

Bureau Kabinetsformatie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Aan de minister-president
minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Kenmerk: 202400784

Den Haag, 3 april 2024

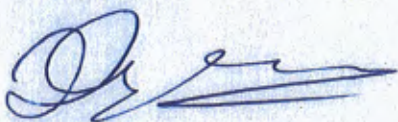
Geachte heer Rutte,

Hierbij verzoek ik u de minister voor Klimaat en Energie te vragen om ten behoeve van onze werkzaamheden ons op de kortst mogelijke termijn, doch uiterlijk maandag 8 april te informeren over de volgende vragen.

- Welke windparken op de Noordzee zijn nog voorzien?
- Voor welke windparken zijn al juridische verplichtingen aangegaan?
- Hoe dragen de windparken bij aan de doelstellingen?

De gevraagde informatie zal worden opgenomen in het archief van de kabinetsformatie dat, op basis van art. 5.4 van de Wet open overheid, niet openbaar is totdat de formatie is afgerond.

Hoogachtend,



E. Dijkgraaf
Informatieur

Antwoorden op formatievragen Windparken Noordzee

Vraag:

- Welke windparken op de Noordzee zijn nog voorzien?
- Voor welke windparken zijn al juridische verplichtingen aangegaan?
- Hoe dragen de windparken bij aan de doelstellingen?

Antwoord:

1. Welke windparken op de Noordzee zijn al voorzien?

- Momenteel staat er voor circa 4,7 GW aan operationele windparken op zee¹ (zie bijlage 1 voor een overzicht van alle bestaande en nog te vergunnen windparken op zee). Met deze 4,7 GW is de routekaart uit het Energieakkoord uit 2013 op tijd en binnen budget gerealiseerd.
- Daarnaast is een aantal windparken op zee in aanbouw of in vergevorderde vergunningverleningsprocedure:
 - Hollandse Kust (west) kavel VI en VII – in aanbouw, vergunningen al onherroepelijk (ruim 1,4 GW);
 - IJmuiden Ver kavels Alpha en Beta – biedingen gedaan door partijen, worden momenteel beoordeeld (4 GW).
- Er is een routekaart voor windparken op zee die beoogt circa 21 GW rond 2030 te realiseren. Dat is inclusief de reeds gebouwde en operationele windparken. Hiervoor zijn door EZK en TenneT voorbereidende werkzaamheden gestart.
- Momenteel wordt verkend hoeveel extra windparken op zee na 2031 nodig en wenselijk zijn voor het halen van de doelstellingen voor klimaat, leveringszekerheid, betaalbaarheid voor huishoudens en bedrijven, en energieonafhankelijkheid van derde landen. Hierbij wordt uitgegaan van maximaal 50 GW in 2040 en 70 GW in 2050, mits dit ruimtelijk en ecologisch inpasbaar is op de Noordzee en in de aanlanding van de energie op land (als elektriciteit of waterstof) en mits dit nodig is voor de ontwikkeling van de energievraag van Nederland op die termijn. Hierbij wordt rekening gehouden met andere belangen en gebruikers op de Noordzee. Deze onderzoeksopgave sluit aan bij de streefdoelen in het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) dat eind 2023 is vastgesteld.
- Momenteel wordt interdepartementaal ruimte verkend o.l.v. het ministerie van IenW voor de locaties van 23-26 GW additionele windenergie op zee als invulling van de opgave voor 2040. Hierbij wordt ook het Noordzeeoverleg betrokken, waarmee andere belanghebbenden op de Noordzee hun aandachtspunten kunnen meegeven. Dat gaat om belangenorganisatie voor o.a. natuur, visserij en scheepvaart.

2. Voor welke windparken zijn al juridische verplichtingen aangegaan?

- Voor alle operationele windparken (4,7 GW) zijn reeds juridische verplichtingen aangegaan (onherroepelijke vergunningen).²
- Daarnaast zijn er voor de windparken (1,5 GW) in het windenergiegebied Hollandse Kust (west) al onherroepelijk vergunningen verleend. Deze windparken worden in 2025-2026 operationeel.
- Ook is de periode waarbinnen voor de windparken in IJmuiden Ver Alpha en Beta (4 GW) een vergunningsaanvraag kon worden gedaan eind maart gesloten en is RVO momenteel de aanvragen aan het beoordelen. De ruimtelijke vergunningen (kavelbesluiten) voor deze windparken zijn al onherroepelijk. De Minister voor Klimaat en Energie is juridisch verplicht de tenderprocedure af te ronden en vergunningen te verlenen aan de aanvragers wier aanvraag aan alle vereisten voldoet en als hoogste wordt gerangschikt.

¹ Borssele kavels I en II, III en IV, en V; Hollandse Kust (zuid) kavels I-IV; Hollandse Kust (noord) kavel V; Luchterduinen; Prinses Amalia Windpark; Egmond aan Zee; Gemini.

² Borssele kavels I en II, III en IV, en V; Hollandse Kust (zuid) kavels I-IV; Hollandse Kust (noord) kavel V; Luchterduinen; Prinses Amalia Windpark; Egmond aan Zee; Gemini.

- De overige toekomstige windparken van de routekaart zijn in voorbereiding. Hiertoe heeft het kabinet in juni 2022 via een aanpassing van het Ontwikkeldkader windenergie op zee³ de routekaart aangevuld en tevens aan TenneT een wettelijk bindende opdracht gegeven voor de aanleg van de voor deze windparken noodzakelijke netaansluitingen. De voorbereidende werkzaamheden hiervoor zijn in volle gang. TenneT bouwt de platforms ("stopcontacten-op-zee") en legt de kabels aan om de stroom van de windparken te vervoeren naar het hoogspanningsnet op land. Hiervoor zijn reeds contracten afgesloten met een totale investeringswaarde van 35,5 miljard euro voor de huidige doelstelling van circa 21 GW, 12,1 miljard hiervan is voor de reeds vergunde windparken en 23,4 miljard voor de nog niet vergunde windparken. Deze investeringen zijn reeds gedaan gezien de doorlooptijd van 8-10 jaar voor deze projecten. Indien deze infrastructuur niet wordt benut, zal de Staat als opdrachtgever en aandeelhouder van TenneT verantwoordelijk zijn voor deze rekening. Omdat de infrastructuur specifiek voor deze windparken ontworpen en besteld is, is afbestellen (zelfs tegen hoge kosten) of doorverkopen lastig. Er zal dus altijd een miljardenrekening overblijven.
 - Daarnaast zijn kosten gemaakt door EZK voor de overige toekomstige windparken die worden doorbelast aan de windparkontwikkelaar die de vergunning verkrijgt. Indien deze vergunningen niet meer worden verleend zullen deze kosten voor rekening van de Staat komen. Dit zal naar inschatting neerkomen op honderden miljoenen euro's, nadere specificering hiervan is niet op deze korte termijn mogelijk vanwege verschillende contracten.
3. Hoe dragen de windparken bij aan de doelstellingen?
- Een geïnstalleerd vermogen van 1 GW windenergie op zee levert ongeveer 4.5 TWh aan elektriciteit op en vervult daarmee ongeveer 4% van onze huidige elektriciteitsvoorziening.⁴ De 21 GW van de routekaart windenergie op zee staat gelijk aan ongeveer 75% van het huidige elektriciteitsverbruik.
 - Het NPE gaat ervan uit dat de elektriciteitsbehoefte in 2030 en 2050 respectievelijk verdubbelt en verviervoudigt. Indien het elektriciteitsverbruik verviervoudigt en het streefgetal van 70 GW windenergie op zee wordt gerealiseerd, dan zal windenergie op zee ongeveer de helft van het totale energieverbruik leveren, naast windenergie op land, zonne-energie, kernenergie en waterstof.
 - Windenergie op zee is daarmee belangrijk voor de leveringszekerheid van energie op de middellange en lange termijn. Hierdoor wordt Nederland minder afhankelijk van energie uit derde landen en kunnen huishoudens en bedrijven voor langere tijd rekenen op deze betaalbare groene energie.
 - 1 GW wind op zee levert ongeveer 1 Mton CO₂-reductie op.⁵ De doelstelling is om in 2030 125,5 Mton minder CO₂ uit te stoten dan in 1990.⁶
 - Het halen van de doelstellingen voor windenergie op zee draagt in belangrijke mate bij aan de Nederlandse economie, de strategische autonomie en betrouwbaarheid. Tevens draagt wind op zee bij aan een lagere gemiddelde elektriciteitsprijs over het jaar, wat elektriciteit voor Nederlandse gebruikers betaalbaarder maakt. De afgelopen drie tenderrondes voor windparken op zee zijn zonder subsidie vergund; daarmee is windenergie op zee de enige grootschalige hernieuwbare/CO₂ vrije techniek voor elektriciteitsproductie die zonder (operationele) subsidie wordt uitgebouwd.
 - Om de nationale klimaatdoelen uit de Klimaatwet en de Nederlandse bijdrage aan de Europese klimaatdoelen te kunnen halen, zullen vraagsectoren voldoende duurzame stroom nodig hebben. Indien Nederland deze doelstelling niet haalt, dan moeten andere maatregelen worden getroffen om de klimaatdoelstellingen te realiseren. Als dat niet gebeurt dan:

³ Het Ontwikkeldkader windenergie op zee geeft op grond van artikel 16^e van de Elektriciteitswet 1998 aan welke (delen van) windenergiegebieden wanneer ontwikkeld worden (dit is de routekaart windenergie op zee) en tevens aan TenneT de formele opdracht voor het aanleggen van het net op zee voor deze windenergiegebieden.

⁴ Dit percentage wordt per additionele GW op een gegeven moment (vermoedelijk eind van dit decennium) wel iets lager i.v.m. mismatch in de tijd tussen vraag en aanbod.

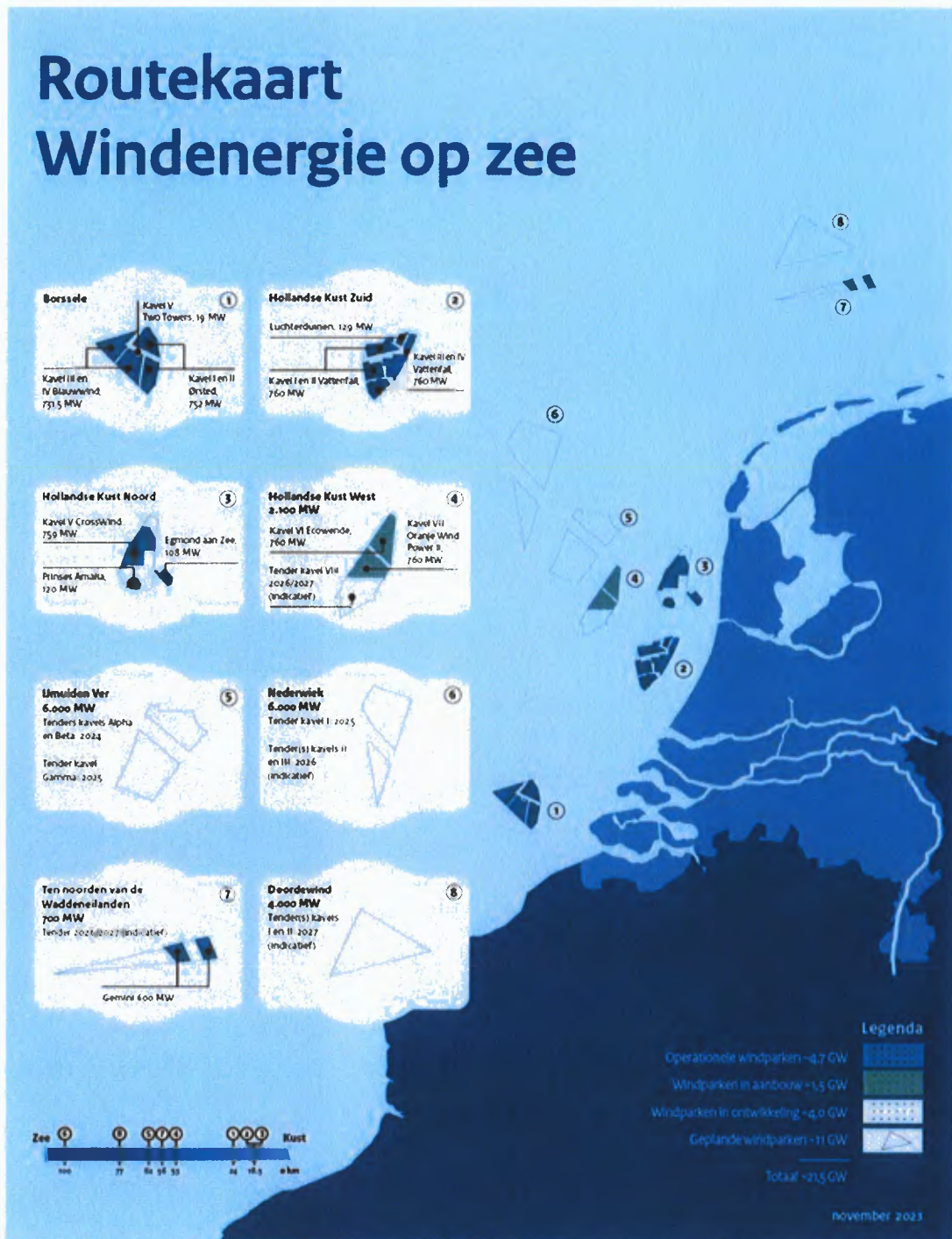
⁵ Voor wind op land gaat het PBL uit van een vermeden CO₂ uitstoot van 0.216 kg/kWh. Op zee waait het vaker en harder dus is de energieopbrengst hoger. Daarmee komt de CO₂-reductie neer op ongeveer 1 Mton per GW wind op zee.

⁶ [Klimaatakkoord 2019](#).

- maakt dit de positie van de Nederlandse Staat kwetsbaar(der) in klimatrechtszaken. Dat Nederland onvoldoende maatregelen treft om eigen gestelde doelen te halen, wordt bijvoorbeeld al in een klimaatzaak bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betoogd en komt ook aan bod in rechtszaak die Greenpeace over klimaatverandering op Bonaire heeft aangespannen. Het verlies van deze zaken zou financiële consequenties kunnen hebben.
- o Onder de REDIII zijn bovendien Europees bindende doelen afgesproken voor het aandeel hernieuwbare energie in 2030 en wordt dit voor 2040 verder aangescherpt. Indien Nederland deze doelstelling niet haalt:
 - kan dit in Europees verband leiden tot aanbevelingen van de Europese Commissie in het kader van het Integraal Nationaal Energie en Klimaatplan (INEK) voor het realiseren van de doelstelling voor hernieuwbare energie. Als de aanbevelingen niet worden nagekomen volgt een ingebrekestellingsprocedure en mogelijke boetes. In 2020 had Nederland de toenmalige lagere Europese RED doelen (nog) niet gehaald en toen is via een statistische overdracht (koop van windenergie uit Denemarken) 170 miljoen euro betaald om de doelen alsnog te halen en een ingebrekestelling met boete te voorkomen. Dit was voor een hoeveelheid van 13,65 Twh (≈ 3 GW wind op zee).
- o Om verschillende redenen is dus significante opschaling van zowel wind op zee als hernieuwbaar op land nodig.
- o In het NPE is berekend dat door de elektrificatie in de industrie en andere sectoren de vraag naar elektriciteit enorm gaat groeien. Met de huidige plannen voor wind op zee en hernieuwbaar op land kan deze vraag tot 2035 nauwelijks worden gedekt en zullen er zelfs periodes zijn dat groene elektronen schaars zijn.
- o Het schuiven tussen ambities is maar beperkt mogelijk, want zowel op land als op zee is snellere opschaling tot 2035 zeer uitdagend. Ook kan het leiden tot onrealistisch hoge ambities voor andere technologieën die niet op diezelfde termijn te realiseren zijn. Windparken op zee dragen daarnaast bij aan de strategische autonomie door het verminderen van energieafhankelijkheid van derde landen. Wanneer een windpark eenmaal staat levert het ca. 35 jaar betrouwbaar elektriciteit.
- o Ook dragen windparken bij aan het vestigingsklimaat en het concurrentievermogen van Nederlandse bedrijven doordat ze bijdragen aan betaalbare groene stroom voor de verduurzaming van de industrie. De industrie rekent op de 21 GW aan groene elektriciteit bij het maken van hun plannen. Voorspelbaar en stabiel overheidsbeleid is wenselijk voor investeringszekerheid bij het bedrijfsleven, zowel voor de windenergiesector als de industrie die moet verduurzamen.
- o Ook voor de verduurzaming van het mkb, de gebouwde omgeving en mobiliteit zijn de windparken nodig om voldoende betaalbare groene stroom te kunnen bieden.
- o De aanleg van de huidige routekaart windenergie op zee van 21 GW levert meer dan 10.000 banen op.⁷ Dit leidt tevens tot significante investeringen en werkgelegenheid voor het (in)direct elektrificeren van Nederland, waar ook de havengebieden Eemshaven, Vlissingen, IJmuiden en de Maasvlakte in grote mate van profiteren.

⁷ [Economische kansen - Wind op zee.](#)

Bijlage 1



8

Bureau Kabinetsformatie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Aan de minister-president
minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Kenmerk: 202400783

Den Haag, 3 april 2024

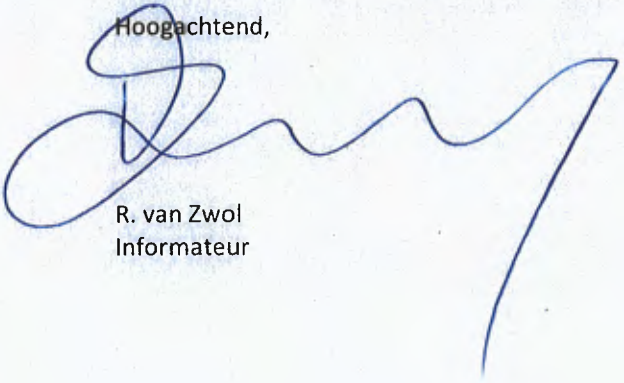
Geachte heer Rutte,

Hierbij verzoek ik u de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te vragen om ten behoeve van onze werkzaamheden ons op de kortst mogelijke termijn te informeren over de volgende vragen.

- Welke maatregelen heeft het kabinet in voorbereiding om uitvoering te geven aan de motie van Campen, die de regering verzoekt om een plan van aanpak te maken om een mogelijke mestcrisis het hoofd te bieden. En hoeveel middelen zijn hiermee gemoeid?
- Op welke termijn is het mogelijk om een noodwet te maken, op basis waarvan het mogelijk is om – in afwijking van de derogatiebeschikking van de Nitraatrichtlijn – het aanwenden van dierlijke mest mogelijk te maken.

De gevraagde informatie zal worden opgenomen in het archief van de kabinetsformatie dat, op basis van art. 5.4 van de Wet open overheid, niet openbaar is totdat de formatie is afgerond.

Hoogachtend,



R. van Zwol
Informatieur

202400787



Kabinet Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. de informateur dhr. R. van Zwol
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kabinet Minister-President

Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.njksoverheid.nl

Onze referentie
4394538

Datum 8 april 2024

Geachte heer Van Zwol,

Bijgaand doe ik u antwoorden toekomen op vragen gesteld aan de minister van
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (kenmerk 202400783).

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
namens deze,
De Secretaris-Generaal





Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De Heer drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA DEN HAAG

Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/inv

Datum 4 april 2024
Betreft Reactie op verzoek van de informateur

Geachte heer Rutte,

U heeft mij een verzoek van de informateur doen toekomen om hem te voorzien van informatie. Dit betreft de brief met kenmerk 4393927, inzake het verzoek van de informateurs (kenmerk 202400783).

Hierbij stuur ik u, namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister voor Natuur en Stikstof de verzochte informatie als bijlage bij deze brief. Ik verzoek u deze informatie door te geleiden naar de informateur.

Secretaris-Generaal
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Ons kenmerk

2024-03-14-0000

Uw kenmerk

4393927

Bijlage(n)

1

Beantwoording van formatievraag van de informateur door het ministerie van LNV – verzocht op 3 april 2024, beantwoording (ambtelijk verzonden) op 3 april 2024

Ons kenmerk

Vraag 1

Welke maatregelen heeft het kabinet in voorbereiding om uitvoering te geven aan de motie Van Campen, die de regering verzoekt om een plan van aanpak te maken om een mogelijke mestcrisis het hoofd te bieden? En hoeveel middelen zijn hiermee gemoeid?

Antwoord

Ter uitvoering van de motie Van Campen zijn de onderstaande elementen en denkrichtingen in samenhang in kaart gebracht. De motie Van Campen (Kamerstuk 30252, nr. 141) luidt als volgt:

'constaterende dat door de afbouw van de derogatie er een zeer problematische situatie zal ontstaan bij de aanwending en verwerking van mest; verzoekt de regering om voor 1 maart een plan van aanpak te maken om een mogelijke mestcrisis het hoofd te bieden.'

Ter uitvoering van de motie heeft het kabinet een plan van aanpak in overweging. Eventuele besluitvorming moet hierover nog plaatsvinden, waardoor onderstaande elementen van het plan van aanpak niet op voorhand limitatief zijn. Het plan van aanpak is een samenhangend geheel aan gebalanceerde maatregelen die elkaar versterken en niet los van elkaar kunnen worden gezien. De maatregelen zijn daarmee samenhangende elementen die in de preciezere vormgeving en in de maatvoering ruimte kennen om te moduleren. Nadrukkelijk wordt daarbij aangetekend dat deze maatregelen ook Europeesrechtelijke dimensies kennen. Daar waar er middelen benodigd zijn voor maatregelen, zijn deze indicatief genoemd.

- Verhoging afroaming bij overdracht buiten familieverband van fosfaatrechten (melkvee) en invoering van afroaming bij overdracht van dierrechten (kippen en varkens). Voor de drie categorieën zal een afroaming van 30% gaan gelden bij overdracht van rechten. Hiervoor is nodig om de Meststoffenwet (Msw) te wijzigen. Afroaming bij overdracht draagt ook bij aan de verlaging van de mestproductie die nodig is om onder de mestproductieplafonds van 2025 te komen. In 2025 moeten de plafonds namelijk verlaagd worden (voorwaarde derogatiebeschikking) en de huidige mestproductie zit daarboven. Als er in 2025 nog steeds meer mest geproduceerd wordt dan de dan geldende plafonds, zal een generieke korting worden doorgevoerd om onder de plafonds te komen.
- Het verlagen van de hoeveelheid ruw eiwit in het veevoer, waarmee ook de hoeveelheid stikstof in de mest worden verlaagd. Het Rijk kan dit niet afdwingen vanwege de interne Europese markt. Dit voerspoor zal daarom door de sector zelf moeten worden gerealiseerd, waarbij het Rijk waar mogelijk zal helpen en ondersteunen. Hiervoor wil het kabinet afspraken maken met de melkvee- en veevoersector over de private borging van dit voerspoor via een gecertificeerd systeem.
- Invoeren van brede beëindigingsregeling die primair gericht is op doelbereik stikstofdeken en klimaat, en tegelijkertijd de druk op de mestmarkt kan verlichten en de waterkwaliteit kan verbeteren. Een

dergelijke regeling zou erop gericht zijn om de komende jaren (periode 2025-2029) veehouders die vrijwillig willen stoppen, financieel te blijven ondersteunen. Met als doel een verlaging van het aantal gehouden dieren, die nodig is voor het verlagen van de stikstofdeken en voor de realisatie van de klimaatdoelen voor de veehouderij in 2030. De productierechten die langs deze weg vrijvallen, worden doorgehaald. Dat leidt tot een permanente en onomkeerbare krimp van de veestapel die bijdraagt aan structurele verlaging van de druk op de mestmarkt. Indicatief gaat het om een bedrag € 4 miljard. Dit bedrag is gebaseerd op de voor uitkoop beschikbare middelen in het Transitiefonds en sluit aan bij een berekening van de kosten waarbij ervan wordt uitgegaan dat de regeling op zo'n manier wordt vormgegeven dat dit leidt tot 10% krimp van de sectoren met productierechten en kalveren. PM: nog nader uit te werken onderzoek partiële beëindiging.

