34 682 Nationale Omgevingsvisie

27 581 Grondbeleid

Nr. 256 Brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2026

Ons land staat voor grote uitdagingen in de fysieke leefomgeving, waarvan een belangrijk deel samenkomt in de gebiedsontwikkeling. Een prettige plek om te wonen eindigt namelijk niet bij de voordeur, het vraagt om publieke voorzieningen, goede infrastructuur en een fijne leefomgeving. Zo kan de woningbouwopgave niet los worden gezien van andere ruimtelijke opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid, energie en klimaat. Dit vraagt om de nodige publieke investeringen in de gebiedsontwikkeling.

Om de gebiedsontwikkeling en woningbouw te versnellen zijn niet alleen voldoende locaties en minder belemmeringen nodig, maar moeten ook de publieke investeringen die daarmee samenhangen kunnen worden bekostigd. Het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 36848, nr. 31) geeft mij hiertoe een duidelijke opdracht. In de beleidsbrief 'Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening'[1] die ik eerder dit jaar aan uw Kamer heb gestuurd, heb ik u geïnformeerd over de wijze waarop ik uitvoering wil geven aan de ambities uit het coalitieakkoord.

De kern van mijn voorstel is dat de waardestijging van grond beter wordt benut voor noodzakelijke publieke investeringen in de gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd moeten private investeringen niet onmogelijk worden gemaakt. In deze brief zet ik uiteen welke maatregelen ik neem om publieke tekorten terug te dringen en hiermee gebiedsontwikkeling te versnellen. Dit sluit geheel aan bij de ambities uit het Actieplan Versnelling Woningbouw om sneller meer woningen te bouwen.[2] Ook deel ik met u de voortgang en stappen die ik heb gezet ten aanzien van de overige ontwikkelingen binnen het programma Modernisering van het grondbeleid.

In deze brief ga ik in op de volgende onderdelen:

- **Deel I – De inbrengwaarde van grond binnen het kostenverhaal**
  In het eerste deel ga ik in op de inbrengwaarde van grond binnen het kostenverhaal en mijn voorstel om daartoe de residuele waardebepaling te hanteren. Dit is in lijn met de recent aangenomen motie Grinwis c.s., waarin de regering wordt verzocht *"om het waardebepalingsvoorschrift, artikel 8.17 van het Omgevingsbesluit, aan te passen en de inbrengwaarde van grond zo mogelijk vanaf 1 januari 2028 en uiterlijk per 1 januari 2029 te bepalen op basis van de residuelewaardemethodiek."*[3] Nu wordt in de voorfase van de gebiedsontwikkeling vaak onnodig lang gediscussieerd tussen markt en overheid over de hoogte van de inbrengwaarde van grond en publieke kosten die kunnen worden verhaald. Daarom wil ik ervoor zorgen dat de waardebepaling van de inbrengwaarde van grond binnen het kostenverhaal minder wordt beïnvloed door grondtransacties die berusten op té positieve

[1] Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XXII, nr. 45, p. 7.
[2] Actieplan Versnelling Woningbouw | Bijlage bij Kamerstukken II 2026/27, 32 847, nr. 1504.
[3] Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XXII, nr. 49.

verwachtingen over een toekomstige functie, zodat gebiedsontwikkelingen sneller van de grond kunnen komen. Daarbij let ik erop dat lopende ontwikkelingen en bestaande grondposities niet worden gehinderd.

- **Deel II – Intensivering en uitbreiding kostenverhaal**
  Het tweede deel ziet op drie maatregelen die ik wil nemen ter intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal. Daarmee wil ik de mogelijkheden voor het verhalen van publieke kosten vergroten en het kostenverhaal beter laten aansluiten bij de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling. Zo geef ik uitvoering aan het coalitieakkoord en bouw ik voort op de lijn van het programma Modernisering van het Grondbeleid[4] en de voorstellen uit de brief van juni 2025.[5]
- **Deel III – Resultaten onderzoek Baatbelasting en vervolg**
  Verder heb ik onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de baatbelasting te revitaliseren. In deel III van de brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten hiervan en het vervolg.
- **Deel IV – Voortgang en ontwikkelingen Modernisering Grondbeleid**
  In het coalitieakkoord is tevens de ambitie opgenomen om gemeenten meer mogelijkheden te geven voor het voeren van actief grondbeleid, onder andere via een sterker (toepassen van het) voorkeursrecht. Ook hier heb ik de afgelopen periode stappen gezet. Zo zijn de termijnen van het voorkeursrecht, in de fasen voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan, verruimd van drie naar vijf jaar. In het laatste deel ga ik hier nader op in, tezamen met de overige ontwikkelingen binnen het programma Modernisering van het grondbeleid, zoals het versterken van kennis over grondbeleid, dubieuze grondhandel en de effecten van woningbouwsubsidies op grondprijzen.

Naast de maatregelen die in deze brief aan bod komen, werk ik op dit moment ook een regeling uit om gemeenten te helpen bij het financieren van grondaankopen en de risico’s van deze grondaankopen te delen met het Rijk. Mijn doel is om deze regeling begin 2027 operationeel te hebben en uw Kamer hierover te informeren. Tot slot ben ik bezig met het uitwerken van kaders voor een Rijksgrondbank[6], hiervoor bekend als de Landelijke Integrale Grondbank. Hierover heb ik afgelopen mei een brief aan uw Kamer gestuurd.[7] Op basis van de stappen die ik daarin met u heb gedeeld, werk ik toe naar besluitvorming in het tweede kwartaal van 2027, waarover ik u zal informeren.

Deel I – De inbrengwaarde van grond binnen het kostenverhaal
De belangrijke ruimtelijke opgaven waar we gezamenlijk voor staan, komen voor een belangrijk deel samen in de gebiedsontwikkeling. Hiervoor zijn vaak de nodige publieke investeringen nodig, waarin gemeente een belangrijke rol hebben. Gemeenten zijn verplicht om publieke kosten die samenhangen met gebiedsontwikkelingen te verhalen op initiatiefnemers die van deze investeringen profiteren, middels het instrument ‘kostenverhaal’ uit de Omgevingswet. Het kostenverhaal kan voor het planologisch besluit over de ontwikkeling wordt genomen via een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer worden verzekerd (de anterieure overeenkomst). Wordt er geen overeenstemming bereikt, dan moet het kostenverhaal publiekrechtelijk worden

[4] Kamerstukken II 2022/23, 34 682, nr. 164.
[5] Kamerstukken II, 2024/25, 32 847, nr. 1351.
[6] In de brief van mei 2026 is afgesproken aan een slimmere benaming te werken waardoor portefeuilles herkenbaar en beter uit elkaar kunnen worden gehouden. De Rijksgrondbank als nieuwe naam voor de Landelijke Integrale Grondbank is hier de uitkomst van.
[7] Kamerstukken II, 2025/26, 34 682, nr. 235.

geborgd in het omgevingsrechtelijke besluit waarmee de ontwikkelingen worden toegestaan.

Uit een eerder aan uw Kamer aangeboden onderzoek[8] naar de waardeontwikkeling van ingebrachte gronden in de gebiedsontwikkeling is gebleken dat op locaties waar de grond na functiewijziging meer waard wordt dan bij voortgezet gebruik, de opbrengst in beginsel vaak voldoende moet zijn om deze kostenverhaalsbijdrage uit te betalen. Dit geldt vooral voor (buitenstedelijke) locaties waar extensief gebruik overgaat in intensieve bebouwing, zoals van agrarisch naar woningbouw. Desondanks worden gemeenten op deze locaties door zogeheten ‘hoge inbrengwaarden’ vaak alsnog met een publiek financieel tekort geconfronteerd.

Ook uit het rapport ‘Kostenoptimalisatie van Woningbouwprojecten’[9] blijkt dat de waarde van onbebouwde grond een factor 5 hoger is dan de waarde van agrarische grond maar dat er desondanks publieke tekorten zijn die gedeeltelijk worden gedekt met de Woningbouwimpuls. In het onderzoek ‘Kostenverhaal in anterieure overeenkomst woningbouw 2025’[10] wordt ook geconcludeerd dat de bepalingswijze van de inbrengwaarde van grond een sleutelrol speelt in het verbeteren van de mogelijkheden voor kostenverhaal. Onderstaand licht ik dit nader toe.

