

Vergaderjaar 2024–2025

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 230

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2025

We staan in Nederland voor een grote woningbouwopgave: het realiseren van 100.000 woningen per jaar om het woningtekort terug te dringen. Hiervoor is het onder andere belangrijk dat gemeente grondbeleid voeren en ik zet mij ervoor in om gemeenten hierbij te ondersteunen. In de Kamerbrief Modernisering van het Grondbeleid¹ zijn een aantal maatregelen aangekondigd die hierop zien. Daarnaast is in het Regeerprogramma opgenomen actieve Rijksbetrokkenheid verder te verkennen en te kijken naar bijvoorbeeld een grondfaciliteit die gemeenten stimuleert actief grondbeleid te voeren.

In deze brief neem ik u mee in de eerste resultaten bij het vormgeven van deze maatregelen. Het Rijkssturingskompas (bijlage 1) helpt mij mijn beleidsmatige inzet bij grootschalige woningbouw verder te bepalen. Uw Kamer vraagt mij regelmatig naar actieve Rijksinzet. Voor enkele specifieke locaties heb ik hiervoor inmiddels een doorbraakaanpak gepresenteerd.² Ik ga mijn inzet verder concretiseren aan de hand van het Rijkssturingskompas.

Meer actief grondbeleid moet de snelheid van woningbouw, een betaalbaar woningbouwprogramma helpen mogelijk maken en publieke tekorten verminderen. Daarom heb ik een verkenning uitgevoerd naar een regeling voor de verwerving van grond voor woningbouw (voorheen ook wel Rijksgrondfaciliteit genoemd), waarmee ik gemeenten ondersteun bij het innemen van (strategische) grondposities en meedeel in de risico's van grondaankopen. Ik ga de regeling verder uitwerken en streef ernaar deze in 2026 operationeel te hebben.

Maar het aankopen van grond (actief grondbeleid) is lang niet altijd nodig. Gemeenten hebben verschillende instrumenten om een gebiedsontwik-

¹ Kamerstukken II, 2022–2023, 34 682, nr. 164

² Kamerstukken II, 2024–2025, 32 847, nr. 1350

keling te faciliteren en publieke kosten te dekken (faciliterend grondbeleid). Hier is nog winst te behalen. Niet altijd is het bijvoorbeeld mogelijk voor een marktpartij in te schatten welke kosten zij moeten gaan betalen. Ik kom daarom met voorstellen die het kostenverhaal inzichtelijker moeten maken voor marktpartijen. Als zij vooraf beter weten welke kosten een gemeente in rekening gaat brengen, kunnen zij dit meewegen bij hun investeringsbeslissing. En tenslotte wil ik gemeenten helpen bij het vormgeven van anterieure overeenkomsten, zodat zij enerzijds hiermee kosten kunnen verhalen en anderzijds de realisatie van de woningbouw kunnen garanderen stimuleren en borgen.

20 juni jl. stuurde ik u een brief over een voorstel en dilemma's bij een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem³. In die brief ga ik in op mogelijke aanpassingen aan wet- en regelgeving om de waardestijging van grond als gevolg functiewijziging, meer dan nu, te benutten voor gebiedsontwikkeling. Daar ga ik graag met uw Kamer over in gesprek. In deze brief ga ik in op acties en maatregelen die ik nu neem of ga nemen om de inzet van grondbeleid voor woningbouw binnen de huidige wettelijke kaders te verbeteren om het doel van 100.000 nieuwe woningen per jaar te bereiken.

Rijkssturingskompas

Met de woondeals maak ik met alle provincies en gemeenten afspraken over de woningbouwdoelen. Met financiële regelingen zoals de Woningbouwimpuls en de Realisatiestimulans draag ik bij in het publieke tekort op woningbouwplannen. Ook kunnen gemeenten, corporaties en marktpartijen zich wenden tot het expertteam Woningbouw voor ondersteuning bij projecten. In specifieke gevallen is er echter in toenemende mate behoefte aan verdergaande actieve Rijksbetrokkenheid. Dit is met name het geval in de zogeheten «grootschalige woningbouwlocaties». Dit soort grootschalige woningbouwlocaties vragen in variërende mate een actieve Rijksbetrokkenheid vanwege de complexiteit van de opgave. Binnen de 17 reeds aangewezen grootschalige woningbouwlocaties brengen we dit al in de praktijk.

