

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2024

Inleiding

We zijn een land van ingenieurs en planners met een eeuwenoud geloof in de maakbaarheid en inrichtbaarheid van ons mooie land.¹ Grondbeleid is een belangrijk deelaspect in het ruimtelijk beleid en staat aan de basis van gebiedsontwikkeling. Op 19 juni 2023 heb ik uw Kamer de brief «Modernisering van het grondbeleid» toegezonden.² In die brief ben ik ingegaan op de vraag waarom het grondbeleid in Nederland moet worden verbeterd en heb ik langs drie sporen acties, maatregelen en verkenningen aangekondigd. Diverse aspecten van het grondbeleid zijn in meerdere Kamerdebatten aan de orde gekomen. Aanvullend zijn er schriftelijke vragen over de brief gesteld en door mij beantwoord.³ Met deze voortgangsrapportage wil ik uw Kamer informeren over de voortgang van de uitvoering van de aangekondigde acties, maatregelen en verkenningen.

Afbakening

Graag breng ik in herinnering dat de brief «Modernisering grondbeleid» zich richt op de rol van grondbeleid bij gebiedsontwikkeling, maar niet op de ruimtelijke vraagstukken in brede zin, noch op de diverse maatschappelijke opgaven die er in Nederland zijn, zoals de energietransitie, de transitie van het landelijk gebied, de bescherming van onze natuur, mobiliteit en infrastructuur, en de ontwikkeling van onze haven- en industriegebieden. Dergelijke vraagstukken worden intensief opgepakt in andere trajecten – waaronder het PEH, NPLG en het programma NOVEX – en komen samen in de nieuwe Nota Ruimte.

¹ Canon van de ruimtelijke ordening (CanonRO) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

² Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

³ Antwoorden op Kamervragen over modernisering grondbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

In de brief heb ik een uitgebreide analyse van de belangrijkste problemen opgenomen, die zich voordoen op de rol van grondbeleid bij gebiedsontwikkeling. Tevens heb ik aangegeven dat op onderdelen nog een nadere verdieping van de probleemanalyse nodig is.⁴ In het onderstaande herhaal ik wat die problemen zijn.

Problemen bij gebiedsontwikkeling hebben te maken met hoe de grondmarkt werkt, hoe partijen met elkaar samenwerken en hoe overheden de bestaande instrumenten inzetten. Daarnaast wordt ook een gebrek aan capaciteit en expertise gesignaleerd, en worden er problemen ervaren over de wijze waarop de waardeverandering van grond bij gebiedsontwikkeling wordt bepaald en verdeeld. De problematiek is hiermee breed van aard. Het heeft betrekking op de beschikbaarheid van grond, de snelheid van het beschikbaar komen van grond, kosten(verhaal) en waarde(ring) van grond – vooral bij gebiedsontwikkeling – en tot slot de verdeling van waardeveranderingen van grond. Daarbij zijn het niet alleen publieke organen die deze problemen ervaren; ook private ontwikkelaars lopen tegen belemmeringen aan. Gebiedsontwikkeling is daardoor nu vaak te traag en te duur. Dit is het centrale probleem. 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.

Deze punten zijn in de brief over het grondbeleid uitvoerig toegelicht. Kort samengevat gaat het om het volgende:

- Gemeenten hebben minder grond in handen sinds de kredietcrisis (2008) en bijkomende crisis op de woningmarkt (2008–2013). De hoeveelheid middelen van gemeenten belegd in grondexploitaties ligt mede daarom op een aanzienlijk lager niveau dan een decennium geleden.⁵ Dat heeft veel gemeenten een afhankelijker positie bij gebiedsontwikkeling gegeven, waar grondposities immers noodzakelijk zijn. Veel gemeenten en provincies zijn daardoor afhankelijker geworden van andere partijen en vaak verlopen onderhandelingstrajecten over grond en gebiedsontwikkeling moeizaam.
- Op de grondmarkt wordt bij de aankoop van gronden een inschatting gemaakt over de toekomst, zowel over de in de toekomst toegestane bestemming als de algemeen economische ontwikkeling. De potentiële koper met de meest positieve verwachtingen over de toekomst is over het algemeen bereid het hoogste bod uit te brengen. De grondmarkt is een markt per opbod en de hoeveelheid grond staat vast: grond is schaars. Bij een grote vraag naar grond kan het aanbod dus niet worden verruimd. Ontwikkelaars moeten onderhandelen met grondhandelaren, die doorgaans vroegtijdig een positie hebben ingenomen. De verwervingskosten zijn vaak (te) hoog, voor zowel markt- als publieke partijen.⁶ De oorzaak van hoge verwervingsprijzen is deels gelegen in optimistische verwachtingen over de opbrengsten van gebiedsontwikkeling, die leiden tot een hoge waardering bij

⁴ De probleemstelling, danwel accenten hierbij, rondom het grondbeleid verschilt per maatschappelijke opgave. Zo zijn de opgaven en problemen in het landelijk gebied anders dan in stedelijk gebied. Ook deze vraagstukken worden bij de uitvoering van mijn brief (interdepartementaal) betrokken.

⁵ Korthals Altes W. In: gebiedsontwikkeling.nu, dec. 2022, met bron CBS: Grondexploitaties op de gemeentelijke balans (2005–2020). Zo was er in 2010 nog een boekwaarde van € 13,0 miljard, maar in 2020 was dit afgenomen tot € 5,1 miljard.

⁶ Verslag Ronde Tafel 20 september 2022, Expertsessie 18 januari 2023, tussentijdse enquêtteresultaten onderzoek verwervingskosten (Brink).