Inbrengwaarde en kostenverhaal
De inbrengwaarde bestaat uit twee delen:
1) de kosten die de initiatiefnemer moet maken om de grond geschikt te maken voor bebouwing (zoals bodemsaneringskosten) en,
2) de door een onafhankelijke taxateur vastgestelde waarde waarvoor de grond wordt ingebracht in de gebiedsontwikkeling, de (inbreng)waarde van de grond.

Op dit moment wordt de inbrengwaarde van de grond getaxeerd op basis van de werkelijke waarde. Bij de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs die bij een vrije koop tussen een redelijk handelend koper en een redelijk handelend verkoper tot stand zou komen. Hierbij wordt zowel gekeken naar de prijs bij voortzetting van de bestaande functiemogelijkheden (gebruikswaarde), als de prijs met het oog op een nog niet gerealiseerde functie (verwachtingswaarde; de waarde die kopers toekennen aan een toekomstige, lucratievere functie). Het hoogste bedrag is de werkelijke waarde. Deze waarde wordt getaxeerd door middel van verschillende methoden, zoals de residuele waardemethode of de comparatieve waardemethode.

Onder de huidige regeling kan de verwachtingswaarde van grond (indien hier sprake van is) dus doorwerken in de inbrengwaarde. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang in die verwachting ook voldoende rekening wordt gehouden met de publieke kosten die de ontwikkeling met zich brengt en die de gemeente via het kostenverhaal kan en moet verhalen bij de ontwikkelaar. In de huidige praktijk zie ik echter dat de verwachtingswaarde nogal eens te hoge verwachtingen bevat: opgeklopte en onrealistische prijzen, soms gedreven door speculatie.

---

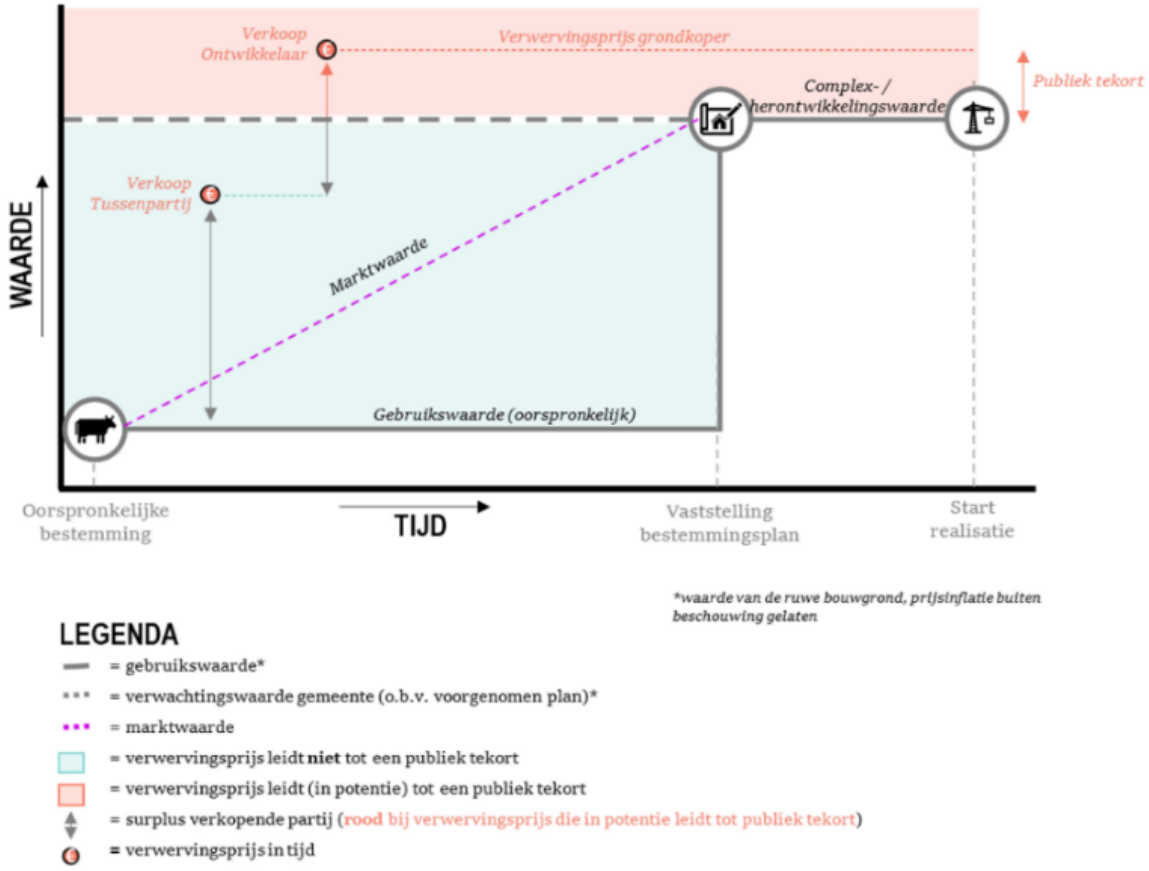
[8] Brink (2023), *Waardeontwikkeling van ingebrachte gronden en publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling in Nederland* | Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 34 682, nr. 189.
[9] Economisch Instituut voor de Bouw (2026), *Kostenoptimalisatie woningbouw - Analyse van kosten en opbrengsten van woningbouwprojecten en mogelijkheden tot optimalisatie*
[10] Stec Groep en Radboud Universiteit (2026), *Kostenverhaal in anterieure overeenkomst woningbouw 2025*

De hoogte van de kostenverhaalsbijdragen, maar ook zeker de hoogte van de inbrengwaarden, zijn vervolgens een onderwerp van discussie tussen gemeenten en ontwikkelaars. In de praktijk leidt dit er vaak toe dat de publieke kosten niet binnen de betreffende (gebieds)ontwikkeling kunnen worden verhaald. In andere woorden: omdat de inbrengwaarde te hoog is – ingegeven door een te hoge verwachtingswaarde die als grondslag wordt gebruikt – blijft er te weinig financiële ruimte over voor de gemeente om kosten te verhalen voor de noodzakelijke publieke voorzieningen.

Stapeling van transacties kan leiden tot publiek tekort op de grond
De kern van het probleem is dat grondtransacties op basis van ‘te’ optimistische verwachtingen kunnen leiden tot prijzen die vooruitlopen op een waarde die planologisch nog moet ontstaan en waarvan op dat moment nog niet altijd duidelijk is welke publieke kosten daarmee gemoeid zijn. Dit hoeft niet te betekenen dat de inschatting bij aankoop onredelijk was: ook veranderende economische omstandigheden, zoals gestegen bouwkosten, kunnen maken dat de aankoopprijs niet meer overeenkomt met het plan dat uiteindelijk wordt vastgesteld. Gebiedsontwikkelingen hebben namelijk een lange doorlooptijd en grondposities worden vaak al vele jaren voorafgaand aan daadwerkelijke realisatie verworven in anticipatie op functiewijziging.

De eerste transacties in een gebied vinden vaak al plaats op het moment dat nog onduidelijkheid bestaat over de ruimtelijke plannen van de gemeente. Die onduidelijkheid biedt ruimte voor te optimistische verwachtingen. Uiteindelijk is het de koper met de meest positieve verwachtingen die het hoogste bod uitbrengt en daarmee de — soms te hoge — prijs van de grond ‘vastklikt’. Bij elke opeenvolgende transactie wordt vervolgens een deel van de verwachte waardestijging al door de vorige eigenaar ‘geïncasseerd’ (zie figuur 1).

Figuur 1 – Stapeling van transacties kan leiden tot een publiek tekort op de



grond[11]

Deze gang van zaken kan doorwerken in de hoogte van de inbrengwaarde die wordt gehanteerd voor het vaststellen van het kostenverhaal: de taxateur leidt deze waarde namelijk veelal af uit recente transacties van vergelijkbare gronden. Zitten in deze transacties al optimistische verwachtingen, dan werken deze door in de taxatie van de inbrengwaarde. Dit beperkt vervolgens de ruimte voor het kostenverhaal, want de te verhalen kosten mogen nooit hoger zijn dan de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling: de zogeheten ‘macro-aftoppingsgrens’.

