

Vergaderjaar 2024–2025

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 208

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDERING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2024

Inleiding

Met deze voortgangsrapportage wil ik uw Kamer informeren over de voortgang van de brief «Modernisering van het grondbeleid»¹ die mijn voorganger op 19 juni 2023 aan uw Kamer heeft toegezonden en de focus die hierin is aangebracht vanuit het Regeerprogramma. In deze brief is ingegaan op de vraag waarom het grondbeleid in Nederland moet worden verbeterd en zijn langs drie sporen acties, maatregelen en verkenningen aangekondigd. Diverse aspecten van het grondbeleid zijn in meerdere Kamerdebatten en Kamervragen over woningbouw, ruimtelijke ordening en grondbeleid in de afgelopen kabinetsperiode aan de orde gekomen. Op 3 april 2024 heeft uw Kamer een eerste voortgangsrapportage Modernisering grondbeleid² ontvangen.

De ruimte in ons land is schaars. We zijn een dichtbevolkt land met grote opgaven op het gebied van wonen, energie, bereikbaarheid, landbouw, water en bodem, natuur, economie en defensie. Deze opgaven doen allemaal een beroep op de ruimte. Het is dan ook belangrijk om te zorgen dat er voldoende grond beschikbaar is voor het realiseren van deze opgaven. Het grondbeleid biedt instrumenten die hiervoor door overheden kunnen worden ingezet, zoals het vestigen van een voorkeursrecht. Ook biedt het grondbeleid instrumenten om de (publieke) kosten, die met de realisatie van deze opgaven samenhangen, te bekostigen en te verdelen door bijvoorbeeld het sluiten van anterieure overeenkomsten met ontwikkelende partijen.

Op dit moment zien we dat gebiedsontwikkeling vaak te traag en te duur is. Hierdoor staat onder meer de realisatie van nieuwe, betaalbare

¹ Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

² Kamerbrief over voortgangsrapportage Modernisering grondbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

woningen onder druk. Niet alleen overheden ervaren deze problemen, ook private ontwikkelaars lopen tegen belemmeringen aan.

Meer betaalbare (ruwe) bouwgrond voor gebiedsontwikkeling is dan ook een belangrijk onderdeel van Hoofdlijnenakkoord³ en het op 13 september gepresenteerde Regeerprogramma⁴. Ik wil de huidige wet- en regelgeving rondom het grondbeleid verbeteren en publieke investeringen, die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling, zoveel mogelijk uit de waardestijging van de grond bekostigen. Hierdoor kunnen we meer en sneller bouwen en zorgdragen voor meer passende en betaalbare woningen.

Afbakening, probleemstelling en focus

De ingezette «Modernisering van het grondbeleid» richt zich zoals aangegeven op de rol van grondbeleid bij gebiedsontwikkeling en hoe het grondbeleid nog beter kan bijdragen aan de realisatie van de maatschappelijke opgaven waar wij in Nederland voor staan. Het grondbeleid biedt instrumenten voor alle opgaven in de fysieke leefomgeving en is daarmee niet gekoppeld aan één specifieke opgave.

De keuzes voor welke functie(s) gronden worden ingezet en hoe we de schaarse ruimte op een eerlijke manier verdelen, maken – op rijksniveau – deel uit van andere, interdepartementale trajecten en komen straks samen in de nieuwe Nota Ruimte. Dit geldt ook voor de vraag welke publieke investeringen nodig zijn om bijvoorbeeld te zorgen voor een goede bereikbaarheid.

Probleemstelling

In de eerdergenoemde brieven aan uw Kamer is een uitgebreide analyse en toelichting opgenomen van de belangrijkste problemen in relatie tot het grondbeleid en gebiedsontwikkeling. In onderstaande wordt kort herhaald wat deze problemen zijn.

De problematiek binnen het grondbeleid is breed. De problemen hangen samen met hoe de grondmarkt werkt, hoe partijen met elkaar samenwerken en hoe overheden bestaande instrumenten inzetten. Daarnaast is er sprake van een tekort aan kennis en capaciteit en worden problemen ervaren die gaan over de wijze waarop de waardeverandering van grond bij gebiedsontwikkeling wordt bepaald en verdeeld. Dit alles maakt dat woningbouwprojecten en andere gebiedsontwikkelingen nu vaak te traag en te duur zijn. De zes belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

- A. De verdeling van het grondbezit en de hoeveelheid betrokken partijen;
- B. Het tekort aan kennis, kunde en capaciteit;
- C. Financiële armslag;
- D. De werking van de grondmarkt;
- E. Het publiek en privaat tekort;
- F. De relatie tussen gebiedsontwikkeling en de verdeling van waardeverandering.