grondverkoop. De eerste grondtransacties in een gebied vinden vaak al plaats op het moment dat nog onduidelijkheid bestaat over de plannen van de gemeente. De oorzaak van de hoge verwervingskosten is echter ook gelegen in de wijze waarop de waarde van grond bij aankoop wordt bepaald. Wanneer vanuit publiek belang gronden nodig zijn, wordt bij verwerving en onteigening een zorgvuldig proces doorlopen en wordt een prijs betaald die uitgaat van de marktwaarde bij een veronderstelde vrije verkoop. Deze waarde is bij onteigening onderdeel van de schadeloosstelling en omvat ook de verwachtingswaarde die ontstaat bij eventuele herontwikkeling. Die totale waarde is maatgevend bij onderhandelingen tussen grondeigenaren en de gemeente over de verkoop van hun grond. Het laat zodoende weinig financiële speelruimte over voor de gemeente om te investeren in gebiedsontwikkeling. Deze waarderingsmethode van de grondprijs speelt ook een belangrijke rol bij de verkoop van grond van de grondeigenaar aan ontwikkelaar en bij kostenverhaal. In de praktijk leidt dat vaak tot een publieke onrendabele top, vooral in het geval van binnenstedelijke transformaties. Naast de hoge kosten voor noodzakelijke publieke investeringen komen ook lang niet alle publieke kosten ten laste van eigenaren als gevolg van hoge verwervingskosten, in combinatie met een te kort schietende waardestijging. Door de hoge verwervingskosten (en de manier waarop deze worden bepaald) blijft er vaak *te weinig surplus* over om de kosten geheel te verhalen en om de publieke opgaven te realiseren. Gevolgen zijn dat overheden (ook hierdoor) vaak moeizame onderhandelingen over de grond voeren en dat zij bij actief grondbeleid de kosten van de publieke investeringen niet kunnen dekken vanuit de opbrengsten, dan wel bij faciliterend grondbeleid lang niet alle kosten voor publieke investeringen kunnen verhalen op de initiatiefnemer.

- Nieuwe ontwikkelingen hebben vaak een positief effect op de bestaande omgeving. De waarde van grond hangt nauw samen met wat er op de grond te verdienen valt en wat de locatie te bieden heeft. Waardestijging van grond kan nu vaak maar voor een deel worden ingezet om gebiedsontwikkeling te bekostigen. Dat komt onder andere doordat, vooruitlopend op gebiedsontwikkeling, al een aanzienlijk deel van de waardestijging is toegekomen aan de grondeigenaar. Het is een fundamentele vraag aan wie de waardestijging van grond toekomt. Wanneer een deel hiervan zou terugvloeien naar overheden om het vervolgens (weer) in te kunnen zetten voor het realiseren van openbare wegen, mobiliteit, energie-infrastructuur, verduurzaming van industrieterreinen en andere ruimte ten behoeve van (toekomstige) gebiedsontwikkeling, profiteert immers de hele maatschappij mee. Deze laatste categorie van de opgesomde problemen onderscheidt zich van de voorgaande, doordat hier niet zozeer sprake is van diverse knelpunten of belemmeringen. Het vergt een fundamentele discussie, waarbij de private en publieke belangen goed moeten worden doordacht en afgewogen.

Concluderend zie ik dat vooral de verdeling van het grondbezit en de hoeveelheid betrokken partijen (A) maar deels ook het tekort aan kennis, kunde en capaciteit (B) en financiële armslag (C), leiden ertoe dat *grond te traag beschikbaar* komt. De genoemde problemen bij de werking van de grondmarkt (D) en het publiek en privaat tekort (E, maar ook hier deels B en C) – zijn van belang bij kosten(verhaal), baten en waardeveranderingen, en daarmee op het *te duur (kunnen) zijn van gebiedsontwikkeling*. Dat geldt ook voor de analyse over de relatie tussen de baten en kosten van gebiedsontwikkeling en de verdeling van waardeverandering (F). De baten komen private partijen toe en de kosten van de gebiedsontwikkeling moeten publiek of door andere private partijen worden betaald. Als gebiedsontwikkeling te duur is, kan dat leiden tot een publiek tekort. De voornoemde tweedeling tussen te traag en te duur is daarom leidend in

de aanpak die ik voorsta.⁷ Ik wil het grondbeleid moderniseren door deze twee knelpunten op te lossen langs de volgende drie sporen:

I. Verhogen van de beschikbaarheid van grond en versnellen van gebiedsontwikkeling;

II. Beter dekken of verhalen van publieke kosten;

III. Waardeverandering van grond beter benutten voor publieke doelen.⁸

Deze drie sporen haken in op de hierboven genoemde tweedeling van te traag (spoor I) en te duur (spoor II en III). De activiteiten binnen de drie sporen hangen onderling samen en werken op elkaar in (synergie). In spoor I heb ik voorstellen geschetst tot maatregelen die kunnen worden ingezet om de beschikbaarheid van grond te verhogen en gebiedsontwikkelingen te versnellen binnen het bestaande wettelijk kader. Dit spoor richt zich voornamelijk op het beter benutten van reeds beschikbare instrumenten. In het tweede en derde spoor richt ik me meer op het probleem dat gebiedsontwikkeling vaak te duur is.

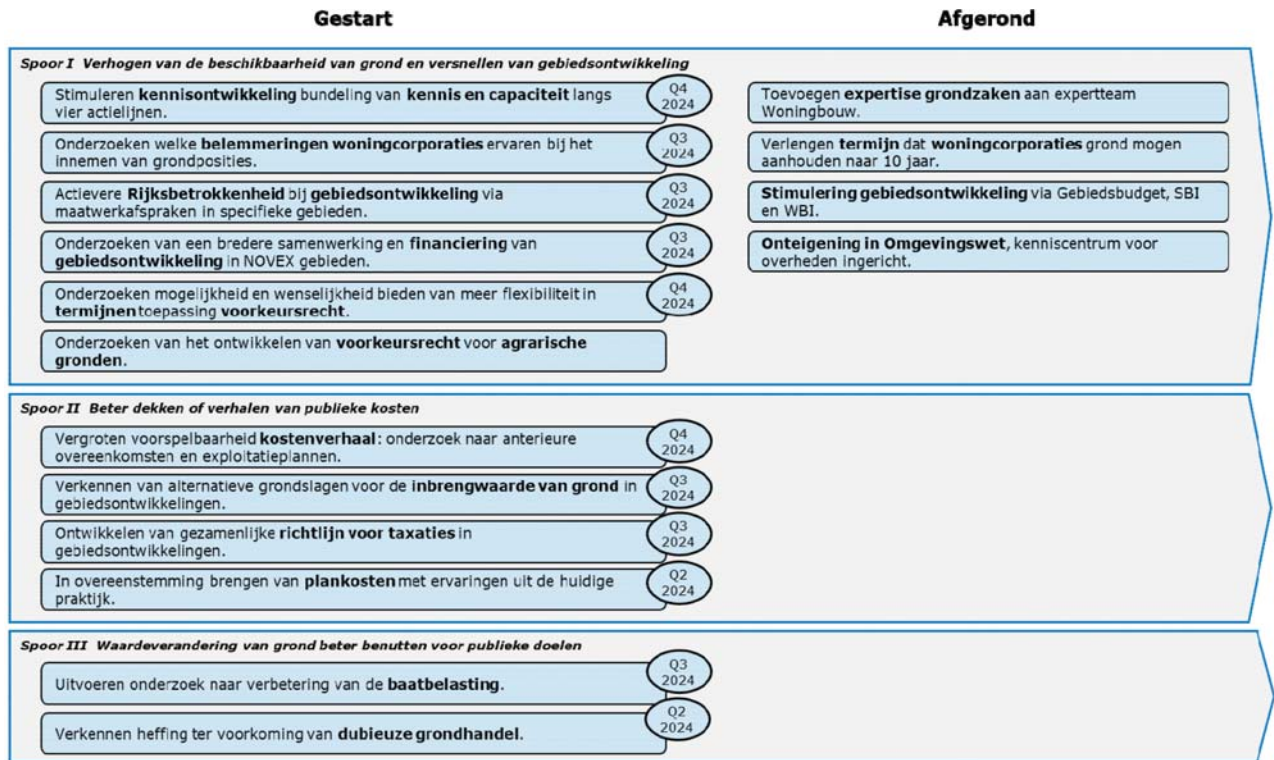
Spoor II is gericht op het zorgen dat publieke kosten zoveel mogelijk ten laste kunnen worden gebracht van grondeigenaren en baathebbers. In het derde spoor heb ik richtingen voor het mogelijk fundamenteel anders inrichten van het grondbeleid uiteengezet, zodat waardeveranderingen van grond in de eerste plaats zoveel mogelijk aan publieke doelen ten goede komen.

