

Vergaderjaar 2024–2025

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 1351

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2025

Inleiding

In het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma is als doel gesteld om publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare huur- en koopwoningen zo veel mogelijk uit de waardestijging van de grond te bekostigen. Hiervoor wordt een gemaximeerde planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem voorgesteld.

Het Regeerprogramma zegt hierover het volgende:

«Publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling moeten zo veel mogelijk uit de waardestijging van de grond bekostigd kunnen worden. Veel plannen kennen een tekort dat de overheid moet betalen. Via een **planbatenheffing, of vergelijkbaar systeem**, kan waardestijging die ontstaat als de functie van grond verandert, gebruikt worden voor plannen met een tekort. Met gemeenten spreken we af dat zij deze inkomsten inzetten voor bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare huur- en koopwoningbouw».

Veel plannen voor gebiedsontwikkeling vragen publieke investeringen die slechts deels op marktpartijen kunnen worden verhaald. Deze ontwikkelingen kennen daardoor een financieel tekort dat voor rekening komt van de gemeente. In het Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma is daarom als doel gesteld om – naast het geven van subsidies zoals de realisatiestimulans – publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling zo veel mogelijk te bekostigen uit de waardestijging van grond. Waardestijging vindt bijvoorbeeld plaats wanneer de juridische functie van grond van agrarisch naar woningbouw wordt gewijzigd.

Ik heb de afgelopen maanden, in navolging op het IBO Woningbouw en Grond rapport «Op grond kun je bouwen»¹, onderzocht hoe een planbatenheffing aanvullend op het bestaande instrument kostenverhaal kan worden vormgegeven, welke effecten hiervan zijn te verwachten en wat een vergelijkbaar systeem zou kunnen zijn. Daarbij is ook gesproken met stakeholders uit de gebiedsontwikkeling en wetenschappers van verschillende Nederlandse universiteiten.

Leeswijzer

De brief begint met een samenvatting, gevolgd door een toelichting. Daarin ga ik achtereenvolgens in op de planbatenheffing en wat een kansrijk, vergelijkbaar systeem kan zijn. Bij zowel de planbatenheffing als het vergelijkbare systeem ga ik in op de dilemma's, de mogelijkheden en de beperkingen ervan. Dit wordt gevolgd door een schets van het tijdspad van de te verwachten effecten van beide systemen.

Met deze brief stuur ik ook de uitkomsten van het verkennende onderzoek dat is uitgevoerd naar een alternatieve waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal. Hierbij zal ik ook nader ingaan op het directe verband tussen de uitkomsten van deze verkenning en een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem.

Samenvatting

Elke gebiedsontwikkeling start met een locatie, de grond waar de ontwikkeling op plaatsvindt. Het verwerven van grond kost geld. Dat wordt terugverdiend door de opbrengsten van het te ontwikkelen vastgoed. Een deel van de waarde van vastgoed is toe te rekenen aan de grond; de grondwaarde. In het IBO-rapport «Op grond kun je bouwen» is aangegeven dat de grondprijs onder bestaande woningen gemiddeld wel zo'n 60% kan bedragen². Deze percentages zien we overigens niet bij nieuwbouwwoningen. Grondquotes, het percentage van de woningprijs dat voor grond wordt betaald, van 15% tot circa 30% zijn dan veel gebruikelijker. Deze grondprijzen zijn de opbrengsten in de «grondexploitatie». Van deze opbrengsten moeten veel kosten worden betaald zoals het verwerven van de locatie, het slopen van de opstallen, saneren van de grond en aanleggen van de openbare ruimte. Als een marktpartij eigenaar is van de grond betaalt deze zijn kostenverhaalsbijdrage uit de grondopbrengst.

Het is voor gemeenten verplicht om (een toerekenbaar deel van) de kosten die zij maken voor publieke investeringen in de gebiedsontwikkeling te verhalen op de grondeigenaar. Dit heet de kostenverhaalsbijdrage. Dit kan de gemeente doen middels de bestaande publiekrechtelijke regeling van het kostenverhaal onder de Omgevingswet. Een andere mogelijkheid is om het kostenverhaal anderszins te verzekeren (privaatrechtelijke weg) door het sluiten van een anterieure overeenkomst waarin afspraken staan over de te betalen kostenverhaalsbijdrage.

De doelstelling uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma is om meer kosten voor noodzakelijke publieke investeringen in de gebiedsontwikkeling te dekken uit de waardestijging van grond. Méér dan nu al mogelijk is onder de bestaande regeling van het kostenverhaal. Hiertoe wordt een (gemaximeerde) planbatenheffing genoemd. Een dergelijk instrument is denkbaar aanvullend op de bestaande regeling van het kostenverhaal. Tevens zijn naast een planbatenheffing ook enkele

¹ Op grond kun je bouwen | Rapport | Rijksoverheid.nl | Kamerstuk 32 847, nr. 198

² Op grond kun je bouwen | Rapport | Rijksoverheid.nl | Kamerstuk 32 847, nr. 198, blz. 26

vergelijkbare systemen nader verkend. Kansrijk is de intensivering en uitbreiding van het bestaande kostenverhaalsinstrumentarium, waarop ik in deze brief nader inga. De minder kansrijke en/of haalbare alternatieven zijn uiteengezet in de bijlagen.

Uit mijn onderzoek is gebleken dat de planbatenheffing en de intensivering en uitbreiding van het bestaande instrument kostenverhaal ieder hun eigen werking en eigen voor- en nadelen kennen. Ik prefereer, onder voorwaarden, het vergelijkbare systeem van de intensivering van het bestaande kostenverhaal boven een planbatenheffing met name omdat er geen extra instrument wordt geïntroduceerd. Door het bestaande instrument kostenverhaal te intensiveren en uit te breiden wordt voortgebouwd op een systeem dat de gemeenten en marktpartijen al kennen. Onderstaand ga ik uitgebreider in op beide systemen die gebruik maken van de waardeestijging van grond als gevolg van functiewijziging.

Het is daarbij goed om te benadrukken dat zowel een planbatenheffing als het uitbreiden en intensiveren van het kostenverhaal alleen mogelijk is als er sprake is van waardeestijging van de grond door functiewijziging. Als er als gevolg van functiewijziging géén waardeestijging is, dan is er ook geen planbatenheffing of extra kostenverhaal mogelijk.