Over het algemeen geldt dan ook: hoe *hoger* de inbrengwaarde van grond, hoe *minder* financiële ruimte de gemeente heeft om publieke kosten te verhalen. Blijven er publieke kosten over die niet kunnen worden verhaald, dan ontstaat een publiek tekort en wordt de gebiedsontwikkeling financieel onhaalbaar. Zie figuur 2.

[11] Figuur ontleend uit eerdergenoemde rapport van Brink (2023), p. 5.

Figuur 2 – Hoge inbrengwaarde van grond kan leiden tot publiek tekort



Overeenstemming over de onwenselijkheid van deze praktijk
Uit gesprekken die ik recent heb gevoerd met stakeholders uit de gebiedsontwikkeling, waaronder de VvG (belangenvereniging van gemeentelijke grondbedrijven) en de NEPROM (belangenvereniging project- en gebiedsontwikkelaars), blijkt dat de hierboven omschreven problematiek breed wordt herkend. Er bestaat overeenstemming dat té positieve verwachtingen die doorwerken in de inbrengwaarde de financiële ruimte voor het gemeentelijke kostenverhaal beperken en daarmee gebiedsontwikkelingen onnodig frustreren.

Dit resulteert in suboptimale planvorming, vertragingen in het ontwikkelproces (of zelfs volledig stilvallen daarvan) en/of niet-verhaalbare publieke investeringen. Hierdoor kan een noodzaak tot aanvullende dekking vanuit algemene middelen van gemeenten en soms (Rijks)subsidies en -bijdragen ontstaan. Kortom: het leidt tot vertraging en publieke tekorten. Ik vind dat zeer onwenselijk en herken wat stakeholders hierover aangeven. Zo geeft de VvG[12] aan dat de waardestijging uiteraard toe hoort te komen aan de grondeigenaar, maar pas ná aftrek van de publieke kosten: die publieke investeringen zijn immers een randvoorwaarde om de waardestijging van de grond te laten ontstaan. Immers, zonder bijvoorbeeld de aanleg van riolering is grond niet geschikt voor bebouwing en zou de inbrengwaarde van die grond dus ook niet al gelijk moeten staan aan de waarde van bouwrijpe grond. In het rapport van STOER wordt dit als volgt verwoord: het is onwenselijk dat speculatieve grondaankopen worden ‘beloond’ met een ‘korting’ op de kostenverhaalsbijdrage.[13]

---

[12] Vereniging van Grondbedrijven (2026), *Problematiek inbrengwaarden kostenverhaal*, p. 1

[13] Eindrapport Adviesgroep STOER ‘*Woningbouw: sneller, meer, goedkoper’* | Bijlage bij Kamerstukken II, 2025/36, 32 847, nr. 1383

Alternatieve bepalingswijze inbrengwaarde van grond
Ik ben dan ook voornemens de bepalingswijze van de inbrengwaarde aan te passen, zodat de financiële ruimte voor het gemeentelijke kostenverhaal niet wordt beïnvloed door grondtransacties die berusten op te positieve verwachtingen over een toekomstige functie. Het gaat mij daarbij niet om de verwachtingswaarde als zodanig; dat een ontwikkelaar voorafgaand aan functiewijziging grond verwerft kan namelijk helpen om de gebiedsontwikkeling op gang te brengen. Het gaat mij om verwachtingen die geen grondslag vinden in het (woningbouw)programma dat uiteindelijk daadwerkelijk mogelijk wordt gemaakt en de publieke kosten die daarmee gemoeid zijn. Die kosten moeten worden meegenomen in de verwachtingswaarde.

Daarom heb ik gekeken naar twee alternatieven om de inbrengwaarde van grond te bepalen: de gebruikswaarde en de residuele waardemethode. Zoals ik eerder aangaf, is mijn voorstel om de residuele waardemethode verder uit te werken. Hierbij heb ik onder meer de uitvoerbaarheid, complexiteit en de aansluiting bij de huidige systematiek betrokken. De nadere vormgeving van de residuele waardemethode pak ik zorgvuldig en in nauwe samenspraak op met gemeenten (VNG en VvG). Daarnaast zal ik onder andere de NEPROM betrekken. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie Grinwis c.s. In het onderstaande deel ik mijn analyse met u.

Voorstellen alternatieve bepalingswijze inbrengwaarde
Ik realiseer mij dat in de brief van mijn voorganger van juni vorig jaar is voorgesteld de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde van grond in een gebiedsontwikkeling aan te passen naar de *gebruikswaarde*. De Adviesgroep STOER heeft echter voorgesteld de residuele waardemethode wettelijk voor te schrijven als vaste taxatiemethode. Daarom heb ik de afgelopen periode verdiepende gesprekken gevoerd met diverse stakeholders.
Onderstaand licht ik eerst deze twee voorstellen toe.

a) *De gebruikswaarde als waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde*
   Voor het bepalen van het maximale kostenverhaal wordt uitgegaan van één waardebegrip: de gebruikswaarde. Dit is de waarde van de grond bij veronderstelde *voortzetting van de huidige functie*, op basis van de hoogste en beste gebruiksmogelijkheden die daarbinnen (juridisch) zijn toegestaan. Met verwachtingen over een toekomstige waarde bij mogelijke ontwikkeling van een nieuwe functie wordt geen rekening gehouden. Wie meer heeft betaald voor de grond dan de gebruikswaarde, kan dat verschil niet langer aan de gemeente tegenwerpen als beperking op het kostenverhaal. Dat betekent dat in een dergelijk geval de ontwikkelaar of de grondeigenaar met een tekort geconfronteerd wordt, in plaats van dat het tekort wordt afgewenteld op de gemeente of het Rijk. Om dat te voorkomen, zal het hanteren van deze waarderingsgrondslag er in de praktijk toe leiden dat de verkoopwaarde van met name ruwe bouwgrond waar nodig daalt.

b) *De residuele waardemethode wettelijk voorschrijven voor de inbrengwaarde*
   Bij de residuele waardemethode wordt de grondwaarde die wordt gebruikt als inbrengwaarde niet afgeleid uit vergelijkbare transacties, en is het dus ook niet meer relevant of deze vergelijkbare transacties zijn gebaseerd op gerechtvaardigde, redelijke verwachtingen. De inbrengwaarde wordt in plaats daarvan berekend als restpost (het zogenoemde ‘residu’): van de verwachte opbrengsten van het te realiseren (woningbouw)programma worden alle verwachte te maken kosten afgetrokken, waaronder de kosten om de grond

geschikt te maken voor bebouwing, de bijdrage aan het gemeentelijke kostenverhaal en een winst- en risicomarge voor de ontwikkelaar. De uitkomst daarvan is de residuele grondwaarde. Wie meer voor de grond heeft betaald dan deze residueel berekende waarde, kan dat verschil bij een voorgeschreven residuele methode niet langer tegenwerpen aan de gemeente als beperking op het kostenverhaal. Dat betekent dat in een dergelijk geval de ontwikkelaar of de grondeigenaar met een tekort geconfronteerd wordt, in plaats van dat deze wordt afgewenteld op de gemeente of het Rijk. Om dat te voorkomen, zal het hanteren van deze waardemethode er in de praktijk toe leiden dat de verkoopwaarde van de grond realistischer wordt en dus waar nodig daalt. Komt de residueel berekende verwachtingswaarde lager uit dan de gebruikswaarde (wat zich vooral binnenstedelijk kan voordoen), dan geldt die laatste als ‘bodem’ (de hoogste waarde geldt).

Het voorstel voor de gebruikswaarde wijzigt dus de grondslag (wát wordt gewaardeerd) en laat de keuze van de methode bij de taxateur. Het voorstel voor de residuele waardemethode laat de grondslag ongemoeid en legt de methode vast (hóe wordt gewaardeerd).

Overeenkomsten van de twee voorstellen

Beide voorstellen vergroten de financiële ruimte voor kostenverhaal. Daarmee kunnen de publieke tekorten worden voorkomen die nu ontstaan doordat ‘te’ positieve verwachtingen doorwerken in de hoogte van de inbrengwaarde.

Voor beide voorstellen geldt dat eerst de kosten moeten worden betaald die de ontwikkeling voor de overheid veroorzaakt. Wat daarna resteert (het surplus), komt toe aan de initiatiefnemer (grondeigenaar). Met andere woorden: eerst de lasten, dan de lusten. Het uitgangspunt blijft dus dat de waardestijging toehoort aan de grondeigenaar, maar pas ná aftrek van de noodzakelijke publieke kosten. De publieke investeringen zijn immers een randvoorwaarde om de waardestijging te laten ontstaan. Zoals ik eerder heb beschreven is die volgorde in de huidige praktijk vaak omgedraaid.

