

Vergaderjaar 2025–2026

27 581

rondbeleid

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2025

Inleiding

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, over de bevindingen van de onderzochte maatregelen om speculatieve grondhandel met opgesplitste percelen gericht op particulieren te voorkomen en tegen te gaan. Daarnaast bevat de brief een aantal voorstellen om particulieren beter te beschermen tegen deze handel. Vanwege de complexiteit van dit onderwerp, met verschillende regelsystemen die op elkaar ingrijpen, en de afstemming met diverse betrokken partijen, heeft dit tijd gekost.

De afgelopen jaren is in de media aandacht geweest voor de problematiek rondom speculatieve grondhandel gericht op particulieren («dubieuze grondhandel»)¹. Het gaat om de praktijk waarbij vooral grote onbebouwde percelen worden gesplitst in kleinere percelen met standaardmetrages, die vervolgens voor een veelvoud van de oorspronkelijke prijs als belegging aan particulieren worden verkocht. De problematiek speelt wanneer door grondhandelaren de – meestal onjuiste – suggestie wordt gewekt dat er een (omgevings)planwijziging op komst is, waardoor de grond een waardesprong zal maken en daarmee rendement oplevert. Vaak gaat het om landbouwgrond, waarvan grondhandelaren de suggestie wekken dat de grond een woonfunctie krijgt. De gevolgen van deze praktijk voor particulieren kunnen schrijnend zijn. Uit de mediaberichten komen gevallen naar voren dat particulieren hun ingebrachte spaar-/pensioengeld kwijtraken, omdat de door de grondhandelaar (onterecht) beloofde planwijziging uitblijft. Het gaat hier dus nadrukkelijk *niet* om de situatie waarin speculatieve grondaankopen worden gedaan door ontwikkelaars of andere professionele partijen. Zulke partijen kopen

¹ Zie bijv. de mediaberichtgeving door het Financieel Dagblad (FD), RTL Nieuws en AVRO TROS Radar.

grond op locaties waarvan zij verwachten dat hier in de toekomst gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden.

In juni 2023 heeft uw Kamer een rondetafelgesprek georganiseerd over speculatieve grondhandel gericht op particulieren. In dat gesprek zijn verschillende suggesties gedaan om de problematiek van opsplitsing van percelen ten behoeve van speculatieve grondhandel gericht op particulieren tegen te gaan. In diezelfde maand is de motie Minhas/Boulakjar² aangenomen, waarin wordt verzocht te onderzoeken of en hoe een splitsingsverbod bij de speculatieve handel van landbouwgrond kan worden ingevoerd. In een Kamerbrief uit juli 2023 hebben de toenmalige Minister van Financiën, de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming en mijn voorganger aangekondigd dat voor het identificeren van oplossingen meer inzicht nodig was in de omvang van deze problematiek.³

Dat inzicht biedt het onderzoek van het Kadaster naar de omvang en impact van speculatieve grondhandel en splitsing van onbebouwde landbouw- natuur- of industriegrond. In juni 2024 is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek.⁴ Om de vinger aan de pols te houden, heb ik dit voorjaar aan het Kadaster gevraagd om een update van het onderzoek. De update is in lijn met de uitkomsten van het eerdere onderzoek en wordt in deze brief nader toegelicht. In juni 2024 is ook toegezegd dat diverse maatregelen worden onderzocht door een werkgroep met deelnemers van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Autoriteit Consument en Markt (ACM), het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de Belastingdienst.⁵ Deze brief bevat de uitkomsten van dit onderzoek.

Inzichten omvang speculatieve grondhandel gericht op particulieren

Op zichzelf is het in Nederland toegestaan om een perceel in meerdere percelen te splitsen en deze tegen betaling aan te bieden. Omdat het eigendomsrecht het meest omvattende recht is dat iemand op een onroerende zaak kan hebben, behoort daartoe ook het splitsen van dat recht. Dit splitsen heeft veelal legitieme redenen. Dit is bijvoorbeeld een gangbare praktijk in reguliere gebiedsontwikkeling, waar ontwikkelaars gesplitste percelen aan toekomstige bewoners verkopen. Grondhandel wordt echter dubieus als grondhandelaren zich richten op particulieren met de suggestie van een (lucratieve) belegging en zij zich hierbij niet aan de wet houden, door bijvoorbeeld oneerlijke handelspraktijken in te zetten. Van een oneerlijke handelspraktijk is onder meer sprake indien de handelaar voor de particuliere koper (consument⁶) essentiële informatie achterhoudt of informatie in een zeer laat stadium verschaft, waardoor het vermogen van de consument om een geïnformeerd besluit te nemen wordt beperkt. Ook het zeer indringend en aanhoudend telefonisch benaderen van potentiële kopers of het «aan de keukentafel» voorspiegelen van te optimistische verdienkansen kan een goed geïnformeerd besluit in de weg staan. Dergelijke praktijken verdienen de sterkste afkeuring. Indien de overeenkomst tot stand is gekomen onder invloed

² Kamerstuk 34 682, nr. 172.

³ Kamerstuk 27 581, nr. 54.

⁴ Aanhangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 2033, met als bijlage het rapport van het kadaster (Beleggingspercelen in Nederland. Een verkenning naar de omvang en impact van het fenomeen. Kadaster, Apeldoorn, april 2024).

⁵ Aanhangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 2033.

⁶ Een consument is een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf ((artikel 6:193a lid 1, onderdeel a, BW).

van dwaling of een oneerlijke handelspraktijk, kunnen gedupeerde particuliere kopers onder omstandigheden de koopovereenkomst vernietigen, en geleden schade op de grondhandelaar verhalen.⁷ In de praktijk gebeurt dat gelukkig ook.⁸ De wet bevat zodoende al bruikbare handvatten voor particulieren om achteraf op te komen tegen malafide grondhandelaren.