Doordat circa 70% van de woningbouwopgave binnenstedelijk is, is in deze situaties geen of beperkt sprake van grondwaardeestijging als gevolg van functiewijziging. Een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem heeft met name effect op de buitenstedelijke ontwikkelingen en wanneer extensieve bebouwing naar intensieve bebouwing gaat (bijv. agrarisch naar woningbouw).

Naar verwachting zal een planbatenheffing met name op buitenstedelijke ontwikkellocaties met een hoge waardeestijging en lage publieke kosten van meerwaarde zijn. Op die locaties kan met een planbatenheffing een groter deel van de *windfall profits* (overwinsten) die resteren na aftrek van het kostenverhaal publiek worden aangewend. Dit leidt op die locaties tot hogere opbrengsten voor de gemeente dan met het vergelijkbare systeem «intensivering kostenverhaal» aan publieke kosten kunnen worden verhaald. Wel is het belangrijk om te benoemen dat er een prikkel moet blijven om de grond te verkopen en om de grond te ontwikkelen. Dit betekent dat de waardeestijging van grond nooit volledig kan worden belast met een planbatenheffing.

Anderzijds zal het vergelijkbare systeem «intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal» naar verwachting met name op buitenstedelijke ontwikkellocaties met een hoge waardeestijging en hoge publieke kosten van meerwaarde zijn. Hier kunnen de publieke kosten die op basis van het vergelijkbare systeem worden verhaald hoger uitkomen dan de opbrengsten van een gemaximeerde planbatenheffing.

Een beoogd effect van beide systemen is dat de grondprijzen op de lange termijn minder snel stijgen of zelfs dalen. Ontwikkelaars zullen de planbatenheffing of extra kosten als gevolg van de intensivering van het kostenverhaal doorrekenen in de prijs (verdisconteren) die zij voor de grond kunnen en willen betalen. Beide systemen zullen een overgangsregeling vereisen voor bestaande grondposities om geen onaanvaardbare inbreuk te maken op het eigendomsrecht en de grondmarkt en huidige gebiedsontwikkelingen niet te frustreren. Als gevolg van deze vereiste overgangsregeling kunnen van beide systemen pas op de lange termijn (naar verwachting mogelijk 10–15 jaar) opbrengsten en substantiële effecten worden verwacht. Dit betreft dempende prijsontwikkelingen op de grondmarkt en doorwerking daarvan op de businesscases voor

gebiedsontwikkeling van gemeenten en marktpartijen. Geen van beide systemen zijn dan ook een «quick fix».

Een nadeel van de planbatenheffing in vergelijking met het uitbreiden van het kostenverhaal is dat het een nieuw instrument is dat boven op het bestaande kostenverhaal komt. Hierdoor ontstaat een stapeling van regelingen en een toename van administratieve lasten voor gemeenten. Een nieuw instrument betekent extra invoeringslasten, complexiteit en onzekerheid.

Als gevolg van het budgetrecht van gemeenteraden kunnen zij niet verplicht worden om de opbrengsten van een planbatenheffing in te zetten voor de bestedingsdoelen uit het Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma (bereikbaarheid en betaalbare huur- koopwoningbouw). Dit kan alleen als de Gemeentewet wordt aangepast. Een andere (nader uit te werken) optie is het op lokaal bestuurlijk niveau afspraken maken over de bestedingsdoelen van de planbatenheffing.

Ik zal beide instrumenten nader toelichten en een voorstel doen op basis van mijn bevindingen, inclusief de dilemma's die met mijn voorstel samenhangen.

Daarnaast stel ik in deze brief voor om de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde bij kostenverhaal aan te passen naar de gebruikswaarde. Dit is een maatregel die voorkomt uit de Kamerbrief «Modernisering van het Grondbeleid»³ van 19 juni 2023, waarin langs drie sporen acties en maatregelen zijn aangekondigd ter verbetering van het grondbeleid. Deze aanpassing is van groot belang voor het succesvol invoeren van een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem, omdat het de financiële ruimte voor kostenverhaal verbetert. Dit zal ik hieronder eveneens nader toelichten.

Planbatenheffing aanvullend op het bestaande instrument van kostenverhaal

Het is op dit moment al mogelijk (en verplicht) voor gemeenten om (een toerekenbaar deel van) de kosten die zij maken voor publieke investeringen in de gebiedsontwikkeling te verhalen op marktpartijen die een bouwplan realiseren. De regeling in de Omgevingswet die dit mogelijk maakt, heet het «kostenverhaal». Het verhaal van deze publieke kosten wordt (net als bij een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem) uit de waardestijging van de grond betaald. De publieke kosten die een gemeente onder deze regeling mag verhalen zijn opgenomen in de kostensoortenlijst in bijlage IV van het Omgevingsbesluit. Het gaat om kosten zoals het wijzigen van het omgevingsplan, het aanleggen van de publieke voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het gebied. Concreet zijn dit onder meer de kosten voor de aanleg van infrastructuur, riolering, groenvoorzieningen.

Een planbatenheffing is denkbaar als instrument aanvullend op de bestaande regeling van het kostenverhaal

Wanneer de overheid de juridische functie van grond wijzigt, kan het gevolg zijn dat de waarde van deze grond stijgt. Een waardestijging vindt bijvoorbeeld plaats wanneer de juridische functie van agrarisch naar woningbouw wordt gewijzigd. De eigenaar van de grond heeft hier niets voor hoeven doen. Het betreft een zogenoemde «windfall profit». Een

³ Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl | Kamerstuk 34 682, nr. 164

planbatenheffing legt, met een gemaximeerd heffingspercentage, een beslag op het restant van deze waardestijging dat overblijft na aftrek van alle (te verwachten toekomstige) kosten. Deze kosten betreffen zowel de kosten voor de marktpartij om de grond geschikt te maken voor bebouwing als de bijdrage die de marktpartij aan de overheid moet afdragen in het kader van kostenverhaal (zie onderstaand figuur): de kostenverhaalsbijdrage.

Figuur 1 – Berekening planbatenheffing

(Her)ontwikkelswaarde	
Gebruikswaarde	-/-
Kosten om grond geschikt te maken voor bebouwing	-/-
Bijdrage kostenverhaal	-/-
Planbaat (restant)	x Heffingspercentage = Opbrengst planbatenheffing

Een planbatenheffing zal moeten worden gemaximeerd, omdat er een prikkel moet blijven bestaan om te bouwen en te ontwikkelen. Daarom is een planbatenheffing van 100% niet goed denkbaar en zal de heffing een percentage zijn van de planbaat (of wel, een percentage van het restant van de waardestijging dat overblijft na aftrek van alle (te verwachten toekomstige) kosten).