De overheid en de markt staan voor complexe opgaven en grote investeringen, die randvoorwaardelijk zijn voor de woningbouw. Momenteel ontbreekt het bij het Rijk aan een beleidskader om objectief af te wegen in welke mate en rol het ministerie betrokken moet zijn bij woningbouwontwikkelingen. Het Rijkssturingskompas (bijlage 1) brengt de verschillende perspectieven in kaart en confronteert deze met elkaar. In de praktijk lopen ze snel door elkaar en komt de beslissing tot stand zonder de gewenste transparantie en inzicht in de specifieke kansen en uitdagingen die spelen. Het helpt bij het kiezen van een sturingsvorm en de argumentatie daarvoor structureren. Dat is geen statisch proces. Het is een continu proces waarbij afhankelijk van de feitelijke stand van zaken de Rijkssturing moet worden aangepast. Het kompas helpt de impliciete en expliciete afwegingen voor Rijkssturing inzichtelijk te maken aan de hand van een aantal structurerende en reflectieve vragen. Het helpt ook om op regelmatige basis te reflecteren op de rol van het Rijk bij een gebiedsontwikkeling en deze zo nodig aan te passen. De komende tijd ga ik met enkele casussen aan de slag om het kompas verder te bestendigen.

Regeling Grondverwerving voor Woningbouw (grondfaciliteit)

Bouwen begint met een locatie, grond waarop woningen kunnen worden gebouwd. Gemeenten kunnen de grond in handen hebben of verwerven,

³ Kamerstukken II, 2024-2025, 32 847, nr. 1351

geschikt maken om op te bouwen en vervolgens verkopen aan een marktpartij (actief grondbeleid). Ook een marktpartij kan de grond hebben verworven en de woningen ontwikkelen (faciliterend grondbeleid). Uit eerder onderzoek⁴ is gebleken dat actief grondbeleid de woningbouw ten goede kan komen. Toch is de afgelopen jaren een flinke daling te zien in de hoeveelheid grond die actief ontwikkeld wordt door gemeenten. Overigens is actief grondbeleid niet alleen van belang voor regie en snelheid van de woningbouw, het kan ook de realisatie van sociale woningbouw helpen. Uit onderzoek (bijlage 2) dat het kadaster voor mij heeft uitgevoerd blijkt namelijk dat corporaties substantieel minder betalen voor de grond wanneer zij deze kopen van een gemeente dan van een particuliere eigenaar. Meer actief grondbeleid door gemeenten kan sociale woningbouw ten goede komen, corporaties kunnen dan vaker grond voor gunstige prijzen van gemeenten kopen en hierdoor wordt de bouw van sociale huurwoningen goedkoper.⁵ Dit kan een extra reden zijn meer actief grondbeleid te stimuleren.

Actief grondbeleid door gemeenten helpt gemeenten om regie te voeren op de woningbouwproductie. Door het vestigen van voorkeursrecht en grondbezit kan een gemeente grip krijgen op sneller en meer betaalbare woningbouw te realiseren. Maar gemeenten zijn niet altijd in staat om actief grondbeleid te voeren of zijn daarin terughoudend vanwege het risico dat de grondwaarde verminderd. Voor het risico op de waardevermindering zijn gemeenten verplicht een voorziening op de begroting aan te houden. De voorziening legt een aanzienlijk beslag op de begroting en bestedingsruimte van een gemeente. Dit is een van de redenen waardoor ze soms terughoudend zijn in de aankoop van grond voor woningbouw. In het regeerprogramma is daarom het advies uit het IBO-rapport «Op grond kun je bouwen»⁶ overgenomen. Het IBO-rapport adviseert om een Rijksgrondfaciliteit (eerder werd dit ook als werktitel gebruikt) op te richten waarmee het Rijk actief grondbeleid kan stimuleren door mee te delen in het risico op de waardeontwikkeling van grond als een gemeente de grond verwerft.