De ingezette modernisering van het grondbeleid volgt hierbij de volgende drie sporen:

- I. Beter benutten van het huidig grondbeleid instrumentarium;
- II. Beter dekken en makkelijker verhalen van publieke kosten;

³ Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB | Publicatie | Kabinetsoormatatie

⁴ Regeerprogramma kabinet-Schoof | Publicatie | Rijksoverheid.nl

III. Waardestijging van grond beter benutten voor publieke doelen.

Deze drie sporen haken in op de genoemde probleemstelling van te traag (spoor I) en te duur (spoor II en III). De acties en maatregelen binnen de drie sporen beïnvloeden elkaar en moeten dan ook in samenhang worden beschouwd.

Focus vanuit het Regeerprogramma

Vanuit het Regeerprogramma zet het kabinet in op meer betaalbare grond door onder meer het publieke tekort van gebiedsontwikkelingen te verkleinen. Concreet ga ik aan de slag met het uitwerken van een planbatenheffing, of vergelijkbaar systeem, waardoor de waardestijging die ontstaat als de functie van grond verandert, gebruikt kan worden voor plannen met een tekort. Ik wil met gemeenten afspreken dat zij deze inkomsten inzetten voor bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare huur- en koopwoningbouw. Ook zal er op een later moment, nadat het proces voor de planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem loopt of is afgerond, worden gekeken naar de mogelijkheid van een belasting op onbebouwde grond met een woonfunctie, met als doel woningbouw te bevorderen en speculatie met bouwgrond tegen te gaan.

Daarnaast zijn vanuit de brief «Modernisering van het grondbeleid» de handreiking voor taxaties, de verkenning van alternatieve grondslagen voor de inbrengwaarden van grond in gebiedsontwikkeling en een verbetering van het publiekrechtelijke kostenverhaal en de daarbij horende plankostenscan belangrijke acties en maatregelen ter verbetering van (de werking van) het grondbeleid. Ook deze dragen bij aan de inzet van dit kabinet op meer betaalbare grond en het verkleinen van het publieke tekort bij gebiedsontwikkelingen.

Bij het vormgeven van bovengenoemde instrumenten betrek ik ook de onderzoeken die zijn gedaan in het kader van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) «Op grond kun je bouwen»⁵ dat op 21 juni 2024 aan uw Kamer is toegezonden. De hoofdaanbeveling van het IBO is om de woningbouw te beschouwen als een keten. Eén knelpunt oplossen voegt geen woningen toe als verderop in de keten opstopping ontstaat. Ook wordt in het IBO helder uiteengezet hoe belemmerend de grondprijzen zijn voor de betaalbaarheid en haalbaarheid van de woningbouwopgave. De grondprijs is vaak op een hoger bedrag vastgezet dan de waarde van de grond rechtvaardigt, waardoor grond niet beschikbaar komt voor de woningbouwopgave. In het rapport wordt een aantal oplossingsrichtingen aangedragen die in samenhang moeten worden gezien.

Deze ketenbenadering spreekt het kabinet erg aan en is zowel in het Hoofdlijnenakkoord als in het Regeerprogramma terug te lezen. U heeft op 22 november onze kabinetsreactie⁶ hierop ontvangen waarin onder meer geschetst is welke maatregelen nu concreet worden genomen op de onderdelen grond en het stimuleren van de bouw. Het IBO onderschrijft hierbij het belang van de voortzetting van de modernisering van het grondbeleid.

⁵ Op grond kun je bouwen | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁶ Kamerbrief kabinetsreactie Interdepartementaal Beleidsonderzoek Woningbouw en Grond | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Voortgang en samenhang Modernisering grondbeleid

Deze voortgangsrapportage laat u voor de drie sporen per onderwerp zien welke maatregelen hierbij horen, welke stappen hierin al zijn gezet, en welke stappen er nog volgen.

De verschillende maatregelen kennen elk hun eigen traject en hangen tegelijk met elkaar samen. Sommige maatregelen zijn snel te realiseren met directe impact, zoals het toevoegen van expertise aan het Expertteam Woningbouw. Andere maatregelen, zoals de planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem, betreffen nieuwe instrumenten en vragen een zorgvuldig onderzoekstraject gevolgd door een wetgevingstraject, waarbij het gewenste effect pas op lange termijn optreedt. Dit vergt een integrale blik waarbij we blijven kijken welke maatregelen elkaar versterken of aanvullen en welke maatregelen om bijstelling vragen om het uiteindelijke doel, het versnellen en goedkoper maken van gebiedsontwikkeling, te bereiken.