Vaststellen planbaat

Het moment voor het vaststellen van de (mogelijke) planbaat is het moment dat de gemeente de juridische functie van de grond wijzigt, omdat dan duidelijk wordt of de waarde van de grond (al dan niet) stijgt. De planbaat zal moeten worden vastgesteld door de *gebruikswaarde* en de *(her)ontwikkelswaarde* van de grond te taxeren. Er is enkel sprake van een planbaat wanneer de *(her)ontwikkelswaarde* hoger is dan de *gebruikswaarde*.

- *Gebruikswaarde*
Deze waarderingsgrondslag gaat uit van de waarde van de grond bij verondersteld voortgezet gebruik, ofwel de waarde bij het hoogste en beste gebruik binnen de huidige functie en daarbij uitgaand van voortzetting van de bestaande gebruikssituatie. In deze waarde wordt geen rekening gehouden met verwachtingen over de toekomstige waarde bij mogelijke ontwikkeling van een nieuwe functie.
- *(Her)ontwikkelswaarde*
Deze waarderingsgrondslag gaat uit van de waarde van de grond op basis van het beoogde (woning)bouwprogramma zoals deze zal zijn na functiewijziging. In deze waarde zijn verwachte opbrengsten en kosten (bijdrage aan het gemeentelijke kostenverhaal en de kosten voor de grondeigenaar om de grond geschikt te maken voor bebouwing) verwerkt.

Voorwaarden planbatenheffing

Een planbatenheffing kan dus enkel plaatsvinden als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- De overheid (vaak de gemeente) wijzigt de juridische functie van de grond.
- De waarde van de grond stijgt als gevolg van deze juridische functiewijziging (zo niet, dan is de waarde van de planbatenheffing 0).

- De (her)ontwikkelingswaarde (na functiewijziging) ligt hoger dan de gebruikswaarde (voor functiewijziging). Of wel, wanneer er na aftrek van alle (te verwachte toekomstige) kosten, nog waardestijging resteert en dus sprake is van een planbaat.

Fictieve casussen ter illustratie voorwaarden planbatenheffing

Een aanvullende planbatenheffing kan gezien de bovenstaande voorwaarden alleen in bepaalde gevallen geheven worden. Ter verduidelijking volgen een aantal fictieve casussen van gebiedsontwikkelingen waarbij wordt aangegeven of een planbatenheffing mogelijk is.

Voorbeeldcasus 1a: Verouderde woningen worden gesloopt en vervangen met gelijksoortige nieuwbouw (sloop-nieuwbouw).

Er is geen planbatenheffing mogelijk omdat de juridische functie van de grond niet wordt gewijzigd (geen aanpassing omgevingsplan). De functie van deze grond is al woningbouw (anders hadden de verouderde woningen er niet gestaan) en zal dus niet hoeven te worden gewijzigd.

Voorbeeldcasus 1b: Verouderde woningen worden gesloopt en vervangen door een intensief gemengd hoogbouw programma.

Er kan zeer waarschijnlijk een planbatenheffing plaatsvinden. Er is een functiewijziging met een hoge waardestijging (woningbouw – gemengd programma). De toerekenbare publieke kosten en de kosten om de grond geschikt te maken voor bebouwing zijn relatief laag in vergelijking tot de opbrengsten van het nieuwe programma. Er resteert na aftrek van deze kosten waardestijging en er is dus sprake van een planbaat waarover geheven kan worden.

Voorbeeldcasus 2: Op een oud industrieterrein worden woningen gerealiseerd. De kosten voor de grondeigenaar om de grond geschikt te maken voor bebouwing (bijv. bodemsanering) zijn hoog en het verschil tussen de herontwikkelingswaarde en de huidige gebruikswaarde is klein.

Er kan zeer waarschijnlijk geen planbatenheffing plaatsvinden. Er is weliswaar een functiewijziging, echter is de waardestijging van de grond beperkt door de hoge kosten. Als er ruimte resteert, zal eerst het publieke toerekenbare kostenverhaal hier beslag op leggen. Er resteert dan naar verwachting geen planbaat waarover geheven kan worden.

Voorbeeldcasus 3: Op agrarische grond wordt een grote nieuwbouwwijk gerealiseerd. Deze nieuwe wijk is relatief lastig aan te sluiten op de hoofdinfrastructuur van de bestaande stad. Er moet speciaal voor de nieuwe woonwijk een nieuwe dure ontsluitingsweg worden aangelegd. Deze kosten worden volledig toegerekend aan de nieuwe woonwijk omdat de bestaande stad hier geen profijt van heeft. Hierdoor zijn de toerekenbare publieke kosten relatief hoog. Er zijn in deze voorbeeldcasus ook hoge kosten voor het geschikt maken van de grond voor bebouwing door de slechte bodemgesteldheid (bijv. veengrond).

Er kan waarschijnlijk geen planbatenheffing plaatsvinden. Er is een functiewijziging met een hoge waardestijging (agrarisch-woningbouw), echter zijn er ook hoge toerekenbare publieke kosten (ontsluitingsweg) en hoge private kosten (grond bouwrijp maken) waardoor de maximale ruimte voor kostenverhaal wordt benut. Hierdoor resteert er geen planbaat waarover geheven kan worden.

Voorbeeldcasus 4: Aansluitend op de bestaande stad wordt op agrarische grond een grote nieuwbouwwijk gerealiseerd. De bestaande infrastructuur moet flink worden uitgebreid. De bestaande stad profiteert hier ook van waardoor de kosten slechts beperkt toerekenbaar zijn aan de nieuwbouwwijk. Hierdoor zijn de toerekenbare publieke kosten relatief laag. In deze voorbeeldcasus zijn de kosten voor het geschikt maken van de grond voor bebouwing daarnaast laag, omdat de grond enkel hoeft te worden opgehoogd.

Er kan zeer waarschijnlijk een planbatenheffing plaatsvinden. Er is een functiewijziging met een hoge waardestijging (agrarisch-woningbouw). De toerekenbare publieke kosten en de kosten om de grond geschikt te maken voor bebouwing zijn laag. Er resteert na aftrek van deze kosten waardestijging en er is dus sprake van een planbaat waarover geheven kan worden.