In deze voortgangsrapportage wordt de stand van zaken van de brief over het grondbeleid beschreven, evenals van enkele andere aan grond gerelateerde trajecten. Met Figuur 1 (op de volgende pagina) geef ik eerst een samenvattend overzicht per spoor van de stand van zaken. Vervolgens licht ik de voortgang per spoor toe, waarbij ik een onderscheid maak tussen «Afgeronde acties» en «Gestarte, nog lopende acties».

⁷ Maar de relatie tussen de problemen en deze tweedeling is niet altijd haarscherp te maken vanwege de samenhang die er is tussen het traag beschikbaar komen van grond en het duur(der) zijn van grond en gebiedsontwikkeling. Om die reden hebben bijvoorbeeld (vooral) de problemen B) en C) betrekking op beide aspecten van de gemaakte tweedeling.

⁸ Dit betreft niet altijd waardestijging. Waardedaling van grond kan ook aan de orde zijn, zowel in het landelijk als stedelijk gebied.

Figuur 1. Voortgang samenvattend per spoor in beeld



Resultaat van afgeronde acties: spoor I

In de brief over het grondbeleid gaf ik aan dat de beschikbaarheid van grond op de juiste plek en op het juiste moment vaak van groot belang is voor gebiedsontwikkeling, omdat dan snelheid en regie op het proces kan worden behouden. Het bestaande grondbeleidsinstrumentarium biedt al veel mogelijkheden om te voorkomen dat grond te traag beschikbaar komt en te zorgen dat gebiedsontwikkelingen sneller tot stand komen. Actief grondbeleid kan hieraan bijdragen, maar de inzet van de actieve instrumenten hierbij kan beter. Overheden kunnen hun procesregie versterken door instrumenten van het grondbeleid vroegtijdig en effectiever in te zetten. Dit verbetert de betaalbaarheid en versnelt gebiedsontwikkelingen. Het vraagt echter om de juiste, ondersteunende wettelijke procedures en voldoende capaciteit, kennis en middelen. Ook moet worden bekeken of de instrumenten en/of procedures zelf dienen te worden aangepast. In het onderstaande benoem ik welke resultaten in dit eerste spoor zijn bereikt.

A) Stimuleren kennis en capaciteit:

Vorig jaar zijn experts met kennis van grondzaken toegevoegd aan het expertteam Woningbouw.⁹ Overheden kunnen op deze expertise een beroep doen in verschillende fases van visievorming en planontwikkeling.

⁹ Expertteam Woningbouw (rvo.nl); in het expertteam woningbouw zitten zes experts met kennis in verschillende aspecten van grondzaken, die na het verschijnen van de brief «Modernisering grondbeleid» in vijftien unieke gemeenten zijn ingezet. In 2023 zijn o.a. 68 ondersteuningstrajecten met een samenwerkingsovereenkomst (waarvan 39 nieuw) opgestart en 115 WBI-voortgangsgesprekken gehouden.

De verschillende handreikingen die hierover zijn uitgebracht kunnen daarbij goed worden benut.¹⁰

B) Termijn woningbouwcorporaties:

Mijn voorstel om voor woningcorporaties de termijn waarvoor ze grondposities mogen aanhouden in hun DAEB-tak te verlengen van vijf naar tien jaar is onderdeel van de nationale prestatieafspraken met woningcorporaties en treedt naar verwachting 1 juli a.s. in werking. Daarmee is één van de belemmeringen die woningcorporaties ervaren bij het verwerven van grond voor sociale woningbouw weggenomen. Ik heb daarnaast onderzocht – conform de oproep van het lid Bromet c.s. – of woningcorporaties nog andere belemmeringen ervaren bij het innemen van grondposities, om vervolgens te kunnen inschatten of deze belemmeringen kunnen worden weggenomen zonder dat daarbij onaantoonbare risico's ontstaan. In dit onderzoek heb ik op uw verzoek ook het onderwerp «sociale grondprijzen» meegenomen. Ik zal in een aparte brief ingaan op deze resultaten, die ik verwacht uiterlijk in het derde kwartaal van 2024 aan uw Kamer te kunnen sturen.