De voorstellen hebben enkel effect op locaties waar de grond na functiewijziging meer waard wordt dan bij voortgezet gebruik. Dat zijn met name buitenstedelijke uitleglocaties (bijvoorbeeld wanneer woningen worden gebouwd op agrarische grond). Binnenstedelijk is de (her)ontwikkelingswaarde (verwachtingswaarde) vaak lager dan de gebruikswaarde; daar ontstaat een publiek tekort omdat de huidige functie nog lucratief door kan worden geëxploiteerd en de uitplaatsingskosten van bijvoorbeeld bedrijvigheid hoog zijn. In beide voorstellen komt een eventueel surplus op de grond zoals ik hierboven aangaf nog steeds toe aan de grondeigenaar.

Verschillen tussen de twee voorstellen

Het verschil tussen de voorstellen zit met name in de omgang met het surplus (grondwaardestijging) bij het bepalen van de inbrengwaarde. Bij het residuele voorstel wordt voor het vaststellen van de inbrengwaarde teruggerekend vanuit de opbrengsten en ook de kostenverhaalsbijdrage wordt in mindering genomen. Wat overblijft is het ‘residu’: de (her)ontwikkelingswaarde (verwachtingswaarde) van de nieuwe functie. Deze residueel bepaalde verwachtingswaarde bevat dus ook het eventuele verwachte surplus op de grond als gevolg van een voorziene functiewijziging. Hierdoor geldt dat wanneer de te verhalen kosten stijgen, de (her)ontwikkelingswaarde afneemt en het surplus dus kleiner wordt. De te verhalen publieke kosten worden maatgevend voor de hoogte van de inbrengwaarde. Er kan in de tijd een verschil ontstaan tussen de

verwachtingswaarde bij het moment van aankoop en de werkelijke residuele waarde bij vaststelling van het omgevingsplan. Dat risico is voor de grondeigenaar. Bij het gebruikswaarde voorstel blijft het surplus op de grond in zijn volledigheid buiten de berekening van het maximale kostenverhaal: de inbrengwaarde is gelijk aan de gebruikswaarde en wordt onafhankelijk van de verwachte kosten vastgesteld. De waardestijging van de grond als gevolg van de voorziene functiewijziging is dus geen onderdeel in de berekening van het kostenverhaal.

Zolang de taxateur bij de residuele waardebepaling uitgaat van het (publiekrechtelijke) kostenverhaal zoals de gemeenteraad dat heeft vastgesteld, zouden beide voorstellen in theorie financieel tot dezelfde uitkomst moeten leiden. In de meeste gevallen wordt het kostenverhaal echter privaatrechtelijk verzekerd, middels een anterieure overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar.
Ik verwacht dat de voorstellen binnen deze anterieure praktijk meer van elkaar kunnen verschillen. Bijvoorbeeld doordat de gemeente en ontwikkelaar in de onderhandelingen om te komen tot een anterieure overeenkomst verschillende uitgangspunten hanteren ten aanzien van onder andere de vastgoedopbrengsten, de bouwkosten en het rendement dat in de berekening wordt opgenomen.

Gemeenten zijn niet wettelijk verplicht het kostenverhaal publiekrechtelijk vast te leggen, indien zij het kostenverhaal reeds middels een anterieure overeenkomst hebben verzekerd. Het gedetailleerd vastleggen van de verwachte kosten en opbrengsten in een gebied in regels of voorschriften blijft dan achterwege. Dit betekent dat bij een residuele bepaling meer ruimte bestaat voor onderhandeling tussen gemeenten en ontwikkelaars over de omvang van de publieke kosten, dan bij gebruikswaarde voorstel het geval zou zijn. Het residuele voorstel blijft daarmee dichter bij het bestaande stelsel. Daar komt echter wel bij kijken dat de uitkomst van een residuele berekening afhangt van de gehanteerde aannames over opbrengsten, (publieke) kosten, looptijd en risico.

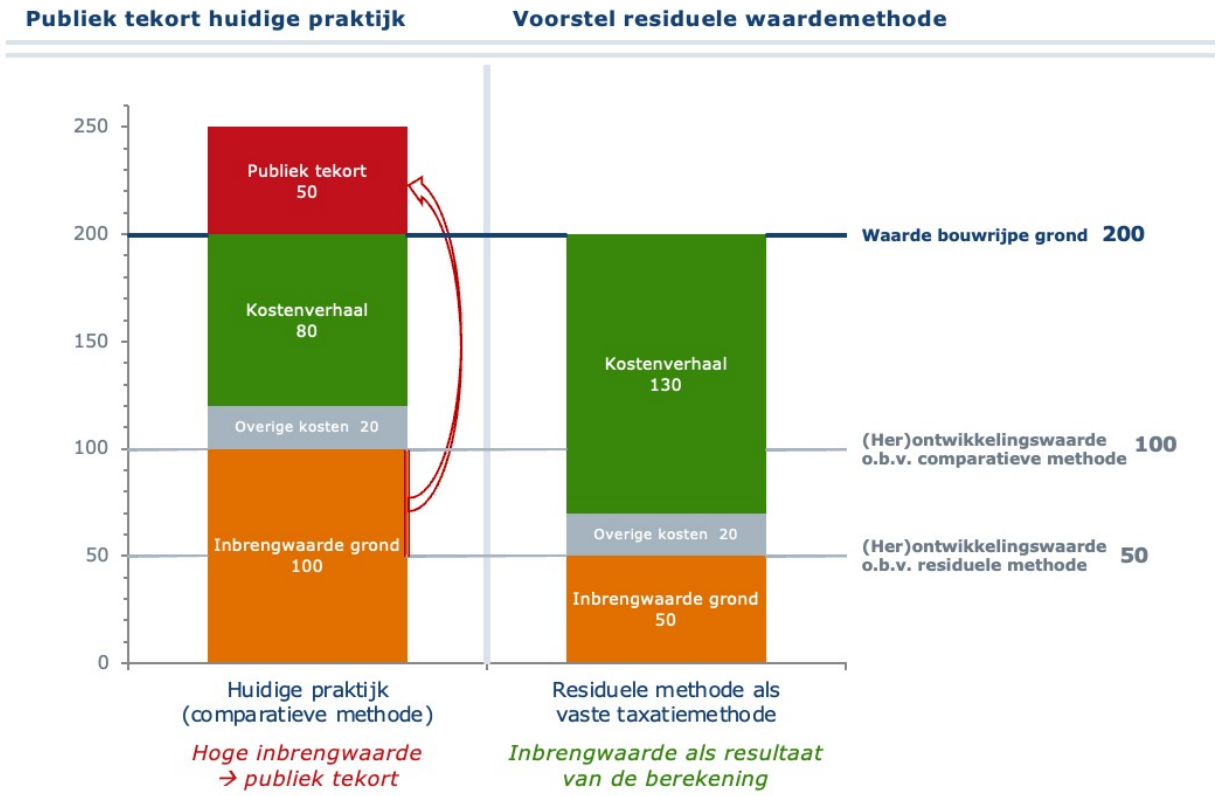
Bij de gebruikswaarde als waarderingsgrondslag staat de inbrengwaarde in beginsel vast en is deze daarbij eenvoudiger te taxeren, omdat kan worden vergeleken met grondtransacties met hetzelfde gebruiksregime en op vergelijkbare locaties. Daar staat tegenover dat de grondslag voor de inbrengwaarde gaat afwijken van de grondslag bij onteigening en voorkeursrecht, waar de werkelijke waarde blijft gelden. Dat ‘duale’ stelsel roept de vraag op of eigenaren nog bereid zijn te verkopen of in veel gevallen het op onteigening zullen laten aankomen. In geval de gebruikswaarde als grondslag geldt en een gemeente kosten opvoert ter hoogte van de volledige grondwaardestijging, is het namelijk aan een ontwikkelaar om bij verschil van inzicht of een dreigend privaat tekort de redelijkheid van die kosten in de anterieure onderhandelingen ter discussie te stellen. Dit kan leiden tot een neiging bij ontwikkelaars om gronden niet boven de gebruikswaarde aan te willen kopen, wat grondeigenaren kan doen besluiten liever niet te verkopen. Het kan dan voorkomen dat vaker onteigening noodzakelijk is om een ontwikkeling tot stand te brengen. Bij onteigening zal een eventuele verwachtingswaarde, die bijvoorbeeld uit een residuele waardebepaling kan blijken, onderdeel zijn van de schadeloosstelling. Uit deze waardebepaling kan evengoed een lage grondwaarde blijken, maar er is naar verwachting meer gelegenheid om de noodzaak en omvang van publieke kosten die als aftrekpost worden opgevoerd kritisch te beschouwen. Door voor alle grondbeleidsinstrumenten van de werkelijke waarde te blijven uitgaan, wordt

voorkomen dat in de praktijk verwachtingen over verschillende uitkomsten tussen die instrumenten ontstaan. Ik verwacht daarom dat invoering van de residuele waardemethode minder ongewenste neveneffecten tot gevolg heeft.