Dilemma's planbatenheffing aanvullend op het bestaande instrument van kostenverhaal

Er zijn verschillende dilemma's (mogelijkheden en beperkingen) met betrekking tot een planbatenheffing aanvullend op het bestaande instrument van kostenverhaal:

Mogelijkheden (voordelen) planbatenheffing

- Er wordt een groter beroep gedaan op de grondwaardestijging om noodzakelijke publieke investeringen in de gebiedsontwikkeling te bekostigen dan onder de huidige regeling van het kostenverhaal reeds mogelijk is.
- Een planbatenheffing kan worden geheven ongeacht of er publieke investeringen zijn die direct verband houden met de betreffende gebiedsontwikkeling waarop wordt geheven. Er hoeft dus geen directe relatie te zijn tussen de waardeestijging van de grond waarop de heffing plaatsvindt en de investeringen waarvoor de opbrengsten worden ingezet.
- Een planbatenheffing aanvullend op de bestaande regeling van het kostenverhaal genereert meer opbrengsten voor de gemeente in winstgevend gebiedsontwikkelingen met lage toerekenbare publieke kosten, als er na kostenverhaal resterende waardeestijging (planbaat) overblijft.
- Door een planbatenheffingspercentage vast te stellen kan dat een mate van zekerheid geven over de hoogte van de baat die afgeroomd wordt van de waardeestijging (naast de kostenverhaalsbijdragen die nu ook al geldt). Dit maakt het eenvoudiger voor ontwikkelaars om dit al bij de aanschaf van de grond mee te wegen en een lagere prijs te bieden.
- Gemeenten kunnen (zie ook tweede punt onder kopje «beperkingen») de opbrengsten van een planbatenheffing inzetten om de publieke tekorten te dichten van andere gebiedsontwikkelingen en/of infrastructurele investeringen binnen de gemeente. Dit wordt ook wel verevening genoemd.
- Naar verwachting zullen de grondprijzen op de lange termijn als gevolg van een planbatenheffing minder hard stijgen of zelfs dalen. Dit omdat ontwikkelaars de planbatenheffing door zullen rekenen (verdisconteren) in de prijs die zij voor de grond kunnen en willen betalen. Hierdoor worden de publieke financiële tekorten van gebiedsontwikkelingen lager en is er minder publiek geld nodig voor de gebiedsontwikkeling.

Beperkingen (nadelen) planbatenheffing

- Op basis van de voorwaarden waaronder een planbatenheffing kan worden geheven zal er in de praktijk naar verwachting maar in een beperkt aantal gevallen een planbatenheffing mogelijk zijn. Dit omdat circa 70% van de woningbouwopgave binnenstedelijk is waarbij niet of nauwelijks sprake is van een waardeestijging. Een planbatenheffing is met name effectief in de gevallen waar de waardeestijging groot is en de publieke kosten beperkt (zie casus hierboven).
- Een planbatenheffing kan worden vormgegeven als een algemene belasting. De opbrengsten ervan vallen dan onder het budgetrecht van de gemeenteraad (verankerd in de Gemeentewet). Gemeenten kunnen dan zelf bepalen waar zij de opbrengsten voor inzetten. Dit is echter niet in lijn met de afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma. Hierin staat dat met gemeenten wordt afgesproken dat de opbrengsten worden besteed aan bereikbaarheid en betaalbare huur- en koopwoningbouw.

- Een mitigerende optie is het vormgeven van de planbatenheffing als bestemmingsreserve (zoals bijvoorbeeld ook de rioolheffing en de afvalstoffenheffing). Bij bestemmingsheffingen geldt dat deze maximaal kostendekkend mogen zijn: de gemeente mag niet meer heffen dan de kosten die zij voor de betreffende taak of voorziening maakt. Hierdoor verliest de heffing gedeeltelijk de koppeling aan de grondwaardestijging. Een andere optie is het op lokaal bestuurlijk niveau afspraken maken over de bestedingsdoelen van de planbaat.
- Een planbatenheffing introduceert een nieuw instrument boven op het bestaande kostenverhaal, wat leidt tot een stapeling van regelingen en een toename van administratieve lasten voor gemeenten. Een nieuw instrument betekent ook extra invoeringslasten, complexiteit en onzekerheid rondom de invoering.
- Als gevolg van de eerdergenoemde verwachte daling van de grondprijzen zal er tijdelijk een lagere prikkel voor grondeigenaren van agrarische gronden zijn om hun grond te verkopen aan marktpartijen, omdat zij minder zullen bieden voor de grond dan dat de grondeigenaar had verwacht; het evenwicht tussen vraag en aanbod zal zich op termijn herstellen.
- Een planbatenheffing vereist een wetswijziging. Er zal een overgangsregeling moeten worden getroffen voor bestaande grondposities om geen onaanvaardbare inbreuk te maken op het eigendomsrecht (art. 1 Eerste protocol EVRM) en de grondmarkt en huidige gebiedsontwikkelingen niet te frustreren. De maatregel zal dan ook geen effect hebben op bestaande publieke tekorten van gemeenten.
- Als gevolg van deze overgangsregeling zullen pas op de lange termijn opbrengsten en effecten van de maatregel worden verwacht. Een planbatenheffing is dan ook geen *quick fix*.

Intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal als vergelijkbaar systeem aan de planbatenheffing

Gezien het zwaarwegende karakter van de bovenstaande beperkingen zijn verschillende varianten van vergelijkbare systemen aan een planbatenheffing verkend. De meest kansrijke varianten, die voldeden aan de doelstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma, zijn vervolgens nader onderzocht en uitgewerkt. Daarbij is ook gesproken met stakeholders uit de gebiedsontwikkeling en wetenschappers van verschillende Nederlandse universiteiten. Ook zijn de resultaten betrokken van het onderzoek naar een planbatenheffing⁴ dat in het kader van het IBO-rapport «Op grond kun je bouwen» is uitgevoerd.

Hieruit is naar voren gekomen dat intensivering en uitbreiding van het bestaande instrument kostenverhaal, onder voorwaarden, een te prefereren en kansrijk vergelijkbaar systeem kan zijn om de doelstelling uit het Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma te verwezenlijken. Door het bestaande instrument te intensiveren en uit te breiden wordt – net als bij een planbatenheffing – een groter beroep gedaan op de waardeestijging van grond om noodzakelijke investeringen in de gebiedsontwikkeling te bekostigen. Een groot voordeel is dat er geen nieuw instrument wordt geïntroduceerd en beter wordt aangesloten op het huidige systeem dat gemeenten en marktpartijen al kennen.

