en transities, sluit aan bij lokale behoeften. De LIG is daarmee complementair aan de verantwoordelijkheden van decentrale overheden. Haar optreden moet gerechtvaardigd zijn in situaties waarin gemeenten of provincies niet kunnen of willen optreden, en moet passen binnen de kaders van de Omgevingswet.

Institutionele consistentie van de LIG door de specifieke complementaire afbakening van de LIG:

Voorwaardelijk aan de legitimiteit van de LIG is dat deze past binnen het bestaande institutionele landschap van grondbeleid. Doublures of conflicten zijn dan niet aan de orde. De LIG moet gebaseerd zijn op een langetermijnvisie die bestand is tegen politieke wisselingen. Dit vraagt om institutionele borging en een duidelijke positionering binnen het rijksbeleid.

5.2 Voorwaarden voor de rechtmatigheid van de LIG

Rechtmatigheid is een fundamenteel criterium voor het functioneren van een LIG. Het gaat hierbij in strikte zin om de mate waarin het handelen van de LIG in overeenstemming is met geldende wet- en regelgeving. Rechtmatigheid is niet alleen een juridische vereiste, maar ook een randvoorwaarde voor bestuurlijke legitimiteit en maatschappelijk vertrouwen. In deze paragraaf formuleren we de belangrijkste criteria voor de beoordeling van de rechtmatigheid van een LIG. Daaraan voorafgaand besteden we aandacht aan een gewenste rechtsvorm voor de LIG.

Agentschap als gewenste rechtsvorm, onderdeel van ministerie van VRO

De LIG is bedoeld als groundbank voor het op termijn realiseren van beleidsdoelen van het Rijk op verschillende beleidsterreinen. Daarmee zal de LIG feitelijk werkzaam zijn voor verschillende departementen. Hiermee vertoont de LIG in meerdere opzichten gelijkenis met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Volgens de website van de Rijksoverheid beheert het RVB de gebouwen en gronden van de Rijksoverheid en het ministerie van Defensie en is het verantwoordelijk voor het beheer en de instandhouding van de grootste en meest diverse vastgoedportefeuille van Nederland, inclusief Caribisch Nederland.

Het RVB is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het is op 1 juli 2014 ontstaan uit de fusie van de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, de directie Rijksvastgoed en de Rijksgebouwendienst. Tot 31 december 2024 ressorteerde het RVB onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Sindsdien valt het RVB onder het ministerie van VRO. Het RVB is een agentschap. Op de website van de Rijksoverheid staat hierover: *“Agentschappen zijn intern verzelfstandigde organisaties van ministeries. Dat betekent dat zij officieel onderdeel zijn van een ministerie, maar werken als zelfstandige organisaties. Zij leveren tegen betaling producten of diensten aan organisaties binnen het Rijk.”*

Een agentschap is een vorm van een **interne verzelfstandiging**. Omdat de LIG gronden gaat verwerven, beheren en verkopen voor verschillende typen nationale opgaven, ligt een dergelijke vorm meer voor de hand dan de vorming van een afzonderlijk Directoraat-Generaal binnen een ministerie. Zo is Rijkswaterstaat een Directoraat-Generaal binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W). Rijkswaterstaat heeft een afgebakende taak die zich richt op activiteiten die alle vallen binnen I&W.

In plaats van interne verzelfstandiging is ook externe verzelfstandiging een mogelijkheid om specifieke rijkstaken organisatorisch vorm te geven. Een **externe verzelfstandiging** kan verschillende vormen aannemen zoals een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en een staatsdeelneming. En zbo is een rechtspersoon met een wettelijke taak. Externe verzelfstandiging is een verdergaande vorm van verzelfstandiging dan interne verzelfstandiging zoals het agentschap. Voor de LIG zou van de genoemde mogelijkheden alleen een zbo denkbaar zijn. Op grond van Aanwijzing 5.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is de instelling van een zbo uitsluitend geïndiceerd als het nodig is dat het orgaan onafhankelijk van de minister beslissingen kan nemen. Dit is – evenmin als bij het RVB – bij de LIG niet het geval. Gelet op de taak van de LIG bij de uitvoering van diverse onderdelen van het nationale ruimtelijke beleid ten behoeve van functies die behoren bij diverse andere ministeries, is ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van VRO juist voor de hand liggend.

We concluderen dat voor de LIG een agentschap de meest voor de hand liggende keuze is als rechtsvorm voor de LIG. Daarbij past de kanttekening dat, anders dan het RVB, voor een LIG uitsluitend in Nederland (en niet ook in Caribisch Nederland) taken zijn weggelegd.

Alleen gebruik maken van privaatrechtelijke bevoegdheden

Gelet op de sterke gelijkenis tussen de taken van het RVB aan de ene kant en die van een LIG aan de andere kant (allebei werkzaam op rijksniveau, allebei onder meer bezig met het verwerven en beheren van onroerende zaken en allebei werkzaam voor diverse departementen) ligt het voor de hand om ook de LIG als uitvoeringsorganisatie onderdeel te laten zijn van het ministerie van VRO in de vorm van een agentschap.

Het verschil tussen het RVB en een LIG zit erin dat:

- het RVB onroerende zaken beheert om daarmee bij te dragen aan beleidsdoelen van het Rijk op overwegend (relatief) korte termijn en dat de taak van de RVB altijd onroerende zaken betreft die (op termijn) worden gebruikt voor functies die betrekking hebben op deze beleidsdoelen;
- voor een LIG geldt dat aankopen worden gedaan met het oog op de verwerkelijking van beleidsdoelen voor de (middel)lange termijn. Het is bovendien niet zeker of op al de verworven gronden ook functies zullen komen die met deze beleidsdoelen worden beoogd. Een deel van de door een LIG verworven gronden zullen in de toekomst worden ingezet als schuifruimte.

Ondanks deze verschillen zullen veel zelfde competenties (op het vlak van het verwerven en beheren van onroerende zaken) nodig zijn bij een LIG. Deze competenties zijn al aanwezig bij het RVB. Gebruik van de bij het RVB opgebouwde kennis en kunde kan dan naar verwachting het meest eenvoudig vorm krijgen door een LIG onder te brengen bij het ministerie van VRO.

Hoewel de LIG formeel onderdeel zal zijn van de rijksoverheid, beschikt de LIG op zichzelf niet over publiekrechtelijke bevoegdheden. Gelet hierop verricht de LIG – namens de Staat als rechtspersoon – uitsluitend privaatrechtelijke rechtshandelingen en wordt daarom in dit rapport ook wel aangeduid als een organisatie met een privaatrechtelijk karakter. Dat laatste ziet dus niet op de rechtsvorm, maar op de wijze waarop de LIG aan het rechtsverkeer deelneemt. Net zoals het RVB heeft de LIG daarbij uitsluitend privaatrechtelijke bevoegdheden.

Conformiteit met bestaande wet- en regelgeving

De LIG moet opereren binnen de kaders van bestaande nationale en Europese wetgeving, zoals de Omgevingswet, de Wet op het financieel toezicht (Wft), aanbestedings- en Didamregels en staatssteunregels. Dit vereist een zorgvuldige juridische toetsing van de taken, bevoegdheden en werkwijze. Op deze aspecten gaan we hierna in.

Omgevingswet

De Omgevingswet heeft vooral betrekking op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden door bestuursorganen.

- Een LIG zal geen bestuursorgaan zijn, en om die reden kan van (zelfstandige) uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden door de LIG geen sprake zijn. Onrechtmatigheid bij de uitoefening van deze bevoegdheden is dus ook niet aan de orde. Daarnaast heeft de Omgevingswet betrekking op het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden door overheden. In relatie tot het grondbeleid gaat het vooral om de aan- en verkoop, onteigening en om het sluiten van een (anterieure) overeenkomst.
- Omdat een LIG als agentschap in ons voorstel onderdeel zal zijn van het ministerie van VRO, zal de minister van VRO namens de Staat de aan- en verkopen voor de LIG verrichten. Het is belangrijk dat een LIG snel kan inspelen op koopkansen die zich in de markt voordoen. Het is daarom belangrijk dat op basis van een mandaatsbesluit een functionaris in de ambtelijke top van een LIG bevoegd is om namens de minister rechtshandelingen te verrichten binnen de

randvoorwaarden die deel uitmaken van een op te stellen aankoopkader. Van het sluiten van een anterieure overeenkomst ten behoeve van de LIG zal geen sprake zijn, omdat de LIG niet als grondbedrijf of ontwikkelingsbedrijf zal opereren. Onteigening of het vestigen van een nationaal voorkeursrecht ten behoeve van een LIG is daarnaast niet mogelijk, omdat de aankoop van gronden door de LIG plaatsvindt in een zo vroege fase van een mogelijk planproces dat een grondslag voor het gebruik van deze instrumenten nog ver weg is.

Wet op het financieel toezicht. De uitoefening van financieel toezicht op een LIG zal vergelijkbaar zijn met het toezicht dat wordt uitgeoefend op het RVB.

Aanbestedingsregels

Door een LIG worden gronden alleen aangekocht, beheerd en weer verkocht. Overeenkomsten van aankoop en van verkoop vallen in beginsel buiten het aanbestedingsrecht. Bij verkoopovereenkomsten ligt dit anders als de verkoper aan de koper zodanige verplichtingen oplegt, dat deze afspraken kwalificeren als overheidsopdracht. Er moet dan *cumulatief* zijn voldaan aan drie voorwaarden:

- (1) Er is bij de realisatie van de nieuwe functies een rechtstreeks economisch belang van de verkopende overheid gemoeid.
- (2) Er wordt door de verkopende overheid een bouwplicht voor de nieuwe functies opgelegd.
- (3) Er worden aan die nieuwe functies door de verkopende overheid eisen gesteld die verder gaan dan de mogelijkheden van het publiekrechtelijke kader.

Bij de verkoop van gronden door de LIG is dit allemaal niet aan de orde. De LIG maakt immers geen afspraken met kopers over wat kopers binnen bepaalde (gedetailleerde) randvoorwaarden op deze gronden moeten realiseren. Van het geven van een overheidsopdracht aan kopers kan dan ook geen sprake zijn. Gelet hierop zal geen sprake zijn van strijd met het aanbestedingsrecht bij de taakuitoefening van de LIG.

Didamregels

De Didamregels houden – samengevat – in dat een overheidslichaam dat onroerende zaken vervreemdt, dit in beginsel moet doen door middel van een openbare selectieprocedure, tenzij op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria redelijkerwijs slechts één gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. Dit laatste zal bij vervreemdingen door de LIG in beginsel het geval zijn. Indien de LIG gronden ‘verkoopt’ aan een andere partij die onderdeel is van het Rijk, dan blijft de Staat eigenaar van de gronden en is in juridische zin geen sprake van een vervreemding waarop de Didam-regels van toepassing zijn. Indien een andere overheid dan het Rijk, dan wel een door deze overheid aangewezen partij, verantwoordelijk is voor het realiseren van de functie met een publiek karakter waarvoor de LIG gronden verwierf, dan zal dit voor de LIG in de regel redelijkerwijs de enige gegadigde zijn om de gronden aan te vervreemden. Het realiseren van publieke functies is immers evident een eerste verantwoordelijkheid van de overheid. Een verplichting op grond van de Didamregels is dat elk voornemen van een vervreemding van onroerende zaken door overheidslichamen wordt gepubliceerd. Hierdoor kunnen ook in gevallen waarin geen openbare selectieprocedure wordt gevolgd andere partijen die menen dat ook zij voldoen aan de door de verkopende overheid gehanteerde criteria dan wel die menen dat de door de verkopende overheid gestelde criteria niet objectief, toetsbaar en redelijk zijn, zich in rechte tegen de verkoop teweestellen. Een dergelijke publicatie is ook bij verkoop door een LIG verplicht. De kans dat een derde partij een kort geding zal starten omdat deze meent ook in aanmerking te komen voor de aankoop van de gronden achten we bijzonder klein, omdat – zoals hiervoor aangegeven – het realiseren van de publieke functies ten behoeve waarvan de LIG verwerft, een eerste verantwoordelijkheid is van de overheid.

Aangezien de LIG verwerft in een fase dat er nog geen concrete plannen voor publieke functies op een concrete locatie bestaan, zal de LIG ruim verwerven. Dit kan tot gevolg hebben dat sommige gronden die door de LIG zijn verworven uiteindelijk niet als schuifruimte of voor

andere (overheids)partijen nodig blijken te zijn. Dergelijke gronden kunnen weer te koop worden aangeboden via een openbare selectieprocedure.

Staatssteunregels

Er is sprake van staatssteun als er aan de volgende *cumulatieve* criteria is voldaan:

- de steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- de steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en);
- het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en een (potentiële) invloed op de tussen staatse handel hebben.

De LIG zal agrarische gronden aankopen voor de agrarische marktwaarde zoals die op het moment als marktwaarde voor agrarisch gebruik geldt en zal ook voor verkopen voor de agrarische waarde, te bepalen op basis van de marktwaarde voor agrarische grond op het moment van verkoop, indien het schuifruimte betreft. Van enig risico op ongeoorloofde staatssteun is dan bij aan- noch bij verkoop sprake, indien de koopprijs is gebaseerd op een taxatie van de marktwaarde door een van partijen onafhankelijke deskundige. We verwachten dat deze werkwijze steeds door een LIG zal worden gevolgd.

Respect voor het subsidiariteitsbeginsel in het kader van rechtmatigheid

De LIG zal moeten uitgaan van het principe 'decentraal, tenzij'. Dit principe geldt op grond van de Omgevingswet in algemene zin en betekent dat het Rijk alleen juridisch bindend optreedt wanneer lagere overheden (gemeenten, provincies, waterschappen) niet in staat zijn om de betreffende opgaven zelfstandig te realiseren. Dit voorkomt een onnodige inbreuk op lokale autonomie.

Bij de beoordeling van de beoogde taken van de LIG in relatie tot het subsidiariteitsbeginsel zijn twee noties cruciaal:

- De LIG zal zich, anders dan lagere overheden, niet begeven op de grondmarkt in de fase waarin er al plannen voor het realiseren van bepaalde publieke functies op aan te kopen gronden bestaan. Dit is immers de fase waarin lagere overheden ten behoeve van een functiewijziging onroerende zaken verwerven. Een LIG richt zich op de verwerving van gronden waarvoor nog geen concrete plannen voor het realiseren van publieke functies bestaan. Deze plannen zullen er bij veel gronden die een LIG zal verwerven ook nooit komen, omdat deze gronden bedoeld zijn als schuifruimte voor het verplaatsen van agrarische bedrijven die op andere gronden moeten wijken voor publieke functies.
- De LIG zal geen eigen opgaven realiseren. De LIG is feitelijk slechts een 'voorportaal' om toekomstige opgaven van andere overheden te faciliteren met de beschikbaarheid van (ruil)gronden die voor het realiseren van die opgaven (mogelijk) nodig zijn.

Heldere taakafbakening en bevoegdheidsverdeling

De taken en bevoegdheden van de LIG moeten duidelijk zijn afgebakend ten opzichte van andere overheidsorganisaties, zoals het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), andere sectorale rijksgrondbanken (waarvoor de toekomstige functie van de grond al in beeld is) en grondportefeuilles en provinciale grondinstrumenten. Dit voorkomt doublures, conflicten en rechtsonzekerheid.

Dit heeft verschillende aspecten:

- afwegingskader over de prioriteitstelling van opgaven in gebieden;
- afwegingskader voor de verwerving van gronden;
- afwegingskader voor de dispositie van gronden binnen het Rijk, andere overheden, anderen.

De genoemde afbakening van de LIG enerzijds en overheidsorganisaties die ook gronden verwerven en in eigendom hebben anderzijds is dat de LIG zich richt op gronden waarvoor – gelet op het gebied waarin deze zich bevinden – in de toekomst mogelijke publieke functies zullen worden voorzien dan wel die zullen dienen als schuifruimte.

Kortom: de (zeer vroege) fase van het planproces en het doel van de verwerving onderscheidt de werkwijze van de LIG van die van de andere genoemde overheidsinstanties.

Rechtsgelijkheid en non-discriminatie

De LIG moet handelen volgens het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat vergelijkbare gevallen op gelijke wijze worden behandeld en dat er geen sprake is van willekeur of bevoordeling van specifieke partijen.

Beheersing van juridische risico's

De LIG moet beschikken over een juridisch kader voor risicobeheersing, bijvoorbeeld bij grondverwerving, contractvorming en samenwerking met derden. Dit voorkomt aansprakelijkheid en juridische procedures.

Afstemming met andere rijksinstrumenten en -doelen

De inzet van de LIG moet in overeenstemming zijn met andere rijksinstrumenten en -doelen, zoals het NPRD, het Rijksprogramma voor woningbouw en de Rijksbegroting. Dit vereist interdepartementale afstemming en juridische consistentie.

5.3 Conclusies ten aanzien van de legitimiteit en de rechtmatigheid van de LIG

De legitimiteit van de LIG wordt vooral bepaald door haar faciliterende, transparante en complementaire rol, met een robuuste governance en maatschappelijke acceptatie. De rechtmatigheid is geborgd door juridische verankering, privaatrechtelijk karakter, naleving van relevante wet- en regelgeving, transparantie en risicobeheersing.

De volgende voorwaarden dragen bij aan de legitimiteit van een LIG:

- Een LIG ondersteunt departementen en medeoverheden, maar concurreert niet met bestaande grondbanken of lokale overheden.
- Het mandaat van de LIG moet helder zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, met transparante besluitvorming en verantwoording aan parlement en relevante bestuursorganen.
- Besluitvorming over doelen en locaties van grondaankoop vindt buiten de LIG plaats, bij politiek en bevoegde overheden.
- Een LIG moet herkenbaar, betrouwbaar en uitlegbaar zijn en samenwerken met verkopers, departementen en medeoverheden.
- Een LIG neemt geen taken over die beter lokaal of regionaal kunnen worden uitgevoerd, maar is complementair aan bestaande instrumenten.
- Een LIG kent een duidelijke afbakening ten opzichte van andere grondbanken en grondportefeuilles.
- Een LIG moet bestand zijn tegen politieke wisselingen en gebaseerd zijn op een langetermijnvisie.

De volgende voorwaarden dragen bij aan de rechtmatigheid van een LIG:

- Een LIG is bij voorkeur een agentschap binnen het ministerie van VRO, met uitsluitend privaatrechtelijke bevoegdheden.
- Een LIG werkt binnen kaders van nationale en Europese wetgeving (Omgevingswet, Wft, aanbestedings- en Didamregels, staatssteunregels).
- Een LIG verricht alleen privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat.
- Wanneer gronden worden verkocht, doet een LIG dit volgens een openbare selectieprocedure, tenzij er slechts één gegadigde is. Naar verwachting is dit laatste vrijwel altijd het geval.
- Aankoop en verkoop gebeurt tegen marktwaarde, gebaseerd op onafhankelijke taxatie.
- Een LIG werkt met een kader voor risicobeheersing bij grondverwerving, contractvorming en samenwerking.



6. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste conclusies van deze verkenning en benoemen we op hoofdlijnen aanbevelingen voor het vervolg.

6.1 Conclusie 1: er is meerwaarde van een landelijk geïntegreerd vehikel gericht op grondbeschikbaarheid

Meerwaarde van een landelijk geïntegreerd vehikel gericht op grondbeschikbaarheid

De nationale ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat – zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, natuurherstel, landbouwvernieuwing, waterveiligheid, economische structuurversterking en defensie – zijn omvangrijk, complex, ketenafhankelijk en vaak locatiegebonden. De bestaande publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten schieten tekort om deze opgaven tijdig, samenhangend en betaalbaar te realiseren. Een LIG biedt meerwaarde voor het volgende:

- Schuifruimte voor bedrijfsverplaatsingen en compensatie zijn van belang voor vrijwillige verkoop en herplaatsing van grondeigenaren. Een LIG kan deze gronden landelijk en gespreid beschikbaar stellen.
- Door in een vroeg stadium gronden minnelijk te verwerven, kan een LIG de doorlooptijd van gebiedsprocessen verkorten en daarmee de uitvoering van urgente opgaven versnellen. Dit vermindert de noodzaak tot onteigening en beperkt proceskosten.
- Een LIG maakt het mogelijk om nationale opgaven integraal te benaderen en koppelkansen te benutten tussen verschillende functies (energie, natuur, defensie, water).
- Door als overheid daadwerkelijk grondposities in te brengen, verandert het Rijk van een vragende partij in een volwaardige partner, wat het vertrouwen in gebiedsprocessen vergroot.

6.2 Conclusie 2: een LIG is een (overwegend agrarische) grondbank

Definitie van een LIG

Een LIG lijkt het meest succesvol te kunnen opereren onder de volgende definitie en uitgangspunten:

Definitie

Permanent vehikel waarin het Rijk een grondportefeuille verwerft, beheert en uiteindelijk verkoopt gericht op het faciliteren van grondbeschikbaarheid voor de realisatie van opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte.

Het gaat daarbij om het tijdig minnelijk kunnen verwerven van gronden voor:

- uitruilen van voldoende grond op de juiste plek of op compensatielocaties en tegen een marktconforme prijs;
- verwerven van gronden voor nationale opgaven gerelateerd aan publieke en semipublieke goederen, die nog niet elders zijn belegd, specifiek gericht op transitie zoals decentrale energievoorziening en de transitie naar een circulaire economie.

Alle gronden zijn tijdelijk in eigendom bij het vehikel.

Een LIG zet alleen privaatrechtelijke middelen in, geen publiekrechtelijk middelen.

Kenmerk	Landelijke Integrale Grondbank
Looptijd	Permanent
Oogmerk	Nota Ruimte-doelen, gericht op grondbeschikbaarheid voor nationale opgaven en rijkstaken voor publieke en semipublieke goederen die nog niet elders zijn belegd (voor het Rijk, en mogelijk op termijn voor medeoverheden), voordat concrete doelen voor deze gronden in beeld zijn.
Eigenaar	Ministerie VRO is hoofdeigenaar, gekoppeld aan uitvoering van Nota Ruimte. Binnen de vastgestelde kaders rondom prioritering, aankoop, beheer en verkoop opereert een LIG met een mandaat.
Verzoek/initiatief	Departementen en mogelijk op termijn ook voor medeoverheden.

Hoofd functie	1. Verwerving van grond	2. Beheer	3. Verkoop	4. Realisatie van doelstellingen
	✓	✓	✓	✗

Een LIG onderscheidt zich op de volgende elementen van andere grondbanken in Nederland.

- In vergelijking tot grondbanken van gemeenten, regio's en provincies onderscheidt een LIG zich door een **landelijke portefeuillestrategie** voor aankopen van gronden. Dit heeft als voordeel dat een LIG de opgaven uit de Nota Ruimte vanuit een landelijk samenhangend perspectief kan aanvliegen. Dit is relevant voor keten- of netwerkopgaven rondom bijvoorbeeld waterveiligheid, energietransitie, circulariteit en dergelijke.
- In vergelijking tot bestaande sectoraal opererende landelijke grondportefeuilles en grondbanken zoals de Nationale Grondbank en de agrarische grondportefeuille van het ministerie van VRO²² is de reikwijdte breed, aansluitend op **nationale opgaven**, en niet alleen gericht op Rijkstaken en specifiek omschreven doelen zoals de Nationale Grondbank.
- In vergelijking tot andere grondbanken van gemeenten, regio's, provincies en Rijk kan een LIG zich inzetten voor onder andere schuifruimte voor de **grote landelijke transities** die in ons land moeten plaatsvinden. Een deel van de transities is, zoals omschreven in de Ontwerp Nota Ruimte, gericht op het vinden van een balans tussen leefbaarheid, economie en ecologie in een veranderend klimaat en met toenemende bevolkingsdruk. Ten behoeve van juist deze nationale transities is er op dit moment geen rijksgrondbank die integraal voor dergelijke doelen **minnelijk en in een vroeg stadium verwerft** (dus voordat er concrete plannen voor functieverandering van een perceel zijn).
- Een LIG opereert vanuit een privaatrechtelijk rechtsregime; soms met het karakter van een strategische verwerving, soms met het karakter van een anticiperende verwerving.

²² De agrarische grondportefeuille van VRO is tot nu toe niet aangemerkt als een grondbank, omdat de gronden niet met het oogmerk van een grondbank zijn verworven. Het is ook niet zo dat deze gronden slechts tijdelijk in deze portefeuille (mogen) verblijven.

Uitgangspunten voor een LIG:

- We zien een LIG niet als een tijdelijk project, maar als een structureel instrument, gekoppeld aan een rijkstaak om te voorzien in onder andere schuifruimte en ten behoeve van belangrijke transitie zoals benoemd in de Ontwerp Nota Ruimte.
- Gronden zijn tijdelijk in eigendom van een LIG en worden verkocht aan departementen, en op termijn mogelijk ook medeoverheden of derden.
- Een LIG voert geen functieverandering, grondexploitatie of gebiedsontwikkeling uit. Grond behoudt dezelfde functie binnen een LIG. Eventuele waardeontwikkeling of -daling vindt plaats bij de uitnemende rijkspartij, niet bij een LIG zelf. Bij verkoop aan medeoverheden of private partijen is een LIG gebonden aan marktconforme prijzen.
- Een LIG is een onafhankelijk, faciliterend instrument, aanvullend op bestaande sectorale grondbanken die grond verwerven waarvoor de functie al bekend is.

6.3 Conclusie 3: de doeltreffendheid van een LIG zit in het borgen van grondbeschikbaarheid

De kern van de doeltreffendheid van een LIG ligt in het vermogen om tijdig en tegen een zo laag mogelijke marktconforme prijs voldoende grond beschikbaar te maken voor nationale opgaven. Dit is essentieel voor het realiseren van grote maatschappelijke transitie zoals de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie.

De beschikbaarheid van grond vormt de basisvoorwaarde voor de uitvoering

Een LIG biedt meerwaarde en onderscheidt zich van bestaande sectorale grondbanken, omdat zij zich richt op het verwerven van gronden waarvoor nog geen concrete doelstelling in beeld is en omdat deze gronden minnelijk worden verworven. In de praktijk zullen gronden veelal gebruikt worden voor schuifruimte voor alle nationale belangen en daarnaast anticiperend op ontwikkelingen waarvan nog niet bekend is op welke percelen deze zullen landen. Dit is essentieel en onderscheidt verwerving door een LIG van verwerving door anderen.

De omvang van de benodigde portefeuille is fors

Op basis van gesprekken met ervaringsdeskundigen, analyse van de omvang van de nationale opgaven ligt een omvang van een indicatieve permanente werkportefeuille van circa 16.500 tot 33.000 hectare grond in het verschiet (0,75% tot 1,5% van de agrarische grondmarkt). Jaarlijks is een beschikbaarheid van 5.000 tot 8.000 hectare voor transacties nodig. Verwacht mag worden dat een goede start voor een LIG gemaakt kan worden door overtollige gronden van rijksgrondbanken en grondportefeuilles aan te kopen. Het gaat om gronden die in het verleden zijn aangekocht en die niet benut worden voor waarvoor deze zijn verworven. We werkten in paragraaf 6.6 een indicatief rekenvoorbeeld uit. Overwogen kan worden deze op termijn mogelijk aan te vullen met aankoop van mogelijke overtollige gronden van medeoverheden.

Gespreide portefeuille en niet marktverstoring

Spreiding van de grondportefeuille is belangrijk. Vooraf bepalen wat de juiste plek is, kan slechts gedeeltelijk plaatsvinden in geval van verwervingen van gronden waarbij nog geen specifieke bestemming op perceelsniveau in beeld is.

Het is belangrijk dat een LIG niet marktverstoring werkt. Door aankopen goed te spreiden en te beperken tot een percentage van minder dan 25% van de jaarlijkse transacties in een relevant marktgebied, kan de invloed op de prijsvorming worden geminimaliseerd. Relevant hierbij is de aanname dat de LIG alleen verwerft wanneer er geen functieverandering in het vizier is, en dat er de mogelijkheid is voor nabetaling aan de verkoper wanneer functieverandering met een opbrengstgenererende functie aan de orde is binnen een bepaalde termijn. Zo kan voorkomen worden dat een eventuele verwachtingswaarde betaald dient te worden die zich op alle gronden verspreidt.

Tegen een marktconforme prijs

Een derde voorwaarde voor de doeltreffendheid van een LIG is het verwerven van grond tegen een marktconforme prijs.

Vroeg aankopen van (agrarische) grond kent nagenoeg geen risico, omdat de prijsontwikkeling van grond over de lange termijn hoger is dan inflatie. Wanneer overwegend agrarische gronden zonder verwachtingswaarde minnelijk worden verworven, ligt de prijs lager dan wanneer er al sprake is van een verwachte functiewijziging.

Het verschil in kosten tussen minnelijke verwerving en verwerving op basis van onteigening is aanzienlijk. Onteigeningsprocessen zijn tijdrovend, kostbaar en brengen extra schadevergoedingen met zich mee. Door vroegtijdig en minnelijk te verwerven, kunnen deze kosten worden vermeden en kan de uitvoering van nationale opgaven worden versneld.

6.4 Conclusie 4: complementariteit is een belangrijke voorwaarde voor de doelmatigheid van een LIG

De doelmatigheid van de een LIG hangt nauw samen met haar conceptuele vormgeving en de mate waarin zij daadwerkelijk voorziet in een urgente behoefte waar bestaande grondbanken en portefeuilles niet in kunnen voorzien. De volgende voorwaarden dragen bij aan de doelmatigheid van de conceptuele uitwerking van een LIG.

Taakgericht op grondbeschikbaarheid in een vroeg stadium voor nationale opgaven

De grootste doelmatigheidswinst van een LIG lijkt te zitten in het expliciet als taak hebben om te voorzien in gronden waarvoor nog geen functieverandering op het oog is. Bestaande grondbanken en portefeuilles op rijksniveau zijn vaak sectoraal ingericht en voorzien niet (of alleen na lange procedures) in deze behoefte.

Vehikel gericht op operationele uitvoering

Een LIG is doelmatig als het functioneert als een vehikel dat alleen privaatrechtelijke rechtshandelingen verricht, gericht op de operationele uitvoering van strategische prioriteiten. Dit betekent dat een LIG zich beperkt tot verwerving, beheer en verkoop van grond, zonder zelf gebiedsontwikkeling of waardeontwikkeling na te streven. Hierdoor blijft een LIG onafhankelijk en gericht op het faciliteren van nationale opgaven.

Bundeling van expertise en schaalvoordelen

Door schaarse expertise rondom minnelijke verwerving op één plek te bundelen, kan een LIG efficiënter opereren dan wanneer deze expertise verspreid is over verschillende departementen. Een voorwaarde voor de doelmatigheid is dat een LIG een transparante en uniforme werkwijze heeft. Dit zorgt voor eenduidigheid en maakt het mogelijk om menskracht efficiënter in te zetten. Door uitvoerende werkzaamheden zoveel mogelijk lokaal/provinciaal in opdracht van een LIG uit te voeren, worden de voordelen van het lokale netwerk gecombineerd met landelijke sturing. Een belangrijke doelmatigheidswinst is het voorkomen van concurrentie tussen departementen en medeoverheden, doordat één partij komt tot minnelijke verwervingen waarvoor nog geen functieverandering in beeld is. In de huidige situatie houden departementen vaak grondposities vast voor eigen sectorale belangen, zo geven departementen in de interviews mee. Dit leidt tot versnippering. Een LIG kan dit voorkomen door als enige rijkspartij actief te zijn in het voorzien in de grondbeschikbaarheid van schuifruimte.

Financiële doelmatigheid en risicobeheersing

Voorwaarde voor een doeltreffende LIG is dat deze werkt met marktconforme uitgangspunten voor de kosten en opbrengsten die met de LIG gepaard gaan in een revolverend fondsmodel, waarbij opbrengsten uit de verkoop van grond opnieuw kunnen worden ingezet. De financiële risico's zijn naar verwachting beperkt, omdat gronden overwegend waardevast zijn en een LIG geen waardeinstijging of -daling als gevolg van functieverandering op zich neemt.

6.5 Conclusie 5: juridische borging draagt bij aan draagvlak voor een LIG

De volgende voorwaarden dragen bij aan de legitimiteit van een LIG:

- Een LIG ondersteunt departementen en medeoverheden, maar concurreert door de vroege verwerving wanneer er geen functieverandering op het oog is niet met bestaande grondbanken of lokale overheden.
- Het mandaat van een LIG moet helder zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, met transparante besluitvorming en verantwoording aan parlement en relevante bestuursorganen.
- Besluitvorming over de doelen van grondaankoop vindt buiten een LIG plaats, bij politiek en bevoegde overheden, zodat een LIG hierbinnen zelfstandig kan opereren.
- Een LIG moet herkenbaar en betrouwbaar zijn en de werkzaamheden kunnen verantwoorden en samenwerken met verkopers, departementen en medeoverheden.
- Een LIG neemt geen activiteiten (verwerving, beheer verkoop) over die beter lokaal of regionaal kunnen worden uitgevoerd, maar is complementair aan bestaande instrumenten.
- Een LIG kent een duidelijke afbakening ten opzichte van andere grondbanken.
- Een LIG moet bestand zijn tegen politieke wisselingen en gebaseerd zijn op een langetermijnvisie.