Kadasteronderzoek

Het Kadaster heeft onderzoek gedaan naar de aard en omvang van deze problematiek. Eventueel nieuwe maatregelen om deze problematiek te voorkomen moeten immers worden afgewogen tegen de hinder die reguliere markttransacties daarvan kunnen ondervinden. Het onderzoek van het Kadaster richt zich op percelen die zij aanduidt als «beleggingspercelen». Het gaat daarbij om splitsing van een onbebouwd perceel in tenminste zeven kleinere percelen met standaardmetrages (100m², 250m², 500 m² of 1.000m²), die zijn verkocht aan particulieren. Het onderzoek laat zien dat in 2023 ca. 2.000 hectare grond is opgeknipt in beleggingspercelen. Het onderzoek maakt verder duidelijk dat van alle splitsingen van onbebouwde landbouw-, natuur- of industriepercelen die in de hele onderzoeksperiode van 2009 tot medio 2023 plaatsvonden, zo'n 95 procent van deze percelen gesplitst is ten behoeve van reguliere ruimtelijke processen. Het onderzoeksrapport bevestigt dus het eerdere beeld dat het aandeel beleggingspercelen op het totaal van de landbouwgrond klein is.⁹ Voor 2023 geldt dat de toename in beleggingspercelen is gehalveerd. Deze tendens is volgens het Kadaster waarschijnlijk veroorzaakt door de aandacht van de media en politiek voor speculatieve grondhandel.

Op mijn verzoek heeft het Kadaster een update van dit onderzoek voor de periode juli 2023 tot maart 2025 uitgevoerd. Het rapport met deze update wordt meegezonden aan uw Kamer.¹⁰ De conclusies van het rapport zijn in lijn met die van het eerdere onderzoek. Het aantal transacties in beleggingspercelen in de afgelopen anderhalf jaar ligt nog steeds aanzienlijk lager dan het aantal in de periode van vóór 2023. Dat is goed te zien in de opgenomen figuur, afkomstig uit de update van het rapport. In de figuur is ook zichtbaar dat een deel van de nieuw gevonden beleggingspercelen in 2025 ligt op een (landbouw)perceel dat in 2023 nog niet in beeld was, en dat de nieuwe beleggingspercelen deels zijn ontstaan door het verder opknippen van al bestaande beleggingslocaties.

⁷ Artikel 6:193a e.v. BW en artikel 6:288 BW.

⁸ Rb. Noord-Holland 4 september 2024, ECLI:NL:RBNHO:9018, Rb. Noord-Holland 31 juli 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:8475, Rb. Noord-Holland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:7307, Rb. Midden-Nederland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:149, Rb. Noord-Holland 10 augustus 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:7910, Rb. Noord-Holland 26 februari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:2232, Rb. Noord-Holland 28 mei 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:5797.

⁹ Kamerstukken II 2022–2023, 27 581, nr. 54.

¹⁰ Kadasterrapport «Beleggingspercelen: Een verkenning van het fenomeen (update 2025)», 25 april 2025.



Gevolgen speculatieve grondhandel voor gebiedsontwikkeling en ruimte

Wanneer ontwikkelaars of andere professionele partijen grond op locaties kopen waarvan zij verwachten dat hier in de toekomst gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden is daar in beginsel weinig op tegen. Grondeigenaren die bereid en in staat zijn nieuwe functies en door de overheid wenselijke ontwikkelingen te realiseren mogen dat zelf doen. Deze partijen zullen verworven percelen ook zoveel mogelijk in stand laten, omdat ze daarmee, in ieder geval vanuit ruimtelijk oogpunt, beter in staat zullen zijn de ontwikkeling te realiseren die een overheid in de toekomst mogelijk voor ogen komt te staan.

Uit de onderzoeksresultaten van het Kadaster blijkt dat het opsplitsen van percelen voor de fysieke ruimte weinig betekenis heeft. Voor het overgrote deel van de onderzochte beleggingspercelen geldt dat er geen woningbouw- of andere (lucratieve) ontwikkeling is voorzien in de huidige plannen of visies. Zo staat landbouwgrond waarvan de eigendom is versnipperd vaak nog steeds als landbouwgrond geregistreerd, en wordt die grond ook als zodanig gebruikt. Dit is goed te zien als wordt ingezoomd op versnipperde locaties met satellietbeelden waarop kadastrale begrenzingen staan.¹¹ Er is dus geen «verrommeling van de ruimte», omdat er bijvoorbeeld hekwerken of afrastering wordt geplaatst. Niettemin zie ik ook met ontwikkelaars of andere professionele partijen enkele uitdagingen bij de ontwikkeling van bouwlocaties. Daarom zet ik mij ook in voor de modernisering van het grondbeleid, teneinde gebiedsontwikkeling goedkoper te maken en te versnellen.¹² Bij de modernisering van het grondbeleid gaat het om een problematiek van andere aard dan de speculatieve grondhandel die erop gericht is om vooral particulieren te verleiden tot het aankopen van opgesplitste percelen.

Voor gebiedsontwikkelingen kan niet worden uitgesloten dat locaties met beleggingspercelen vanwege de complexiteit worden vermeden bij ruimtelijke planvorming, zo merkt ook het Kadaster op. Versnipperde eigendomsposities hoeven ruimtelijke planvorming niet per definitie in de weg te staan, en overheden beschikken ook over instrumenten om ruimtelijke plannen te verwezenlijken. Zo kunnen zij bijvoorbeeld een voorkeursrecht vestigen, en in het uiterste geval, bij het uitblijven van initiatief van de grondeigenaar, een onteigeningsprocedure starten.¹³ Het tot ontwikkeling brengen van een gebied met veel verschillende eigenaren vraagt echter meer inspanning en afstemming. Ook zullen overheden mogelijk vaker tot de inzet van voornoemde instrumenten moeten

¹¹ Zie hiervoor diverse websites die projecties bieden van kadastrale informatie op satellietbeelden. Er zijn bijvoorbeeld geen afscheidingen tussen percelen geplaatst, of verschillende gebruiksfuncties zonder duidelijk verband naast elkaar ontstaan.