Uitkomsten verkenning naar grondfaciliteit

Met een regeling die de grondverwerving voor woningbouw ondersteunt ben ik voornemens dat het Rijk gedeeltelijk mee gaat delen in het risico van de waardeontwikkeling van de (bouw)grond. Dit gaat dus verder dan alleen een garantiefonds dat enkel voorziet in een mogelijke waardevermindering. Door ook in de winsten mee te delen krijgt het een revolverend karakter. Dit kan op meerdere manieren worden vormgegeven, bijvoorbeeld door risicodragend deel te nemen in de grondverwerving voor woningbouw. Op deze manier is het een aanvulling op de bestaande instrumenten die toezien op het dekken van publieke tekorten, zoals de Woningbouwimpuls en het Gebiedsbudget.

In het voorjaar van 2025 is met de ondersteuning van Deloitte een eerste verkenning (bijlage 3) uitgevoerd naar de mogelijke uitwerking (werkingen en spelregels). Daarnaast heb ik gesproken met mogelijke uitvoerders van de regeling over hoe de regeling vormgegeven zou kunnen worden. De verkenning en de gesprekken geven meer grip op mogelijke criteria en de uitvoering van de faciliteit. In de volgende paragrafen ga ik kort in op de

⁴ Actief grondbeleid en woningbouwproductie, Kamerstukken II, 2020–2021, 34 682, nr. 85

⁵ Bovendien heb ik aangekondigd samen met de VNG en Aedes te verkennen in hoeverre het wenselijk en haalbaar is om richtlijnen op te stellen voor het bepalen van passende grondprijzen voor sociale huurwoningen. (Kamerbrief II, 2023–2024, 29 453, nr. 571)

⁶ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 1198

belangrijkste uitkomsten van de verkenning en de gesprekken en welke richting ik voor de regeling in wil gaan.

Criteria om in aanmerking te komen

De regeling voor het ondersteunen van grondverwerving moet breed toegankelijk zijn voor gemeenten. Dat betekent dat ik terughoudend wil zijn met selectiecriteria aan de voorkant. In de verkenning is wel bekeken voor welke gemeenten een «Rijksgroondfaciliteit» mogelijk een geschikt instrument kan zijn en over welke kenmerken gemeenten en/of projecten moeten beschikken om in aanmerking te komen. Maar daaruit wordt duidelijk dat harde selectiecriteria al aan de voorkant goede projecten kan uitsluiten, als er wordt gewerkt met harde toelatingseisen. Terwijl in eerste instantie ik beoog actief grondbeleid te stimuleren.

Het is belangrijk om op een doelmatige en effectieve wijze de schaarse middelen te besteden. Dit wil ik bereiken door te sturen op het type project dat in aanmerking komt en bovenal welke resultaten er op welk termijn worden verwacht (output). Ik zie vooralsnog geen noodzaak om te sturen op meer gedetailleerde criteria, zoals de financiële positie van gemeenten of de omvang van het gemeentelijk grondbezit. Deze elementen zijn altijd context afhankelijk, omdat elke locatie andere kenmerken heeft (qua ligging, waarde, eigendom, huidige functie, etc.). Hoewel betoogt kan worden dat de regeling zich vanuit het oogpunt van efficiëntie moet richten op gemeenten die financieel kwetsbaar zijn of op projecten met een groot effect op de woningbouwopgave, gaat dat voorbij aan het doel. De regeling moet in eerste instantie gemeenten ondersteunen bij het voeren van meer actief grondbeleid. Het is daarom noodzakelijker te sturen op de gewenste output, bijvoorbeeld dat het binnen bepaalde termijnen wel onomkeerbare stappen richting woningbouw zijn gezet.