C) Stimulering gebiedsontwikkeling en woningbouw:

In de tweede helft van 2023 – dus min of meer direct na het uitkomen van mijn brief over het grondbeleid – heb ik nog ruim 1 miljard aan bijdragen voor onder andere de Startbouwimpuls, het Gebiedsbudget, het Volkshuisvestingsfonds en de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen overgemaakt aan gemeenten. De laatste tranche van de Woningbouwimpuls (tranche 6) is recent gesloten. Deze regelingen hebben als doel gebiedsontwikkelingen en woningbouwprojecten te stimuleren. Binnen die budgetten is er beperkt ruimte gemaakt voor bijzondere gevallen, bijvoorbeeld wanneer de gebruikelijke subsidieregels niet voldoende aansluiten op de specifieke omstandigheden en uitdagingen (denk aan extra lokale mobiliteitsknelpunten, verwerving van strategische grondposities, beperkte organisatiecapaciteit en slagkracht). Met die gebieden maak ik daarom nu nieuwe maatwerkafspraken (zie ook onderdeel B van het volgende blok «Stand van zaken van gestarte, lopende acties per spoor»). Daarnaast heb ik begin vorig jaar het «Plan van aanpak versnellen van processen en procedures woningbouw» vastgesteld, waarin ik verschillende acties heb opgenomen om de woningbouw te versnellen, zoals «het parallel schakelen van processen dat gebiedsontwikkelingen kan versnellen».¹¹

D) Onteigening:

In mijn brief «Modernisering grondbeleid» gaf ik aan dat ik belemmeringen bij onteigening wil wegnemen; zeker niet met het doel dat er op zich meer wordt onteigend, maar wel met het doel dat de kennis van de procedure en de doorlooptijd verbeteren. Ik heb daarom afgelopen december het «Kenniscentrum Onteigenen voor Overheden» opgericht, parallel aan het overgaan van onteigening van de Onteigeningswet naar de Omgevingswet per 1 januari 2024, waarmee er een einde aan de rol van de Kroon kwam. Bij het kenniscentrum kunnen bestuursorganen die onteigenen nu terecht voor informatie over onteigening en een kwaliteits-

¹⁰ Handreiking vertraging voorkomen met grondbeleid | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland, <https://iplo.nl/@258698/handreiking-grondeigendom-omgevingswet/>, <https://iplo.nl/@258640/handreiking-kostenverhaal-financiele-bijdragen/>, <https://iplo.nl/zoeken/@260018/handreiking-nadeelcompensatie/>.

¹¹ Kamerbrief over aanbieding Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

toets van hun onteigeningsdossier.¹² Rijkswaterstaat verzorgt de inrichting van het Kenniscentrum in opdracht van het Ministerie van BZK, mede namens de VNG, het IPO en de UvW. Het Kenniscentrum verricht naast de kwaliteitstoets ook bredere, andere activiteiten met als doel het borgen van kennisontwikkeling over onteigening onder de Omgevingswet en het beschikbaar stellen van deze kennis over onteigeningsprocedures aan overheden. Zo fungeert het Kenniscentrum ook als online informatiepunt en kennisnetwerk.

E) Commissie BBV:

- De commissie BBV heeft in december 2023 een nieuwe notitie grondbeleid gepubliceerd.¹³ De notitie gaat over de verslaglegging van het grondbeleid in de jaarrekening van gemeenten. De aanleiding daartoe was dat de Omgevingswet met ingang van 1 januari 2024 in werking is getreden. De belangrijkste veranderingen in de nieuwe notitie zijn ten eerste dat het hoofdstuk over faciliterend grondbeleid verder is uitgewerkt, waarbij onder andere wordt ingegaan op de verslaglegging van de vrijwillige en verplichte bijdragen aan ontwikkelingen (bijvoorbeeld voor landschapsverbetering). Ten tweede wordt in de nieuwe notitie aandacht besteed aan de financiële verslaglegging in plangebieden waar gemeenten zowel een actief als faciliterend grondbeleid voeren. Het uitgangspunt daarbij blijft dat gemeenten gescheiden verslag doen van het actieve en faciliterende grondbeleid, maar dat zij vrij zijn om te bepalen hoe zij de gemeenschappelijke kosten en andere kosten in een kostenverhaalsgebied over de actieve en faciliterende projecten verdelen. Bij het opstellen van de nieuwe notitie heeft de commissie zich ook laten informeren over de ervaringen met de bestaande notitie. Om de uitvoeringspraktijk te vereenvoudigen en te verbeteren zijn de volgende punten met de notitie gewijzigd:
 - i. De voorwaarden zijn aangepast voor gronden die met het oog op gebiedsontwikkeling zijn aangekocht – maar waarvoor nog geen omgevingsplan is vastgesteld – te waarderen in de toekomstige functie in plaats van de geldende functie. Dat verkleint de kans dat gemeenten tijdelijk moeten afwaarderen op grond, hetgeen ingrijpende budgettaire gevolgen kan hebben;
 - ii. De kosten die voorafgaand aan de vaststelling van een omgevingsplan worden gemaakt mogen na vijf jaar in een voorziening worden opgenomen in plaats van te worden afgeboekt. Daarmee blijft de mogelijkheid bestaan om deze kosten na vijf jaar alsnog in de grondexploitatiebegroting op te nemen of bij ontwikkelaars te verhalen;
 - iii. Tussentijdse winstneming vindt plaats als de resterende looptijd van een grondexploitatie korter is dan tien jaar. Dat voorkomt dat gemeenten kunnen worden verplicht om winst te nemen op een grondexploitatie, terwijl nog veel onzekerheid bestaat over het uiteindelijke financiële resultaat;
 - iv. De rentetoe rekening aan lopende grondexploitaties wordt vereenvoudigd door toe te staan dat de omslagrente die meer algemeen in de gemeentebegroting wordt toegepast ook bij grondexploitaties wordt gebruikt.

¹² Kenniscentrum Ontheigeningen voor Overheden | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl).

¹³ Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten (provincies en waterschappen) jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Voor gemeenten (en provincies) is de regelgeving hieromtrent vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). In het BBV is opgenomen dat er een commissie is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.

- Ondanks dat met de nieuwe notitie grondbeleid van de commissie BBV veel wenselijke verbeteringen zijn afgerond, wil ik de commissie nader spreken over (aanvullende) mogelijkheden om eventuele financiële belemmeringen weg te nemen om tijdig een onteigeningsprocedure te (kunnen) starten. Ik zet daarbij in op het meer gebruiken van het bestaande instrumentarium op een financieel verantwoorde manier. De financiële belemmeringen hebben doorgaans betrekking op de kosten van de (onzekere) verwerving en op flexibiliteit bij processen.