¹² Kamerstuk 34 682, nr. 164; Kamerstuk 34 682, nr. 189; Kamerstuk 34 682, nr. 208.

¹³ Zie eerder: Aanhangsel Handelingen II, 2020/21, nr. 2041.

overgaan.¹⁴ Een groter aantal eigenaren zorgt voor een grotere kans dat niet alle eigenaren bereid en in staat zullen zijn het gebied te ontwikkelen op de wijze die de gemeente voor ogen staat. Ook ligt het minder voor de hand dat deze eigenaren zelf met een initiatief voor gebiedsontwikkeling komen, dat zij ook zelf kunnen realiseren. Daarom zal de overheid in gevallen van versnipperde eigendom eerder tot onteigening moeten overgaan als zij een gebiedsontwikkeling tot stand wil brengen en er geen minnelijke overeenstemming kan worden bereikt. Een onteigeningsprocedure is tijdrovend en kostbaar, waardoor de kans op een niet sluitende *business case* zou kunnen toenemen. Het is dan ook minder aantrekkelijk gebiedsontwikkelingen te plannen op opgeknipste percelen als er nog voldoende andere locaties voorhanden zijn.

Onderzochte maatregelen en uitkomsten

De werkgroep heeft diverse oplossingsrichtingen, waaronder de suggesties die zijn gedaan in het rondetafelgesprek georganiseerd door uw Kamer, nader uitgediept en zorgvuldig geanalyseerd. Een inventarisatie van de maatregelen om speculatieve grondhandel gericht op particulieren te voorkomen en tegen te gaan is eerder met uw Kamer gedeeld.¹⁵ De maatregelen en bevindingen van de werkgroep worden hieronder beschreven. Deze zijn uitgewerkt langs drie hoofdsporen: ruimtelijk, financieel en toezicht, en rechtsbescherming, gevolgd door een aantal overige maatregelen.

Ruimtelijke maatregelen

Splitsingsverbod

In de motie Minhas/Boulakjar¹⁶ is verzocht te onderzoeken of en hoe een splitsingsverbod bij de speculatieve handel van landbouwgrond kan worden ingevoerd, en daarbij de ervaring van Scandinavische landen te betrekken. Het invoeren van een algeheel splitsingsverbod is in strijd met het eigendomsrecht¹⁷ en het vrije verkeer van de interne markt van de Europese Unie. Een absoluut verbod heeft ook het onwenselijke gevolg dat veel legitieme splitsingen (95 procent) worden geblokkeerd. Zo blokkeert een splitsingsverbod de gangbare praktijk in reguliere gebiedsontwikkeling, waar ontwikkelaars gesplitste percelen aan toekomstige bewoners verkopen, en wordt het afstaan of erbij trekken van bijvoorbeeld een stuk tuin tussen burens onmogelijk gemaakt.

In de Scandinavische landen komt een absoluut splitsingsverbod dan ook niet voor, maar is splitsing mogelijk in geval aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan en moet een bijzondere procedure worden doorlopen om de splitsing te voltooien. Het onderzoeksrapport waarin dit wordt beschreven wordt meegezonden aan uw Kamer.¹⁸ Het onderzoeksrapport bevestigt dat in Europeesrechtelijke context is aanvaard dat ruimtelijk beleid beperkingen kan opleggen aan eigendom. Zo is in beginsel toelaatbaar dat een overheid regels opstelt met het doel grondspeculatie

¹⁴ Voor een uitgebreide probleemanalyse met betrekking tot de ongewenste gevolgen van speculatieve grondhandel voor gebiedsontwikkeling, zie de Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over modernisering van het grondbeleid (Kamerstuk 34 682, nr. 164).

¹⁵ Aanhangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 2033.

¹⁶ Kamerstuk 34 682, nr. 172.

¹⁷ Zoals beschermd door artikel 1 Eerste Protocol van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (art. 1 EP EVRM).

¹⁸ Ervaring met splitsingsverbod in Scandinavische landen. Relevantie voor Nederlandse praktijk. TU Delft, 20 december 2024. Onderzocht zijn de splitsingssystemen in Noorwegen, Finland, Denemarken en Zweden.

te beheersen.¹⁹ Ook menen de onderzoekers dat een (niet absoluut) splitsingsverbod het vrije verkeer niet onrechtvaardig belemmert.

De onderzoekers zien twee elementen («ervaringen») uit de Scandinavische splitsingssystemen die mogelijk interessant kunnen zijn voor het invoeren van een splitsingssysteem in de Nederlandse rechtspraak. Dat zijn i) de voorwaarde van «beleidscontrole», waarbij wordt getoetst of de splitsing past binnen het geldende ruimtelijk beleid en de voorgestane functie van de locatie, en ii) de verplichting om voorafgaand aan kadastrale registratie het nieuwe perceel in te meten. Dit zijn elementen die, volgens de onderzoekers, in de Nederlandse rechtspraak niet voorkomen. Vervolgens beschrijven de onderzoekers drie mogelijkheden om deze «ervaringen» uit het Scandinavische systeem in de Nederlandse rechtspraak te incorporeren. De Scandinavische splitsingssystemen/-procedures kunnen niet goed één op één worden overgenomen in Nederland, omdat het Nederlandse rechtstelsel daar in de basis te veel van afwijkt.

Ten eerste noemen de onderzoekers de mogelijkheid van een verplichte, aan de eigendomsoverdracht voorafgaande, definitieve inmeting van de kadastrale grenzen van een perceel. Deze maatregel zou grote gevolgen hebben voor de reguliere gebiedsontwikkeling, omdat daar regelmatig percelen met voorlopige grenzen worden verkocht. Ook is de effectiviteit van deze maatregel in mijn ogen beperkt, omdat particulieren door de inmeting van een perceel niet op de hoogte raken van het ontbreken van plannen voor gebiedsontwikkeling op de locatie. Om die reden heb ik besloten deze maatregel niet in te voeren. Ik kom hier later in deze brief, onder het kopje Overig, nog uitgebreider op terug.