Voortgang onderwerpen SPOOR I

Gemeenten – Stimuleren kennis, capaciteit en samenwerking SPOOR I

Toevoegen expertise grondzaken aan Expertteam Woningbouw

Het Expertteam Woningbouw wordt regelmatig ingezet en is versterkt met expertise op het gebied van grondzaken. De inzet is op dit moment voldoende om de vragen te beantwoorden en er is ruimte om bij te schakelen indien nodig.

Kenniscentrum voor overheden «Onteigening in Omgevingswet»

Eind 2023 is het «Kenniscentrum Onteigenen voor Overheden» opgericht. Het doel van het Kenniscentrum is het borgen van kennisontwikkeling over onteigening onder de Omgevingswet en het beschikbaar stellen van deze kennis over onteigeningsprocedures aan overheden. Zo heeft het Kenniscentrum de Praktijkgids Onteigening voor Overheden opgesteld, verricht het op verzoek een kwaliteitstoets van het onteigeningsdossier, organiseert het bijeenkomsten waar (praktijk)ervaringen worden uitgewisseld en fungeert het als vraagbaak. De afgelopen maanden zijn er regelmatig door verschillende overheden ad hoc vragen over het nieuwe onteigeningsrecht gesteld. Het aantal door het Kenniscentrum verrichtte kwaliteitstoetsen is vooralsnog beperkt.

Inventarisatie kennis grondbeleid

Gemeenten hebben niet altijd voldoende capaciteit en kennis in huis als het gaat om het grondbeleid. Platform31 heeft geïnventariseerd welke opleidingen er zijn op het gebied van planeconomie en grondzaken en welke behoefte aan kennis er is (zie bijlage 1). Er zijn veel verschillende opleidingen beschikbaar, maar het is nog onvoldoende duidelijk of deze opleidingen voldoende toegankelijk zijn voor medewerkers van gemeenten. Er lijkt een behoefte aan een vakgerichte opleiding die aansluit bij de praktijk van gemeentelijke grondbedrijven. Deze kennis en ervaring is de afgelopen jaren afgenomen doordat actief grondbeleid niet hoog op de lokale politieke agenda stond. Ik wil met de VNG in gesprek over hoe kennisverbreding en verdieping adequaat georganiseerd kan worden. Gedacht kan worden aan regionale traineeships voor en door provinciale en lokale medewerkers.

Ik vind het belangrijk om naar buiten toe uit te dragen waar het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mee bezig is en tegelijkertijd de verbinding te houden met de dagelijkse praktijk. Naast de gesprekken die ik hierover voer, geven we regelmatig presentaties op congressen of andere bijeenkomsten over het grondbeleid.

Voorkeursrecht SPOOR I

Termijnen voorkeursrecht

Vanuit de VNG bereiken mij signalen dat de termijnen voor het voorkeursrecht, zoals die in de Omgevingswet overgenomen zijn vanuit de toenmalige Wet voorkeursrecht gemeenten, bij een aantal gemeenten te krap lijken te zijn. De oorzaak hiervan zouden de ruimere onderzoekstaken zijn die met een Omgevingsplan gepaard gaan, dat immers niet meer beperkt is tot een zuiver ruimtelijke afweging. Ik ben met de VNG in overleg over in hoeverre de noodzaak bestaat om de wettelijke termijnen te veranderen.

Verruiming voorkeursrecht voor gelijkblijvende of agrarische functie

Het vestigen van een voorkeursrecht kan helpen om grondprijsstijging te dempen of ongewenste vastgoedtransacties tegen te gaan. Voorwaarde voor de vestiging van een voorkeursrecht is dat het gaat om een wijziging van functie. Op dit moment worden de mogelijkheden onderzocht voor verruiming van het voorkeursrecht voor een gelijkblijvende functie, bijvoorbeeld voor het behoud van vakantieparken of voor de transformatie van intensieve landbouw naar extensieve landbouw. Het voorkeursrecht kan op dit moment niet worden ingezet voor agrarische doeleinden.