De volgende voorwaarden dragen bij aan de rechtmatigheid van een LIG:

- Een LIG is een agentschap binnen het ministerie van VRO, met uitsluitend privaatrechtelijke bevoegdheden.
- Een LIG werkt binnen kaders van nationale en Europese wetgeving (Omgevingswet, Wft, aanbestedings- en Didamregels, staatssteunregels).
- Een LIG verricht alleen privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat.
- Wanneer gronden worden verkocht, doet een LIG dit volgens een openbare selectieprocedure, tenzij er slechts één gegadigde is. Naar verwachting is dit vrijwel altijd het geval
- Aankoop en verkoop gebeurt tegen marktwaarde, gebaseerd op onafhankelijke taxatie.
- Een LIG kent een governancestructuur waarin besluiten juridisch toetsbaar zijn.
- Een LIG werkt met een kader voor risicobeheersing bij grondverwerving, contractvorming en samenwerking.

6.6 Overweeg de volgende aanbevelingen voor eventuele implementatie

Aanbeveling 1: Start met een gefaseerde opbouw van een LIG

- Begin een LIG licht en gericht en overweeg de reikwijdte van een LIG bij bewezen doeltreffendheid en doelmatigheid uit te breiden.
 - Wat betreft de anticiperende en strategische verwervingen kan een LIG zich in eerste instantie het beste toeleggen op urgente transitie waarvoor nog niet verworven wordt zoals de transitie naar een decentrale energievoorziening en de transitie naar een circulaire economie.
 - Op termijn – wanneer de meerwaarde van een LIG zich in de praktijk heeft bewezen – kan het werkveld van een LIG worden uitgebreid naar de realisatie van andere publieke en semipublieke goederen zoals defensie en waterveiligheid.
 - Zorg voor afstemming met andere rijksprogramma's (NPRD, Rijksprogramma woningbouw, Rijksbegroting) en ondersteun via een LIG met schuifruimte.
- Gebruik vrij beschikbare en/of ongebruikte gronden uit bestaande grondportefeuilles van het Rijk als startpunt, maar wees ambitieus in het vergroten van de grondvoorraad.

Een LIG vergt een langjarig commitment. Bouw de portefeuille stapsgewijs op, met aandacht voor spreiding en schaalgrootte (indicatief 0,75% tot 1,5% van de agrarische grondmarkt).

De omvang van een LIG kent faseringsvragen

Het is denkbaar om in een LIG voor schuifruimte te starten met al bij het Rijk vrij beschikbare gronden en daarnaast minnelijk te verwerven op de grondmarkt. Dit is in verschillende gesprekken met vertegenwoordigers van bestaande grondbanken en grondportefeuilles aan de orde gekomen. Of deze gronden werkelijk beschikbaar blijken voor een LIG valt buiten deze verkenning.

We verkennen een **indicatief rekenvoorbeeld op hoofdlijn**, waarbij we zoveel mogelijk bij bekende kengetallen aansluiten.

- Het RVB beschikt over een areaal binnen de totale VRO-portefeuille met agrarische gronden die beschikbaar is om te gebruiken als compensatiegronden (circa 1.000-1.500 hectare, momentopname, 2025).
- Verschillende departementen hebben beperkt grond beschikbaar die hiervoor benut kan worden. RWS en SBB hebben de meest omvangrijke portefeuilles. SBB heeft ook de bedoeling om circa 10 tot 20% van de portefeuille gefaseerd af te stoten. Deze gronden hebben echter natuurverplichtingen en zullen over het algemeen niet geschikt zijn voor verplaatsingen van intensieve boerderijen, maar kunnen wel ingezet worden voor defensieve natuuropgaven of mogelijke (andere) transitie – zo kwam in gesprek met SBB naar voren.
- Denkbaar is dat er bij verschillende andere departementen ook gronden in eigendom zullen zijn die niet benut worden voor de primaire taken, of die op dit moment om deze reden op de markt wordt aangeboden. Denkbaar is ook deze gronden in een LIG in te voegen, zodat deze gronden doeltreffend benut kunnen worden voor de nationale opgaven.
- In gesprekken met medeoverheden is aan de orde gekomen dat ook medeoverheden beschikken over grondposities die niet benut worden voor het doel waarvoor deze destijds zijn verworven en dat ook deze gronden in een LIG opgenomen kunnen worden.
- Jaarlijks stoppen circa 2.000 tot 2.500 agrarische bedrijven (CBS, laatst bewerkt juli 2025). Dit is de afgelopen tien jaar in lijn gebleken met een eerdere prognose van Alterra (nu WUR: Gies et al., 2014) naar bedrijfsbeëindigingen in de agrarische sector. De minnelijke verwervingsmogelijkheden voor agrarische gronden zullen hiermee de komende jaren (kunnen) toenemen²³.

Tabel 3: Indicatief rekenvoorbeeld wanneer een LIG gevuld zou worden met bestaande overheidsgrondposities

Departement/ medeoverheid	Grond- portefeuille (ha)	Indicatief aandeel inbreng in LIG ²⁴		Inbreng in LIG (ha)	
		Initieel	Indicatief op termijn met medeoverheden	Initieel	Indicatief op termijn met medeoverheden
IenW	97.815	2% ²⁵	2%	1.956	1.956

²³ Mede afhankelijk van hoe de bedrijfsbeëindigingsregelingen worden ingericht. Ook in de gehouden interviews is aangegeven dat in lijn met actuele beëindigingen en de prognose van Alterra en de WUR verwacht mag worden dat de komende jaren veel agrariërs stoppen met hun bedrijf, onder andere vanwege gebrek aan bedrijfsopvolging.

²⁴ Percentage van 2% van de portefeuille is indicatief ten behoeve van het rekenvoorbeeld. Er heeft geen verkenning plaatsgevonden over het aandeel van ongebruikte grondposities bij departementen en medeoverheden.

²⁵ Een groot deel van de gronden betreft wegen en water, naast agrarische grond. Het aangenomen percentage geldt voor de totale portefeuille.

Defensie	25.616	2% ²⁶	2%	512	512
LVVN	77	2%	2%	2	2
Rijksvastgoedbedrijf	52.807	2,% ²⁷	2%	1.056	1.056
Overig Rijk	7.430	2%	2%	149	149
Provincies	74.046	0%	2%	-	1.481
Gemeenten	409.527	0%	2%	-	8.191
ProRail	10.457	0%	0%	-	-
Staatsbosbeheer	247.718	5% ²⁸	5%	12.386	12.386
Waterschappen	98.049	0%	0%	-	-
Overig overige (semioverheden)	25.955	0%	0%	-	-
Totaal	1.049.497			16.061	25.732

Bron: Kadaster, 2024, diverse gesprekken, bewerking Stec Groep, 2025

Aanbeveling 2: Zorg voor een robuuste governance en heldere taakafbakening

- Organiseer een LIG als een onafhankelijk, robuust vehikel met een duidelijke taakstelling.
- Borg de onafhankelijkheid in het mandaat, de governancestructuur en de prioriteringskaders.
- Zorg voor transparante besluitvorming en verantwoording aan parlement en (andere)relevante bestuursorganen.
- Overweeg in een LIG aansluiting te zoeken bij het RVB, als grootste grond- en vastgoedpartij van Nederland, met al een grote bundeling van expertise.

Figuur 7: Relevante uitwerking van een LIG

Aspect	Uitwerking
Doel	Ten behoeve van gronden voor de realisatie van de opgaven uit de Nota Ruimte, en met geprioriteerde verwervingen conform afwegingskader, in alle gevallen gericht op het in de toekomst (mogelijk) realiseren van publieke functies.
Plek	<ul style="list-style-type: none"> • Over het hele land, goed verspreid, zoveel mogelijk grote percelen, waar mogelijk in (de nabijheid van) mogelijke plangebieden waar publieke functies voor nationale belangen landen. Verwerving voordat een planproces is gestart. • Niet marktverstorend (door aankoop van minder dan 25% van de transacties binnen een relevante markt is er geen marktverstoring)
Van wie wordt grond gekocht?	<p>Aan de hand van gespecificeerd inkoopkader</p> <ul style="list-style-type: none"> • Van aanbieders die grond op de markt aanbieden. • Het gaat overwegend om agrarische aanbieders: agrariërs, medeoverheden met overtollige (overwegend onbebouwde) gronden. • Het gaat uitsluitend om minnelijke verwervingen

²⁶ NPRD staat voor een grote uitbreidingstaak, denkbaar is dat het percentage lager is dan de benoemde 2%.

²⁷ Het percentage voor het RVB zou hoger kunnen zijn: circa 10% van de portefeuille bestaat uit geliberaliseerde agrarische gronden.

²⁸ We gaan ervan uit dat slechts een beperkt deel van de af te stoten gronden bruikbaar zal zijn als ruilgrond.

	<ul style="list-style-type: none"> • In het kader staan kwantitatieve en kwalitatieve afwegingen waarin spreiding van de portefeuille, kavelgrootte, bodemkwaliteit, nabijheid bij mogelijke of beoogde projectgebieden een rol spelen
Hoe wordt de grond beheerd?	<p>Aan de hand van een gespecificeerd beheerkader</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beheer voor dat de grond wordt uitgenomen vindt plaats in lijn met uitvoering van rijksdoelen uitgaande van duurzaam grondbeheer • Denkbaar is dat verkopende partij grond pacht tot deze uitgenomen wordt.
Voor wie wordt grond uitgenomen?	<p>Aan de hand van gespecificeerd uitneemkader</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ten behoeve van departementen voor de realisatie van publieke functies voor nationale belangen en rijkstaken. • Ten behoeve van medeoverheden voor de realisatie van publieke functies voor nationale belangen en rijkstaken • In het kader staan kwantitatieve en kwalitatieve afwegingen, die nader uitgewerkt dienen te worden.
Hoe te beoordelen?	<p>Aan hand van afwegingskader (buiten een LIG) rondom prioritering nationale opgaven met daarin kaders over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioriteit van de opgave • Medegebruik • Geografische spreiding • Ketenaafhankelijkheid • Huidig grondbezit LIG of ander departement • Mogelijkheid tot combineren van opgaven

Bron: Stec Groep, 2025

Aanbeveling 3: Richt een LIG in als revolverend en flexibel instrument

- Borg dat de grondbeschikbaarheid op peil kan blijven.
- Zorg voor voldoende financiële ruimte en continuïteit: voorzie een LIG van een structureel budget, los van jaarlijkse begrotingscycli.
- Borg dat opbrengsten uit verkoop weer kunnen worden ingezet voor nieuwe aankopen.
- Maak gebruik van een revolverend fondsmodel, zodat opbrengsten uit verkoop opnieuw kunnen worden ingezet en wijk af van het gebruikelijke kasbegrotingsstelsel
- Maak het mogelijk om flexibel in te spelen op veranderende ruimtelijke opgaven en prioriteiten. Denkbaar is dat er nationale belangen zijn die nog niet in de Ontwerp Nota Ruimte staan, zoals strategische autonomie.

Aanbeveling 4: Monitor en evalueer de werking van een LIG

- Voer periodiek evaluaties uit op doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en rechtmatigheid. Gebruik de uitkomsten om een LIG waar nodig bij te sturen en verder te ontwikkelen.

Aanbeveling 5: Borg dat een LIG geen extra overheidslaag is en communiceer helder over de rol en meerwaarde van een LIG

- Benadruk het belang van samenwerking binnen het Rijk en met medeoverheden. Communicatie is hierin belangrijk: uitgangspunt is dat een LIG geen extra overheidslaag is, maar een faciliterend instrument voor nationale opgaven.
- Opereer transparant en met een primaire focus op maatschappelijke meerwaarde.
- Betrek provincies in de operationele uitvoering van de taken van een LIG.



Bijlage

Bijlage 1 Opgaven vanuit de Ontwerp Nota Ruimte

Deze bijlage

In deze bijlage beantwoorden we de vraag wat de belangrijkste richtingen uit de Ontwerp Nota Ruimte zijn. Dit doen we steeds vanuit de bril van de nationale opgaven die een gestapeld en toekomstig beroep doen op de schaarse ruimte in Nederland. De Ontwerp Nota Ruimte is sinds begin oktober 2025 publiek en ligt tot en met 15 december 2025 ter inzage. De nota is het nationale kompas voor de ruimtelijke inrichting van Nederland tot 2050 en vervangt de oude NOVI.

Dit is een relevante vraag in het kader van de verkenning van de werking van een mogelijke LIG. Immers: wanneer het huidige grondbeleidsinstrumentarium en de huidige grondbanken binnen het Rijk en op andere overheidsniveaus toereikend zijn om de opgaven uit de Nota Ruimte te realiseren, is er geen meerwaarde om te komen tot een aanvullende grondbank in de vorm van een LIG.

We geven daarnaast indicatief weer met welk ruimtebeslag dit gepaard gaat en op welke punten we knelpunten realiseren in de uitvoering wanneer deze met het bestaande uitvoeringsinstrumentarium van het grondbeleid en de bestaande grondbanken gefaciliteerd worden.

Disclaimer

We richten ons op de hoofdlijn van de opgaven uit de Ontwerp Nota Ruimte en de vraag of grondeigendom van het Rijk (bijvoorbeeld door middel van een LIG) kan helpen om de nationale opgaven te realiseren. We streven geen 100% volledigheid na; dit is ook vanuit het oogpunt van een verkenning van LIG niet relevant.

Zeven richtingen uit de Ontwerp Nota Ruimte

De bevolking groeit, het klimaat verandert en Nederland krijgt te maken met toenemende schaarste aan ruimte. Om hiermee om te gaan is balans zoeken tussen leefbaarheid, economie en ecologie nodig. In de nieuwe Nota Ruimte legt het Rijk de langetermijnvisie vast voor de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. In september 2025 is de Ontwerp Nota Ruimte openbaar geworden waarna deze uitbloeit tot een definitieve nota in 2026.

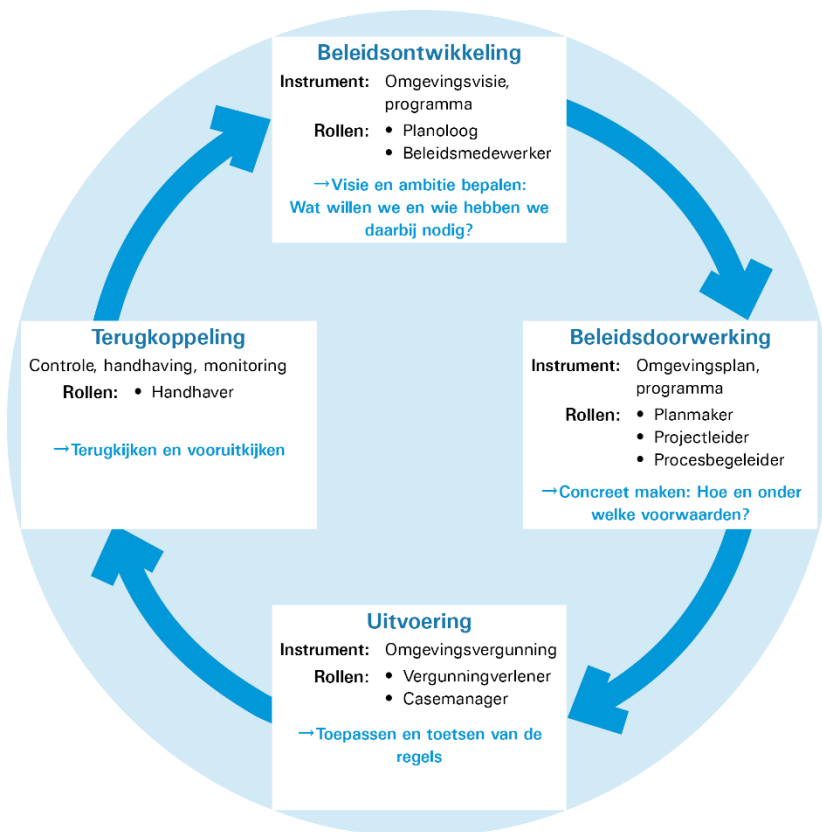
Bij vaststelling heeft de Nota Ruimte impact op de beleidscyclus op allerlei niveaus binnen het Rijk zelf, maar ook bij medeoverheden (provincies, gemeenten) en andere organisaties alsook de Nederlandse inwoner (zie figuur hieronder). De Nota Ruimte is namelijk de nieuwe Omgevingsvisie van het Rijk die de huidige NOVI gaat vervangen.

In de beleidsontwikkeling en -doorwerking staan drie bewegingen naar 2050 centraal:

- 1 Beweging naar een nieuw evenwicht tussen landbouw en natuur.

- 2 Beweging naar een klimaatneutrale en circulaire samenleving.
- 3 Beweging naar sterke steden, dorpen en regio's in heel Nederland.

Figuur 8: De beleidscyclus onder de Omgevingswet



Bron: Informatiepunt Leefomgeving, z.d. en Stec Groep (2025)

Zolang de Nota Ruimte nog niet definitief is, geldt de NOVI

Het Rijk streeft ernaar om de nieuwe Nota Ruimte in 2026 af te hebben (Informatiepunt Leefomgeving, 2025). De uiteindelijke nieuwe Nota Ruimte wordt de nationale omgevingsvisie voor het Rijk als genoemd in de Omgevingswet. Het Rijk is gebonden aan de eigen nationale omgevingsvisie. Totdat de Nota Ruimte klaar is, geldt de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) uit 2020. De NOVI laat tot die tijd zien welke uitdagingen er zijn op landelijk niveau, wat de nationale belangen zijn, welke keuzes het Rijk maakt en welke richting opgegaan wordt. Dit betekent dus dat de Ontwerp Nota Ruimte geen officiële juridische status heeft, maar het wel een belangrijke stap is richting de definitieve Nota Ruimte.

Rijksregie is nodig om tot (versnelde) realisatie van nationale opgaven te komen. Dit gebeurt langs verschillende lijnen. In de tabel hieronder staan de richtingen uit de Ontwerp Nota Ruimte op hoofdlijn samengevat. Dit is steeds benaderd vanuit het vertrekpunt voor een Landelijke Integrale Grondbank: waar is aanvullende ruimte nodig en biedt inzet van een LIG meerwaarde hiervoor?

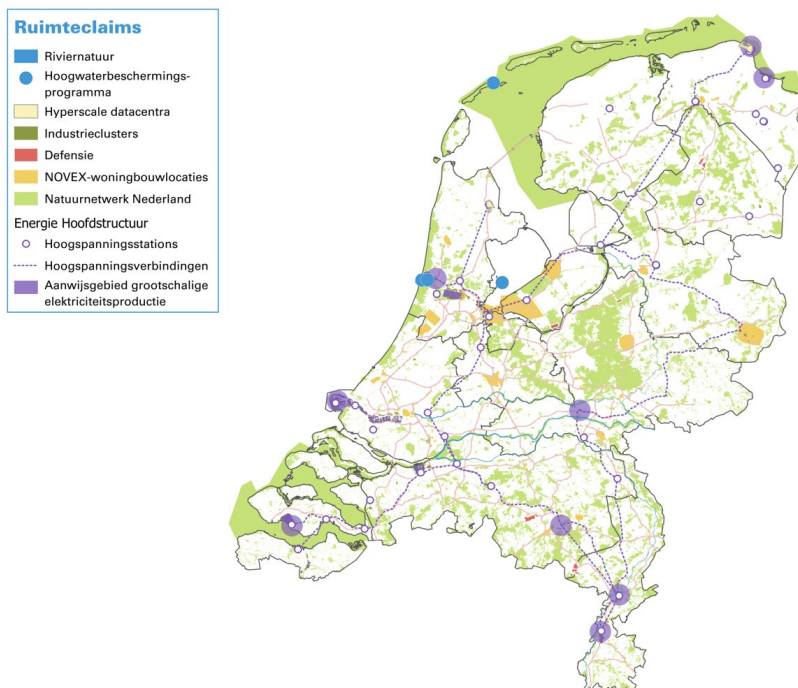
Tabel 4: Richtingen uit Ontwerp Nota Ruimte op hoofdlijn (niet uitputtend)

Richting	Toelichting
----------	-------------

1. Versterking van de economische structuur	Het Rijk richt zich op het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederland door te investeren in infrastructuur, innovatie en duurzame energie.
2. Bescherming van natuur en landschap	Er ligt een nadruk op het behoud en de ontwikkeling van natuurgebieden, het beschermen van biodiversiteit en het verbeteren van de landschappelijke kwaliteit, mede in relatie tot de transitie die de landbouw de komende jaren ondergaat.
3. Water- en bodemsturend	Aandacht voor een gezonde bodem, waterveiligheid, klimaatadaptatie en het verbeteren van de waterkwaliteit en -voorziening.
4. Duurzame ontwikkeling	Het bevorderen van duurzame energiebronnen, circulaire economie en ecologische duurzaamheid.
5. Mobiliteit en infrastructuur	Uitbreiding en verbetering van verkeersnetwerken, zowel voor weg-, water- als spoorvervoer, om de bereikbaarheid en doorstroming te bevorderen.
6. Stedelijke ontwikkeling en verstedelijking	Het stimuleren van compacte stedenbouw, het verbeteren van de leefbaarheid in stedelijke gebieden en het creëren van voldoende woningaanbod staan centraal.
7. Meer ruimte voor Defensie	Focus op de taak 'beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten' vraagt om transformatie van de krijgsmacht met voldoende ruimte om te oefenen, te trainen en ruimte om munitie op te slaan.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025) en selectie van opgaven (niet uitputtend) door Stec Groep (2025).

Figuur 9: Overzichtskaart van nationale belangen



Bronnen: Ministerie van Defensie, 2025; PDOK, z.d.; Volkshuisvesting Nederland, 2024; Hoogwaterbeschermingsprogramma (2025); Samenwerken aan Riviernatuur (z.d.); en eigen kaartlagen rondom Circulaire economie. Bewerking Stec Groep, 2025

Hieronder staan de zeven richtingen een voor een verder toegelicht. Het doel is niet om een allesomvattend overzicht te geven, maar om:

- een beeld te schetsen van de indicatieve potentiële ruimtevrage tot 2050 per nationale opgave;
- een beeld te schetsen van waar knelpunten te verwachten zijn die met behulp van het huidige grondbeleidsinstrumentarium niet in volledigheid zijn op te lossen (publiek en privaatrechtelijke instrumenten, waaronder ook de bestaande grondbanken op de verschillende overheidsniveaus).

Let wel, de praktijk ligt altijd genuanceerder. Verschillende ruimtevragers kennen bijvoorbeeld specifieke locatie-eisen of zijn aanbodgestuurd. Denk aan een ligging aan het water voor de beschikbaarheid van koelwater of een sterke voorkeur voor vestiging in zeehavens.

Versterking van de economische structuur

Koers tot 2050 betekent inzet op innovatie, duurzaamheid en circulariteit

Het Rijk werkt tot 2050 toe naar een toekomstbestendige economie die innovatief, duurzaam en circulair is. Dit met een sterke positie van Nederland binnen een weerbaar Europa. Het versterken van de economische structuur betekent het benutten van de kansen in bestaande clusters en netwerken. Ook wordt gezocht naar een balans tussen:

- ontwikkelingen die nodig zijn voor een toekomstbestendige economie;
- lokale werkgelegenheid;
- het ruimtebeslag daarvan en
- de omgevingskwaliteit in heel Nederland.

De Ontwerp Nota Ruimte benadrukt in haar koers tot 2050 daarom het belang van de haven- en industrieclusters, lokale en regionale bedrijventerreinen, campussen en grootschalige bedrijfsvestigingen.

Grootschalige bedrijfsvestigingen van belang voor een vitale en toekomstbestendige economie

Naast versterking van lokale en regionale economieën in Nederland zijn grootschalige bedrijfsvestigingen van grote meerwaarde. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze potentiële ruimtevragers die buiten de reguliere economische prognoses vallen, zoals gemeenten, provincies en het Rijk deze in kaart brengen. De additionele ruimtevragers zijn relevant voor de versterking van de economische structuur vanuit het licht van de Nota Ruimte. In de Ontwerp Nota Ruimte staat: "Voor een vitale en toekomstbestendige (regionale) economie is er voldoende ruimte voor grootschalige bedrijfsvestigingen nodig. Deze ontwikkellocaties kunnen we benutten om posities in waardeketens door te ontwikkelen, strategisch autonoom te worden, passend bij de regionale en provinciale ecosystemen." Het gaat hierbij om ontwikkelingen die met provincies afgesproken zijn. Dit betekent alleen uitbreiding van bedrijventerreinen wanneer de maatschappelijke meerwaarde aangetoond is, waar mogelijk hergebruik van bestaande locaties, clustering langs internationale corridors en zorgvuldige en meervoudige inrichting bij nieuwbouw.

Tabel 5: Potentiële additionele economische ruimtevrage tot 2050

Type ruimtevrager	Waarom rijksbelang?	Potentiële ruimtevrage
Gigafabriek	<ul style="list-style-type: none"> • Gaat veelal om activiteit die nu nog niet in Nederland is gevestigd (denk aan batterijfabrieken of EV-fabrieken, zoals Tesla). 	<ul style="list-style-type: none"> • De gigafabriek van Tesla in Berlijn is gebouwd op een terrein van 300 hectare.

	<ul style="list-style-type: none"> • Incidenteel van aard. 	<ul style="list-style-type: none"> • Batterijfabrieken hebben al snel een omvang van zo'n 50 tot 100 hectare. • Kans op vestiging van dit soort grootschalige batterij- of EV-fabrieken is wel gering (o.a. vanwege concurrentie vanuit Duitsland en Frankrijk en subsidies die in die landen beschikbaar zijn), tenzij Nederland hierop anticipeert.
Hyperscale datacenters	<ul style="list-style-type: none"> • Nederland heeft op dit moment drie hyperscale datacenters. • Het gaat om unieke, incidentele ruimtevraag. • Kleinere, 'reguliere', datacenters tot zo'n 5 a 10 hectare omvang zijn onderdeel van de uitbreidingsvraag en dus niet additioneel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande locaties variëren van zo'n 15 tot 70 hectare. • Plan van Meta in Zeewolde ging om 166 hectare.
Ruimte vraag als gevolg van actief industriebeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Huidige grote industriële vestigingen in Nederland zijn hier vanwege specifieke redenen gevestigd. • Nieuwe vergelijkbare vestigers zijn alleen met subsidie aan te trekken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie ook gigafabriek. • Bij grootschalige industriële complexen kan het per vestiger indicatief gaan om circa 100 tot 250 hectare.
Ruimte vraag als gevolg van strategische autonomie	<ul style="list-style-type: none"> • Als gevolg van geopolitieke ontwikkelingen kan een koerswijziging in beleid ontstaan, namelijk om bepaalde industrieën of voorraden in Nederland te vestigen. Denk aan medicijnfabrieken, chipfabrieken, defensie, strategische voorraad aan grondstoffen. Ook de trend van reshoring kan hier een rol in spelen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet op voorhand te kwantificeren. Zie ook 'gigafabriek'.
Significante verloop van ruimte vraag naar een andere regio	<ul style="list-style-type: none"> • Vormt een trendbreuk met het verleden, vanwege verandering in historische verhuisdynamiek en significante omvang van ruimte vraag. 	<ul style="list-style-type: none"> • De snelle groei van het HTSM-cluster in Zuidoost-Brabant maakt dat mogelijk ook elders in Nederland ruimte nodig is.

Bron: Stec Groep in opdracht van IPO, 2025

Kan in de benoemde ruimte vraag worden voorzien met bestaand grondbeleidsinstrumentarium (waaronder bestaande grondbanken)?

- Uit gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat de beschreven nationale opgaven niet of niet snel genoeg landen. Er zijn op dit moment geen landelijke grondbanken die gronden verwerven met de beschreven doelen. Ook bij medeoverheden gebeurt dit op dit moment niet of nagenoeg niet. Het is belangrijk dat deze gronden op tijd beschikbaar komen.

Aandachtspunt is dat de waarde van gronden voor deze functies lager zal zijn dan voor 'reguliere' industriegrond. De belangen van gemeenten en provincies liggen echter niet altijd in het verlengde met het faciliteren van deze ruimtevragers binnen hun eigen grondgebied.

- Er is veel meerwaarde in het kunnen garanderen van voldoende en tijdige grondbeschikbaarheid. Ook zijn er grote risico's dat de grondbeschikbaarheid niet voldoende zal zijn voor het faciliteren van de benoemde opgaven. Grondverwerving door de Rijksoverheid kan aanvullend op verwervingen van gemeenten en provincies van meerwaarde zijn in het garanderen van de grondbeschikbaarheid in de beoogde plangebieden. Door grondeigendom te verwerven kunnen informeel ook locatiekeuzes voor nieuwe industrieclusters en uitbreiding van bestaande clusters worden versneld. Daarnaast is er veel meerwaarde in het faciliteren van de behoefte aan schuifruimte voor uitplaatsers zodat de doorlooptijd van de ontwikkeling van de industrieclusters zo gericht mogelijk verloopt.
- Wanneer de clusters op de benodigde locaties zijn gevestigd is het belangrijk ervoor te zorgen dat beoogde industriële vestigers ook daadwerkelijk kunnen landen. Dit gaat voorbij aan de activiteiten van een groundbank en heeft betrekking op interbestuurlijke afspraken.
- Een mogelijk alternatief is dat het Rijk inzet op deelnemingen op locaties in de industrieclusters en in nieuw te vormen industrieclusters die belangrijk zijn voor het uitvoeren van de ruimtelijke opgaven. Zo kan het Rijk meer grip hebben op de realisatie en reservering van ruimte voor toekomstige energiefuncties, datacenters en andere onderdelen die tot de nationale opgaven behoren. Dit heeft invloed op commerciële waarde van deze industrieterreinen en dus op de uitgifteprijs en de uitgiftetermijn van gronden (lagere grondwaarde, mogelijk langere uitgiftetermijn), waarover met medeoverheden afspraken gemaakt kunnen worden. De Rijksoverheid zou in dat geval samen met decentrale overheden en het havenbedrijf een deelneming kunnen opzetten. De deelneming koopt de grond aan, het Rijk zorgt voor het laten landen van een energiefunctie op het gebied, het havenbedrijf zorgt voor het beheer en stuurt op (tijdelijk) ander gebruik – tot er een energieproject in zicht is.

Bescherming van natuur en landschap

De bescherming van natuur en landschap vormt een essentiële pijler binnen de ruimtelijke ordening, mede in het licht van de nationale en Europese verplichtingen op het gebied van biodiversiteit, klimaatadaptatie en landschapskwaliteit, zoals cultuurhistorie en de EU Natuurherstel Verordening. De druk op de ruimte neemt toe, waardoor het behoud en herstel van natuurgebieden, landschappelijke waarden en ecologische verbindingen steeds complexer wordt. In het kader van de Nota Ruimte is het van belang om inzicht te geven in de ruimtelijke implicaties van deze opgaven. De opgaven richten zich onder andere op het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), het versterken van biodiversiteit, het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en het creëren van robuuste landschappen die bestand zijn tegen klimaatverandering. Daarnaast is er aandacht voor de landschappelijke inpassing van nieuwe ontwikkelingen, zoals energie-infrastructuur en woningbouw, om versnippering en aantasting van waardevolle gebieden te voorkomen. Realisatie van deze doelen is beoogd in en rondom bestaande natuurgebieden en daarbuiten. Meer accent op natuur leggen voor een balans tussen (nieuwe) activiteiten en natuur is nodig, net als het uitbreiden van het areaal natuur voor duurzaam herstel. Een transitie die nauw verbonden is aan bescherming van natuur en landschap in Nederland is de landbouwtransitie, waarbij bedrijfsvoering en verdienmodellen in overeenstemming zijn gebracht met de kansen en beperkingen vanuit de lokale water- en bodemcondities.

Tabel 6: Potentiële ruimtevrage natuur en landschap tot 2050

Type
ruimtevrager

Waarom rijksbelang?