Opgemerkt wordt dat gemeenten langs de publiekrechtelijke weg kosten moeten verhalen als het niet lukt om door middel van een anterieure overeenkomst alle kosten te verhalen. Dit is een belangrijke stok achter de

⁴ Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw | Rapport | Rijksoverheid.nl Dit onderzoeksrapport is een bijlage van het IBO-rapport «Op grond kun je bouwen».

deur. De intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal heeft dus ook zijn doorwerking in de anterieure overeenkomsten tussen gemeenten en marktpartijen.

Voorwaarden intensivering kostenverhaal

Mijn voorstel ziet toe op een verruiming van de mogelijkheden voor gemeenten om kosten te verhalen op de (in sommige gevallen) resterende waardestijging die op dit moment nog aan de grondeigenaar toekomt. Om deze verruiming mogelijk te maken zal het wettelijke kader van de huidige regeling voor kostenverhaal (gedeeltelijk) moeten worden aangepast. Dit wil ik op twee manieren doen:

- Allereerst wil ik de financiële ruimte voor kostenverhaal vergroten door het aanpassen van de huidige waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde naar de gebruikswaarde. Dit betreft een zelfstandige maatregel die verderop in deze brief uitgebreider aan bod komt.
- Daarnaast wil ik het huidige kostenverhaal intensiveren en uitbreiden om de financiële ruimte beter te benutten. Dit wil ik doen door de toerekenbaarheid van kosten aan gebiedsontwikkelingen te vergroten en meer kosten aan de kostensoortenlijst toe te voegen.

Hierbij vind ik het belangrijk om te vermelden dat van groot belang is dat de economische rendabiliteit van gebiedsontwikkelingen gewaarborgd blijft. Een overgangsregeling is daarom noodzakelijk. Anders kan het wijzigen van regels gedurende lopende trajecten van gebiedsontwikkeling een negatief effect hebben op de woningbouwopgave. Ook het uitbreiden en intensiveren van het kostenverhaal is dus geen *quick fix*.

De toerekenbaarheid van de kosten verhogen.

Het kostenverhaal is aan regels gebonden; de kosten moeten **proportioneel** zijn, de ontwikkeling moet er **profijt** van hebben en de kosten moeten redelijkerwijs **toerekenbaar** zijn aan de ontwikkeling. Als gevolg van de PPT-criteria kan onder de huidige regeling van het kostenverhaal vaak een substantieel deel van de bovenwijkse en bovenplanse kosten niet toegerekend worden aan de gebiedsontwikkeling. Om deze kosten voor een groter deel toerekenbaar te maken, kan er gedacht worden aan een versoepeling of verruiming van de criteria voor het toerekenen van een aantal specifieke kostensoorten. Op die manier kan een gemeente dan bijvoorbeeld een groter deel van de kosten van een rondweg toerekenen aan een nieuwe woonwijk.

Binnen dit kader wil ik ook de mogelijkheden onderzoeken voor toerekening op basis van een vaste bijdrage voor de kosten voor bepaalde bovenwijkse voorzieningen die worden aangelegd vanuit de ontwikkeling van het gemeentelijk grondgebied als geheel. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten voor een (stads)park of een verbetering van het fietspadennetwerk.

Kostenverhaal uitbreiden in het kader van bereikbaarheid

De kostensoortenlijst is een limitatieve lijst van kosten die kunnen worden verhaald. Hierdoor vallen nu bepaalde kosten buiten het kostenverhaal, die vaak wel specifiek voor gebiedsontwikkelingen worden gemaakt. Het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma noemen specifiek de inzet van de opbrengsten van een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem voor bereikbaarheid. Door het kostenverhaal uit te breiden kunnen in dit kader additionele kostensoorten zoals voor bereikbaarheid worden toegevoegd aan de kostensoortenlijst. Hiervoor zal nog nadere uitwerking moeten plaatsvinden.

Het is op dit moment niet mogelijk om binnen het kostenverhaal kosten te verhalen voor de realisatie van betaalbare huur- en koopwoningbouw. Wel is sinds 1 januari 2024 met de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor gemeenten de mogelijkheid gekomen om een afdwingbare financiële bijdrage op te leggen. Gemeenten kunnen onder andere een bijdrage opleggen voor het bereiken van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad op gemeentelijk schaalniveau. Gemeenten zijn echter niet verplicht om deze bijdrage op te leggen.

In lijn met de doelstelling uit het Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma wil ik de mogelijkheid onderzoeken om in plaats van een verplichte financiële bijdrage, een bijdrage voor een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad toe te voegen aan het kostenverhaal. Dit sluit tevens aan bij het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting.

Dilemma's intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal

Ook het voorstel om het kostenverhaal te intensiveren en uit te breiden kent dilemma's, mogelijkheden en beperkingen:

Mogelijkheden (voordelen) intensivering kostenverhaal

- Er wordt net als bij een planbatenheffing een groter beroep gedaan op de grondwaardestijging om noodzakelijke publieke investeringen in de gebiedsontwikkeling te bekostigen dan onder de huidige regeling van het kostenverhaal reeds mogelijk is.
- Naar verwachting zullen op de lange termijn, net als bij een planbatenheffing, de grondprijzen minder hard stijgen of zelfs dalen, omdat ontwikkelaars de hogere bijdragen aan het kostenverhaal door zullen rekenen (verdisconteren) in de prijs die zij voor de grond kunnen en willen betalen. Hierdoor worden de financiële publieke tekorten van gebiedsontwikkelingen lager en is er minder publiek geld nodig voor de gebiedsontwikkeling.
- Het betreft een aanpassing en uitbreiding van een bestaand instrument, waardoor er een goede aansluiting is op de bestaande systematiek van de Omgevingswet. Het systeem is daardoor herkenbaar, eenvoudiger en makkelijker uitvoerbaar voor gemeenten en marktpartijen.
- Dit vergelijkbare systeem waarborgt dat opbrengsten uitsluitend worden besteed aan publieke investeringen voor gebiedsontwikkeling, wat zorgt voor een directe koppeling tussen publieke investeringen en de te betalen kostenverhaalsbijdrage. Hierdoor blijft de rechtvaardiging van de opbrengsten intact en verwacht ik meer draagvlak en minder maatschappelijke weerstand dan bij een planbatenheffing.
- De intensivering van het kostenverhaal ondervangt het nadeel van een planbatenheffing en het geschetste budgetrecht van de gemeenteraad over het vrij te besteden van gelden, immers de te verhalen kosten houden direct verband met de publieke investering ten behoeve van de gebiedsontwikkeling. Hierdoor blijft intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal direct verbonden aan de gestelde bestedingsdoelen.