Ik ben op zoek naar handvatten hoe ik gemeenten die actief willen sturen op het beleid van vakantieparken kan helpen om dreigende verloedering tegen te gaan. Het instrument voorkeursrecht, zonder dat er sprake is van een functiewijziging, zou kunnen helpen om grip te krijgen op vastgoedtransacties van parken of objecten waarbij van tevoren duidelijk is dat zij op termijn, maatschappelijk gezien, tot negatieve effecten gaan leiden (zoals uitponing, illegaal gebruik en ondermijning).

In het onderzoek wordt ook gekeken naar buitenlandse voorbeelden van een met het voorkeursrecht vergelijkbaar instrument. Het gaat hierbij om de vraag onder welke voorwaarden en met welke rechtsbescherming voor de grondeigenaar een verruiming van het voorkeursrecht kan worden vormgegeven, zodat een gemeente actiever de regie kan voeren op ruimtelijk beleid en zo bijvoorbeeld jonge boeren kan helpen om een bedrijf te starten of te verduurzamen.

De resultaten van dit onderzoek deel ik in het eerste kwartaal van 2025 met uw Kamer.

Woningcorporaties SPOOR I

De termijn waarbinnen corporaties grond mogen aanhouden voor nieuwbouw is verlengd op 1 juli 2024 van vijf naar tien jaar. Dit is geregeld bij de recente wijziging van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV).

Daarnaast is er onderzoek gedaan naar de belemmeringen van woningcorporaties bij het innemen van grondposities. Het rapport «Grondpo-

sities voor sociale huur»⁷ is op 19 juni 2024 naar uw Kamer gestuurd. Uit dit rapport komt naar voren dat scherpe beleidskaders van gemeenten een voorwaarde zijn voor het realiseren van corporatiewoningen op private gronden voor redelijke prijzen. Deze beleidskaders, zoals de eis van 30% sociaal bij realisatie en de definitie sociale huur, zijn ook onderdeel van het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting.

Ik ga met Aedes en de VNG verkennen of het opstellen van algemene richtlijnen voor de bepaling van een sociale grondprijs wenselijk en haalbaar is. Hierbij betrekken we de methode om de residuele grondwaarde te berekenen en kijken we ook naar de verwachte effecten van het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting en andere grondprijshervormingen. Ook de handreiking voor taxaties in gebiedsontwikkelingen die dit jaar wordt afgerond kan helpen bij de grondwaardebepaling. Daarnaast zoeken wij ook naar mogelijkheden om gronden die niet in eigendom van de gemeente zijn naar een sociale grondprijs te bewegen. Dit kan met name behulpzaam zijn voor gemeenten die zelf weinig grondposities hebben. De resultaten van dit onderzoek worden in 2025 gepubliceerd.

Rijk – Uitvoering en financiering gebiedsontwikkeling SPOOR I

Het Rijk heeft niet alleen een publiekrechtelijke rol in gebiedsontwikkeling door het opstellen van wet- en regelgeving, maar kan hierin, net als een gemeente, ook een privaatrechtelijke rol oppakken. Het Rijk kan waar nodig zelf instrumenten inzetten, zoals bijvoorbeeld het vestigen van een voorkeursrecht, en een actief grondbeleid voeren of publiek-private samenwerking met marktpartijen aangaan om zo invulling te geven aan zijn regierol.

Grondbeschikbaarheid en het versterken van gebiedsspecifieke uitvoeringskracht

De beschikbaarheid van grond is randvoorwaardelijk voor de uitvoering van de verschillende urgente nationale ruimtelijke opgaven. Ten behoeve van de versnelling van de uitvoering van deze opgaven heeft het Rijk daarom een actievere houding aangenomen als het om de beschikbaarheid van grond gaat. De Nationale Grondbank (LVVN) en de inzet van compensatiegronden (VRO) zijn hier voorbeelden van. Momenteel verkent het kabinet ook, in uitvoering van het Regeerprogramma, de mogelijkheden voor het vergroten van de grondbeschikbaarheid. Dit sluit aan bij de motie Gabriëls⁸ waarin specifiek verzocht wordt om een integrale grondbank voor nationale opgaven.

Zoals in de vorige voortgangsrapportage aangekondigd, is er inmiddels een nieuw handelingskader vastgesteld voor de inzet van de grondenportefeuille van VRO⁹. Hierdoor kan het Rijksvastgoedbedrijf met deze gronden een grotere bijdrage leveren aan de diverse ruimtelijke opgaven. Onderdeel hiervan is de mogelijkheid om agrarische gronden aan te kopen die in de toekomst kunnen dienen als compensatiegrond. Hiermee kunnen we agrariërs helpen om hun bedrijf elders voort te zetten en zo op de huidige locatie plaats te maken voor een nieuwe functie die past bij de vastgestelde nationale doelen. De Nationale Grondbank van het Ministerie van LVVN richt zich specifiek op de vrijwillige aan- en verkoop van agrarische gronden om zo bij te dragen aan de nationale opgaven voor het landelijk gebied.