Het voornemen dat de regeling breed toegankelijk moet zijn zorgt ervoor dat in potentie veel gemeenten in aanmerking kunnen komen. De beschikbare middelen hiervoor zijn echter relatief beperkt, namelijk € 390 miljoen voor de komende vier jaar. Dat betekent dus dat overal deze regeling kan bijdragen aan gemeentelijke grondaankopen. Het is noodzakelijk om keuzes te maken bij de verdeling van de middelen. De keuze of inzet effectief is, wil ik bij een externe uitvoerder beleggen. Een onafhankelijke organisatie is beter in staat om de inzet in de context van de aankoop te bezien en te beoordelen. Bij verdere uitwerking ga ik met uitvoerders en stakeholders in gesprek om ook tot duidelijke kaders te komen waarbinnen een uitvoerder te werk kan gaan.

Aard van de financiële bijdrage

Een ander onderwerp dat in de verkenning en de gesprekken aan bod is gekomen betreft de aard van de financiële bijdrage. Wanneer de regeling een revolverende karakter krijgt, in combinatie met het doel om de druk van grondaankopen op de gemeentelijke begroting te verminderen, kan het doelbereik worden vergroot. Dat kan met een achtergestelde lening, waarbij gemeenten geld lenen en de terugbetaling afhankelijk is van de verkoopwaarde van de grond (rekening houdend met de betaalde rente). Het is echter de vraag in hoeverre dit gemeenten echt helpt de druk op de begrotingsruimte te verminderen. Meer effectief lijkt het om middels inbreng van eigen vermogen, of via een soortgelijke constructie, middelen te verschaffen voor de aankoop van gronden. Het is mogelijk bijvoorbeeld middels een op te richten rechtspersoon, waarin het Rijk via een uitvoeringsorganisatie samen met een gemeente participeert, de grond aan te kopen. De grondaankopen zijn dan voor de gemeente «off-balance», zodat de aankoop niet meer drukt op de begroting van de gemeente. Daarvoor

in de plaats komt de deelname in de rechtspersoon inclusief de verantwoordelijkheden en risico's die daar bij horen.

Betrokkenheid en sturing van de rijksoverheid

Bij de uitvoering is het de vraag in welke mate het Rijk betrokken moet zijn bij de projecten die gebruik maken van de regeling. Op basis van de verkenning concludeer ik dat de uitvoering het beste bij een derde belegd zou kunnen worden. Een externe uitvoeringsorganisatie heeft meer mogelijkheden om de middelen effectief in te zetten, dan mijn ministerie. Bijvoorbeeld als het gaat om eventuele winst uit een project opnieuw in te zetten in andere grondaankopen. Er zijn een aantal organisaties die mogelijk in staat zijn om de regeling uit te voeren. Naar aanleiding van de verkenning zijn oriënterende gesprekken gevoerd met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) en het Rijksvastgoedbedrijf (rvb). Daarnaast heb ik ook met BNG Gebiedsontwikkeling (BNG GO) gesproken. Sinds 1997 heeft BNG GO samen met gemeenten ruimtelijke projecten ontwikkeld. Doel van de gesprekken was om te kijken of en hoe een organisatie buiten het ministerie een regeling die grondaankopen ondersteunt zou kunnen uitvoeren.

Uit de gesprekken komt naar voren dat elke organisatie in staat is om een product te bieden dat grondaankopen door gemeenten kan ondersteunen. Ieder van deze organisatie is anders georganiseerd en gefinancierd en dat bepaalt mede het producttype/regeling die zij kunnen aanbieden. Bij het verder vormgeven van de regeling ga ik de organisaties betrekken.

Mijn voornemen is om de regeling de aankomende maanden verder uit te werken en een keuze te maken voor één van de uitvoerders. Ik wil de regeling begin 2026 operationeel maken.

Onderzoek naar de praktijk van het kostenverhaal

Hoewel ik wil kijken hoe ik meer actief grondbeleid kan stimuleren is het zeker niet altijd nodig dat de overheid altijd de grond moet verwerven. Op veel plekken hebben marktpartijen grondposities en vaak kunnen zij flexibeler inspelen op marktontwikkelingen. Wanneer het initiatief voor woningbouw bij een private grondeigenaar ligt, dan maakt de gemeente afspraken over het kostenverhaal. De gemeente is namelijk wettelijk verplicht de kosten, die zij maakt om de ontwikkeling mogelijk te maken, te verhalen bij de grondeigenaar (vaak een ontwikkelaar).