- Ten behoeve van een robuust meststelsel en de waterkwaliteit gaat het om maatregelen om grondgebondenheid via een graslandnorm in te voeren. Daarbij zal ook de normering worden aangekondigd. Daarbij zal, via een ingroei-pad met tussen-normen, een eindnorm van 0,35 ha gras/GVE in 2032 worden genoemd. Hiervoor is wetgeving noodzakelijk. Nederland heeft in het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn zich richting de Europese Commissie gecommitteerd dat de melkveehouderij in 2032 grondgebonden zal zijn.
- Gezien de moeilijke situatie op de mestmarkt en de wens vanuit sectorpartijen en de Tweede Kamer (motie Flach c.s., Kamerstuk 36410-XIV, nr. 76) heeft MLNV met de Europese Commissie besproken of een nieuw derogatieverzoek mogelijk is. De EC heeft duidelijk aangegeven hiervoor geen enkele ruimte te zien, ook niet voor een derogatie die zich zou beperken tot grasland en/of tot bedrijven met een grondgebonden karakter, omdat er in Nederland geen verbetering is te zien in de waterkwaliteit. Minister LNV blijft zich in Europees verband inzetten voor alle elementen van dit plan van aanpak, waaronder deze kwestie.
- Verhogen van de subsidieregeling behoud grasland die het kabinet eerder heeft ingesteld vanwege het afbouwpad van de derogatie. Deze graslandsubsidie, die dient als overbrugging tot aan het volledig wegvallen van derogatie, zal nog in de jaren 2024 en 2025 worden opengesteld. Dit heeft tot doel om bedrijven te stimuleren mee te blijven doen aan de derogatie waaraan een 80% graslandeis is verbonden, en daarmee het areaal grasland te behouden. De hoogte van de tegemoetkoming is afhankelijk van de mate van afbouw van de plaatsingsruimte dierlijke mest per ha., en het bedrag is gerelateerd aan de mestafzetkosten van september 2022. Op dit moment liggen de mestafzetprijzen circa 2-3,5 keer hoger, waardoor verhoging passend zou zijn. Grens voor individuele ondernemers is wel de 'de-minimis' van max 20.000 euro per bedrijf per 3 jaar. Bij een verhoging van het bedrag zullen meer ondernemers hier tegen aan lopen. De huidige regeling loopt in de jaren 2024 en 2025. Voornemen is om het subsidiebedrag, nu € 20 per 10 kg N aan verloren plaatsingsruimte, te verhogen naar € 50 euro per 10 kg N aan verloren plaatsingsruimte. Hiervoor is een totaalbedrag nodig van 80 mln. euro (als verhoging bovenop het reeds beschikbare bedrag voor deze regeling).

- Daarnaast is het kabinet in gesprek met de verwerkende industrie en banken. Zij zijn opgeroepen om urgent concrete maatregelen te treffen die de liquiditeitspositie van bedrijven met een grondgebonden karakter in de aankomende jaren versterkt en in te zetten op het halen van meeropbrengsten uit de markt juist voor deze bedrijven.
- De prijsvorming in de mestmarkt is niet transparant en verstoort daarmee een goede marktwerking. De sector heeft zelf een belangrijke rol in het creëren van een meer transparante markt. Indien de hogere mestafzetprijzen ook zouden bijdragen aan het verwerken en exporteren van mest zou dat de mestmarkt ontlasten. Om hier iets aan te doen heeft ook de sector een belangrijke verantwoordelijkheid. Het vraagt om een andere verhouding tussen veehouderijen en mesthandelaren, verwerkers en transporteurs. Het kabinet gaat hierover met de sector in gesprek.
- De Kamer heeft in de motie Grinwis/Vedder (Kamerstuk 36410 A, nr. 41) verzocht om de beleidsregels over extern salderen zodanig aan te passen dat aanwezige dier- en fosfaatrechten (productierechten) niet meer los verkocht kunnen worden, maar doorgehaald worden. Het kabinet onderschrijft de doelstelling van deze motie en is voornemens hier uitvoering aan te geven, daarvoor is eerst nodig te bekijken of en hoe dit juridisch te regelen is. Daarbij zal ook bekeken worden of het mogelijk is rechten door te halen bij opkoop van agrarische ondernemingen bij andere vergelijkbare situaties, bijvoorbeeld ten behoeve van ruimte voor woningbouw.
- De Europese Commissie zal, na intensieve inzet van het kabinet, met een voorstel komen om op korte termijn RENURE (Recovered Nitrogen from Manure) meststoffen toe te staan als kunstmestvervanger. Afhankelijk van de termijn, de wijze van toelating van RENURE en de toelatingsvoorwaarden, kan dit Nederland perspectief bieden voor de transitie. Omdat hiermee dierlijke mest, na bewerking tot RENURE-product, in de gebruikruimte van kunstmest gebruikt zal kunnen worden (dus boven de 170 kg N/ha), zal dit op termijn ook verlichting bieden voor de mestmarkt. Het kabinet zal, zodra er meer duidelijkheid is over het voorstel van de EC, zo snel mogelijk eventuele belemmeringen in regelgeving wegnemen om de toepasbaarheid in de agrarische bedrijfspraktijk te faciliteren.
- De hoge druk op de mestmarkt en de hoge mestafzetkosten verhogen de prikkel om meer mest te plaatsen dan toegestaan. Deze fraudeprikkel zal de komende jaren toenemen. Met de Versterkte handhavingsstrategie mest (VHS), en als onderdeel daarvan het onlangs ingevoerde rVDM (digitaal volgsysteem van mesttransporten) wil het kabinet nog meer inzetten op de risicogerichte aanpak hiervan.

Ten aanzien van de export van mest of mestproducten staat de deur open voor sectorpartijen, om indien zij dat wensen gesteund door de overheid, bijvoorbeeld door middel van een handelsmissie, of het inschakelen van landbouwraden, nieuwe afzetmarkten aan te spreken.

Vraag 2

Op welke termijn is het mogelijk om een noodwet te maken, op basis waarvan het mogelijk is om - in afwijking van de derogatiebeschikking van de Nitraatrichtlijn - het aanwenden van dierlijke mest mogelijk te maken.

Ons kenmerk

007-1554-00000

Antwoord

Normen dierlijke mest Nitraatrichtlijn en derogatiebeschikking

In de Nitraatrichtlijn is de verplichting vastgelegd dat elke lidstaat gebruiksnormen vaststelt voor het gebruik van stikstofhoudende meststoffen (stikstof totaal norm: dierlijke mest en kunstmest). In de Nitraatrichtlijn is voorts vastgelegd dat binnen de stikstoftotaalnorm het toepassen van dierlijke mest gemaximeerd is op 170 kg stikstof uit dierlijke mest /hectare. De betreffende gebruiksnormen zijn vastgelegd in de Meststoffenwet.

De Nitraatrichtlijn kent de mogelijkheid van een derogatie waarmee onder voorwaarden meer dierlijke mest kan worden toegepast per hectare dan generiek voorgeschreven in de Nitraatrichtlijn. De derogatiebeschikking 2022-2025 kent een afbouwpad van deze derogatie tot in 2026 de norm van maximaal 170 kg stikstof uit dierlijke mest/hectare uit de Nitraatrichtlijn geldt. De beschikking voorziet daarbij vanaf 2023 in een stapsgewijze, jaarlijkse afbouw van de omvang van de extra plaatsingsruimte voor graasdiermest bovenop de norm van 170 kg stikstof per hectare en stelt aanvullende voorwaarden. De hoogte van de derogatie is de komende jaren als volgt:

	Hoogte derogatienorm in door nutriënten verontreinigde gebieden	Hoogte derogatienorm overige gebieden
2022	230 kg/N/ha ¹⁾	250 kg/N/ha
2023	220 kg/N/ha	240 kg/N/ha
2024	210 kg/N/ha	230 kg/N/ha
2025	190 kg/N/ha	200 kg/N/ha
2026	Geen derogatie	Geen derogatie

¹⁾ In 2022 gaat het om het centrale en zuidelijke zandgebied en in het lössgebied overeenkomstig de voorgaande aan Nederland verleende derogatiebeschikkingen.

Aanpassing wet in afwijking van de normen derogatiebeschikking

De vraag begrijpen wij zo dat gevraagd wordt of het mogelijk is bij wet te regelen dat meer dierlijke mest mag worden aangewend dan 1) het afbouwpad van de derogatiebeschikking van de EC aangeeft (in 2024 en 2025) en/of 2) de maximale gebruiksnorm uit de Europese Nitraatrichtlijn van 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare (vanaf 2026).

Wetgevingstechnisch bezien kan bij ministeriële regeling een hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen dan de derogatienormen of de 170 kg N/ha norm worden vastgesteld (art. 9, tweede lid, Meststoffenwet). Een ministeriële regeling is een besluit van (alleen) een minister en kent een eenvoudige procedure (geen adviserende Raad van State of instemming parlement vereist). In dit geval kan de minister van LNV de regeling alleen in overeenstemming vaststellen met de minister van I&W (art. 45 Meststoffenwet). Voorts is een internetconsultatie van de ontwerp-regeling nodig (gelet op milieuaspecten in verband met Verdrag van

Aarhus) en waarschijnlijk notificatie bij de Europese Commissie in verband met technische voorschriften. Dit betekent dat het ontwerp openbaar wordt gemaakt en eenieder op het ontwerp kan reageren. Een zienswijzeprocedure en voorhang bij TK/EK zijn voor een regeling op basis van artikel 9, tweede lid, Meststoffenwet niet voorgeschreven in de Meststoffenwet. De betreffende regeling kan binnen enkele maanden worden gepubliceerd.

Echter: het bovenstaande is in strijd met EU-recht. Dat de Meststoffenwet de bevoegdheid kent een hogere gebruiksnorm voor dierlijke mest vast te stellen bij ministeriële regeling, wil niet zeggen dat die bevoegdheid in strijd met het Europese recht mag worden toegepast. Die strijdigheid is echter bij een regeling met een hogere gebruiksnorm dan vanuit derogatiebeschikking of Nitraatrichtlijn is toegestaan, wel aan de orde. De keuze voor een (nood)wet in plaats van een ministeriële regeling maakt daarbij overigens geen verschil. Ook een wet mag niet strijdig zijn met het hogere, Europese recht.

Consequenties wet- en regelgeving die strijdig is met EU recht

Het vaststellen van een bovenstaande regeling in strijd met de kaders van het Europese recht is niet conform de uitgangspunten van de rechtstaat. Nederland neemt met zo'n regeling die in strijd is met het EU-recht dan ook grote risico's. Allereerst het risico dat de Europese Commissie onmiddellijk zal overgaan tot het starten van een infractieprocedure (zie onder). Daarnaast het risico dat de Europese Commissie de derogatievergunning per direct zal intrekken. Verder is de kans aanzienlijk dat de regeling in een civiele procedure bij de nationale rechter (a la Greenpeace, MOB) onderuit gaat en door de rechter buiten toepassing wordt verklaard. De (financiële) gevolgen daarvan kunnen (ook voor landbouwers) zeer groot zijn. Te meer daar de Europese Commissie hier ook consequenties aan kan verbinden voor de steun die veehouders krijgen vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Zo kunnen veehouders individueel worden gekort voor de dierlijke mest die zij uitrijden in strijd met de kaders van de Nitraatrichtlijn. Echter ook een structurele korting op het GLB voor de veehouderij voor Nederland is mogelijk als de Europese Commissie de regeling ziet als een ernstige tekortkoming in het governancestelsel van de lidstaat en van mening is dat dit moet leiden tot een structurele korting.

Gevolgen van het starten van een infractieprocedure door de Europese Commissie

De infractieprocedure kan worden gebruikt als een lidstaat Europese wetgeving niet uitvoert en volgt uit artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Door middel van een infractieprocedure kunnen lidstaten verplicht worden Europese regelgeving alsnog goed en volledig toe te passen.

De procedure start met een ingebrekestelling door de EC, waarbij de lidstaat om uitleg over de niet-nakoming wordt verzocht en wordt gemaand alsnog te voldoen. In beginsel moet de lidstaat binnen twee maanden reageren en het advies opvolgen. Als de EC met de reactie niet tevreden is, stuurt zij een met redenen omkleed advies, dat de lidstaat in beginsel binnen twee maanden moet opvolgen. Indien de EC niet tevreden is met de reactie daarop kan zij de lidstaat voor het Hof van Justitie van de Europese Unie dagen en verzoeken de lidstaat te veroordelen wegens niet-nakoming van de verplichtingen.

Als het Hof oordeelt dat de lidstaat in gebreke is (gebleven), moet de lidstaat een einde maken aan die situatie. De EC moet daarop toezien. Als de EC vaststelt dat de lidstaat in gebreke blijft, kan zij de zaak opnieuw voor het Hof brengen en om een geldelijke sanctie (boete en/of dwangsom) vragen.

Ons kenmerk

Bureau Kabinetsformatie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Aan de minister-president
minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Kenmerk: 202400655

Den Haag, 26 maart 2024

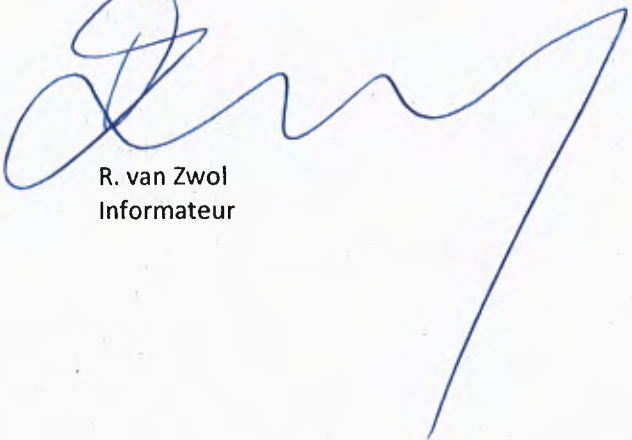
Geachte heer Rutte,

Hierbij verzoek ik u de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te vragen om ten behoeve van mijn werkzaamheden mij op de kortst mogelijke termijn, doch uiterlijk donderdag 28 maart 2024, te informeren over de volgende vragen:

- Welke goedgekeurde methoden voor seksuele voorlichting zijn er voor basisscholen? Op welke wijze worden deze gefinancierd (vanuit der overheid)?
- Hoeveel kerndoelen zijn er voor het primair onderwijs? Op welke wijze kan er prioriteit in deze kerndoelen worden aangebracht om meer focus te hebben op basisvaardigheden? Kunnen er doelen worden geschrapt?

De gevraagde informatie zal worden opgenomen in het archief van de kabinetsformatie dat, op basis van art. 5.4 van de Wet open overheid, niet openbaar is totdat de formatie is afgerond.

Hoogachtend,


R. van Zwol
Informateur



Kabinet Minister President
Ministerie van Algemene Zaken

202400657

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. de informateur R. van Zwol
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kabinet Minister-President

Binnenhof 19
2511 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
4392827

Datum 27 maart 2024

Geachte heer Van Zwol,

Bijgaand doe ik u antwoorden toekomen op vragen gesteld aan de minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (kenmerk 202400655).

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
namens deze,
De Secretaris-Generaal,





Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 B| Den Haag

De Minister-President
Minister van Algemene Zaken
Binnenhof 19
2513 AA DEN HAAG

Bestuursondersteuning en
Advisering
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 B| Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
44841096

Uw brief van
26 maart 2024

Uw referentie
4392691

Bijlagen
1

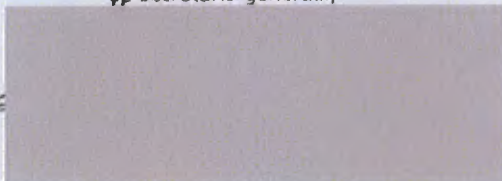
Datum 27 MAART 2024

Geachte heer Rutte,

Op 26 maart 2024 deed u mij (met een verwijzing naar een brief met kenmerk 4392691) een informatieverzoek van de informateur toekomen. Dit verzoek betrof informatie over goedgekeurde methoden voor seksuele voorlichting op basisscholen en de kerndoelen voor het primair onderwijs.

In de bijlage vindt u de verzochte informatie. Deze heb ik afgestemd met het ministerie van Financiën.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
namens deze,
De secretaris-generaal,



Vraag 1

Welke goedgekeurde methoden voor seksuele voorlichting zijn er voor basisscholen? Op welke wijze worden deze gefinancierd (vanuit de overheid)?

Antwoord

- Scholen moeten aan de kerndoelen voldoen. De Inspectie van het Onderwijs controleert dit. Scholen kiezen zelf welk lesmateriaal of welke lesmethode ze gebruiken om deze doelen te realiseren. Vaak doen scholen dat vanuit een onderwijskundige of levensbeschouwelijke visie. Scholen schaffen lesmateriaal en lesmethodes aan uit de lumpsumbekostiging.
- Er bestaat op dit moment geen formeel keurmerk voor lesmethodes of een instantie die de kwaliteit van lesmethodes beoordeelt.
- Er zijn ook kerndoelen rondom relationele en seksuele vorming. Er zijn diverse methoden voor seksuele voorlichting, of relationele en seksuele vorming, op basisscholen.
 - Scholen kunnen kiezen voor een eigen lesmethode, gastlessen of kiezen uit bestaande lespakketten of lesmethodes als Kriebels in je Buik, Wonderlijk Gemaakt en Veiligwijs. Via het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu hebben praktijkprofessionals en commissies deze bestaande lespakketten onderzocht op onderbouwing en effectiviteit van het lespakket.
- Vanuit OCW wordt op dit moment een onderzoeksprogramma uitgevoerd dat gericht is op het bevorderen van evidence-informed gebruik van leermiddelen via een kwaliteitskader. Het onderzoek is door OCW uitgezet en gefinancierd. De Kamer wordt na de zomer geïnformeerd over de uitkomsten en eventuele vervolgstappen.
- De Rijksoverheid geeft geen geld aan ontwikkelaars van lespakketten en lesmethodes. Dat betekent dat deze ontwikkelaars met eigen middelen lespakketten en lesmethodes ontwikkelen.

Vraag 2a

Hoeveel kerndoelen zijn er voor het primair onderwijs?

Antwoord

Voor het primair onderwijs en de eerste twee leerjaren (de onderbouw) van het voortgezet onderwijs zijn er in 2005 kerndoelen opgesteld. In onderstaande tabel is te zien hoe deze zijn ondergebracht in leergebieden.

Tabel: aantal kerndoelen en leergebieden in primair onderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs

Leergebieden PO	Aantal kerndoelen	Leergebieden VO	Aantal kerndoelen
Nederlands	12	Nederlands	10
Engels	4	Engels	8
Rekenen/wiskunde	11	Rekenen/Wiskunde	9
Oriëntatie op jezelf en de wereld	20	Mens en Natuur	8
		Mens en Maatschappij	12
Kunstzinnige Oriëntatie	3	Kunst en Cultuur	5
Bewegingsonderwijs	2	Bewegen en Sport	6
Totaal	52	Totaal	58
Fries (niet verplicht voor alle leerlingen)	6	Fries (niet verplicht voor alle leerlingen)	6

Een aantal kanttekeningen bij deze tabel:

- Het aantal kerndoelen zegt niets over de omvang van een specifiek kerndoel. Zo betreft één kerndoel bijvoorbeeld het hele geschiedenisonderwijs van prehistorie tot de huidige tijd terwijl een ander kerndoel van Nederlands gaat over hoe je omgaat met bronnen.
- De basisvaardigheden komen nu al in (bijna) alle leergebieden aan bod. Immers, om kerndoelen voor geschiedenis te behalen moet je teksten lezen en schrijven. Om kerndoelen voor natuurkunde te behalen, moet je goed kunnen rekenen.
- Basisvaardigheden leer je aan door kennis te hebben van de wereld. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat leerlingen met een grote kennisbasis – bijvoorbeeld aangeleerd bij geschiedenis en biologie – ook beter kunnen lezen.

Vraag 2b

Op welke wijze kan er prioriteit in deze kerndoelen worden aangebracht om meer focus te hebben op basisvaardigheden? Kunnen er doelen worden geschrapt?

Antwoord

We kunnen meer prioriteit en focus aanbrengen door het curriculum te herzien, het schrappen van losse doelen werkt waarschijnlijk averechts.

Het huidige curriculum staat in de weg om basisvaardigheden optimaal aan te leren:

- De kerndoelen zijn verouderd. De laatste aanpassing was uit 2005. Belangrijke vaardigheden zoals burgerschap en digitale geletterdheid zijn niet verwerkt hierin.
- De kerndoelen zijn te abstract en los van elkaar ontwikkeld. Voor de abstractie is in 2005 bewust gekozen om scholen de ruimte te geven eigen accenten aan te brengen. Echter, als gevolg van deze abstractie hebben methodemakers een te volle methode opgeleverd uit angst om dingen te vergeten. Hierdoor zijn belangrijke basisvaardigheden verdrukt.

Wat moeten we daarvoor doen?

- De kerndoelen herzien en uiteindelijk vaststellen. Momenteel worden de kerndoelen herzien. Bij deze herziening is al geprioriteerd: basisvaardigheden eerst. De makers van de kerndoelen – leraren en vakexperts – hebben daarnaast aan de voorkant heldere richtlijnen meegekregen:
 - Dat niet het volledige curriculum wordt voorgeschreven, maar dat er voldoende tijd voor de basisvaardigheden wordt gereserveerd.
 - Dat de basisvaardigheden in alle vakken moeten terugkomen.
 - Dat dit gebeurt op de meest recente wetenschappelijke inzichten op het gebied van lees- en rekenonderwijs.
- Het is cruciaal dat er voldoende tijd en middelen beschikbaar zijn voor leraren om deze doelen succesvol en zo snel mogelijk te implementeren in hun lessen. Het kabinet Rutte IV heeft ca. €21 mln. structureel geïnvesteerd in de curriculumbijstelling. Voor de professionalisering van docenten is daarnaast incidenteel € 48 mln. geïnvesteerd. Wanneer de veranderingen in de kerndoelen erg groot zijn, dan is er mogelijk aanvullende inzet nodig naast bovengenoemde middelen op het gebied van bij- en nascholing en leermiddelen.

In onderstaande tabel is de (voorlopige) planning te zien van de bijstelling van de kerndoelen. Deze is niet waterdicht, maar geven we mee om aan te tonen dat de Kamer op meerdere momenten zicht en inspraak heeft op de manier waarop basisvaardigheden in de kerndoelen terug komen.

Tabel: Voorlopige planning curriculumbijstelling, met inspraakmoment in de Kamer

Activiteit	Taal en rekenen	Burgerschap en Digitale Geletterdheid	Overige vakken
Oplevering conceptkerndoelen	Sept. 2023	Maart 2024	Nov. 2024
Beproeven conceptkerndoelen met scholen voor bruikbaarheid en haalbaarheid	Jan 2023 - juni 2024	Mei 2024 – Febr. 2025	Jan 2025 – Aug. 2025
Commissiedebat over conceptkerndoelen	26 juni 2024	26 juni 2024	Nader te bepalen
Definitieve oplevermoment conceptkerndoelen	Sept. 2024	Febr. 2025	Aug. 2025
Moment dat dit in de Kamer wordt behandeld (nahang AMvB)	Begin 2026	Eind 2026	Eind 2026
Implementatie is afhankelijk van grootte van de wijzigingen, maar mogelijk vanaf	Aug 2026	Aug 2027	Aug 2028

Wat moeten we ook vooral niet doen?

- Het zou voor de ontwikkeling van de basisvaardigheden onwenselijk zijn om slechts een deel van het curriculum bij te stellen en de rest te laten. Er zijn nu in alle leergebieden te veel weeffouten waardoor de basisvaardigheden niet optimaal aan bod komen.
- Het zou vanuit wetenschappelijk oogpunt onwenselijk zijn om te veel te snijden in kerndoelen die raken aan geschiedenis, biologie en aardrijkskunde waarin leerlingen kennis over de wereld meekrijgen. Er moet een goede balans zijn, waarbij basisvaardigheden in die vakken zichtbaar terugkomen, zoals het schrijven van een opstel bij geschiedenis.

Bureau Kabinetsformatie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Aan de minister-president
minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Kenmerk: 202400656

Den Haag, 27 maart 2024

Geachte heer Rutte,

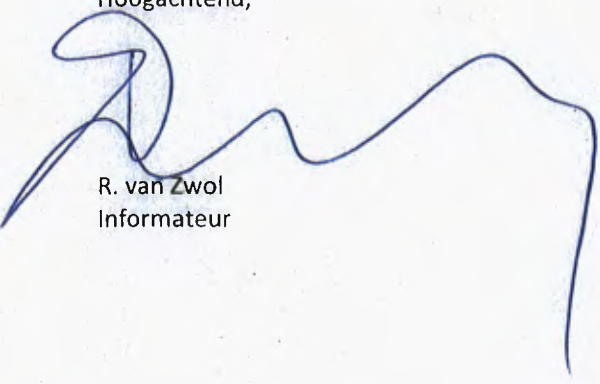
Hierbij verzoek ik u de minister van Infrastructuur en Waterstaat vragen om ten behoeve van onze werkzaamheden ons op de kortst mogelijke termijn, doch uiterlijk dinsdag 2 april 2024, te informeren over de volgende vragen.

Indien zou worden besloten tot het *verhogen* van de maximum snelheid naar 130 km/h, op snelwegen waar dit vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid mogelijk is:

- Kunt u dan aangeven op welke snelwegen dit dan mogelijk is?
- Zijn er (woningbouw)projecten die vergund zijn met de stikstofruimte van de eerdere doorgevoerde snelheidsverlaging en zo ja, wat zijn de (juridische) risico's indien de snelheid wordt verhoogd naar 130 km/h? Mocht dit laatste het geval zijn, zijn er dan specifiek snelwegen te benoemen waar de maximumsnelheid niet verhoogd zou moeten worden?
- Wat zijn de gevolgen voor (een toename van) de stikstof- en CO₂-uitstoot, en wat zijn de gevolgen voor de stikstof-, respectievelijk klimaatdoelen (megatonnen)?

De gevraagde informatie zal worden opgenomen in het archief van de kabinetsformatie dat, op basis van art. 5.4 van de Wet open overheid, niet openbaar is totdat de formatie is afgerond.