⁷ Kamerstukken, 29 453, nr. 571 | Woningcorporaties | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 XXII, nr. 23

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 34 682 en 24 490, nr. 193

Om snel, efficiënt, effectief en in samenhang meerdere rijksopgaven te kunnen realiseren werkt mijn ministerie, in het kader van de uitvoering van het Regeerprogramma, samen met andere beleidsdepartementen en de rijksuitvoeringsorganisaties. Door samen te werken vergroten we de uitvoeringskracht in de gebieden.

Inzet van rijksvastgoed kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tot stand komen en/of versnellen van gebiedsontwikkelingen. Dit is onder meer aan de orde in de NOVEX-gebieden waarvoor het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) samen met andere rijksuitvoeringsorganisaties en de gebiedstrekkers via een gefaseerde aanpak een inventarisatie heeft gemaakt van het aanwezige rijksvastgoed en de kansen om deze actief aan te wenden. Op basis van deze inventarisatie kijk ik, voor een beperkt aantal kansrijke locaties, welke vervolgstappen ik kan zetten.

Het Rijksvastgoedbedrijf werkt verder in opdracht van mijn ministerie aan een viertal grootschalige woningbouwlocaties (in Flevoland en Valkenhorst). Het Rijksvastgoedbedrijf heeft daarnaast in opdracht van mijn ministerie in 2023 een scan gemaakt van de ontwikkelpotentie van rijksgronden voor woningbouw. Op basis van deze scan is op korte termijn ca. 360 hectare kansrijk voor woningbouw. Het RVB heeft in 2024 nader verkend welke mogelijkheden er daadwerkelijk op deze gronden zijn om tot woningbouw over te gaan en wat daarvoor nodig is. Deze verkenning wordt eind 2024 afgerond.

Ik verwacht uw Kamer in het eerste kwartaal van 2025 te informeren over de mogelijkheden voor het vergroten van de grondbeschikbaarheid door het Rijk.

Nationale Grondbank (LVVN)

Sinds januari 2023 is de Nationale Grondbank (NGB) van het Ministerie van LVVN operationeel. De NGB zorgt voor een betere grondmobiliteit die bijdraagt aan het halen van de doelen uit het Regeerprogramma voor het landelijk gebied, zoals beschikbaarheid van landbouwgrond voor perspectief (jonge) boeren (onder andere via het ruilen van grond, verplaatsen en omvormen), een gezonde natuur, voldoende schoon water en schone lucht. Dit mede in relatie tot de aanpak stikstof, de toekomst van de landbouw en het sturen op herverkaveling. Met de NGB kan het Rijk, in opdracht van en in afstemming met de provincie, minnelijk gronden verwerven en die vervolgens beschikbaar stellen om de grondmobiliteit te vergroten in het landelijk gebied en om de ruimtelijke puzzel in die gebieden te leggen. De NGB kan ook gronden aankopen van agrariërs die deelnemen aan een beëindigingsregeling en vrijwillig hun grond willen verkopen. Gesprekken over aankopen en de afstemming met alle betrokkenen kosten tijd. Recent heeft een eerste aankoop door de NGB plaatsgevonden.

In totaal zijn er ten tijde van dit schrijven negen casussen waarvoor opdracht is, of binnenkort wordt verleend aan het Rijksvastgoedbedrijf om namens de NGB het aankoopproces uit te voeren en zijn er nog drie casussen in ver gevorderde voorbereiding.

Financiële ondersteuning gebiedsontwikkeling

Het kabinet gaat aan de slag met de uitwerking en vormgeving van een Rijksgrondfaciliteit Woningbouw, die gemeenten kan ondersteunen bij de woningbouwopgave en het voeren van actief grondbeleid (het als gemeente zelf verwerven van grond, aanleggen wegen en verkopen van bouw kavels aan marktpartijen).

Het Rijk gaat ook door met de financiële ondersteuning van woningbouwprojecten. Dit wordt onder andere gedaan middels de Realisatiestimulans, een laagdrempelige bijdrage aan gemeenten verdeeld via de hoeveelheid betaalbare woningen die de gemeente realiseert, en middels de Woningbouwimpuls. Zoals in de kamerbrief van 18 oktober 2024 over het sneller bouwen en beter benutten van bestaande gebouwen¹⁰ al is vermeld, worden deze instrumenten in samenspraak met belanghebbenden uitgewerkt.