Ten tweede stellen de onderzoekers de mogelijkheid voor om de Omgevingswet uit te breiden met de bevoegdheid voor Rijk en provincies om instructieregels²⁰ aan notarissen mogelijk te maken, met als doel om perceelsplitsing te koppelen aan het op een locatie geldend ruimtelijk beleid, zoals een omgevingsplan. Het is, zo blijkt uit de conclusie van het rapport, niet de bedoeling dat de notaris zelf toetst of de splitsing in lijn is met het ruimtelijk beleid. Die beoordeling zou moeten komen van de overheid. De onderzoekers zien voor zich dat de notaris de gemeente verzoekt om een verklaring van geen bezwaar af te geven, waarin dan wordt aangegeven dat de voorgestane splitsing past binnen het ruimtelijk beleid. Zonder verklaring van geen bezwaar kan de splitsing niet plaatsvinden. Als alternatief voor de instructieregel zou de Omgevingswet volgens de onderzoekers kunnen worden uitgebreid met het invoeren van een vergunningsplicht voor splitsingsactiviteiten. De notaris zou dan voor het passeren van de akte moeten nagaan of de vergunning aanwezig is. Het invoeren van een instructieregel aan de notaris zou een vrij ingrijpende wetwijziging vereisen, omdat de Omgevingswet alleen een grondslag bevat voor instructieregels aan bestuursorganen van mede-overheden. Bovendien brengt het door gemeenten bij een splitsing moeten toetsen aan het ruimtelijk beleid, en het afgeven van een verklaring van geen bezwaar of verlenen van een splitsingsvergunning, een forse lastenverzwaring met zich mee en kan dit het – ongewenste – neveneffect hebben dat ook de reguliere gebiedsontwikkeling vertraging oploopt door regeldruk en juridische procedures. Ik ben om deze redenen niet van plan om bovenstaande maatregelen in te voeren.

Ten derde noemen de onderzoekers de mogelijkheid om delen van de Wet Agrarisch Grondverkeer («WAG») uit 1981 alsnog in werking te laten treden, waardoor iedere overeenkomst tot vervreemding van agrarische grond de goedkeuring van de Grondkamer zou behoeven («landbouw-

¹⁹ EHRM 9 juni 2022, no. 22008/20 (*Mario Azzopardi v. Malta*), par 60.

²⁰ Een instructieregel is een algemene regel waarmee aan een ander bestuursorgaan wordt aangegeven hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen.

kundige toets»). Het rapport onderkent dat dit vooral een theoretische mogelijkheid is, omdat de WAG inhoudelijk sterk verouderd is en dus niet zonder meer in werking kan treden. De mogelijkheid om de «landbouwkundige toets» uit de WAG na ruim veertig jaar alsnog in werking te laten treden zie ik dan ook slechts als een theoretische. De WAG is dusdanig verouderd dat deze alleen bruikbaar zou zijn nadat er zeer omvangrijke wijzigingen in zijn doorgevoerd.²¹ Bovendien zou de landbouwkundige toets alle agrarische transacties complexer maken, terwijl een relatief beperkte omvang van die transacties dubieus is. Dat maakt deze maatregel disproportioneel.

Planbatenheffing of vergelijkbaar systeem (intensivering van het kostenverhaal)

In de Kamerbrief modernisering van het grondbeleid²² wordt een planbatenheffing in verband gebracht met het voorkomen van speculatieve grondhandel. Uw Kamer is via de brief «Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem» separaat geïnformeerd over mijn voorstel om het bestaande instrument kostenverhaal te intensiveren.²³ Het doel hiervan is om de waardeestijging van grond door een functiewijziging beter te benutten voor noodzakelijke investeringen in de gebiedsontwikkeling. De intensivering van het kostenverhaal zal naar verwachting een bescheiden effect hebben op de voorliggende speculatieve grondhandel gericht op particulieren, omdat hier – anders dan bij reguliere gebiedsontwikkeling – juist onterecht aanstaande bouw mogelijkheden worden geschetst. Tot op heden is er zelden sprake geweest van een daadwerkelijke functiewijziging of een vergunningsaanvraag voor een bouwactiviteit. Alleen die suggestie wordt gewekt.²⁴ Het is wel denkbaar dat alleen al het idee dat een deel van de «winst» (waardeestijging), die een grondeigenaar vanwege een functiewijziging zou maken, wordt afgeroomd vanwege de geïntensiveerde vorm van het kostenverhaal of een planbatenheffing, een temperend effect heeft op speculatieve handel met onbebouwde grond, en daarmee ook op dubieuze grondhandel.

Financiële en toezichtmaatregelen

Verbeteren informatie-uitwisseling tussen toezichthouders AFM, ACM en BFT

De ACM houdt toezicht op onder andere de naleving door handelaren van de regels uit het consumentenrecht, zoals ten aanzien van oneerlijke handelspraktijken. De AFM is bevoegd tot handhaving waar het aanbieden van (landbouw)grond kwalificeert als een financiële dienst of activiteit. De ACM en de AFM ontvangen in de praktijk nauwelijks signalen over het mogelijk onder valse voorwendselen aanbieden van percelen. De signalen die wel worden ontvangen kunnen door de AFM en ACM met elkaar worden gedeeld. Indien het aantal signalen daartoe aanleiding geeft, kunnen de ACM en AFM afspraken hierover nader uitwerken op basis van het bestaande samenwerkingsprotocol, om te zorgen dat signalen over speculatieve grondhandel nog sneller en efficiënter worden uitgewisseld. Het verbeteren van informatie-uitwisseling tussen de AFM en ACM over de signalen die binnenkomen kan wellicht nuttig zijn, maar zorgt niet

²¹ Het was overigens de bedoeling om de WAG in te trekken bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daar is op het laatste moment besloten vanaf gezien zodat de rechtspersoon Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) in stand bleef.