Hoogachtend,


R. van Zwol
Informateur



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

202400703

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Aan de minister-president
drs. M. Rutte
ministerie van Algemene Zaken
Binnenhof 19 2513 AA Den Haag

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Uw kenmerk
4392870

Datum 29 maart 2024

Betreft Beantwoording verzoek van de informateur ten aanzien van het
verhogen van de maximum snelheid naar 130 km/h (kenmerk
4392870)

Geachte heer Rutte,

Op 27 maart 2024 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat bijgevoegd
verzoek van de informateur ontvangen. Hierbij stuur ik u, namens de minister van
Infrastructuur en Waterstaat de beantwoording op dit verzoek (met kenmerk
4392870).

Ik verzoek u deze informatie door te geleiden naar de informateur.

Hoogachtend,

De Secretaris-Generaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat,

**Beantwoording formatievraag verhoging maximum snelheid naar 130 km/h – 27 maart 2024
(kenmerk 4392870)**

Vragen

Indien zou worden besloten tot het verhogen van de maximum snelheid naar 130 km/h, op snelwegen waar dit vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid mogelijk is:

1. *Kunt u dan aangeven op welke snelwegen dit dan mogelijk is?*
2. *Zijn er (woningbouw)projecten die vergund zijn met de stikstofruimte van de eerder doorgevoerde snelheidsverlaging en zo ja, wat zijn de (juridische) risico's indien de snelheid wordt verhoogd naar 130km/h? Mocht dit laatste het geval zijn, zijn er dan specifiek snelwegen te benoemen waar de maximumsnelheid niet verhoogd zou moeten worden*
3. *Wat zijn de gevolgen voor (een toename van) de stikstof- en CO2-uitstoot, en wat zijn de gevolgen voor de stikstof-, respectievelijk klimaatdoelen (megatonnen)?*

Antwoord 1

Indien zou worden besloten tot het verhogen van de maximum snelheid naar 130 km/h, op snelwegen waar dit vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid mogelijk is:

Kunt u dan aangeven op welke snelwegen dit dan mogelijk is?

- Het verhogen van de maximum snelheid overdag naar 130 km/u zou in beginsel mogelijk zijn op de meeste wegvakken van autosnelwegen waar 's nachts (tussen 19:00 en 06:00 uur) momenteel de maximumsnelheid 130 km/u is (ongeveer 1800 km van de grofweg 3000 km autosnelwegen). Die informatie staat op kaarten weergegeven (groene wegen in afbeelding)¹.
- Bij de snelheidsverhoging naar 130 km/u in 2012 is gekeken waar de maximum snelheid naar 130 km/u verhoogd kon worden. Dat kon alleen op de plekken waar dit vanuit natuur/geluid/wegontwerp/verkeersveiligheid kon. Op de rest van de autosnelwegen moest er dag en nacht dan wel alleen overdag (6-19u) langzamer gereden worden vanwege de eerder genoemde criteria. In 2020 is de snelheid overdag op de eerder genoemde 1800 km verlaagd naar 100 km/u. Als de snelheid overdag weer verhoogd zou worden naar 130 km/u kan dat in beginsel op de plekken waar dit in 2012 ook kon en waar momenteel dus 's nachts al 130 km/u gereden mag worden.
- Op de wegen waar momenteel 's nachts 120 km/u gereden mag worden zou in beginsel ook overdag 120 km/u gereden kunnen worden.
- In algemene zin geldt voor verkeersveiligheid dat als op een weg de gemiddelde snelheid stijgt er een grotere kans is op ongevallen met een grotere kans op een ernstige afloop.
- Een prognose van SWOV geeft een verwachting aan van een verlaging van circa 10 extra verkeersdoden minder per jaar ten gevolge van de in 2020 ingevoerde snelheidsverlaging. Bij een snelheidsverhoging naar 130 km/u zou dit naar verwachting kunnen leiden tot van 10 extra verkeersdoden per jaar. Op het moment dat gekozen wordt voor een snelheidsverhoging, zullen aanvullende maatregelen nodig zijn om de verkeersveiligheid te op hetzelfde niveau te houden.

¹ [Wegenkaart maximumsnelheden op rijkswegen Nederland in de avond/nacht per 16 maart 2020 \(update 26 februari 2021\) - Rijkswaterstaat Publicatie Platform](#)

Antwoord 2

Zijn er (woningbouw)projecten die vergund zijn met de stikstofruimte van de eerder doorgevoerde snelheidsverlaging en zo ja, wat zijn de (juridische) risico's indien de snelheid wordt verhoogd naar 130km/h? Mocht dit laatste het geval zijn, zijn er dan specifiek snelwegen te benoemen waar de maximumsnelheid niet verhoogd zou moeten worden

- Ja, er zijn in 2020 en 2021 ruim 33.000 woningen vergund met een deel van de depositiedaling waarbij is uitgegaan van de snelheidsverlaging. Indien de projecten een onherroepelijke natuurvergunning hebben, kan daar in beginsel rechtszekerheid aan worden ontleend, waardoor het verhogen van de snelheid tot 130 km/u in beginsel geen impact heeft op die vergunningen.
- Het verhogen van de maximumsnelheid tot 130 km/u moet echter als een nieuw project getoetst en beoordeeld worden aan de wet- en regelgeving, voordat het mag worden ingevoerd. Het verhogen van de maximumsnelheid leidt tot een toename van stikstofemissie en -depositie ten opzichte van de situatie zonder verhoging, zowel door hogere emissies als door verkeerskundige effecten (andere routekeuzes). Daarom kan deze verhoging van de maximumsnelheid alleen plaatsvinden als significant negatieve gevolgen in Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Dat moet per Natura 2000-gebied en per habitat beoordeeld worden. Gelet op de huidige staat van de natuur, mede door de overbelasting door stikstof, zijn daarvoor naar verwachting een omgevingsvergunning, passende beoordeling en mitigerende maatregelen noodzakelijk, zie ook de bijlage bij antwoord 6 (67985) van het Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden bij de Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2024, tevens bijgevoegd als bijlage bij dit antwoord². Zowel de omgevingsvergunning als het verkeersbesluit die verleend moeten zijn voordat de maximum snelheid verhoogd kan worden naar 130 km/uur, staan open voor bezwaar en beroep.
- Samengevat: het zijn dus niet de op basis van de snelheidsverlaging vergunde woningbouwprojecten die het verhogen van de maximum snelheid bemoeilijken, maar met name de slechte staat van veel stikstofgevoelige natuur, de overbelasting door stikstof en de (on)mogelijkheid mitigerende maatregelen te treffen (via extern salderen), waarbij onderbouwd moet zijn dat die maatregelen niet nodig zijn voor het bereiken van natuurdoelen.

² Aandachtspunt is dat het antwoord in de bijlage geschreven is vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar vlak na die inwerkingtreding is gepubliceerd. De inhoudelijke strekking van het antwoord is door inwerkingtreding van de Omgevingswet niet gewijzigd, omdat de wet- en regelgeving op deze onderwerpen beleidsneutraal is omgezet. De grootste wijzigingen zijn naamstechnisch.

Antwoord 3

Wat zijn de gevolgen voor (een toename van) de stikstof- en CO₂-uitstoot, en wat zijn de gevolgen voor de stikstof-, respectievelijk klimaatdoelen (megatonnen)?

- Volgens de meest recente monitoringsrapportage van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering³ heeft de snelheidsverlaging op autosnelwegen de totale stikstofoxidenemissies van personenauto's en bestelauto's naar verwachting 1,5 tot 2,8 kiloton verlaagd in 2021. In 2030 is een effect van ongeveer 0,7 tot 1,3 kiloton geraamd. De reductie in stikstofdepositie als gevolg van deze maatregel in 2019 is geraamd tussen 1,3 en 2,5 mol/ha/jaar gemiddeld op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en in 2030 tussen de 0,6 en 1,3 mol/ha/jaar.
- De wettelijke omgevingswaarden voor stikstof (resultaatverplichting Omgevingswet) worden met het reeds vastgestelde en voorgenomen beleid niet gehaald en er treedt op dit moment verslechtering op in de natuur. Hoewel de gevolgen voor de totale depositie relatief beperkt zijn, raken de doelen door een verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km/u naar verwachting wel verder buiten bereik.
- Door verhoging van maximum snelheid gaat de emissie van Stikstof (NO_x) omhoog en hiermee de stikstof concentraties (NO₂). Dit betekent dat het moeilijker wordt om de EU-grenswaarden voor luchtkwaliteit te halen (NO₂) en extra maatregelen nodig zijn o.a. langs het hoofdwegennet. Daarnaast leidt de toename van NO₂ tot gezondheidsschade. Het emissiedoel voor stikstof vanuit de National Emission Ceiling Directive blijft naar verwachting binnen bereik.
- In 2020 heeft PBL de extra CO₂-uitstoot door het verhogen van de maximumsnelheid naar 130 km/h geraamd op 0,97 Mton CO₂ voor peiljaar 2030⁴. Naar huidig inzicht is dit aan de hoge kant. Recent onderzoek uitgevoerd door TNO⁵ laat zien dat het brandstofverbruik per kilometer sinds de snelheidsverlaging structureel zo'n 2 a 3% lager ligt. Dit resulteert in een overall reductie van ongeveer 0,4 tot 0,6 Mton CO₂. Hiermee is het verdedigbaar om uit te gaan van een verhoging van circa 0,5 Mton CO₂ in 2030 wanneer wordt besloten de eerdere snelheidsverlaging terug te draaien.
- Om tot een CO₂-reductie van 55% in 2030 te komen ten opzichte van 1990 heeft het kabinet in het voorjaar van 2023 een indicatieve restemissie van 21 Mton CO₂ voor de mobiliteitssector afgesproken. Ten opzichte van de emissie in 1990 (33,3 Mton) is dit een reductie van 37%. In de Klimaat- en Energieverkenning 2023 wordt de CO₂-emissie in de mobiliteitssector geraamd op een waarde tussen 18,5 en 24,7 Mton. Daarbij werd rekening gehouden met invoeren van een vorm van betalen naar gebruik in 2030. Wanneer die maatregel niet of niet tijdig wordt ingevoerd en tevens de snelheidsverlaging wordt teruggedraaid is het waarschijnlijk dat de emissies in 2030 hoger zullen zijn dan de afgesproken restemissie.

³ <https://www.pbl.nl/system/files/document/2024-02/wur-pbl-rivm-2024-voortgang-stikstofbronmaatregelen-en-verwachte-effecten-in-2030-5204.pdf#page62>

⁴ Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020 Bijlage 4: Fiches door CPB en PBL, 2020

⁵ Concept TNO-rapport "Real-world fuel consumption and electricity consumption of passenger cars and light commercial vehicles" – 2024 (wordt binnenkort gepubliceerd)

Overige relevante informatie

Overige relevante informatie ten aanzien van verhoging maximumsnelheid naar 130 km/u waar niet specifiek naar gevraagd is, maar die ter informatie/achtergrond meegegeven kan worden.

Luchtkwaliteit

Verhoging van de maximum snelheid leidt tot een stijging van luchtverontreinigende emissies. Naast stikstof gaat het om fijnstof. Verhoging hiervan maakt het moeilijker om overal aan de EU-grenswaarden van fijnstof te voldoen en leidt het tot gezondheidsschade. Vorig jaar heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer per brief een eerste beeld geschetst van de gevolgen van de Europese richtlijn.

Geluid

Stijging van geluidproductie waardoor mogelijk maatregelen (stille wegdekken, schermen, gevelisolatie) of verhogen van het geluidproductieplafond zijn nodig voorafgaand aan snelheidsverhoging. Ook als bij invoering van snelheidsverhoging binnen geluidproductieplafonds blijft zal door stijging van geluidproductie door snelheidsverhoging bij toename van het verkeer het geluidsproductieplafond in een eerder jaar worden bereikt dan zonder snelheidsverhoging. Dat leidt ertoe dat wegdekken eerder (ook als ze technisch nog goed zijn) moeten worden vervangen door een stiller type wegdek om binnen de geluidsproductieplafonds te blijven.

Bijlage bij antwoord 6 (67985) van het Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden bij de Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2024:

Dit betreft een deel van de passage van kamerbeantwoording. Het deel dat ingaat op het onderliggend wegennet heeft geen relevantie naar de gestelde vragen en is daarom weggelaten.

Bijlage bij antwoord vraag 6 (67985)

Q6 Wat is er concreet, zowel financieel als beleidsmatig, voor nodig om de maximumsnelheid op de autosnelwegen terug te verhogen naar 130 kilometer per uur, ook in relatie tot stikstof?

Graag een gedetailleerd antwoord.

Concreet

Een dergelijke wijziging van de maximumsnelheid op autosnelwegen vindt concreet plaats door het wijzigen van verkeersborden langs de weg. De verkeersregel voor de maximumsnelheid voor autosnelwegen in artikel 21 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) is momenteel al 130 km/u. Echter op (nagenoeg) alle wegvakken zijn sinds de snelheidsverlaging naar 100 km/u overdag in 2020 verkeersborden met een lagere snelheid dan 130 km/u aanwezig (bord A1 "maximumsnelheid" uit Bijlage 1 RVV 1990 en bijbehorende onderborden). Op grond van artikel 63 van het RVV 1990 gaan deze verkeersborden met een lagere snelheid boven de verkeersregel van 130 km/u. Daarom moeten voor een snelheidsverhoging deze borden worden aangepast. Om verkeersborden veilig te kunnen aanpassen zullen wegen deels moeten worden afgesloten tijdens de werkzaamheden. Naast het Rijk is er ook een beperkt aantal wegen in beheer van provincies dat een autosnelweg is. Provincies zijn zelfstandig bevoegd om besluiten te nemen over de maximumsnelheid op de wegen onder hun beheer.

Procedure – verkeersbesluit

Voorafgaand aan het kunnen aanpassen van deze verkeerstekens moet op grond van artikel 15 van de Wegenverkeerswet een verkeersbesluit worden genomen.

Op grond van artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) moet onder andere worden aangegeven hoe de belangen zoals benoemd in het eerste en tweede lid van artikel 2 van de Wegenverkeerswet tegen elkaar zijn afgewogen. Deze belangen betreffen onder andere: veiligheid op de weg, vrijheid van het verkeer, voorkomen van overlast, hinder of schade aan het milieu -zoals bedoeld in de Wet milieubeheer- of het karakter of de functie van objecten of gebieden, waaronder natuur.

Als niet wordt voldaan aan de wettelijk vastgelegde geluidproductieplafonds kan de maximumsnelheid niet worden verhoogd in een verkeersbesluit. Mogelijk kan de snelheid op een later moment - na het treffen van geluidsmaatregelen of een procedure voor het verlagen van geluidproductieplafonds - wel worden verhoogd.

Het verkeersbesluit staat open voor bezwaar en beroep bij de rechter voor belanghebbenden. Indien een rechter (ook in hoger beroep) een verkeersbesluit zou vernietigen, dan moet de wijziging van verkeerstekens waarmee de maximum snelheid is verhoogd worden teruggedraaid.

Procedure - stikstof / natuur

Het verhogen van de maximumsnelheid leidt tot een toename van stikstofemissie en -depositie ten opzichte van de situatie zonder verhoging, zowel door hogere emissies als door verkeerskundige effecten (andere routekeuzes). Dat betekent dat getoetst moet worden aan de Wet natuurbescherming (vanaf 1 januari: Omgevingswet): naar verwachting kunnen significant negatieve effecten in Natura 2000-gebieden niet *op voorhand* worden uitgesloten en is een natuurvergunning nodig voorafgaand aan het wijzigen van de verkeersborden. Het bevoegd gezag voor deze vergunning is de Minister voor Natuur en Stikstof. Ook deze vergunning staat open voor bezwaar en

beroep door belanghebbenden. Indien een rechter (ook in hoger beroep) een vergunning zou vernietigen, dan kan de verhoging van de maximumsnelheid geen doorgang vinden. Het bevoegd gezag kan deze natuurvergunning alleen verlenen als aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten. Gelet op de huidige staat van de natuur en de grote overbelasting door stikstofdepositie is het naar verwachting nodig om 'mitigerende maatregelen' te treffen om mogelijke aantasting uit te kunnen sluiten. Dit kan door extern salderen: door overeenkomsten te sluiten met ondernemers (saldogever) die vrijwillig hun activiteiten beëindigen of wijzigen en de depositiedaling die dit oplevert in te zetten als mitigatie. De depositiedaling moet op precies dezelfde plek plaatsvinden als de depositiebijdrage door verhoging van de maximumsnelheid. Bij de stikstofberekeningen geldt een maximale rekenafstand van 25 km. Een verhoging van de maximumsnelheid op alle autosnelwegen in Nederland vraagt daarom zeer veel (mogelijk tientallen) 'saldogever' verspreid over het land. Daarbij moet voor iedere maatregel onderbouwd worden dat de depositiedaling als gevolg van deze maatregel niet nodig is om behoud van de natuur te borgen en om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende Natura 2000-gebied te halen. Omdat een aantal autosnelwegen door of direct langs Natura 2000-gebieden lopen, is de verwachting dat het moeilijk zal zijn om voldoende saldogever te vinden om mogelijke aantasting van de randen van Natura 2000-gebieden langs autosnelwegen, volledig te mitigeren. Als dat inderdaad niet overal mogelijk blijkt, dan kan de verhoging van de maximumsnelheid alleen doorgang vinden als met succes een zogenoemde ADC-toets wordt uitgevoerd. Er dient dan onderbouwd te worden dat er voor het project geen voor de natuur minder schadelijke Alternatieven beschikbaar zijn, het project een Dwingende reden van groot openbaar belang dient en de nodige Compenserende maatregelen worden uitgevoerd voor de (mogelijke) schade aan de natuur.

Naast de effecten als gevolg van stikstof dient in het kader van de Wet natuurbescherming onderbouwd te worden dat de toename van de geluidsbelasting door de snelheidsverhoging niet leidt tot significante verstoring van diersoorten waarvoor instandhoudingsdoelen zijn vastgesteld voor Natura 2000-gebieden, zoals bepaalde vogelsoorten.

Beleidsmatig

Snelheidsverhoging leidt tot een aantal effecten die raken aan het kunnen behalen van vigerende beleidsdoelen, waarbij een afweging nodig is over het al dan niet mitigeren van die effecten. Naast de hierboven benoemde toename van stikstofdepositie op natuur betreft dit de onderstaande aspecten die raken aan het beleid van IenW.

Voor een indicatie van de ordegrrootte van deze effecten wordt waar beschikbaar verwezen naar geraamde positieve effecten van de snelheidsverlaging naar 100 km/u overdag in 2020 die met het terugverhogen weer ongedaan zou worden gemaakt. Als er slechts gedeeltelijk wordt terugverhoogd -bijvoorbeeld vanwege beperkingen op gebied van natuur en/of geluid- dan zullen de negatieve effecten navenant kleiner zijn. Daarnaast kunnen de effecten voor het jaar van terugverhogen enigszins anders zijn door autonome ontwikkelingen in voertuigemissies en veiligheid.

- Verkeersveiligheid: stijging circa 10 extra verkeersdoden per jaar (prognose SWOV in bijlage bij brief Minister van Financiën van 22 april 2020)⁶. In het kader van de motie Geurts wordt gestreefd naar halvering van het aantal verkeersslachtoffers in 2030.
- Klimaat: extra CO₂-uitstoot, door PBL⁷ geraamd op 970 kiloton CO₂ voor peiljaar 2030 (en naar verwachting dus meer voor de eerdere jaren, gebaseerd op verschoning van wagenpark). De

⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-931977>

⁷ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-cpb-2020-kansrijk-mobiliteitsbeleid-2020-bijlage-4-fiches.pdf>

Staat is gehouden aan het reductiebevel van de Hoge Raad⁸ om totale CO₂-emissie in Nederland te reduceren

- Luchtkwaliteit: verhoging van concentraties fijnstof en stikstofoxiden, door PBL in bovengenoemd onderzoek geraamd op 950 ton NO_x en 40 ton PM₁₀ voor peiljaar 2030. Het beleid is met het Schone Lucht Akkoord voor het verkeer op onze snelwegen gericht op permante verbetering van de luchtkwaliteit (Begroting XII artikel 14 en 20).
- Geluid: stijging van geluidproductie waardoor mogelijk maatregelen (stille wegdekken, schermen, gevelisolatie) of verhogen geluidproductieplafond nodig zijn voorafgaand aan snelheidsverhoging. Ook als bij invoering van snelheidsverhoging binnen geluidproductieplafonds blijft zal door stijging van geluidproductie door snelheidsverhoging bij toename van het verkeer het geluidsproductieplafond in een eerder jaar worden bereikt dan zonder snelheidsverhoging. Dat leidt ertoe dat wegdekken eerder (ook als ze technisch nog goed zijn) moeten worden vervangen door een stiller type wegdek om binnen de geluidsproductieplafonds te blijven. De meerkosten als gevolg van deze kapitaalvernietiging drukken op het instandhoudingsartikel waar dit moet worden in het Basiskwaliteitsniveau. Ook als binnen de juridisch toegestane geluidsproductieplafonds wordt gebleven, dan is met een snelheidsverhoging nog wel sprake van een feitelijke toename van het geluid voor omwonenden en de daarmee samenhangende kans op hinder en gezondheidseffecten.
- Doorstroming: bij rustige omstandigheden leidt een hogere maximumsnelheid voor kortere reistijden voor de bestuurders tot de mogelijkheid om harder te rijden. Zowel de Algemene Rekenkamer⁹ als NDW (Nationaal Dataportaal Wegverkeer)¹⁰ hebben echter geconcludeerd dat eerdere snelheidsverhogingen per saldo nauwelijks tot weinig reistijdwinst leidt omdat tegenover een kortere reistijd bij rustige omstandigheden afname van de reistijdbetrouwbaarheid staat: de hogere maximumsnelheid leidt bij drukker omstandigheden tot een beperkte capaciteitsreductie, waardoor eerder reistijdverlies door files ontstaat.

Financieel

De financiële effecten van een eventuele snelheidsverhoging moeten nader in beeld worden gebracht en bestaan in ieder geval uit de volgende componenten: aanpassen bebording/werkzaamheden, extra kosten naleving geluidsproductieplafonds -ook in de volgende jaren na snelheidsverhoging, kosten voor uit te voeren onderzoeken, te volgen procedures en te verwachten rechtszaken, communicatie, mitigerende en compenserende maatregelen stikstof en mogelijk geluid, indien gewenst mitigerende maatregelen verkeersveiligheid. Binnen de huidige reguliere budgetten van IenW op het Mobiliteitsfonds en begrotingshoofdstuk XII is momenteel geen ruimte is om deze kosten te dekken.

Ter indicatie is hier aangegeven welke kosten in het verleden zijn gemaakt op een aantal van de genoemde aspecten in relatie tot wijziging van de snelheidslimiet en de genoemde ordegrrootte van effecten. De kostenraming voor een snelheidsverhoging in de komende jaren kan hier om verschillende redenen van afwijken, wat nader onderzoek zal vragen.

- Bebording: in 2020 is in reactie op vragen uit de pers¹¹ gemeld dat de kosten voor de snelheidsverlaging naar 100 km/u overdag voor fysieke en elektronische bebording €19 mln bedroegen

⁸ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>

⁹ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat>

¹⁰ <https://www.ndw.nu/actueel/datablogs/a/2019/de-130-km-u-maatregel-gewikt-en-gewogen-meer-of-minder-fileleed>

¹¹ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/985664421/woedende-reacties-op-kostbare-snelheidsverlaging>

- Stikstof: De kosten voor extern salderen hangen af van de specifieke situatie van de bedrijven waarmee overeenkomsten gesloten moeten en kunnen worden. Daar kan op dit moment geen goede inschatting van gemaakt worden. Naar verwachting bedragen de kosten enkele tientallen miljoenen euro's.
- Geluid: in de Verzamelbrief voor het AO Verkeersveiligheid van 28 mei 2020¹² is aangegeven dat de snelheidsverlaging naar 100 km/u overdag over het gehele etmaal gezien (dus inclusief de avond/nachtperiode die zwaarder weegt) circa 0,2 tot 0,3dB bedraagt. Uit berekeningen in het kader van de begrotingsvoorbereiding komt naar voren dat de effecten van deze snelheidsverlaging overdag zouden leiden tot een kostenbesparing op van de wettelijke geluidproductieplafonds in de orde grootte van €35 mln voor de periode 2021-2032 op het Mobiliteitsfonds, artikel 12.02.01 Onderhoud Instandhouding.