Stand van zaken van gestarte, lopende acties per spoor

Spoor I: verhogen van de beschikbaarheid van grond en versnellen van gebiedsontwikkeling

A) Stimuleren kennis, capaciteit en samenwerking van de betrokken partijen:

- Ik ben langs de volgende vier actielijnen gestart om kennis en capaciteit te bundelen en de samenwerking te verbeteren met betrekking tot grondzaken en gebiedsontwikkeling:
 - i. basiskennis vergroten: het intensiveren van bestaande kennisinstrumenten (cursussen, trainingen en tools);
 - ii. verdieping aanbrenge: het stimuleren van specialisaties door opleidingen;
 - iii. samenwerking stimuleren: het activeren van bestaande netwerken;
 - iv. doorontwikkeling: het vergroten van de kennis en innovatie.
- Ik ben vervolgens in februari 2024 gestart met een inventarisatie naar het aanbod kennisinstrumenten gericht op grondbeleid. Daarnaast inventariseer ik momenteel de kennisvragen van de verschillende doelgroepen, zodat vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar kan aansluiten. Na de inventarisatie zullen de mogelijkheden tot intensivering, bundeling en samenwerking worden verkend en vertaald naar het (door)ontwikkelen van kennisinstrumenten. Ik verwacht na de zomer dit nader te kunnen preciseren, omdat deze mogelijkheden afhangen van het resultaat van de inventarisatie.
- Het afgelopen half jaar heb ik ook actief de samenwerking opgezocht met experts, gemeenten en marktpartijen. Met de contactgroep grondzaken van de VNG zijn verschillende initiatieven voor het stimuleren van kennisontwikkeling en bundelen van capaciteit op het gebied van grondzaken, gebiedsontwikkeling en planeconomie besproken. Hierbij ging de voorkeur uit naar het breed en actief aanbieden van relevante opleidingen en ondersteuning bij het organiseren van kennisdeling en regionale bijeenkomsten. Met deze voorkeursopties ga ik nog het komende half jaar actief aan de slag.

B) Financiële arrangementen en het RVB:

- Conform mijn brief over het grondbeleid ben ik gestart met het maken van maatwerkafspraken in specifieke gebieden – zie ook het vorige blok «Afgeronde acties» voor de aldaar opgenomen beschrijving van die gebieden – die tevens dienen als leermiddel voor nieuwe financiële regelingen en actievere Rijksbetrokkenheid. De rode draad van die nieuwe regelingen is dat er in die gebieden:
 - i. sprake is van een (boven)regionaal belang van de gebiedsontwikkeling;
 - ii. de opgave vraagt om een integrale gebiedsaanpak, waarin woningproductie samengaat met publieke investeringen in onder andere bereikbaarheid, water- en bodemsturende maatregelen, netcongestie, groen, et cetera;
 - iii. de regelingen een bredere en flexibelere werking dienen te hebben;

iv. het niet gaat om eenmalige uitkeringen, maar om meerjarige en soms ook risicodragende ondersteuning.

Er zijn binnen de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties grote verschillen in opgaves en omstandigheden. Die verschillen nopen tot maatwerk in bestuurlijke afspraken en governance, in de eventuele extra financiële ondersteuning en in de personele inzet. Binnenkort informeer ik uw Kamer opnieuw over de voortgang van deze regie-aanpak in de grootschalige woningbouwlocaties. In die brief werk ik die verschillen verder uit tot een gestructureerde en gelaagde aanpak.

- Vorig jaar gaf ik met de brief «Verbreiding takenpakket Rijksvastgoedbedrijf» aan dat ik een actieve houding van het Rijk ook logisch vindt om in de NOVEX-gebieden tot een regionale investeringsagenda te komen.¹⁴ Ik onderzoek met diverse partijen de mogelijkheden om tot bredere samenwerking en financiering van gebiedsontwikkeling te komen, zodat publieke tekorten niet groter zijn dan noodzakelijk en het Rijk bijdraagt aan continuïteit van gebiedsontwikkeling. In verschillende NOVEX-gebieden is het toewerken naar uitvoeringsagenda's inmiddels van start gegaan. Ook het komen tot regionale investeringsagenda's (RIA) maakt hier onderdeel van uit. Grondposities van het Rijk kunnen bij realisatie van de NOVEX-gebiedsopgaven een belangrijke rol spelen. Om de kansen hiervoor in beeld te brengen zijn gesprekken en eerste verkenningen (uit)gevoerd door het Rijksvastgoedbedrijf en de Rijkstrekkers van de NOVEX-gebieden. Op basis daarvan zal blijken of er in betreffende NOVEX-gebieden kansen zijn om met inzet van Rijksvastgoed en grond NOVEX-gebiedsopgaven te realiseren. Vervolgens kunnen in uitvoeringsagenda's en RIA's afspraken worden gemaakt over verdere samenwerking en financiering. Het komen tot investeringscoalities is één van de voorziene stappen die volgt op de uitvoeringsagenda, als onderdeel van de RIA. Mede op initiatief van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) is een traject gestart om zicht te krijgen op belangrijke lessen en aandachtspunten in het proces om te komen tot een RIA. De eerste resultaten komen naar verwachting uiterlijk in het derde kwartaal van 2024 beschikbaar. Een dergelijke RIA-aanpak kan ook breder dan in NOVEX-gebieden behulpzaam zijn voor een gebiedsgerichte, samenhangende aanpak van opgaven in de leefomgeving en het organiseren van brede investeringscoalities.
- Het is van belang de mogelijkheden voor de inzet van het rijksvastgoed (gronden en gebouwen) voor de verschillende opgaven maximaal te benutten en eventuele belemmeringen daarvoor zoveel mogelijk weg te nemen. Ik heb ook aangekondigd een nieuw handelingskader voor de inzet van de agrarische gronden van BZK te ontwikkelen, dat momenteel in ontwikkeling is. Onderdeel daarvan is een nadere uitwerking van de mogelijkheid om agrarische gronden te verwerven om de portefeuille ook op langere termijn op peil te kunnen houden voor toekomstige ruimtelijke opgaven. Het ontwikkelen en transformeren van gebouwen maakt onderdeel uit van de werkwijze van het RVB bij het verkopen van bestaand rijksvastgoed en gebeurt in opdracht van diverse departementen in toenemende mate ook bij andere objecten. Wat betreft de analyse van de ontwikkelpotentie van de agrarische gronden en de gebouwen van het RVB voor woningbouw verwijs ik u naar mijn recente brief over het versnellen van processen en procedures woningbouw.¹⁵ Verder onderzoekt het RVB in samenwerking met het Ministerie van Defensie de (toekomstige) ontwikkelmogelijkheden van af te stoten Defensieobjecten.