Beperkingen (nadelen) intensivering kostenverhaal

- In de praktijk zal, net als bij een planbatenheffing, lang niet in alle gevallen méér financiële ruimte ontstaan voor kostenverhaal. Hierin verschilt het systeem niet van de planbatenheffing.

- Op locaties waar de publieke kosten laag zijn en er een hoge waarde-stijging plaatsvindt zal intensivering van het kostenverhaal een minder groot beroep doen op de waarde-stijging dan een planbatenheffing, mede afhankelijk van het heffingspercentage.
- Net als bij een planbatenheffing zal als gevolg van de eerdergenoemde verwachte daling van de grondprijzen er tijdelijk een lagere prikkel voor grondeigenaren van cultuurgronden (agrarische gronden) zijn om hun grond te verkopen.
- De doorwerking op de grondprijzen (zie het tweede punt in de bovenstaande paragraaf «mogelijkheden») zal alleen plaatsvinden wanneer de nieuwe publiekrechtelijke regels voor het kostenverhaal consequent doorwerken in de kostenbijdrage die in de anterieure overeenkomsten wordt afgesproken. Alleen dan zullen ontwikkelaars bij grondaankopen rekening houden met de hogere bijdrage als gevolg van de intensivering van het kostenverhaal.
- Net als bij een planbatenheffing is een wetswijziging vereist. Er zal een overgangsregeling moeten worden getroffen voor bestaande grondposities om geen onaanvaardbare inbreuk te maken op het eigendomsrecht (art. 1 Eerste protocol EVRM) en de grondmarkt en huidige gebiedsontwikkelingen niet te frustreren.
- Als gevolg van deze overgangsregeling zullen pas op de lange termijn opbrengsten en positieve effecten worden verwacht op de publieke tekorten. Ook de intensivering van het kostenverhaal is dan ook geen *quick fix*.

Tijdspad effecten intensivering en uitbreiding van het kosten-verhaal (of planbatenheffing)

Beide systemen vereisen zoals eerder genoemd een overgangsregeling voor bestaande grondposities (gronden reeds in eigendom van ontwikkelaars). Dit omdat deze gronden zijn aangekocht zonder dat er in het aankoopbedrag rekening is gehouden met een mogelijke planbatenheffing of introductie van het vergelijkbare systeem (verhoogde bijdrage aan het kostenverhaal)

Hierdoor zullen ontwikkelaars in de eerste jaren na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving naar verwachting eerst de gronden tot ontwikkeling brengen die zij reeds in bezit hebben en onder het overgangsrecht vallen, alvorens zij nieuwe grondposities aan zullen kopen (en die vervolgens onder het nieuwe recht zullen vallen). Gebiedsontwikkelingen kennen een lange doorlooptijd, en grondposities zijn vaak al vele jaren voorafgaand aan daadwerkelijke realisatie aangekocht. Tussen het moment van aankoop van nieuwe grondposities door marktpartijen waarop de nieuwe regeling van toepassing zal zijn en het moment van inning van een planbatenheffing of hogere bijdrage aan het geïntensiveerde kostenverhaal zal vele jaren zitten. Dit omdat voor beide systemen geldt dat een betalingsverplichting pas aan de orde is op het moment dat de bouw daadwerkelijk van start gaat («start-bouw»). Een heffing/bijdrage kan namelijk enkel worden opgelegd op het moment dat de grond ook daadwerkelijk tot realisatie komt (tenzij in een anterieure overeenkomst andere afspraken worden gemaakt).

Als gevolg hiervan verwacht ik dat mogelijk pas rond 2035–2040 de eerste opbrengsten en effecten van mijn voorstel voor het intensivering en uitbreiden van het kostenverhaal (of een planbatenheffing). Geen van beide systemen is dan ook een *quick fix* en geen van beide zal op korte termijn de bestaande publieke financiële tekorten in gebiedsontwikkelingen oplossen.

Aanpassing van de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde naar de gebruikswaarde

Naast het onderzoek naar een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem heb ik de mogelijkheden verkend voor een alternatieve waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal om zo de financiële ruimte voor kostenverhaal te vergroten en de publieke tekorten van gebiedsontwikkelingen te verkleinen. Zoals aangegeven, is deze verkenning gestart in het kader van de Modernisering van het grondbeleid⁵ om gebiedsontwikkeling sneller en goedkoper te maken. Deze maatregel komt voort uit spoor II dat ziet op het beter dekken en makkelijker verhalen van publieke kosten. Dit voorstel staat dan ook los van een planbatenheffing of van mijn voorstel om het kostenverhaal uit te breiden en te intensiveren.

Het onderzoeksrapport van Fakton in bijlage 3 schetst een zestal beleidsopties, als resultaat van het onderzoek naar aanpassing van de grondslag voor de inbrengwaarde van het kostenverhaal. Van deze beleidsopties zijn vervolgens door Cebeon de effecten in beeld gebracht (bijlage 4).

De hoogte van de inbrengwaarde voor het kostenverhaal bepaalt mede welk bedrag de gemeente bij een ontwikkelaar kan verhalen. In het algemeen geldt: hoe hoger de inbrengwaarde, hoe minder kosten de gemeente kan verhalen. Hoge inbrengwaardes zijn dus een belangrijke beperkende factor voor het (beter) benutten van de waardestijging van grond voor noodzakelijke investeringen in de gebiedsontwikkeling.

In de praktijk ontstaat nu vaak een discussie over de hoogte van het kostenverhaal en de inbrengwaarde. Dit gebeurt met name wanneer grondtransacties tot stand zijn gekomen op basis van te positieve verwachtingen van marktpartijen (over de mogelijkheden van het te realiseren programma) en onvoldoende duidelijke kaders van publieke partijen (over beoogd programma en de publieke investeringen). Ook blijkt dat het kostenverhaal regelmatig ontoereikend is om de publieke kosten van het aanleggen van woningbouwlocaties te kunnen dekken. Dat leidt tot een publiek tekort voor de gemeente en maakt gebiedsontwikkeling duur.