Potentiële ruimtevrage

<p>Natuurnetwerk Nederland (NNN)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke verplichting tot realisatie van onder andere het NNN (uitvoering ligt bij provincies) en de opgave uit de Europese Natuurherstelverordening. • Belangrijk voor biodiversiteit, klimaatadaptatie en recreatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tot 2027 resteert nog circa 30.000 hectare aan te realiseren natuur door provincies (PBL, 2020). • Verspreid over heel Nederland, met nadruk op versterken van samenhang tussen natuurgebieden. • Aanvullende ruimtevraag voortkomend uit de Europese Natuurherstelverordening.
<p>Ecologische verbinding-zones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op versterken biodiversiteit. verbinding-zones tussen natuur en landbouw. • Essentieel voor soortenmigratie en klimaatadaptatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bandbreedte van circa 50 tot 200 meter breed, afhankelijk van functie en locatie. • Totale ruimtevraag varieert per regio, indicatief enkele duizenden hectare.
<p>Landschaps-bescherming</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud van cultuurhistorisch waardevolle landschappen. • Belang van het herstel van water- en bodemsystemen. • Belangrijk voor identiteit, toerisme en leefkwaliteit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen directe ruimtevraag, maar wel restricties op andere ruimtevragers. • Inpassingseisen kunnen leiden tot extra ruimtegebruik of functieverlies elders.
<p>Natuur-inclusieve landbouw</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindt landbouw met natuurdoelen. • Onderdeel van transitie naar duurzame voedselproductie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afhankelijk van schaal en maatregelen (zoals bufferzones en kruidenrijke graslanden). • Indicatief 5-20% van landbouwgrond kan worden ingezet voor natuurinclusieve maatregelen.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2025; en andere bronnen als PBL, Rijksoverheid en IPO

Kan in de benoemde ruimtevraag worden voorzien met bestaand grondbeleidsinstrumentarium (waaronder bestaande grondbanken)?

- We horen in gesprekken met departementen, provincies en waterschappen terug dat er op het vlak van het Natuurnetwerk, natuurontwikkeling, landschapsbescherming en natuurinclusieve landbouw meerwaarde zit om het grondbeleidsinstrumentarium in te zetten en daarbij ook gebruik te maken van (tijdelijke) verwervingen door grondbanken.
- Dit zal overwegend op schaal van provincies kunnen plaatsvinden en provinciale grondbanken zitten hierop in. We horen van provincies in de gesprekken terug dat de fysiek-ruimtelijke opgaven per provincie sterk verschillen, en dat ook de financiële middelen die provincies voor dit soort opgaven inzetten sterk verschillen en dat daarnaast ook de (door de politiek gekozen) strategieën die provinciale grondbanken en grondbedrijven hebben uiteenlopen²⁹.

²⁹Ook op het vlak van infrastructuur en de hiervoor benodigde investeringen zijn de verschillen tussen de provincies groot. Financiële verschillen ontstaan onder andere uit de situatie dat sommige provincies in het verleden waren betrokken bij de oprichting en exploitatie van regionale energiebedrijven, die later zijn verzelfstandigd en gefuseerd tot grotere energieconcerns.

- Op basis van gesprekken met verschillende provincies en de reikwijdte van de bestaande grondbanken op rijksniveau (zoals de Nationale Grondbank en de grondportefeuille van het ministerie van VRO) constateren we dat er meerwaarde kan zitten in een grotere rijksbetrokkenheid.

Water- en bodemsturend

Nederland veilig en leefbaar houden, juist in tijden van klimaatverandering, is noodzakelijk. Dit vraagt om een gezonde bodem met voldoende schoon water en weerbaarder worden tegen weersextremen. Zeven uitgangspunten gelden bij water- en bodemsturend. Dit zijn:

- niet afwentelen;
- meer rekening houden met extremen;
- in samenhang omgaan met wateroverlast, droogte en de bodem;
- meerlaagsveiligheid;
- minder afdekken, minder vergraven, niet verontreinigen;
- integrale aanpak in de leefomgeving;
- comply or explain.

Het aanpakken en versterken van de bodem, waterveiligheid, klimaatadaptatie en het verbeteren van de waterkwaliteit en -voorziening is een belangrijk speerpunt in de Ontwerp Nota Ruime.

Bodemsturend

Gebruikmaken van de kracht van de bodem helpt ons in de grote opgaven op het gebied van klimaat, biodiversiteit, water en stikstof. Een gezonde bodem werkt als spons voor waterbuffering, is beter bestand tegen hitte en verdroging, slaat koolstof op, houdt stikstof vast en draagt bij aan de biodiversiteit en waterkwaliteit. Vanzelfsprekend is een gezonde bodem van waarde voor de agrarische sector. Bij keuzes over de ruimte gaat het over locatiekeuze, ontwerp en inrichting, landgebruik, benodigde herstelmaatregelen en duurzaam bodembeheer.

Watersturend

Waterbeheer vormt al sinds jaar en dag een van de meest urgente en complexe ruimtelijke opgaven in Nederland. Door klimaatverandering nemen zowel de risico's op wateroverlast als op droogte en verzilting toe. Tegelijkertijd staat de waterkwaliteit onder druk, mede door landbouw, industrie en verstedelijking. In het kader van de Nota Ruimte is het van belang om inzicht te geven in de ruimtelijke implicaties van deze opgaven, die essentieel zijn voor veiligheid, leefbaarheid en ecologische gezondheid. De opgave richt zich op het versterken van de waterveiligheid (dijken, rivieren, kustverdediging), het vergroten van de waterbergingscapaciteit, het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water), en het toekomstbestendig maken van het watersysteem. Daarbij is er ook aandacht voor het combineren van waterbeheer met andere functies, zoals natuurontwikkeling, landbouw en stedelijke ontwikkeling.

Tabel 7: Potentiële ruimtevrage waterbeheer tot 2050

Type ruimtevrager	Waarom rijksbelang?	Potentiële ruimtevrage
Regie op de ondergrond	<ul style="list-style-type: none"> • Regie op ondergrond nodig. Het wordt drukker in de ondergrond. Niet elk gebruik is op basis van bodemeigenschappen mogelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor meer drinkwater, geothermie, bodemenergie, archeologisch erfgoed en kabels en leidingen. Ruimtevrage varieert en afhankelijk van ondergrond. • Extra aandacht voor de rivieren, het Waddengebied,

		IJsselmeergebied, Zuidwestelijke Delta en de Noordzee.
Dijkversterking en -verlegging	<ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke normering waterveiligheid in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). • Bescherming tegen overstromingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Circa 1.500 kilometer dijk te versterken tot 2050. • Gemiddeld 5 tot 20 meter extra ruimte per km bij versterking. Verkend worden aanvullende claims van 50 tot 100 meter in het kader van de dijkversterking. • Totale ruimtevraag: enkele duizenden hectare, bij vergroting van de zone rondom dijkversterking neemt de ruimtevraag zeer fors toe.
Rivierverruiming en waterberging	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor de Rivier en klimaatadaptatie. • Combinatie met natuur en recreatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projecten variëren van 50 tot 500 hectare per locatie. • Totale ruimtevraag: duizenden hectare verspreid over rivierengebied.
Retentiegebieden en infiltratiezones	<ul style="list-style-type: none"> • Beheersing van piekafvoeren en droogte. • Belangrijk voor robuust watersysteem. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afhankelijk van bodemtype en functie. • Indicatief 1.000 tot 3.000 hectare extra nodig tot 2050.
Verbetering waterkwaliteit (KRW)	<ul style="list-style-type: none"> • Europese verplichting tot goede ecologische toestand. • Aanpak diffuse verontreiniging en herstel ecologie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maatregelen zoals bufferzones, natuurvriendelijke oevers en zuiveringszones. • Ruimtevraag sterk afhankelijk van lokale situatie, indicatief enkele honderden hectare.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2025; en andere bronnen zoals Deltares, Rijksoverheid, Unie van Waterschappen, PBL

Kan in de benoemde ruimtevraag worden voorzien met bestaand grondbeleidsinstrumentarium (waaronder bestaande grondbanken)?

- Het publieke karakter van de beschreven activiteiten maakt dat grondverwerving de aangewezen werkwijze is om te komen tot borging van de maatschappelijke opgaven rond water- en bodemsturend, vooral waar het gaat om borgen van de waterveiligheid door dijkverzwaring, rivierverruiming en waterberging.
- We horen in gesprekken met provincies en waterschappen terug dat met name rondom grondverwervingen in het kader van de dijkversterking waterschappen en provincies elkaar in toenemende mate weten te vinden en nauw samenwerken. Provincies en waterschappen werken samen in het ruilen van gronden die voor de ander relevant zijn.
- In gesprek geven waterschappen aan dat bij anticiperende verwervingen zelf gebruik maken van het Voorkeursrecht wordt gemist. Weliswaar kunnen waterschappen het gebruik van het Voorkeursrecht aan gemeenten vragen, maar hier is men terughoudend mee omdat gemeenten niet altijd de capaciteit hebben om dit er 'ook nog bij te doen'.
- Aanvullend zijn sommige waterschappen de laatste jaren zelf actiever geworden met strategische verwervingen. Waterschappen zien meerwaarde in strategische verwervingen ten behoeve van verkorting van doorlooptijden van bijvoorbeeld dijkverzwaring. De meerwaarde zit dan in: versnellen van het omgevingsmanagement (door uitkopen van

eigenaren in de omgeving van dijkverzwaringen) en versnelling van onderhandelingen door schuifruimte zoals compensatiegronden te kunnen bieden. Dit functioneert over het algemeen redelijk tot goed nu het aantal verwervingen nog beperkt is.

- Verwacht mag worden dat de ruimte die benodigd is voor dijkverzwaring en waterveiligheid in brede zin de komende jaren fors toeneemt. Daarmee neemt ook het belang van grondverwerving toe.
- De financiële middelen zijn niet altijd voldoende om optimaal te kunnen komen tot schuifruimte voor uitplaatsingen. De beperking in de middelen maakt ook dat koppelkansen met bijvoorbeeld energie en natuurontwikkeling makkelijk over het hoofd gezien worden.
- Daarnaast signaleren medeoverheden dat rechtstreekse verwerving van gronden van een rijksgrondbank vanuit het Didam-arrest beperkt wordt, bijvoorbeeld wanneer plannen voor toekomstige onteigeningsprocedures nog niet gereed zijn. Dit veroorzaakt vertraging en werkt kostenverhogend.
- In gesprek geeft een vertegenwoordiger van de waterschappen aan dat gebruik maken van gronden uit een mogelijke toekomstige landelijke grondbank voor hen meerwaarde geeft aanvullend op de huidige werkwijze. Meerwaarde in dat geval zit in zowel anticiperende verwerving als strategische verwerving, zodat er al in een vroeger stadium grip op de grond is. Daarnaast geeft men aan dat er zowel grond nodig is in de toekomstige dijkverzwaringstrajecten zelf alsook in de omgeving van toekomstige dijkverzwaringstrajecten, in de vorm van schuifruimte. Idealiter genieten medeoverheden een voorkeurspositie ten opzichte van private partijen in de verwerving van gronden uit een landelijke grondbank, zo stelt men. Dit werkt snelheidbevorderend (sneller omgevingsmanagement) en kostenverlagend (omdat toekomstige onteigeningen met schadeloosstellingen worden voorkomen).
- Naast provincies en waterschappen verwerft op rijksniveau Rijkswaterstaat ten behoeve van de realisatie van opgaven. Met name op het vlak van schuifruimte is extra verwervingscapaciteit gewenst.

Duurzame ontwikkeling

Onderstaande tabel geeft een overzicht van potentiële ruimtevragers die in het kader van de Nota Ruimte opgaven rondom energie en circulariteit aandacht behoeven. Nieuwe installaties voor duurzame energieopwekking zijn van essentieel belang om de beoogde energietransitie mogelijk te maken. Aanvullend aan zon op dak en wind op zee zullen naar verwachting andere energieopwekkers nodig zijn. Deze installaties zullen over het algemeen moeilijk plaatsbaar zijn en worden ook wel eens aangeduid als not in my backyard-voorzieningen (NIMBY'S). Daarnaast is de ruimtebehoefte gekoppeld aan de circulaire transitie van de economie. Eerste focus ligt op de drie grootste ketens: de bouw, kunststoffen en maakindustrie, aansluitend bij de Transitieagenda in het Nationaal Programma Circulaire Economie (naast consumptiegoederen en biomassa & voedsel). Gezamenlijk vormen de drie ketens een aanzienlijk deel van de economische activiteiten en zijn ze bovendien verantwoordelijk voor een groot deel van de materiaalstromen.

Tabel 8: Potentiële ruimtevraag duurzame ontwikkeling tot 2050

Type ruimtevrager	Waarom rijksbelang?	Potentiële ruimtevraag
Kerncentrale	<ul style="list-style-type: none"> • Nederland heeft op dit moment één kerncentrale, namelijk in het zeehavengebied van Borssele. • Het gaat dus om unieke, incidentele ruimtevraag. 	<ul style="list-style-type: none"> • De huidige kerncentrale in Borssele is circa 35 hectare in omvang. • Er zijn (op dit moment) plannen voor twee nieuwe kerncentrales in Nederland; mogelijk uitgebreid naar vier.

		<ul style="list-style-type: none"> • Indicatief gaat het daarmee om circa 100-200 hectare aan ruimtevraag (bij vier centrales).
Grootschalige waterstoffabriek en/of -elektrolyzers	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte­vraag vanuit dit soort grootschalige ontwikkelingen is niet vanuit de prognose­methodiek te voorspellen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Huidige initiatieven lopen uiteen van circa 10 tot zo'n 50 hectare • Grofweg kan gerekend worden op een band­breedte van 10 tot 20 hectare per GW elektrolyse­capaciteit voor grootschalige waterstoffabrieken.
Overige energie­infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Geen economische activiteit en daardoor niet te voorspellen met prognose­methodiek (bijvoorbeeld: aan­landing wind op zee, stationaire opslag batterijen, (regelbare) centrales / (onder)stations • Het gaat daarnaast ook om een beleidswijziging 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor een conver­ter­station voor aan­landing wind op zee is circa 5,5 hectare nodig (wordt niet altijd op een bedrijventerrein gerealiseerd). • Grotere trans­for­ma­tor­/­hoogspannings­stations hebben een omvang van circa 1 tot 10 hectare.
Circulariteit	<ul style="list-style-type: none"> • Bouwstromen: Wanneer in 2050, bij een volledig circulaire economie, via een betonplant hoogwaardig gerecycled worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is pakweg 140 hectare in Nederland nodig voor betonrecycling. Hiervan zal zo'n 95 hectare in gebruik voor een betonplant en upcycling plants in de bouw en wordt 45 hectare gebruikt voor opslag van grondstoffen. Het gaat om verschillende locaties verspreid over heel Nederland.
	<ul style="list-style-type: none"> • Kunststoffen 	<ul style="list-style-type: none"> • Het ruimtebeslag dat gepaard gaat met de recycling van kunststoffen betreft circa 80 tot 275 hectare, dit is een toename van 5 tot 20% van het huidig ruimtebeslag.
	<ul style="list-style-type: none"> • Maakindustrie 	<ul style="list-style-type: none"> • Om dubbeltelling tegen te gaan zie de ruimte­vraag van maak­industrie in tabel 10 hiervoor.

Bron: Stec Groep, in opdracht van IPO, 2024, Stec Groep en RHDHV in opdracht min KGG, 2025 (lopend)

Kan in de benoemde ruimte­vraag worden voorzien met bestaand grond­beleids­instrumentarium (waaronder bestaande grondbanken)?

- Het semipublieke karakter van de transitie naar een decentraal energienetwerk houdt in dat er meerwaarde zit grondeigendom om inhoudelijk te kunnen sturen op de benodigde grondbeschikbaarheid tegen een marktconforme prijs.
- We signaleren dat er vanuit de inzet van het grond­beleids­instrumentarium in de vorm van minnelijke verwerving, voorkeursrecht en onteigening en projectbesluiten meerwaarde zit in strategische verwervingen. Zo kan de doorlooptijd van processen zo doeltreffend mogelijk gemaakt worden, zoals we in hoofdstuk 4 en 5 beschrijven³⁰.
- De verkorting van de doorlooptijd kan aanvullend op de ruimtelijke ordeningsprocedures gerealiseerd worden door strategische grondverwerving binnen beoogde plangebieden, en strategische grondverwerving in de vorm van schuifruimte voor uitplaatsers. We verwachten

³⁰ Zie ook: Stec Groep en RHDHV in opdracht van Min KGG, 2025

dat deze strategische verwervingen idealiter door een rijksgrondbank plaatsvinden om holdout-problemen grondeigenaren te voorkomen. Het netwerk karakter van een decentraal energienetwerk maakt het belang van een nationale grondbeschikbaarheid des te urgenter.

Mobiliteit en infrastructuur

De mobiliteitsopgave in Nederland staat onder druk door bevolkingsgroei, economische ontwikkeling en de noodzaak tot verduurzaming van het vervoer. Tegelijkertijd vraagt de energietransitie om nieuwe vormen van infrastructuur, zoals laadinfrastructuur en waterstofnetwerken. In het kader van de Nota Ruimte is het van belang om inzicht te geven in de ruimtelijke implicaties van deze ontwikkelingen, zowel voor het hoofdwegennet als voor regionale en stedelijke mobiliteit. De opgave richting 2050 richt zich op het verbeteren van de bereikbaarheid, het bevorderen van duurzame vervoerswijzen (zoals fiets, OV en deelmobiliteit), en het toekomstbestendig maken van bestaande infrastructuur. Daarnaast is er een groeiende ruimte vraag voor logistieke knooppunten, multimodale hubs en laadinfrastructuur. De mobiliteitsopgave is sterk verweven met woningbouw, economische ontwikkeling en klimaatdoelen.

Tabel 9: Potentiële ruimte vraag mobiliteit en infrastructuur tot 2050

Type ruimtevrager	Waarom rijksbelang?	Potentiële ruimte vraag
Uitbreiding hoofdwegennet	<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering van nationale bereikbaarheid en doorstroming. • Ondersteunt woningbouw en economische groei. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe snelwegtracés vragen gemiddeld 50-100 hectare per 10 km. • Verbreding bestaande wegen: 10-30 hectare per project.
Spoor- en OV-infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Duurzaam alternatief voor autoverkeer. • Belangrijk voor stedelijke verdichting en internationale verbindingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe spoorlijnen: 30-60 hectare per 10 km. • OV-knooppunten en stationsomgevingen: 5-20 hectare per locatie.
Laad-infrastructuur en energie-netten	<ul style="list-style-type: none"> • Essentieel voor elektrificatie van mobiliteit. • Onderdeel van bredere energietransitie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Snellaadstations: 0,5-2 hectare per locatie. • Laadhubs voor logistiek: 2-5 hectare. • Netverzwaring vereist extra ruimte voor transformatorstations.
Logistieke knooppunten en hubs	<ul style="list-style-type: none"> • Groei van e-commerce en goederenvervoer. • Efficiënte multimodale overslag vereist ruimte nabij infrastructuur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grootschalige hubs: 10-50 hectare per locatie. • Regionale overslagpunten: 5-15 hectare.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2025; en andere bronnen als Rijksoverheid, PBL, KiM en Stec Groep (2025)

Kan in de benoemde ruimte vraag worden voorzien met bestaand grondbeleidsinstrumentarium (waaronder bestaande grondbanken)?

- We signaleren dat de nationale opgaven rondom mobiliteit en infrastructuur een publiek of semipubliek karakter hebben. Actief verwerven van grondeigendom ten behoeve van de borging van voldoende voorzieningen is dan ook passend.

- De benoemde investeringen in mobiliteit en infrastructuur vormen overwegend rijkstaken, waarvoor publieke budgetten geborgd zijn bij RWS. Met dit doel beschikt RWS over een eigen grondportefeuille uit hoofde van deze taken. Meerwaarde van een mogelijke LIG zit met name in met vormen van een meer integrale verwervingsstrategie en een grondstrategie ten aanzien van tijdelijk beheer en het bevorderen van meervoudig ruimtegebruik met andere nationale opgaven. Daarnaast biedt beschikbaarheid van schuifruimte meerwaarde.

Voorbeelden slagkracht versterken met LIG

Het nieuwe hoogspanningsstation in een G4-stad is een onderdeel van de ruggegraat van het landelijke elektriciteitsnetwerk. Voor dit station kan maar geen locatiekeuze gemaakt worden omdat grondeigenaren, gemeenten, provincie en mensen in de buurt niet op één lijn zitten en elkaar ook tegenwerken. Hierdoor kan niet de volgende stap gemaakt worden en hierdoor kan in twee provincies woningbouw geen aansluiting vinden op het energienetwerk. Het staat of valt bij die keten.

“Het is toch allemaal nodig. Laten we dat in één hand houden”.

- vertegenwoordiger van een departement

Stedelijke ontwikkeling en verstedelijking

De verstedelijkingsopgave in Nederland is omvangrijk en urgent. Tot 2050 groeit de bevolking naar verwachting met enkele miljoenen inwoners, wat leidt tot een aanzienlijke vraag naar nieuwe woningen, voorzieningen, infrastructuur en werklocaties. Tegelijkertijd staat de kwaliteit van de leefomgeving onder druk, mede door klimaatverandering, mobiliteitsvraagstukken en sociale ongelijkheid. In het kader van de Nota Ruimte is het van belang om inzicht te geven in de ruimtelijke implicaties van deze stedelijke groei. De opgave vraagt om een zorgvuldige afweging tussen binnenstedelijke verdichting en uitbreiding aan de randen van steden en dorpen. Daarbij spelen ook thema's als woningbouwprogrammering, bereikbaarheid, leefkwaliteit, klimaatadaptatie en sociale inclusie een rol. De verstedelijkingsopgave is sterk verweven met andere ruimtelijke opgaven, zoals energietransitie, natuurbehoud en landbouwtransitie.

Tabel 10: Potentiële ruimtevrage sterke steden, dorpen en regio's tot 2050

Type ruimtevrager	Waarom rijksbelang?	Potentiële ruimtevrage
Woningbouw	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende betaalbare en passende woningen zijn essentieel voor leefbaarheid en economische ontwikkeling. • Nationale woningbouwdoelstellingen (900.000 woningen tot en met 2030). 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemiddeld 30 tot 50 woningen per hectare bij binnenstedelijke verdichting. • Bij uitleglocaties 15 tot 30 woningen per hectare. • Tot 2030 is circa 25.000 tot 30.000 hectare nodig.
Werklocaties (bedrijven, kantoren)	<ul style="list-style-type: none"> • Economische vitaliteit vereist voldoende ruimte voor bedrijvigheid, ook in de nabijheid van woongebieden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Circa 1.000 tot 2.000 hectare extra werklocaties tot 2030, afhankelijk van sector en regio.

	<ul style="list-style-type: none"> • Transformatie van verouderde terreinen is niet altijd voldoende. • Regionale differentiatie nodig. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vooral logistiek, maakindustrie en stedelijke voorzieningen vragen ruimte.
Maat-schappelijke voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Onderwijs, zorg, sport en cultuur zijn essentieel voor leefbare steden. Vergrijzing en bevolkingsgroei vergroten de vraag. • Fysieke leefomgeving die uitnodigt tot bewegen en ontmoeten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afhankelijk van dichtheid en schaalniveau. • Indicatief 5-10% van het ruimtebeslag van nieuwe woonwijken.
Openbare ruimte en groen	<ul style="list-style-type: none"> • Belangrijk voor gezondheid, klimaatadaptatie en sociale cohesie. • Wettelijke normen voor hittestress en wateropvang. 	<ul style="list-style-type: none"> • Streefwaarde: minimaal 75 m² openbaar groen per woning. • Circa 6.750 hectare extra groen bij 900.000 woningen.

Bron: Ontwerp Nota Ruimte (2025) en andere bronnen als PBL, Rijksoverheid en IPO.

Nieuwe locaties voor grootschalige woningbouw in Ontwerp Nota Ruimte benoemd

In de 35 afgesloten regionale woondeals zijn afspraken vastgelegd om tot en met 2035 bijna een miljoen woningen te bouwen. Ook zijn 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties aangewezen, samen goed voor ongeveer 288.000 nieuwe woningen tot en met 2030. Dit zijn: MRA West, MRA Oost, Havenstad Amsterdam, Oude Lijn Leiden-Dordrecht, Rotterdam Oostflank, Den Haag CID Binckhorst, Eindhoven Internationale Knoop XL, Spoorzones Breda, Tilburg en Den Bosch, Utrecht Groot Merwede, Spoor- en A1-zone Amersfoort, Arnhem-Oost, Nijmegen Kanaalzone, Nijmegen Stationsgebied, Foodvalley, Spoorzone Zwolle, Groningen Suikerunieterrein en Groningen Stadshavens.

Deze NOVEX-woningbouwlocaties (in combinatie met kleinschalige ontwikkelingen) bieden echter onvoldoende soelaas om de woningbouwopgave in te lopen. Om de woningnood op te lossen zijn in het ontwerp circa 131 nieuwe, grootschalige woningbouwlocaties aangewezen, waarvan vier nationaal en 127 regionaal. Grootschalige nieuwe woningbouwlocaties bevinden zich in Alkmaar, Apeldoorn, Hengelo/Enschede en Helmond.

Kan in de benoemde ruimtevrage worden voorzien met bestaand grondbeleidsinstrumentarium (waaronder bestaande grondbanken)?

- We signaleren op basis van onder andere onze adviespraktijk en gesprekken met gemeenten dat voor de aangewezen NOVEX-locaties inmiddels grondverwerving door gemeenten en private partijen plaatsvindt om zo te anticiperen op toekomstige waardeontwikkeling. Daarnaast hebben sommige gemeenten voorkeursrechten gevestigd in de gebieden (de verwachtingswaarde neemt toe) en staat in de uitgangspunten in de bestuurlijke afspraken rondom de NOVEX-gebieden dat er sprake is van vrijwilligheid in grondverwerving.
- De programma's van de NOVEX-gebieden bestaan uit vastgoed voor wonen, werken en bijbehorende voorzieningen. De gronden in de NOVEX-gebieden liggen in al bebouwd gebied

(transformatielocaties, werklocaties) en deels ook in de stadsranden. Grondposities zijn versnipperd.

- Bestaand ruimtelijke ordeningsinstrumentarium rondom de gebiedsontwikkeling kan worden benut om de NOVEX-locaties te ontwikkelen. Met het instrumentarium van de Wro en de Omgevingswet rondom kostenverhaal kan de publieke kant van de gebiedsontwikkeling gerealiseerd worden. Op dit moment ontbreekt doeltreffend instrumentarium rondom baatafoming.
- Op sommige NOVEX-locaties heeft de betrokken gemeente Voorkeursrecht gevestigd. Verwacht mag worden dat de looptijd van het Voorkeursrecht krap kan zijn gezien de omvang van de te ontwikkelen gebieden. Dat maakt dat gemeenten soms terughoudend zijn in vestigen van het voorkeursrecht.
- Meerwaarde van een LIG in de realisatie van de NOVEX-gebieden zit in het kunnen bieden van schuifruimte en in het kunnen doorleveren van gronden aan overheden voor het realiseren van publieke doelen.
- Het realiseren van de beoogde vastgoedprogramma's is bij uitstek een decentrale opgave van gemeenten in samenwerking met private partijen en woningcorporaties.

Defensie

Veiligheid brengen en bescherming bieden is wat Defensie doet

Defensie beschermt wat Nederland dierbaar is in drie hoofdtaken: het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten; het bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit; en het ondersteunen van civiele autoriteiten en leveren van bijstand bij rampen en crises. Defensie werkt aan een krachtige krijgsmacht met extra gevechtskracht. Hiervoor zijn meer en betere wapensystemen, extra munitie, meer oefenruimte en extra personeel nodig. Dat heeft impact op de nodige gronden en gebouwen van Defensie. Naar de toekomst toe mag verwacht worden dat de huidige voorziene uitbreiding een 'tussenstap' is. Wanneer de landelijke norm voor investeringen in defensie en defensiegerelateerde opgaven naar 5% van het bruto binnenlands product gaat zal het ruimtebeslag dat dit met zich meebrengt nog fors omhoog gaan.

Meer ruimte voor Defensie nodig om de krijgsmacht te versterken

De additionele ruimtevrage vanuit Defensie wordt verdiept in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (afgekort NPRD). Het NPRD heeft betrekking op de komende tien jaar. Hierin – en in de Ontwerp Nota Ruimte – wordt de ruimtevrage voor de versterking van de nationale en internationale defensiecapaciteit benadrukt. De veranderende geopolitieke situatie, de NAVO-verplichtingen en de modernisering van de krijgsmacht leiden tot een toenemende ruimtevrage voor oefenterreinen, kazernes, logistieke hubs en ondersteunende infrastructuur. Deze voorzieningen kennen vaak specifieke locatie-eisen, zoals nabijheid van bestaande militaire infrastructuur, lucht- of zeehavens of gebieden met weinig ruimtelijke beperkingen. Daarnaast is er sprake van een groeiende behoefte aan ruimte voor samenwerking met bondgenoten, opslag van materieel en munitie en de integratie van nieuwe technologieën zoals drones, cybercapaciteit en energievoorzieningen. Deze ontwikkelingen vragen om een strategische benadering van ruimtegebruik, waarbij ook rekening wordt gehouden met veiligheid, omgevingskwaliteit en maatschappelijke acceptatie.

Tabel 11: Potentiële ruimtevrage Defensie tot 2050

Type
ruimtevrager

Waarom rijksbelang?

Potentiële ruimtevrage

Oefenterreinen	<ul style="list-style-type: none"> • Essentieel voor operationele gereedheid van landmacht, luchtmacht en mariniers. • NAVO-verplichtingen vragen om uitbreiding en modernisering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitbreiding en intensivering van bestaande terreinen (zoals Oirschot, Harskamp, Marnewaard) in het NPRD.
Logistieke en opslaglocaties	<ul style="list-style-type: none"> • Opslag van materieel, munitie en strategische voorraden. • Belangrijk voor snelle inzetbaarheid en samenwerking met NAVO-partners. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe locaties van 10 tot 50 hectare per site, afhankelijk van functie, gekoppeld aan het NPRD. • Voorkeur voor ligging nabij havens, spoor en snelwegen.
Kazernes en ondersteunende infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Modernisering en uitbreiding van bestaande kazernes. • Huisvesting personeel, onderhoud en training. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renovatie bestaande locaties, plus uitbreiding met 5 tot 20 hectare per locatie. • Mogelijke nieuwe kazernes in strategische regio's benoemd in het NPRD.
Defensie-energievoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Verduurzaming van defensieterreinen (bijv. zonnevelden, batterijopslag). • Versterking van energieonafhankelijkheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afhangelijk van locatie en schaal: 1 tot 10 hectare per installatie. • Vaak gecombineerd met andere functies op defensieterreinen zoals benoemd in het NPRD.

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2025; Stec Groep (2025) en andere bronnen als website Rijksoverheid

Kan in de benoemde ruimte vraag worden voorzien met bestaand grondbeleidsinstrumentarium (waaronder bestaande grondbanken)?

- We signaleren dat Defensie op grond van de NPRD gronden verwerft. Deze verwervingen vormen een rijkstaak en hiervoor is budget.
- In de afwegingen rondom de verwervingen kan mogelijk meer oog zijn voor de meerwaarde die de te verwerven gronden kunnen hebben voor andere nationale opgaven. Denk aan het combineren van oefenlocaties voor Defensie met natuur-doelstellingen of het combineren van passende ruimtevragers in een geclusterde omgeving met bijvoorbeeld onderdelen van de energie hoofdstructuur (in het kader van versterking van de energieonafhankelijkheid), of gecombineerd met milieuhinderlijke bedrijven³¹.
- Aanvullend wordt er op dit moment door het NPRD (gedelegeerd naar het RVB) buiten compensatiegronden niet strategisch verworven, horen wij terug. Terwijl dit veel toegevoegde waarde biedt voor versnelling van het faciliteren van nieuwe locaties voor defensiedoeleinden, maar ook voor andere nationale opgaven, wanneer gronden vanuit verschillende rijksgrondbanken kunnen worden gecombineerd. Bij de uitvoerende organisatie is hiervoor geen mandaat.
- Zowel op korte als middellange en lange termijn is schuifruimte nodig voor uitplaatsingen in de gebieden waar nieuwe defensielocaties komen.

³¹ Er wordt gewerkt aan overeenkomsten tussen Defensie en SBB om meervoudig ruimtegebruik goed te borgen. Ook maakt Defensie afspraken over medegebruik met gemeenten. We horen in gesprekken terug dat het medegebruik veelal betrekking heeft op natuurdoeleinden. Benoemd wordt dat dit medegebruik een breder spectrum aan doelen kan bevatten, waar nog minder oog voor is. Bijvoorbeeld in het bundelen van explosiegevoelige activiteiten met milieuhinderlijke activiteiten. Bij de mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik blijft de operationele inzetbaarheid van de ruimte altijd leidend voor Defensie.