¹⁴ Kamerbrief verbreiding takenpakket Rijksvastgoedbedrijf | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

¹⁵ Kamerbrief over versnellen processen en procedures woningbouw | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

C) Voorkeursrecht:

- In mijn brief over het grondbeleid gaf ik aan dat gemeenten meer en eerder het voorkeursrecht kunnen inzetten om zo beter grip op grond te krijgen, regie te voeren, gronden (tijdig) beschikbaar te krijgen en versnippering van grondeigendom te voorkomen. De afgelopen tijd ben ik met de VNG in gesprek geweest over (voornamelijk) de belemmeringen die gemeenten ervaren bij het vestigen van een voorkeursrecht. De VNG signaleert dat gemeenten steeds vaker een voorkeursrecht vestigen, maar ook dat zich nog steeds problemen voordoen met betrekking tot de geldende termijnen en beschikbare menskracht/financiële middelen. Voor de problemen met de financiële middelen verwijs ik naar hetgeen ik onder het voorgaande punt B) heb gezegd over de financiële arrangementen. Gemeenten ervaren volgens de VNG de termijnen in de eerste fase van de procedure als krap (tot aan de vaststelling van het Omgevingsplan). Ik heb de VNG gevraagd dit beter in beeld te brengen. Op basis hiervan zal ik zo nodig verder onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is door middel van een wetswijziging meer flexibiliteit te bieden in de termijnen (tot aan de vaststelling van het Omgevingsplan).
- Daarnaast ben ik samen met het Ministerie van LNV gestart om het voorkeursrecht in de Omgevingswet te wijzigen, zodat het ook kan worden toegepast wanneer een wijziging in het gebruik in de agrarische sfeer is voorzien. Het huidige voorkeursrecht kan namelijk alleen worden gevestigd met het oog op niet-agrarische functiewijzigingen. Met een voorkeursrecht voor functiewijziging in de agrarische sfeer kunnen agrarische gronden beschikbaar blijven voor agrarisch gebruik, zoals afgesproken in en met regionale gebiedsprocessen, en kunnen PLG-doelen worden gediend (waaronder extensivering en verweving van natuur en landbouw).

Spoor II: beter dekken of verhalen van publieke kosten

Centraal in spoor II staat het verbeteren van kostenverhaal en het vergroten van de voorzienbaarheid daarvan. Bij waardering van grond moet het kostenverhaal een gegeven zijn. Nu is het vaak andersom en bepalen (en beperken) de hoge verwervingskosten de financiële ruimte voor kostenverhaal. Gemeenten moeten zoveel en eenvoudig mogelijk publieke kosten van gebiedsontwikkelingen kunnen verhalen op grondeigenaren die bouwen en/of ontwikkelen. Kostenverhaal vindt plaats wanneer er sprake is van bouwplannen (door derden) die leiden tot publieke investeringen met name in de aanleg van de openbare ruimte. In het onderstaande licht ik toe welke acties zijn gestart en wanneer de resultaten hiervan beschikbaar komen.

A) Kostenverhaal:

- Rekening houdend met de bedrijfsmatige belangen die bij kostenverhaal een rol spelen, zal ik in april een onderzoek opstarten naar de praktijk van het kostenverhaal en een handreiking voor gemeenten laten opstellen (de offerte-uitvraag hiertoe is onlangs uitgezet). Ik heb tevens een begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit de VNG en NEPROM. In het eerste deel van het onderzoek staat centraal hoe de publiek-private samenwerking via het afsluiten van anterieure overeenkomsten tussen gemeenten en ontwikkelaars momenteel verloopt. In vervolg daarop zal een handreiking worden gemaakt om de samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelaars te verbeteren. Daarin zullen verschillende onderwerpen aan de orde komen, waaronder het vroegtijdig vaststellen van het gemeentelijke beleidskader voor het kostenverhaal en het werken met vaste bijdragen. De

handreiking zal ook modellen bevatten voor de opbouw van gemeentelijke nota's – waaronder de nota bovenwijkse voorzieningen – en van anterieure overeenkomsten. Het eindrapport van het onderzoek verwacht ik in het vierde kwartaal van dit jaar. De handreiking voor gemeenten wordt in 2025 opgesteld. Het is een belangrijk onderdeel van gebiedsontwikkeling. Daarom zal dit geheel in samenhang moeten worden vormgegeven met de andere resultaten die ook in 2024 beschikbaar komen. In deze handreiking worden ook de volgende twee acties meegenomen uit mijn brief over het grondbeleid: «het opstellen van modelnota's» en «het vaststellen van vaste, vooraf gestelde bijdragen». Deze acties bouwen op de uitkomsten van het onderzoek voort en dragen ertoe bij dat gemeenten de voorspelbaarheid van het kostenverhaal kunnen vergroten.

- Ik heb de zogeheten «Regeling plankosten exploitatieplan» geëvalueerd, zoals gebruikelijk vijf jaar na inwerkingtreding van een regeling. Plankosten zijn kortgezegd de kosten van de inzet van medewerkers van overheden bij ruimtelijke plannen. Ik heb uw Kamer eind vorig jaar over de uitkomsten, aanbevelingen en acties geïnformeerd.¹⁶ Het is van belang om publieke kosten van gebiedsontwikkeling beter te dekken. In dat kader heb ik de rekenmodellen die door gemeenten worden gebruikt om de plankosten te berekenen gebruiksvriendelijker gemaakt. In september vorig jaar is op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) een webpagina geplaatst met informatie over de regeling van de plankosten onder de Omgevingsregeling.¹⁷ Daarbij zijn de aanbevelingen die uit de evaluatie zijn voortgekomen aanleiding geweest om de rekenmodellen die horen bij de Omgevingsregeling op een aantal punten aan te passen. Ook is de toelichting bij de rekenmodellen verbeterd en is het mogelijk gemaakt dat gemeenten de bijdrage aan de plankosten van individuele eigenaren kunnen berekenen. Komende periode zal ik met de VNG en NEPROM in overleg gaan over de werkuren die gemeenten maximaal mogen besteden aan het opstellen en uitvoeren van plannen.