Ook investeert het kabinet € 2,5 miljard in infrastructuur ten behoeve van woningbouwlocaties, zoals opgenomen in het Regeerprogramma.

Voortgang onderwerpen SPOOR II

Inbrengwaarde en taxatie SPOOR II

Grondslag inbrengwaarde van grond in gebiedsontwikkeling

Zoals aangekondigd in de brief over de modernisering van het grondbeleid, wordt momenteel een verkenning uitgevoerd naar een andere grondslag voor het bepalen van de inbrengwaarde van de grond bij het kostenverhaal. De inbrengwaarde is de waarde van de grond kort voordat de overheid besluit de functie daarvan te wijzigen. De inbrengwaarde bepaalt mede of en hoeveel de grond door een functiewijziging in waarde stijgt. Daardoor is de inbrengwaarde ook medebepalend voor de kostenverhaalbijdrage die de overheid bij de ontwikkelaar in rekening kan brengen. Het doel van de aanpassing van de inbrengwaarde is om de mogelijkheden om kosten te verhalen te verbeteren.

De eindrapportage van de verkenning van de inbrengwaarde wordt in het tweede kwartaal van 2025 aan uw Kamer aangeboden.

Handreiking voor taxaties in gebiedsontwikkeling

Met steun van het Ministerie van VRO is door de vereniging van onafhankelijke taxateurs Nederland (RICS) een handreiking voor taxaties bij gebiedsontwikkeling opgesteld. Het doel van deze handreiking is dat onder andere bij taxaties van de inbrengwaarde bij het kostenverhaal de taxateur beter rekening houdt met te verwachten kosten, opbrengsten en risico's van toekomstige gebiedsontwikkeling.

De handreiking biedt aanwijzingen waarmee de taxaties in het gehele proces van gebiedsontwikkeling goed kunnen worden onderbouwd. Dit verkleint de kans op te opportunistische waarderings. De handreiking dient te bevorderen dat taxaties zorgvuldig tot stand komen en tot een uniforme, begrijpelijk en navolgbare uitkomst leiden.

De handreiking voor taxaties bij gebiedsontwikkeling heeft de RICS opgesteld in samenspraak met onafhankelijke deskundigen en deskundigen van het Nederlands Register Vastgoedtaxateurs (NRVT), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM). De handreiking wordt naar verwachting begin 2025 gepubliceerd.

¹⁰ Kamerbrief sneller bouwen en beter benutten bestaande gebouwen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Het verbeteren van kostenverhaal en het vergroten van de voorzienbaarheid daarvan staat centraal in spoor II. Bij het waarderen van grond moet kostenverhaal een gegeven zijn, waar dit vaak nu nog andersom is; hoge verwervingskosten beperken de ruimte voor het verhaal van kosten. Om dit te voorkomen moeten de te verhalen kosten duidelijk zijn en het verhaal van die kosten laagdrempelig plaats kunnen vinden.

Gemeenten en marktpartijen werken veel samen in woningbouwontwikkelingen. Hierbij is de gemeente verplicht de kosten van publieke investeringen te verhalen op de initiatiefnemers van bouwactiviteiten. Dat kan publiekrechtelijk op basis van regels in een omgevingsplan of voorschriften in een omgevingsvergunning, maar gebeurt vaak privaatrechtelijk met anterieure overeenkomsten. Er zijn veel verschillende manieren om tot afspraken over het verhaal van kosten te komen.

Voor de zomer is daarom gestart met een onderzoek naar de praktijk van kostenverhaal bij bouwactiviteiten voor woningbouw. Wat gaat er goed, en wat kan beter? Waar komt dat door, en wat zijn daar de gevolgen van? Welke aanpassingen zijn nodig om het kostenverhaalsproces en de uitkomsten daarvan voorspelbaarder te maken? Het resultaat van deze fase leidt tot:

- Inzicht in hoeverre kosten voor ruimtelijke plannen doorgaans verhaald worden, om welk type kosten het gaat en hoe hoog die kosten zijn.
- Inzicht in de dagelijkse praktijk; het laat zien hoe enerzijds gemeenten en anderzijds de markt de totstandkoming van het kostenverhaal ervaren.
- Praktische vervolgstappen op basis van de verkregen inzichten waarmee de voorspelbaarheid van het kostenverhaal verbetert, het kostenverhaal transparanter wordt en de onderhandelingen over anterieure overeenkomsten sneller verlopen.