¹² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7d85ebcf-e7cd-4a12-ace8-38cb37d0b820/pdf>

8

Bureau Kabinetsformatie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Aan de minister-president
minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Kenmerk: 202400625

Den Haag, 25 maart 2024

Geachte heer Rutte,

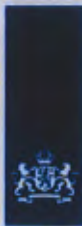
Hierbij verzoek ik u de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te vragen om ten behoeve van mijn werkzaamheden mij op de kortst mogelijke termijn, doch uiterlijk donderdag 28 maart 2024, te informeren over de volgende vragen:

- Kunt u een korte schets geven van de volgende instrumenten/belastingen: (i) planbatenheffing, (ii) grondbelasting, (iii) een belasting op langdurige leegstand (bv. 3 jaar). Kunt u een inschatting geven van de voor- en nadelen, en de mogelijke gevolgen, van de inzet van elk van deze instrumenten.
- Kunt u ten aanzien van de woondeals aangeven: (i) welke zijn er afgesloten, (ii) hoeveel woningen zijn er in welke deal en waar afgesproken, (iii) kunt u een inschatting geven hoeveel woningen hiervan daadwerkelijk worden gebouwd (onderscheid 'hard/zacht'), (iv) wat zijn de belangrijkste redenen waarom niet alle woningen gerealiseerd kunnen worden.
- Zijn er drie goede voorbeelden te noemen van regelgeving die geschrapt kan worden die leiden tot een versnelling van de woningbouw, en wat zijn de mogelijke consequenties van het schrappen ervan.
- Met het oog op toekomstbestendigheid en niet bouwen op plekken waar dat met het oog op de toekomst onverstandig is (bv. volgens het principe 'bodem en water sturend'): kunt u inzichtelijk maken waar dan nog wel gebouwd kan worden en waar niet.

De gevraagde informatie zal worden opgenomen in het archief van de kabinetsformatie dat, op basis van art. 5.4 van de Wet open overheid, niet openbaar is totdat de formatie is afgerond.

Hoogachtend,


Elbert Dijkgraaf
Informatieur



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

202400702

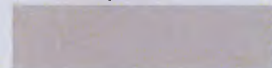
> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
T.a.v. drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

Ministerie van BZK

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Contactpersoon



Datum 28 maart 2024
Betreft Uitvraag Informatie 202400625

Kenmerk
2024-000193884
Uw kenmerk
202400625

Geachte heer Rutte,

Op 26 maart 2024 deed u ons per brief het verzoek van de informateur toekomen om hem te informeren over de volgende onderwerpen: planbatenheffing, grondbelasting, belasting op langdurige leegstand, woondeals, regelgeving waarvan het schrappen leidt tot een versnelling van de woningbouw en plekken waar met het oog op toekomstbestendigheid wel en niet gebouwd kan worden.

De gevraagde informatie vindt u gevoegd bij deze brief.

Ik wil u vragen deze informatie door te geleiden naar de informateur.

Hoogachtend,

De secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,



202400702



Kabinet Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Tweede Kamer der Staten Generaal
t.a.v. de informateur dhr. E. Dijkgraaf
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kabinet Minister-President

Binnenhof 19
2513 AA Den Haag
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
4393245

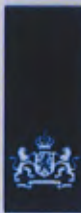
Datum 28 maart 2024

Geachte heer Dijkgraaf,

Bijgaand doe ik u de antwoorden toekomen op vragen gesteld aan de minister van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (kenmerk 202400625).

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,
namens deze,
De Secretaris-Generaal,





Vraagstelling

De informateur verzoekt hem ten behoeve van zijn werkzaamheden te informeren over de volgende vragen:

- Kunt u een korte schets geven van de volgende instrumenten/belastingen:
(i) planbatenheffing, (ii) grondbelasting, (iii) een belasting op langdurige leegstand (bv. 3 jaar). Kunt u een inschatting geven van de voor- en nadelen, en de mogelijke gevolgen, van de inzet van elk van deze instrumenten.
- Kunt u ten aanzien van de woondeals aangeven: (i) welke zijn er afgesloten, (ii) hoeveel woningen zijn er in welke deal en waar afgesproken, (iii) kunt u een inschatting geven hoeveel woningen hiervan daadwerkelijk worden gebouwd (onderscheid hard/zacht'), (iv) wat zijn de belangrijkste redenen waarom niet alle woningen gerealiseerd kunnen worden.
- Zijn er drie goede voorbeelden te noemen van regelgeving die geschrapt kan worden die leiden tot een versnelling van de woningbouw, en wat zijn de mogelijke consequenties van het schrappen ervan.
- Met het oog op toekomstbestendigheid en niet bouwen op plekken waar dat met het oog op de toekomst onverstandig is (bv. volgens het principe 'bodem en water sturend'): kunt u inzichtelijk maken waar dan nog wel gebouwd kan worden en waar niet.

Vraag

Kunt u een korte schets geven van de volgende instrumenten/belastingen:

(i) planbatenheffing, (ii) grondbelasting, (iii) een belasting op langdurige leegstand (bv. 3 jaar). Kunt u een inschatting geven van de voor- en nadelen, en de mogelijke gevolgen, van de inzet van elk van deze instrumenten.

Antwoord

Het ministerie van Financiën laat op dit moment onderzoek doen naar de vraag of het invoeren van een planbatenheffing en/of een grondbelasting een bijdrage kan leveren aan de woningbouwopgave. Dit onderzoek zal naar verwachting voor de zomer gereed zijn en wordt extern uitgevoerd (samenwerkingsverband universiteiten Groningen en Rotterdam). De uitkomsten zullen worden meegenomen in het IBO Woningbouw en grond dat op dit moment loopt en naar verwachting ook voor de zomer gereed zal zijn.

Planbatenheffing

Een planbatenheffing is een eenmalige heffing op de opbrengst uit waardeinstijgingen van grond, die het gevolg zijn van een functiewijziging van deze grond door wijziging van het omgevingsplan. Op deze manier wordt de waardeinstijging van de grond deels publiek gemaakt en kan deze ingezet worden ten behoeve van publieke investeringen bij ruimtelijke plannen. De grondslag voor een planbatenheffing is de zogenaamde residuele waarde van de bouwgrond minus de oorspronkelijke gebruikswaarde. De residuele waarde is de waarde van de grond na aftrek van de kosten die een gemeente maakt, omdat een nieuwe woning moet worden aangesloten op infrastructuur en publieke voorzieningen (het zogenaamde kostenverhaal). Voor invoering van de heffing is een wettelijke grondslag vereist en dienen een aantal keuzes gemaakt te worden in de vormgeving. Omdat een planbatenheffing grondrechtelijk kwalificeert als een inmenging in het eigendomsrecht, moet bij de invoering daarnaast rekening worden gehouden met Europeesrechtelijke criteria als legitimiteit en proportionaliteit. Het bovengenoemde onderzoek zal op de verdere juridische en uitvoeringstechnische aspecten ingaan.

Voordelen

- Een planbatenheffing raakt alleen grond waar een positieve waardeinstijging ontstaat na wijziging van het omgevingsplan.
- Grondwaardeinstijging als gevolg van functiewijziging komt deels ten goede aan de gemeenschap (gemeenten), omdat wat na het wettelijk verplichte kostenverhaal aan

grondwaardestijging overblijft, verder ten gunste van de gemeente wordt afgeroomd bij grondeigenaren.

- Strategische aankopen van grond worden minder aantrekkelijk omdat een deel van het surplus na functiewijziging wordt wegbelast. De te betalen planbatenheffing zal verdisconteerd worden in de grondprijzen
- De gemeente kan de opbrengst bijvoorbeeld gebruiken voor de subsidiëring van woningbouwplannen, of voor gevallen waar kostenverhaal niet volledig mogelijk is. Dit kan een bijdrage leveren aan het "rondrekenen" van projecten.
- Doordat verdichting mogelijk resulteert in een hogere residuele grondwaarde en dus een hogere heffingsopbrengst, kan dit het effect hebben dat er in hogere dichtheden wordt gebouwd.

Nadelen

- Er is geen zekerheid dat de planbatenheffing ook daadwerkelijk wordt ingezet ten behoeve van gebiedsontwikkeling. Dit heeft te maken met het budgetrecht van de gemeenteraad; gemeenten zijn hiertoe niet verplicht (zie toelichting hieronder).
- In het onderzoek wordt bezien of de maatregel uitvoerbaar is voor de gemeenten: zijn de daadwerkelijke planbaten objectief vast te stellen en in hoeverre bestaat het risico dat dit leidt tot (een toename van) juridische procedures.
- Het is onwaarschijnlijk dat een planbatenheffing op korte termijn voldoende zal opleveren om een alternatief te zijn voor middelen voor de huidige woningbouwopgave.

Grondbelasting

Grondbelasting is een heffing op het aanhouden van grond (al dan niet bebouwd). Het invoeren van een grondbelasting zou een prikkel kunnen geven om ontwikkeling te versnellen. Dit betreft in tegenstelling tot de planbatenheffing een jaarlijks terugkerende gemeentelijke heffing, en vertoont grote overeenkomsten met de huidige onroerendzaakbelasting (ozb), met dien verstande dat alleen de waarde van de grond wordt belast en niet (ook) de waarde van de opstal. Varianten die in het eerder genoemde onderzoek worden uitgewerkt zijn:

- het incorporeren van de grondbelasting in de ozb, of
- een aparte grondbelasting naast de bestaande ozb.

Als bevordering van woningbouw het (enige) doel is, dan is een algemene grondbelasting een ongericht middel omdat het dan ook alle bebouwde grond raakt. Een belasting op onbebouwde grond met een woonfunctie ligt dan veel meer voor de hand. Voor deze varianten zal het hierboven genoemde onderzoek ingaan op de juridische en uitvoeringstechnische aspecten: wat voor wijziging van de Gemeentewet en Wet WOZ is nodig, hoe hangt invoering samen met de huidige WOZ-systematiek en de OZB, moet er een apart tarief komen voor onbebouwde grond, is er een invoeringspad nodig, hoe hoog moet het tarief zijn, etc.

Voordelen

- Via tariefdifferentiatie kan een gemeente de heffing afstemmen op de plaatselijke situatie en behoeften (instrumenteel gebruik). In een gemeente waar veel braakliggende grond is die voor woningbouw gebruikt zou kunnen worden, zou bijvoorbeeld gekozen kunnen worden voor een hoog tarief voor de grondbelasting en een laag tarief voor de opstalbelasting.
- Een algemene grondbelasting levert zelfs bij een laag tarief een stabiele en substantiële inkomstenbron op voor gemeenten (een belasting op alleen onbebouwde grond met een woonfunctie niet). Grond wordt dan ook door economen gezien als een efficiënte belastinggrondslag, omdat het niet mobiel/grensoverschrijdend is (in tegenstelling tot bijvoorbeeld kapitaal) en de hoeveelheid grond niet kan veranderen (in tegenstelling van arbeid waar een belasting de incentive om te werken vermindert). NB: een dergelijk belasting zou ook bij een vergroting lokaal belastinggebied een positieve rol kunnen spelen. Niet onbelangrijk gelet op de budgettaire vraagstukken waar gemeenten nog tegenaan gaan lopen.
- De jaarlijkse verplichting tot betaling geeft een extra prikkel tot een gebruik dat economisch rendabel is. Dit zou de ontwikkeling kunnen bespoedigen van zogeheten "stalled"-sites.

Nadelen

- Een algemene grondbelasting is een economisch efficiënte manier om belastinggeld te heffen, maar heeft een doorwerking die veel breder is dan de woningmarkt alleen (het grijpt aan op vermogensverdeling).
- De algemene grondbelasting vereist een splitsing in een woning- en een gronddeel. Het kan leiden tot een forse toename van de administratieve en juridische lasten.
- Bij invoering zal grondwaarde dalen; de eigenaar op dat moment draagt vrijwel de volledige last. Een substantiële grondbelasting heeft dan grote gevolgen voor vastgoedwaarde en een belasting op onbebouwde grond met woonbestemming op de waarde van grondposities. In potentie heeft een algemene grondbelasting grote herverdelende effecten.
- Daarbij bestaat het risico dat er bij een te hoge heffing sprake is van inbreuk op het eigendomsrecht (artikel 1 EP EVRM). Het hierboven genoemde onderzoek zal hier verder op ingaan. In het onderzoek wordt ook gekeken naar eenvoudig uitvoerbare alternatieven zoals het afschaffen van de subjectieve vrijstellingen in de huidige OZB. Vanwege het feit dat de huidige OZB-tarieven relatief laag zijn zal naar verwachting ook dit weinig effect hebben op de woningbouw.

Leegstandsbelasting

Invoeren van een leegstandsheffing vraagt een wetswijziging van de Gemeentewet. De Gemeentewet biedt gemeenten de mogelijkheid om de lokale heffingen genoemd in hoofdstuk XV van de Gemeentewet te heffen. Het is aan de lokale democratie welke heffingen een gemeente daadwerkelijk heft. Op dit moment biedt de Gemeentewet hoofdstuk XV niet de mogelijkheid voor een heffing voor leegstaande panden of om binnen de OZB-woningen het tarief te differentiëren naar al dan niet leegstand. Een leegstandbelasting zou, gelet op de lokaal noodzakelijke kennis en de daarmee samenhangende handhaving, bij uitstek decentraal geregeld moeten worden. Indien deze belasting wordt toegevoegd aan de Gemeentewet is het nog steeds aan de raad van de betreffende gemeente om de keuze te maken of de belasting daadwerkelijk wordt ingezet. Afhankelijk van de vormgeving kan aan de raad meer of minder ruimte gelaten worden in het bepalen van de gevallen waarin de belasting kan worden geheven en de hoogte hiervan. Een gemeente verplicht in bepaalde situatie deze belasting te heffen, past niet binnen de systematiek van de gemeentelijke belastingen.

Voordelen

- Eigenaren van vastgoed kunnen worden gestimuleerd om bijvoorbeeld over te gaan tot (tijdelijke)transformatie waardoor bijvoorbeeld meer woningen kunnen worden toegevoegd aan de voorraad. Eigenaren kunnen niet worden gedwongen om een vastgoed te transformeren tot woningen. Zij kunnen ook kiezen voor andere (tijdelijke) transformaties, bijvoorbeeld tot bedrijfsruimte, of een andere oplossing om de leegstand op te lossen.
- Eigenaren kunnen worden bewogen sneller iets te doen met hun leegstaande woning.
- Naast meer woningen/bedrijfspanen levert minder leegstand ook een betere leefbaarheid in het gebied op en kan het een kwaliteitsimpuls geven.
- Daarnaast kan de bestaande voorraad mogelijk beter worden benut.

Nadelen

- Leegstand is vaak niet altijd een keuze van de pandeigenaar, bijvoorbeeld de leegloop van winkels in de binnenstad, de eigenaar krijgt dan een extra last bovenop het niet hebben van inkomsten van het pand. Ook kan de situatie zich voordoen dat de hypotheekverstrekker verhuren van een koopwoning niet toestaat.
- Een belasting kan leiden tot ontgaansconstructies zoals onwenselijke of fictieve verhuur.
- Bovendien zal het definiëren van leegstand lastig zijn: wat als bijvoorbeeld er nog spullen van de eigenaar in de woning staan? Dit maakt een dergelijke regeling voor gemeenten moeilijk uitvoerbaar/handhaafbaar.
- Als de belasting te hoog is en de pandeigenaar zich dan gedwongen voelt te verkopen, te transformeren, te verhuren dan wel een lagere huur te accepteren dan marktconform is, kan er sprake zijn van een ontoelaatbare inbreuk op het eigendomsrecht. Van een te lage belasting kan mogelijk te weinig prikkelwerking uitgaan.
- Bij een leegstandsheffing is het doel van de belasting om te prikkelen tot het (laten) bewonen van een woning waardoor de waarde van de woning wordt beïnvloed. Of deze inmenging gerechtvaardigd is, is daarom ook afhankelijk van de hoogte van de heffing. Het algemeen belang moet immers worden afgewogen tegen de mate waarin wordt

ingegrepen. Om de belasting effectief te laten zijn, moet zij waarschijnlijk vrij hoog zijn en is dan dus strijdig met artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM.

- Een dergelijke belasting kan investeerders in vastgoed afschrikken.
- Het heffen van belasting bij leegstand vraagt om het structureel opsporen en bijhouden hiervan, bijvoorbeeld in een leegstandsregister. Dit vraagt capaciteit: in mankracht, ICT-technisch en financieel. Het kan per gemeente verschillen of de baten (financieel en in opgeloste leegstand) opwegen tegen de lasten van het opzetten en bijhouden van zo'n register.

Bijlage I bevat een toelichting op het staand beleid en cijfers op leegstaande woningen.

Gemeentewet

Voor het invoeren van een gemeentelijke heffing is een wetswijziging vereist. Binnen de Gemeentewet is het nu niet mogelijk om een planbatenheffing of grondbelasting naar gemeenten te laten toevoelen. Indien deze belasting wordt toegevoegd aan de Gemeentewet is het nog steeds aan de raad van de betreffende gemeente om de keuze te maken of de belasting daadwerkelijk wordt ingezet voor gebiedsontwikkeling (zogenoemde budgetrecht van de gemeenteraad). Afhankelijk van de vormgeving kan aan de raad meer of minder ruimte gelaten worden in het bepalen van de gevallen waarin de belasting kan worden geheven en de hoogte hiervan. Een gemeente verplichten in een bepaalde situatie deze belasting te heffen, past niet binnen de systematiek van de gemeentelijke belastingen

Het nu lopende externe onderzoek waarvan het eindrapport voor de zomer wordt verwacht richt zich op:

- Verdere uitwerking van verschillende varianten mede gelet op (economische) effecten;
- Uitwerking heffingsmaatstaven/waardebepaling (taxateurs);
- Juridische uitwerking, waaronder de vraag of de maatregelen een inbreuk vormen op het eigendomsrecht;
- Uitvoeringsaspecten van varianten;
- Mogelijke alternatieven, zoals het afschaffen van de bestaande vrijstellingen in de WOZ en OZB;
- Overgangs- en ingroeivarianten;
- Stappenplannen voor invoering.

Volledigheidshalve is als bijlage de Kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid van 19 juni jl. bijgevoegd.

Vraag

Kunt u ten aanzien van de woondeals aangeven: (i) welke zijn er afgesloten, (ii) hoeveel woningen zijn er in welke deal en waar afgesproken, (iii) kunt u een inschatting geven hoeveel woningen hiervan daadwerkelijk worden gebouwd (onderscheid 'hard/zacht'), (iv) wat zijn de belangrijkste redenen waarom niet alle woningen gerealiseerd kunnen worden.

Antwoord

i. Welke zijn er afgesloten?

Er zijn over het hele land 35 regionale woondeals bestuurlijk afgesproken met het Rijk. Het doel hiervan is dat de gezamenlijke overheden via bestuurlijke afspraken en met duidelijke bouwdoelen per regio de regie op de volkshuisvesting hernemen. Dat biedt ook duidelijkheid aan de bouwende partijen. Bijlage II toont het aantal woondeals per provincie.

ii. Hoeveel woningen zijn er in welke deal en waar afgesproken?

De woondeals bevatten afspraken over 936.349¹ woningen tot en met 2030. In de woondeals zijn betekenisvolle locaties ('sleutellocaties') opgenomen: de belangrijkste woningbouwlocaties die gezamenlijk ruimte bieden aan ongeveer driekwart van de doelen tot en met 2030. Bijlage II bevat het aantal woningen per woondeal. Bijlage III bevat een kaart met daarop de betekenisvolle woningbouwlocaties.

¹ Inmiddels is er een extra maatschappelijke opgave vastgesteld van 44.100 woningen, gebaseerd op de Primos-prognose. Deze aanvullende woningbouwaantallen zijn nodig om eind 2030 tot een woningtekort van 2% te komen.

iii. Kunt u een inschatting geven hoeveel woningen hiervan daadwerkelijk worden gebouwd (onderscheid 'hard/zacht')?

Om de benodigde aantallen te behalen is er 130% aan bouwplannen nodig. In de praktijk wordt een deel van de plannen namelijk niet of pas later gerealiseerd.

Een deel van de huidige plancapaciteit is 'hard' (d.w.z. het omgevingsplan is vastgesteld door de gemeenteraad). Voor de korte termijn is het wenselijk dat er veel harde plannen zijn, maar voor de lange termijn geldt dit minder. Zodra plannen hard zijn is er namelijk weinig ruimte voor aanpassing aan nieuwe (markt)omstandigheden. Bijlage IV bevat een overzicht van het percentage harde en zachte plannen per provincie.

iv. Wat zijn de belangrijkste redenen waarom niet alle woningen gerealiseerd kunnen worden?

Dit wordt deels veroorzaakt door gestegen rente en bouwkosten als gevolg van de economische omstandigheden sinds de inval in Oekraïne. Sommige projecten kwamen door de snel veranderde macro-economische omstandigheden niet meer uit, waarna gemeenten opnieuw in gesprek gaan met ontwikkelaars om het bouwprogramma aan te passen – wat veel tijd kost. Door de gestegen rente en tijdelijk dalende huizenprijzen (bestaande bouw) daalde de verkoop van (nog ongebouwde) nieuwbouwwoningen en werden investeerders terughoudender. Mede hierdoor werden veel minder bouwvergunningen aangevraagd. Inmiddels zijn de economische omstandigheden verbeterd. De effecten van de bouw dip verwachten we dit en volgend jaar te zien.

Als er 100% plancapaciteit is en er plannen wegvallen of vertragen zijn er te weinig realistische (harde en zachte) andere plannen die in de plaats kunnen komen, met als gevolg dat er te weinig gebouwd wordt. Daarom wordt er gestuurd op 130% plancapaciteit (met een bewust deel zacht) om gevolgen op te kunnen vangen. Onder meer middels het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting wordt deze 130% totale plancapaciteit (hard en zacht) opgenomen om de continuïteit te borgen. Dat beoogt te voorkomen dat er een gebrek aan locaties ontstaat, wat knellend kan worden voor de opschaling en snelle realisatie van woningbouw. Daarnaast beogen we ook een norm te ontwikkelen voor de gewenste hoeveel harde plancapaciteit die vooral voor de korte termijn belangrijk is. Als het lukt een goede werkbare norm te ontwikkelen, wordt deze opgenomen in het wetsvoorstel.

Daarnaast noemen gemeenten, provincies en marktpartijen andere belemmeringen voor de woningbouw. Zo leidt beperkte capaciteit bij medeoverheden, het Rijk en de Raad van State tot vertraging als gevolg van lange procedures. Ook bezwaren en inspraak van derden per woningbouwlocatie leiden tot doorgaans tot vertraging in de realisatie. Gemeenten worstelen daarnaast met de hoge kosten van publieke voorzieningen en infrastructuur. Dit zorgt er in combinatie met hoge grondprijzen en verwervingskosten voor dat de businesscases voor de woningbouw niet rondkomen. Ook zijn er voor woningbouw bemoeilijkende omstandigheden zoals de verstopping van het elektriciteitsnet, stikstof, geluidsnormen, eisen aan waterveiligheid en de onvoldoende of ontbrekende aanpalende investeringen, zoals in de infrastructuur. Tot slot zorgt voor investeerders veranderende regelgeving, zoals het aanstaande middenhuurregulering, de opkoopbescherming en de fiscale behandeling van vastgoed (bijvoorbeeld de overdrachtsbelasting) tot onzekerheid met betrekking tot hun rendement en is daarmee van invloed op hun investeringsbeslissingen. Daarnaast zorgen wijzigingen van de eisen omtrent betaalbaarheid en duurzaamheid ook voor veranderende businesscases bij ontwikkelaars. Marktpartijen (investeerders en ontwikkelaars) roepen op tot duidelijk en stabiel overheidsbeleid op de lange termijn.

Vraag

Zijn er drie goede voorbeelden te noemen van regelgeving die geschrapt kan worden die leiden tot een versnelling van de woningbouw, en wat zijn de mogelijke consequenties van het schrappen ervan.

Antwoord

Er worden in Nederland onvoldoende woningen gebouwd omdat woningbouw lastig en complex is. Dit komt onder meer door economische omstandigheden, fiscale behandeling en onvoldoende capaciteit bij de medeoverheden. Daarnaast spelen er bemoeilijkende omstandigheden als gevolg van onder anderen de verstopping van het elektriciteitsnet, stikstof, geluidsnormen en eisen aan waterveiligheid. Ook is er winst te behalen in het vlottrekken van processen en procedures rond

woningbouw. Veel is hierbij al mogelijk binnen de huidige regels. Hieronder volgen drie voorbeelden waarbij het schrappen of aanpassen van regels bijdraagt aan de snelheid van de woningbouw.

Schrappen bovenwettelijke eisen woningbouw

Het Rijk stelt landelijke eisen om te zorgen dat er voldoende goede en betaalbare woningen worden gebouwd. In de praktijk komen lokale overheden met aanvullende eisen aan de te bouwen woningen. Dit maakt het nog moeilijker om business cases voor woningbouw rond te rekenen. We kunnen aanvullende eisen tegengaan door hier actief op te gaan sturen.

Aanvullende eisen hebben, ten eerste, betrekking op betaalbaarheid. In het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, dat nu in de Tweede Kamer ligt, is vastgelegd welk percentage betaalbare woningen gemeenten minimaal moeten bouwen en welke bedrag landelijk als bovengrens geldt voor sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. Gemeenten doen hier soms een schepje bovenop en vragen hogere percentages betaalbare woningen aan ontwikkelaars dan in de wet is opgenomen. Als ze dit doen zonder financieel bij te springen kunnen projecten vertragen of niet meer van de grond komen. In het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting is het gemeenten niet verboden om hogere percentages te eisen. Wel kijken we naar de mogelijkheid om in de lagere regelgeving, die nu wordt voorbereid, te regelen dat de financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten expliciet moet meewegen als hogere betaalbaarheidspercentages worden opgenomen.