B) Inbrengwaarde van grond en taxaties:

- In mijn brief over het grondbeleid kondigde ik een verkenning aan naar een andere grondslag voor de inbrengwaarde van grond bij gebiedsontwikkeling. Die verkenning is in eind 2023 gestart. Het adviesbureau Fakton heeft inmiddels meerdere alternatieven voor de huidige regeling van de inbrengwaarde in artikel 8.17 van het Omgevingsbesluit uitgewerkt. Het onderzoeksbureau CEBEON heeft vervolgens de opdracht gekregen om de doeltreffendheid, doelmatigheid, neveneffecten en rechtmatigheid van deze beleidsalternatieven te beoordelen. In het tweede kwartaal van dit jaar zal een werksessie plaatsvinden met medewerkers van gemeenten, ontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Het doel van deze werksessie is om de praktische uitvoerbaarheid van de beleidsalternatieven te toetsen en te verbeteren. Als vervolg hierop zal naar verwachting uiterlijk in het derde kwartaal van 2024 een rapport worden opgesteld. Dat resultaat zal daarna eerst in samenhang met de andere onderzoeken met betrekking tot kostenverhaal en inbrengwaarden nader moeten worden beschouwd, alvorens uw Kamer integraal te kunnen adviseren.
- In samenwerking met de vereniging van onafhankelijke taxateurs in Nederland (RICS) en het Nederlands Register van Vastgoedtaxateurs (NRVT) wordt op dit moment ook aan een nieuwe richtlijn voor taxaties

¹⁶ Kamerbrief over aanpak grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

¹⁷ Berekening plankosten bij kostenverhaal Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl).

in gebiedsontwikkeling gewerkt. In de nieuwe richtlijn wordt de wijze van taxeren in de verschillende fasen van een gebiedsontwikkeling uitgewerkt, vooral van de inbrengwaarde bij het kostenverhaal. Het doel is dat er meer rekening wordt gehouden met de te verwachten kosten van de gebiedsontwikkeling en de te verwachten toekomstige opbrengsten van het vastgoed. De nieuwe richtlijn wordt naar verwachting uiterlijk het derde kwartaal van dit jaar opgeleverd, zo mogelijk eerder. De richtlijn zal ervoor zorgen dat er meer eenduidigheid ontstaat over taxaties bij gebiedsontwikkelingen. Op dit moment komt het met enige regelmaat voor dat taxateurs die door gemeenten worden ingeschakeld tot een andere waardebepaling komen dan taxateurs van ontwikkelaars. Dat bemoeilijkt de onderhandelingen tussen gemeenten en ontwikkelaars. Taxaties dienen een genuanceerder, realistischer beeld te geven van de waarde van grond en opstallen, door de risico's en onzekerheden die bij gebiedsontwikkeling spelen in beeld te brengen.

- Het belang van het verbeteren van de waardebepaling van te ontwikkelen grond is groot. Dit blijkt ook uit een recent, in mijn opdracht, door Brink uitgevoerd onderzoek naar het waardeverloop van grond bij gebiedsontwikkeling. Aan de hand van vijf casussen is onderzocht in hoeverre een uiteindelijk publiek tekort in een gebiedsontwikkeling wordt veroorzaakt door stijging van de marktwaarde van de grond voorafgaand aan de ontwikkeling en hoe de marktwaarde zich verhoudt tot de zogenaamde gebruikswaarde (de waarde bij voortzetting van het bestaand gebruik). Uit het onderzoek komt naar voren dat de prijsontwikkelingen van de grond regelmatig voor een deel het publiek tekort veroorzaken, terwijl het publieke tekort vaak ruim had kunnen worden gedekt uit de waardeverhoging van de grond. Ook is in het onderzoek een voorzichtige extrapolatie gemaakt van het publiek tekort dat wordt veroorzaakt door een hoge marktwaarde. Bij een woningbouwproductie van 80.000 woningen kan het per jaar om circa € 200–700 miljoen gaan. Het voordeel van prijsontwikkeling van de grond landt voornamelijk bij de oorspronkelijke grondeigenaren en tussenhandelaren. Verder komt uit het onderzoek naar voren dat onduidelijke beleidskaders, dan wel het aanpassen van beleidskaders een prijsopdrijvend effect heeft. Bij het verhandelen van grond wordt in die gevallen bewust of onbewust ingeschat dat de toekomstige kosten zullen meevallen en wordt dikwijls te opportunistisch gedacht over de opbrengsten van het te realiseren programma. Het gevolg is dat de prijs waarvoor de grond is aangekocht bepalend wordt voor de beoogde ontwikkeling. Sommige gemeenten zien zich dan genoodzaakt concessies te doen ten aanzien van het gewenste programma ten einde het plan uiteindelijk toch haalbaar te maken. Het onderzoek pleit daarom voor duidelijke kaders, uniforme wijze van waardebepaling en het inzetten van het grondbeleidinstrumentarium. Met het beleid voor woningbouw en het moderniseren van het grondbeleid zet ik hier ook op in. Tevens wordt in het onderzoek geadviseerd te kijken naar maatregelen om grond te belasten en/of het beperken/limiteren van de prijsstijging van grond. Dergelijke mogelijkheden ben ik momenteel aan het verkennen. In de volgende onderdelen licht ik dat nader toe.

Spoor III: waardeverandering van grond beter benutten voor publieke doelen

Het is zinvol om na te denken hoe waardeverhoging van grond ten goede kan komen aan de bekostiging van gebiedsontwikkeling (overigens kan ook waardedaling aan de orde zijn). Ik sta voor een grondbeleid dat het algemeen belang beter dient: een grondbeleid, waarbij het waardesurplus als gevolg van publieke investeringen en beslissingen ten goede komt aan de ruimtelijke opgaven. Dat maakt ruimtelijke ontwikkelingen beter

betaalbaar en kan de publieke tekorten verminderen. In het onderstaande licht ik toe welke acties zijn gestart en wanneer de resultaten hiervan beschikbaar komen.

A) Baatbelasting:

Een al bestaande mogelijkheid om de kosten van nieuwe publieke voorzieningen te dekken is de zogeheten baatbelasting. Die kan worden geheven op bestaande onroerende zaken, die daarvan profijt hebben.¹⁹ Mijn Ministerie heeft eerder een ambtelijke inventarisatie gemaakt van de gemeenten die ervaring hebben met de toepassing van baatbelasting. Daaruit bleek dat gemeenten baatbelasting zeer beperkt toepassen, onder meer omdat deze stuit op uitvoeringstechnische problemen. Daarom heb ik opdracht gegeven voor een onderzoek naar denkbare oplossingsrichtingen hiervoor. Daarin zal ook aandacht worden besteed aan de optie om de huidige baatbelasting in de Gemeentewet te vervangen door een soortgelijke heffingsmogelijkheid binnen het stelsel van de Omgevingswet. Omdat dit onderzoek om specifieke en schaars beschikbare expertise vraagt, neemt het onderzoek langer in beslag dan ik eerder had verwacht. De resultaten zullen in het najaar van 2024 beschikbaar komen.