Conclusie van deze bijlage

Nationale belangen kennen een hoge complexiteit met tijdsdruk en sterke ketenafhankelijkheid

De aard van de ruimtelijke opgaven in de Ontwerp Nota Ruimte is grootschalig en ingewikkeld. Er is vrijwel altijd sprake is van gebiedsoverstijgende samenhang tussen verschillende ruimtelijke projecten (soms betreft het dezelfde functie, soms is er sprake van ketenafhankelijkheid tussen verschillende functies). Dit heeft meerdere dimensies. In de eerste plaats is er een tijdsgebonden urgentie die speelt bij onder andere de volgende opgaven:

- Het realiseren van voldoende duurzame energieopwekking (inclusief energietransport en energieopslag) kent een hoge tijdsdruk.
- De landbouwtransitie naar een duurzamer voedselsysteem omvat een (gedeeltelijke) verschuiving van intensieve landbouw naar meer natuurinclusieve en regeneratieve landbouw. Hierdoor vermindert de impact op het milieu en kan de biodiversiteit en de bodemgezondheid verbeteren.
- Er moeten zo snel mogelijk, op de juiste plek en tegen de juiste prijs voldoende woningen kunnen worden toegevoegd in lijn met de demografische prognoses.
- Er moeten op tijd uitbreidingen/en of nieuwe industrieclusters in hoge milieucategorieën kunnen worden toegevoegd, om de circulaire transitie mogelijk te maken.

Daarnaast hebben de nationale opgaven ook vaak het karakter van een in tijd en ruimte samenhangende keten. Enkele voorbeelden uit de Ontwerp Nota Ruimte en gerelateerde opgaven (zonder volledig te zijn):

- De energietransitie naar een structuur van decentrale energieopwekking op basis van hernieuwbare bronnen vraagt om aanlandingsplekken, buffers en een zwaarder elektriciteitsnetwerk. Deze decentrale energietransitie valt of staat bij een ketenbenadering in een landelijk dekkend netwerk. Daarnaast is deze randvoorwaardelijk voor de realisatie van economische groei, de aanleg van woningen, mobiliteit enzovoort.
- De ontwikkeling van natuurnetwerken waarin natuurgebieden met elkaar verbonden zijn is belangrijk voor behoud en versterking van de biodiversiteit van natuurlijke ecosystemen.
- Voor de landbouwtransitie gerelateerd aan onder meer stikstofproblematiek en de Kader richtlijn Water is het belangrijk dat het land van een (stoppende) agrariër ingezet wordt voor de verplaatsing van het agrarische bedrijf van een ander zodat deze meer ruimte heeft om te komen tot meer natuurinclusieve landbouw. Deze verplaatsingen hebben een sterke samenhang in tijd en ruimte.
- Vergroten van de waterveiligheid vraagt om meer ruimte voor overloop van water, ruimte voor de rivier en dijkverzwaring. Kenmerk van een dijkverzwaring is dat deze valt of staat bij een integrale aanpak van de dijk vanuit waterveiligheid en vanuit de herinrichting van het landschap. Dit type opgave neemt de komende jaren sterk toe gezien de toenemende risico's op wateronveiligheid. Ook vraagt de verdeling van zoetwater aandacht, dit heeft gevolgen voor de landbouw en vraagt om een transitie van de landbouw.

In de derde plaats zijn verschillende opgaven zeer locatiespecifiek en kunnen deze slechts op enkele plekken plaatsvinden. Denk bijvoorbeeld aan:

- de aanlanding van wind op zee via de kortste route;
- het realiseren van de benodigde dijkverzwaring langs de Nederlandse rivieren die vanzelfsprekend een plaatsgebonden karakter kent;
- de aanleg van *hyperscale* datacentra om onafhankelijker te worden van internationale dataproviders, wat samenhangt met de zwaarte van energienetwerken en de beschikbaarheid van duurzame energie.

In de vierde plaats zijn er ook veel ruimtelijke opgaven die door hun aard niet door medeoverheden en/of private partijen worden opgepakt, bijvoorbeeld omdat deze een lage commerciële waarde hebben, een hoge complexiteit en grote omvang hebben of omdat

medeoverheden hier niet voor verantwoordelijk zijn. Ook kan het gaan om activiteiten die voor hen niet aantrekkelijk zijn, maar die wel in het algemeen belang zijn. Voorbeelden zijn:

- afwegingen rondom de ontwikkeling van natuurlijke ecosystemen en behoud van een intensieve en hoogproductieve landbouw;
- de aanleg van bedrijventerreinen met een hoge milieuhindercategorie waar bedrijven kunnen landen die nodig zijn voor bijvoorbeeld de transitie naar een circulaire economie.
- daar past ook de ruimte voor Defensie bij en de 1,5% van het bruto binnenlands product die defensiegerelateerd aan infrastructuur in brede zin moet worden besteed. Het gaat om wegen, sporen en dergelijke maar ook het borgen van een onafhankelijke voedselvoorziening en dergelijke.

De uitvoering van de hiervoor genoemde opgaven leidt tot problemen. Denk hierbij aan de achterblijvende (betaalbare) nieuwbouw, het oplossen van de netcongestie waardoor woonwijken en bedrijventerreinen niet aangesloten kunnen worden, de tekorten aan geschikte bedrijfslocaties in specifieke clusters en de achterblijvende transitie van de landbouw om te voldoen aan de (internationale) afspraken. Ook zal de benodigde fysieke ruimte voor al deze opgaven invloed hebben op het huidige grondgebruik.

Veel meerwaarde van overheidsgrondeigendom voor de Nota Ruimte-opgaven

Een LIG kan een belangrijke rol spelen in het faciliteren van nationale ruimtelijke opgaven zoals verwoord in de Ontwerp Nota Ruimte. De meerwaarde van een LIG verschilt per type opgave en hangt sterk samen met de mate waarin bestaande grondbeleidsinstrumenten en grondbanken tekortschieten in het garanderen van tijdige en strategische grondbeschikbaarheid.

Ten behoeve van alle nationale opgaven zien we meerwaarde in het voorzien in schuifruimte. De beschikbaarheid van schuifruimte is essentieel om te komen tot de grote transities en is nu niet geborgd. Er is veel meerwaarde in deze verwervingen (minnelijk, privaatrechtelijk, wanneer grond op de markt wordt aangeboden) vanuit één hand te verrichten en deze op rijksniveau niet te versnipperen. Aanvullend raden we aan als LIG de beschikbaarheid van schuifruimte ook voor medeoverheden te borgen. We signaleren deze overheden deze verwervingen slechts zeer beperkt verrichten.

Opgaven met hoge meerwaarde van een LIG

We zien de grootste meerwaarde op de volgende twee thema's van de Ontwerp Nota Ruimte. Het betreffen grote maatschappelijke transities met een flinke ruimtevraag die zonder rijksgrondeigendom niet of zeer langzaam tot stand komen. Er is binnen het Rijk geen grondbank die voor deze functies grond verwerft. Een LIG biedt meerwaarde ten opzichte van bestaande grondbanken.

- **Versterking van de economische structuur:** Grootschalige bedrijfsvestigingen, strategische autonomie en nieuwe industrieclusters vragen om tijdige en gerichte grondbeschikbaarheid. Gemeenten en provincies zijn vaak terughoudend in het faciliteren van deze opgaven. Een LIG kan hier versnelling en zekerheid bieden via zeer vroegtijdige minnelijke verwerving wanneer grond op de markt komt in de invloedssfeer van mogelijke bedrijfsclusters, zowel strategische als anticiperend.
- **Duurzame ontwikkeling (energie & circulariteit):** De energietransitie vraagt om ruimte voor moeilijk plaatsbare infrastructuur zoals kerncentrales, waterstoffabrieken en converterstations. Een LIG kan door vroegtijdige minnelijke aankopen hier strategisch sturen op locatiekeuze en grondprijzen en holdout-problemen voorkomen. Daarnaast is ook hier belangrijke meerwaarde te verwachten van de beschikbaarheid van schuifruimte.

We raden aan op termijn te overwegen ook andere strategische en anticiperende verwervingen te integreren in een LIG, wanneer bundeling van expertise en kennis zich bewezen heeft.

- **Water- en bodemsturend beleid:** Dijkversterking, rivierverruiming en waterberging vereisen zowel anticiperende en strategische verwervingen. Op rijksniveau verricht RWS verwervingen en is de Nationale Grondbank hier ook op ingericht. Waterschappen en provincies zien meerwaarde in een landelijke grondbank die schuifruimte en voorkeursposities kan bieden, vooral gezien de verwachte toename van ruimtevraag.
- **Defensie:** De uitbreiding van oefenterreinen, kazernes en opslaglocaties vereist grote en specifieke ruimtevraag. De voorziene uitvoering van het programma NPRD loopt door tot 2040. Een LIG kan met een grondportefeuille voor de lange termijn en de beschikbaarheid van schuifruimte bijdragen aan versnelling en meervoudig ruimtegebruik, bijvoorbeeld door combinaties met natuur- of energieopgaven.

Opgaven met beperkte of regionale meerwaarde van een LIG

Voor de volgende opgaven zoals deze in de Ontwerp Nota Ruimte zijn omschreven zien we – anders dan op het vlak van het voorzien in schuifruimte – nagenoeg geen meerwaarde van een LIG.

- **Bescherming van natuur en landschap.** Provinciale grondbanken en de NGB zijn hier al actief. Een LIG kan aanvullend zijn, vooral in het bieden van schuifruimte en het versterken van samenhang tussen opgaven, maar de primaire verantwoordelijkheid ligt bij provincies.
- **Mobiliteit en infrastructuur.** Rijkswaterstaat beschikt over een eigen grondportefeuille. Een LIG kan meerwaarde bieden in schuifruimte, maar de noodzaak is minder groot dan bij andere opgaven.
- **Stedelijke ontwikkeling en verstedelijking.** Bij NOVEX-locaties vindt al verwerving plaats door private partijen. Een LIG heeft hier geen aanvullende taak, omdat deze zich uitsluitend richt op verwerving van (schuifruimte in de nabijheid van) gronden op locaties waar op termijn mogelijk publieke voorzieningen worden gerealiseerd.

Grondbeschikbaarheid is randvoorwaardelijk voor beweging richting 2050

In de tabel hieronder vatten we samen op welke opgaven uit de Nota Ruimte en elders sprake lijkt te zijn van meerwaarde van grondverwerving.

Tabel 12: Samenvatting van Ontwerp-Nota Ruimte-opgaven met mogelijke meerwaarde van een LIG

Nota Ruimte ³²	In het bijzonder	Ind. urgentie rijksdoelen	Indicatieve omvang ruimte behoefte	Potentiële meerwaarde LIG
1. Economische structuurversterking	NIMBY's	Groot	Plaatselijk, op landelijke schaal beperkt	Op deelsegmenten, grootschalige NIMBY's, circulair.
2. Bescherming van natuur en landschap en landbouw	Stikstofdepositie, voldoen aan Europese afspraken	Groot	Plaatselijk op landelijke schaal beperkt	Taken liggen primair bij provincies, LIG kan in samenwerking ondersteunen met schuifruimte
3. Water- en bodemsturend	Klimaatadaptatie, waterveiligheid, kwaliteit	Groot	Plaatselijk op landelijke schaal beperkt	Taken liggen bij Waterschappen, maar forse uitbreiding van grondportefeuilles is nodig. LIG kan in samenwerking ondersteunen met schuifruimte.

³² op termijn naar verwachting ook aanvullende toekomstige transitie die niet in de Ontwerp-Nota Ruimte staan

4. Duurzame ontwikkeling	Aanlanden energie-installaties	Groot	Plaatselijk, op landelijke schaal beperkt	Grote transitie waar rijksgrondeigendom voor nodig is en nog niet verworven wordt op rijksniveau. Zonder dat is realisatie zeer moeizaam.
5. Mobiliteit en infrastructuur	Weg en spoor	Gemiddeld	Beperkt	RWS verwerft ten behoeve van eigen portefeuille. Meerwaarde zit in schuifruimte.
6. Stedelijke ontwikkeling en vernieuwing	Creëren van voldoende woningbouw in compacte verst.	Groot	Plaatselijk, op landelijke schaal beperkt	Decentrale opgave. Gemeenten zijn in positie, en daarnaast provincies, ondersteund door ander rijksinstrumentarium. LIG kan ondersteunen met schuifruimte.
7. Defensie	Uitbreiding militairen, kazernes e.a. voorzieningen	Groot	Plaatselijk op landelijke schaal beperkt	Groot, primaire opgave, benoemd in NPRD,

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2025; Stec Groep, 2025; en andere bronnen als website Rijksoverheid, PBL, 2021

In geval van de benoemde publieke en semipublieke goederen gaat het om:

- inhoudelijk te kunnen sturen op de kwantiteit en kwaliteit van de voorzieningen (met grondeigendom heeft het Rijk een andere positie aan tafel);
- als grondbeschikbaarheid en daardoor doorloopsnelheid te kunnen garanderen.

Een LIG kan bijdragen in het voorzien aan de behoefte aan schuifruimte die voor alle departementen en betrokken medeoverheden nodig is en onvoldoende geborgd is.

We constateren daarnaast dat de nationale opgaven vragen om een grotere grondbeschikbaarheid dan er nu voorhanden is bij de verschillende grondbanken van overheden (gemeenten, provincies, waterschap, rijk, zie voor de omvang van deze grondbanken bijlage 2). De meerwaarde van een LIG zit daarnaast in het toegroeien naar een schaalessprong van een vehikel dat de taak heeft voor Nota Ruimte-opgaven te voorzien in grondbeschikbaarheid. Zo kan vanuit samenhangende perspectieven op nationale belangen anticiperend en strategisch verworven worden, passend binnen de afwegingskaders die het speelveld van een LIG bepalen.

Bijlage 2 Grondbanken in Nederland in beeld

In deze bijlage komt het antwoord op de volgende vragen aan de orde:

- Wat is een grondbank en waarvoor wordt een grondbank ingezet?
- Welke voorbeelden van grondbanken kennen we in Nederland?

Met dit doel verkennen we op hoofdlijn relevante bestaande grondbanken in Nederland. Het gaat specifiek om de grondbanken die door overheden worden ingezet. We lichten voorbeelden van verschillende gemeenten, regio's, provincies, waterschap en ministeries toe. Zo wordt het speelveld verkend waarbinnen een LIG opereert.

Wat is een overheidsgrondbank?

Wat wordt verstaan onder een overheidsgrondbank?

Een grondbank is een instrument dat door overheden wordt gebruikt om grond aan te **kopen**, te **beheren**, te **ruilen** en uiteindelijk door **verkoop** in te zetten voor het (indirect) realiseren van maatschappelijke en ruimtelijke doelstellingen. Dit kan betrekking hebben op een breed spectrum aan doelstellingen zoals stadsontwikkeling, infrastructuurprojecten, natuurbehoud, maar ook de aanleg van bedrijventerreinen en de realisatie van woningbouw. Hoofdfuncties van een grondbank zijn vierledig; deze worden in tabel 13 beschreven.

De grondbank beslist niet in ruimtelijke ordeningsprocessen om te komen tot eventuele functieverandering, sloop-nieuwbouw of transformatie. Wel kan het zo zijn dat de grondbank ten behoeve van tijdelijk beheer activiteiten uitvoert om deze bijvoorbeeld beter (tijdelijk) verhuurbaar te maken.

Tabel 13: Hoofdfuncties van een grondbank

Hoofdfuncties	Toelichting
1. Verwerving van grond	De overheid koopt grond op locaties om daarmee bij te dragen aan het faciliteren van nationale belangen onder andere in toekomstige projecten. Het kan gaan om verwervingen in het beoogde plangebied of daarbuiten, om daarmee te kunnen voorzien in schuifruimte.
2. Beheer	De grondbank beheert de aangekochte gronden en eventuele opstallen totdat deze meestal na verkoop wordt ontwikkeld voor een specifiek doel. De grond kan tijdelijk gebruikt worden voor bijvoorbeeld landbouw en/of gebouwde functies, tot de grond na verkoop ingezet kan worden voor haar beoogde doel.
3. Inzet voor ruilgronden (als specifieke vorm)	De overheid koopt of beheert grond <u>met als doel</u> deze in de (nabije) toekomst te kunnen ruilen of in te kunnen zetten voor grondposities of ontwikkelingen op andere locaties. Dit kan gaan om bijvoorbeeld natuurcompensatie of het uitplaatsen van allerlei bedrijven, zoals boerderijen, industrie. Ook wanneer functieverandering plaatsvindt van

van verwerving en verkoop) ³³	bijvoorbeeld agrarische grond naar woningbouw kan natuurcompensatie plaatsvinden of uitplaatsing nodig zijn.
4. Verkoop	De grond wordt (overwegend) na verkoop ingezet voor dezelfde functie (of bijvoorbeeld extensivering van het gebruik binnen dezelfde functie) of voor functieverandering op kavelniveau of bij gebiedsprocessen waar het Rijk of andere overheidslagen bij betrokken zijn. Het kan gaan om een breed spectrum aan functieveranderingen en/of gebiedsprocessen gericht op bijvoorbeeld industrieclusters, decentrale energievoorziening, extensivering van de landbouw, natuurontwikkeling of stadsontwikkeling (niet uitputtend).

Bron: Stec Groep, 2025.

Belangrijk in deze definitie van een overheidsgrondbank is dat sprake is van **tijdelijkheid** van het behoud van grond in de grondbank. Hierin onderscheidt de grondbank zich van grondportefeuilles van rijksdepartementen die gronden aankopen ten behoeve van het (overwegend) permanent gebruiken van de gronden zoals:

- Rijkswaterstaat: het beheren en ontwikkelen van rijkswegen, hoofdvaarwegen en wateren.
- Staatsbosbeheer: het beheren en ontwikkelen van bos, natuur en landschap en ondersteunende voorzieningen.
- Defensie: grondgebruik voor een breed scala aan defensieactiviteiten.

Naast grondbank ook grondbedrijf en ontwikkelbedrijf

Daarnaast onderscheiden we een overheidsgrondbank van een overheidsgrondbedrijf en een overheidsontwikkelbedrijf.

- Het primaire verschil tussen een grondbedrijf en de grondbank heeft betrekking op het voeren van de grondexploitatie, waarin een grondbedrijf gronden klaarmaakt voor de beoogde functieverandering. Denk aan saneren en bouw- en woonrijp maken. Een grondbank voert hooguit beperkt grondexploitatieactiviteiten uit ten behoeve van tijdelijk gebruik.
- Het verschil met een ontwikkelbedrijf zit in het actief zijn in de toekomstige gebiedsontwikkeling in het project, waartoe ook het ontwikkelen van vastgoed kan behoren.

Eventuele toekomstige waardeverhoging of waardedaling van gronden (afhankelijk van de toekomstige functie) vindt dan ook praktisch gezien niet in de grondbank plaats, maar in de portefeuille waar de grond na verkoop landt.

Tabel 14: Verdiepende functies van grondbanken en grondbedrijven en ontwikkelbedrijven

Functie	Toelichting
Hoofdtaken grondbank	
1. Aankoop	De grondbank koopt grond op belangrijke locaties. Het gaat om tijdig te kunnen verwerven van voldoende gronden. Het kan gaan om anticiperende of strategische aankopen. <ul style="list-style-type: none"> • Anticiperende grondverwerving: taakgericht of projectmatig ter ondersteuning of aankomend ruimtelijk beleid.

³³ ook wanneer grond (uit de grondbank) wordt benut als ruilgrond, is sprake van verwerving en weer verkoop. We kiezen ervoor om deze toch apart te benoemen, omdat dit een zeer belangrijk onderdeel van een grondbank is.

	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische grondverwerving: met beoordeling van verwervingsopportunity, voor opbouw van een flexibel in te zetten portefeuille voor toekomstige (onbekende) ruimtelijke opgaven.
2. Tijdelijk beheer	De grondbank houdt verworven gronden en eventuele opstallen in tijdelijk beheer. Het tijdelijke beheer kan langjarig zijn. Het gaat om gronden en opstallen die vanuit het verleden in portefeuille zijn verworven en die beheerd worden. Vaak worden deze gronden verpacht of tijdelijk verhuurd. Daarnaast vindt onderhoud plaats passend bij de tijdelijke functie en toekomstige perspectieven op de gronden en opstallen.
3. Ruilen/compenseren³⁴	Gronden in eigendom van de grondbanken die worden geruild of ter compensatie aangeboden worden voor andere gronden of ontwikkelingen. Regelmatig bevinden deze gronden zich buiten de beoogde gebiedsontwikkelingen. Met de schuifruimte voor bijvoorbeeld compensatie worden gebiedsprocessen op een indirecte manier gefaciliteerd. De scheidslijn tussen ruilen en compenseren kan gradueel zijn. Het gaat bij ruilen primair om het creëren van schuifruimte en het faciliteren van bedrijfsverplaatsingen. Bij compenseren gaat het over de inzet bij de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden of het creëren van stikstofruimte.
4. Verkoop	De grondbank verkoopt (eerder verworven) grond. Dit kan zijn aan andere overheidslagen zoals een gemeente, provincie of waterschap, of op rijksniveau aan een ander departement dat deze gronden inzet ten behoeve van haar gebiedsprocessen.
Taken neigend naar een grondbedrijf of een ontwikkelbedrijf	
5. Grondexploitaties	Het grond- of ontwikkelbedrijf verricht sloop-, sanering- en/of bouwrijp- en/of woonrijpactiviteiten ten behoeve van een functiewijziging van verworven gronden, bijvoorbeeld van agrarische grond naar wegen (infrastructuur)
6. Gebiedsontwikkeling	Het grond- of ontwikkelbedrijf werkt zelf aan de uitvoering van het integrale proces, waarbij ruimtelijke, economische, sociale en ecologische doelen integraal worden uitgevoerd door een gebied te herinrichten, ontwikkelen, herontwikkelen of te transformeren.
7. Ondersteuning bij gebiedsontwikkeling	Het grond- of ontwikkelbedrijf ondersteunt bij het integrale proces van gebiedsontwikkeling.

Bron: Stec Groep, 2025. Op basis van documentenanalyse, werkgroepen en verdiepende interviews.

Verschil overheidsgrondbank en private grondbank

Private grondbanken vormen alleen indirect het onderwerp van deze verkenning

Ook private partijen leggen in sommige gevallen een grondbank aan. Een overheidsgrondbank en een grondbank door private partijen verschillen in hun doelstellingen, werkwijze en belangen. We omschrijven een (rijks-)overheidsgrondbank als een uitvoeringsinstrument dat doorgaans is gericht op het faciliteren van publieke en maatschappelijke belangen zoals benoemd in de Ontwerp Nota Ruimte of in andere beleidsdocumenten. De focus ligt op langetermijnplanning en

³⁴ We omschrijven alle activiteiten van de grondbank afzonderlijk. Ruilen/compenseren is niet meer of niet minder dan een verbijzondering van verkoop.

het waarborgen van grondbeschikbaarheid voor medeoverheden of -departementen, gericht op het juiste moment, op de juiste plek en tegen de laagste (marktconforme) prijs.

Private grondbanken daarentegen worden beheerd door commerciële partijen zoals projectontwikkelaars of beleggers. Hun primaire doel voor het aanleggen van een grondbank is gericht op het maken van financieel rendement, bijvoorbeeld in het verwerven van inkomsten uit pacht of verhuur en het op termijn weer doorverkopen. Het doorverkopen heeft vaak betrekking op de locaties waarvoor herontwikkeling met een hogere toekomstige (verwachtings)-waarde aan de orde is. Zij kopen strategische stukken grond om deze later met winst te verkopen of deze in de vorm van een ontwikkelingsbedrijf te ontwikkelen voor commerciële (vastgoed-)projecten zoals woningbouw, recreatie, winkelcentra of kantoorcomplexen.

- Ten eerste biedt grondbezit de mogelijkheid tot waardestijging over tijd, vooral in gebieden met een groeiende vraag naar ruimte. Dit maakt grond een aantrekkelijke investeringscategorie.
- Ten tweede stelt het hen in staat strategisch te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, zoals infrastructuurprojecten of wijziging in omgevingsplannen, wat de waarde van hun grond kan verhogen.
- Ten slotte geeft het bezit van grond projectontwikkelaars een voorsprong in de gebiedsontwikkeling, omdat ze zelf controle hebben over de beschikbare grond voor hun projecten en het grondeigendom op grond van het zelfrealisatierecht een bouwclaim biedt. Het grondeigendom vormt de basis voor het verzilveren van de verwachtingswaarde van de grond en/of het verkrijgen van bouwrechten.

Grondbanken vormen voor deze partijen zowel een zekere als strategische investering met potentieel hoog rendement.

Private grondbanken als relevante marktspeler, maar vallen buiten de scope van dit onderzoek

Private grondbanken van bijvoorbeeld projectontwikkelaars en beleggers vormen een relevante marktspeler in het speelveld waar overheidsgrondbanken op acteren. Private grondbanken zijn jaarlijks forse verwervers van agrarische gronden, bijvoorbeeld omdat private partijen gronden hebben verworven ten behoeve van functies die voor hen aantrekkelijk zijn, maar die ook direct raken aan overheidsdoelstellingen. Dit komt bijvoorbeeld voor in situaties waarin sprake kan zijn van toekomstige vastgoedontwikkeling en -exploitatie, bijvoorbeeld voor woningbouw, werklocaties en andere bebouwde functies.

We focussen ons in deze verkenning echter primair op grondbanken van publieke partijen zoals gemeenten, regio's, provincies en het Rijk.

Eerdere Rijkssturing op grond in samenwerking met provincies en andere organisaties: de BBL en DLG

Het BBL als publiek rechtspersoon om op landelijk niveau agrarische gronden te verwerven

Leren kunnen we van het verleden. Het is relevant om terug te kijken naar ervaringen uit het verleden binnen Nederland als het gaat om landelijke sturing op grond. Voorbeeld is het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), gevormd in 1983 bij de inwerkingtreding van de Wet agrarisch grondverkeer (Wag) als opvolger van de Stichting tot het Beheeren van Landbouwgronden (SBL) uit 1946. Het betrof overheidsregie in het landelijk gebied, specifiek grondverwerving voor bestaande en nieuwe gebieden voor het behoud van natuurlijke, landschappelijke en recreatieve waarden.³⁵ De BBL had daarbij de positie van een specifieke rijksgrondbank, in lijn met de

³⁵ Naast de wettelijke taken biedt de Wag de wettelijke grondslag om het BBL taken op te dragen die betrekking hebben op het verkrijgen, tijdelijk beheren of vervreemden van onroerende zaken en daarmee verwante

omschrijving zoals we die in deze verkenning hanteren. In gesprekken komt naar voren dat een kracht van de BBL was dat het revolverend was, zonder dat dit vast hing aan rijksbegroting. Dit betekent dat geld uit verkoop weer kon worden benut voor nieuwe aankopen.

Organisatiestructuur van het BBL betrof landelijke aansturing en betrokkenheid andere niveaus

De BBL had een ZBO-status en had slechts één personeelslid; de rest werd ingehuurd bij DLG. De organisatiestructuur en de taken van het BBL zijn geregeld in de Wag. Voor de algemene leiding van het BBL was er in de Wag een Commissie Beheer Landbouwgronden ingesteld vanuit verschillende ministeries. Daarbinnen was een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van LNV, IPO, VNG, Unie van waterschappen, LTO, Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu en de ANWB. Verder had de BBL een landelijke aansturing en medewerkers op provinciaal niveau om aankopen en beheer te realiseren.

Het landelijk opererend BBL werd in de praktijk ook ingezet voor regionale projecten

In de praktijk werd het BBL ook ingezet voor andere regionale projecten zoals de uitbreiding van vliegveld Beek, de bufferzone Midden-Delfand, het bufferzonebeleid, recreatieterreinen en de glastuinbouw. In de Wag zijn de taken van het BBL opgenomen. De redenen waarom BBL deze opdrachten kreeg was omdat het BBL beschikte over een uitgebreid netwerk van taxateurs/makelaars in het agrarisch vastgoed. BBL beschikte bovendien over ruilgrond op andere locaties in de provincie of elders in het land (overwegend in de nieuwe polders). Vanwege de rechtstreekse lijn met de top van het ministerie van LNV was het mogelijk om snel te schakelen³⁶.

BBL beheerde voornamelijk landbouwgronden die eigendom waren van de overheid, terwijl DLG een bredere rol had in het landelijk gebied, inclusief beleid, uitvoering en advisering.

DLG was een agentschap van ministerie EL & I met als taak het ontwikkelen van landelijk gebied en beleid te vertalen naar concrete plannen en uitvoering inclusief gebiedsontwikkeling

Het takenpakket van de DLG was breder dan dat van de BBL en gericht op grondverwerving en verkoop, maar ook daadwerkelijke gebiedsontwikkeling en financiering, voordat de gronden weer uit de portefeuille van DLG gingen en werden doorgezet naar agrariërs, of beheerinstanties. De DLG was in dat opzicht een grondbedrijf en op projectbasis een ontwikkelingsbedrijf. De gebiedsontwikkeling kon betrekking hebben op het inrichten van gebieden. Dit had in de praktijk betrekking op het realiseren van samenhang en ontwikkeling in het landelijk gebied, met aandacht voor natuur, landbouw, water en recreatie en soms ook wonen. Herinrichting van gebieden behoorde tot het takenpakket, samen met andere overheden en belanghebbenden. DLG werkte daarbij ook in opdracht van andere overheden zoals provincies en gemeenten, waterschappen, en/of departementen en ontving hier inkomsten uit. DLG is in 2015 opgeheven. De taken van DLG zijn overgedragen aan provincies en aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland³⁷.

Overeenkomsten en verschillen met de beoogde LIG

Het BBL vertoont op hoofdlijn overeenkomsten met de omschrijving van de groundbank zoals we die verkennen. De DLG had meer taken op het vlak van gebiedsontwikkeling en vertoont in die zin meer verwantschap met een grond- of ontwikkelbedrijf.

werkzaamheden. In de mandaatregeling was de vertegenwoordiging van het BBL opgenomen. De BBL is formeel niet opgeheven als leeg en slapend vehikel.

³⁶ Bron: Ministerie van BZK, Grondbeleid in Nederland in historisch perspectief (2021, p. 7 en 8).

³⁷ Bron: diverse websites over DLG onder andere www.rijksfinanciën.nl en www.wikipedia.nl en www.collegevanrijksadviseurs.nl zoals 'Een greep uit het werk van de ontwerpers van de Dienst Landelijk Gebied (DLG), 2017

Grondeigendom van de verschillende overheidslagen in Nederland

Kadaster heeft het eigenaarschap van grond in Nederland onderzocht. Op 1-1-2024 telde het eigendom van de overheden 1,05 miljoen hectare. Hiervan is 18% in eigendom van het Rijk. Het gaat om 185.000 hectare verdeeld over zo'n 47.000 percelen. Gemeenten gezamenlijk hebben met 40% de meeste grond in bezit en provincies gezamenlijk circa 7%.