Uitkomsten van het onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat het kostenverhaal kan worden verbeterd door de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde aan te passen naar de gebruikswaarde: hierbij wordt geen rekening meer gehouden met de toekomstige waarde van de grond na functiewijziging, maar uitsluitend gekeken naar de waarde van de grond op basis van het huidige gebruik. Daardoor ontstaat meer financiële ruimte om de kosten voor publieke voorzieningen te dekken vanuit de waardestijging als gevolg van de functiewijziging, wat direct bijdraagt aan de doelstellingen uit het Hoofdpijnenakkoord en Regeerprogramma.

Van de onderzochte beleidsopties is de gebruikswaarde het meest doeltreffend, het meest doelmatig en kent de minste problemen bij de uitvoering. Let wel, deze verbetering van het kostenverhaal treedt op in specifieke, en lang niet in alle, situaties. Als de huidige gebruikswaarde gelijk of hoger is dan de (verwachte) waarde na functiewijziging, is er geen sprake van waardestijging en ontstaat er in dat geval dus ook geen extra financiële ruimte voor kostenverhaal. De invoering van deze

⁵ Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid | Kamerstuk | Rijksverheid.nl | Kamerstuk 34 682, nr. 164

maatregel zal niet direct effect hebben op het terugdringen van de onrendabele toppen. Bovendien is net als bij een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem een overgangsregeling noodzakelijk voor de bestaande grondposities om geen onaanvaardbare inbreuk te maken op het eigendomsrecht.

Adviesrapport commissie STOER

Vanuit de ambitie om regeldruk te verminderen en belemmeringen voor de woningbouw weg te nemen, ben ik gestart met het programma STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving). De Woontop van 11 december 2024 markeerde de start van dit programma. Een externe adviesgroep, met vertegenwoordigers uit de bouwsector, wetenschap en decentrale overheden, is gevraagd met concrete voorstellen te komen. Op 24 april jl. heeft de groep het eerste rapport aangeboden⁶; het eindrapport volgt voor de zomer.

In het rapport van de adviescommissie is een advies uitgebracht over de planbatenheffing en de grondslag van de inbrengwaarde van het kostenverhaal. Omdat deze onderdelen van het rapport het onderwerp van deze brief raken, reageer ik daar nu op, aanvullend op mijn reactie op het eerste adviesrapport dat u binnenkort ontvangt.

Ik ben blij dat de commissie de doelstelling uit het Regeerprogramma om publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk uit de waardestijging van de grond te bekostigen onderschrijft. Hoewel de intentie voor het gebruik maken van de waardestijging van de grond na functiewijziging door de adviescommissie wordt onderschreven, is de wijze waarop gebruik gemaakt kan worden van de waardestijging echter een andere. De adviescommissie is geen voorstander van een planbatenheffing. Op de verschillende dilemma's ten aanzien van een planbatenheffing ben ik eerder in deze brief uitgebreid ingegaan.

Daarnaast stelt de adviescommissie voor om, als grondslag voor het bepalen van de inbrengwaarde voor het kostenverhaal, de residuele waarderingsmethode voor te schrijven. Het kabinet hecht grote waarde aan de onafhankelijke waardebepaling door taxateurs. Daarbij past het niet een vaste methodiek voor te schrijven in de wet. Dit nog afgezien van de uitvoeringsproblematiek die dat met zich meebrengt, omdat voor de residuele waarderingsmethode veel parameters nodig zijn, die dan ook wettelijk gedefinieerd en bepaald zouden moeten worden.

De inbrengwaarde is nodig om de maximale omvang van het kostenverhaal te berekenen. De inbrengwaarde is dus geen vergoeding die de grondeigenaar ontvangt (zie ook begrippenlijst bijlage 1). Sterker nog, de regeling voor kostenverhaal is juist bedoeld om zelfrealisatie te faciliteren. Het beslag dat kostenverhaal legt op de grondwaardestijging moet daarbij worden gemaximeerd, om te voorkomen dat de hoogte van de door de grondeigenaar verschuldigde kostenverhaalsbijdrage de ontwikkeling economisch onhaalbaar maakt. Hiervoor wordt de inbrengwaarde gebruikt.

Toepassing van de residuele waarderingsmethode kan er, als volledig rekening gehouden wordt met alle te verhalen kosten, toe leiden dat de grondwaarde bij ontwikkeling lager uitkomt dan de waarde bij voortzetting van het bestaande gebruik. In dat geval is het realiseren van de

⁶ Adviesrapport STOER (fase 1): Sneller, meer, goedkoper | Rapport | Volkshuisvesting Nederland.nl | 24 april 2025

nieuwe functie economisch niet haalbaar. Door de inbrengwaarde op de waarde bij voortzetting van het bestaande gebruik vast te stellen, wordt verzekerd dat de hoogte van het kostenverhaal de ontwikkeling niet blokkeert.

Tegelijk kan het nog steeds aantrekkelijk zijn voor marktpartijen om meer te betalen voor de grond dan de waarde bij voortzetting van huidig gebruik. Dit is het geval wanneer de door de marktpartij berekende prijs, waarbij volledig rekening is gehouden met het publiekrechtelijke kostenverhaal, boven de waarde bij voortzetting bestaand gebruik uitkomt. Mocht de marktpartij (achteraf gezien) onvoldoende rekening hebben gehouden met het publiekrechtelijk kostenverhaal of een verkeerde inschatting hebben gemaakt van de opbrengsten of andere kosten, zal dit alleen niet meer leiden tot een publiek tekort.

Randvoorwaarde voor de intensivering van het kostenverhaal

Zoals aangegeven vormt de aanpassing van de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde naar gebruikswaarde een randvoorwaarde voor mijn voorstel om het kostenverhaal te intensiveren en uit te breiden tot een vergelijkbaar systeem aan de planbatenheffing. Om meer kosten te kunnen verhalen, zal eerst de financiële ruimte voor het verhaal van kosten moeten worden vergroot.

Ook zonder verdere intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal of invoering van een planbatenheffing, draagt deze aanpassing direct bij aan het verbeteren van het bestaande kostenverhaal en daarmee het verkleinen van de publieke tekorten.

Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkeling

Het is van groot belang dat grondtaxaties binnen de gebiedsontwikkeling zorgvuldig tot stand komen en tot een uniforme, begrijpelijk en navolgbare uitkomst leiden.

Ik ben dan ook blij met de «Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkeling» die door de vereniging van onafhankelijke taxateurs Nederland (RICS) met steun van mijn ministerie afgelopen januari is gepubliceerd. Het doel van deze handreiking is dat er bij taxaties beter rekening gehouden wordt met te verwachten kosten, opbrengsten en risico's van toekomstige gebiedsontwikkeling. Dit verkleint de kans op te opportunistische waarderungen. Ook deze handreiking draagt bij aan de modernisering van het grondbeleid, om zo gebiedsontwikkeling te versnellen en goedkoper te maken.

De Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkeling heb ik ter informatie aan Uw Kamer als bijlage aan deze brief toegevoegd (bijlage 5).

Conclusie

Uit mijn onderzoek en de gevoerde gesprekken is gebleken dat de intensivering en uitbreiding van het bestaande instrument kostenverhaal, onder voorwaarden, een te prefereren en kansrijk vergelijkbaar systeem is om de doelstelling uit het Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma te verwezenlijken. De belangrijkste voorwaarde hiervoor is het aanpassen van de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde van grond in het kostenverhaal, zodat grondprijs (over de linie heen) zal dalen. In het huidige systeem is de inbrengwaarde vaak (te) hoog, waardoor gemeenten worden beperkt in de financiële ruimte die zij hebben om kosten te verhalen op de waardestijging.

Door de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde aan te passen naar de gebruikswaarde en het kostenverhaal te intensiveren wordt – net als bij een planbatenheffing – een groter beroep gedaan op de waardestijging van grond om noodzakelijke investeringen in de gebiedsontwikkeling te bekostigen. Als aanvullend positief effect voorzie ik dat mijn voorstel, overeenkomstig met een planbatenheffing, ervoor zal zorgen dat op termijn de grondprijzen minder snel stijgen of zelfs dalen en daardoor de financiële tekorten zullen afnemen. Dit omdat ontwikkelaars de extra bijdrage die zij aan de overheid moeten betalen (uit de waardestijging van grond) door zullen verrekenen in de prijs waarvoor zij grond bereid zijn aan te kopen. Een voorwaarde hiervoor is wel dat de nieuwe publiekrechtelijke regels over kostenverhaal consequent door moeten werken in de anterieure overeenkomsten.

Ik zie als groot voordeel van het vergelijkbaar systeem ten opzichte van een planbatenheffing dat er geen extra instrument wordt geïntroduceerd. Door het bestaande instrument kostenverhaal te intensiveren en uit te breiden wordt voortgebouwd op een systeem dat de gemeenten en marktpartijen al kennen. Een planbatenheffing is een nieuw instrument boven op het bestaande kostenverhaal, dat kan leiden tot een stapeling van regelingen en een toename van administratieve lasten voor gemeenten. Ik vind dat ongewenst.

Verder acht ik als aanvullend voordeel dat er met het vergelijkbaar systeem een directe koppeling blijft bestaan tussen de gevraagde bijdrage (uit de waardestijging van grond) en de publieke investeringen die hieruit worden bekostigd. Zo kunnen de (extra) opbrengsten volledig ten gunste komen aan de doelen uit het Regeerprogramma; bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare huur- en koopwoningbouw.

Het alternatieve systeem, intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal, vereist (net als een planbatenheffing) een overgangsregeling voor bestaande grondposities. Dit om geen onaanvaardbare inbreuk te maken op het eigendomsrecht (art. 1 Eerste protocol EVRM) en de grondmarkt en huidige gebiedsontwikkelingen niet te frustreren.

Als gevolg van deze overgangsregeling voorzie ik bij zowel een planbatenheffing als een vergelijkbaar systeem pas op de lange termijn (naar verwachting mogelijk 10–15 jaar) opbrengsten en effecten. Geen van beide systemen is dan ook een korte termijn oplossing voor de publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling.

Voorstel

Mijn voorstel aan uw Kamer is – op basis van de uitkomsten van de onderzoeken die hebben plaatsgevonden – tweeledig:

1. Intensivering en uitbreiding van het bestaande instrument kostenverhaal verder uitwerken tot een concreet uitvoerbare set aan maatregelen als basis voor de daaropvolgende aanpassing van de bestaande regelgeving. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de doelstelling uit het Regeerprogramma om de waardestijging van grond beter te benutten voor noodzakelijke investeringen in de gebiedsontwikkeling.
2. Een wetgevingstraject op te starten om de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde bij kostenverhaal naar de gebruikswaarde aan te passen. Dit is een zelfstandige maatregel, maar tevens ook een randvoorwaarde voor de intensivering van het kostenverhaal.

Vervolgproces

1. Voor de zomer 2025 spreek ik graag met Uw Kamer over de inhoud van deze Kamerbrief. Zoals in het commissiedebat RO van 13 maart jl. is toegezegd zal hiervoor eerst een technische briefing plaatsvinden met daaropvolgend een commissiedebat. De terugkoppeling van Uw Kamer neem ik mee in het uitwerken van een concreet uitvoerbare set aan maatregelen om het kostenverhaal te intensiveren en uit te breiden. Mijn streven is om in het voorjaar van 2026 een concreet voorstel aan Uw Kamer te sturen op basis waarvan daaropvolgend een wetgevingstraject kan worden opgestart.
2. Om de financiële ruimte voor kostenverhaal te vergroten en de randvoorwaarde te scheppen voor intensivering kostenverhaal, wil ik parallel hieraan een traject opstarten om de waarderinggrondslag voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal in de wet te wijzigen naar de gebruikswaarde.

In de tweede helft van het jaar zal ik Uw Kamer opnieuw informeren over de voortgang van de andere acties en maatregelen van de modernisering van het grondbeleid, in vervolg op de tweede voortgangsrapportage⁷ die u afgelopen december heeft ontvangen. Hierbij ga ik, naast de verbetervoorstellen voor het publiekrechtelijk kostenverhaal zoals opgenomen in deze brief (spoor II), ook in op het beter benutten van het huidige grondbeleid instrumentarium (spoor I), door bijvoorbeeld het vergroten van kennis en toepassing van het voorkeursrecht, en de verkenning van de revitalisatie van de baatbelasting (spoor III).

Door – in samenhang – langs alle drie deze sporen te werken, wil ik ervoor zorgen dat het grondbeleid breed en optimaal inzetbaar is voor alle maatschappelijke opgaven waar wij voor staan, met als doel het sneller en goedkoper maken van gebiedsontwikkelingen.

Ik zie ernaar uit om met Uw Kamer het debat aan te gaan over mijn voorstel om het bestaande instrument kostenverhaal te intensiveren om de waardestijging van grond beter te benutten voor noodzakelijke investeringen in de gebiedsontwikkeling.

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

⁷ Kamerbrief 2e voortgangsrapportage modernisering grondbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
| Kamerstuk 34 682, nr. 208