²² Kamerstuk 34 682, nr. 164.

²³ Kamerstuk 32 847, nr. 1351.

²⁴ Zie de cijfers in het Kadasterrapport (bijlage bij Aanhangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 2033).

direct voor meer integere marktpraktijken en is geen oplossing voor speculatieve grondhandel gericht op particulieren. Ook zijn individuele consumenten met deze oplossing niet direct geholpen, want zij krijgen hun geld er niet door terug. Anders dan de burgerlijke rechter kunnen toezichthouders gesloten overeenkomsten namelijk niet aantasten. De werkgroep heeft ook gekeken naar het faciliteren en verbeteren van de informatie-uitwisseling van het BFT aan de ACM en AFM, en andersom. Het BFT is de onafhankelijke, integrale toezichthouder op onder meer het werk van notarissen. Het uitwisselen van informatie door het BFT kan ervoor zorgen dat de AFM en ACM meer inzicht krijgen in welke (dubieuze) grondhandelaren waar actief zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat ook het BFT de laatste tijd weinig signalen heeft ontvangen over het onvoldoende zorgvuldig handelen door een bij een speculatieve grondtransactie betrokken notaris. Het door de AFM en ACM delen van binnengekomen signalen met het BFT heeft als voordeel dat het BFT betrokken notarissen kan aanspreken op vermeende dubieuze grondhandelaren en praktijken.

De ACM kan al informatie met het BFT delen. De AFM kan dat voor bepaalde informatie, zoals informatie gerelateerd aan de Wet op het financieel toezicht, waarover hierna meer. Er bestaat echter geen wettelijke grondslag voor informatiedeling door het BFT met de ACM of AFM. Het BFT kan ook niet zonder meer informatie aan derden verschaffen vanwege haar geheimhoudingsplicht.²⁵ Het BFT kan algemene fenomenen signaleren, maar geen casusspecifieke informatie delen. Het BFT beraadt zich nog over de wenselijkheid van het creëren van voormelde wettelijke grondslag. Wanneer de toezichthouders die wens bij de overheid in de toekomst zouden neerleggen, zal dit verzoek zorgvuldig worden beoordeeld. Daarbij zal de overheid wegen of de aard en omvang van de onderhavige problematiek een doorbreking van de geheimhoudingsplicht rechtvaardigt.

Wijzigen Wet op het financieel toezicht

De werkgroep heeft bekeken hoe het aanbieden van speculatieve (landbouw)grond vaker onder het bereik van de Wet op het financieel toezicht (Wft) zou kunnen vallen, waarbij het idee is dat consumenten extra bescherming genieten doordat grondhandelaren zich aan bepaalde aanvullende regels moeten houden en de AFM toezicht kan houden op deze grondhandelaren. Zodra aan consumenten een beleggingsobject als bedoeld in artikel 1:1 Wft wordt aangeboden, is er in beginsel sprake van een vergunningplicht voor de aanbieder, gelden er eisen omtrent zorgvuldige dienstverlening en informatieverstrekking, houdt de AFM doorlopend toezicht en kan de AFM handhaven als sprake is van oneerlijke handelspraktijken. Om van een beleggingsobject te spreken moet het beheer van een zaak hoofdzakelijk door een ander dan de verkrijger worden uitgevoerd («beheercriterium»).²⁶ In de speculatieve grondhandel praktijk wordt het beheer van de grond contractueel vaak in handen van de verkrijger gelegd. Dat heeft tot gevolg dat de transactie niet aan toezicht onderhevig is, want er wordt niet voldaan aan het beheercriterium.

Als eerste maatregel is gekeken naar het verwijderen van het «beheercriterium» uit de definitie van beleggingsobject in artikel 1:1 Wft. Die maatregel is niet doelmatig, omdat daardoor het reële risico ontstaat dat diverse andere zaken onbedoeld ook onder de definitie van beleggings-

²⁵ Deze afgeleide geheimhoudingsplicht volgt uit de jurisprudentie en wordt ook expliciet door de wetgever erkend. Zie 17 december 2024, ECLI:NL:HR:2024:1875.

²⁶ En zal aan de overige voorwaarden van art. 1:1 Wft moeten worden voldaan, zoals het criterium dat een rendement in geld in het vooruitzicht wordt gesteld.

object zouden vallen. Ter illustratie: als de verkoper van een *oldtimer* bij de verkoop tegen de koper zegt dat deze meer waard kan worden, dan zou de oldtimer kwalificeren als een beleggingsobject en de verkoop een onder toezicht staande activiteit zijn. Ook is de bescherming uit de Wft ten aanzien van beleggingsobjecten juist bedoeld voor situaties waarin een belegger afhankelijk is van een derde die het beheer daarover voert. Het verwijderen van het beheercriterium zou dit doel ondergraven.

Ten tweede is gekeken naar het toevoegen van speculatieve (landbouw-)grondtransacties als zodanig aan de definitie van beleggingsobject, waardoor de Wft van toepassing is op deze transacties en voor het ontplooiën van grondhandel een vergunning bij de AFM vereist is. De werkgroep komt tot de conclusie dat deze maatregel niet doeltreffend en doelmatig is. Waar een te ruime definitie kan leiden tot disproportionele bijvangst, zoals projectontwikkelaars die grond opkopen, splitsen en na realisatie verkopen aan particulieren, kan een te enge definitie maken dat grondhandelaren gebruik maken van constructies om buiten het toezicht te vallen. Zelfs als de negatieve gevolgen van een te ruime of enge definitie kunnen worden ondervangen, schept de maatregel nog steeds niet de juiste randvoorwaarden voor consumenten om op verantwoorde wijze in grond te investeren. De maatregel creëert namelijk schijnzekerheid voor consumenten omdat grondhandel als activiteit wordt gelegitimeerd door dit onder toezicht te brengen van de AFM, terwijl uit de rechtspraak volgt dat er in de praktijk dikwijls sprake is van grondhandelaren die oneerlijke handelspraktijken toepassen waardoor consumenten zijn gedupeerd. Feitelijk komt men dan weer in de sfeer van oneerlijke handelspraktijken waarop al toezicht door de AFM of ACM kan worden gehouden zonder dat een vergunning vereist is.