Voor het verhalen van kosten zijn er twee wegen: het publiekrechtelijke spoor, met kostenverhaalregels in het omgevingsplan, en het privaatrechtelijk spoor, met het vastleggen van het kostenverhaal in een anterieure overeenkomst. Omdat de gemeente wettelijk verplicht is haar kosten te verhalen, zou het voor de volledigheid van het kostenverhaal niet uit moeten maken welk spoor wordt gevolgd. Metafoor en Fakton hebben een onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van het kostenverhaal (zie bijlage 4). Uit het onderzoek blijkt dat op het gebied van kennis, voorspelbaarheid en transparantie winst is te behalen.

Veel gemeenten verhalen kosten, hanteren een vaste werkwijze en hebben de hoogte van het kostenverhaal inzichtelijk. In de meeste gevallen lukt het om anterieur tot overeenstemming te komen over het kostenverhaal. Dat wil alleen niet zeggen dat gemeenten in die gevallen ook alle kosten verhalen. In beginsel moeten gemeenten bij het privaatrechtelijke kostenverhaal rekening houden met de kostensoortenlijst zoals opgenomen in de bijlage bij het Omgevingsbesluit (publiekrechtelijk spoor). Die kostensoorten, die via het publiekrechtelijk spoor verhaald

kunnen worden, hebben een «schaduwwerking». Op het moment dat het een gemeente niet lukt met een anterieure overeenkomst het kostenverhaal te verzekeren, kan zij het kostenverhaal met kostenverhaalregels in het Omgevingsplan vastleggen.

In de praktijk passen de gemeenten de kostensoortenlijst echter niet altijd toe. Volgens het rapport zijn daar verschillende redenen voor. Soms is het een gebrek aan kennis. Soms passen gemeenten de kostensoortenlijst bewust niet toe omdat zij andere prioriteiten hebben, bijvoorbeeld de voortgang van de woningbouw. Het gevolg hiervan is dat gemeenten soms minder kosten verhalen dan wat op basis van de Omgevingswet mogelijk is. Maar het kan ook tot onduidelijkheid leiden en de onderhandelingen over een anterieure overeenkomst vertragen.

In navolging van het onderzoek wil ik daarom, in overleg met de partijen in het veld, verschillende producten vormgeven die het proces van kostenverhaal door gemeente ondersteunen, de voorspelbaarheid van het kostenverhaal voor marktpartijen vergroten en op die manier bijdragen aan soepele onderhandelingen over een anterieure overeenkomst. Deze producten hebben tot doel de partijen te ondersteunen bij het berekenen en vaststellen van het publieke kostenverhaal en de vertaling daarvan in de privaatrechtelijke route. De onderzoekers bevelen de volgende maatregelen aan:

1. Handreiking standaardisatie van gemeentelijke kostenverhaalsnota's
2. Een routekaart met uitleg over kostenverhaal op hoofdlijnen
3. Uitbreiding plankostenscan voor privaatrechtelijke route die aansluit bij faciliterend grondbeleid
4. Het vormgeven van een model voor anterieure overeenkomsten