Dit onderzoek wordt begin 2025 afgerond.

Verbetering plankostenscan SPOOR II

In de brief over de aanpak van Grootchalige Woningbouwlocaties¹¹ heeft mijn voorganger u, naar aanleiding van de evaluatie van de regeling plankosten exploitatieplan, toegezegd de werkuren en bedragen op basis waarvan de plankosten wordt geraamd meer in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk bij gebiedsontwikkeling. Ik doe dit in overleg met de VNG en NEPROM. Plankosten zijn de kosten van de inzet van ambtelijk apparaat van de overheid voor het voorbereiden en uitvoeren van een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) of een projectbesluit. In het hoofdstuk kostenverhaal van de Omgevingsregeling zijn regels opgenomen waarmee een maximum wordt gesteld aan de plankosten die overheden op ontwikkelaars kunnen verhalen. Het doel van deze regels is dat gemeenten het werk aan plannen efficiënt uitvoeren. Deze regels moeten worden aangepast, omdat gemeenten in de huidige praktijk meer werk hebben aan de totstandkoming van ruimtelijke plannen. Onder de Omgevingswet vragen participatie en duurzaamheid meer aandacht (en dus meer plankosten). Daarnaast zijn de kosten voor het bouw- en woonrijp maken toegenomen.

¹¹ Kamerbrief over aanpak grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Ik streef ernaar om de herziening van de Omgevingsregeling rond de zomer 2025 af te ronden.

Voortgang onderwerpen SPOOR III

Belastingen en heffingen SPOOR III

Planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem SPOOR III

In het Regeerprogramma is opgenomen dat het kabinet aan de slag gaat met de uitwerking van een planbatenheffing, of een vergelijkbaar systeem, waardoor de (netto) waarde stijging die ontstaat als de functie van grond verandert, gebruikt kan worden voor plannen met een publiek tekort. Gemeenten krijgen met een planbatenheffing, of een vergelijkbaar systeem, een nieuwe inkomstenbron. Het Rijk wil met gemeenten afspreken dat zij de opbrengsten uit de planbatenheffing, of een vergelijkbaar systeem, inzetten voor tekorten op gebiedsontwikkeling, bereikbaarheid en betaalbare huur- en koopwoningbouw.

De planbatenheffing, of een vergelijkbaar systeem dat het mogelijk maakt om de grondwaarde stijging in te zetten voor het dekken van de tekorten in de gebiedsontwikkeling, wordt uitgewerkt in afstemming met andere departementen, stakeholders en wetenschappers. In deze uitwerking worden de uitkomsten van het IBO-rapport «Op grond kun je bouwen» meegenomen, evenals de uitkomsten van het onderzoek «Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw» uitgevoerd door Allers en Schep, dat als bijlage van het IBO-rapport aangeboden is aan de Kamer afgelopen juni.

Een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem gaat uit van een eenmalige belasting of niet-fiscale, publiekrechtelijke bijdrage op basis van de (netto) waarde stijging van de grond door een planologische functiewijziging. Het huidige stelsel van wet- en regelgeving kent nog geen planbatenheffing of vergelijkbaar systeem. Een positieve (netto) waarde stijging van grond als gevolg een planologische functiewijziging komt nu de grondeigenaar toe op het moment dat deze de grond verkoopt. De eigenaar heeft niks gedaan voor deze waarde stijging die ook wel «windfall profit» wordt genoemd.

Een planbatenheffing of vergelijkbaar systeem heeft gevolgen voor de grondprijs. Ontwikkelaars zullen rekening gaan houden met een planbatenheffing of publiekrechtelijke bijdrage bij de aankoop van bouwgrond (en deze verdisconteren in de te betalen prijs voor de grond die daardoor lager zal zijn). Een overgangsregeling is noodzakelijk voor locaties waar al afspraken over bijdragen zijn gemaakt of waarvoor al plannen zijn vastgesteld of in procedure gebracht.

De planning is in het tweede kwartaal van 2025 te komen met een voorstel over planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem aan uw Kamer. Mocht het voorstel leiden tot een wetsvoorstel dan zullen er nog een aantal stappen gezet moeten alvorens een wet in 2027 in kan gaan.