Als de door grondhandelaren aangeboden landbouwgrond kwalificeert als beleggingsobject, kunnen zij op grond van de Wft in bepaalde gevallen gebruik maken van een vrijstelling voor de vergunningplicht en gedragstoezicht op financiële ondernemingen. De werkgroep heeft tot slot gezien of het verwijderen of inperken van de vrijstelling van een vergunningplicht of gedragstoezicht uit de Wft consumenten extra bescherming zou bieden. Deze maatregel lijkt niet doeltreffend of doelmatig, omdat bij de AFM geen aanbieders van speculatieve landbouwgrond bekend zijn die gebruik maken van deze vrijstellingen, en de maatregel ook legitieme aanbieders van beleggingsobjecten zou raken.

Rechtsbeschermingsmaatregelen

Op de notaris rust bij het uitoefenen van zijn ambt een zorgplicht. De zorgplicht van de notaris houdt onder meer in dat hij verplicht is partijen voor te lichten over de inhoud en de betekenis van de verplichtingen uit de notariële leveringsakte. Ook kan een bijzondere waarschuwplicht voor eventuele risico's gelden en is de notaris onder omstandigheden gehouden tot dienstweigering. De precieze omvang van de zorgvuldigheidsplicht van de notaris is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Eerder is uw Kamer hier al over geïnformeerd.²⁷ Daarbij is aangegeven dat de beoordeling van de rol van notarissen en de daarbij behorende zorgplicht in het licht van speculatieve grondhandel is voorbehouden aan de notariële tuchtrechter. Uit de (tucht)rechtspraak over speculatieve grondhandel gericht op particulieren blijkt dat notarissen worden teruggefloten als zij de op hen rustende zorgplicht

²⁷ Aanhangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 2033. Zie ook Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2041.

schenden.²⁸ Tegelijkertijd lijken de toegenomen aandacht in de (tucht)-rechtspraak en de notariële literatuur ervoor te zorgen dat notarissen zich meer bewust zijn van de risico's bij speculatieve grondhandel gericht op particulieren en hun waarschuwendende taak hierin.²⁹ De werkgroep heeft dan ook met name bekeken welke (nieuwe) rol de notaris kan spelen bij het *aan de voorkant* tegengaan van speculatieve grondhandel gericht op particulieren.

Notariële koopovereenkomst en wettelijke bedenktijd

Vanuit de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie («KNB») is voorgesteld om de betrokkenheid van de notaris bij (speculatieve) grondtransacties gericht op particulieren niet alleen bij het passeren van de leveringsakte, maar ook bij het opstellen van de koopovereenkomst, te verplichten.³⁰ Het verplicht laten opstellen van de koopovereenkomst bij notariële akte zou de notaris de gelegenheid kunnen geven de particuliere koper vóór het aangaan van de koopovereenkomst te wijzen op eventuele risico's verbonden aan de aankoop van een beleggingsperceel grond. Het voordeel daarvan zou zijn dat de koper op dat moment, op basis van advisering door de notaris, nog relatief eenvoudig van de koop kan afzien. Anders dan ten tijde van het passeren van de leveringsakte zit de koper namelijk nog niet vast aan enige verplichting, zoals het betalen van een boete wanneer wordt afgezien van de koop.

Benadrukt wordt dat de notaris de particuliere koper slechts kan *adviseren* over de gevolgen van (het sluiten van) de koopovereenkomst. De koper kiest uiteindelijk zelf om al dan niet over te gaan tot de koop, waarbij de notaris op grond van zijn ministerieplicht in beginsel verplicht zal zijn om medewerking te verlenen aan het opstellen van een notariële koopovereenkomst. Hoewel deze maatregel in beperkte mate zou kunnen bijdragen aan het voorkomen dat speculatieve aankopen worden gedaan, waarbij de koper onjuist of onvoldoende is geïnformeerd, weegt de invoering ervan niet op tegen de nadelen.

Een nadeel van deze maatregel is dat de kosten voor het opstellen van de koopovereenkomst bij notariële akte, vanwege betrokkenheid van de notaris, aanzienlijk hoger liggen dan wanneer de koopovereenkomst door een grondhandelaar of makelaar wordt opgesteld. Daarnaast lijkt de maatregel niet doelmatig. De notaris zou ook moeten worden betrokken bij een legitieme aankoop van een stuk grond door een particulier, zoals voor de bouw van een woning. Bovendien zouden er zo strengere eisen worden gesteld aan de koop van deze grond, dan aan de koop van een woning door een particulier (consument).³¹ Daarvoor zie ik geen goede reden.

Wettelijke bedenktijd

Daarnaast is door de KNB voorgesteld een wettelijke bedenktijd van drie dagen voor particuliere kopers van grond in te voeren. Zo'n wettelijke bedenktijd geldt reeds bij de koop van een woning door een particulier (consument).³² Met deze bedenktijd krijgt de consument tijd om na te denken over zijn aankoop, waardoor hij beter beschermd wordt tegen het

²⁸ Zie bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:4079 en TNORAMS 26 april 2022, ECLI:NL:TNORAMS:2022:10.