Voorstel: de residuele waardemethode wettelijk voorschrijven als vaste taxatiemethode ter bepaling van de verwachtingswaarde
Uit mijn nadere analyse en gesprekken met stakeholders uit de gebiedsontwikkeling, blijkt dat de residuele waardemethode beter aansluit bij het systeem zoals gemeenten en ontwikkelaars dat nu kennen. Daarnaast sluit dit beter aan bij het onteigeningsrecht en de regeling voor het voorkeursrecht. Dit maakt het voorschrijven van de residuele waardemethode een geschikter middel om gebiedsontwikkeling te versnellen publieke kosten te dekken.
Ik wil daarom een wettelijke regeling uitwerken om de inbrengwaarde te bepalen op basis van de residuele waardemethode, tenzij de gebruikswaarde hoger uitkomt. Daarbij wordt de residuele waardemethode wettelijk voorgeschreven als vaste taxatiemethode. Het is daarmee niet meer mogelijk de comparatieve methode te gebruiken voor gronden bij het bepalen van de verwachtingswaarde in geval van kostenverhaal. Dit voorstel leidt tot een minder grote wijziging van het systeem zoals gemeenten en ontwikkelaars dat nu kennen, ik verwacht daarom dat het makkelijker inpasbaar is. Daarbij hecht ik er zeer aan dat de vormgeving hiervan in nauw overleg met gemeenten, taxateurs en ontwikkelaars gebeurt, zodat de residuele waardemethode goed uitvoerbaar is, en net als de gebruikswaarde, leidt tot de gewenste grotere financiële ruimte voor het kostenverhaal. Het gaat dan onder meer om de vraag hoe ver het wettelijk voorschrift moet reiken. Naarmate meer parameters wettelijk worden vastgelegd, neemt de voorspelbaarheid toe, maar wordt de onafhankelijke positie van de taxateur meer beperkt. Daarbij komt ook dat parameters locatie- en tijdafhankelijk zijn.

In figuur 3 treft u een schematische weergave aan van de mogelijke verschillen die kunnen ontstaan bij het gebruiken de huidige systematiek op basis van de verwachtingswaarde en de systematiek op basis van de residuele waardemethode.

Figuur 3 – Fictieve casus buitenstedelijke ontwikkeling (agrarisch woningbouw) ter illustratie van de werking van de residuele waardemethode op de



kostenverhaalsruimte

Overgangsregeling en tijdspad effecten van de maatregel
Een overgangsregeling is belangrijk om geen onaanvaardbare inbreuk te maken op het eigendomsrecht en om te voorkomen dat lopende gebiedsontwikkelingen stilvallen door het wijzigen van de spelregels tijdens het spel. Hoe (de reikwijdte van) de overgangsregeling wordt vormgegeven, bijvoorbeeld aan de hand van de datum van de grondtransactie, van het moment waarop een omgevingsplan is vastgesteld of een anterieure overeenkomst is gesloten, werk ik de komende tijd in nauwe samenspraak met gemeenten verder uit. Hierbij zal ik stakeholders, zoals ontwikkelaars en taxateurs betrekken.

De door mij voorgestelde maatregel zal naar verwachting direct na inwerkingtreding doorwerking hebben op de grondmarkt, want vanaf dat moment zullen grondaankopen op basis van speculatieve overwegingen namelijk minder lonen. Hierdoor verwacht ik dat grondspeculanten en tussenhandelaren minder actief worden op de grondmarkt. Ontwikkelaars zullen bij deze methode het gemeentelijke kostenverhaal beter mee moeten wegen bij grondaankopen en (verdisconteren) in hun (residuele) bod op de grond. Dit omdat gemeenten bij het bepalen van de kostenbijdrage die in de anterieure overeenkomsten wordt afgesproken uit zullen gaan van de residueel bepaalde inbrengwaarde.

Op locaties waar ontwikkelingen worden voorzien zullen sommige, met name agrarische, grondeigenaren als gevolg daarvan mogelijk wel sneller geneigd zijn om af te wachten in plaats van te verkopen omdat de prijs die ontwikkelaars bieden lager dan verwacht kan zijn. Voor de voortgang van gebiedsontwikkeling is grondmobiliteit — de bereidheid van eigenaren om grond te verkopen — van groot belang. Blijven eigenaren afwachten, dan zullen gemeenten vaker

grondbeleidsinstrumenten zoals het voorkeursrecht of onteigening moeten inzetten om de gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. In de nadere uitwerking van mijn voorstel zal ik daarom bezien of hierbij aanvullende maatregelen nodig zijn, om mogelijke ongewenste neveneffecten te mitigeren. Daarbij zal ik ook kijken naar eventuele gevolgen voor andere bedrijfsmatige grondeigenaren zoals de indirecte effecten op de verkoopbereidheid. Dit voorstel heeft geen betrekking op de schadeloosstelling bij bedrijfsverplaatsingen vanwege gebiedsontwikkelingen.

Ik wil u er wel op attenderen dat mijn voorgestelde maatregel, mede als gevolg van de benodigde overgangsregeling, geen *quick fix* is. Gebiedsontwikkelingen hebben een lange doorlooptijd en worden grondposities vaak al vele jaren voorafgaand aan daadwerkelijke realisatie verworven. Met betrekking tot het vergroten van de financiële ruimte voor kostenverhaal verwacht ik dus dat de effecten van mijn voorstel in de loop der jaren na inwerkingtreding zichtbaar worden; deze effecten zal ik monitoren. De snelheid en mate waarop deze effecten zich voordoen zal mede afhangen van de reikwijdte en vormgeving van de overgangsregeling. Hiervoor zal ik overgangsrechtelijke situaties voor zittende grondeigenaren zorgvuldig wegen en bezien. Ik streef naar een zo kort mogelijke overgangsperiode, maar wel met inachtneming van de eerdergenoemde noodzaak om geen onaanvaardbare inbreuk maken op het eigendomsrecht en het stilvallen van lopende gebiedsontwikkelingen te voorkomen. Ik zal deze vraagstukken betrekken in de nadere uitwerking van mijn voorstel tot wijziging van de wet- en regelgeving. Hierover zal ik uw Kamer medio 2027 informeren.

Deel II – Intensivering en uitbreiding kostenverhaal
De kostensoortenlijst[14] bepaalt welke soorten publieke kosten gemeenten via het kostenverhaal moeten verhalen. De lijst is limitatief: kosten die niet onder een kostensoort op de lijst kunnen worden gebracht, kunnen niet via het publiekrechtelijke kostenverhaal worden opgelegd. Dat een kostenpost op de kostensoortenlijst staat betekent overigens niet automatisch dat deze altijd volledig kan worden verhaald. Naast de kostensoortenlijst gelden nog twee andere belangrijke spelregels voor het kostenverhaal. Zo moeten publieke kosten voldoen aan de PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid) en wordt het kostenverhaal daarnaast begrensd door de macro-aftopping. Dit houdt in dat de te verhalen kosten niet hoger mogen zijn dan de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. De inbrengwaarde van de grond speelt daarbij een belangrijke rol, zoals hierboven uiteen is gezet. Deze drie spelregels zijn schematisch weergegeven in figuur 4.

Figuur 4 – Huidige systematiek kostenverhaal: drie spelregels

[14] Bijlage IV Omgevingsbesluit.



In de inleiding heb ik aangeven dat ik drie maatregelen wil nemen ter intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal. Onderstaand licht ik deze toe.