Tabel 1: Onroerend goed van overheden (per 1-1-2024)

Organisatie	Aantal percelen	Oppervlakte (ha)
Het Rijk		
IenW	37.989	97.815
Defensie	2.404	25.616
LVVN	17	77 ³⁸
Rijksvastgoedbedrijf	6.007	52.807
Overig	739	7.430
Subtotaal	47.156	183.745
Andere overheden		
Provincies	45.729	74.046
Gemeenten	796.573	409.527
Overig		
ProRail	21.616	10.457
Staatsbosbeheer	63.492	247.718
Waterschappen	185.303	98.049
Overig	10.877	25.955
Totaal	1.170.746	1.049.497

Bron: Kadaster, 2025. Overzicht is exclusief de twee grote wateren en eigendom van netbeheerders

Voorbeelden van grond- en ontwikkelbedrijven door gemeenten

Gemeenten in Nederland zetten grondbeleid in als essentieel instrument om ruimtelijke ordening, economische groei en maatschappelijke doelen te realiseren. We onderscheiden tussen situationeel en actief grondbeleid. Bij situationeel grondbeleid treedt de gemeente alleen in de grondmarkt op en verwerft, beheert en ontwikkelt de gemeente grond wanneer dat als noodzakelijk wordt ervaren, bijvoorbeeld om publieke belangen of strategische locaties te

³⁸ Vertegenwoordigers van LVVN benoemen dat de portefeuille inmiddels circa 300 omvat en dat deze cijfers mogelijk (nog) niet kadastraal zijn geregistreerd.

beschermen. Met actief grondbeleid doelen we op een proactievare betrokkenheid, waarbij gemeenten op grotere schaal grond aankopen voor een eigen gemeentelijk grondbedrijf, deze ontwikkelen en verkopen om doelen te realiseren. Enkele voorbeelden van gemeenten die actief of situationeel opereren met hun grond- of ontwikkelbedrijf³⁹:

- De **gemeente Amsterdam** hanteert een actief grondbeleid, waarbij het ontwikkelingsbedrijf een cruciale rol speelt in het realiseren van betaalbare woningen, economische bedrijvigheid en duurzame stadsontwikkeling.
Interessant voor het Rijk is dat het ontwikkelingsbedrijf strategische locaties aankoopt en ontwikkelt in lijn met gemeentelijke doelen en daarnaast inzet op verevening tussen projecten door middel van het gemeentelijk Vereveningsfonds. Een ander belangrijk aspect is het erfpachtstelsel, dat zorgt voor langdurige controle over de grond en flexibiliteit in de ontwikkeling, ook nadat de initiële beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Hierdoor kan Amsterdam een divers woningaanbod en kwalitatieve leefomgeving garanderen.
- **Gemeente Den Bosch** legt een sterk accent op actief grondbeleid, tenzij er op basis van het afwegingskader dat de gemeente hiervoor hanteert redenen zijn om dat niet te doen. Het grondbedrijf focust op stedelijke herontwikkeling en het stimuleren van economische clusters, zoals technologie en innovatie.
Interessant voor het Rijk is dat de gemeente een langjarige samenwerkingstraditie heeft met private partijen. Door samen te werken met private partijen en strategisch grondaankopen te doen, kan de gemeente flexibele oplossingen bieden die aansluiten bij de regionale en lokale behoeften. Duurzaamheid speelt een belangrijke rol in Den Bosch, met speciale aandacht voor groene ruimte en energie-efficiënte infrastructuur. Daarnaast richt ze zich als gemeente relatief sterk op de inhoudelijke sturing op ruimtelijke kwaliteit en de borging van de ruimtelijke kwaliteit in alle nieuwe gebiedsontwikkelingen.
- **Gemeente Eindhoven**, als kern van de Brainportregio, zet sterk in op actief grondbeleid om technologische en economische groei te faciliteren.
Interessant voor het Rijk is dat het grondbedrijf zich richt op de ontwikkeling van bedrijventerreinen, innovatiecampussen en woningbouwprojecten die aansluiten bij de groeiende bevolking en werkgelegenheid. Eindhoven werkt nauw samen met bedrijven en kennisinstellingen om locaties te transformeren tot hubs van innovatie. Daarnaast zet de gemeente in op duurzaamheid door energiezuinige bouw en circulaire gebiedsontwikkeling te stimuleren.

De grondbedrijven van Amsterdam, Den Bosch en Eindhoven spelen een belangrijke rol in het sturen van stedelijke en economische ontwikkeling, voortbouwend op hun unieke lokale uitdagingen en kansen. Samen zorgen ze voor een geïntegreerde balans tussen wonen, werken en duurzaamheid in de drie gemeenten.

Afboeking van gemeentelijke grondbanken na crisis van 2008

Sinds de vorige economische crisis na 2008 hebben veel gemeenten hun grondbank deels afgeboekt en hebben gemeenten ervaren dat er substantiële risico's zitten in de grondexploitatie. Gemeenten beschikken sindsdien over substantieel minder grondeigendom en zijn vaker terughoudend in actieve verwervingsstrategieën (zie ook Benchmark Grond, Stec Groep 2018-2025). Dit geldt zeker voor kleine en middelgrote gemeenten. Hierin speelt ook de geldende regelgeving rondom het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) een rol met daarin eisen ten aanzien van risico's, transparantie en de termijn waarop grondexploitaties tot uitvoering worden gebracht. Hierdoor zijn veel gemeenten wel geïnteresseerd in het vormgeven van een grondbank,

³⁹Paragraaf op basis van enkele interviews met gemeenten, websites van betreffende gemeenten, Benchmark Grondbeleid 2018-2025)

maar wordt de investeringsruimte gemist. Ook komt men slechts beperkt toe aan strategische verwervingen, ten behoeve van schuifruimte.

Voorbeelden van grondbanken en grondbedrijven door provincies en regio's

Naast gemeenten beschikken provincies en regio's ook vaak over een grondbank, grondbedrijf of ontwikkelbedrijf. Grondverwerving is dan een uitvoeringsinstrument om regie te voeren over ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. Door gronden in eigendom te hebben, kunnen provincies en regio's in een vroeg stadium al strategisch sturen op de inrichting van het landschap, bijvoorbeeld voor woningbouw, natuurontwikkeling of infrastructurele projecten. Dit helpt om beleidsdoelen te realiseren die vaak een grotere schaal beslaan dan individuele gemeenten, zoals het versterken van groenstructuren of het coördineren van bedrijventerreinen. Het voorkomt ook versnippering van grondgebruik en maakt geïntegreerde en duurzame ontwikkeling mogelijk.

De inzet van grondbanken en grondbedrijven door provincies en regio's verschilt van dat door gemeenten. Zowel voor wat betreft schaal, doelen als aanpak. Gemeenten richten zich meestal op lokaal georiënteerde projecten, zoals het aanleggen van woonwijken of het vernieuwen van stadscentra. Deze projecten zijn vaak ook kleiner van omvang. Provincies en regio's kijken naar het bredere plaatje, waarbij ze vaak verschillende gemeenten en hun behoeften coördineren. De manier van werken verschilt ook: waar gemeenten soms optreden als ontwikkelaar van (maatschappelijk getinte) doelen, treden provincies en regio's vaker op als regisseur of facilitator en laten ze de feitelijke ontwikkeling over aan andere publieke of private marktpartijen.

- Een voorbeeld van een actieve provincie op dit gebied is **Noord-Brabant**, waar de provincie met haar grondbank stuurt op de ontwikkeling van natuurgebieden, zoals het Groene Woud, en tegelijkertijd ruimte biedt voor landbouw en bedrijventerreinen. Ook heeft ze een aparte organisatie met een soort grondbedrijf dat inzet op ruimte voor ruimte, waarbij vrijkomende agrarische bebouwing wordt gesloopt ten faveure van nieuwbouwonwikkeling van woningen in kernranden en op de boerenerven. Ook koopt de provincie actief grond aan ten behoeve van stikstofuitplaatsers, ook in andere provincies.
- In **Gelderland** speelt de provinciale grondbank mogelijk een rol bij het realiseren van woningbouwprojecten en het versterken van natuurgebieden langs de Veluwe.
- **Ook vrijwel alle andere provincies** beschikken over een agrarische grondbank of agrarische grondvoorraden, gericht op het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)/ de RLN-doelen⁴⁰. Het programma had tot doel om met een gebiedsgerichte aanpak te zorgen voor de realisatie van opgaven en maatregelen voor natuur, stikstof, landbouw, water bodem en klimaat. Het komt daarbij regelmatig voor dat de provincie interesse heeft in grond, maar dat ze zelf gebrek aan middelen en/of politiek draagvlak heeft voor aankoopmogelijkheden, zo horen we terug in gesprekken met vertegenwoordigers van provincies. Ook provincies zijn gebonden aan BBV-regels.
- Een voorbeeld van een regio die een grondbank heeft is **regio Twente**, waarin de regiogemeenten en de provincie gezamenlijk een grondbank hebben voor de ontwikkeling en exploitatie van een gezamenlijk regionaal bedrijventerrein in combinatie met verbetering van de landschappelijke kwaliteit.

Regionale en provinciale grondbanken richten zich op gemeentegrensoverstijgende projecten, waarin meerdere ruimtelijke opgaven een rol spelen. Men richt zich daarbij overwegend op de rol van regisseur of facilitator – meestal als grondbank, soms als een grondbedrijf. Door hun meer

⁴⁰ In september 2024 is het NPLG-beleid landelijk opgeheven. Onduidelijk is wat hiervoor in de plaats komt. Benoemd worden de RLN-doelen (Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur). Tegelijkertijd blijven de doelen van het NPLG onverkort gelden. Daarom blijven we in deze verkenning voor de eenvoud spreken over NPLG en NPLG-doelstellingen

brede en strategische aanpak (vaak al lang voor de uitvoering van projecten) dragen regio's en provincies met hun grondbanken bij aan het realiseren van langetermijndoelen, waarbij gemeenten overwegend projectgericht werken.

Grondbedrijven van waterschappen

Ook waterschappen beschikken over grondbedrijven als onderdeel van hun taken en bevoegdheden. Het gaat dan in de eerste plaats om het beheren en onderhouden van hun eigen gronden en wateren. Aanvullend zetten waterschappen in op anticiperende of soms ook strategische verwerving van gronden. Deze kunnen ook geruild en/of weer verkocht worden in het kader van hun taken. De grondportefeuilles worden gebruikt voor dijken, oevers en waterkeringen, vanuit het oogpunt van waterveiligheid en regulering van het waterpeil. Daarnaast kan het ook gaan om waterzuivering, natuurbeheer en -ontwikkeling, bijvoorbeeld langs oevers en in waterrijke gebieden. De opgaven van de waterschappen hangen samen met het geografisch gebied waar het waterschap actief is. Sommige waterschappen oriënteren zich steeds meer op strategische grondverwerving, bijvoorbeeld om omgevingsmanagement te versnellen. Waterschappen werken daarnaast vaak samen met provinciale grondbanken, maar ook met gemeenten en het Rijk.

Grondeigendom van het Rijk en bestaande grondbanken in beeld

Bijna 185.000 hectare grond in eigendom van het Rijk

We onderscheiden in deze verkenning het hebben van grondeigendom voor permanent gebruik (uit hoofde van de doelstellingen van departementen, of bijvoorbeeld voor de huisvesting van departementen) en tijdelijk grondgebruik door het Rijk. Op rijksniveau is het Rijksvastgoedbedrijf een belangrijke speler als beheerder van rijksvastgoed en rijksgronden, maar ook als uitvoeringsorganisatie van grondbanken voor het ministerie van VRO en uitvoeringsorganisatie van andere departementen. In dat laatste geval kunnen we spreken van een grondbank en een grondbedrijf. Het grondeigendom wordt dan ingezet als uitvoeringsinstrument op het realiseren van ruimtelijke doelstellingen.

Rijksvastgoedbedrijf als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VRO

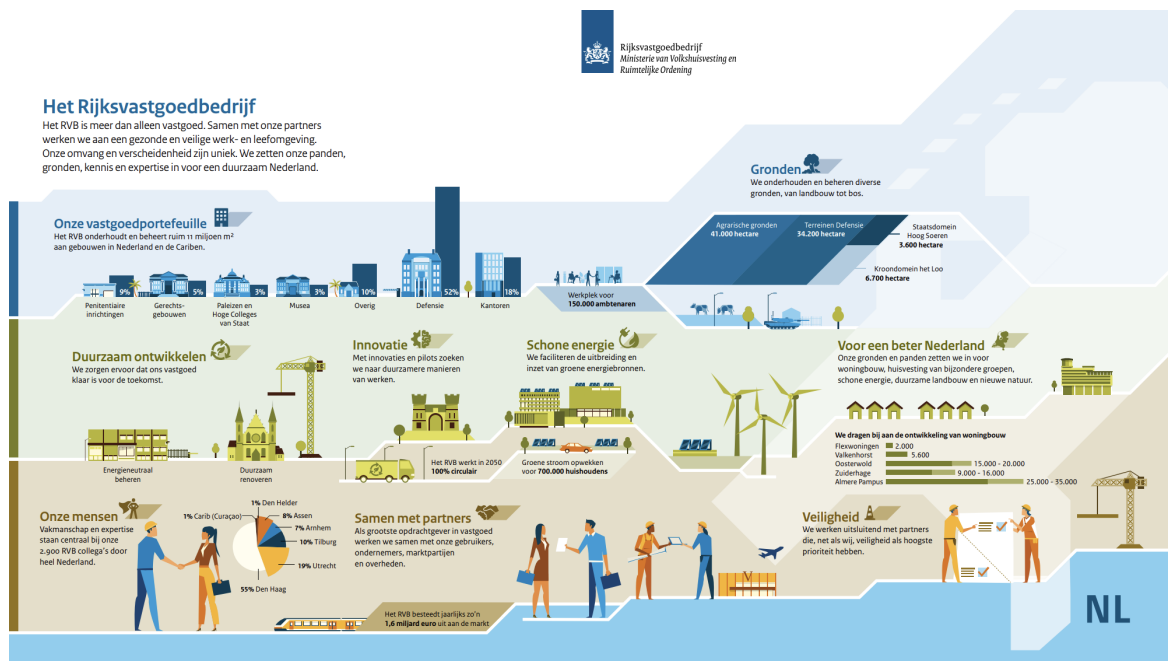
Het RVB is het grootste vastgoedbedrijf van Nederland. Het RVB is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en is in 2014 ontstaan uit de fusie van de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, de directie Rijksvastgoed en de Rijksgebouwendienst.

De portefeuille bestaat uit 90.000 hectare en er werken circa 3.000 mensen, met een brede kennis in alle voor grond- en vastgoedontwikkeling en beheer benodigde expertise – zowel op het vlak van grondbankactiviteiten als voor grondbedrijf- en ontwikkelbedrijfactiviteiten.

De thematische reikwijdte van het RVB is ook breed. De rijksgronden en het -vastgoed worden benut voor woningbouw (bijvoorbeeld Oosterwold, Vliegveld Valkenburg), huisvesting van bijzondere groepen (in leegstaande panden), schone energie (decentrale opwekking op zee en land en op daken van rijksgebouwen), duurzame landbouw en nieuwe natuur.

Bron: www.rijksvastgoedbedrijf.nl

Figuur 10: feiten en cijfers over het RVB



Bron: Rijksvastgoedbedrijf, 2025

Deel rijksgronden onderdeel van de agrarische grondportefeuille

Van de rijksgronden valt het overgrote deel onder de agrarische grondportefeuille. Deze is over het algemeen in agrarisch gebruik met (reguliere) pachtcontracten; dit betreft circa 80% van de portefeuille. Deze portefeuille is van oudsher ontstaan uit inpolderingen, in Noord-Holland (Wieringermeerpolder), de polders in Flevoland en inpolderingen in West-Brabant en Zeeland.

Circa 20% van de portefeuille van het Rijk betreft ander gebruik; in circa de helft van deze gevallen gaat het om zogenaamde strategische grondposities. Het gaat om gronden die in het verleden zijn behouden of zijn verworven omdat hier andere doelen mee kunnen worden gerealiseerd. In grofweg de andere helft van de gevallen gaat het om grondposities die niet strategisch zijn en die niet zijn belegd met een regulier pachtcontract.

De strategische grondportefeuille wordt gebruikt voor het realiseren van ruimtelijke doelen. Het Rijk wordt in toenemende mate via het RVB bevraagd op het verkopen van deze gronden en het realiseren van maatschappelijke doelen zonder verkoop. In het geval van verkoop van gronden van het Rijk gaat het bijvoorbeeld om verzoeken om verkoop aan gemeenten ten behoeve van woningbouw, maar het kan ook gaan om een breed spectrum van andere doelstellingen. De relevante beschikbare grondportefeuille is hierdoor geslonken, terwijl de opgaven vanuit de Nota Ruimte en bijvoorbeeld de behoefte aan locaties voor militaire terreinen zijn gegroeid⁴¹.

Verskillende ministeries hebben grondeigendom⁴²

Verskillende ministeries beschikken over grondposities om departementale ruimtelijke doelen te realiseren. Deels gaat het om groundbanken, deels gaat het om permanent gebruik van de grondposities, bijvoorbeeld door Staatsbosbeheer, of door RWS of Defensie. In het beheer van de

⁴¹ Bij brief van 13 juni 2024 van Minister de Jonge heeft RVB wat meer ruimte gekregen om ook weer te verwerven.

⁴² Andere organisaties die op landelijk niveau opereren in de grond- en gebiedsontwikkeling en die we hier verder buiten beschouwing houden zijn het RVO en de BNG gebiedsontwikkeling. Deze zijn minder relevant voor de voorliggende verkenning.

grondposities is in geval van RWS en Defensie deels vastgelegd dat het RVB het privaatrechtelijk beheer voor het Rijk uitvoert. Dit betekent dat betrokken ministeries wel zelf (mogen) verwerven en dat het in gebruik geven of verkopen door het RVB worden georganiseerd. Het RVB functioneert dan als een uitvoeringsorganisatie voor de betreffende ministeries, met bijpassende afwegingskaders en mandatering.

Daarnaast zijn er op rijksniveau twee grondbanken, de Nationale Grondbank van het ministerie van LVVN en de agrarische portefeuille van het ministerie van VRO. Het beheer van deze grondbanken is gedelegeerd aan het RVB.

Agrarische portefeuille van VRO

De agrarische portefeuille van het ministerie van VRO bevat agrarische gronden die ingezet kunnen worden als schuifruimte (mogelijk ten behoeve van compensatie), zodat agrariërs die weg moeten voor een nationaal doel andere grond kunnen krijgen om door te gaan met hun bedrijf. De gronden worden beheerd door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).

- **Looptijd:** Permanent
- **Oogmerk:** breed scala aan ruimtelijke doelen
- **Verzoek/initiatief:** Departementen
- **Gefinancierd door:** Verkoopopbrengsten ministerie van VRO, opbrengsten uit ruilingen en beheer, budget van €5 miljoen per jaar

Hoofd functie	1. Verwerving van grond	2. Beheer en ontwikkeling	3. Inzet voor ruil- of compensatiegronden	4. Realisatie van doelstellingen
	✓	✓	✓	✓

Beheer ligt bij het Rijksvastgoedbedrijf

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) beheert in opdracht van het ministerie van VRO een agrarische grondportefeuille van op dit moment circa 41.000 hectare. Een deel van deze portefeuille is geschikt om te worden ingezet als compensatiegronden. Dit zijn agrarische gronden die gebruikt kunnen worden, op verzoek van een publiek orgaan, om een agrariër op marktconforme basis te compenseren voor het verlies van zijn grond, in eigendom of pacht, omdat die nodig is voor een nieuwe functie die past binnen de rijkstaken en nationale opgaven. Alleen gronden die niet door het RVB als strategisch zijn aangewezen en die daadwerkelijk beschikbaar zijn (doordat zij kortlopend zijn verpacht op basis van een geliberaliseerd pachtcontract) komen hiervoor in aanmerking. Het gaat op dit moment om een areaal van ca. 1.250 hectare (momentopname).

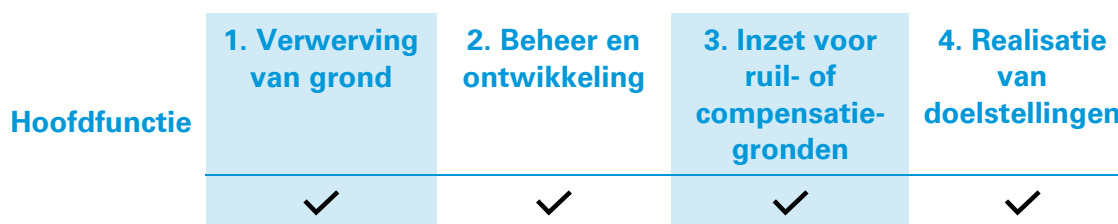
Inzet compensatiegrond komt het meest voor in de vorm van ruil, pacht of verkoop

Inzet als compensatiegrond kan in de vorm van ruil, pacht en verkoop (dat laatste komt het meest voor). De beschikbare hoeveelheid compensatiegrond neemt daardoor af. Hiermee neemt ook de mogelijkheid om met deze gronden rijkstaken en nationale opgaven te realiseren af, terwijl de wens om rijksgrond in te zetten voor de realisatie van ruimtelijke opgaven toeneemt. Dit is een belangrijk knelpunt.

Nationale Grondbank (NGB)

De Nationale Grondbank (NGB) is een grondbank aanvullend op provinciaal grondinstrumentarium. De NGB is bedoeld om bij te dragen aan de 'grondpuzzel' door landbouwgrond (cultuurgrond) te kopen, deze in tijdelijk beheer (pacht) uit te geven en – waar nodig, onder gebruiksvoorwaarden – weer te verkopen. Het kan ook gaan om erven met opstallen en de cultuurgrond, maar niet met als doel agrarische bedrijven te beëindigen of productierechten te verwerven.

- **Looptijd:** Tijdelijk. 2023-2035.
- **Oogmerk:** RLN doelen: In de aanpak RLN worden alle staande doelen voor natuur, water en klimaat samengebracht. Het ministerie van LNV richt zich daarbij op de doelen die betrekking hebben op de landbouw en het landgebruik in het landelijk gebied (ook wel 'RLN-doelen landelijk gebied' genoemd).⁴³
- **Verzoek/initiatief:** Provincies, via ministerie LNV
- **Gefinancierd door:** Begroting LNV



NGB gestart in 2023

De NGB is vanaf januari 2023 operationeel en wordt, na een aanvankelijk rustige opstartfase, inmiddels steeds vaker ingeschakeld. Dit is meestal op direct verzoek van de provincies, maar soms ook via een andere weg, zoals via de rijksreallocatieprocedure of via de grondmodule (voor agrarische ondernemers die gebruik maken van een beëindigingsregeling). In alle gevallen wordt afstemming gezocht met de betreffende provincie.

De NGB handelt niet proactief. Er is daarnaast een mogelijkheid om grond aan te kopen via openbare inschrijving door de NGB. De NGB verandert niet de functie van gronden; dit behoort toe aan het bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening.

Relatie met de Agrarische Grondportefeuille (VRO) is er, concurrentie wordt tegengegaan

Denkbaar is dat er concurrentie kan ontstaan tussen de Nationale Grondbank en de Agrarische Grondportefeuille van VRO. Om dit te voorkomen hanteert het RVB in opdracht van het ministerie van VRO alleen een passieve verwervingsstrategie en vindt er afstemming plaats. Daarnaast worden aankopen in opdracht van VRO aan LNV voorgelegd. Dat geldt ook voor aankopen van

⁴³ Wiersma, 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/11/29/kamerbrief-ruimte-voor-landbouw-en-natuur>
<https://eur04.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fdocumenten%2Fkamerstukken%2F2024%2F11%2F29%2Fkamerbrief-ruimte-voor-landbouw-en-natuur&data=05%7C02%7Cg.mansi%40stec.nl%7Cd642ddea648748c4792608de286abb6e%7C15289c0b830e47fbb21240d588dc280c%7C0%7C0%7C638992636019798927%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOilwLjAuMDAwMCIlIAiOiJXaW4zMilSkFOljoiTWFpbGlldUljjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C&sdata=wR3vk%2FzpfKDXppv9zMI%2F7%2Fv5LvXzii7gdl1chY4mHVM%3D&reserved=0>

compensatiegrond; telkens worden ook andere rijkspartijen die agrarische gronden verwerven geïnformeerd en wordt de aankoop voor compensatie aan hen voorgelegd, zoals aan Rijkswaterstaat en Defensie. Onbekend is of het omgekeerde ook het geval is.

Portefeuille I&W (RWS)

Rijkswaterstaat (als uitvoerend orgaan van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) heeft gronden, gebouwen en water in eigendom en beheer. Dit is nodig voor de uitoefening van haar primaire taken; het beheer en de ontwikkeling van rijkswegen, -vaarwegen en -wateren en het zorgen voor een duurzame leefomgeving.

- **Looptijd:** Permanent
- **Oogmerk:** Werken aan een bereikbaar Nederland waar lucht, bodem en water schoon is.
- **Verzoek/initiatief:** Ministerie IenW, of op verzoek van andere overheden, organisaties en ondernemers
- **Gefinancierd door:** Begroting IenW

Hoofdfuncie	1. Verwerving van grond	2. Beheer en ontwikkeling	3. Inzet voor ruil- of compensatiegronden	4. Realisatie van doelstellingen
	✓	✓	✗	✓

RWS treedt op als manager van het gebruik van een aantal hoofdinfrastructuurnetwerken (hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet, hoofdwatersystemen), als beheerder van die netwerken, als realisator van uitbreidingen van deze netwerken en als adviseur voor het ten aanzien hiervan te voeren beleid. Ondernemers, organisaties of collegaoverheden kunnen hiervan ook gebruik maken om initiatieven te realiseren voor zover dat de taak van Rijkswaterstaat niet hindert. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- de organisatie van een evenement op het IJsselmeer of de Afsluitdijk;
- het huren of pachten van gronden langs snelwegen voor uw doelen;
- benutten van water voor de recreatievaart zoals een jachthaven of aanlegsteiger;
- een nieuwe functie, zoals horeca, voor een leegstaande loods, oude sluis of vuurtoren.

Rijkswaterstaat verkoopt, verpacht of verhuurt geen grond rechtstreeks aan derden. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), onderdeel van het ministerie van VRO, regelt deze transacties. Deze zijn te vinden in het landelijke biedboek. Voor het verwerven van gronden vormt bestaand juridisch-planologisch instrumentarium het vehikel. Zo worden het voorkeursrecht en indien nodig ook onteigening gebruikt wanneer minnelijke verwerving niet lukt. Zo'n situatie ontstaat bijvoorbeeld wanneer RWS grond nodig heeft van bedrijven of particulieren voor een verbreding van de weg of aanleg van een nevengeul van een rivier.

Portefeuille Defensie

Defensie werkt aan een krachtige krijgsmacht met extra gevechtskracht. Hiervoor zijn meer en betere wapensystemen, extra munitie, meer oefenruimte en extra personeel nodig. Dat heeft impact op de nodige gronden en gebouwen van Defensie. De vastgoedportefeuille van Defensie bestaat momenteel uit zo'n 475 objecten en 11.000 gebouwen (bron: NPRD)

- **Looptijd:** voorlopig vijftien jaar
- **Oogmerk:** Nationaal Programma Ruimte voor Defensie-doelen

- **Verzoek/initiatief:** Ministerie van Defensie
- **Gefinancierd door:** Begroting Defensie

Hoofdfunctie	1. Verwerving van grond	2. Beheer en ontwikkeling	3. Inzet voor ruil- of compensatiegronden	4. Realisatie van doelstellingen
	✓	✓	✗	✓

Het Rijksvastgoedbedrijf beheert gebouwen en gronden van Defensie

Het RVB beheert de gebouwen en gronden van de Rijksoverheid en Defensie. De Dienst Vastgoed Defensie werd op 1 juli 2014 door het ministerie van Defensie overgedragen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (nu: VRO). Na jarenlange bezuinigingen is er weer aandacht voor het versterken van de krijgsmacht. Voor opleiding, training, opslag en meer is ruimte nodig; meer dan nu beschikbaar is. Hiervoor heeft Defensie het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD) opgesteld (Ontwerpstatus).

Het bestaand juridisch-planologische instrumentarium vormt de basis voor grondverwerving door Defensie. Het NPRD staat voor 'een planologisch proces op het passende schaalniveau'. De ruimtelijke inpassing van ruimte voor Defensie vraagt om maatwerk, afhankelijk van de behoefte, de situatie en de tijdlijn. Het NPRD benoemt het instrumentarium van (aanpassing van) een luchthavenbesluit, een projectbesluit, aanpassing van een (gemeentelijk) omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Onafhankelijk van het gekozen instrumentarium hecht Defensie waarde aan een goede interactie met de regio, zo staat in het NPRD. Reden is om zoveel mogelijk ruimte te scheppen voor het meekoppelen van regionale ruimtevragen.

Vanuit het rijksinstrumentarium kan een **projectbesluit** of een **buitenplanse omgevingsplansactiviteit (BOPA) van nationaal belang** ingezet worden. Bij een BOPA van nationaal belang is het ministerie van Defensie het bevoegd gezag. Dit betekent dat Defensie de instantie is die de aanvraag beoordeelt, vergunningen verleent, toezicht houdt en handhavend optreedt bij activiteiten die afwijken van het geldende omgevingsplan, specifiek rondom militaire luchthavens. Dit is geregeld in het Omgevingsbesluit en specifiek artikel 4.9. Ook kan Defensie een provincie verzoeken om dezelfde ruimtelijke instrumenten op provinciaal niveau in te zetten voor realisatie van de nationale opgave. In dat geval is de provincie bevoegd gezag voor het nemen van een projectbesluit of een BOPA-besluit.

Uitwerking nieuw instrument: de grondfaciliteit voor woningbouw

Een ander grondgerelateerd instrument is de grondfaciliteit voor woningbouw. Ter ondersteuning van de realisatie van woningbouwopgave is onderzocht onder welke voorwaarden een Rijksgrondfaciliteit Woningbouw (ook aangeduid als: Regeling voor de verwerving van grond voor woningbouw) de grootste meerwaarde kan hebben om gemeenten te ondersteunen bij de realisatie van de lokale woningbouwopgave. De grondfaciliteit is primair een financieel instrument en bedoeld voor het stimuleren van woningbouw en is gericht op het ondersteunen van actief grondbeleid door gemeenten. De minister van VRO noemt in de kamerbrief van 19 mei 2025 de grondfaciliteit als toevoeging. De grondfaciliteit is aanbevolen in het Interbestuurlijk

Beleidsonderzoek (IBO) 'Op grond kun je bouwen' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024) als toevoeging aan het bestaand instrumentarium.

In de kamerbrief 'Inzet grondbeleid voor woningbouw' benoemt de minister haar voornemen dat het Rijk niet alleen een leenfaciliteit gaat realiseren, maar ook gedeeltelijk wil delen in het risico van de waardeontwikkeling van de (bouw)grond. Dit gaat dus verder dan alleen een garantiefonds dat enkel voorziet in een mogelijke waardevermindering. Door ook in de winsten mee te delen krijgt de regeling een revolverend karakter. Dit kan op meerdere manieren worden vormgegeven, bijvoorbeeld door risicodragend deel te nemen in de grondverwerving voor woningbouw, gebruik te maken van achtergestelde leningen of door participatie van het Rijk middels een op te richten rechtspersoon. Op deze manier is het een aanvulling op de bestaande instrumenten die toezien op het dekken van publieke tekorten bij gemeenten, aldus de kamerbrief. De beschikbare middelen bedragen € 390 miljoen voor een periode van vier jaar.

Met de gerichtheid op woningbouw, het gemeentelijk spoor en het karakter van risicodeling is de grondfaciliteit fundamenteel anders dan een groundbank. Wanneer het Rijk in de vorm van een op te richten rechtspersoon risicodragend participeert, ontstaat mogelijk een situatie die verwantschap vertoont met werkzaamheden die het RVB voor departementen verricht, zoals de betrokkenheid van het RVB in gebiedsontwikkelingen zoals Vliegveld Valkenburg. Ook dit valt buiten het bereik van de verkenning van een LIG.

Uitwerking nieuw afwegingskader: het Rijkssturingskompas voor grootschalige woningbouwlocaties

In de kamerbrief 'Inzet grondbeleid voor woningbouw' (Keijzer, 2025) benoemt de minister onder andere een afwegingskader gericht op de woningbouw. Het betreft het Rijkssturingskompas, waarmee het Rijk een actieve betrokkenheid heeft in de woningbouwontwikkeling van zogenaamde 'grootschalige woningbouwlocaties'. Landelijk zijn hiervoor zeventien woningbouwlocaties aangewezen. Het Rijkssturingskompas helpt afwegingen te maken over de te kiezen sturingsvorm bij deze woningbouwlocaties en de impliciete en expliciete afwegingen voor Rijkssturing inzichtelijk te maken. Het Rijkssturingskompas biedt een afwegingskader over de legitimiteit van rijkssturing.⁴⁴

Conclusie van deze bijlage

Positionering en meerwaarde van een LIG binnen het Nederlandse groundbanklandschap

De verkenning van bestaande groundbanken in Nederland laat zien dat er een breed scala aan publieke grondvehikels bestaat, verspreid over verschillende bestuurslagen. Gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk beschikken over groundbanken, groundbedrijven en ontwikkelbedrijven met uiteenlopende doelen, schaalniveaus en werkwijzen. Een LIG kan hierbinnen een unieke en aanvullende rol vervullen, mits zorgvuldig gepositioneerd.