²⁹ Zo constateren bijv. I. Visser & C.M.D.S. Pavillon, «Beleggen in grond. Wat is de wenselijke vorm van bescherming van de particuliere verkoper?» *WPNR* 2024/7449. Zie bijv. ook Hof Amsterdam 6 mei 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:116.

³⁰ Position paper KNB ten behoeve van rondetafelgesprek grondspeculatie met landbouwgrond d.d. 14 juni 2023.

³¹ Voor de koop van een woning door een consument geldt alleen een schriftelijkheidsvereiste en een wettelijke bedenktijd van drie dagen (art. 7:2 lid 1 en 2 Burgerlijk Wetboek (BW)).

³² Art. 7:2 lid 2 BW.

doen van een impulsaankoop. De consument zou de bedenktijd kunnen gebruiken om de door de verkoper verschaft informatie na te gaan. Ook kan een consument die onder druk is gezet door een grondhandelaar om een beleggingsperceel te kopen alsnog eenvoudig van de koop afzien. Het invoeren van een wettelijke bedenktijd voor particuliere kopers van grond zou deze kopers dus extra bescherming kunnen bieden en malafide praktijken rondom dubieuze grondhandel kunnen tegengaan. De komende periode verkent de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid daarom samen met mij in hoeverre de wettelijke bedenktijd een oplossing kan zijn, waarbij het belangrijk is om de (wettelijke) implicaties en de precieze gevolgen voor de rechtspositie van de consument en andere betrokkenen scherp te krijgen.

Afschaffen schriftelijke volmacht voor consumenten bij aankoop grond

Een groot deel van de leveringen van onroerend goed bij de notaris vindt plaats via een volmacht. Koper en verkoper zijn dan niet fysiek aanwezig bij het verlijden van de leveringsakte. Het verrichten van rechtshandelingen via een schriftelijke volmacht is in het dagelijks rechtsverkeer dermate gebruikelijk en gewenst dat het afschaffen van het middel van volmacht niet als proportioneel voorkomt. Ook druist die maatregel in tegen de verdergaande ontwikkelingen op het gebied van digitalisering.

Invoeren van een bouwgrondlabel

Via een bouwgrondlabel bij onbebouwde land-, tuin- en bosgrond zou op basis van bij de gemeente bekende gegevens inzicht moeten kunnen worden gegeven in de kans dat de functie van die grond binnen een bepaalde periode (woning)bouwactiviteiten toestaat. Het bouwgrondlabel zou eraan kunnen bijdragen dat de beoogd koper beter tot een weloverwogen aankoopbeslissing kan komen, maar zou vooral de notaris ondersteunen in het kader van de hiervoor genoemde informatie- en waarschuwingsplicht.³³ Het bouwgrondlabel zou namelijk bij het passeren van de leveringsakte voorhanden moeten zijn. Het invoeren van een bouwgrondlabel stuit echter op grote bezwaren in de uitvoering. Het voornaamste bezwaar is dat het voor gemeenten onmogelijk lijkt om een verklaring af te leggen waarbij zij de objectieve kans aangeven dat gronden in de verder gelegen toekomst inderdaad worden bestemd als bouwgrond. Vraag is hoe de gemeente die «kans» moet inschatten, of en welke verwachtingen er nog meer aan het label kunnen worden ontleend, wat gebeurt er als de «kans» zich niet verwezenlijkt, etc. Een bouwgrondlabel biedt daarmee te weinig voordelen.

Overig

Voorlichting vanuit het Rijk, gesteund door toezichthouders

Daarnaast is in de werkgroep besproken om particulieren verder te voorzien van informatie over het fenomeen van «dubieuze grondhandel.» Het informeren van particulieren via de website van de rijksoverheid die in samenwerking met de toezichthouders AFM, ACM en BFT zal worden vormgegeven. Tevens zal de informatie op sociale media worden verspreid. Dit is een laagdrempelige manier om bewustzijn te creëren over de handelwijze van dubieuze grondhandelaren en de risico's van beleggen in percelen grond. Voorlichting heeft een preventief karakter en heeft door de steun van toezichthouders en verspreiding ervan een groot

³³ Een bouwgrondlabel zou het speculatieve karakter van de koop onderschrijven. De zorg-, informatie- en waarschuwingsplicht van de notaris worden met de introductie van een bouwgrondlabel echter ook uitgebreid.

doelbereik. Het doelbereik kan worden vergroot door ook provincies en gemeenten te betrekken bij het verspreiden van de informatie. Enkele gemeenten waarschuwen al op hun website voor dubieuze grondhandel, en soms plaatsen gemeenten waarschuwborden op locaties.³⁴ Al met al is (online) voorlichting een goede manier om speculatieve grondhandel gericht op particulieren te voorkomen.

Verplichte voorafgaande inmeting Kadaster

In de praktijk komt het regelmatig voor dat er op het moment van eigendomsoverdracht van een gesplitst perceel een voorlopige digitale grens is getrokken. De bedoeling is dat die grens uiteindelijk door een landmeter van het Kadaster definitief wordt ingemeten en in de basisregistratie wordt vastgelegd. Bij speculatieve grondhandel gericht op particulieren blijft de feitelijke inmeting en kadastrale registratie van de definitieve grenzen vaak achterwege. Nieuwe eigenaren komen bijvoorbeeld onderling niet tot een eenduidige feitelijke grensvaststelling, of zij verschijnen niet ter plaatse om de grens aan de landmeter aan te wijzen.³⁵ Daardoor blijven er voorlopige grenzen in de kadastrale registratie staan. Dat zorgt voor kadastrale vervuiling en zou gronden feitelijk onverhandelbaar kunnen maken.