2a) Modernisering van de kostensoortenlijst
Om uitvoering te geven aan de ambitie uit het coalitieakkoord stel ik voor de kostensoortenlijst te moderniseren. Hiermee sluit ik tevens aan bij de doelstelling van spoor II van het programma Modernisering van het grondbeleid[15] om het kostenverhaal te verbeteren en de voorspelbaarheid daarvan te vergroten.[16] De kostensoortenlijst speelt hierin een belangrijke rol. De huidige kostensoortenlijst bouwt in belangrijke mate voort op de kostensoortenlijst die gold onder de Wet ruimtelijke ordening. Deze is bij de overgang naar de Omgevingswet in hoofdzaak beleidsneutraal overgenomen.

Uit eerder onderzoek[17] naar de toepassing van het kostenverhaal blijkt dat gemeenten de mogelijkheden van de kostensoortenlijst niet altijd volledig benutten, onder meer door een gebrek aan kennis, capaciteit en expertise. Dit kan ertoe leiden dat minder kosten worden verhaald dan wettelijk mogelijk is en tot onduidelijkheid en vertraging in onderhandelingen leiden. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt al gewerkt aan producten, zoals een handreiking, die gemeenten en marktpartijen kunnen ondersteunen bij de toepassing van het kostenverhaal en de voorspelbaarheid daarvan vergroten. Later in de brief licht ik het versterken van kennis nader toe.

Op dit moment onderzoek ik of de kostensoortenlijst voldoende aansluit bij de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling. In het kader hiervan zijn brede kennis- en stakeholdersessies georganiseerd met gemeenten, marktpartijen, adviseurs, wetenschap en belangenorganisaties om de kostensoortenlijst te verduidelijken. Daarnaast onderzoek ik of en op welke wijze de kostensoortenlijst moet worden uitgebreid. Hierin betrek ik de motie-Van Asten[18], waarin de regering verzocht wordt een plan te maken voor het duurzaam en betrouwbaar aanbieden van deelmobiliteit en daarbij ook het kostenverhaal te betrekken. De deelnemers van de eerdergenoemde kennis- en stakeholdersessies blijven als klankbord betrokken bij de verdere uitwerking. Over mijn voorstellen ten aanzien van de modernisering van de kostensoortenlijst verwacht ik uw Kamer medio 2027 te informeren.

---

[15] Kamerstukken II 2022/23, 34 682, nr. 164.
[16] Kamerstukken II, 2024/25, 32 847, nr. 1351.
[17] Zie voor meer informatie Kamerbrief over inzet grondbeleid voor woningbouw | Rijksoverheid.nl (p. 5-8) | Kamerstukken II, 2024/25, 34 682, nr. 230.
[18] Kamerstukken II 2025/26, 31 305, nr. 531.

2b) Gemeentebrede investeringen
Binnen de huidige regeling voor kostenverhaal moeten gemeenten kosten verhalen voor bovenwijkse voorzieningen, dat zijn voorzieningen waarvan meerdere gebiedsontwikkelingen of ook bestaande gebieden profiteren. Hierbij moet worden voldaan aan de eerdergenoemde PPT-criteria. Concreet komt dit erop neer dat kosten van een bovenwijkse voorziening, bijvoorbeeld een rotonde, worden toegerekend aan de gebiedsontwikkeling op basis van het profijt dat de betreffende gebiedsontwikkeling daarvan heeft. Uit het eerder aan uw Kamer toegezonden rapport[19] is gebleken dat het toerekenen van kosten van bovenwijkse voorzieningen vragen en onduidelijkheden kan oproepen.

Daarnaast doen sommige gemeenten publieke investeringen die samenhangen met de bredere verstedelijkingsopgave in de gemeente. Het kan bijvoorbeeld gaan om een gemeentelijke verkeersader of groenstructuren die nodig zijn voor het goed (blijven) functioneren van de gemeente als zodanig. Bij dergelijke gemeentebrede investeringen is vaak ook sprake van profijt voor gebiedsontwikkelingen in de gemeente, maar de noodzaak tot het doen van de investeringen vloeit niet rechtstreeks uit die individuele (gebieds)ontwikkelingen voort. De huidige regeling voor kostenverhaal biedt niet altijd voldoende mogelijkheden om gebiedsontwikkelingen aan gemeentebrede investeringen te laten bijdragen. Ook de mogelijkheid die de Omgevingswet biedt om een financiële bijdrage te verhalen, als sprake is van een functionele samenhang tussen de gemeentebrede ontwikkeling en de betalende gebiedsontwikkeling, geeft onvoldoende handvatten hiervoor.

Ik wil daarom de regeling voor het kostenverhaal beter inrichten op het verhalen van kosten van gemeentebrede investeringen en verken daarbij de mogelijkheid om een aanvullende bijdrage per gebiedsontwikkeling te creëren. Hiervoor kijk ik bijvoorbeeld naar het verwachte profijt van de bestaande wijken in relatie tot de nieuwe wijken, en een grondslag te creëren om deze nieuwe wijken (gebiedsontwikkelingen) naar rato te laten bijdragen aan gemeentebrede investeringen. Medio 2027 informeer ik uw Kamer ook hier nader over.

2c) Sociale en betaalbare woningbouw
Er is een groot aantal nieuwe betaalbare woningen nodig. De recent in werking getreden Wet Versterking regie volkshuisvesting en het voorgenomen Besluit Versterking regie volkshuisvesting stellen landelijke eisen aan de programmering van betaalbare woningbouw. In het coalitieakkoord is de ambitie opgenomen om het kostenverhaal te verbeteren en publieke investeringen beter te kunnen bekostigen uit gebiedsontwikkelingen. In een eerdere brief[20] aan uw Kamer is de relatie gelegd tussen het grondbeleid, het kostenverhaal en de realisatie van betaalbare woningbouw. Met het voorstel in deze brief bouw ik voort op deze lijn, en onderzoek ik de mogelijkheid of in plaats van een financiële bijdrage, een bijdrage voor een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad toegevoegd kan worden aan het kostenverhaal. Met de uitkomst van het onderzoek ga ik in gesprek met uw kamer.

De Omgevingswet kent op dit moment naast het verplichte kostenverhaal al mogelijkheden voor financiële bijdragen van initiatiefnemers. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om op vrijwillige basis een financiële bijdrage overeen te

---

[19] Fakton & Metafoor (2025), *Kostenverhaal ontcijferd: de praktijk van de rekening* | Bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 34 682 nr. 230
[20] Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1351, p.10

komen.[21] Gemeenten hebben daarnaast een bevoegdheid om een regeling treffen waarmee financiële bijdragen afdwingbaar kunnen worden verhaald. Bij mijn onderzoek kijk ik naar de juridische en financiële vormgeving van deze systematiek, waaronder de wijze waarop de bijdrage wordt bepaald, de voorwaarden voor de besteding en de verantwoording over de ontvangen en bestede middelen. Hierover informeer ik uw Kamer eveneens medio volgend jaar.

Deel III – Resultaten onderzoek baatbelasting en vervolg
In de eerdergenoemde brief over de Modernisering van het grondbeleid[22] van juni 2023 is een verkennend onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden om de baatbelasting te revitaliseren. Daarbij zijn, mede vanwege de relatie met het kostenverhaal, ook de mogelijkheden betrokken om het instrument onder te brengen in de Omgevingswet. Hiernaar is een eerste verkenning uitgevoerd, deze is als bijlage 1 aan deze brief toegevoegd. De verkenning heeft belangrijke richtinggevende inzichten opgeleverd, maar bood nog onvoldoende aanknopingspunten om te komen tot een concreet uitvoerbare oplossing waarmee de baatbelasting kan worden gerevitaliseerd.

Baatbelasting is sinds 1920 opgenomen in de Gemeentewet en biedt gemeenten de mogelijkheid om eigenaren van bestaand vastgoed in een bepaald deel van de gemeente dat bijzonder gebaat is bij de aanleg van publieke voorzieningen, te laten bijdragen aan de kosten daarvan. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om de aanleg van een nieuwe ontsluitingsweg voor een bedrijventerrein, de aanleg van riolering in het buitengebied, of om het ondergronds brengen van infrastructuur en aanleg van een warmtenet. De gemeenteraad stelt de kosten die via de baatbelasting worden verhaald vast in een belastingverordening.