Meerwaarde van een LIG ten opzichte van bestaande groundbanken

In deze bijlage kwam naar voren dat er bij het Rijk en bij andere overheidslagen zoals gemeenten, provincies en waterschappen verschillende groundbanken, groundbedrijven en ontwikkelingsbedrijven actief zijn. De groundbanken op rijksniveau zijn toegesneden op rijkstaken. Een belangrijke vraag is dan ook wat de toegevoegde waarde van een LIG is, ten opzichte van de huidige groundbanken op rijksniveau en in het verlengde daarvan de verschillende andere

⁴⁴ Bron: Kamerbrief over financieel instrumentarium woningbouw (2025) en Kamerbrief Inzet grondbeleid voor woningbouw (2025).

overheidslagen. De meerwaarde van een LIG heeft betrekking op het voorzien in strategische en anticiperende verwervingen ten behoeve van alle nationale opgaven. Het gaat om het structureel verweven van gronden waarvoor nog geen bestemming in beeld is, die bijvoorbeeld ingezet kunnen worden voor schuifruimte. Daarnaast wordt er voor nationale opgaven rondom de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie geen grond verworven in de beoogde plangebieden. Het is belangrijk dat dit wel gebeurt en dit is niet belegd op dit moment. Denkbaar is dat een LIG dit op zich kan nemen (dan wel een andere grondbank of grondbedrijf op rijksniveau).

Verwacht mag worden dat de vrij beschikbare delen van bestaande portefeuilles op rijksniveau in omvang te klein zijn om te voorzien in de behoefte aan schuifruimte die er is vanuit de verschillende opgaven. Wel is de verwachting dat deze gronden een goede basis zouden kunnen vormen voor een grondportefeuille van een LIG, die jaarlijks aangevuld wordt met verwervingen om voldoende diverse gronden te kunnen bieden faciliterend aan de realisatie van de Nota Ruimte-opgaven (zie ook bijlage 1).

Grondbeschikbaarheid kan in de huidige situatie dan ook onvoldoende gegarandeerd worden, op die punten waar dit aantoonbaar meerwaarde heeft (bij publieke en semipublieke goederen, in situaties met hold-outproblemen en daar waar een snelle en integrale aanpak nodig is). Er wordt immers jaarlijks minder grond verworven dan nodig is voor de realisatie van de opgaven uit de Nota Ruimte.

Wanneer we kijken naar de departementale groundbanken binnen het Rijk, zoals de Nationale Grondbank, de grondportefeuille van het ministerie van VRO en de grondportefeuille van Defensie, valt op dat ook de omvang van deze grondportefeuilles beperkt is van omvang, gezien de doelstellingen zoals deze in Nota Ruimte worden omschreven.

In de tweede plaats signaleren we dat bestaande groundbanken op rijksniveau overwegend sectoraal zijn ingestoken. Dit betekent in de praktijk dat er niet optimaal vanuit koppelkansen naar de verschillende grondportefeuilles gekeken wordt, omdat de afwegingskaders voor de prioritering van nationale belangen en de afwegingskaders voor de verwerving van gronden en de afwegingskaders voor de dispositie van gronden hier niet op zijn toegesneden.

Ten derde zijn de bestaande sectorale groundbanken op rijksniveau onvoldoende toegesneden op de benodigde uitvoeringsstrategie die realisatie van de nationale belangen met zich meebrengt. Bestaande groundbanken zijn overwegend gericht zijn op realisatie van sec rijkstaken. Ook de budgetten en kaders passen hierbij. Realisatie van de nationale belangen brengt een fors grotere inspanning met zich mee. Dit vergt in de eerste plaats een forse beschikbaarheid van schuifruimte, als nieuwe taak van het Rijk in de uitvoeringstrategie van de Nota Ruimte. Aanvullend is het op specifieke opgaven belangrijk snelheid te maken door te investeren in strategische verwervingen.

Samengevat zijn de volgende vijf kenmerken van een LIG onderscheidend en randvoorwaardelijk om de nationale belangen tot uitvoering te brengen.

1. Nationale regie en schaal

Bestaande groundbanken zijn veelal lokaal of regionaal georiënteerd. Een LIG kan als nationaal instrument opereren op het schaalniveau van de Nota Ruimte, met focus op interbestuurlijke samenwerking en het faciliteren van nationale opgaven zoals energie, defensie, waterveiligheid en strategische industrieclusters.

2. Onafhankelijk en faciliterend karakter

In tegenstelling tot ontwikkelbedrijven of groundbedrijven, richt een LIG zich niet op waardeontwikkeling of gebiedsontwikkeling, maar puur op verwerving, tijdelijk beheer, en

verkoop (onder functiewijziging). Dit maakt het een neutraal instrument dat publieke doelen kan ondersteunen zonder commerciële prikkels.

3. **Revolverend en flexibel instrument**

Historische voorbeelden zoals het BBL tonen de kracht van een revolverende grondbank met landelijke dekking. Een LIG kan hierop voortbouwen door schuifruimte minnelijk te verwerven en flexibel in te zetten voor diverse opgaven, zonder afhankelijk te zijn van jaarlijkse begrotingscycli.

4. **Ondersteuning bij schuifruimte en uitplaatsing**

Gemeenten en provincies geven aan dat zij vaak onvoldoende middelen en mandaat hebben voor strategische verwerving. Een LIG kan desgewenst voorzien in schuifruimte, benodigd voor het versnellen van gebiedsprocessen en het realiseren van nationale doelen.

5. **Samenhang en complementariteit**

Een LIG kan complementair opereren aan bestaande grondbanken, zoals de Nationale Grondbank (NGB) en de agrarische portefeuille van VRO. Door afstemming en coördinatie kan concurrentie worden voorkomen en synergie worden benut. Een LIG is dan de enige rijkspartij die schuifruimte minnelijk verwerft.

Complementair, niet in de plaats van andere grondbanken en instrumenten

Een LIG is geen alternatief voor gemeentelijke of provinciale grondbanken of grondbedrijven, die beter zijn toegerust voor lokale gebiedsontwikkeling en exploitatie. Om overlap en inefficiëntie te voorkomen, is een helder mandaat en afstemming met bestaande grondbanken en het Rijksvastgoedbedrijf noodzakelijk. Een LIG vereist een duidelijke governancestructuur en voldoende financiële ruimte om effectief te kunnen opereren, zonder afhankelijkheid van incidentele middelen.

Bijlage 3 Rode draad uit de gehouden interviews

Rode draad uit gesprekken over een LIG

We verkenden vier hoofdtypen van een LIG (zie hoofdstuk 3) in ruim twintig interviews met ruim veertig experts en belanghebbenden vanuit verschillende departementen, gemeenten, provincies, IPO, VNG en waterschap. Daarnaast spraken we experts van het PBL.

De rode draad uit deze interviews staat hieronder.

10 rode draden uit de gesprekken over een LIG

1. Een LIG als antwoord op de ruimtelijke transitieopgaven

Nederland staat voor een ongekende ruimtelijke transformatie. De energietransitie, klimaatadaptatie, defensie-uitbreiding, natuurherstel, landbouwvernieuwing en drinkwatervoorziening vragen allemaal om fysieke ruimte. Een LIG wordt breed gezien als een noodzakelijk instrument om deze transities mogelijk te maken.

“Het gaat om grote transities in Nederland. Dat is groter dan ‘nationale belangen’. De schaal van de opgaven maakt dat wij (als Rijk) het moeten doen.”

– beleidsmedewerker van een Rijksdepartement

“We verrommelen als Nederland. Door portefeuilles te kruisen zie je ‘het grotere plaatje’ en kun je werk met werk maken.”

– beleidsmedewerker van een Rijksdepartement

2. Ruil- en compensatiegronden: smeerolie van gebiedsprocessen

Vrijwel alle gesprekspartners benadrukken dat ruil- en compensatiegronden essentieel zijn om gebiedsprocessen vlot te trekken. Een LIG moet deze gronden beschikbaar stellen, vooral in gebieden waar de Nota Ruimte-opgaven landen.

“Iedereen is gediend bij schuifruimte.”

– beleidsmedewerker van Rijksdepartement

“Je hebt als overheid grond nodig om te ruilen om je opgaven te kunnen uitvoeren.”

– vertegenwoordiger van een provincie

“De meeste meerwaarde van een LIG zit in een eenvoudige grondbank op basis van vrijwilligheid, en overwegend agrarisch erin, agrarisch eruit.”

– vertegenwoordiger van IPO

3. Strategisch en anticiperend verwerven: tijdswinst en regie

Een LIG moet gronden verwerven voordat plannen concreet zijn. Strategisch verwerven biedt schuifruimte en versnelt de uitvoering van opgaven. Het voorkomt dat het Rijk achter de feiten aanloopt.

“Strategisch verwerven is voor ons van belang. Maar dat is nu niet overal mogelijk.”

– beleidsmedewerker van Rijksdepartement

“Gebruik je grond als een pleister (korte termijn), of als een medicijn (lange termijn). Benut het voor de transities.”

– vertegenwoordiger van een provincie

“Zonder een LIG gaat ieder departement een eigen grondbank oprichten. Dan worden ontwikkelingen alleen sectoraal opgetuigd.”

– beleidsmedewerker van Rijksdienst met een permanente grondportefeuille

4. Governance: onafhankelijk, transparant en robuust

Er is brede consensus dat een LIG een onafhankelijke, robuuste organisatie moet zijn, vergelijkbaar met De Nederlandsche Bank. Een LIG moet opereren met een langetermijnvisie, los van politieke cycli.

“Je moet er een ‘high end’, uitstekend instituut van maken, à la de Nederlandsche Bank. Dat biedt ook bestendigheid tegen politieke fluctuaties.”

– beleidsmedewerker van een Rijksdepartement

“Het moet onafhankelijk kunnen opereren van de politiek. Zonder taak is er geen geld voor een LIG, dus die taak is heel belangrijk.”

– beleidsmedewerker van een Rijksdepartement

“Een LIG moet vooral over de uitvoering gaan en misschien ook nog een beetje tactisch.”

– vertegenwoordiger van rijkspartij met een grote permanente grondportefeuille

5. Eén overheid, één grondstrategie

Een LIG moet niet concurreren met provinciale of gemeentelijke groundbanken, maar juist samenwerken. Een LIG kan ruilmiddelen bieden, processen versnellen en bijdragen aan het vertrouwen in gebiedsprocessen.

“Door als Rijksoverheid in gebiedsprocessen ook daadwerkelijk grondposities te hebben, ben je in plaats van alleen een vragende partij juist een volwaardige partij aan de onderhandelingstafel.”

– vertegenwoordiger met een grote permanente grondportefeuille

“Grondverwerving door de overheid vanuit een integraal perspectief is steeds belangrijker om de complexe ruimtelijke doelen te realiseren.”

– vertegenwoordiger van een waterschap

“Als het Rijk gronden aankoopt, moeten provincies niet stoppen met aankopen. Samenwerking is essentieel.”

– beleidsmedewerker van een Rijksdepartement

6. Financiële en juridische randvoorwaarden

Een LIG moet opereren binnen bestaande wet- en regelgeving, maar ook anticiperen op fiscale en juridische knelpunten. Er is zorg over marktverstoring en het risico van speculatie. Tegelijkertijd biedt vroegtijdige verwerving kansen voor kostenbesparing.

“Zelfs wanneer je rentekosten meerekent, is het alsnog aantoonbaar ook financieel doelmatig.”

– beleidsmedewerker van een rijksdepartement

“Niet het opbrengend vermogen van de grond, maar de verwachtingswaarde bepaalt de prijs van (schaarse) grond.”

– vertegenwoordiger van een provincie

“Een LIG moet niet gaan exploiteren. Dat leidt tot fiscale complicaties, speculatie en strategisch gedrag.”

– vertegenwoordiger van een provincie

7. Een LIG als antwoord op bestuurlijke versnippering en wildgroei aan grondbanken

Een LIG wordt door meerdere geïnterviewden gezien als een kans om de wildgroei aan sectorale grondbanken te beteugelen en te vervangen door één integrale structuur gericht op dat wat nodig is, maar praktisch nauwelijks gebeurt: specifiek gericht op schuifruimte. Dit voorkomt concurrentie tussen departementen op deze markt en maakt het mogelijk om rijksbreed te sturen op grondbeleid.

“Er is een wildgroei, met elk een eigen mandaat. Tip: voeg dat samen en zet de grondbank in voor integrale doelrealisatie.”

- vertegenwoordiger van een provincie

8. Een LIG als vehikel voor ethisch en maatschappelijk verantwoord grondbeleid

Een LIG kan een rol spelen in het herijken van de maatschappelijke betekenis van grondbezit. Niet als speculatief goed, maar als instrument voor publieke doelen. Dit vraagt om een ethisch fundament en een langetermijnvisie op grond als collectief kapitaal.

“Grond is een bijzonder goed, het is niet te beschouwen als geld, maar als vermogen en emotie. Dit is misschien wel een goede basis voor een nieuw narratief over een LIG.”

-vertegenwoordiger van IPO

9. Een LIG als intermediair tussen overheden en de markt

Een LIG kan fungeren als neutrale intermediair die vertrouwen wekt bij grondeigenaren en marktpartijen. Dit vertrouwen wordt het beste geborgd wanneer een LIG alleen minnelijk verwerft, wanneer grond wordt aangeboden, en wanneer dit in principe betrekking heeft op ruilgrond. Door onafhankelijk te opereren en transparant te communiceren, kan een LIG bijdragen aan het versoepelen van gebiedsprocessen en het voorkomen van strategisch gedrag.

“Het is een soort gunfactor: ik ga erop vooruit, jij gaat er misschien wel meer op vooruit, maar door elkaar te gunnen kom je samen verder.”

– vertegenwoordiger van een provincie

10. Een LIG als strategische buffer tegen toekomstige ruimtelijke crises

Een LIG kan dienen als een ‘grondvoorraad voor de toekomst’, waarmee het Rijk anticyclisch kan opereren en voorbereid is op toekomstige transitie. Dit vraagt om een robuuste governance en een duidelijke taakstelling die politieke wispelturigheid kan weerstaan.

“Het moet onafhankelijk kunnen opereren van de politiek. Zonder taak is er geen geld voor een LIG, dus die taak is heel belangrijk.”

– beleidsmedewerker van een Rijksdepartement

Bijlage 4 Reken- voorbeelden grondverwerving in een LIG

Deze bijlage

Om de omvang van een LIG te duiden, werken we (hypothetisch en vereenvoudigd) twee rekenvoorbeelden uit die een beeld geven van de totale omvang (bandbreedte) van een LIG, uitgaande van de inbreng van (een deel van) de grondportefeuilles van het Rijk en medeoverheden gedurende de eerste vijf jaar van een LIG (1) en een jaarlijkse aankoop van 6.000 hectare, de aankomende vijftig jaar (2).

Bepaling omvang LIG in hectares en euro's

In een LIG zoals we die voor ogen hebben, verwerft een LIG alleen minnelijk en tegen de dan geldende, huidige marktwaarde. Dit geldt ook voor de inbrengwaardes. Jaarlijks worden ook 6.000 hectares uit een LIG verkocht/uitgenomen en aangewend voor de realisatie van de Nationale Opgaven. Deze verkoop / uitname geschiedt tegen de dan geldende, huidige marktwaarde van de gronden. De waardesprong (of -daling) door functiewijziging vindt niet in een LIG plaats, maar bij de uitnemende partij. (Rekenvoorbeeld 6 verderop geeft een beeld van het financiële effect wanneer grondwaardeontwikkeling door functieverandering wel binnen de LIG plaatsvindt).

We hanteren binnen het model de volgende uitgangspunten, bij wijze van een fictief rekenvoorbeeld:

- 1 De verhouding (in hectares) van gronden die in een LIG komen en de verhouding (in hectares) van de gronden die uit een LIG gehaald worden is gelijk. We hanteren de volgende verhouding:
Aandelen inbreng en uitname: Agrarisch = 90%, waarvan 1% bebouwd⁴⁵, Wonen = 1%, Bedrijventerreinen = 4%, waarvan 50% bebouwd en Natuur = 5%.
- 2 Alle gronden (of vastgoed) stijgen jaarlijks met een index, gebaseerd op het gemiddelde van de waardeontwikkeling in voorgaande jaren (tien à twintig jaar) van de betreffende functie⁴⁶. Doordat de jaarlijkse waardeontwikkeling van de verschillende functies anders is, heeft dit invloed op de verhouding in euro's bij inbreng en uitname.
- 3 Aankoopkosten bedragen 2% van de aankoopprijs/inbrengwaarde van de betreffende aankoop.

⁴⁵ Aanname: we waarderen de bebouwing tegen 50% van de gemiddelde verkoopprijs van vrijstaande woningen.

⁴⁶ Tot nu toe bleek (agrarische) grond zeer waardevast. Dit geeft echter geen garanties voor de toekomst.

- 4 We gaan ervan uit dat per jaar 90% van de gronden in portefeuille (het gehele jaar) en de in het betreffende jaar aangekochte en verkochte gronden (een half jaar) verpacht kunnen worden en daardoor exploitatieopbrengsten genereren van € 2.500 per hectare (prijsspeil 2025 inclusief een jaarlijkse indexatie, uitgaande van geliberaliseerde pacht). We hanteren geliberaliseerde pacht, zoals het RVB rekent met nieuwe pachtcontracten. We hanteren 90% omdat niet alle gronden verpacht kunnen worden. Wel kan een deel van de niet verpachte gronden op een andere manier ingezet worden (tijdelijke functies) en daardoor inkomsten/opbrengsten genereren. We gaan voor de gebouwen op deze gronden uit van kostenneutrale exploitatie.
- 5 We rekenen met gemiddelde beheerkosten van € 9.000 per aankoop van 36 ha (de gemiddelde omvang van een agrarisch bedrijf in Nederland in 2024 (bron: CBS Statline)) voor een periode van zes jaar, waarna pachtcontracten vernieuwd worden en deze kosten opnieuw worden gerekend. Dit is gebaseerd op ervaring van het RVB. De beheerskosten worden jaarlijks geïndexeerd met 3%.
- 6 We hanteren rentekosten van 3% voor het jaarlijkse resultaat van een LIG (de verrekening van inkoop-/inbrengkosten, aankoopkosten, exploitatieopbrengsten, beheerkosten, verkoop-of uitnameopbrengsten en uitnamekosten). Uitgangspunt is dat de kosten en opbrengsten gedurende het jaar worden gerekend, daarom wordt het rentepercentage over de helft van het jaarresultaat gerekend. We gaan ervan uit dat de rentekosten jaarlijks worden betaald, zodat geen rente-over-rente wordt berekend. We hanteren geen renteopbrengsten.
- 7 We hanteren in jaren dat een positief jaarresultaat wordt geboekt vennootschapsbelasting (Vpb), wat ook geldt voor agentschappen, waarbij over de eerste € 200.000 van het belastbare bedrag 19% wordt gerekend en het bedrag daarboven 25,8%. Er is geen rekening gehouden met verliesverrekening (carry back of achterwaartse verliesverrekening of met de carry forward of voorwaartse verliesverrekening).
- 8 Gronden van departementen en medeoverheden worden in de eerste vijf jaar gelijkmatig ingebracht, tegen de marktconforme waarde, verdeeld naar tabel 2.
- 9 In het laatste jaar wordt het restant van de grondportefeuille in één keer verkocht of uitgenomen door een andere partij, gewaardeerd tegen de dan geldende waarde, uitgaande van de verhouding (in hectares) naar functies onder punt 1.
- 10 We hanteren een disconteringsvoet van 3%.

Tabel 2: Indicatieve voorbeeld berekening van gebruik maken van gronden uit bestaande portefeuilles (Rijk, provincie, gemeente)

Departement/ medeoverheid	Grond- portefeuille (ha)	Verwacht aandeel inbreng in LIG		Inbreng in LIG (ha)	
		Initieel	Op termijn	Initieel	Op termijn
IenW	97.815	2%	2%	1.956	1.956
Defensie	25.616	2%	2%	512	512
LVVN	77	2%	2%	2	2
Rijksvastgoedbedrijf	52.807	2%	2%	1.056	1.056
Overig Rijk	7.430	2%	2%	149	149
Provincies	74.046	0%	2%	-	1.481
Gemeenten	409.527	0%	2%	-	8.191
ProRail	10.457	0%	0%	-	-

Staatsbosbeheer	247.718	5%	5%	12.386	12.386
Waterschappen	98.049	0%	0%	-	-
Overig overige (semi-overheden)	25.955	0%	0%	-	-
Totaal	1.049.497			16.061	25.732

Op basis van deze uitgangspunten, verwachten we dat een LIG in de eerste vijf jaar een totale, initiële investering vergt van € 11,9 mld tot € 18,7 mld (waarvan het overgrote deel herschikken van grondposities betreft vanuit de departementen naar een LIG). In de vervolgjaren tot het 45^{ste} jaar is er nog steeds sprake van een jaarlijkse benodigde investering van € 0,3 mld tot € 1,1 mld (nominaal, inclusief waardeinstijging). In het laatste jaar vindt de verkoopopbrengst of uitname van het restant van de grondposities plaats, wat resulteert in een eenmalig positief totaal financieel resultaat van € 85,9 tot € 138,2 mld.

Het totale resultaat van een LIG komt na vijftig jaar uit op een nominaal bedrag van **€ 50,4 mld tot € 97,8 mld positief**, inclusief rentekosten en Vpb. Teruggerekend naar waardes in het heden (nettocontant) levert het een resultaat van **€ 0,8 mld negatief tot € 5,3 mld positief**.

Een LIG heeft dan jaarlijks een (gemiddelde) grondportefeuille van **16.061 tot 25.732** hectare. Gedurende de gehele periode stroomt er dan (inclusief de initiële inbreng van gronden in een LIG), **316.061 tot 325.732 hectares** door een LIG. De maximale grootte van de portefeuille in een jaar betreft dan **16.061 tot 25.732** hectares.

Relevante parameters voor de bepaling van de omvang van een LIG

We lichten in deze paragraaf de gebruikte parameters voor de bepaling toe. Waar mogelijk geven we bronnen voor de parameters. Deze zijn aangevuld met bureau-expertise waar nodig.

We hanteren de volgende waardes in het geval van bouwrijpe gronden.

Functie	Aankoopprijs (€)	Bron
Agrarisch	9,13	<u>Kadaster, kwartaalbericht agrarische grondmarkt</u>
Agrarisch bebouwd wonen	4.447, tegen 50% omdat het waarschijnlijk verouderd vastgoed betreft	NVM marktanalyse Q3 2025
Wonen	767,00	<u>CBS</u>
Bedrijventerrein	175,00	Bureauexpertise Stec Groep op basis van diverse jaarlijkse grondprijzadviezen voor bedrijventerreinen
Bedrijventerrein bebouwd	1.446, tegen 50% omdat het waarschijnlijk verouderd vastgoed betreft	NVM marktrapportage bedrijfstvastgoed Q3 2025
Natuur (bos)	2,25	<u>Bosgrond</u>

Kosten verkoopklaar maken

Functie	Kosten (€)	Toelichting
Agrarisch	0	
Agrarisch bebouwd wonen	0	
Wonen	94	€40 voor bouwrijp maken. €80 voor woonrijp maken over 40% van de oppervlakte
Bedrijventerrein	55	€30 voor bouwrijp maken. €60 voor woonrijp maken over 20% van de oppervlakte
Bedrijventerrein bebouwd	0	
Natuur (bos)	0	

Residuele waarde

Bovenstaande uitgifteprijzen en kosten voor verkoopklaar maken leiden tot de volgende residuele grondwaarden (prijspeil 1-1-2025). We hanteren deze waarden als aankoop en verkoopprijzen, omdat het een groundbank betreft. Deze bewerkt de gronden in principe niet.

Functie	Residuele grondwaarde (€)
Agrarisch	9,13
Agrarisch bebouwd wonen	4.447, tegen 50% omdat het waarschijnlijk verouderd vastgoed betreft
Wonen	611
Bedrijventerrein	107
Bedrijventerrein bebouwd	1.446, tegen 50% omdat het waarschijnlijk verouderd vastgoed betreft
Natuur (bos)	2,25

Waardestijging

Gedurende de looptijd van een LIG ontwikkelt de waarde van grond zich. We gaan uit van de volgende jaarlijkse waardestijgingen.

Functie	Waardestijging/jaar	Bron
Agrarisch	5,4%	Kadaster, op basis van historische ontwikkeling tussen 2005-2025
Agrarisch bebouwd wonen	5,4%	Gelijk aan Agrarisch
Wonen	7,8%	CBS op basis van historische ontwikkeling index woningbouw kavels tussen 2014 en 2025

Bedrijventerrein	2,21%	Benchmark grondprijnsbeleid Stec Groep, op basis van geënquêteerde gemeenten tussen 2018 en 2025.
Bedrijventerrein bebouwd	2,48%	CBS index bedrijfstvastgoed 2008-2025
Natuur (bos)	3,9%	<u>Bosgrond</u>

Doorrekening met beperkte waardeontwikkeling agrarische gronden

Om het risico van een lagere waardeontwikkeling van de agrarische gronden in beeld te brengen, is eenzelfde doorrekening gemaakt met een jaarlijkse stijging van de agrarische grondwaarden (inclusief de bebouwde oppervlaktes) van 2,5%. Dan komt het totale resultaat van een LIG na 50 jaar uit op een nominaal bedrag van **€ 18,2 mld tot € 41,9 mld positief**, inclusief rentekosten en Vpb. Teruggerekend naar waarden in het heden (nettocontant) leveren alle kasstromen een resultaat van **€ 7,3 mld negatief tot € 7,6 mld negatief**. Dat is een nettocontant verschil / risico van € 6,7 tot € 12,6 mld. We schatten dit risico echter beperkt in, gezien de langjarige waardeontwikkeling van agrarische gronden (bron: LEI Wageningen UR en anderen. Zie paragraaf 3.5).

Doorrekening met alleen agrarische gronden

Wanneer een LIG alleen agrarische gronden zonder bebouwing (en geen ander type gronden) aankoopt en verkoopt, komt het totale resultaat na vijftig jaar uit op een nominaal bedrag van **€ 16,2 mld tot € 28,0 mld positief**, inclusief rentekosten en Vpb. Teruggerekend naar waarden in het heden (nettocontant), zorgen alle kasstromen voor een resultaat van **€ 2,8 mld tot € 5,4 mld positief**. Ten opzichte van de situatie dat een LIG wel deels bebouwde agrarische gronden en ander type gronden aankoopt is dat een nettocontant verschil van € 3,7 mld negatief tot € 66,6 mln positief.

Beschrijving negen rekenvoorbeelden

We rekenen negen verschillende rekenvoorbeelden door. In vijf rekenvoorbeelden fungeert een LIG als een grondbank. Dat wil zeggen: er wordt alleen agrarische grond verworven en de grond wordt weer uitgenomen met dezelfde functie. In de tussentijd worden gronden geëxploiteerd (verpacht) als agrarische grond. De vijf rekenvoorbeelden verschillen in hoeveel van de grond wordt uitgenomen en op welk moment. In alle rekenvoorbeelden wordt in het eerste jaar (2025) 50 hectare agrarische grond verworven.

- 1 Aankoop 50 hectare in jaar 1. Er wordt geen grond uitgenomen ten behoeve van nationale opgaven. De grond behoudt de agrarische functie, wordt verpacht en na vijftig jaar uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.
- 2 Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 25% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 75% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.
- 3 Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 50% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 50% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.
- 4 Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 75% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 25% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.
- 5 Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 100% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond.

In de overige vier rekenvoorbeelden werkt een LIG als een grondbedrijf. Dat betekent dat gronden met een andere functie kunnen worden verkocht dan waarmee ze zijn verworven. We gaan steeds uit van verwerving van agrarische grond. In het eerste rekenvoorbeeld (nr 6) geven we het effect

weer van verkoop/uitname direct aan ontwikkelaar, waarbij de waardeontwikkeling binnen de LIG plaatsvindt. In de andere rekenvoorbeelden (nr 7-9) geven we weer wat het effect is als de gronden uitgenomen worden door medeoverheden voor andere ontwikkelingen.

- 6 Aankoop 50 hectare in jaar 1. De grond wordt in jaar 15 uitgenomen en verkocht tegen waarde van bedrijventerreingrond, ten behoeve van realisatie bedrijventerrein door ontwikkelaar.
- 7 Aankoop van 50 hectare in jaar 1. Grond wordt in jaar 15 uitgenomen door een medeoverheid tegen agrarische waarde. Deze medeoverheid ontwikkelt de grond voor woningbouw. We berekenen de waardeontwikkeling die daarbij hoort en toevalt aan de medeoverheid (dit gebeurt dus buiten een LIG).
- 8 Idem als rekenvoorbeeld 7, maar nu wordt de grond uitgenomen voor de ontwikkeling van natuur. We berekenen de waardedaling die daarbij hoort.
- 9 In het laatste rekenvoorbeeld maken we het verschil inzichtelijk tussen grond vroeg uitnemen (In jaar 15) en laat uitnemen (na 50 jaar). We doen dit voor zowel bedrijventerrein, wonen en natuur (bos).

Relevante parameters voor de rekenvoorbeelden

We lichten in deze paragraaf de gebruikte parameters voor de rekenvoorbeelden toe. Waar mogelijk geven we bronnen voor de parameters. Deze zijn aangevuld met bureau-expertise waar nodig.

Aankoop- en uitgifteprijs

We hanteren de volgende aankooprijzen⁴⁷ per functie:

Functie	Aankoopprijs (€)	Bron
Agrarisch	9,13	<u>Kadaster, kwartaalbericht agrarische grondmarkt</u>
Agrarisch waarvan bebouwd	2.214,37	NMV kwartaalrapportages bestaande bouw derde kwartaal 2025. Het betreft 50% van de gemiddelde transactieprijs van vrijstaande woningen. 50% omdat het waarschijnlijk om verouderd vastgoed gaat.
Wonen	767,00	<u>CBS</u>
Bedrijventerrein	175,00	Bureauexpertise Stec Groep op basis van diverse jaarlijkse grondprijzadviezen voor bedrijventerreinen
Bedrijventerrein waarvan bebouwd	€ 977,75,	NMV kwartaalrapportages bestaande bouw derde kwartaal 2025 bedrijfstvastgoed Het betreft 75% van de gemiddelde transactieprijs van bedrijfsbebouwing. 75% omdat het waarschijnlijk om verouderd vastgoed gaat.
Natuur (bos)	2,25	<u>Bosgrond</u>

Kosten verkoopklaar maken (alleen bij scenario's 6 tot en met 9 'LIG als grondbedrijf')

Functie	Kosten (€)	Toelichting
---------	------------	-------------

⁴⁷ In de praktijk verschillen prijzen per functie natuurlijk sterk naar gelang locatie in Nederland of het type gebruik. Voor woningbouw en agrarische functies zijn gemiddelden voor heel Nederland beschikbaar. Voor bedrijventerreinen en natuur (bos) rekenen we met een 'gemiddelde', op basis van bureau-expertise of andere bronnen.

Agrarisch	0	
Wonen	94	€40 voor bouwrijp maken. €80 voor woonrijp maken over 40% van de oppervlakte
Bedrijventerrein	55	€30 voor bouwrijp maken. €60 voor woonrijp maken over 20% van de oppervlakte
Natuur (bos)	0	

Residuele waarde

Bovenstaande uitgiftepreizen en kosten voor verkoopklaar maken leiden tot de volgende residuele grondwaarden (prijsspeil 1-1-2025).

Functie	Residuele grondwaarde (€)
Agrarisch	9,13
Wonen	611
Bedrijventerrein	107
Natuur (bos)	2,25

Waardestijging

Gedurende de looptijd van een LIG ontwikkelt de waarde van grond zich. We gaan uit van de volgende jaarlijkse waardestijgingen.

Functie	Waardestijging/jaar	Bron
Agrarisch (inclusief bebouwing)	5,4%	Kadaster, op basis van historische ontwikkeling tussen 2005-2025
Wonen	7,8%	CBS op basis van historische ontwikkeling index woningbouwkwavels tussen 2014 en 2025
Bedrijventerrein	2,21%	Benchmark grondprijnsbeleid Stec Groep, op basis van geënquêteerde gemeenten tussen 2018 en 2025.
Waarvan bedrijventerreinen bebouwd	2,48%	CBS op basis van historische ontwikkeling index bedrijfstvastgoed tussen 2008 en 2025
Natuur (bos)	3,9%	<u>Bosgrond</u>

Kosten en opbrengsten bij exploiteren, aankopen en verkopen

In de rekenvoorbeelden rekenen we daarnaast met opbrengsten voor het **exploiteren/verpachten** van grond. We hanteren hierbij een opbrengst van € 0,25 per m², gebaseerd op de gemiddelde liberaliseerde pachttopbrengst. Dit is conform de werkwijze van het RVB. We doen de aanname dat ook enige **beheerkosten** moeten worden gemaakt voor het beheren: € 9.000 per zes jaar per casus (bron: opgave RVB), waarbij we uitgaan van een gemiddelde omvang van een agrarisch bedrijf van 36 hectare in 2024 (bron: CBS Statline). De beheerkosten worden jaarlijks geïndexeerd met 3%. Voor **aankoopkosten** (makelaar, notaris, et cetera) hanteren we 2%, voor **verkoopkosten** hanteren we 1%. Beide over de aankoop- respectievelijk verkoopsom. We rekenen alleen **rentekosten**, geen renteopbrengsten. We gaan uit van rentebetaling per jaar, waardoor er geen

rente op rente plaatsvindt. We hanteren voor de **vennootschapsbelasting** (zoals agentschappen moeten) het **Vpb**-tarief voor 2025, waarbij we niet uit gaan van verliesverrekening met voorgaande of toekomstige jaren.