B) Planbatenheffing:

- In mijn brief over het grondbeleid heb ik aangegeven dat 1) grondhandel waarbij er waarde uit een gebiedsontwikkeling lekt moeten voorkomen, 2) ik ga verkennen welke mogelijkheden hiertoe zijn, en 3) ik de planbatenheffing zal meenemen als één van de mogelijke opties hierbij. De planbatenheffing kwam ook aan bod tijdens het commissiedebat «Woningbouwopgave en koopsector» op 21 maart jl. Ik ben vorig jaar gestart met het verkennen van dit brede onderwerp.
- Het Ministerie van Financiën heeft opdracht gegeven tot een onderzoek naar de planbatenheffing en een grondbelasting.²⁰ Naar verwachting is het onderzoek voor de zomer gereed. De idee achter een planbatenheffing is dat de waardeverhoging van grond door wijzigingen van de bestemming van die grond deels worden afgeroomd. Zo ontstaat een financieringsbron die ten goede van de ruimtelijke opgaven kan worden ingezet, zoals voor de woningbouwopgave. Het is overigens onwaarschijnlijk dat een planbatenheffing op korte termijn voldoende zal opleveren om een alternatief te zijn voor middelen voor de huidige woningbouwopgave.
- De planbatenheffing en grondbelasting zijn mogelijk ook beleidsopties in het eindrapport van het Interdepartementale Beleidsonderzoek «Woningbouw & Grond». Uw Kamer heeft begin februari de tussenrapportage daarvan ontvangen.²¹ Het eindrapport is naar verwachting voor de zomer gereed; alsdan volgt ook de kabinetsreactie daarop.
- Beide beleidsopties zijn generieke instrumenten die zouden kunnen bijdragen aan het voorkomen dat er waarde uit een gebiedsontwikkeling weglekt. Dat is de hoofdzaak van spoor III. Onderdeel van mijn verkenning is tevens de vraag of ze ook van betekenis kunnen zijn om «dubieuze grondhandel» te voorkomen. Dit is een meer specifiek

¹⁹ Ter verduidelijking van het verschil met kostenverhaal: de baatbelasting betreft de totstandkoming van nieuwe publieke voorzieningen in een al bestaand gebied die door de gemeente is geïnitieerd (waarna er samenwerking kan zijn met andere partijen). Het kostenverhaal voorziet in nieuwe gebiedsontwikkelingen, waar die andere partijen de initiatiefnemers zijn en de gemeenten hun kosten kunnen verhalen.

²⁰ Uitgevoerd door Erasmus studiecentrum voor belastingen van lokale overheden (ESBL) en het Centrum voor onderzoek naar de economie van lokale overheden (COELO).

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/02/09/kamerbrief-bij-tussenrapportage-ibo-woningbouw-en-grond>.

onderwerp dan de hoofdzaak van spoor III. Dubieuze grondhandel kenmerkt zich door *op valse voorwendselen* gebaseerde speculatie. Het onderwerp dubieuze grondhandel raakt naast de ruimtelijke component ook aan de consumentenbescherming, de rol van toezichthouders, notarissen en het Kadaster. Daarom trek ik hierbij gezamenlijk op met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie & Veiligheid. De Minister van Financiën en ik hebben uw Kamer over dit onderwerp medio vorig jaar apart geïnformeerd.²² Wij zullen dat binnenkort weer doen, in ieder geval voor de zomer. In die brief zullen we dieper ingaan op (de omvang van) het probleem en mogelijke oplossingen.

- Uw Kamer heeft in het kader eerder verzocht een splitsingsverbod te onderzoeken en hierbij de ervaringen uit Scandinavische landen te betrekken.²³ Ik heb toen aangegeven dat een splitsingsverbod een moeilijke zaak is. Tal van splitsingen en samenvoelingen van percelen, grond en gebouwen zijn immers volstrekt legitiem (en gewenst). Uw Kamer heeft er vervolgens mee ingestemd dat ik ook andere mogelijkheden onderzoek. Daarbij gaat het onder meer om de voorstellen die kort daarvoor in de door uw Kamer georganiseerde «Rondetafel» over deze problematiek naar voren kwamen, bijvoorbeeld een vergunningplicht.²⁴ Uiteraard betrek ik ook deze voorstellen in de bredere interdepartementale verkenning. Ik heb aanvullend onderzoek uitgezet naar de Scandinavische ervaringen om dubieuze grondhandel tegen te gaan. Een punt van aandacht daarbij is in hoeverre die ervaringen ook op de Nederlandse situatie toepasbaar zijn.
- Alle onderzoeken, verkenningen en beleidsopties – zoals een planbatenheffing, een grondbelasting, een aangepaste baatbelasting, een gewijzigde inbrengwaarde methodiek van grond en taxaties, et cetera – zijn diverse nieuwe sturingsinstrumenten om gebiedsontwikkeling te verbeteren. Ik houd daarom de onderlinge samenhang – en integrale keuze hierbij – tussen deze onderdelen en met het bestaande instrumentarium nauwlettend in de gaten, evenals de samenhang met de lopende, andere wetsvoorstellen en programma's (denk bijvoorbeeld aan het programma Woningbouw, het Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, de prestatieafspraken met corporaties, de regionale versnellingstafels) en met de meer ruimtelijke trajecten.

Tot slot

Sinds het versturen van de brief «Modernisering van het grondbeleid» in juni 2023 zijn verschillende aangekondigde maatregelen afgerond en alle overige acties, maatregelen en verkenningen gestart. De meeste resultaten hiervan komen dit (na)jaar beschikbaar. Omdat er een sterke samenhang bestaat tussen deze resultaten dienen deze integraal te worden gewogen. Ik verwacht dat ik uw Kamer in het najaar deze integrale weging kan sturen om zo het grondbeleid verder te moderniseren en gebiedsontwikkeling verder te versnellen en goedkoper te maken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

²² Kamerstuk 27 581, nr. 54, 13 juli 2023.

²³ Kamerstuk 34 682, nr. 172, 21 juni 2023; motie Minhas/Boulakjar: «voor wat betreft de speculatieve grondhandel waar kopers worden verleid bijvoorbeeld landbouwgrond te kopen, waarbij mogelijk ten onrechte lucratieve ontwikkelingsmogelijkheden worden geschetst».

²⁴ Tweeminutendebat Ruimtelijke ordening, nr. 96, item 6, 21 juni 2023.