In de praktijk wordt de baatbelasting nauwelijks meer toegepast. De Hoge Raad heeft over de bestaande wetgeving een aantal uitspraken gedaan waaruit blijkt dat de bestaande regeling juridische en uitvoeringstechnische knelpunten in de toepassing kent, onder meer ten aanzien van de termijnen, de bezwaar-en beroepsprocedure en de afbakening van het gebied dat door de baatbelasting wordt geraakt. Daarom is in januari 2026 een vervolgonderzoek gestart, dat begin augustus 2026 door Deloitte is opgeleverd. Dit onderzoek treft u in bijlage 2 aan.

In dit onderzoek is bezien hoe de baatbelasting zodanig kan worden aangescherpt dat het instrument voor gemeenten weer beter inzetbaar, uitvoerbaar en juridisch houdbaar wordt. Daarbij is ook onderzocht of een gerevitaliseerde baatbelasting haar plaats in de Gemeentewet zou moeten behouden of naar de Omgevingswet zou moeten worden verplaatst.

Het onderzoek van Deloitte geeft inzicht in de meeste geconstateerde knelpunten en oplossingsrichtingen hoe deze zouden kunnen worden geadresseerd door het bestaande instrument in de Gemeentewet aan te scherpen. Helaas zijn dit oplossingsrichtingen op hoofdlijnen, waarvan de uitwerking zeker niet eenvoudig zal zijn. Het gaat onder andere om het appellabel maken van het zogeheten bekostigingsbesluit, het voorschrijven van een uniforme beoordelingsmethodiek en een nationale kostensoortenlijst genoemd. Het verplaatsen van de baatbelasting naar de Omgevingswet is volgens Deloitte juridisch ook mogelijk, maar zou leiden tot een complex, hybride

[21] Art. 13.22 Omgevingswet.
[22] Kamerstukken II 2022/23, 34682, nr. 164.

model. Daarnaast sluit de baatbelasting volgens het onderzoek naar haar aard minder goed aan bij de financiële instrumenten van de Omgevingswet.

De uitkomsten van het vervolgonderzoek bieden richtingen maar onvoldoende concrete aanknopingspunten om de Gemeentewet gericht op korte en/of middellange termijn te revitaliseren. Samen met mijn collega, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ik samen met gemeenten bezien, wat volgens gemeenten de meest essentiële wijzigingen die nodig zijn om de baatbelasting weer te gaan heffen en aan de hand hiervan het vervolgtraject vorm geven.

Deel IV – Voortgang en ontwikkelingen Modernisering Grondbeleid

Onderzoek naar effecten woningbouwsubsidies op grondprijzen

Op 18 februari 2025 heeft de Tweede Kamer motie De Hoop[23] aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen: "*haar beleid zo aan te passen dat woningbouwsubsidies niet meer zorgen voor duurdere grond maar ten goede komen aan betaalbare woningen*". In de toelichting tijdens het debat op 12 februari 2025 gaf het lid De Hoop aan met de motie te doelen op "*de constatering in het rapport van het CPB dat die subsidies toch te veel bij grondeigenaren terechtkomen*". Kamerlid de Hoop verwijst hier naar het onderzoek "De effecten van subsidies op woningbouw" van 9 januari 2025.[24] Het CPB constateert onder andere het risico dat subsidies ter bevordering van de woningbouw de grondprijzen kunnen opdrijven. Ook in het rapport "Op grond kun je bouwen"[25] van de werkgroep Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Woningbouw en Grond wordt erop gewezen om, naast het dekken van publieke onrendabele toppen (bijvoorbeeld door middel van de Realisatiestimulans), ook maatregelen te nemen om het weglekken van subsidies door toename van grondprijzen te voorkomen.

Subsidies kunnen leiden tot hogere grondprijzen wanneer er bij grondaankopen en investeringsbesluiten rekening wordt gehouden met subsidiemogelijkheden. Dit gebeurt ofwel door speculatie, ofwel door het inrekenen van de subsidie in de residuele grondwaardebepaling. De hogere grondprijs leidt in het geval van faciliterend grondbeleid tot minder kostenverhaalsruimte. Daarnaast kan het voorkomen dat een gemeente de subsidie in mindering brengt op de kosten, terwijl de subsidie niet verstrekt was ter dekking van die kosten. Dan kan het voorkomen dat er in het geval van faciliterend grondgebruik niet optimaal gebruik wordt gemaakt van de kostenverhaalsruimte. Om te voorkomen dat subsidies weglekken in de grond, zouden subsidies die tekorten binnen woningbouwprojecten dekken alleen toegekend moeten worden aan projecten die na het opstellen van een grondexploitatieopzet en vaststelling van het kostenverhaal, een resterend tekort kennen. Daarnaast is het van belang dat subsidies een incidenteel karakter hebben om speculatie te voorkomen en het kostenverhaal correct wordt toegepast.

De Realisatiestimulans is een vrij inzetbare bijdrage voor gemeenten die zij ontvangen op basis van het aantal betaalbare woningen die starten met bouwen. In de Handreiking Realisatiestimulans[26] wordt toegelicht hoe de gemeente de Realisatiestimulans kan inzetten om te voorkomen dat deze weglekt. Met de Woningbouwimpuls (Wbi) en de Woningbouwversnelling metropoolregio

---

[23] Kamerstukken II, 2024/25, 32 847, nr. 1275.
[24] CPB (2025), *De effecten van subsidies op woningbouw*
[25] Kamerstukken II, 2023/24, 32 847, nr. 1198.
[26] BZK (2025), *Handreiking Realisatiestimulans* | Volkshuisvesting Nederland

Eindhoven (WMRE) wordt incidenteel een bijdrage gegeven ten behoeve van de publieke kosten. Er wordt per project gekeken naar het toerekenbare publieke tekort conform de huidige kostenverhaalsystematiek en een vooraf bepaald percentage daarvan wordt door het Rijk bijgedragen. De Wbi wordt voorwaardelijk toegekend en pas na afronding van het project definitief bepaald. Dit beperkt het weglekeffect van de subsidie.

Naast Rijkssubsidies zijn er echter ook andere instanties die subsidies voor woningbouw verstrekken. Het is niet inzichtelijk of er bij deze subsidies sprake is van weglekeffecten en of het mogelijk en wenselijk is die regelingen aan te passen. Het risico op weglekken is daarmee niet alleen met de voorwaarden van de Rijkssubsidies te voorkomen.

In de Omgevingswet is bepaald dat een gemeente verplicht is alle toerekenbare kosten waar de ontwikkeling profijt van heeft, voor zover deze proportioneel zijn, te verhalen op de initiatiefnemer. Op grond van artikel 13.14, tweede lid van de Omgevingswet kan nu de indruk ontstaan dat subsidies in het algemeen in aftrek komen op het kostenverhaal. Dit kan er onbedoeld toe leiden dat de subsidies die geen directe relatie hebben met specifieke kosten binnen het kostenverhaalsgebied, worden afgetrokken van het kostenverhaal. Het verlagen van het kostenverhaal door de subsidie leidt ertoe dat er hogere prijzen voor de grond kunnen worden betaald.

Daarom onderzoek ik hoe de Omgevingswet op dit punt in de praktijk wordt toegepast en of het wenselijk is om de Omgevingswet op dit onderdeel aan te passen. Daarnaast onderzoek ik ook of er nog andere maatregelen nodig zijn om het risico op weglekken te voorkomen. Ik informeer u over de uitkomsten van dit onderzoek in het eerste kwartaal van 2027, en, afhankelijk van de uitkomsten, zal ik eventueel voorstellen voor maatregelen doen.

Versterken kennis en capaciteit grondbeleid
In de eerdergenoemde brief over de Modernisering van het grondbeleid[27] van juni 2023 constateerde mijn voorganger dat er in veel gemeenten en provincies een tekort aan kennis is over het grondbeleid instrumentarium en een tekort aan capaciteit is om deze instrumenten adequaat toe te passen. Sindsdien worden er diverse stappen gezet met betrekking tot het versterken van bestaande en aantrekken van nieuwe kennis en capaciteit.