Tegen deze achtergrond heeft het Kadaster voorgesteld om niet langer te werken met voorlopige digitale grenzen, maar nieuwe perceelsgrenzen verplicht voorafgaand aan de eigendomsoverdracht fysiek, en daarmee definitief, in te meten en kadastraal te registreren. Deze maatregel zou volgens het Kadaster niet alleen de problematiek van kadastrale vervuiling oplossen, maar zou ook een temperend effect op speculatieve grondhandel gericht op particulieren kunnen hebben, omdat koper en verkoper de locatie daadwerkelijk moeten bezoeken om de grenzen te bepalen waardoor vooraf duidelijk is welke grond wordt overgedragen.³⁶ Dezelfde maatregel wordt genoemd in het onderzoeksrapport dat aan deze kamerbrief is gehecht. In de Scandinavische landen is voorafgaande inmeting van een perceel een dwingende voorwaarde voor eigendomsoverdracht. De onderzoekers stellen voor om de Kadasterwet aan te passen waardoor (definitieve) inmeting voorafgaand aan de eigendomsoverdracht verplicht wordt.

De effectiviteit van deze maatregel is in mijn ogen beperkt. Particulieren weten dat zij een onbebouwd stuk weiland kopen. Wat zij niet of onvoldoende weten is dat er, anders dan de grondhandelaar hen verteld heeft, geen gebiedsontwikkelingen op de grond zijn voorzien. Deze informatie komt niet bovendien door een inmeting van kadastrale grenzen. Ook zou de maatregel grote gevolgen hebben voor de reguliere gebiedsontwikkeling, waar regelmatig percelen met voorlopige grenzen worden verkocht. Uitvoeringslasten nemen toe en ruimtelijke processen worden potentieel vertraagd, omdat er vóór verkoop eerst door de landmeter moet worden ingemeten. Bovendien komt het met regelmaat voor dat een eenmaal gerealiseerd project enkele (centi)meters afwijkt van de tekeningen. Het is dan juist praktisch om definitieve inmeting pas na realisatie van een project, tussen burens, te laten plaatsvinden, omdat er anders een extra grenscorrectie nodig is.

³⁴ Zie bijv. De Fryske Marren waarschuwt voor dubieuze grondhandel in de gemeente - Groot de Fryske Marren.

³⁵ Zie onderzoeksrapport splitsing par. 7.1 en 7.2.1 en p. 10–11 Kadaster rapport (bijlage bij Aanhangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 2033).

³⁶ Position paper Kadaster ten behoeve van rondetafelgesprek grondspeculatie met landbouwgrond d.d. 14 juni 2023.

Over de bredere problematiek die het Kadaster in dit kader aanhaalt, kadastrale vervuiling en onverkoopbare percelen, ga ik (verder) met het Kadaster in gesprek.

Conclusie

In de kamerbrief van 2023 «speculatieve handel in landbouwgrond» is beschreven hoe particulieren die door onjuiste of misleidende mededelingen zijn overgegaan tot de aankoop van een perceel in bepaalde gevallen de overeenkomst kunnen vernietigen of de geleden schade op de aanbieder kunnen verhalen. Nadien zijn er door de burgerlijke rechter meerdere vonnissen gewezen waarin is geoordeeld dat aanbieders zich hebben bediend van oneerlijke handelspraktijken of sprake is van dwaling.³⁷ De wet bevat zodoende bruikbare handvatten voor particulieren – individueel of gezamenlijk via een massaclaim – om achteraf op te komen tegen malafide grondhandelaren. Daarnaast lijkt de toegenomen aandacht in de (tucht)rechtspraak en de notariële literatuur ervoor te zorgen dat notarissen zich meer bewust zijn van de risico's bij speculatieve grondhandel gericht op particulieren en hun waarschuwendende taak hierin. Bovendien heeft het Kadaster geconstateerd dat de toename in beleggingspercelen sinds 2023 zeer sterk is afgenomen, vermoedelijk vanwege de aandacht van de media en politiek.

Voor veel onderzochte maatregelen geldt dat, in het licht van de omvang van de problematiek en het functioneren van de grondmarkt als geheel, er te veel neveneffecten zouden ontstaan en/of deze maatregelen niet proportioneel zijn. Dit doet er niet aan af dat ik oog heb voor de slachtoffers van oneerlijke handelspraktijken of misleiding, die hun spaargeld kwijtraken. Deze praktijk verdient de sterkste afkeuring en moet zo veel mogelijk worden voorkomen. Daarom wordt de komende periode de wenselijkheid van invoering van een wettelijke bedenktijd voor particuliere kopers van grond nader verkend. Daarmee zou een overhaaste beslissing, tot stand gekomen onder druk van de grondhandelaar, alsnog kunnen worden hersteld.

Daarnaast blijf ik de ontwikkelingen van deze praktijk volgen en zal ik het Kadaster periodiek vragen om een update van het aantal beleggingspercelen uit te voeren. Ook stel ik voor om meer bewustzijn over de risico's van beleggen in percelen en de handelwijze van grondhandelaren te creëren door middel van online voorlichting vanuit het Rijk. Verder stimuleer ik de uitbreiding van de afspraken tussen de AFM en ACM op basis van het bestaande samenwerkingsprotocol, zodra het aantal signalen over speculatieve grondhandel gericht op particulieren daartoe aanleiding geeft, zodat deze (sneller) onderling worden uitgewisseld. Evenzeer stimuleer ik een zorgvuldige beoordeling van een eventueel toekomstig verzoek vanuit deze toezichthouders en de BFT, om een wettelijke grondslag voor informatiedeling door het BFT aan de ACM of AFM te creëren.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer

³⁷ Onder meer Rb. Noord-Holland 4 september 2024, ECLI:NL:RBNHO:9018, Rb. Noord-Holland 31 juli 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:8475, Rb. Noord-Holland 17 juli 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:7307, Rb. Midden-Nederland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:149, Rb. Noord-Holland 10 augustus 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:7910, Rb. Noord-Holland 26 februari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:2232, Rb. Noord-Holland 28 mei 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:5797. Een deel van deze vonnissen verwijst naar de kamerbrief uit 2023.