Ten tweede worden soms eisen gesteld aan de omvang van de woningen (bijvoorbeeld het aantal slaapkamers) in combinatie met strenge betaalbaarheidseisen. Dat gebeurt zowel privaatrechtelijk als via het omgevingsplan. De stapeling van eisen heeft negatieve effecten op de businesscase, waardoor de bouw vertraagt of geheel niet doorgaat. Dit zou mogelijk geregeld worden met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, al moet worden bekeken of het beperken van deze lokale bevoegdheid mogelijk is. Het risico is dat de woningen niet meer aansluiten bij de woonbehoefte.

Ten derde gelden voor nieuwbouw landelijk uniforme regels over duurzaamheid, veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid. Dit is geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Gemeenten mogen op grond van de Omgevingswet zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk geen hogere kwaliteitseisen aan nieuwbouwwoningen stellen dan landelijk bepaald. In de praktijk stellen lokale overheden privaatrechtelijk aanvullende kwaliteitseisen aan de te bouwen woningen. Bestuurlijk kunnen we sturen en druk uitoefenen op gemeenten om geen bovenwettelijke eisen te stellen. Nadeel van het inperken hiervan is dat het minder innovatie en vooruitgang uitlokt.

Het schrappen van bovenwettelijke eisen draagt bij aan de versnelling van woningbouw. Soms zijn er zwaarwegende redenen om in een specifieke situatie extra eisen te stellen, daarvoor moet maatwerk mogelijk blijven. Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting houdt rekening met lokale omstandigheden door maatwerk mogelijk te (blijven) maken.

Inperken beroepsprocedures

Er kan sneller worden gestart met woningbouw door het aantal beroepsprocedures te verminderen en de resterende procedures te versnellen. Veel versnellingsmogelijkheden kunnen worden gerealiseerd binnen de bestaande wettelijke kaders.² Een aantal van de opties vergt wijziging van wetgeving.

Voor woningbouwprojecten is een aantal van de onderzochte versnellingen opgenomen in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. Deze houden in dat uitsluitend beroep in één instantie kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de rechter uitspraak doet binnen zes maanden, en dat na het verstrijken van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden kunnen worden ingediend.

Andere onderzochte mogelijkheden die een wijziging van wetgeving vergen – zoals de invoering van een verlofstelsel waarbij toestemming van een rechter nodig is voor het instellen van hoger beroep, het verhogen van griffierechten en het inperken van de bezwaarprocedure – kunnen naar verwachting ook leiden tot een aanzienlijke versnelling. Deze kunnen niet worden beperkt tot woningbouwprojecten. Bovendien leveren deze een grote inperking op van de rechtsbescherming van burgers en staan zij op gespannen voet met de initiatieven om de positie van burgers te

² Zie bijlagen bij *Kamerstukken II 2022/23, 33118, nr. 237*

versterken naar aanleiding van onder andere de toeslagenaffaire. De invoering hiervan vereist een fundamentele heroverweging van het bestuursprocesrecht in het algemeen en heeft daarmee gevolgen voor de inrichting van de rechtsbescherming bij alle geschillen tussen burger en overheid.

Financiële consequenties: deze zijn afhankelijk van de te maken keuzes. De introductie van bijvoorbeeld een verlofstelsel heeft grote uitvoeringsconsequenties en daarmee ook financiële gevolgen.

Schrappen regels bouwen in het buitengebied

Bouwen in het buitengebied wordt o.a. beperkt door provinciale regels. Volgens onderzoeksbureau ABF is 35-40% van de huidige plannen buitenstedelijk. Om de woningbouwopgave te realiseren zijn voldoende locaties noodzakelijk, binnenstedelijk en buitenstedelijk.

In de praktijk zijn er ook provinciale regels die bouwen in het buitengebied beperken. De Omgevingswet biedt provincies de mogelijkheid om gemeenten beperkingen op te leggen voor bouwen in het buitengebied als dat nodig is vanwege provinciaal belang. Denk aan het maximaal aantal woningen of het niet toelaten van nieuwe locaties. Dit komt dan bovenop de beperkingen die provincies in opdracht van het Rijk moeten leggen vanuit nationale belangen, zoals landschap of regels vanwege Schiphol, of internationale verplichtingen zoals het beschermen van UNESCO-werelderfgoed en natuur. Door deze extra beperkingen komen locaties in het buitengebied soms moeilijk van de grond, of pas na lange bestuurlijke discussies. Het Rijk zou deze bevoegdheden van provincies kunnen inperken op grond van de Omgevingswet, bijvoorbeeld door onnodig knellende beperkingen niet langer toe te staan.

De Ladder voor duurzame verstedelijking vraagt om een onderbouwing voor de keuze voor buitenstedelijk in plaats van binnenstedelijk bouwen. Deze motiveringsplicht zorgt voor een lichte extra administratieve (onderzoeks)last. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting geldt de Ladder niet meer voor projecten van maximaal 50 woningen.

Schrappen van beperkingen stelt meer ruimte beschikbaar voor buitenstedelijke woningbouw. De buitenstedelijke grond is vaak goedkoper te verkrijgen. Daarentegen zijn hier vaak grote (rijks)investeringen nodig voor voorzieningen en bereikbaarheid.

Vraag

Met het oog op toekomstbestendigheid en niet bouwen op plekken waar dat met het oog op de toekomst onverstandig is (bv. volgens het principe 'bodem en water sturend'): kunt u inzichtelijk maken waar dan nog wel gebouwd kan worden en waar niet.

Antwoord

Voor toekomstbestendige bouwlocaties dient rekening gehouden te worden met bemoeilijkende omstandigheden als gevolg van bijvoorbeeld beperkte ruimte op het elektriciteitsnet, bereikbaarheid, en beperkingen als gevolg van stikstof, geluidsbelasting en het principe van water en bodem sturend. Ook demografische ontwikkelingen/woningvraag, lokale economie en werkgelegenheid zijn bepalend. Daarbij is een evenwichtige ontwikkeling van regio's in heel Nederland belangrijk, evenals een goede balans tussen wonen, werken, voorzieningen, groen en infrastructuur. Dit is ook zo benoemd in de contourennotitie Nota Ruimte.³

Een belangrijke ruimtelijke afweging waar gebouwd kan worden, is het principe water en bodem sturend. Door een combinatie van bodemdaling, zeespiegelstijging, weersextremen en gewijzigde rivierafvoeren is toekomstbestendige woningbouw op sommige plekken niet mogelijk. De risico's zijn met behulp van een afwegingskader in beeld gebracht (NB: dit afwegingskader wordt pas begin april openbaar). Alleen in uiterwaarden, de kustzone en het buitendijks IJsselmeergebied (locaties met het oordeel 'nee') is woningbouw niet mogelijk. Op andere type locaties kan dit wel, al dan niet met extra maatregelen. Bijlage V bevat het concept ruimtelijk afwegingskader op basis waarvan wordt bepaald waar wel en niet, of onder voorwaarden, gebouwd kan worden.

In de woondeals zijn afspraken gemaakt over 936.349 woningen. Dit is echter nog onvoldoende, en ook na 2030 ligt er een grote woningbouwopgave. Dit vraagt om extra woningbouwlocaties. De

³ TK-stukken 29435-264

potentie voor extra woningbouw ligt onder meer in de huidige verstedelijkingsgebieden (en daarbinnen de grootschalige woningbouwlocaties). Na 2030 is hier ruimte voor naar schatting ruim 300.000 woningen. Dat is dus bovenop de huidige woondealafspraken.

Er zijn twintig potentiële uitleglocaties en nieuwe gebieden voor aanvullende grootschalige woningbouw door heel het land in kaart gebracht. Deze locaties zijn beoordeeld met het oog op toekomstbestendigheid op basis van woningvraag, bereikbaarheid, lokale economie en werkgelegenheid, en waterveiligheid. Over een aantal van deze locaties is al op hoofdlijnen bestuurlijke afspraken gemaakt, waaronder bij het BO MIRT 2022⁴, en/of zij zijn genoemd in de contourennotitie Nota Ruimte. Al deze onderzochte locaties zijn met het oog op waterveiligheid – soms met enige investeringen – geschikt voor grootschalige woningbouw.

⁴ Er zijn afspraken gemaakt over onder anderen Cruquius (Haarlemmermeer West), Gnephoek (Alphen aan de Rijn), Oosterwold (Zeewolde/Almere) en Rijnenburg (Utrecht).⁴ De quickscan toont kansen voor uitbreiding van grootschalige woningbouw in de Brabantse stedenrij, de Brainportregio, Arnhem-Nijmegen, Foodvalley en Stedendriehoek Apeldoorn-Zutphen-Deventer. Op langere termijn bieden regio's zoals Twente, Limburg en Heerenveen/Leeuwarden/Drachten potentie.

BIJLAGEN BEANTWOORDING

Bijlage I Achtergrond leegstandsbelasting

Reeds staand beleid

De gemeenten kunnen de instrumenten uit de Leegstandwet inzetten indien zij lokaal een verordening instellen (decentrale wetgeving). Dat werkt als volgt: een meldplicht om leegstaand vastgoed na minimaal 6 maanden te melden bij de gemeente met een boete als dat niet wordt gedaan (gemeente krijgt inzicht in de leegstand waardoor een register niet nodig is). Daarna volgt een verplicht gesprek tussen eigenaar en gemeente op basis van de melding: is de leegstand verklaarbaar of niet. Als uit het gesprek blijkt dat de eigenaar geen legitieme reden heeft kan de gemeente conform de bestemming een huurder voordragen in een beschikking waartegen de eigenaar bezwaar kan maken.

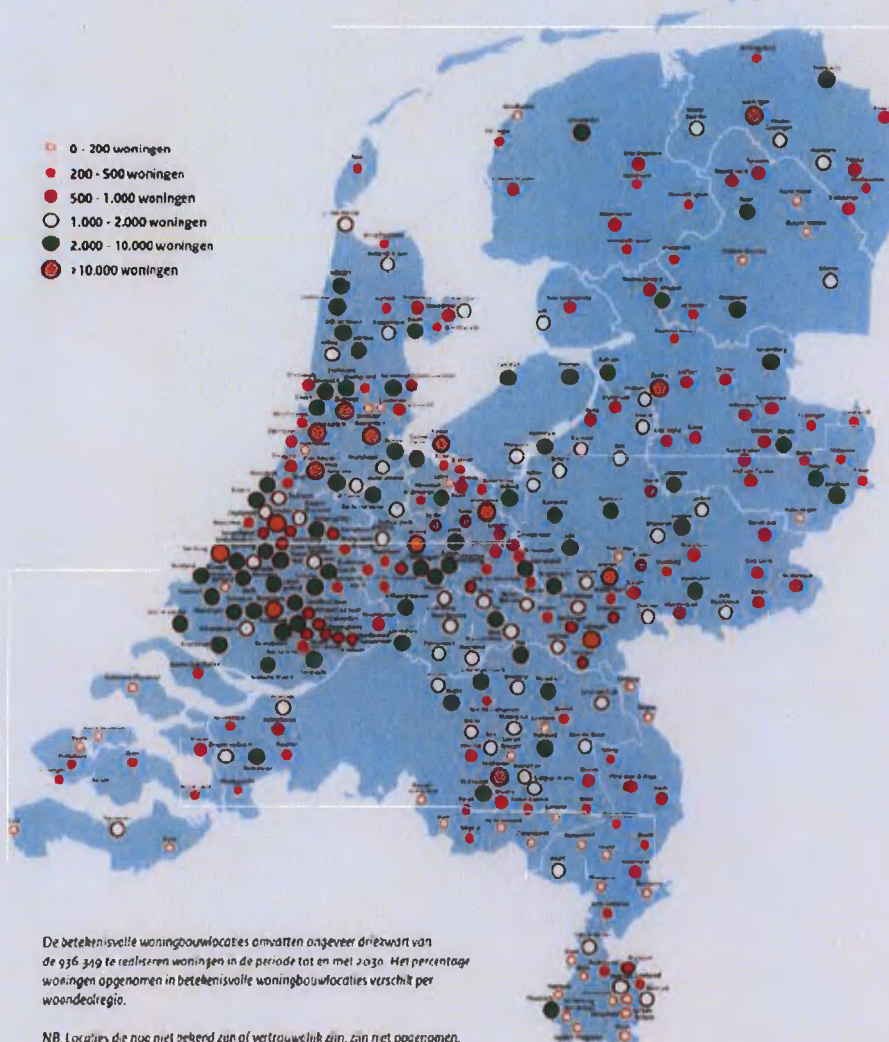
Cijfers leegstaande woningen

- Begin 2023 staan er volgens het CBS ca. 61.000 woningen administratief langdurig leeg. Dat is langer dan een jaar. Dit is vergelijkbaar met vorig jaar.
- Een groot deel van die ca. 61.000 leegstaande woningen verbruikt toch nog energie. Als daarvoor wordt gecorrigeerd staan er ca. 25.000 tot 30.000 woningen administratief langdurig leeg. Dit is eveneens vergelijkbaar met vorig jaar.
- Over die 25.000 tot 30.000 woningen heeft het CBS een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat er bij ongeveer de helft van de woningen een verklaring is gevonden voor de leegstand. Verklaringen die vaak voorkomen zijn: de woning is een tweede woning, er is een sloopvergunning afgegeven of de laatste bewoner is overleden.

Bijlage II Overzicht woondeals

Provincie Woondeals	Aantal Woningen Woondeal	Aantal Woningen Provincie
Fryslân (6)		17.720
• Leeuwarden	5.675	
• Wadden	485	
• NO Fryslân	2.660	
• ZO Fryslân	4.680	
• NW Fryslân	1.090	
• ZW Fryslân	3.130	
Zuid-Holland (5)		247.896
• Midden-Holland	19.819	
• Drechtsteden	20.793	
• Holland Rijnland	39.055	
• Haaglanden	74.445	
• Regio Rotterdam	93.784	
Noord-Holland (2)		183.600
• MRA (interprovinciaal)	143.600	
• Noord-Holland Noord	40.000	
Flevoland (1)		39.743
• Flevoland	8.343	
• MRA (interprovinciaal)	31.400	
Gelderland (5)		104.000
• Arnhem/Nijmegen	33.000	
• Foodvalley	19.8289	
• Achterhoek	8.390	
• Noord-Veluwe	12.730	
• Rivierenland	12.940	
• Stedendriehoek	17.229	
Limburg (1)		26.550
• Noord-Limburg, Midden- en Zuid-Limburg	26.550	
Utrecht (2)		84.455
• Regio Utrecht	61.169	
• Regio Amersfoort	17.731	
• Foodvalley (interprovinciaal)	5.555	
Zeeland (1)		16.500
• Zeeland	16.500	
Brabant (4)		131.095
• West Brabant	9.635	
• Zuidoost Brabant (incl. Eindhoven)	45.130	
• Stedelijke Regio Breda-Tilburg	42.905	
• NoordOost Brabant (Hertogenbosch)	33.425	
Groningen (3)		28.509
• Groningen/Assen (interprovinciaal)	3.846	
• Eemsdelta	3.293	
• Oost-Groningen	21.370	
Overijssel (2)		42.300
• West-Overijssel	28.200	
• Twente	28.200	
Drenthe (2)		13.864
• ZO Drenthe	4.424	
• ZW Drenthe	5.061	
• Groningen/Assen (interprovinciaal)	4.379	

Ruim 1.100 betekenisvolle woningbouwlocaties in de **35 woondeals**



Bijlage IV plancapaciteit

	Procentuele verhouding plancapaciteit en afgesproken bouwopgave	Aandeel harde plancapaciteit in totale plancapaciteit 2023-2027	Aandeel harde plancapaciteit in totale plancapaciteit 2028-2032
Groningen	119%	40%	16%
Fryslân	174%	26%	10%
Drenthe	126%	40%	20%
Overijssel	158%	57%	7%
Flevoland	134%	41%	14%
Gelderland	130%	37%	7%
Utrecht	132%	47%	19%
Noord-Holland	156%	49%	22%
Zuid-Holland	98%	58%	24%
Zeeland	113%	51%	13%
Noord-Brabant	132%	50%	9%
Limburg	162%	45%	26%
Nederland	129%	48%	17%

Bijlage V Concept ruimtelijk afwegingskader

In november 2022 heeft de minister van IenW de brief 'water en bodem sturend'¹ aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze brief zijn 33 structurerende keuzes gemaakt om water en bodem sturend te laten zijn voor ruimtelijke keuzes. Eén van deze structurerende keuzes is dat het Rijk gaat werken aan een 'richtinggevend kader voor woningbouw', op basis van het water en bodemsysteem. Deze keuze is inmiddels uitgewerkt in het nu nog concept 'ruimtelijk afwegingskader voor een klimaatadaptieve gebouwde omgeving' en wordt naar verwachting indien vastgesteld begin april met de Tweede Kamer gedeeld. Het hele ruimtelijk afwegingskader is via deze (nog niet openbare) link in te zien: [Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving \(arcgis.com\)](https://arcgis.com).

Door een combinatie van bodemdaling, zeespiegelstijging, meer weersextremen (droogte/wateroverlast) en gewijzigde rivierafvoeren kan op sommige plekken wel of niet toekomstbestendig gebouwd worden. Het concept ruimtelijk afwegingskader maakt, aan de hand van een kaart, inzichtelijk op welke plekken er goed kan worden gebouwd, gezien het water- en bodemsysteem. Het kader neemt de risico's waterveiligheid, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid in overweging. Het kader zal worden gebruikt in het proces van locatiekeuze voor nieuwe verstedelijking (wonen, werken en andere gebouwde ontwikkelingen).

In het ruimtelijk afwegingskader zijn vier risicocategorieën onderscheiden:

- **Ja**
De risicoklasse 'ja' betekent dat er geen of een zeer klein risico is vanuit het water- en bodemsysteem. Gebieden met deze klasse zijn groen op de kaart. Zo'n gebied is een verstandige locatie om te bouwen. Toch bestaat ook hier dan nog steeds een risico op schade als er op een slechte manier wordt gebouwd. Er kan dan bijvoorbeeld schade of overlast ontstaan door extreme regen of extreme hitte. Daarom blijft het altijd nodig om klimaatadaptief en toekomstbestendig te bouwen volgens de landelijke maatlat.
- **Ja, mits**
De risicoklasse 'ja, mits' geeft in verschillende gradaties aan dat er risico's zijn vanuit het water- en bodemsysteem. Omdat Nederland geen uniform land is, kunnen de verschillen lokaal groot zijn. Met aanvullende regionale en lokale informatie kan een goede afweging gemaakt worden om te komen tot de best mogelijke locatiekeuze vanuit het water- en bodemsysteem. Dit helpt ook om lastige vraagstukken en hogere kosten in de toekomst te voorkomen. Als je een locatie hebt gekozen, is het belangrijk om te bepalen welke aanvullende voorwaarden ten opzichte van de landelijke maatlat nodig zijn om klimaatadaptief te bouwen. Zo kun je via de inrichting van het gebied en/of de manier van bouwen de risico's uiteindelijk verlagen naar een acceptabel niveau. Kijk daarbij ook naar de doelmatigheid en de kosten, en houd je aan het principe 'niet afwentelen op andere gebieden, partijen en/of de toekomst'.
- **Nee, tenzij**
De risicoklasse 'nee, tenzij' betekent dat het niet mogelijk is om op een standaard manier te ontwikkelen, omdat de risico's groot zijn. Het is belangrijk om de locatiekeuze te heroverwegen, omdat nieuwbouwprojecten hier grote negatieve gevolgen hebben door de risico's vanuit het water- en bodemsysteem. Het risico is groot dat er wordt afgewenteld op toekomstige generaties of naar andere gebieden. Hier kan dus beter niet gebouwd worden, tenzij je deze zorgen en risico's kunt wegnemen. In de praktijk zal dit om aanvullende maatregelen en extra kosten vragen.
- **Nee**
De risicoklasse 'nee' is van toepassing op uiterwaarden, de kustzone en het buitendijks IJsselmeergebied. Dit komt voort uit een structurerende keuze van de Kamerbrief Water en Bodem sturend en is in lijn met de bestaande en nieuwe regelgeving in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de Beleidsregels Grote Rivieren (BGR). Hier mag niet gebouwd worden, omdat het risico op waterschade of -overlast op deze locaties heel groot is of omdat het belangrijk is om deze gebieden vrij te houden voor waterfuncties. Denk daarbij aan ruimte voor waterberging in de rivieren en het behoud van voldoende zoetwater in het IJsselmeer.

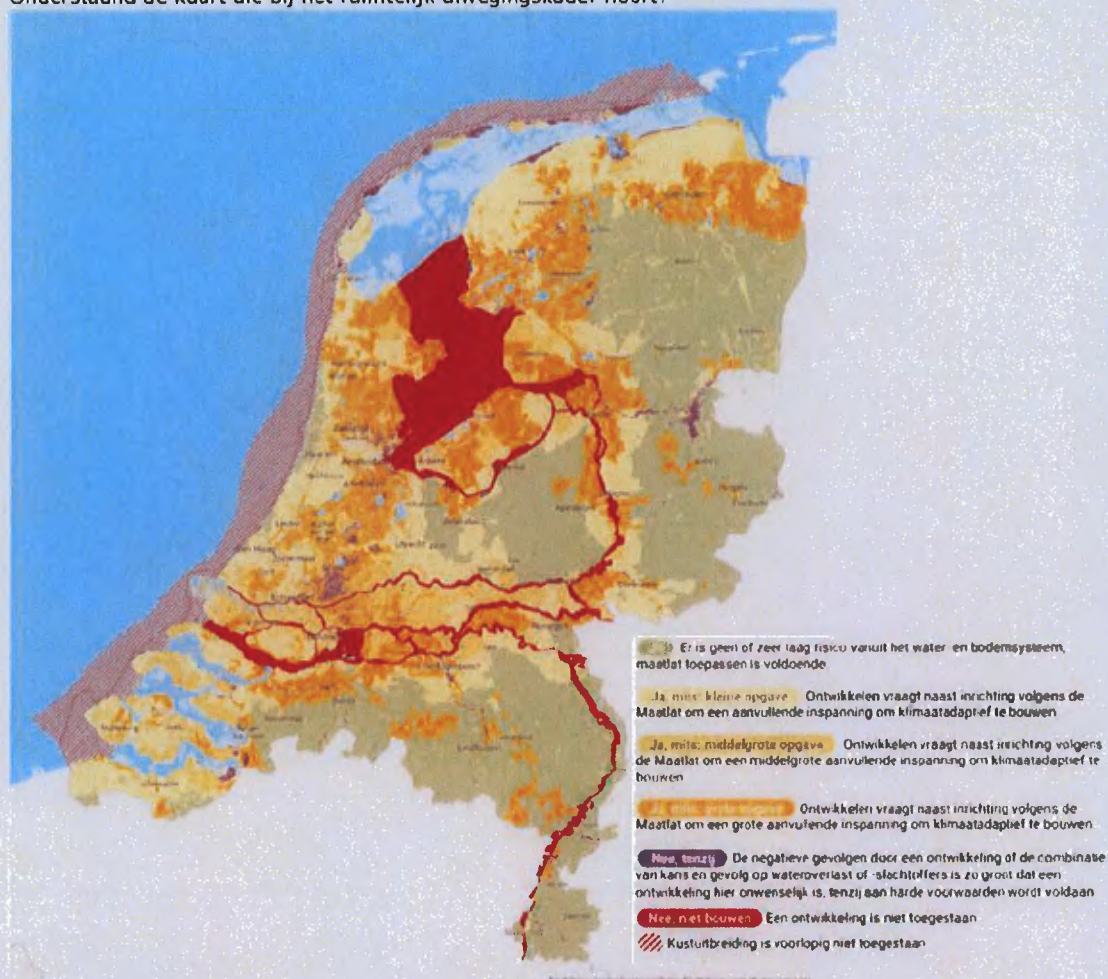
¹ Tweede Kamerstuk 27625-592

Bovengenoemde risico's stellen de grootste beperking aan de locatiekeuze vanuit het water- en bodemsysteem, omdat zij een grote impact hebben op de gebouwde omgeving. Ook vanuit andere parameters zoals netcongestie of geluidbelasting, kunnen locaties als geschikt of minder geschikt worden beoordeeld, maar deze zijn door inrichting en bouwwijze te beheersen.

Het afwegingskader geeft met 'nee' en 'nee, tenzij' aan welke delen van Nederland echt ongeschikt zijn om te bouwen. Voor de overige locaties geldt dat bouwen mogelijk is, maar dat de opgave, vanuit het water- en bodemsysteem, sterk kan variëren.

Naast locatiekeuze blijft ook een klimaatadaptieve inrichting belangrijk. Zo is een van de keuzes uit de brief water en bodem sturend dat we 5-10% van de diepste delen van de diepe polders reserveren voor waterberging. Daarnaast heeft de minister voor VRO, samen met de minister van IenW en voor Nens, in maart 2023 de 'landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving'² met de Tweede Kamer gedeeld. De maatlat geeft inzicht in hoe nieuwe verstedelijking op een klimaatadaptieve wijze kan worden ingericht. Over het algemeen geldt: hoe beter de locatiekeuze, hoe makkelijker kan worden voldaan aan de voorwaarden voor klimaatadaptieve inrichting.