Om de bestaande kennis en capaciteit rondom grondbeleid te versterken bij gemeenten worden er producten voor kennisdeling zoals webinars, video’s en fysieke leerkringen georganiseerd en ingezet op kennisdeling en samenwerking tussen gemeenten. Hiervoor wordt aangehaakt op het programma Uitvoeringskracht Woningbouw. Daarnaast is er aandacht voor het aantrekken van nieuwe kennis en capaciteit. Er is op HBO of WO niveau geen opleiding specifiek voor grondbeleid; velen worden in de praktijk opgeleid. Het is echter van groot belang dat nieuwe mensen worden opgeleid. Daarom wordt ook ingezet op het aantrekken van nieuwe kennis, door grondbeleid beter te positioneren in bestaande opleidingen. In dat kader is er met relevante opleidingen gesproken en aandacht gevraagd om grondbeleid op te nemen in het curriculum, is er aangeboden om gastcolleges te verzorgen en wordt het schrijven van een nieuw leerboek financieel ondersteund.

---

[27] Kamerstukken II 2022/23, 34 682, nr. 164.

Naast aanpassingen in wet- en regelgeving is het van belang dat gemeenten over voldoende kennis en capaciteit beschikken om het bestaande grondbeleidsinstrumentarium goed toe te passen. Mijn voorganger heeft daarom aangekondigd om, in overleg met partijen uit het veld, verschillende producten te ontwikkelen die gemeenten ondersteunen bij het kostenverhaal. Deze producten zijn erop gericht het proces van kostenverhaal voor gemeenten te vereenvoudigen, de voorspelbaarheid voor marktpartijen te vergroten en daarmee bij te dragen aan een betere toepassing van het kostenverhaal in de praktijk.

In december 2025 is een uitgebreide versie van de plankostenscan gepubliceerd die beter aansluit bij faciliterend grondbeleid. De plankostenscan is het rekenmodel waarmee gemeenten en ontwikkelaars de plankosten bij het kostenverhaal kunnen berekenen. Hierover is in juni 2026 een handreiking gepubliceerd die gemeenten en andere partijen kan ondersteunen bij de toepassing van de plankostenscan. Deze handreiking is als bijlage 3 bij deze brief gevoegd. Daarnaast werk ik aan de ‘Handreiking Gebiedsoverstijgende Kosten’ welke gemeenten een praktisch hulpmiddel moet bieden om beleid over gebiedsoverstijgende kosten navolgbaar en voorspelbaar vorm te geven en toe te passen. Daarmee stel ik concrete instrumenten beschikbaar die bijdragen aan het versterken van kennis en capaciteit en een meer eenduidige toepassing van het kostenverhaal in de praktijk.

Dubieuze grondhandel
Ik heb u eerder toegezegd met enige regelmaat te informeren over de ontwikkelingen in de handel in opgeknipte percelen (speculatieve grondhandel). In de bijlagen vindt u de nieuwe update van het Kadaster. Deze update geeft de toestand op 1 april van dit jaar weer. De jaarlijkse aantallen verkopen van opgeknipte percelen zijn, ten opzichte van enige jaren terug, afgenomen naar een consistent, veel lager, niveau. Ten slotte zullen mijn collega’s van Binnenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid nagaan in hoeverre een bedenktijd van drie dagen, vergelijkbaar met de bedenktijd bij de koop van een woning, een oplossing voor dit probleem biedt.

Voorkeursrecht
Verder heb ik een aantal maatregelen doorgevoerd om de toepassing van het voorkeursrecht[28] te verbeteren en gemeenten meer duidelijkheid te bieden bij de inzet van dit instrument. Zoals ik eerder heb aangegeven zijn de termijnen van het voorkeursrecht, in de fasen voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan, verruimd van drie naar vijf jaar. Gemeenten kunnen daardoor eerder in het planvormingsproces regie houden op de grondmarkt en zo strategisch grondbeleid voeren. Dat helpt bij het realiseren van hun ruimtelijk beleid en het tegengaan van een prijsopdrijvend effect door grondspeculatie.[29]

Een andere maatregel ziet op de grondslag voor de voortzetting van het voorkeursrecht. Gemeenten kunnen in een voorkeursrechtbeschikking aangeven welk ruimtelijk beleidsdocument (omgevingsvisie of programma) als opvolgende grondslag voor het voorkeursrecht geldt.[30] Hierdoor kunnen gemeenten vooraf duidelijkheid bieden over de wijze waarop het voorkeursrecht wordt voortgezet

---

[28] Kamerstukken II, 2024/25, 36 512, nr. 97 (Gewijzigd amendement van de leden Vijlbrief en Grinwis ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 37). [1, 2]
[29] Artikel 9.4 lid 1 Omgevingswet. | Verruiming termijnen voorkeursrecht geeft gemeenten meer grip op grond | Informatiepunt Leefomgeving
[30] Artikel 9.1 lid 5 Omgevingswet.

en meer regie voeren op de inzet van het instrument. Ook wordt hiermee onduidelijkheid voorkomen over welk ruimtelijk beleidsdocument als opvolgende grondslag geldt.

Schadeloosstelingsprocedure bij onteigening
In het coalitieakkoord is opgenomen dat procedures te lang duren en dat wetten en regels via een jaarlijkse Vereenvoudigingswet structureel worden vereenvoudigd en verbeterd. Tegen deze achtergrond is bezien of de onteigeningsprocedure uit de Omgevingswet verder kan worden verduidelijkt en vereenvoudigd. Hoewel met de vernieuwde onteigeningsprocedure, die sinds 1 januari 2024 geldt, nog beperkt ervaring is opgedaan, is het van belang dat de procedure voorspelbaar is en bestand is tegen een mogelijke toename van het aantal onteigeningen als gevolg van de grote maatschappelijke opgaven en de inzet op een actiever grondbeleid.

In samenwerking met de staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei (KGG) werk ik daarom een voorstel uit om de eerste fase van de schadeloosstellings-procedure bij onteigening te verduidelijken, met behoud van de bestaande rechtsbescherming. Vanuit de staatssecretaris van KGG bestaat daarbij in het bijzonder behoefte aan versnelling van de onteigeningsprocedure met het oog op de aanpak van netcongestie. Het voorstel verduidelijkt dat een aparte eerste mondelinge behandeling geen verplicht onderdeel van de schadeloosstellings-procedure is. Daarmee wordt de regelgeving meer expliciet in lijn gebracht met de uitvoeringspraktijk en wordt bijgedragen aan een uniforme en voorspelbare toepassing van de procedure. Beoogd is dit voorstel onderdeel te laten worden van de tweede editie van de Vereenvoudigingswet en mee te laten lopen in de planning daarvan. Deze maatregel is in september in internetconsultatie gegaan.

Tot slot
Het grondbeleidsinstrumentarium moet breed en optimaal inzetbaar zijn om de maatschappelijke opgaven waar wij voor staan te kunnen realiseren. In de afgelopen jaren zijn binnen de modernisering van het grondbeleid verschillende stappen gezet om het bestaande instrumentarium beter te benutten en waar nodig te verbeteren. Met als doel dat grond sneller beschikbaar komt en goedkoper wordt. Met de ambities uit het coalitieakkoord zetten we deze lijn voort en werken we verder aan een grondbeleid dat gemeenten beter in staat stelt om gebiedsontwikkelingen te realiseren en de daarmee samenhangende publieke investeringen te bekostigen.

In deze brief heb ik uiteengezet welke maatregelen ik daarvoor verder uitwerk. Daarbij ligt een belangrijk accent op de inbrengwaarde van grond en intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal. Daarnaast zet ik vervolgstappen op andere onderdelen van het grondbeleid, waaronder de onteigeningsprocedure en het versterken van kennis over het grondbeleidsinstrumentarium. Deze maatregelen worden in onderlinge samenhang verder uitgewerkt, samen met andere departementen, medeoverheden en partijen uit de praktijk. Daarmee geef ik verdere uitvoering aan de modernisering van het grondbeleid en aan de ambities uit het coalitieakkoord.

Ik kijk ernaar uit om met uw Kamer het gesprek te hebben over de beoogde maatregelen en de verdere modernisering van het grondbeleid.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

E. Boekholt-O'Sullivan

Bijlagen

Volgnummer	Naam
1	Rapport onderzoek verkenning revitalisering baatbelasting, Van den Brand Grondbeleid B.V. & Van Sandick Advies B.V.
2	Rapport vervolgonderzoek ‘Revitalisering van de baatbelasting’, Deloitte Consultative Services B.V.
3	Kadaster Onderzoek beleggingspercelen – update 2026
4	Handreiking Plankostenscan IPLO