Disconteringsvoet

We rekenen met een disconteringsvoet van 3%.

Resultaten rekenvoorbeelden

We geven per rekenvoorbeeld de resultaten van de belangrijkste kosten en opbrengsten. Het resultaat is op netto contante waarde en exclusief rente (prijsspeil 1-1-2025)

Resultaat rekenvoorbeeld 1

Aankoop 50 hectare in jaar 1. Er wordt geen grond uitgenomen ten behoeve van nationale opgaven. De grond behoudt de agrarische functie, wordt verpacht en na 50 jaar uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.

Kosten (€)	Opbrengsten (€)	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
88.543.223	246.301.995	44.764.231	24.890.431

Circa 70% van de kosten betreft Vpb. Dit hangt samen met de waardesprong van de gronden gedurende de 50 jaar. De verwerving van grond beslaat 19% van de kosten. De beheerkosten zijn in dit rekenvoorbeeld beperkt (circa € 0,3 mln). Kosten voor aan- en verkoop zijn € 2,5 miljoen. De rentekosten bedragen € 6,9 mln. Opbrengsten bestaan voor het grootste deel (circa € 218,7 mln) uit verkoop en voor een kleiner deel uit exploitatie (circa € 27,6 mln).

Resultaat rekenvoorbeeld 2

Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 25% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 75% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.

Kosten (€)	Opbrengsten (€)	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
72.808.482	193.966.949	35.496.145	18.921.204

Circa 68% van de kosten betreft Vpb, dit hangt samen met de waardesprong van de gronden gedurende de 50 jaar. De verwerving van grond beslaat 23% van de kosten. De beheerkosten zijn in dit rekenvoorbeeld beperkt (circa € 0,2 mln). Kosten voor aan- en verkoop zijn 3% van de kosten. De rentekosten bedragen € 4,3 mln. Opbrengsten bestaan voor het grootste deel (circa € 172,7 mln) uit verkoop en voor een kleiner deel uit exploitatie (circa € 21,3 mln).

Resultaat rekenvoorbeeld 3

Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 50% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 50% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.

Kosten (€)	Opbrengsten (€)	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
58.010.424	141.631.904	26.228.059	12.542.906

Circa 63% van de kosten betreft Vpb. Dit is groot vanwege de waardesprong van de gronden gedurende de 50 jaar. Rentekosten beslaan 6% van de kosten. De verwerving van grond is 28% van de kosten. De beheerkosten zijn in dit rekenvoorbeeld beperkt (circa € 0,2 mln). Kosten voor aan- en verkoop zijn € 1,6 miljoen. Opbrengsten bestaan voor het grootste deel (circa € 126,6 mln) uit verkoop en voor een kleiner deel uit exploitatie (circa € 15,0 mln).

Resultaat rekenvoorbeeld 4

Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 75% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 25% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.

Kosten (€)	Opbrengsten (€)	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
43.603.749	89.296.858	16.959.973	5.869.549

Circa 52% van de kosten betreft Vpb, vanwege de waardesprong van de gronden gedurende de jaren. De verwerving van grond is 38% van de kosten. De beheerkosten zijn in dit rekenvoorbeeld beperkt (minder dan 0,1%). Kosten voor aan- en verkoop zijn € 1,1 miljoen en de rente bedraagt 8% van de totale kosten. Opbrengsten bestaan voor het grootste deel (circa € 80,6 mln) uit verkoop en voor een kleiner deel uit exploitatie (circa € 8,7 mln).

Resultaat rekenvoorbeeld 5

Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 100% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond.

Kosten (€)	Opbrengsten (€)	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
29.402.601	36.961.813	7.691.887	-/-948.056

In dit geval wordt circa 56% van de kosten gemaakt voor de verwerving van grond en 30% voor de vennootschapsbelasting. De waardesprong is minder groot, doordat de periode waarover de gronden in bezit zijn minder lang is. De beheerkosten bedragen minder dan 0,1%. Kosten voor aan- en verkoop zijn € 0,7 miljoen op het totaal van circa € 29,4 miljoen aan kosten. Rentekosten bedragen € 3,3 mln. Opbrengsten bestaan voor het grootste deel (circa € 34,5 miljoen) uit verkoop en voor een kleiner deel uit exploitatie (circa € 2,5 miljoen).

Conclusies rekenvoorbeelden LIG als grondbank: resultaat vooral afhankelijk van duur exploitatie landbouwgrond

De resultaten van deze rekenvoorbeelden laten zien dat het resultaat uiteraard sterk afhankelijk is van de looptijd van de exploitatie. De rekenvoorbeelden zijn positief door pacht opbrengsten en de jaarlijkse waardeverhoging van de grond. Hoe langer grond in bezit gehouden wordt, hoe

positiever het resultaat. Als grondbank levert een LIG in al deze rekenvoorbeelden een positief resultaat op, met uitzondering van rekenvoorbeeld 5.

Resultaat rekenvoorbeeld 6

Aankoop 50 hectare in jaar 1. De grond wordt in jaar 15 uitgenomen en verkocht tegen waarde van bedrijventerreingrond, ten behoeve van realisatie bedrijventerrein door ontwikkelaar. In dit rekenvoorbeeld valt de waardeontwikkeling van de grond door functieverandering binnen de LIG. Dit zorgt voor sterk verhoogde grondverkoopopbrengsten.

Kosten (€)	Opbrengsten (€)	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
133.611.329	429.580.032	264.663.113	189.724.595

Slechts 12% van de kosten wordt gemaakt door de verwerving van grond; vennootschapsbelasting betreft 82% van de kosten. De beheerkosten maken minder dan 0,1% uit van de kosten. Kosten voor aan- en verkoop zijn met circa € 4,6 miljoen circa 3%. Rente maakt 2% van de kosten uit. Totale kosten bedragen circa € 133,6 miljoen. Opbrengsten bestaan voor het overgrote deel (circa € 427,1 miljoen) uit verkoop en voor 1% uit exploitatie (circa € 2,55 miljoen).

Resultaat rekenvoorbeeld 7

Aankoop van 50 hectare in jaar 1. Grond wordt in jaar 15 uitgenomen door een medeoverheid tegen agrarische waarde. Deze medeoverheid ontwikkelt de grond voor woningbouw. We berekenen de waardeontwikkeling die daarbij hoort en toevalt aan de medeoverheid (dit gebeurt dus buiten een LIG).

Kosten, opbrengsten en resultaat voor een LIG zijn in dit geval gelijk aan rekenvoorbeeld 5. Immers, binnen een LIG wordt de grond uitgenomen tegen agrarische waarde.

Kosten (€)	Opbrengsten (€)	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
29.402.601	36.961.813	7.691.887	-948.056

Vervolgens wordt de grond echter niet gebruikt als compensatiegrond, maar voor een woningbouwontwikkeling. Daarom maken we een vergelijking met de opbrengst die deze medeoverheid zou kunnen behalen. Uitgaande van het gemiddelde surplus per hectare van circa € 1,4 miljoen (De Meijer en Hebbink, 2025; DNB, 2025, zie ook paragraaf 4,5) en 50 hectare te ontwikkelen woningbouw, gaat het om een resultaat van circa € 70 miljoen.

Resultaat rekenvoorbeeld 8

Idem als rekenvoorbeeld 7, maar nu wordt de grond uitgenomen voor de ontwikkeling van natuur. We berekenen de waardedaling die daarbij hoort.

Kosten, opbrengsten en resultaat voor een LIG zijn in dit geval gelijk aan rekenvoorbeeld 5 en 7. Immers, binnen een LIG wordt de grond uitgenomen tegen agrarische waarde.

Kosten (€)	Opbrengsten (€)	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
------------	-----------------	---	---

29.402.601

36.961.813

7.691.887

-948.056

Vervolgens wordt de grond echter niet gebruikt als compensatiegrond, maar voor natuurontwikkeling. De medeoverheid zal bij uitname in totaal circa € 10 miljoen (zie beschrijving rekenvoorbeeld 5) aan kosten moeten maken, maar omdat de prijs voor landbouwgrond waartegen uitgenomen wordt hoger is dan de prijs van natuur (bos), moet daarop ook worden afgeboekt. In jaar 1 is de waarde van landbouwgrond € 9,13 + waarvan nog 1% bebouwd is en een waarde heeft van € 2.214 per m² en voor natuur (bos) € 2,25 per m². Rekening houdend met de jaarlijkse waardeinstijgingen (zie ook paragraaf 1.2 parameters) is de waarde in jaar 15 voor landbouw (inclusief bebouwing) € 36,04 en natuur (bos) € 3,97. Dat betekent dat per m² € 36,04 – € 3,97 = € 32,07 zal moeten worden afgeboekt. 50 hectare natuur (bos) vertegenwoordigt een waarde van circa € 2 miljoen. In dit rekenvoorbeeld wordt een afboeking van circa € 16,0 miljoen gedaan.

Resultaat rekenvoorbeeld 9

In het laatste rekenvoorbeeld maken we het verschil inzichtelijk tussen grond vroeg uitnemen (in jaar 15) en laat uitnemen (na vijftig jaar). We doen dit voor zowel wonen, bedrijventerrein en natuur (bos). De resultaten presenteren we in onderstaande tabel.

Funcctie	Variant	Kosten (€)	Opbrengsten (€)	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
Wonen	Vroeg	270.409.361	944.982.155	601.997.219	440.026.501
	Laat	3.496.924.371	13.087.765.141	3.031.698.694	2.241.195.803
Bedrijventerrein	Vroeg	133.611.329	429.580.032	264.663.113	189.724.595
	Laat	293.697.934	1.019.245.675	224.551.541	158.292.615
Natuur (bos)	Vroeg	27.439.891	4.443.234	-/-13.591.739	-/-19.482.357
	Laat	32.474.460	35.056.562	-/-4.371.624	-/-11.568.373

Enkele observaties bij deze resultaten

- Laat verkopen levert voor bedrijventerreinen slechts iets meer op in vergelijking met vroeg verkopen. Dit komt omdat we uitgaan van een disconteringsvoet van 3%. De gemiddelde waardeinstijging voor grond voor bedrijventerreinen ligt lager.
- Het resultaat voor wonen neemt significant meer toe in variant laat dan in variant vroeg in vergelijking met natuur (bos). Een relatief hoge jaarlijkse waardeinstijging (7,8%, zie parameters) is hiervan de oorzaak.
- Het resultaat voor natuur (bos) is bij doorexpluiten positief, maar in de praktijk ligt de waarde van natuur (bos) veel lager dan waarvoor de grond tegen agrarische waarde in de boeken staat. Het positieve resultaat is dan ook gevolg van exploitatie van de agrarische grond. Afboeking is niet meegenomen. De negatieve waarde bij vroeg uitnemen pakt hierdoor nog lager uit.

Samenvatting resultaten rekenvoorbeelden

#	Rekenvoorbeeld	Resultaat (NCW, €) ex. Vpb en ex. rente	Resultaat incl. rente en incl. Vpb (NCW, €)
1	Aankoop 50 hectare in jaar 1. Er wordt geen grond uitgenomen ten behoeve van nationale opgaven. De grond behoudt de agrarische functie, wordt verpacht en na 50 jaar uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.	44.764.231	24.890.431
2	Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 25% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 75% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.	35.496.145	18.921.204
3	Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 50% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 50% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.	26.228.059	12.542.906
4	Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 75% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond. Overige 25% wordt in jaar 50 uitgenomen en verkocht tegen agrarische waarde.	16.959.973	5.869.549
5	Aankoop 50 hectare in jaar 1. In jaar 15 wordt 100% uitgenomen ten behoeve van compensatiegrond.	7.691.887	-948.056
6	Aankoop 50 hectare in jaar 1. De grond wordt in jaar 15 uitgenomen en verkocht tegen waarde van bedrijventerrein, ten behoeve van realisatie bedrijventerrein door ontwikkelaar.	264.663.113	189.724.595
7	Aankoop van 50 hectare in jaar 1. Grond wordt in jaar 15 uitgenomen door een mede-overheid tegen agrarische waarde. Deze mede-overheid ontwikkelt de grond voor woningbouw. We berekenen de waardeontwikkeling die daarbij hoort en toevalt aan de mede-overheid (dit gebeurt dus buiten een LIG).	nvt	nvt
8	Idem als rekenvoorbeeld 7, maar nu wordt de grond uitgenomen voor de ontwikkeling van natuur. We berekenen de waardedaling die daarbij hoort.	nvt	nvt
9	In de laatste rekenvoorbeeld maken we het verschil inzichtelijk tussen grond vroeg uitnemen (in jaar 15) en laat uitnemen (na 50 jaar). We doen dit voor zowel bedrijventerrein, wonen en natuur (bos). a. Wonen – vroeg uitnemen b. Wonen – laat uitnemen c. Bedrijventerrein – vroeg uitnemen d. Bedrijventerrein – laat uitnemen e. Natuur (bos) – vroeg uitnemen f. Natuur (bos) – laat uitnemen	a. 601.997.219 b. 3.031.698.694 c. 264.663.113 d. 224.551.541 e. -/ -13.591.739 f. -/ - 4.371.624	a. 440.026.501 b. 2.241.195.803 c. 189.724.595 d. 158.292.615 e. -/ -19.482.357 f. -/ -11.568.373

Bijlage 5 Conclusies internationale verkenning

Deze bijlage

Naast het raadplegen van Nederlandse praktijkdeskundigen kijken we ook of er lessen te leren zijn uit de praktijken in andere landen. Hiervoor hebben we wetenschappelijke experts benaderd die een goed overzicht hebben over de praktijk van grondbeleid in hun land⁴⁸. Daarbij hebben we ons beperkt tot landen die qua cultuur en rechtsregime niet al te ver van de Nederlandse praktijk afliggen.

Aanpak

De internationale experts zijn de volgende vragen gesteld:

- Do you have a public land bank, or more, at the supra-local (regional or national) level in your country?
- If so, do you have some basic information about it, such as starting date, number of hectares it manages, yearly inflow/outflow, what is the purpose of the land (which land uses)?
- Could you say more about the organizational set-up? Is it a private entity, public department, an arms-length organization, etc.?
- How would you evaluate the effectiveness, efficiency, and legitimacy of the land bank(s) and what factors are responsible for that?
- Do you have any written information – academic or otherwise – about the working of land banks in your country?

Hun antwoorden gaven soms aanleiding voor vervolgvragen, die vervolgens zijn gesteld via mail of video call. Het resultaat hiervan is in deze bijlage opgenomen. Het is duidelijk dat het hier om een eerste verkenning gaat. Een diepgaande analyse van praktijken elders past niet in de scope van deze rapportage.

Bevindingen

Het is duidelijk dat veel van de ons omringende landen weinig inspiratie kunnen bieden voor een nationale (of bovenlokale) grondbank, omdat een nationale grondbank er niet bestaat. Veel experts geven aan dat als er in hun land al aan 'land banking' wordt gedaan, dit een gemeentelijke aangelegenheid is (Finland, Spanje, Zweden, Zwitserland). Daarnaast is er een aantal voorbeelden van bovenlokale grondbanken die weliswaar interessant zijn, maar een veel beperkter bereik hebben dan een LIG. Zo komen in Noorwegen en Luxemburg projectspecifieke grondbanken voor, ten behoeve van respectievelijk de aanleg van een vliegveld nabij Oslo of de vestiging van Europese instellingen in Luxemburg-Stad. In Oostenrijk bestaan op deelstaatsniveau zogenoemde Bodenfonds (grondfondsen) om gemeenten te faciliteren in het realiseren van hun RO-doelen. Dit lijkt meer op de Rijksgrondfaciliteit die in Nederland wordt besproken.

⁴⁸ In tabel bijlage 7 staat een overzicht van de geraadpleegde experts en de landen.

De meest interessante voorbeelden komen uit België en Denemarken. In België biedt de Vlaamse grondenbank grondmobiliteit voor Vlaamse doelstellingen en creëert ze schuifruimte.

De praktijk in Denemarken laat het belang van schuifruimte zien door niet alleen gronden te koop stellen die direct verband houden met een overheidsproject, maar ook gronden die verder weggelegen zijn en als ruilgrond kunnen dienen. Als dat niet gebeurt, reduceert dat de grondmobiliteit.

Hieronder staan per land kort de bevindingen.

België: Vlaanderen beschikt over de Vlaamse Grondenbank gericht op versterking van de open ruimte en schuifruimte inclusief natuurcompensatie

Vlaanderen beschikt over een grondbank: de Vlaamse Grondenbank. Het is een publieke instelling (entiteit binnen de Vlaamse Landmaatschappij, een extern verzelfstandigd agentschap binnen de Vlaamse Overheid) die in 2006 opgericht is per decreet (zie [link](#)). Het doel van deze grondbank is om grondmobiliteit te organiseren voor Vlaamse doelstellingen, met name de versterking van de open ruimte (bosuitbreiding, instandhoudingsdoelstellingen NATURA2000, versterking van het watersysteem, etc.) en het mitigeren van de impact van grote infrastructuurwerken (zoals havenuitbreiding en wegeaanleg) op de landbouw.

De Vlaamse Grondenbank koopt gronden in projectgebieden (waar de beoogde Vlaamse doelstellingen moeten gerealiseerd worden en grondaankopen door de Vlaamse overheid noodzakelijk zijn), maar ook in een ruimer zoekgebied. De aangekochte gronden in het zoekgebied dienen om ruiloperaties op te zetten met agrariërs die percelen gebruiken in het projectgebied. Op die manier kunnen de agrariërs hun bedrijfsvoering voortzetten buiten het projectgebied en verwerft de Vlaamse Overheid gronden in het projectgebied via ruil. De Vlaamse Grondenbank beschikt voor haar werkzaamheden over een aantal specifieke instrumenten: verwervingen en ruilen in der minne, recht van voorkoop (vergelijkbaar met het Nederlandse voorkeursrecht), recht van voorkeur (dit is een voorkeursrecht dat via een overeenkomst wordt bepaald), koopplicht, vergoedingen, éénjarige pachten, herverkaveling (zie ook [brochure](#)). Bijna driekwart (74 procent) van de aankopen vindt minnelijk plaats, 8 procent via ruilen, 15 procent via de inzet van voorkeursrecht en 3 procent via de zogenoemde koopplicht (in sommige per decreet aangewezen gebieden is de Vlaamse overheid verplicht grond aan te kopen wanneer de eigenaar wil verkopen). In 2024 verwierf de Vlaamse Grondenbank ter waarde van bijna 60 miljoen euro. Een voorbeeld van de werking van de Vlaamse Grondenbank is de grondmobiliteit in functie van de natuurcompensaties voor de havenuitbreiding van Zeebrugge (zie [link](#) voor informatie).

Denemarken: landbanking met schuifruimte, essentieel voor vrijwillige overeenkomsten rondom natuurontwikkeling

In Denemarken bestaat een praktijk van 'land banking' die sterk gekoppeld is aan ruilverkaveling. De eerste 'moderne' ruilverkavelingswet werd in 1924 aangenomen. De ruilverkavelingsprocedure is vandaag de dag in wezen hetzelfde als het systeem dat in 1955 werd ingevoerd. In veel projecten is sprake van een combinatie van ruilverkaveling en de nationale grondbank die via aan- en verkoop de grondmobiliteit vergroot. Tot 1990 werd ruilverkaveling gebruikt als instrument voor landbouwontwikkeling (d.w.z. voornamelijk door het verminderen van eigendomsfragmentatie en het vergroten van de omvang van landbouwbedrijven). In 1990 werd de doelstelling van de ruilverkaveling verruimd. In de ruilverkavelingswet werd expliciet opgenomen dat het doel zowel is bij te dragen aan de landbouwontwikkeling als aan de uitvoering van natuur- en milieuprojecten, alsmede het beschikbaar stellen van grond als compensatie voor landbouwbedrijven die door dergelijke projecten worden getroffen. Sinds 1990 zijn ruilverkaveling en 'land banking' essentieel gebleken bij het bereiken van vrijwillige

overeenkomsten met grondeigenaren die door natuurprojecten worden getroffen. De overheidsfinanciering van de traditionele ruilverkavelingsprojecten met agrarische ontwikkeling als hoofddoel werd in 2006 stopgezet. Tegelijkertijd mogen de ruilverkavelingsprojecten die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd (na een publiek initiatief, vaak in verband met de uitvoering van een natuurproject) alleen grondtransacties omvatten die bijdragen aan de uitvoering van het publiek geïnitieerde project. Het multifunctionele potentieel dat na de wijziging van de ruilverkavelingswet in 1990 werd verwacht, is tot nu toe dus niet benut. Een belangrijke verklaring heeft betrekking op de financieringsbronnen van ruilverkavelingsprojecten. Financiering in het kader van de verschillende natuurherstelprogramma's was alleen beschikbaar voor grondtransacties die direct verband hielden met de natuurprojecten, dus niet voor eventuele schuifruimte elders. Dit beperkt uiteraard de schuifruimte. De omvang van het Deense ruilprogramma is de afgelopen jaren met meer dan de helft afgenomen ten opzichte van de voorgaande decennia (zie ook Hartvigsen, 2014).

Duitsland

Er bestaat geen nationale publieke grondbank in Duitsland. Er is de BIMA (*Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*) die het federale vastgoed beheert, maar dit is geen strategische grondbank. Er zijn bepaalde sectoren die strategisch grond proberen te verwerven (bijvoorbeeld waterschappen op regionaal/waterschapsniveau). Op gemeentelijk niveau hebben enkele gemeenten een actieve grondbankstrategie (*Bodenbevorratungsstrategie*). De koploper is de stad Ulm (zie <https://nds.rosalux.de/news/id/42887/bodenbevorratung-bodenvorratspolitik>). Gemeenten kunnen stadsontwikkelingscorporaties (*Stadtentwicklungsgesellschaft*, SEG's) oprichten om taken uit te voeren met betrekking tot grondontwikkeling en gemeentelijke vastgoedstrategie. Hoewel het juridisch gezien particuliere bedrijven zijn (meestal 100% gemeentelijk eigendom, vaak opgezet als GmbH's), werken ze nauw samen met de prioriteiten van de lokale overheid. Een kernfunctie van SEG's is actief grondbeleid, met name grondverwerving, grondbankieren en het voorbereiden van locaties voor toekomstige ontwikkeling. Dit betekent doorgaans dat veelbelovende percelen worden gekocht, onderhouden of herontwikkeld en vervolgens worden overgedragen aan investeerders of bouwers in lijn met de gemeentelijke doelstellingen. SEG's zijn bewust ontworpen om flexibeler en sneller te opereren dan gemeentelijke planningsafdelingen, omdat ze niet gebonden zijn aan dezelfde publiekrechtelijke beperkingen. SEG's beginnen meestal met een kleine hoeveelheid startkapitaal of gemeentegrond, waarvan verwacht wordt dat ze dit economisch beheren en na verloop van tijd zelfvoorzienend worden. SEG's bevinden zich op gemeentelijk en nationaal niveau, en er kan niet worden gezegd dat het instrument breed wordt gebruikt.

Finland

In Finland doen enkel gemeenten aan 'land banking', hogere bestuursniveaus doen dat niet. Er zijn vanuit de staat wel plannen geweest voor zo'n grondbank, maar dat is op niets uitgelopen. De organisatie die alle onroerende goederen van de staat beheert (Senaatti) had het idee om zich bezig te gaan houden met grondontwikkeling. De gemeente waar ze het de eerste keer probeerde besloot het spel niet mee te spelen en onteigende de te ontwikkelen grond (NB gemeenten in Finland hebben ruimere onteigeningsbevoegdheden dan in Nederland). De zaak kwam vanwege het belang ervan voor de hoogste rechter. Het recht om grond voor bepaalde doeleinden publiek te 'bankieren' valt volgens de huidige wet alleen toe aan gemeenten.

Frankrijk

Er is geen landelijke publieke grondbank per se, maar sommige publieke actoren bezitten wel onbebouwde grond die ze in de loop der jaren hebben verworven. Dit omvat de nationale overheid, gemeenten en groepen gemeenten. Ook sociale verhuurders bezitten grondreserves. Er zijn in Frankrijk ook nationale instellingen die verantwoordelijk zijn voor het bezitten (en verwerven) van natuurlijk kustgebied (*Conservatoire du Littoral et des Rivages lacustres*), evenals voor het bezitten en beheren van bossen (*Office National des Forêts*). Wat het dichtst bij een

'publieke grondbank' komt, is een soort publieke projectontwikkelaar (belast met de bouw van betaalbare woningen), genaamd *Établissement Public Foncier* (EPF). EPF is een publieke partij die financiering ontvangt van de staat en de regio en die ook een eigen belasting innen (*taxe spéciale d'équipement*). Omdat de grondprijzen de afgelopen decennia aanzienlijk zijn gestegen, is het voor deze instelling steeds moeilijker geworden om een aanzienlijke grondportefeuille op te bouwen.

Italië

Italië heeft momenteel geen nationale publieke grondbank. In plaats daarvan bestaat er een mix van sectorale nationale instrumenten. Iets wat hierop lijkt is de *Banca nazionale delle Terre Agricole* – opgericht bij wet (Legge 28/7/2016, n.154, art.16) en beheerd door ISMEA. Het is een online nationale inventarisatie en verkoop-/veilingmechanisme voor landbouwgrond (inclusief verlaten of teruggenomen landbouwgrond). Het kan worden 'gevoed' met grond afkomstig van de activiteiten van ISMEA en van overheidsinstanties die overeenkomsten met ISMEA sluiten; ISMEA hanteert concurrerende procedures (soms met gunstige voorwaarden voor jonge boeren). Dit is een sectoraal (landbouw)instrument voor grondbankieren in plaats van een brede publieke grondbank voor woningbouw, hernieuwbare energie, natuur, enz. Sommige regio's hebben hun eigen *Banca della Terra*, wetten of platforms (bijv. Toscane, Lombardije, Ligurië, Molise, enz.). Deze instrumenten zijn doorgaans: (i) een inventarisatie/portaal van publiek en particulier aangeboden verlaten of onderbenut landbouwgrond; (ii) een mechanisme om tijdelijk grond toe te wijzen aan boeren of andere beheerders, vaak via tenders; (iii) vooral gericht op herbebouwing, hergebruik op het platteland, het voorkomen van verlatenheid en het ondersteunen van jonge boeren die starten.

Luxemburg: nationale overheid werkt samen met medeoverheden gericht op grond voor woningbouw en bedrijventerreinen

Er is geen sprake van een publieke grondbank op bovenlokaal niveau, maar sommige publieke actoren bezitten wel degelijk grond voor woningbouw en bedrijventerreinen die ze in de loop der jaren hebben verzameld. Dit omvat de nationale overheid, gemeenten, groepen gemeenten, maar ook publieke 'projectontwikkelaars' (die verantwoordelijk zijn voor de bouw van betaalbare woningen) en een speciale overheid die verantwoordelijk is voor een gebied in Luxemburg-Stad dat in de jaren '70 (met enige onteigening) is aangekocht met het oog op de vestiging van Europese instellingen (en later banken). Er is ook een publiek-private samenwerking die braakliggende terreinen beheert (half nationale overheid, half Mittal Steel).

Noorwegen: nationale en regionale overheden hebben geen grondbanken meer

Over het algemeen zijn er momenteel weinig tot geen voorbeelden van een actieve strategie van nationale of regionale overheden. Lokale (gemeentelijke) overheden maken tegenwoordig ook niet uitgebreid gebruik van grondbanken. Deze strategie was veel wijdverbreider in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog, toen veel Noorse gemeenten grondbanken oprichtten als instrument voor zowel woningbouw als bedrijfsontwikkeling. Deze praktijk is na de jaren '80 grotendeels verdwenen. Een belangrijke reden hiervoor was een verschuiving in het nationale Noorse grondbeleid van concentrische stadsuitbreiding op braakliggend terrein naar inbreiding, transformatie en compacte stadsontwikkeling. Hierdoor werd grond een meer private activiteit en verloren gemeentelijke grondbedrijven hun functie. Gemeenten beperken zich tot publiekrechtelijke regulering. Er is een projectspecifiek en gemeente-overstijgend voorbeeld van land banking die de moeite van het vermelden waard is. Een mogelijke uitzondering zou SIVA kunnen zijn, een overheidsbedrijf dat een nationale infrastructuur voor innovatie faciliteert, bestaande uit incubators, bedrijventerreinen, catapultcentra, innovatiebedrijven, innovatiecentra en industrieel vastgoed. SIVA is eigendom van het ministerie van Handel, Industrie en Visserij (MTIF).

In 1992 besloot het Noorse parlement een nieuwe luchthaven voor Oslo te bouwen in Gardermoen, ongeveer vijftig kilometer ten noorden van Oslo. De bouw maakte de verplaatsing

van verschillende faciliteiten van de Noorse strijdkrachten in het gebied noodzakelijk. Gelijktijdig met het besluit tot de bouw van de nieuwe luchthaven werd besloten deze onderdelen van de strijdkrachten te verplaatsen naar Rødsmoen in de gemeente Åmot in Østerdalen. Voor het nieuwe gebied voor de strijdkrachten (kamp- en trainingsgebieden) was de aankoop van ongeveer 4.000 hectare noodzakelijk, verdeeld over vijftien landbouwpercelen en enkele andere percelen. Al vroeg in de planning van de verplaatsing van de strijdkrachten werd duidelijk dat de betrokken landeigenaren wilden dat de grondverwerving zou plaatsvinden als vrijwillige grondruil in plaats van onteigening. Daarom werd de grondruil door de strijdkrachten opgenomen in de planning en uitvoering van de grondverwerving. In de periode 1994-1997 kochten de strijdkrachten ongeveer 7.000 hectare aan als vervangende grond in de zes bij de zaak betrokken gemeenten. Alle gebieden werden verworven door middel van vrijwillige verkopen. De grondverwerving voor de kamp- en trainingsgebieden werd grotendeels uitgevoerd als ruilverkaveling onder de Wet op de ruilverkaveling. In totaal resulteerde de ruilverkaveling in een wisseling van ongeveer 13.600 hectare van eigenaar in de gemeenten Åmot, Stor-Elvdal, Rendalen, Trysil, Elverum en Åsnes, waarvan ongeveer 12.000 hectare productief bos is. De verplaatsing van de operaties van de strijdkrachten van Gardermoen naar Rødsmoen is dus een voorbeeld van het dubbele gebruik van landpooling, deels de activiteit die plaatsvond in de ruilverkaveling zelf en deels de landpooling die plaatsvond onder auspiciën van de strijdkrachten voor vervangende gebieden voorafgaand aan de ruilverkaveling. Dit laatste was cruciaal om het proces te laten plaatsvinden en een succesvol resultaat te behalen met weinig conflicten. Een evaluatie van het proces van de verplaatsing van de operaties van de strijdkrachten naar Rødsmoen geeft aan dat het zeer waarschijnlijk is dat de staat kosten heeft bespaard in vergelijking met wanneer de grondverwerving had plaatsgevonden via onteigening op basis van contante compensatie in plaats van vervangingsgebieden. De belangrijkste factor in dit verband is dat de verworven vervangingsgebieden werden aangekocht tegen een lagere prijs dan de schadeloosstelling bij onteigening. Voldoende toegang tot vervangingsgebieden is een belangrijke voorwaarde om op deze manier grotere ontwikkelings- en instandhoudingsmaatregelen te kunnen nemen. Indien de staat niet over dergelijke gebieden beschikt, moeten deze worden verkregen via dezelfde vorm van landpooling als bij het verplaatsingsproces.