Onderstaand de kaart die bij het ruimtelijk afwegingskader hoort:



² Tweede Kamerstuk 32813-1195

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

27 581

Grondbeleid

Nr. 164

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2023

Inleiding

In de afgelopen periode heb ik u onder meer via de Ruimtelijke Ordeningsbrief en de aanbieding van het provinciaal startpakket fysieke leefomgeving geïnformeerd over hoe ik de Rijksregie op de Ruimtelijke Ordening heb hernomen en deze – samen met mijn collega's en de medeoverheden – vormgeef.¹ Daarbij heeft het ruimtelijk beleid centraal gestaan: hoe verdelen we onze schaarse ruimte en maken we keuzes over de invulling van de grote en urgente maatschappelijke opgaven waar we in Nederland voor staan op het gebied van wonen, werken, energie, klimaat, natuur en landbouw?

Grondbeleid is een belangrijk aspect in het ruimtelijk beleid. Waar het ruimtelijk beleid is verbonden met de maatschappelijke opgaven in Nederland – en de daarbij horende verdeling van onze ruimte – gaat het bij grondbeleid om de ontwikkeling en realisatie van die ruimte; dus om de vraag hoe grond, wanneer is besloten om deze een andere bestemming/functie te geven, op een zo efficiënt mogelijke manier kan worden (her)ontwikkeld. Grondbeleid is daarmee dienend aan het ruimtelijk beleid en van groot belang voor gebiedsontwikkeling.

De focus in deze brief ligt op de rol van grondbeleid *bij reeds besloten* gebiedsontwikkeling. De brief gaat dus niet in op de (on)wenselijkheid van bepaalde gebiedsontwikkelingen of op de ruimtelijke vraagstukken die hieraan relateren. Inhoudelijke vraagstukken rondom gewenste gebiedsontwikkelingen – zoals de transitie van ons landelijk gebied, vraagstukken rond mobiliteit en infrastructuur, de bescherming van onze natuur en de ontwikkeling van onze haven- en industriegebieden – zijn uiteraard zeer relevant en actueel. Deze vraagstukken worden al intensief opgepakt in verschillende andere trajecten, waaronder bijvoorbeeld het NPLG, het

¹ Respectievelijk Kamerstuk 34 682, nrs. 92 en 107.

Landbouwakkoord en GRIP. Dat geldt ook voor de vele (andere) ruimtelijke opgaven waar we in Nederland voor staan en de ruimtelijke keuzes die we hierbij moeten maken, bijvoorbeeld ten aanzien van waar we willen wonen en werken, hoe we onze energie-infrastructuur verduurzamen en hoe we water & bodem sturend maken. Deze ruimtelijke opgaven worden al via een veelheid aan nationale programma's ingevuld en komen samen in de hierboven genoemde Ruimtelijke Ordeningsbrief en de startpakketten aan de provincies. Kortom, in deze brief richt ik me op de inrichting van het grondbeleid zelf met als centrale vraag: «Hoe kan het grondbeleid worden gemoderniseerd, zodat het beter ten dienste komt te staan van gebiedsontwikkeling?».

Deze vraag is complex en op onderdelen fundamenteel van aard. Het vereist daarom zorgvuldigheid. Tegelijkertijd is de urgentie groot. Niet alleen door uw Kamer is reeds meerdere keren de oproep gedaan tot maatregelen.² Ook vanuit onder meer gemeenten en sectorpartijen klinkt de roep tot aanpassing van het grondbeleid om gebiedsontwikkeling te kunnen versnellen. Een punt van aandacht is dat er weliswaar grotendeels consensus is over de problemen hierbij – ook over de notie dat het grondbeleid moet veranderen – maar veel minder over de (in)richting van de oplossingen. Daarom begin ik deze brief met een uitgebreide probleemanalyse. Vervolgens kom ik tot een samenhangend voorstel om het grondbeleid – zowel op de korte als middellange termijn – langs drie sporen te verbeteren met daarin voorstellen voor acties, maatregelen en verkenningen. Daarmee geef ik (ook) uitvoering aan de motie van de leden Grinwis en Boulakjar.³ Deze brief is tot stand gekomen mede na overleg met de medeoverheden en betrokken partijen in het veld – waaronder overleggen met stakeholders en bijbehorende expertsessies. Ik wil aan de hand van deze brief met uw Kamer het debat over de modernisering van het grondbeleid voeren. Naast de urgentie om het grondbeleid nu te moderniseren is de horizon van het grondbeleid ook veel langer: aanpassingen moeten ook over tien jaar nog bruikbaar zijn.

Op korte termijn wil ik diverse maatregelen treffen – samen met medeoverheden – zodat de huidige instrumenten van het grondbeleid beter (kunnen) worden ingezet en beter toepasbaar zijn (spoor I). Dit spoor betreft daarmee wijzigingen die grotendeels passen binnen bestaande wetgeving en de bestaande gereedschapskist. Spoor II richt zich op de middellange termijn en bevat maatregelen en verkenningen die erop gericht zijn om – bij faciliterend grondbeleid – de inbrengwaarde van grond te verlagen, zodat de mogelijkheden voor het verhalen van publieke kosten verbeteren. Dit vraagt op onderdelen om nader onderzoek. In spoor III verken ik mogelijke, meer fundamentele wijzigingen. Die zijn gericht op het meer ten goede laten komen van waardeveranderingen van grond – als gevolg van publieke besluiten – aan publieke doelen en opgaven.⁴ Dit laatste spoor vraagt (ook) om een fundamenteel debat, omdat het raakt aan het huidige principe in het grondbeleid dat waarde-stijging van grond als gevolg van publieke besluiten in beginsel aan de grondeigenaar toekomt. Alle sporen wil ik parallel inzetten.

Deze brief is in drie secties opgebouwd:

1. Probleemanalyse: welke vormen van grondbeleid zijn er, wat zijn huidige problemen op de grondmarkt en bij gebiedsontwikkeling, en waar kan het grondbeleid oplossingen voor bieden?

² Commissiedebat Ruimtelijke Ordening, 14 sept. 2022 (Kamerstuk 34 682, nr. 102), Commissiedebat Wonen, 29 sept. 2022 (Kamerstuk 32 847, nr. 974), Wetgevingsoverleg Begrotingsonderdeel Wonen en Ruimte, 14 nov. 2022 (Kamerstuk 36 200 VII, nr. 117).

³ Kamerstuk 32 847, nr. 892.

⁴ Waardeverandering betekent niet altijd ook waardestijging.

2. Aanpak in drie sporen: het verbeteren van grip op grond en het versnellen van de gebiedsontwikkeling, het verbeteren van waarderingssystematiek en kostenverhaal, en het verkennen van fundamentele wijzigingen;
3. Lessen uit andere landen: ik bekijk de modernisering van het grondbeleid ook in de context van andere landen, mede op verzoek van uw Kamer.⁵

1. Probleemanalyse

1.1 Vormen van grondbeleid bij gebiedsontwikkeling

Grondbeleid ondersteunt beslissingen die in het ruimtelijk ordeningsbeleid worden genomen. Met het vaststellen van een bestemmingsplan (na inwerkingtreding van de Omgevingswet: *het omgevingsplan*) kan grond van bestemming/functie veranderen, maar daarmee is het gebruik nog niet aangepast. Daarvoor is initiatief van de grondeigenaar noodzakelijk of moeten overheden actief interveniëren. Daarnaast zijn publieke investeringen, zoals de aanleg van (groen)voorzieningen, energie-infrastructuur, et cetera, vaak onontbeerlijk voor de nieuwe functie(s). Wegen en parken worden aangelegd, zodat een wijk bereikbaar is en het er fijn wonen en werken is.

De kosten van de publieke voorzieningen worden gedekt uit de verkoop van bouw kavels als de gemeente de grondeigenaar is, of middels het zogeheten kostenverhaal op private grondeigenaren, waartoe gemeenten verplicht zijn. De ruimte voor het verhalen van kosten wordt in de Wet Ruimtelijke ordening (binnenkort: *de Omgevingswet*) bepaald door het verschil van de waarde van de grond na de wijziging in bestemming/functie en de marktwaarde van de grond voor deze wijziging (waarover later meer).

Om nieuwe of aangepaste functies te realiseren voeren bestuursorganen grondbeleid, zodat gronden beschikbaar komen. Daarbij hebben zij de keuze tussen:

- a. Actief grondbeleid: het verwerven van grond, bouwrijp maken/realiseren van de openbare ruimte en dekking van kosten door bouwrijpe grond uit te geven aan derden;
- b. Faciliterend grondbeleid: het realiseren van de openbare ruimte en het verhalen van kosten voor de openbare ruimte;⁶
- c. Een mengvorm van beide: het in samenwerking met marktpartijen verwerven van grond en dekken van de kosten van de openbare ruimte door deze uit te geven aan de samenwerkende partijen.

Het grondbeleid volgt het ruimtelijk beleid en voorziet enerzijds in beschikbaarheid van grond die een nieuwe bestemming/functie moet krijgen en anderzijds in de bekostiging van de publieke investeringen die nodig zijn om de nieuwe bestemming/functie te realiseren. Bijlage 1 gaat dieper in op het grondbeleid en de instrumenten die daarvoor al beschikbaar zijn, zoals voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaal en herverkaveling. Grondbeleid speelt niet alleen nu, maar ook op de lange termijn waarin de conjunctuur tussentijds kan fluctueren.

⁵ Kamerstuk 32 847, nr. 892.

⁶ Inclusief kosten m.b.t. ontsluiting/verkeer en riool

1.2 Inzicht in de problematiek

Uit verschillende rapporten en de gesprekken die ik heb gevoerd met experts en stakeholders blijkt dat problemen bij gebiedsontwikkeling te maken hebben met hoe de grondmarkt werkt, hoe partijen met elkaar samenwerken en hoe overheden de bestaande instrumenten inzetten.⁷ 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 samenvattend 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 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 licht ik hieronder nader toe.

A) De verdeling van het grondbezit en de hoeveelheid betrokken partijen

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.⁸ Dat heeft veel gemeenten een afhankelijker positie bij gebiedsontwikkeling gegeven, waar grondposities immers noodzakelijk zijn.

Gemeenten, corporaties en marktpartijen hebben op dit moment enerzijds nog niet voldoende grond in handen om bijvoorbeeld de woningbouwopgave van 900.000 woningen te kunnen realiseren. Anderzijds is er voldoende plancapaciteit om de doelstellingen tot en met 2030 te halen (ruim 1 miljoen woningen), waarvan een deel nog moet leiden tot bestemmingsplanwijzigingen die woningbouw mogelijk maken.⁹

⁷ Zie bijlage 5 voor verslagen van (enkele) gevoerde gesprekken; verder worden in deze probleemanalyse diverse rapporten en cijfers aangehaald.

⁸ 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. Een deel van de verklaring van deze afname ligt in strengere boekhoudregels.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 986; naar inschatting van de Autoriteit woningcorporaties hebben corporaties grond in handen voor een productie van circa 22.000 woningen (Staat van de Corporatiesector 2022) en de tien grootste marktpartijen hebben voor circa 115.000 woningen grondposities buiten de bebouwde kom (Buitelaar, E. en Krabben, E. van der, Woningbouw en Marktconcentratie). Deze brief gaat niet in op de diverse ruimteclaims. Ook voor andere maatschappelijke opgaven spelen grondposities de komende periode een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij netbeheerders t.b.v. de energietransitie.

Onderhandelingstrajecten met grondeigenaren duren vaak lang. Wanneer sprake is van versnipperd grondeigendom over veel grondeigenaren binnen een gebied dat moet worden ontwikkeld, is de hoeveelheid bij de onderhandelingen betrokken partijen groot. Dan is het voor overheden en ontwikkelaars moeilijk om tot een samenhangende gebiedsontwikkeling te komen en om daarbij ook een vlot proces te doorlopen. Aan de andere kant vindt er ook gebiedsontwikkeling plaats, waarbij juist een beperkt aantal partijen is betrokken met een sterke machtspositie. Grondeigenaren die bereid en in staat zijn de nieuwe functies te realiseren mogen dit ook zelf doen. In het rapport «Woningbouw en Marktconcentratie», in opdracht van de ACM, constateren de onderzoekers dat in verschillende kleine en middelgrote gemeenten de bouwgrond in handen is van één of enkele marktpartijen.¹⁰ Om de bouwopgave te realiseren zal een gemeente met die ene marktpartij tot afspraken moeten komen. Daarnaast staan de onderhandelingen niet alleen in het teken van het grondbeleid, maar passen ze ook in het bredere publieke beleid, waarin beslissingen (in samenhang) moeten worden genomen ten aanzien van bijvoorbeeld concrete aspecten, zoals het parkeren bij een flat en het verleggen van een busbaan, evenals (stads)keuzes ten aanzien van bijvoorbeeld het klimaat.

Onderhandelingen duren dus zowel bij versnipperd grondeigendom als bij een beperkt aantal partijen vaak lang. Dit vertraagt gebiedsontwikkeling. Lange onderhandelingstrajecten zijn aan de orde bij zowel actief grondbeleid (wanneer grond nog moet worden verworven) als faciliterend grondbeleid (samenwerken, afspraken maken over kosten en programma). In het geval dat een gemeente al een grondpositie heeft, is het voeren van regie weliswaar beter mogelijk, maar ook dan kunnen dergelijke lange trajecten aan de orde zijn.

De verdeling van het grondbezit en de lange onderhandelingen vormen momenteel knelpunten. Tegelijkertijd zie ik hier ook kansen voor verbetering van het grondbeleid. Het grondinstrumentarium moet er meer aan gaan bijdragen dat grondposities voor de ontwikkelopgaven tegen een redelijke prijs en efficiënt kunnen worden ingenomen. De factor tijd is evenwel ook belangrijk voor het totaalbeeld van kosten en opbrengsten bij partijen die al grondposities hebben. Daarnaast kan de hogere rente het risico op «afwachten» geven en wordt vaak gedacht dat grond in de toekomst ook «vanzelf» meer waard kan worden.

B) Het tekort aan kennis, kunde en capaciteit

Voldoende capaciteit en kennis van grondzaken zijn onontbeerlijk bij het effectief uitvoeren van actief en faciliterend grondbeleid. Mede door de financiële crisis van 2008 en bezuinigingen op ambtelijke capaciteit voor grondzaken, is er in veel gevallen echter een tekort aan capaciteit en kennis bij gemeenten en provincies (zie ook C). Tevens laat de schaal van een individuele gemeente niet altijd toe om gespecialiseerde kennis van grondzaken in dienst te hebben, terwijl het inzetten van procedures moeilijk en risicovol is zonder die expertise. Gemeenten en provincies zijn hierdoor niet altijd meer goed in staat om grondbeleid sturend in te zetten: de bestaande instrumenten voor grondbeleid worden te weinig ingezet en het aangaan van projecten wordt hierdoor belemmerd.

C) Financiële armslag

De kredietcrisis van 2008 heeft – naast gevolgen voor de verdeling van het grondbezit en de verminderde capaciteit – ook tot gevolg gehad dat gemeenten en provincies risicomijdend grondbeleid voer(d)en. Dit is

¹⁰ Buitelaar, E. en Krabben, E. van der; Woningbouw en Marktconcentratie, januari 2023.

bijvoorbeeld aan de orde bij gebiedsontwikkelingen voor woningbouw, maar ook bij ontwikkelingen gericht op de energietransitie. De noodzaak bij gemeenten om actief grondbeleid te voeren (en daarmee economisch risico te dragen) is echter toegenomen in het licht van de grote opgaven die voor ons liggen. De aanscherping (na de kredietcrisis) van het Besluit Begroting en Verantwoording (verder: BBV) – waarin wordt bepaald hoe gemeenten hun grondposities ten behoeve van (her)ontwikkeling van locaties moeten classificeren en waarderen – heeft daarnaast geleid tot minder financiële ruimte voor actief grondbeleid. De onafhankelijke commissie BBV herijkt deze regels regelmatig om te bezien of deze nog aansluiten bij de actuele ontwikkelingen en de juiste balans kennen tussen handelingsmogelijkheden en risicobeheersing.

D) De werking van de grondmarkt

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 grondmarkt is een markt per opbod en de hoeveelheid grond staat vast. Bij een grote vraag naar grond kan het aanbod dus niet worden verruimd. De potentiële koper met de meest positieve verwachtingen over de toekomst is over het algemeen bereid het hoogste bod uit te brengen. Ontwikkelaars moeten onderhandelen met grondhandelaars, die doorgaans vroegtijdig een positie hebben ingenomen. Ontwikkelaars onderhandelen vervolgens met gemeenten over het kostenverhaal; en zowel ontwikkelaar als gemeenten worden geconfronteerd met tekorten.

Kenmerkend voor de grondmarkt is ook dat het geen markt is waarin het aanbod zich eenvoudig aanpast aan de vraag. Het is niet zo dat er veel alternatieven beschikbaar zijn wanneer locaties niet tot ontwikkeling komen: locaties zijn vaak uniek en niet inwisselbaar, het aanbod is beperkt en de vraag is groot. Hierdoor staat de grondprijs onder druk. Publieke en private eigenaren verlagen in een dalende markt niet snel hun prijzen.¹¹ Daarbij komt dat eigenaren die in staat en bereid zijn woningbouw zelf te realiseren een sterke positie hebben. Ook beschikken partijen niet altijd over dezelfde of onvolkomen informatie, bijvoorbeeld over prijsvorming, waardeestijging van grond of van wie de grond is.

Gevolgen zijn dat overheden 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. Neemt de grond in (economische) waarde af als gevolg van de nieuwe bestemming/functie, dan heeft de grondeigenaar in beginsel recht op een tegemoetkoming in de schade (planschade/nadeelcompensatie) door de overheid. Publieke kosten kunnen voor rekening van de initiatiefnemer komen voor zover de waardeestijging van de grond bij de nieuwe bestemming/functie dat toelaat, waarbij de verwervingskosten dan wel inbrengwaarden tot deze kosten gerekend worden (de volgende sectie – E – gaat dieper in op de verwervingskosten, tekorten en het systeem van waardebepaling).

¹¹ STEC Rapport Benchmark grondprijzen, december 2022.

E) Het publiek en privaat tekort: hoge verwervingskosten

De verwervingskosten zijn vaak hoog, voor zowel markt- als publieke partijen.¹² Veel onderhandelingen en gesprekken gaan uiteindelijk over de waarde van grond in relatie tot de publieke kosten die uit een nieuwe ontwikkeling moeten worden bekostigd. Mede door deze hoge kosten is het moeilijk om een succesvolle gebiedsontwikkeling en voldoende betaalbare woningen te realiseren: de grondopbrengsten voor betaalbare woningen zijn immers relatief laag. Het aandeel betaalbare woningen in programma's neemt ook steeds meer toe. Daardoor zijn er veel gebiedsontwikkelingsplannen met een publiek en in toenemende mate ook privaat tekort. De kosten zijn hoger dan de opbrengsten, waarbij (binnenstedelijk) circa de helft van de kosten (van de grondexploitaties) al uit de verwervingskosten van de grond bestaat.¹³

De oorzaak van hoge verwervingsprijzen is deels gelegen in optimistische verwachtingen over de opbrengsten van gebiedsontwikkeling, die leiden tot een hoge waardering bij grondverkoop. De eerste grondtransacties in een gebied vinden vaak al plaats op het moment dat nog onduidelijkheid bestaat over de plannen van de gemeente. In de afgelopen jaren heeft dat bijvoorbeeld ertoe geleid dat kopers van grond onvoldoende rekening hielden met de mogelijkheid dat gemeenten veel betaalbare woningen zouden willen bouwen – de doelstelling is dat 2/3 deel van een woningbouwprogramma betaalbaar is voor middeninkomens en lagere inkomens – waaraan minder te verdienen valt.¹⁴

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.

De Wet Ruimtelijke ordening en de Omgevingswet bieden bouwers en ontwikkelaars de waarborg dat zij in gebieden met hoge verwervingsprijzen een lagere bijdrage aan het kostenverhaal betalen. Dat moet voorkomen dat een bouwproject economisch onhaalbaar wordt. Bij het bepalen van het maximaal kostenverhaal wordt de inbrengwaarde berekend op basis van de waarderingsgrondslag bij onteigening (zie hiervoor in meer detail bijlage 3 en zie ook de voorbeelden in de Boxen verderop). De taxateur kijkt daarbij voornamelijk naar relevante referentie-transacties.

¹² Verslag Ronde Tafel 20 september 2022, Expertsessie 18 januari 2023, tussentijdse enquêteresultaten onderzoek verwervingskosten (Brink), zie bijlage 5.

¹³ Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005–2020, bijlage bij Brief regering Voortgang Betaalbare Woningbouw (Kamerstuk 32 847, nr. 853). Naast economische waarde is er ook maatschappelijke en intrinsieke waarde, vooral bij natuur.

¹⁴ Deze doelstelling is onderdeel van de Nationale Woon- en Bouwagenda en van de reeds gemaakte bestuurlijke afspraken in de regionale woondeals tussen gemeenten, provincies en de Minister voor VRO. Daarnaast is de regering ook van plan om deze doelstelling wettelijk te verankeren in het Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting dat in voorbereiding is (zie ook pagina 19 in deze brief).

Eenzijds wordt er soms veel geld verdiend met grondhandel, al dan niet via tussenhandel en vooruitlopend op een wijziging van een nieuwe ontwikkeling. Anderzijds komen nieuwe ontwikkelingen vervolgens alleen van de grond wanneer er veel publiek geld bij gaat. Zo daalt de *economische* waarde van grond wanneer de ruimtelijke bestemming/functie – als gevolg van een overheidsbesluit – wordt aangepast naar bijvoorbeeld natuur. Ook kan de huidige waarde van grond en vastgoed hoger zijn dan de waarde van grond bij de nieuwe bestemming/functie. 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.

Rebel heeft in opdracht van het Ministerie van BZK een inschatting gemaakt van de zogeheten toerekenbare en niet-toerekenbare publieke onrendabele toppen voor de woningbouwopgave tot 2030 in gebiedsontwikkelingen. Het gaat om een bedrag van circa € 26 miljard.¹⁵ Binnenstedelijk heeft 75%-90% van de plannen een tekort en in uitlegebieden is dit 40%-60%. Met onder andere de Woningbouwimpuls, het Mobiliteitsfonds en het Groeifonds wordt ruim € 12 miljard bekostigd. Het beter toepassen van het grondinstrumentarium helpt bij het terugdringen van het tekort. Daarnaast doe ik in deze brief voorstellen om het instrumentarium te verbeteren, zodat gebiedsontwikkeling sneller gaat én het tekort lager wordt. Er hoeft dan minder met publieke middelen te worden bekostigd.

Naast de tekorten zoals hierboven beschreven ontstaan er ook tekorten door de actuele economische ontwikkelingen (zoals de stijging van de bouwkosten). Dat heeft tot gevolg dat voor een nieuwe ontwikkeling de waardestijging tegenvalt en dat de publieke kosten niet kunnen worden gedekt uit de opbrengsten of dat te weinig publieke kosten kunnen worden verhaald, omdat de ruimte hiertoe is afgenomen.

Kostenverhaal is aan de orde bij faciliterend grondbeleid. Maar ook als de overheid zelf actief grond verwerft, speelt dat de ruimte om de kosten te dekken beperkt is. De uitgangspunten voor de waardebepaling van grond zijn dan niet anders.

Box 1. Uitleg waarde(ring) en onrendabele top

Binnenstedelijk zijn de verwervingskosten vaak hoog, mede door de hoge waarde van het bestaande vastgoed inclusief de grondprijzen. Ter illustratie: een grote stad in de Randstad heeft een transformatiegebied met diverse eigenaren, waarin de waarde van het bestaande vastgoed uiteenloopt van € 400,- tot € 1.000,- per m² perceel. Dit bedrag moet worden gecompenseerd om per eigenaar tot een haalbare business case te komen. Stel dat de herontwikkelingswaarde 700,- per m² bedraagt. Dit is het saldo van de grondwaarde van het nieuwe vastgoedprogramma minus de kosten voor publieke investeringen (het kostenverhaal). De percelen waar de huidige

¹⁵ Gebaseerd op Rebel, Verkenning onrendabele toppen Woningbouwprojecten, 23 april 2021. Business case aanpak 14 grootschalige gebieden, 2 juni 2021. Analyse planvoorraad woningbouw van ABF (2021) en aangescherpt op basis van nadere inzichten uit de aanvragen in het kader van Versnellingsafspraken Woningbouw en Mobiliteit, zoals vastgesteld in respectievelijk het BO Leefomgeving en BO MIRT in 2022. Overigens kunnen buitenstedelijk publieke kosten m.b.t. ontsluiting/verkeer hoger zijn dan binnenstedelijk.

waarde € 1.000,- per m² bedraagt kunnen alleen worden herontwikkeld als de hieruit resulterende onrendabele top van € 300,- wordt gedekt. Wanneer op basis van publiek belang deze herontwikkeling plaatsvindt, betekent het dat ruimtelijk beleid (meer) «geld kost». Uiteraard kan een gemeente (eerst) overwegen met de initiatiefnemer het plan te verdichten of het programma aan te passen, waardoor de opbrengsten toenemen en zo te komen tot een financieel haalbaar plan. Doet een gemeente dat niet, dan heeft in dit voorbeeld in het huidige systeem van waardebepaling – bij inbreng van gronden in gebiedsontwikkeling – de grondeigenaar recht op de hoogste waarde van de twee (de bestaande waarde of de herontwikkelingswaarde). De eigenaren die bestaand vastgoed in bezit hebben met een waarde onder de € 700,- per m² zullen zich dus op het standpunt stellen dat zij recht hebben op € 700,- per m² als inbrengwaarde. De publieke kosten betalen zij naar rato.