Naast dat het voor marktpartijen helpt als kostenverhaalnota's gelijke informatie bevatten, beschikken nóg lang niet alle gemeenten (met woningbouwplannen) over een kostenverhaalnota. Een handreiking moet ook handvatten bieden om een kostenverhaalnota op te stellen. Belangrijk is dat de kostenverhaalnota een kader biedt voor de keuze tussen het publiekrechtelijk- en het privaatrechtelijk kostenverhaal en dat in de nota wordt vastgelegd hoe in die beide sporen wordt gewerkt. Materieel moeten beide sporen voor kostenverhaal, privaatrechtelijk en publiekrechtelijk, tot een gelijke uitkomst leiden; nieuwe woningen waarbij de marktpartij naar draagkracht bijdraagt aan de publieke investeringen. Maar dat wil niet zeggen dat in het privaatrechtelijke spoor exact dezelfde kosten worden gemaakt of dat de hoogte van de kosten exact gelijk zijn. Zo maakt een gemeente bij het opstellen van een anterieure overeenkomst kosten voor het opstellen hiervan en juridische bijstand voor het opstellen van voorgaande overeenkomsten, zoals een intentie- en/of samenwerkingsovereenkomst. Ook kunnen afspraken worden gemaakt wie welke werkzaamheden uitvoert. Inzicht in de kosten die samenhangen met het privaatrechtelijke spoor (o.a. het opstellen van een anterieure overeenkomst kan van meerwaarde zijn. Het mag echter niet leiden tot een verschil in materiele uitkomst tussen de twee sporen. Ik zal onderzoeken of dat mogelijk is zonder dat ik eerder meer onduidelijkheid dan duidelijkheid schep.

Verschillende gemeenten werken al met een standaard anterieure overeenkomst en de provincies Gelderland en Noord-Brabant stellen een model aan gemeenten beschikbaar. Daarnaast heeft het Instituut voor Bouwrecht (IBR) aangekondigd met een handboek voor anterieure overeenkomsten te zullen komen. Ik vind het belangrijk dat met een anterieure overeenkomst niet alleen het kostenverhaal wordt verzekerd, maar dat ook de snelheid van woningbouw wordt bevorderd. Het is daarom van belang zakelijke afspraken te maken waarop kan worden teruggevallen op momenten dat er verschillen van inzicht ontstaan. Ik ga

bezien of er in dat kader nog iets aanvullends nodig is ten opzichte van de genoemde initiatieven.

In 2025 worden deze producten verder vormgegeven. Hierdoor wil ik eventuele verschillen in financiële haalbaarheid en lasten tussen actief en faciliterend grondbeleid verkleinen en voorspelbaarheid vergroten. Ook maak ik de kennis over kostenverhaal toegankelijker en neemt de voorspelbaarheid van het kostenverhaal toe. Dit moet op leiden tot voorspelbaar en volledig kostenverhaal en de snelheid in de realisatie bevorderen.

Daarnaast heb ik u recent een brief gestuurd over de planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem, de intensivering van het kostenverhaal. Daarin stel ik voor de wet- en regelgeving aan te passen om zo de ruimte voor het kostenverhaal te vergroten, met als doel publieke tekorten te verkleinen. In die brief schets ik de dilemma's bij beide systemen, en de voor- en nadelen. Maar zoals in die brief ook is aangegeven, is noch het invoeren van een planbatenheffing noch het intensiveren van het kostenverhaal een *quick fix*, pas op de lange termijn gaat het resultaat opleveren. Van de maatregelen in deze brief om het huidige kostenverhaal beter toe te passen, verwacht ik op veel kortere termijn resultaat.

Resumerend

Met de in deze brief aangekondigde maatregelen help ik gemeenten om grondbeleid effectief in te zetten voor woningbouw. Zowel bij actief als faciliterend grondbeleid moeten gemeenten voldoende instrumenten hebben om publieke investeringen te bekostigen, snelheid in het proces te bevorderen en te bewaken. Marktpartijen moeten bovendien weten aan welke kosten zij moeten bijdragen, welk programma zij moeten realiseren en welke planning er wordt gehanteerd zodat zij weloverwogen investeringsbeslissingen kunnen nemen.

De voorstellen in deze brief moeten daarbij gaan helpen. En met behulp van het Rijkssturingskompas ga ik concreter vormgeven wanneer en hoe het Rijk actief betrokken is of wordt bij gebiedsontwikkelingen.

Met vriendelijke groet,

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

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Rijkssturingskompas bij grootschalige gebiedsontwikkeling	
2	Kostenverhaal Ontcijferd, de praktijk van de rekening	
3	Verkenning inrichting rijksgrondfaciliteit voor gemeenten	
4	Wat betaalt een woningcorporatie voor de bouwgrond?	