Daarnaast zijn er in Noorwegen enkele grote staats-/landeigenaren die niet zozeer als groundbanken kwalificeren, maar wel van nationaal belang zijn. Een voorbeeld is Statskog, een Noors staatsbedrijf dat staatsbos- en berggebieden beheert, die ongeveer een vijfde van het vasteland van Noorwegen beslaan. De belangrijkste taken zijn het beheer van deze gebieden namens de gemeenschap, het waarborgen van duurzaam gebruik en de waarde van hulpbronnen, en het faciliteren van de toegang van het publiek tot jagen, vissen en buitenactiviteiten. Een ander voorbeeld is FeFo, dat 95% (een oppervlakte van 46.000 km²) van het land en de natuurlijke hulpbronnen in Finnmark, de noordelijkste provincie van Noorwegen, bezit en beheert. FeFo streeft ernaar ervoor te zorgen dat het land en de natuurlijke hulpbronnen in Finnmark op een evenwichtige en ecologisch duurzame manier worden beheerd, ten gunste van de inwoners van de provincie en met name ter ondersteuning van de Sami-cultuur (rendierhouderij). Een derde voorbeeld is Allstad, een van de grootste grondeigenaren van Noorwegen met percelen, bossen en buitengebieden in ongeveer 300 gemeenten in het hele land. Zij beheren voornamelijk zogenaamde begunstigde goederen, die na de afscheiding van Denemarken in 1814 aan de Noorse staat werden overgedragen.

Oostenrijk: nationale groundbank gericht op natuurbeheer, regionale groundbanken helpen bij de ontwikkeling van rode functies

Er bestaan verschillende Bodenfonds (grondfondsen), die omschreven kunnen worden als publieke groundbanken. Ze zijn allemaal opgericht door deelstaatregeringen om gemeenten te ondersteunen bij het bereiken van ruimtelijke doelstellingen (met name de ontwikkeling van betaalbare woningen of bedrijfsterreinen). De staat bezit ook behoorlijk wat grond, maar dat is in het kader van (natuur)beheer. Er is weinig zicht op hoe de grondfondsen functioneren; er is

nauwelijks publieke informatie. Ook hebben ze allemaal heel verschillende organisatievormen. De grondfondsen in Vorarlberg en Salzburg zijn besloten vennootschappen. Het grondfonds van Wenen (Wohnfonds Wien) is een stichting. De grondfondsen in Karinthië en Tirol zijn publieke fondsen die bij wet zijn opgericht (in 2005) en onder het bestuur van de deelstaat vallen. De andere Bundesländer hebben geen fondsen.

Spanje: geen centrale publieke groundbank

Spanje kent geen enkele, gecentraliseerde publieke groundbank op nationaal of regionaal niveau met een grote portefeuille aan te ontwikkelen grond. Het systeem is sterk gedecentraliseerd. De belangrijkste publieke entiteit die grond voor ontwikkeling bezit en beheert, is de gemeente. De effectiviteit wordt over het algemeen als laag beschouwd. Het systeem is er niet in geslaagd massale speculatie te voorkomen tijdens de huizenbubbel van voor 2008. De effectiviteit bij het aanbieden van betaalbare huisvesting is ook beperkt en inconsistent tussen regio's. Het wordt ook vaak als inefficiënt beschouwd: het proces is zeer bureaucratisch, traag en onderhevig aan politieke veranderingen. Er is een gebrek aan een proactieve, strategische aanpak van grondbeheer. De legitimiteit kan als laag worden gekwalificeerd. De nauwe relatie tussen gemeentelijke politici en particuliere projectontwikkelaars tijdens de economische groei (en nu) leidde tot talloze corruptieschandalen. Dit heeft het publieke vertrouwen in het stedelijke ontwikkeling ernstig geschaad. Het systeem wordt vaak gezien als een instrument van private belangen in plaats van het algemeen belang. Een van de belangrijkste functies van gemeentelijk grondbezit (het aanbieden van sociale huisvesting) wordt zelden bereikt, wat het wantrouwen verder voedt. Voor 2008 gebruikten gemeenten gemeentegrond vaak voor speculatieve doeleinden. Na de financiële crisis begonnen ze deze steeds vaker te gebruiken om hun schulden te financieren.

Zweden: de staat is een belangrijke grondeigenaar, maar doet niet aan 'landbanking'

In Zweden vindt groundbankieren voornamelijk plaats op gemeentelijk niveau. De stad Stockholm is waarschijnlijk het meest interessante voorbeeld hiervan. De staat doet niet actief aan 'landbanking', maar is uiteraard een belangrijke grondeigenaar, via een aantal afdelingen en bedrijven, maar deze grond is beschermd (vaak natuur) of wordt voor specifieke doeleinden gebruikt (zoals infrastructuur). Momenteel wordt echter geprobeerd om kleinere, geschikte delen van deze grond te verkopen aan gemeenten om de woningbouw (naar schatting zouden er 20.000 nieuwe woningen gebouwd kunnen worden op die gronden). Ook enkele gebieden die interessant kunnen zijn voor industrieën die betrokken zijn bij de groene transitie in Noord-Zweden, zijn opgenomen. Momenteel loopt er een onderzoek door de nationale overheid naar welke grond geschikt is voor verkoop, wat de mogelijke balans is met andere nationale belangen en wat er gedaan kan worden om verkoopprocessen te vergemakkelijken.

Zwitserland: geen publieke groundbank op nationaal niveau

Zwitserland kent geen publieke groundbank op nationaal niveau. Het is een sterk federaal land met een sterk gedecentraliseerde aanpak van het ruimtelijke ordening. Alle 26 kantons en 2121 Zwitserse gemeenten hebben hun eigen ruimtelijk beleid. Sommige gemeenten en kantons zijn echter wel actief in publieke groundbanken, zoals de steden Zürich, Bern, Biel/Bienne en Köniz. Sommige van deze steden hanteren al meer dan 100 jaar een actieve aanpak van publieke groundbanken (bijvoorbeeld Köniz). Zwitserland beschermt het recht op privé-eigendom grondwettelijk sterk. Als gevolg hiervan is de omvang van gemeentelijke groundbanken beperkt. De stad Zürich heeft de meest actieve publieke groundbank in Zwitserland. Echter, om de huidige druk op betaalbare woningen aan te pakken en uitsluiting te voorkomen, zijn de effectiviteit en efficiëntie van deze groundbanken nog steeds onvoldoende.

Bijlage 6 Onderzoeks- methodiek

Deze bijlage

In deze bijlage lichten we de onderzoeksmethode van deze verkenning toe.

Onderzoeksmethode

Werken op hoofdlijn conform Beleidskompas

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden werkten we op hoofdlijn aan de hand van het Beleidskompas, aan de hand van zes onderdelen van het Beleidskompas:

- **Wie zijn belanghebbenden en waarom?** Tijdens het traject werkten we met een interdepartementale werkgroep en een klankbordgroep van vertegenwoordigers van verschillende overheden (VNG, IPO), die telkens meermaals zijn uitgenodigd om mee te denken en te reflecteren op tussenresultaten. In de interdepartementale werkgroep zitten vertegenwoordigers van de departementen. Daarnaast voerden we circa twintig interviews (met telkens één of twee gesprekspartners) met vertegenwoordigers van alle relevante medeoverheden (provincie, gemeente, waterschap) vanuit de verschillende inhoudelijke beleidssectoren. We selecteerden gesprekspartners met ofwel relevante (wetenschappelijke) kennis over de grondmarkt en thema's in de Nota Ruime dan wel met ervaring met grondbanken/grondbedrijven/ontwikkelbedrijven op gemeentelijk en provinciaal niveau.
- **Wat is het probleem?** In de verkenning beantwoorden we aan de hand van de onderzoeksvragen de vraag of er meerwaarde is van een LIG als uitvoeringsinstrument voor de Nota Ruimte. Wat is de meerwaarde van het als Rijk kunnen beschikken over grondeigendom om de nationale opgaven te kunnen realiseren, ten opzichte van een situatie dat het Rijk niet beschikt over een landelijke integrale grondbank? (zie ook de navolgende vragen), inclusief inzicht in de optie van nietsdoen (nuloptie).
- **Wat is het beoogde doel?** Insteek van een LIG is dat er tijdig, op de juiste plek en tegen een marktconforme prijs grond beschikbaar is voor het realiseren van de nationale opgaven. De vraag is of hiervoor grondeigendom van het Rijk benodigd is, en of dit in de vorm van een LIG kan.
- **Wat zijn opties om het doel te realiseren?** we kijken naar de werking van ander (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk) instrumentarium, bestaande grondbanken van medeoverheden en op rijksniveau en de meerwaarde van een LIG ten opzichte van deze instrumenten en vehikels. Aanvullend verkenden we in gesprekken met belanghebbenden en experts varianten op een LIG.
- **Wat zijn de gevolgen van de opties?** Onder welke voorwaarden is een LIG succesvol? We zoomden daarbij in op vier hoofdtypen van een mogelijke LIG en brachten in beeld welke opties voor invulling van een mogelijke LIG naar verwachting doeltreffend, doelmatig, legitiem en rechtmatig zijn.
- **Wat is de voorkeursoptie?** Aan de hand van de verkenning werkten we een voorkeursoptie uit, rekening houdend met doeltreffendheid, doelmatigheid, legitimiteit en rechtmatigheid.

Wat: institutioneel ontwerpend onderzoek

Een LIG die we verkennen is een 'institutie' die op dit moment nog niet bestaat, hetgeen consequenties heeft voor de onderzoeksaanpak. Empirisch onderzoek – het onderzoeken van wat *is* – is in dit geval dus niet mogelijk. In deze studie is sprake van 'ontwerpend onderzoek'. Dit is een manier van onderzoeken waarbij je via verschillende methoden geleidelijk aan iets probeert te ontwerpen, of op z'n minst de contouren daarvan steeds scherper in beeld krijgt. Denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop een stedenbouwkundig ontwerp tot stand komt. Aangezien het in dit geval gaat om het ontwerpen van/aan een institutie, spreken we van 'institutioneel ontwerpend onderzoek'. Dat ontwerpend onderzoeken of onderzoekend ontwerpen doen we via verschillende onderzoekstechnieken:

- documentanalyse
- interviews
- juridische reflectie op rechtmatigheidsaspecten.

Hoe: documentanalyse en interviews**Documentanalyse**

Allereerst bestuderen we zo veel mogelijk beleidsdocumenten en wetenschappelijke publicaties die te maken hebben met actief grondbeleid, 'land banking' en aanverwante onderwerpen. We beperken ons niet enkel tot de literatuur over de Nederlandse praktijk, maar kijken ook over de grens.

Interviews

We kiezen voor semi-gestructureerde interviews met: A) een open start, B) een meer gesloten verdieping.

A. Open start:

- Aan de hand van vier what if-scenario's (kwadrant)
- Onder welke omstandigheden kan een LIG werken? 'Werken' betekent:
 1. Doeltreffend: onder welke voorwaarden kan een LIG doeltreffend zijn en zo min mogelijk ongewenste neveneffecten met zich meebrengen?
 2. Doelmatigheid: onder welke voorwaarden een LIG zo efficiënt mogelijk kan zijn.
 3. Legitimiteit: hoe zorg je ervoor dat het handelen van een LIG door maatschappelijke actoren en medeoverheden zoveel mogelijk wordt erkend en geaccepteerd?

N.B. Het aspect rechtmatigheid zal niet via deze interviews worden uitgewerkt, maar via een separate juridische reflectie (door Arjan Bregman).

B: Verdieping op inhoudelijke thema's (organisatorisch, juridisch, planologisch, financieel, risico's etc.)

- Hoe kijk je X of Y aan?
- Heb je daar ervaring met Z?
- Wat leren we daaruit voor het Rijk?
- Op basis hiervan aanvullingen op de What if-scenario's

De vragen zullen in de loop van tijd vermoedelijk steeds specifiekere worden. Waar bij onderzoekend ontwerp het begin vaak divergeren centraal staat, is naar het einde toe meer sprake van convergeren.

Daarnaast zullen we via internationale academische experts op het gebied van grondbeleid achterhalen welke ervaringen er in hun land zijn op het gebied van 'land banking' op bovenlokaal niveau. Dit soort alternatieve praktijken kunnen mogelijk een ander licht werpen en inspireren bij het nadenken over de vormgeving van een groundbank.

Bijlage 7 Gespreks- partners

Deze bijlage

Deze bijlage bevat van namen van de gesprekspartners in dit onderzoek.

Tabel 3: Interviews met Nederlandse deskundigen

Naam	Organisatie
	Ministerie van Defensie
	IPO
	Staatsbosbeheer
	Provincie Zuid-Holland
	Ministerie van VRO
	Provincie Zuid-Holland
	Ministerie van KGG
	RVB
	Provincie Flevoland
	Ministerie van Financiën
	Provincie Flevoland
	Ministerie van Defensie
	Rijkswaterstaat
	Gemeente Eindhoven
	Gemeente Tilburg
	Ministerie van Financiën
	Ministerie van VRO
	Ministerie van LVVN
	PBL
	Provincie Gelderland
	PBL
	Ministerie van KGG
	Staatsbosbeheer
	Gemeente Eindhoven
Provincie Overijssel	
HDSR	
Provincie Zeeland	
Ministerie van Defensie	

Internationale experts

Voor de internationale experts die raadpleegden, beperken we ons tot landen die qua cultuur en rechtsregime niet al te ver van de Nederlandse praktijk af liggen.

Tabel 4: Academisch experts op het gebied van grondbeleid in West-Europa

Land	Naam	Instituut
België	Hans Leinfelder Griet Celen	KU Leuven Vlaamse overheid
Luxemburg	Antoine Paccoud	Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)
Duitsland	Thomas Hartmann	TU Dortmund
Frankrijk	Roelof Verhage	Institut d'Urbanisme de Lyon
Denemarken	Michael Tophøj Sørensen	Aalborg Universitet
Noorwegen	Terje Holsen	Norwegian University of Life Sciences
Finland	Heidi Falkenbach	Aalto
Zweden	Anna Granath Hansson	KTH
Oostenrijk	Arthur Schindelegger	TU Wien
Zwitserland	Gabriela Debrunner	ETH Zurich
Spanje	Jose Maria Tubio	Universidade de Santiago de Compostela
Italië	Stefano Moroni	Politecnico di Milano

Bijlage 8 Bronvermeldingen

Deze bijlage

In deze bijlage staan de gebruikte bronnen vermeld.

- Bokhorst, M. (2014). Bronnen van legitimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag. Boom Juridisch.
- Brugman, L. & J. Rouwendal (2024), 'A duration analysis of housing construction times Evidence on the role of option values, public involvement and stalled sites', Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2024-004/VIII.
- Buitelaar, E. (2015), 'Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk'. in Cobouw (ook verschenen op www.gebiedsontwikkeling.nu).
- Buitelaar, E., & van der Krabben, E. (2023). Woningbouw en marktconcentratie: Een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/woningbouw-en-marktconcentratie-een-analyse-van-de-structuur-van-de-grond-en-woningbouwmarkt>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025). Consumentenprijzen; prijsindex 2015=100. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83131NED>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (laatst bewerkt: 2025, 4 juli). *Vestigingen van bedrijven; opheffingen, bedrijfstak, regio*. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83635NED/table?ts=1727861648941>
- Daemen, E. (laatst bewerkt: 2022, 19 juli). *Natuurcompensaties achterhaven Zeebrugge*. Vlaamse Landmaatschappij. <https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/NatuurcompensatiesZeebrugge.aspx>
- De Feijter-Van de Zande, A. (2025, 4 november). De toenemende druk op de grond in Nederland. *Overwater*. <https://www.ovtr.nl/de-toenemende-druk-op-de-grond-in-nederland/>
- Doodeman, M. (2021). Hoe kun je het snelst op landbouwgrond een woonwijk neerzetten?. In Cobouw.
- Gies., T. J. A., Nieuwenhuizen, W. & Smidt, R. A. (2014). *Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied*. Alterra. <https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/vrijkomende-agrarische-bebouwing-in-het-landelijk-gebied.pdf>

Greef, J. de. (1997). Het gevecht om het residu: gemeenten versus marktpartijen op grond van de residuele waardemethode. Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.

Hamers, D., Kuiper, R., van der Wouden, R., van Dam, F., van Gaalen, F., van Hoorn, A., van Minnen, J., Pols, L., & Ritsema van Eck, J. (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte: Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving* (PBL-rapport 4318). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hartvigsen, M. B. (2014). *Land consolidation and land banking in Denmark – tradition, multi-purpose and perspectives*. Danish Journal of Geoinformatics and Land Management, 122(47), 51-73.

Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). (2025). *Kadernota 2025*. <https://www.hwbp.nl/>

Hong, Y-H. (2007). 'Assembling Land for Urban Development: Issues and Opportunities', in Y-H. Hong & B. Needham (red.), *Analyzing land readjustment*. Cambridge: Lincoln Land Institute.

Informatiepunt Leefomgeving. (z.d.). Beleidscyclus.
<https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/beleidscyclus/>

Informatiepunt Leefomgeving. (2025, 29 september). *Ontwerp-Nota Ruimte: keuzes voor de leefomgeving*. <https://iplo.nl/nieuws/2025/ontwerp-nota-ruimte-keuzes-leefomgeving/#:~:text=Het%20kabinet%20presenteerde%20vrijdag%2026,ordering%20mogelijk%20is%20in%20Nederland.>

Kadaster. (2025). *Onroerend goed van overheden* [VERTROUWELIJK].

Keijzer, M. (2025, 14 juni). *Inzet grondbeleid voor woningbouw*. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Kuiper, P. P., Prins, L., Woltjer, J., & Voskuilen, M. (2024). *Aan- en verkopen landbouwgrond Nederlandse overheden bijna in evenwicht*. Wageningen Economic Research / Kadaster.

Klosterman, R. (1985). 'Arguments for and against planning', *Town Planning Review*, 56(1), 5-10.

Landbouw Economisch Instituut. & Wageningen UR. (2008). Land- en tuinbouwcijfers 2008. https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2008/31/land--en-tuinbouwcijfers-2008.pdf?sc_lang=nl-nl

Lörzing, H. (2021). Een land waarover is nagedacht. Hoe de planners Nederland vormgaven. Amsterdam: De Geus.

Meijer, de N. & Hebbink, G. (2025, 2 juni). *Grondslag van een planbatenheffing*. De Nederlandsche Bank. <https://www.dnb.nl/publicaties/publicaties-onderzoek/analyse/grondslag-van-een-planbatenheffing/>

Meijer, de N. & Hebbink, G. (2025, 2 juni). *Een planbatenheffing kan gemeenten veel opleveren*. ESB. <https://esb.nu/een-planbatenheffing-kan-gemeenten-veel-opleveren/>

Mentink, M. (2022). Hoe actiever hoe sneller? een onderzoek naar het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. Amsterdam: ASRE.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024, 13 juni). *Op grond kun je bouwen* [Rapport]. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/13/rapport-op-grond-kun-je-bouwen-ibo-woningbouw-en-grond>
- Ministerie van Defensie. (2025, 23 mei). *Ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie*. <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2025/05/23/ontwerp-nationaal-programma-ruimte-voor-defensie>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025, 26 september). *Ontwerp-Nota Ruimte* [Rapport]. Rijksoverheid. <https://open.overheid.nl/documenten/8a149097-f4b1-49bb-b19e-8c5f4a0b3084/file>
- PDOK. (z.d.). *Natuurnetwerk Nederland (NNN) – Provincies (INSPIRE-geharmoniseerd)*. PDOK. <https://www.pdok.nl/introductie/-/article/natuurnetwerk-nederland-nnn->
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*, 3582. <https://www.pbl.nl/publicaties/lerende-evaluatie-van-het-natuurpact-2020>
- Rijksvastgoedbedrijf. (2025, 21 mei). Feiten en cijfers van het Rijksvastgoedbedrijf. <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/documenten/2024/12/01/feiten-en-cijfers-van-het-rijksvastgoedbedrijf>
- Samenwerken aan Riviernatuur. (z.d.). Home / Over samenwerking aan riviernatuur. <https://www.samenwerkenaanriviernatuur.nl/>
- Volkshuisvesting Nederland. (2024, 5 juni). Nieuwe potentiële grootschalige woningbouwgebieden nodig. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/grootschalige-woningbouwgebieden>
- Vlaamse Landmaatschappij. (2006, 16 juni). *Decreet betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen*. <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1015499>
- Vlaamse Landmaatschappij. (2014, oktober). *Landinrichting*. <https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.vlm.be%2Fnl%2Fsitecollectiondocuments%2Flandinrichting%2Fbrochure%2520landinrichting%2520web.pdf&data=05%7C02%7Ce.buitelaar%40uu.nl%7C2274a21c6c0d4bb706cc08dde6e05564%7Cd72758a0a4464e0fa0aa4bf95a4a10e7%7C0%7C0%7C638920573774560849%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMilslkFOljoiTWFpbClslldUljoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=K74EEed0rI%2FK0otDJcVrN9T6bPZYX8nXbrVqGFNPj6Y%3D&reserved=0>
- Webster, C. J. (2009). Are Some Planning Transactions Intrinsicly Sovereign? *Journal of Planning Education and Research*, 28(4), 476-490.
- Webster, C. & L. Lai (2003), *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wedts de Swart, J. (2024, 19 september). *Publieke landbouwgrond in Vlaanderen en Brussel: cijfers en kansen*. ILVO-inspiratiedag, presentatie ILVO-conferentie.

https://ilvo.vlaanderen.be/uploads/documents/Agenda/PubliekeGronden_sessie-1_Van-financieel-middel-naar-krachtdadig-beleidsinstrument.pdf

Wiersma, F. M. (2024, 29 november). *Betreft Ruimte voor Landbouw en Natuur*. Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/11/29/kamerbrief-ruimte-voor-landbouw-en-natuur>

Woltjer, J., Voskuilen, M. & Kuiper, P. P. (2025, 16 oktober). *Grote prijsverschillen op de agrarische grondmarkt*. Kadaster & Wageningen Social & Economic Research.
<https://www.kadaster.nl/-/kijk-s-een-kilometer-verder-grote-verschillen-in-grondprijzen>

Woltjer, J., Voskuilen, M. & Kuiper, P. P. (2025, januari). *Ontwikkelingen op de Nederlandse agrarische grondmarkt 2012-2024*. Kadaster & Wageningen Social & Economic Research.
<https://www.kadaster.nl/-/prijs-van-agrarische-grond-verdubbelt-in-12-jaar>

Bijlage 9 Afkortingen en definities

Deze bijlage

In deze bijlage staan de belangrijkste afkortingen en begrippen zoals we deze in de voorliggende verkenning gebruiken kort toegelicht.

Begrippen

Agrarische grondportefeuille (VRO)

Gronden in eigendom van het Rijk, beheerd door het Rijksvastgoedbedrijf, inzetbaar als ruil- of compensatiegrond voor nationale opgaven.

Anticiperende verwerving

Aankoop van grond gericht op een concreet, aankomend project.

Baatafoming

Het afromen van waardestijgingen van grond die ontstaan door functiewijzigingen, zodat deze ten goede komen aan de publieke kas.

Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)

Voormalige rijksgrondbank met ZBO-status, gericht op verwerving en beheer van landbouwgronden voor natuur en recreatie.

Defensie

Uitbreiding van oefenterreinen, kazernes en defensie-infrastructuur als nationale ruimtelijke opgave.

Dienst Landelijk Gebied (DLG)

Voormalig agentschap van EL&I, actief in gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied, inclusief grondverwerving en inrichting.

Doelmatigheid

De mate waarin de ingezette middelen opwegen tegen de bereikte doelen (efficiëntie).

Doeltreffendheid

De mate waarin een LIG het beoogde doel bereikt: tijdig, op de juiste plek en tegen een marktconforme prijs grond beschikbaar maken.

Duurzame ontwikkeling

Bevorderen van duurzame energiebronnen, circulaire economie en ecologische duurzaamheid.

Economische structuurversterking

Verbeteren van de concurrentiepositie van Nederland door investeringen in infrastructuur, innovatie en duurzame energie.

Grondbank

Instrument voor het verwerven, beheren, ruilen en verkopen van grond, zonder zelf gebiedsontwikkeling of waardeontwikkeling na te streven.

Grondbedrijf

Overheidsorganisatie die actief is in grondexploitatie, zoals sanering, bouwrijp maken en functiewijziging van gronden.

Grondfaciliteit woningbouw

Financieel instrument van het Rijk om gemeenten te ondersteunen bij grondverwerving voor woningbouw, inclusief risicodeling.

Hold-out

Situatie waarin grondeigenaren weigeren te verkopen, waardoor gebiedsontwikkeling wordt vertraagd of onmogelijk wordt gemaakt.

Ketenafhankelijkheid

De onderlinge afhankelijkheid van verschillende ruimtelijke opgaven, bijvoorbeeld bij de energietransitie.

Landelijke Integrale Grondbank (LIG)

Permanent vehikel waarin het Rijk een grondportefeuille verwerft, beheert en uiteindelijk verkoopt, gericht op het faciliteren van grondbeschikbaarheid voor nationale opgaven uit de Nota Ruimte.

Legitimiteit

De mate waarin het handelen van een LIG maatschappelijk, politiek en juridisch wordt erkend en geaccepteerd.

Marktverstoring grondmarkt

Ongewenste beïnvloeding van de grondmarkt door te grote overheidsinterventie.

Minnelijke verwerving

Vrijwillige aankoop van grond door de overheid, zonder dwang.

Mobiliteit en infrastructuur

Uitbreiding en verbetering van verkeersnetwerken en bereikbaarheid.

Nationaal belang / Publiek belang⁴⁹

Opgaven of doelen die het Rijk als noodzakelijk voor het algemeen belang beschouwt, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte en de Omgevingswet.

⁴⁹ Nationaal belang = In de Omgevingswet zijn de bevoegdheden van het Rijk en de provincies gebaseerd op 'nationale belangen' en 'provinciale belangen'. Het Rijk en de provincies hebben veel vrijheid om te bepalen wat zij als een nationaal of provinciaal belang beschouwen. Omdat ruimtelijke ordening continu verandert en vaak complex is, met raakvlakken tussen verschillende bestuurslagen, is het niet altijd mogelijk om een absolute en objectieve vaststelling te maken van wat precies onder nationaal belang valt. Toch zijn er wettelijke richtlijnen die deze beoordeling ondersteunen: Volgens artikel 2.3 van de Omgevingswet mag een bestuursorgaan van het Rijk een taak of bevoegdheid alleen uitoefenen als dat nodig is voor een nationaal belang, en het provinciebestuur of gemeentebestuur dit belang niet doelmatig en doeltreffend kan behartigen. Dit geldt ook als de uitvoering van de

Nationale Grondbank (NGB)

Nationale Grondbank van LVVN gericht op realisatie van doelen voor het landelijk gebied, zoals verwoord in de kamerbrief Ruimte voor Landbouw en Natuur.

Nota Ruimte

De nationale omgevingsvisie van het Rijk waarin langetermijnvisie en nationale ruimtelijke opgaven (zoals wonen, energie, natuur, defensie) worden vastgelegd.

Onteigening

Juridisch instrument waarbij de overheid grond dwingend kan verwerven, mits in het algemeen belang en met schadeloosstelling.

Ontwikkelbedrijf

Overheidsorganisatie die actief is in gebiedsontwikkeling, inclusief vastgoedontwikkeling en integrale ruimtelijke herinrichting.

Privaatrechtelijk instrumentarium

Instrumenten waarbij de overheid als marktpartij optreedt, zoals het minnelijk aankopen, beheren, ruilen en verkopen van grond.

Publiekrechtelijk instrumentarium

Juridische middelen waarmee de overheid ruimtelijke ordening stuurt, zoals het voorkeursrecht, onteigening, publiekrechtelijk kostenverhaal en financiële bijdragen, omgevingsplannen en projectbesluiten.

Publieke goederen

Goederen die niet of onvoldoende door de markt worden geleverd, zoals natuur, infrastructuur en defensie terreinen.

Rechtmatigheid

De mate waarin een LIG handelt in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving.

Rijksstuuringskompas

Afwegingskader voor rijkssturing bij grootschalige woningbouwlocaties, gericht op legitimiteit en sturingsvormen.

Rijksvastgoedbedrijf (RVB)

Uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VRO, verantwoordelijk voor het beheer en de ontwikkeling van rijksvastgoed en rijksgronden.

Ruilgrond / Compensatiegrond

Grond die wordt ingezet om eigenaren die hun grond moeten afstaan voor publieke doelen, elders te kunnen herplaatsen.

Schuifruimte

Flexibiliteit in grondposities om verplaatsingen en ruilingen mogelijk te maken.

taak noodzakelijk is voor de naleving van internationale verplichtingen of voor een efficiënte uitoefening van andere taken op basis van de wet.

Bron: Rijksstuuringskompas bij Grootschalige gebiedsontwikkeling (SKG, TU Delft, leerstoel Gebiedsontwikkeling, april 2025)

Stedelijke ontwikkeling en verstedelijking

Compacte stedenbouw, leefbaarheid en voldoende woningaanbod.

Strategische verwerving

Aankoop van grond zonder dat er al een concreet project is, om toekomstige flexibiliteit en schuifruimte te creëren.

Subsidiariteitsbeginsel

Principe dat taken op het laagst mogelijke, maar meest effectieve bestuursniveau worden uitgevoerd ("decentraal tenzij").

Voorkeursrecht

Recht van de overheid om als eerste grond te kopen wanneer deze wordt verkocht.

Water- en bodemsturend

Opgaven gericht op waterveiligheid, klimaatadaptatie, waterkwaliteit en bodemgezondheid.

Afkortingen

BBL

Bureau Beheer Landbouwgronden

Voormalige rijksgrondbank met ZBO-status, gericht op verwerving en beheer van landbouwgronden voor natuur en recreatie.

BBV

Besluit Begroting en Verantwoording

Regelgeving voor gemeenten en provincies over financiële verslaglegging, risicobeheersing en transparantie.

BOPA

Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit

Vergunning voor activiteiten die afwijken van het geldende omgevingsplan, vaak van nationaal belang.

CBS

Centraal Bureau voor de Statistiek

Het nationale statistiekbureau van Nederland.

DLG

Dienst Landelijk Gebied

Voormalig agentschap van het ministerie van EL&I, actief in gebiedsontwikkeling en grondverwerving in het landelijk gebied.

EL&I

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Voormalig Nederlands ministerie, nu opgegaan in andere ministeries.

IPO

Interprovinciaal Overleg

Samenwerkingsverband van de twaalf provincies in Nederland.

KGG

Klimaat, Groen en Grond

Beleidsdomein binnen het Rijk, vaak in relatie tot ruimtelijke opgaven.

LIG

Landelijke Integrale Grondbank

Permanent vehikel waarin het Rijk een grondportefeuille verwerft, beheert en verkoopt voor nationale opgaven.

LVVN

Landbouw, Visserij, Voedsel en Natuur

Ministerie of beleidsdomein binnen het Rijk, vaak betrokken bij grondbeleid.

NGB

Nationale Grondbank

Nationale Grondbank van LVVN gericht op realisatie van doelen voor het landelijk gebied, zoals verwoord in de kamerbrief Ruimte voor Landbouw en Natuur.

NIMBY

Not In My Back Yard

Term voor voorzieningen die maatschappelijk nodig zijn, maar waartegen lokaal verzet bestaat.

NNN

Natuurnetwerk Nederland

Landelijk netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden.

NOVEX

Nationale Omgevingsvisie Extra

Aangewezen grootschalige woningbouwlocaties en gebiedsontwikkelingen van nationaal belang.

NOVI

Nationale Omgevingsvisie

De nationale visie op de fysieke leefomgeving, opgevolgd door de Nota Ruimte.

NPLG

Nationaal Programma Landelijk Gebied

Nationaal programma gericht op natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat.

NPRD

Nationaal Programma Ruimte voor Defensie

Programma voor uitbreiding en modernisering van defensieterreinen en -infrastructuur.

OZB

Onroerendezaakbelasting

Belasting op het bezit van onroerend goed.

PBL

Planbureau voor de Leefomgeving

Nationaal instituut voor strategisch beleidsonderzoek op het gebied van milieu, natuur en ruimte.

PM

Pro Memorie

Aanduiding voor "nog in te vullen" of "nader te bepalen".

RVB

Rijksvastgoedbedrijf

Uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VRO, verantwoordelijk voor beheer en ontwikkeling van rijksvastgoed en rijksgronden.

RWS

Rijkswaterstaat

Uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, verantwoordelijk voor hoofdwegen, vaarwegen en wateren.

SKG

Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling

Kennisinstituut op het gebied van gebiedsontwikkeling, verbonden aan TU Delft.

VNG

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Belangenvereniging van alle Nederlandse gemeenten.

VRO

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Ministerie verantwoordelijk voor woningbouw en ruimtelijke ordening.

Wft

Wet op het financieel toezicht

Wetgeving voor het toezicht op de financiële markten in Nederland.

Wro

Wet ruimtelijke ordening

Wetgeving voor ruimtelijke ordening in Nederland, opgevolgd door de Omgevingswet.

ZBO

Zelfstandig Bestuursorgaan

Overheidsinstantie met een eigen wettelijke taak, onafhankelijk van een ministerie.