Het publiek tekort ontstaat soms doordat de marktwaarde van grond en opstallen – bijvoorbeeld van een bedrijf dat we willen herbestemmen naar wonen – hoog is. Verplaatsen van een bedrijf kan maatschappelijk gewenst zijn, maar is ook duur. Aan de andere kant zien we dat marktwaarde van grond soms al onder invloed van positieve verwachtingen over de nieuwe bestemming is gestegen. De grond is verhandeld tegen prijzen onder invloed van positieve verwachtingen over de algemene economie en een lucratief woningbouwprogramma met onvoldoende betaalbare woningen (hiertoe heb ik maatregelen voorgesteld, in het Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, die later in deze brief aan bod komen).

Box 2. Uitleg waarde(ring), referentietransacties en tekort

Ter illustratie wordt in deze Box een ander voorbeeld gegeven dan in Box 1. Een gemeente van een uitbreidingswijk ten noorden van een middelgrote stad in Nederland heeft uitgerekend dat de waarde van de ruwe bouwgrond (de herontwikkelwaarde) bij het gewenste woonprogramma € 25 per m² kavel is. Dat is dus het bedrag dat de gemeente of een ontwikkelaar aan de grondeigenaar kan betalen en waarbij een betaalbaar woningbouwproject mogelijk is en in principe de (publieke) kosten kunnen worden gedekt uit de opbrengsten van de woningen. Eén partij heeft echter een perceel gekocht voor € 40 per m² kavel. Deze transactie vormt een referentie voor de waarde van alle gronden die in ontwikkeling worden genomen. Daarmee ontstaat een tekort van € 15 per m² of zal de gemeente het woningbouwprogramma moeten aanpassen, zodat de opbrengsten worden verhoogd. Dit gaat dan vaak ten koste van het aandeel betaalbare woningen. Om toch voldoende betaalbare woningen te realiseren zet het Rijk de Woningbouwimpuls in om een deel van het tekort te dekken.

De twee boxen zijn bedoeld om het complexe onderwerp te verduidelijken. De praktijk is natuurlijk ingewikkelder. Ten eerste kunnen onvoorziene kosten optreden. Gebiedsontwikkeling neemt vele jaren in beslag, waardoor markten in de loop der tijd veranderen en de balans van kosten en baten wijzigt. In de huidige macro-economische omstandigheden zien publieke en private partijen de haalbaarheid van projecten verder afnemen. De stijgende rente leidt tot lagere vastgoedprijzen. De hogere inflatie heeft geleid tot hogere bouwkosten en dit drukt nu de grondprijzen. Dergelijke omstandigheden versterken hiermee het probleem van de beschikbaarheid en betaalbaarheid. Ten tweede is de toekomstige waarde van grond niet altijd hoger dan de huidige waarde en ook niet

altijd gerelateerd aan het grondbeleid. Ten derde zijn taxaties en kostenverhaal niet altijd op precies hetzelfde moment aan de orde.

F) De relatie tussen gebiedsontwikkeling en de verdeling van waardeverandering

De waarde van grond wordt bepaald door de kenmerken van de locatie, de (huidige en toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen en de economische verwachtingen van de grond in de toekomst. Verandert de omgeving – door bijvoorbeeld een verbeterde bereikbaarheid, meer voorzieningen of het afnemen van hinder van bedrijven – dan neemt de waarde van grond toe. Hier staan echter geen investeringen van individuele grondeigenaren van bebouwde of onbebouwde grond tegenover, terwijl het een surplus voor de eigenaar is.

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. De bestemming/functie en voorzieningen in de omgeving hebben – naast natuurlijk het effect van de locatieverschillen tussen grotere steden zoals Amsterdam en kleinere steden/dorpen – grote invloed op de waarde van grond. Bij integrale gebiedsontwikkeling zien we dat sommige functies een traag of helemaal geen verdienmodel hebben en daarom niet effectief kunnen optreden in de grondmarkt. Ook die functies, zoals energietransitie en klimaatadaptatie, moeten een plaats krijgen in gebiedsontwikkelingen. Het realiseren van deze functies zal vaak tot gevolg hebben dat de waarde van grond afneemt en de eigenaar zal hiervoor moeten worden gecompenseerd (planschade/nadeelcompensatie). Afgezien van waarde-effecten kan het ook nodig zijn om – met het oog op maatschappelijk gewenste functieverandering van gronden – het gesprek daarover aan te gaan met de eigenaar. Strategische grondverwerving door de overheid kan helpen om marktspeculatie en vertraging tegen te gaan, grip op de waardeontwikkeling te houden, en zo de gewenste regie op het grondgebruik in een regio te realiseren. In het NOVEX-gebied Noordzeekanaalgebied zullen de mogelijkheden voor verwerving van strategische grondposities door de overheid worden verkend.

Een verslechtering van de economische vooruitzichten kan een waarde-daling (lokaal en in het algemeen) tot gevolg hebben en leiden tot (extra) tekorten op projecten. Hierdoor wordt afwachten uitgelokt en dat heeft nadelige maatschappelijke gevolgen voor de voortgang van de ruimtelijke opgaven. Er bestaan daardoor grote fluctuaties in de tijd. Vóór de kredietcrisis van 2008 waren grondwaarden hoog en tijdens/na de kredietcrisis daalden deze aanzienlijk. Zowel overheid als de markt moesten afboeken op hun grondposities. De afgelopen jaren is de grondwaarde – vooral door de lage rente – aanzienlijk gestegen; en nu is de rente weer gestegen. Hoe dan ook, neemt de (economische) grondwaarde toe – mede als gevolg van een nieuwe bestemming – dan is deze in principe voor de grondeigenaar.

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. Daarnaast profiteren ook grondeigenaren die geen bouwplannen hebben van de publieke investeringen, maar wordt deze waardestijging niet ingezet voor het dekken van kosten, omdat daarvoor geen of onvoldoende instrumenten zijn of de instrumenten niet effectief zijn. Ten derde is er vaak sprake van waardevermeerdering van grond en vastgoed, nadat gebieden zijn ontwikkeld. Ook voor deze vorm van waardestijging (na afloop) zijn nu

geen instrumenten of mechanismen beschikbaar, die het mogelijk maken bij te dragen aan de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Wanneer een gemeente eigenaar is van de grond, bijvoorbeeld doordat zij de grond in erfpacht heeft uitgegeven, heeft zij een instrument in handen om te profiteren van waardestijgingen.¹⁶

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.

1.3 Samenvatting en conclusie

Samenvattend zie ik – ten eerste – een complexe, brede problematiek, die betrekking heeft op de beschikbaarheid van de grond, alsmede de snelheid waarmee grond beschikbaar komt, kosten(verhaal) en waarde(ring) van grond en de verdeling van waardeverandering van grond. De belangrijkste oorzaken en problemen kunnen als volgt worden samengevat.

- Veel gemeenten en provincies zijn afhankelijker geworden van andere partijen (A). Onderhandelingstrajecten verlopen mede daardoor doorgaans moeizaam.
- Ook is er veelal een tekort aan capaciteit, kennis en financiële armslag bij gemeenten en provincies (B, C). Mede daardoor is er in de afgelopen jaren meer risicomijdend grondbeleid gevoerd.
- Daarnaast zijn de werking van de grondmarkt (D) – grond is schaars – en het publiek/privaat tekort (E) – de hoge verwervingskosten voor zowel markt- als publieke partijen – twee belangrijke, aanvullende problemen. Zo kunnen bij actief grondbeleid de kosten van publieke investeringen niet altijd worden gedekt vanuit de grondopbrengsten en bij faciliterend grondbeleid kunnen vaak niet alle kosten voor publieke investeringen worden verhaald op de initiatiefnemer. De hoge verwervingskosten hangen samen met het bestaand grondbeleid. De waarderingsmethode in het grondbeleid speelt een belangrijke rol bij verkoop, kostenverhaal en onteigening.
- Tot slot, de waardestijging van grond kan nu onvoldoende worden ingezet om gebiedsontwikkeling te bekostigen (F). Dit laatste probleem is van een andere orde dan de eerdergenoemde problemen, omdat het fundamenteel van aard is.

Ten tweede zie ik dat de genoemde problemen leiden tot gebiedsontwikkeling die **te traag en te duur** is. 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 gebiedsont-

¹⁶ Dit is afhankelijk van hoe een gemeente het erfpachtsysteem heeft ingericht.

wikkeling 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.¹⁷ Met de modernisering van het grondbeleid wil ik met andere woorden gebiedsontwikkeling versnellen en (meer) rendabel maken.

Tot slot, bij de probleemanalyse is op onderdelen een nadere verdieping nodig, onder meer omdat de problemen vaak ook locatie-specifiek zijn, waardoor de vraagstukken ook situationeel bepaald zijn. Ik wil de komende periode de probleemanalyse versterken met een verbeterde evaluatie en monitoring. Meer bruikbare feiten en cijfers zijn nodig om nieuwe maatregelen gericht te kunnen uitwerken. Dat betreft onder andere ook onderzoek naar kostenverhaal om de transparantie van informatie te verbeteren, waar ik later in deze brief nog op in zal gaan.

2. Aanpak: agenda in drie sporen

Om de problemen bij de rol van het grondbeleid in (reeds vastgestelde) gebiedsontwikkeling aan te pakken wil ik langs drie sporen werken, die voorstellen bevatten over te nemen acties, maatregelen en verkenningen, danwel nader onderzoek. Die sporen haken in op de hierboven genoemde tweedeling in de problematiek van te traag en te duur. De maatregelen richten zich – zoals in de Inleiding ook werd aangegeven – tot instrumenten binnen het grondbeleid voor gebiedsontwikkeling. De (on)wenselijkheid van bepaalde ruimtelijke keuzes hierbij en de ruimtelijke instrumenten die hiertoe bestaan zijn geen onderdeel van deze brief. Het bestaande grondbeleidsinstrumentarium is evenwel breed toepasbaar. Daarom zal ik de voorstellen ook toetsen op de werking van, en in samenhang met, het hele grondstelsel: de voorstellen hebben niet alleen op zichzelf effect, maar ook in zijn totaliteit op de bredere werking van het grondbeleid, dus in combinatie met het al bestaande instrumentarium. Dat is vooral onderdeel van de verkenningen in sporen II en III.

In spoor I schets ik voorstellen tot maatregelen die op korte termijn kunnen worden ingezet om de beschikbaarheid van grond te verhogen en gebiedsontwikkelingen te versnellen binnen het bestaande wettelijk kader. Dit spoor richt zich op het beter benutten van reeds beschikbare instrumenten.

In het tweede en derde spoor richt ik me meer op de langere termijn en 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 schets ik ten slotte richtingen voor het mogelijk fundamenteel anders inrichten van het grondbeleid, zodat waardeveranderingen van de grond in de eerste plaats zoveel mogelijk ten goede komen aan publieke doelen. Deze laatste twee sporen zijn meer verkennend van aard, waarbij het onderzoek naar (en het gesprek over) het nut, de noodzaak en de uitvoerbaarheid ervan een logisch onderdeel is.

De drie sporen hangen onderling samen en werken op elkaar in (synergie). In onderstaand schematisch overzicht (Figuur 1) wordt ook visueel weergegeven wat de relatie is tussen de problemen en de sporen,

¹⁷ 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.

en worden de voorstellen alvast samengevat. Het is de kapstok voor het vervolg van deze brief. Hoewel de scheiding tussen te traag en te duur vanwege de samenhang tussen beide aspecten niet haarscherp is te maken (zie ook voetnoot 17), kunnen de voorstellen grotendeels wel zodanig worden ingedeeld, omdat ze inwerken op de aangrijpingspunten van de hierbij betrokken problemen, zoals in het schema is opgenomen. Zo ook zijn de voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen langs die tweedeling ingedeeld, terwijl ze kunnen teruggrijpen op meer dan één probleem uit de analyse. Onteigenen bijvoorbeeld – en de voorstellen hierbij – grijpt terug op de factor tijd, op financiële belemmeringen en op (het tekort aan) kennis (over procedures). Al die factoren kunnen aan de orde zijn bij een gemeente of provincie, maar ook slechts een deel daarvan. Daarnaast zal ik bij een verdere uitwerking rekening houden met verschillen tussen diverse regio's, want belemmeringen in grondbeleid zijn vaak locatie-afhankelijk.

Figuur 1. Samenvattend overzicht van problemen, sporen en voorstellen

Probleem	Aangrijpingspunt	Voorstellen
Gebrek aan tempo 'te traag'	I. Verhogen beschikbaarheid van grond en versnellen van gebiedsontwikkeling	
	Grond en grondinstrumenten beter koppelen aan ruimtelijke visie	1) Bundelen van kennis en capaciteit (kennisnetwerken, opleidingen) 2) Experts grondzaken toevoegen aan Expertteam Woningbouw
	Voorkeursrecht	1) Voorkeursrecht meer en eerder inzetten (verlengen termijnen) 2) Financiële arrangementen voor het (gezamenlijk met medeoverheden) verwerven van grond t.b.v. woningbouw
	Onteigenen	1) Onteigeningsprocedure tegelijk met onderhandelingen starten 2) Belemmeringen in het BBV dan wel via financiële arrangementen wegnemen
	Overig	1) Verlengen termijn waarvoor corporaties grondposities mogen aanhouden 2) Actievere houding Rijk (investeringscoalitie, ontwikkelbedrijf, rijksvastgoed)
Publiek tekort 'te duur'	II. Beter dekken of verhalen van publieke kosten	
	Kostenverhaal	1) Duidelijkheid bieden over de kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkelingen 2) Verkenning vaste, vooraf vastgestelde bijdragen 3) Model nota bovenwijkse voorzieningen/nota grondbeleid ontwikkelen
	Taxaties	1) Nieuwe afspraken over taxaties bij gebiedsontwikkeling
	Waardering	1) Verkenning inbrengwaarde meer o.b.v. grondwaarde bij bestaand gebruik
	III. Waardeverandering van grond beter benutten voor publieke doelen	
	Belastinginterventies/fundamenteel	1) Verbeteren baatbelasting 2) Verkennen heffing ter voorkoming speculatieve grondhandel

SPOOR I: GROND SNELLER BESCHIKBAAR EN VERSNELLEN GEBIEDSONTWIKKELING

De beschikbaarheid van grond op de juiste plek en op het juiste moment is vaak van groot belang 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 doe ik suggesties om dit geheel te verbeteren. Deze voorstellen hebben met

name betrekking op gemeenten, maar in voorkomende gevallen – bijvoorbeeld in buitengebieden – ook op provincies en waterschappen.

Voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen

A) Grond en grondinstrumenten beter koppelen aan ruimtelijke visie: meer kennis en capaciteit

Gemeenten kunnen hun grondbeleid beter verbinden met hun ruimtelijke visie (onder de Omgevingswet: de omgevingsvisie). Ik realiseer mij dat het vroegtijdig koppelen van ruimtelijk beleid aan grondbeleid – en het inzetten van de respectievelijke wettelijke instrumenten – veelal om grote deskundigheid en capaciteit bij overheden vraagt. Daarom wil ik de kennisontwikkeling bij gemeenten en provincies op het vakgebied van grondzaken, planeconomie en gebiedsontwikkeling stimuleren. Ook kunnen overheden meer dan nu het geval is kennis bundelen. Ik denk daarbij aan kennisnetwerken en het gericht benutten van opleidingen voor de diverse functies die nodig zijn om grondbeleid goed vorm te geven en uit te voeren. Een bijkomend voordeel van samenwerking, uitruil of bundeling van capaciteit op regionaal niveau is dat dit bijdraagt aan continuïteit van beleid: zo lekt minder kennis weg.¹⁸

Ik ga de komende maanden met het IPO en de VNG (en met partijen zoals VvG, SKG en eventueel marktpartijen) verder kijken naar mogelijkheden voor bundeling van kennis en capaciteit, bijvoorbeeld door regionale samenwerkingsverbanden. Ik ga daarnaast op korte termijn experts met kennis van grondzaken toevoegen aan het Expertteam Woningbouw om overheden te begeleiden. Gemeenten kunnen een beroep doen op deze expertise in verschillende fases van visievorming en planontwikkeling. De verschillende handreikingen die de laatste tijd hierover zijn uitgebracht kunnen daarbij nu al goed worden benut.¹⁹

B) Voorkeursrecht meer en eerder inzetten, en financiële arrangementen voor het verwerven van grond

Veel gemeenten maken al gebruik van het zogeheten voorkeursrecht, maar kunnen dat meer en eerder inzetten om zo meer grip op grond te krijgen, regie te voeren, gronden (tijdig) beschikbaar te krijgen en (toenemend) versnipperd grondeigendom te voorkomen. Gemeenten (en provincies) hebben hiervoor wel meer expertise en capaciteit nodig, zoals in het bovenstaande werd verwoord.

De termijnen die in het voorkeursrecht gelden – voor wat betreft het vaststellen van een omgevingsplan – worden door de betrokken overheden als krap ervaren. Ik ga met de stakeholders bespreken of en hoe het verlengen van de termijnen ertoe bijdraagt dat deze beter aansluiten bij de praktijk die nodig is om ruimtelijke opgaven te realiseren.

De financiële armslag bij overheden is een beperking bij het voeren van sturend grondbeleid en het meer inzetten van het voorkeursrecht. Als het Rijk als achtervang kan optreden bij het leggen van voorkeursrecht en kan

¹⁸ Een voorbeeld van samenwerking van overheden op het gebied van grondbeleid is verwoord in de Kamerbrief Versnellingsaanpak energietransitie I Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 maart 2023 (Kamerstuk 31 239, nr. 1193). Onderdeel van de brief is een beslismodel voor gemeenten en provincies dat helpt om keuzes te maken om grond beschikbaar te krijgen voor de aanleg van bijvoorbeeld elektriciteitsstations.

¹⁹ 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/>, Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1193

participeren in aankoop van gronden, wordt de drempel voor het inzetten van het voorkeursrecht verlaagd. Daarom ga ik experimenteren met financiële arrangementen voor het (gezaamenlijk met medeoverheden) verwerven van grond ten behoeve van woningbouw (en energie-infrastructuur), bijvoorbeeld na het vestigen van een voorkeursrecht door een gemeente. Ik ben hierover op dit moment met enkele gemeenten in gesprek. Dit is bedoeld om die gemeenten te ondersteunen die een relatief grote woningbouwopgave hebben, maar door financiële restricties niet in staat zijn zonder ondersteuning gronden te verwerven, terwijl dit wel wenselijk is met het oog op de urgente opgaven. De financiering voor dit experiment komt uit het gebiedsbudget voor grootschalige (NOVEX-)woningbouwgebieden op de BZK-begroting.

C) Onteigeningsprocedure starten tegelijk met onderhandelingen over verwerving van de grond

Het gelijktijdig en parallel aan de onderhandelingen met grondeigenaren inzetten van een onteigeningsprocedure, in plaats van pas nadat onderhandelen geen resultaat heeft opgeleverd, versnelt gebiedsontwikkeling in de situatie dat grondeigenaren niet meewerken aan de uitvoering van een visie of programma. Ook hier geldt dat dit kennis en capaciteit vraagt, die moeten worden versterkt. Het tegelijk starten van de procedure hoeft overigens niet te betekenen dat daadwerkelijk wordt onteigend of dat meer dan voorheen wordt onteigend, maar de doorlooptijd van de procedure vormt dan in mindere mate een extra belemmering voor de tijdige realisatie van het ruimtelijk plan. Voor zover er financiële belemmeringen zijn om tijdig een onteigeningsprocedure te starten, zal ik de mogelijkheden verkennen om eventuele belemmeringen in het BBV dan wel via financiële arrangementen weg te nemen, zodat sneller kan worden overgegaan tot het starten van de procedure. Ik ben hierover in gesprek met de commissie BBV. Ik zet daarbij in op het meer gebruiken van het instrumentarium op een financieel verantwoorde manier. De financiële belemmeringen hebben doorgaans betrekking op de kosten van de (onzekere) verwerving en op flexibiliteit bij processen.

Onder de huidige Onteigeningswet is de schadeloosstellingsprocedure nog onderdeel van de onteigeningsprocedure. Met de Omgevingswet wordt de eigendomsovergang bij onteigening standaard losgekoppeld van de vaststelling van de schadeloosstelling. De procedure over de definitieve schadeloosstelling kan dan ruim na eigendomsoverdracht worden gevoerd en vormt geen belemmering meer voor realisatie van het ruimtelijk plan. Onteigening vindt verder niet langer plaats via een koninklijk besluit, maar wordt gedaan door het bestuursorgaan zelf. Er is nog maar één onteigeningsprocedure en niet meer aparte procedures voor verschillende doeleinden. Met stedelijke kavelruil wordt het bovendien eenvoudiger grond en gebouwen te ruilen, grondeigenaren kunnen zelf daarmee de eigendomsverhoudingen in een gebied aanpassen, zonder dat de overheid daarvoor actief gaat verwerven (zie ook de volgende sectie, waarin de rol van het Rijk aan bod komt).

In het Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting – waarvan de consultatie op 30 maart is afgerond en de reacties nu worden verwerkt ter advisering aan de Raad van State – stel ik daarnaast een aantal versnelingsmaatregelen in beroepsprocedures voor, waaronder het mogelijk maken van beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van het huidige beroep in twee instanties (bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) voor bepaalde besluiten ten aanzien van (woning-

bouw)projecten.²⁰ Hierdoor kunnen dergelijke besluiten eerder onherroepelijk worden. Dit wetsvoorstel bevat ook een wijziging met betrekking tot de vergoeding van griffiekosten van belanghebbenden bij hoger beroepszaken over onteigening. Dit houdt verband met het bevorderen van een kortere doorlooptijd van procedures. Voorgesteld wordt om niet langer bij wet te bepalen dat het griffierecht bij hoger beroep, ongeacht de uitkomst daarvan, altijd volledig wordt vergoed, maar dit aan het oordeel van de bestuursrechter over te laten conform het gebruikelijke regime van de Awb.

In sommige van de gesprekken die ik heb gevoerd, is het schrappen van de mogelijkheid om zich op basis van zelfrealisatie te verweren tegen onteigening geuit als wens.²¹ Dit stuit op bezwaren vanuit het eigendomsrecht. Het Eerste Protocol van het EVRM en de onteigeningswet beschermen het eigendom. Volgens het Verdragsrecht mag de overheid wel het eigendom reguleren, maar een inbreuk gericht op de ontneming van het eigendom, of de rechten daarop, moet steeds per individueel geval worden getoetst. In Nederland vindt de regulering van het eigendom plaats via de ruimtelijke regelgeving en de individuele toets van de inbreuk door ontneming van eigendom en de rechten daarop vindt plaats via de onteigeningsregelgeving. De bescherming tegen deze inbreuk vergt dat de eigenaar of rechthebbende in zijn verweer bij de rechter mag aantonen dat hij/zij bereid en in staat is het plan dat de gemeente voor ogen staat zelf te realiseren. Als de eigenaar dit kan aantonen, vervalt de noodzaak voor onteigening. Overigens wordt dan ook het doel bereikt: realisatie van het plan. Zou een eigenaar na de constatering dat er niet onteigend kan worden wegens zelfrealisatie na drie jaar niet gestart zijn met deze realisatie, vanwege oorzaken die aan de eigenaar te wijten zijn, dan kan alsnog tot onteigening worden overgegaan. De Handreiking grondeigendom bevat meer informatie hierover.²²

Daarnaast wordt in de context van zelfrealisatie vaak de bouwplicht genoemd, dat eveneens het eigendomsrecht raakt. De bouwplicht kan als een optie worden gezien om het woningtekort aan te pakken en speculatie van grondeigenaren die niet altijd meewerken aan snelle bouw tegen te gaan. Tijdens het debat Woningbouwopgave en koopsector (Handelingen II 2022/23, nr. 56, item 3) hebben de leden Nijboer (PvdA) en Bromet (GL) een motie ingediend met het verzoek een bouwplicht in te voeren vanwege deze twee overwegingen.²³ Een bouwplicht dwingt grondeigenaren om tot bouwen over te gaan en dit is op verschillende manieren denkbaar. Eerder is naar aanleiding van een motie van de leden Nijboer (PvdA), Smeulders (GL) en Beckerman (SP) de bouwplicht onderzocht.²⁴ Drie hoogleraren hebben hierover een advies uitgebracht. De conclusie was dat «een bouwplicht voor woningen een ernstige inmenging op het eigendomsrecht vormt. Deze bouwplicht legt de eigenaar een vergaande actieve verplichting op en vormt daarmee een grotere inbreuk op het eigendomsrecht dan onteigening. Een algemene bouwplicht in de (Omgevings)wet of omgevingsplan wordt riskant geacht». In deze brief agendeer ik evenwel diverse voorstellen die aanhaken op de overwegingen achter de motie, waardoor in de toekomst gebiedsontwikkeling sneller en minder duur tot stand kan worden gebracht. Met het

²⁰ Kamerstuk 32 847, nr. 993.