Verbetering baatbelasting SPOOR III

Baatbelasting is een gemeentelijke belasting die bestaat sinds 1921 en is bedoeld om de kosten van door of met medewerking van de gemeente getroffen voorzieningen van openbaar nut te verhalen op eigenaren die daarvan profijt ondervinden. Baatbelasting richt zich op zittende eigenaren waarop het kostenverhaal of een eventuele planbatenheffing of

vergelijkbaar systeem niet van toepassing is, omdat er geen sprake is van een planwijziging of vergunningplicht. De kostenverhaalsmogelijkheden voor gemeenten voor bijvoorbeeld de aanleg van grootschalige, nieuwe infrastructuur worden hiermee vergroot.

Baatbelasting kan alleen geheven worden van eigenaren van en beperkt gerechtigden tot onroerende zaken in een bepaald gedeelte van de gemeente dat profijt heeft van de getroffen voorziening en vergt een gemeentelijke belastingverordening. Het heffen van baatbelasting is lastig en administratief ingewikkeld vanwege de systematiek van het heffen en de mogelijkheden tot bezwaar. Mede als gevolg van uitspraken van de Hoge Raad is de baatbelasting in onbruik geraakt en wordt het instrument zelden toegepast. Baatbelasting is uitdrukkelijk niet bedoeld voor reguliere onderhoudswerkzaamheden aan bijvoorbeeld het lokale wegennet of andere openbare voorzieningen.

Op dit moment worden de mogelijkheden om de baatbelasting te revitaliseren onderzocht, zodat het instrument makkelijker toepasbaar wordt. Een onderzoeksrichting is bijvoorbeeld het verschuiven van de belasting zoals opgenomen in de Gemeentewet naar een heffing in de Omgevingswet en daarmee de baatbelasting beter aan te laten sluiten bij het grondbeleidsinstrumentarium. De conclusies van dit onderzoek en de mogelijkheden om de baatbelasting te vernieuwen vergen nog de nodige uitwerking en zullen u in het tweede kwartaal van 2025 toegestuurd worden.

Dubieuze grondhandel SPOOR III

In algemene zin zal de inzet van waardestijging voor publieke investeringen speculatief handelen tegengaan voor alle private partijen die actief zijn op de grondmarkt. Op dit moment wordt dit gedaan via het wettelijk verplichte kostenverhaal onder de Omgevingswet.

Echter, waar het op particulieren gerichte grondhandel betreft, blijken volgens het Kadaster¹² nauwelijks plannen tot stand te zijn gekomen. Door het veelal ontbreken van concrete plannen, is in deze situaties slechts bij zeer hoge uitzondering sprake van waardestijging door planbaat. Een heffing op planbaten of een daarmee vergelijkbaar systeem zal dus nauwelijks directe invloed hebben op deze grondhandel. Enkele recente rechterlijke uitspraken geven inmiddels aan dat er bij deze grondhandel misleidende handelspraktijken zijn gehanteerd waarbij de aanbieders onder meer een onrealistisch beeld schetsten van toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden. Indirect kan het voeren van de discussie in parlement en media mogelijk tot meer terughoudendheid leiden bij de consument om zulke gronden aan te kopen.

Samen met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie en Veiligheid verkennen we of, en zo ja welke, aanvullende maatregelen denkbaar en werkbaar zijn om dubieuze grondhandel verder tegen te gaan. Wij verwachten u hierover begin volgend jaar te informeren.

Vervolg

In 2025 kom ik op meerdere momenten bij u terug op de verschillende onderwerpen zoals benoemd in deze voortgangsrapportage:

¹² Antwoord op vragen van de leden Inge van Dijk en Vedder over de uitzending van Radar van 1 april jl. en artikelen inzake speculatieve grondhandel | Tweede Kamer der Staten-Generaal

- Ik verwacht uw Kamer in het eerste kwartaal van 2025 te informeren over de mogelijkheden voor het vergroten van de grondbeschikbaarheid door het Rijk;
- Ik kom in het tweede kwartaal van 2025 met een voorstel voor de planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem zoals in het Regeerprogramma staat benoemd;
- In het tweede kwartaal van 2025 informeer ik uw Kamer ook over de inbrengwaarde en baatbelasting op basis van de onderzoeken die in 2024 in gang zijn gezet.

In de tussentijd werk ik uiteraard ook door aan de concrete maatregelen die al in gang gezet zijn, zoals het afronden van de Handreiking voor taxaties en het verbeteren van de plankostenscan. Daarnaast blijf ik de maatregelen en acties monitoren die op dit moment al in uitvoering zijn.

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

BIJLAGEN

Bijlage 1 – Rapport Platform 31 – Inventarisatie kennis grondbeleid