²¹ Zie ook de brief over grondbeleid uit 2015, Kamerstuk 27 581 en 33 118, nr. 53.

²² <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/2022/mei/handreiking-grondeigendom-beschikbaar/> De Handreiking gaat o.a. dieper in op de eisen die aan de zelfrealisator worden gesteld en de procedures rondom de termijn van drie jaar.

²³ Kamerstuk 32 847, nr. 998.

²⁴ Kamerstuk 32 847, nr. 491.

programma Woningbouw werk ik tevens diverse opties uit om woningbouw te intensiveren en te versnellen (zie onder andere ook volgende sectie en de onlangs verschenen voortgangsrapportage Woningbouw).²⁵

D) Overige voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen

De randvoorwaarden voor gemeenten, provincies en waterschappen moeten geschikt zijn om meer en sneller grip op grond te kunnen hebben. Die randvoorwaarden zitten niet alleen in kennis en capaciteit, maar ook in wettelijke mogelijkheden en in financiële armslag om bijvoorbeeld makkelijker een actief grondbeleid te kunnen voeren. Bovendien draagt een actief grondbeleid bij aan continuïteit in het realiseren van woningbouw, alsmede voorzieningen. In het al eerder genoemde Wetsvoorstel Versterken regie volkshuisvesting voorzie ik daarom in de wettelijke vertaling van het hernemen van regie op de volkshuisvesting door overheden, onder meer door het verkrijgen van meer regie op aantallen en locaties en regie op betaalbaarheid en evenredige verdeling. Daarnaast heb ik 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.²⁶

Woningcorporaties zijn ook een belangrijke partij bij het realiseren van de ruimtelijke opgaven, vooral op het gebied van sociale woningbouw. Ze hebben daarom betere mogelijkheden nodig om grond te verwerven en te behouden. Met mijn voorstel om voor woningcorporaties de termijn waarvoor ze grondposities mogen aanhouden in hun DAEB-tak te verlengen van vijf naar tien jaar help ik hen daarbij.²⁷ Daarmee is een van de belemmeringen die woningcorporaties ervaren bij het verwerven van grond voor sociale woningbouw weggenomen. Ik ga daarnaast onderzoeken – 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 onaanvaardbare risico's ontstaan.²⁸ Resultaten van dit onderzoek verwacht ik in het najaar.

Ook het Rijk is een belangrijke speler in het (actieve) grondbeleid. Zoals ik in de brief «Verbreiding takenpakket Rijksvastgoedbedrijf» van 28 maart jl. ook heb aangegeven, vind ik ten eerste een actieve houding van het Rijk logisch om in de NOVEX-gebieden tot een regionale investeringsagenda te komen.²⁹ Ik wil daarin met partijen op zoek naar mogelijkheden om tot bredere financiering van gebiedsontwikkeling te komen. Ik vind het belangrijk dat zoveel mogelijk financieel vermogen in een brede investeringscoalitie wordt georganiseerd – ook vanuit de partijen die (op termijn) baat hebben bij de gewenste ontwikkeling – zodat het publieke tekort niet groter is dan noodzakelijk en het Rijk bijdraagt aan continuïteit van gebiedsontwikkeling.

Ook vind ik het belangrijk dat de waardegroei die ontstaat door de voorziene ontwikkeling zoveel mogelijk wordt gebruikt om daadwerkelijk tot het gewenste kwaliteitsniveau te komen (en niet voor die tijd uit het gebied vloeit). Het Rijk zou bovendien kunnen deelnemen aan een gemeenschappelijk ontwikkelbedrijf. Dat kan investeringsagenda's

²⁵ Kamerstuk 32 847, nr. 1040.

²⁶ Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 993.

²⁷ Kamerstuk 32 847, nr. 1036.

²⁸ Kamerstuk 32 847, nr. 1020.

²⁹ Kamerstuk 34 357, nr. 4.

samenbrengen, zorgen voor continuïteit in economisch moeilijkere perioden en vergroot de slagvaardigheid. Ik verken welke rol het Rijk op welk moment goed past en wat de voor- en nadelen van samenwerkingen zoals deze zijn, opdat het Rijk actiever kan bijdragen aan grote en noodzakelijke gebiedsontwikkelingen.

Tot slot: ik wil het rijksvastgoed intensiever benutten ten behoeve van de realisatie van NOVI-doelen en grond van het Rijk meer strategisch inzetten voor de urgente maatschappelijke opgaven. Met het oog op dat laatste heb ik een handelingskader aangekondigd voor de inzet van de agrarische grondportefeuille van BZK, zodat voor het RVB in brede zin meer handelingsruimte ontstaat om met deze grond bij te dragen aan de huidige en toekomstige beleidsdoelen. Momenteel onderzoek ik dit in nauwe samenwerking met het RVB en zal ik dit handelingskader na de zomer gereed hebben. In het verlengde van het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) en een motie van uw Kamer ga ik rijksvastgoed ook inzetten ten behoeve van het realiseren van extra betaalbare woningen.³⁰ Als vastgoedeigenaar zal het RVB samen met gemeenten en provincies de mogelijkheden onderzoeken om tot een programmering met een aanzienlijke component betaalbare woningen te komen. De start hiervoor is een analyse naar de ontwikkelpotentie van het RVB-vastgoed (gronden en panden) ten behoeve van de realisatie van betaalbare woningen, energietransitie en andere urgente maatschappelijke doelen.

SPOOR II: GROND GOEDKOPER EN PUBLIEKE KOSTEN BETER DEKKEN

Spoor I is ingegaan op voorstellen die de voornaamste problemen adresseren die ertoe leiden dat grond te traag beschikbaar komt. Dit spoor en spoor III bevatten vooral voorstellen die de voornaamste problemen adresseren die ertoe leiden dat gebiedsontwikkeling te duur is (of kan worden).

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.

De voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen in dit tweede spoor hebben vooral relevantie voor gebiedsontwikkelingen waarin veel vastgoed wordt gerealiseerd (zoals woningbouw, kantoren en bedrijven-terreinen). Concrete uitkomsten van dit spoor zijn: een verbeterde voorzienbaarheid van kosten, een nieuwe, gezamenlijke richtlijn voor taxaties, een verbeterde inbrengwaarde en lagere verwervingskosten van grond.

Voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen

A) Meer duidelijkheid bieden over de kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkelingen

Het is van belang dat gemeenten al ruim voordat het bestemmings-/omgevingsplan in procedure wordt gebracht duidelijkheid bieden over de

³⁰ Kamerstuk 35 925, nr. 94

kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkelingen en consistent zijn in het bredere publiek beleid.³¹ Ontwikkelaars kunnen dan veel beter inschatten hoe hoog de financiële bijdrage is die zij aan de gemeente moeten betalen en hiermee rekening houden bij de aankoop van de grond. Hetzelfde geldt voor taxateurs die gronden moeten waarderen. Dat vraagt in essentie om een samenhangend pakket van maatregelen:

- Een omgevingsvisie met een globale aanduiding van de functie van gebieden, het gewenste ruimtelijke programma en de benodigde hoofdinfrastructuur. De eerder voorgestelde maatregel «grondbeleid en grondinstrumenten beter koppelen aan ruimtelijke visie» ligt in het verlengde hiervan;
- In het Wetvoorstel Versterking regie volkshuisvesting voorzie ik in een volkshuisvestelijk programma waarin de gewenste ontwikkelingen en opgaven zijn vastgelegd. Dat betreft de woningbouwsegmentering qua prijs en sector, en de betaalbaarheid van de woonlasten in de programma's Woningbouw en Betaalbaar wonen, die vorig jaar zijn uitgekomen en waarin maatregelen hierover al zijn aangekondigd.³² Het wetvoorstel is nog in behandeling. Het bevat normerende maatregelen, zodat 2/3 deel van een woningbouwprogramma betaalbaar is. Dat zal overigens niet alleen tot een maatschappelijk gewenst woonprogramma leiden, maar ook een drukkende werking hebben op de verwervingskosten wanneer de herontwikkelingswaarde hoger is dan de waarde bij voortzetting van het huidige gebruik.³³ De maatregelen van de programma's zijn verder uitgewerkt in reeds afgesloten woondeals. In de woondeals is met elke gemeente afgesproken hoeveel woningen wanneer worden gebouwd en zijn er afspraken gemaakt over de woningbouwsegmentering qua prijs en sector. Deze verbeterde duidelijkheid over gebiedsontwikkelingen wordt door elke gemeente verder uitgewerkt in woonvisies met potentiële locaties, woonzorgvisies en prestatieafspraken met corporaties. Via regionale versnellingstafels gaan overheden, marktpartijen en corporaties bovendien met elkaar de voortgang van de gebiedsontwikkelingen monitoren en knelpunten oplossen;
- Een nota bovenwijkse voorzieningen en/of een nota grondbeleid met een overzicht van de bovenwijkse voorzieningen, de kosten daarvan en de verdeling van de kosten over de bestaande locaties en nieuwe gebiedsontwikkelingen.³⁴

B) Meer duidelijkheid bieden door vaste, vooraf vastgestelde bijdragen en het ontwikkelen van modelnota's

Ik wil dat gemeenten die kosten verhalen onder andere met het afsluiten van anterieure overeenkomsten meer duidelijkheid gaan bieden door vaste, vooraf vastgestelde bijdragen in rekening te brengen, bijvoorbeeld een vaste bijdrage per woningtype. De gemeente kan die vaste bedragen uitwerken in een nota bovenwijkse voorzieningen of in de nota grondbeleid. Ze kan daarin ook voorlopige bijdragen opnemen voor locaties waarvoor nog geen plannen bestaan. Het ontwikkelen van een model, samen met de VNG, is een concrete eerste stap op korte termijn.

³¹ De traditionele kosten en kosten m.b.t. bijvoorbeeld bodemsanering, aanleg van wegen, water en groen, waaronder waterberging; daar komen in toenemende mate investeringen bij rekening houdend met onder andere klimaatverandering, bodemdaling en het natuurlijke waterbergende vermogen van de bodem. (Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 592)

³² Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 878; Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 906

³³ Locatie heeft hier ook een effect: binnenstedelijk vs. buitenstedelijk zal die werking verschillen als gevolg van de binnenstedelijke hogere vraag, ook in relatie tot B).

³⁴ Bovenwijkse voorzieningen zijn nieuw aan te leggen voorzieningen van openbaar nut, ten behoeve van meer dan één (ontwikkelt)locatie. Dit zijn meestal infrastructurele werken of maatregelen.

Het is voor een goed verloop van het kostenverhaal belangrijk dat alle betrokken partijen over dezelfde informatie kunnen beschikken. Gemeenten hebben er eveneens behoefte aan informatie met hun inwoners te delen, ook als het over het grondbeleid gaat. De voorspelbaarheid van het kostenverhaal moet verbeteren. Rekening houdend met de bedrijfsmatige belangen die bij het kostenverhaal een rol spelen, ga ik hier meer inzicht in geven met een onderzoek naar exploitatieplannen en afgesloten anterieure overeenkomsten.

C) Nieuwe afspraken over taxaties bij gebiedsontwikkelingen en het verkennen van een andere basis voor de inbrengwaarde

De hierboven genoemde voorstellen en maatregelen hebben vooral effect wanneer deze ook worden betrokken bij taxaties ten behoeve van onteigening of de inbrengwaarde bij kostenverhaal. Wanneer programma-eisen en kosten beter en eerder duidelijk zijn, scherpt dit taxatiewaarden en heeft dit een drukkend effect op de hoogte en daarmee op de grondprijzen.

Bij taxaties wordt – bij voorrang – gekeken naar referentietransacties. Daarnaast wordt een berekening gemaakt van het saldo van verwachte opbrengsten en kosten. De referentietaxaties zijn echter niet altijd representatief, vooral ook omdat de waarde van de grond en opstallen in belangrijke mate afhankelijk is van in de toekomst te realiseren opbrengsten en te maken kosten. Hierin zijn er onzekerheden, bijvoorbeeld wanneer een lokaal woningbouwprogramma nog onvoldoende concreet is.

Dergelijke toekomstverwachtingen kunnen bovendien wijzigen in de tijd, bijvoorbeeld door economische- of beleidsmatige veranderingen. Taxaties dienen hiermee beter rekening te houden. Ik ben daarom nu al in overleg met het Nederlands Register van Vastgoedtaxateurs en de VNG, want ik wil nieuwe afspraken maken over de manier waarop taxaties bij gebiedsontwikkeling worden uitgevoerd, zodat de kosten en risico's van gebiedsontwikkeling beter worden betrokken. Daarbij zijn de voorzienbaarheid van kosten, maar ook de risico's bij planontwikkeling en doorwerking in de waardebepaling belangrijk. Ik wil dit najaar het ontwikkelen van een gezamenlijke richtlijn (of een gezamenlijke waarderingsinstructie) voor taxaties bij gebiedsontwikkeling in gang zetten.

Ik wil zorgen dat de waardestijging van de grond – wanneer die ontstaat doordat de gemeente de bestemming/functie van de grond wijzigt – zoveel mogelijk ten goede komt aan het collectieve belang en kan worden ingezet om de kosten van gebiedsontwikkeling te betalen.³⁵ Zoals eerder gezegd moet (de omvang van) het kostenverhaal meer een gegeven worden dan een resultante. De systematiek voor het bepalen van het maximale kostenverhaal dient ervoor te zorgen dat een ontwikkeling niet economisch onhaalbaar wordt voor de ontwikkelaar/initiatiefnemer.³⁶ Het is daarvoor van belang dat de (fictieve) inbrengwaarde – de waarde die van invloed is bij het bepalen van het maximale kostenverhaal – minimaal de waarde bij voortzetting van het huidige gebruik representeert. Ik wil daarom verkennen of de inbrengwaarde van grond bij kostenverhaal kan worden berekend met als uitgangspunt de waarde van de grond bij voortzetting van het bestaande gebruik (en dat drukt weer de taxaties). Wanneer de inbrengwaarde van de grond op deze basis wordt berekend,

³⁵ Zie ook spoor III: dit vergt een gesprek in uw Kamer over hoe waardestijging wordt verdeeld, waarbij het waarborgen van een goede balans tussen privaat en publiek nodig is.

³⁶ Dit is hoe een gemeente bepaalt welk bedrag zij maximaal mag vragen aan de grondeigenaar/initiatiefnemer voor het dekken van de publieke investeringen.

is er meer financiële ruimte voor een hogere bijdrage aan het kostenverhaal.

In het geval dat een ontwikkeling meer oplevert dan de huidige waarde, verwacht ik dat kopers van grond bereid zijn een prijs te betalen die overeenkomt met maximaal de residuele grondwaarde, waarbij volledig rekening is gehouden met het kostenverhaal. Voor handelaren in grond valt er minder te verdienen. Ik verwacht namelijk dat ontwikkelaars dan niet langer bereid zijn een prijs voor de grond te betalen die onvoldoende rekening houdt met de publieke kosten. In het huidige systeem wordt het verhalen van kosten op ontwikkelaars beperkt door de taxatiewaarde van de grond. Die taxatiewaarde is gebaseerd op grondtransacties die zijn beïnvloed door de herontwikkelingswaarde. Ontwikkelaars zullen meer op de publieke kosten gaan letten, wanneer een gemeente een hogere bijdrage in rekening mag brengen. Ik verwacht dat de verwervingskosten daardoor gaan dalen. Dat heeft een gewenst effect op de waarde van gronden die beschikbaar komen voor gebiedsontwikkeling. Het publiek tekort bij gebiedsontwikkeling zal daardoor afnemen en dat is hard nodig gezien de vele ruimtelijke opgaven waar we in ons land voor staan.

Ik ben mij ervan bewust dat het veranderen van de regels voor het waarderen van grond bij het bepalen van het maximale kostenverhaal ingrijpende gevolgen kan hebben voor grondeigenaren en grondposities in verschillende regio's. Daarbij moet goed worden doordacht of het totale systeem – mede in relatie tot de schadeloosstelling bij onteigening – consistent is en wat potentiële neveneffecten zijn op het hele grondbeleid. Ook zal zorgvuldig moeten worden gezien hoe wet- en regelgeving met bijbehorende overgangsregelgeving dient te worden ingericht en wat de effecten zijn. Ik neem dit mee in mijn verkenning – samen met VNG en IPO – waarvan ik verwacht de resultaten medio 2024 te kunnen delen.

SPOOR III: WAARDESTIJGING VAN GROND BETER BENUTTEN VOOR PUBLIEKE DOELEN

Het is zinvol om na te denken hoe waardestijging 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 dat er is – 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 de Omgevingswet is bij motie artikel 13.23 opgenomen.³⁷ Dit artikel maakt verhaal mogelijk van financiële bijdragen voor in het omgevingsplan opgenomen categorieën ruimtelijke ontwikkelingen.

De discussie aan wie de waardestijging van grond toekomt – de zogeheten waardevangst – is verweven met andere maatschappelijke discussies, zoals die over de vermogensverdeling en het verruimen van het gemeentelijk belastinggebied. Er valt hierbij te denken aan fiscale maatregelen, die de gebiedsontwikkeling helpen en een bijdrage leveren aan een betere verdeling van vermogens in de samenleving, en/of gemeenten meer ruimte geven voor belastingheffing. De financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling hangt bovendien samen met het vraagstuk van de verdeling van maatschappelijke baten en lasten tussen grondeigenaren en maatschappij, en tussen overheden onderling. Dit vraagstuk gaat daarmee verder dan de vraagstukken over tempo, uitvoeringskracht, beschikbaarheid van grond en financiële haalbaarheid, die in de twee voorgaande sporen aan de orde kwamen. Het vraagt om

³⁷ Kamerstuk 35 133, nr. 34.

uitgebreid onderzoek en een zorgvuldig politiek en maatschappelijk debat, alvorens tot eventuele maatregelen wordt overgegaan.

Het publiek maken van de waardeveranderingen van grond raakt het uitgangspunt van het grondbeleid dat deze waardestijging in principe aan de grondeigenaar toekomt. Bij faciliterend grondbeleid moeten (wettelijk) de publieke kosten worden verhaald, maar afkomen van de waardestijging sec is niet aan de orde. Een grondeigenaar krijgt als onderdeel van de schadeloosstelling de marktwaarde vergoed bij onteigening; dat zou hij immers ook ontvangen als hij niet zou worden onteigenend en vrijwillig zou verkopen.

Ik ben van mening dat een discussie met uw Kamer over de waardevangst op zijn plaats is. Ik wil dan ook – samen met de Minister van BZK en de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst – twee verkenningen uitvoeren, die in het onderstaande worden toegelicht. De resultaten van deze verkenningen wil ik eerst terugleggen in uw Kamer, voordat tot eventuele besluitvorming hierover wordt overgegaan.

Voorgestelde verkenningen

A) Verkenning naar verbeteren baatbelasting

Allereerst wil ik in samenwerking met de Minister van BZK, de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst en met de VNG een verkenning uitvoeren naar het verbeteren van de baatbelasting. Dit is een bestaande belasting die gemeenten kunnen heffen om vastgoed- en grondeigenaren die profiteren van publieke investeringen te laten meebetalen. Uit gesprekken is gebleken dat deze belasting vanwege juridische uitvoeringsproblemen nauwelijks wordt toegepast. Ik streef er naar om eind 2023 deze verkenning te hebben afgerond.

B) Verkenning heffing ter voorkoming speculatieve grondhandel

Grondhandel waarbij er waarde uit een gebiedsontwikkeling lekt moeten we voorkomen. In uw Kamer – en bijvoorbeeld in het rapport Woningbouw en Marktconcentraties of het advies van economen voor renovatie van de woningmarkt – wordt regelmatig gepleit voor een zogeheten planbatenheffing.³⁸ Dit is een eenmalige heffing die gericht is op waardestijging als gevolg van een bestemmings-/functiewijziging. Er is eerder onderzoek naar gedaan en uw Kamer is hierover geïnformeerd.³⁹ Ik zie dat in Frankrijk, Zwitserland en Finland goede ervaringen zijn opgedaan met heffingen op basis van een waardetoeename als gevolg van planologische wijzigingen. Een planbatenheffing kan speculatieve grondhandel wellicht helpen voorkomen, maar ik kan me ook voorstellen dat dit doel op een andere manier kan worden bereikt. Ik wil nader verkennen welke mogelijkheden er zijn om dergelijke grondhandel, waarbij waarde voortijdig uit een gebiedsontwikkeling verdwijnt, kan worden voorkomen. Daarin zal ik de planbatenheffing meenemen als één van de mogelijke opties.

³⁸ Mirjam Bani, Ester Barendregt, Dirk Bezemer, Marieke Blom, Peter Boelhouwer, Philip Bokeloh, Arnoud Boot, Ed Groot, Stefan Groot, Bas Jacobs, Erwin van der Krabben, Arjan Lejour, Barrie Needham, Sandra Phlippen, Dirk Schoenmaker, Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt, juni 2022 (Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 949).

³⁹ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 129.

3. Lessen uit andere landen

Ondanks dat planningstelsel, grondbeleid en belastingstelsel in de onderzochte landen anders zijn dan in Nederland, levert onderzoek naar grondbeleid in andere landen interessante aanknopingspunten op:

- Ik leer uit de Engelse situatie dat kostenverhaal waarbij de bijdragen van ontwikkelaars worden berekend op basis van een vaste, vooraf vastgestelde norm kansrijk is. In Engeland verhalen gemeenten de kosten van bovenwijkse voorzieningen via een vaste heffing: de Community Infrastructure Levy. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek, dat in samenwerking met de Technische Universiteit Delft is uitgevoerd, blijkt dat die heffing tot lagere verwervingsprijzen leidt, doordat ontwikkelaars vooraf weten hoeveel zij bij de start van de bouw aan de gemeente moeten betalen voor het aanleggen van hoofdinfrastructuur en andere voorzieningen.
- Ik heb tijdens de bespreking van de initiatiefnota van het lid Koerhuis over erfpacht toegezegd u te informeren over de vermogenswinstbelasting op grond in Frankrijk (Plus Value) (Kamerstuk 35 232).⁴⁰ Een dergelijke vermogenswinstbelasting kan eraan bijdragen dat de waardestijging van de grond bij gebiedsontwikkeling ten goede komt aan de overheid en kan ook speculatie met grond tegengaan. Ik heb in het onderzoek ook de vermogenswinstbelasting op grond en vastgoed in Zwitserland meegenomen, omdat deze anders dan de Plus Value in Frankrijk niet door de nationale overheid, maar door lokale overheden kan worden geheven en direct beschikbaar is voor investeringen in gebiedsontwikkeling.
- Uw Kamer is op bezoek geweest in Wenen. In het onderzoek wordt beschreven hoe belangrijk de rol van de woningbouwcorporaties in Wenen is en dat Wenen over een Woonfonds beschikt waarmee de gemeente vroegtijdig grond koopt als die nog goedkoop is.
- In Finland is onderzoek gedaan naar een regeling waarbij onteigening tegen de waarde van de grond in de oorspronkelijke bestemming/functie plaatsvindt. Dit Finse voorbeeld neemt niet weg dat bij het wijzigen van de waardering in geval van onteigening het eerste protocol van het EVRM kaders stelt alsmede onze Grondwet (art. 14).

Bijlage 4 gaat nader in op hoe in andere landen gebiedsontwikkeling wordt bekostigd.

Tot slot

In deze brief heb ik voorstellen tot acties, maatregelen en verkenningen op de agenda gezet, waarmee ik – samen met collega's van andere departementen, medeoverheden en partijen in het veld – het grondbeleid wil moderniseren om zo belemmeringen bij gebiedsontwikkeling weg te nemen en daarmee de overkoepelende problematiek dat gebiedsontwikkeling momenteel vaak te traag en te duur is help op te lossen. De voorstellen en maatregelen in spoor I zijn deels op korte termijn realiseerbaar en vallen binnen de huidige wettelijke kaders van het grondbeleid. Ook wil ik kijken of ik het huidige instrumentarium kan verbeteren. In spoor II gaat het om voorstellen die meer tijd kosten en zich vooral richten op het verhalen van publieke kosten. Spoor III bevat denkrichtingen over de verdeling van waardevermeerdering die een fundamenteel debat en nader onderzoek vergen. Deze drie sporen wil ik, in onderlinge samenhang en in samenhang met het bestaande grondbeleid, omzetten tot een nieuwe uitvoeringsagenda. Die agenda zal ik in overleg met

⁴⁰ Kamerstuk 35 232, nr. 10.

stakeholders, het debat met uw Kamer en nog in te zetten en lopende (ook meer ruimtelijke) trajecten opzetten en steeds actualiseren. Deze brief vormt het startpunt voor die uitvoeringsagenda.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge