

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS OVER DE ONTWERPBEGROTING VAN HET MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING VOOR 2025

(KAMERSTUKKEN 36 600 XXII)

Van: de leden Welzijn (NSC) en Gabriëls (GroenLinks-PvdA)
27 september 2024

INLEIDING

De vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft ons, de leden Welzijn (NSC) en Gabriëls (GL/PvdA), aangesteld als rapporteurs bij de behandeling van de ontwerp-begroting van het ministerie van VRO voor 2025. Aangezien de commissie heeft besloten geen afzonderlijk wetgevingsoverleg te houden, doen wij schriftelijk verslag van onze bevindingen. De vragen die wij namens de commissie aan de minister van VRO willen stellen zijn cursief en omkaderd weergegeven.

We hebben als focusonderwerp gekozen voor stimulering van woningbouw. Daarnaast hebben we vragen bij andere onderdelen van de begroting.

Hieronder komen achtereenvolgens aan bod:

1. [Algemeen beeld ontwerp-begroting 2025](#)
2. [Focusonderwerp: stimulering van woningbouw](#)
3. [Artikel 1: het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid](#)
4. [Artikel 2: Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit](#)
5. [Artikel 3: Ruimtelijke ordening en Omgevingswet](#)
6. [Inzichtelijkheid van de begroting](#)
7. [De Strategische Evaluatie Agenda](#)

KERNPUNTEN

Hoe zijn voornemens uit het regeerprogramma vertaald naar de VRO-begroting?

- De extra uitgaven voor stimulering van woningbouw in de periode 2025-2029 tellen op tot € 3,8 miljard, dus minder dan de € 5 miljard die in het regeerprogramma wordt genoemd. De Miljoenennota suggereert dat het bedrag over een langere periode (tot 2032) wordt uitgesmeerd. In totaal is er meer geld beschikbaar in de jaren 2025-2029 (circa € 4,6 miljard), omdat in eerdere begrotingen al middelen waren vrijgemaakt.
- Middelen voor woningbouw in de gebieden onder het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en/of Elke Regio Telt (Regio Deals) zijn genoemd in het regeerprogramma, maar (nog) niet terug te vinden.
- De in het regeerprogramma nagestreefde continuïteit van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid blijkt niet uit de begroting; na 2025 houdt de financiering op.
- Het kabinet heeft geen extra middelen gereserveerd (ook niet op de Aanvullende Post) voor de regionale investeringsagenda's die in het regeerprogramma worden aangekondigd.

In hoeverre wordt gestuurd op doeltreffende en doelmatige besteding van middelen voor woningbouw?

- De omvang van de extra stimulering voor woningbouw is lager dan eerdere inschattingen van wat nodig is.
- Het zou nuttig zijn een toelichting van de minister te ontvangen in hoeverre bij de planning van de uitgaven in de komende jaren rekening is gehouden met risico's zoals stikstof, netcongestie

en personeelskrapte. Verder zou een toelichting op de afwegingskaders bij de besteding van de middelen gewenst zijn.

- Voor doeltreffende en doelmatige besteding van de woningbouwmiddelen is de samenhang met aanpalende beleidsterreinen belangrijk. We hebben er twee uitgelicht, namelijk het grondbeleid en de bereikbaarheid van woningbouwlocaties. Enkele aanbevelingen uit recente adviezen zijn (nog) niet opgevolgd, zoals het opstellen van een taxatierichtlijn voor aanpassing van de inbrengwaarde van grond en het bundelen van financieringsstromen voor woningbouw en infrastructuur.

Is inzichtelijk waar de middelen op de VRO-begroting aan worden besteed?

- Er is een begin gemaakt met verbetering van de inzichtelijkheid van de begroting door tabellen met doelen en indicatoren op te nemen in de beleidsagenda. De koppeling tussen doelen en middelen zou wel verder versterkt moeten worden, zodat duidelijker wordt aan welke doelen de middelen bijdragen.

Draagt de Strategische Evaluatie Agenda bij aan het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid?

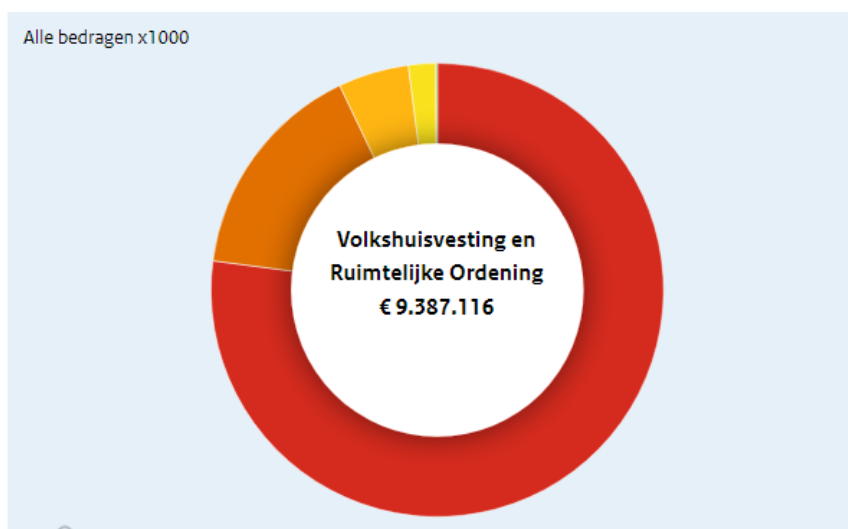
- De Strategische Evaluatie Agenda voldoet aan de wettelijke eisen en sluit logisch aan op beleidsinstrumenten en wetgeving die de laatste jaren zijn ontwikkeld. Als verbeterpunten zien we: zorgen dat alle grote uitgavenposten (zoals grootschalige woningbouwlocaties, verduurzaming maatschappelijk vastgoed) zijn afgedekt, toevoegen van enkele evaluaties waar alleen een monitor is vermeld (bijvoorbeeld de woondeals), een bewuste timing van de zgn. periodieke rapportages, en toevoegen van enkele reeds geplande rapportages.

TOELICHTING

1. Algemeen beeld ontwerpbegroting 2025

Omvang van de uitgaven en belangrijkste uitgavenposten

De VRO-begroting omvat € 9,4 miljard aan uitgaven (en € 484 miljoen aan inkomsten). Hiermee omvat de begroting ongeveer 2,5% van de totale rijksbegroting. Verreweg de grootste uitgavenpost is artikel 1 woningmarkt (zie figuur). De uitgaven voor de huurtoeslag (€ 6,1 miljard) hebben hierin een groot aandeel.



Uitgavenpost	Bedrag (€)
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	€ 9.387.116
Woningmarkt	€ 7.234.191
Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	€ 1.487.050
Ruimtelijke ordening en Omgevingswet	€ 474.114
Uitvoering Rijksvastgoedbedrijf	€ 182.033
Algemeen	€ 9.728

De vier bovengenoemde beleidsartikelen waren tot nu toe onderdeel van de BZK-begroting en zijn geheel naar VRO overgeheveld. Daarnaast zijn twee onderdelen van artikel 1 van de BZK-begroting (openbaar bestuur en democratie), namelijk de Regio Deals en het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, overgeheveld naar VRO.

De uitgaven van de VRO-begroting in 2025 zijn ongeveer even hoog als de eerdere onderdelen van de BZK-begroting in 2024 (€ 9,35 miljard). De uitgaven op de VRO-begroting blijven ook de komende jaren vrijwel gelijk. Tegenover stijgende uitgaven op het artikel woningmarkt staan dalende uitgaven aan de energietransitie en ruimtelijke ordening (zie ook de [bijlagen bij de Miljoenennota](#), p. 295).

Belangrijkste mutaties: woningbouw, huurtoeslag en energietransitie

Onderstaande tabel (p. 21 [memorie van toelichting](#)) toont de belangrijkste mutaties vergeleken met vorig jaar. Er zijn drie blokken van grote mutaties te zien (omkaderd in de tabel), namelijk diverse middelen voor stimulering van woningbouw (§ 2), de huurtoeslag¹ en uitgavenposten voor de energietransitie in de gebouwde omgeving en bouwkwaliteit (§ 4).

Tabel 5 Belangrijkste beleidsmatige uitgavenmutaties t.o.v. vorig jaar (bedragen x € 1.000)							
	Art.	2024 ¹	2025	2026	2027	2028	2029
Stand ontwerpbegroting 2024 (incl. amendementen) (H VII) (art. 3, 4, 5, 9, 12 en Regio Deals en NPLV) ²		9.268.955	8.357.958	7.646.684	7.605.566	7.694.107	-
Mutatie eerste supplettoire begroting 2024 (Inclusief nota van wijziging op de eerste supplettoire begroting 2024 (H VII) (art. 3, 4, 5, 9, 12 en Regio Deals en NPLV)		415.853	536.682	335.610	203.924	192.125	8.034.906
Belangrijkste mutaties							
1) Desaldering Waarborgfonds Sociale Woningbouw	1	11.078	0	0	0	0	0
2) Desaldering Nationale Hypotheekgarantie	1	70.072	0	0	0	0	0
3) Opschalen woningbouw	1	0	25.000	25.000	25.000	25.000	25.000
4) Uitvoering woningbouw	1	0	11.800	22.300	23.550	27.350	22.250
5) Grootchalige woningbouwgebieden	1	0	180.000	340.000	440.000	188.000	100.000
6) Woningbouwimpuls 2.0	1	0	100.050	100.000	90.000	90.000	90.000
7) Realisatiestimulans	1	0	0	361.900	441.500	516.100	568.700
8) Uitvoering wet betaalbare huur gemeenten	1	0	- 19.256	- 16.406	- 9.150	- 7.352	- 6.500
9) Vertraging wet vereenvoudiging huurtoeslag	1	0	- 113.000	0	0	0	0
10) Vertraging wet versterking regie volkshuisvesting	1	- 37.000	0	0	0	0	0
11) Kasschuif wooncoöperaties	1	- 38.780	38.780	0	0	0	0
	Art.	2024 ¹	2025	2026	2027	2028	2029
12) Kasschuif ontmoetingsruimten in ouderenhuisvesting	1	- 25.000	- 1.000	23.700	0	0	2.300
13) Kasschuif wet versterking regie volkshuisvesting	1	- 58.300	58.300	0	0	0	0
14) Kasschuif regiocentra	1	- 10.000	10.000	0	0	0	0
15) Kasschuif grootchalige woningbouw	1	- 86.838	86.838	0	0	0	0
16) Verhoging huurtoeslag	1	0	215.000	500.000	500.000	500.000	500.000
17) Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed	2	- 10.000	- 65.712	0	0	0	0
18) Maatschappelijk vastgoed fonds	2	0	- 25.000	0	0	0	0
19) Aanpak funderingsschade	2	0	14.000	14.000	14.000	14.000	0
20) Kasschuif Subsidie Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen	2	- 5.000	- 9.800	- 30.000	14.800	15.000	15.000
21) Kasschuif DUMAVA scholen	2	- 47.000	0	0	47.000	0	0
22) Kasschuif DUMAVA	2	- 101.515	11.147	- 13.496	78.439	25.425	0
23) Beheerbijdrage Digitaal Stelsel Omgevingswet	3	16.155	19.304	22.521	25.772	29.078	32.219
24) Bijdrage Serviceteam Rijk	3	8.408	0	0	0	0	0
25) Korting Regiodeals	3	0	0	- 12.749	0	0	0
26) Kasschuif omgevingswet	3	- 14.810	0	0	8.310	6.500	0
27) Taakstelling Subsidies	div	0	- 10.624	- 28.562	- 43.323	- 43.645	- 28.179
Overige mutaties		- 6.120	- 33.351	- 15.263	24.227	22.030	27.831
Stand ontwerpbegroting 2025		9.350.158	9.387.116	9.275.239	9.489.615	9.293.718	9.383.527

¹ De cursief gedrukte bedragen van het jaar 2024 vallen nog onder de verantwoordelijkheid van BZK.

² nota van wijziging op de ontwerpbegroting)

Budgetflexibiliteit

Relevant voor de Kamer is de budgetflexibiliteit, die de ruimte aangeeft voor eventuele amendering. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht (uit de bijlage bij de [DAO-notitie](#) over de Miljoenennota). Een groot deel van de middelen is reeds juridisch verplicht. Er zijn wel

¹ De toename van de uitgaven voor de huurtoeslag vloeit deels voort uit wijzigingen in de huurtoeslag, waarvoor twee wetsvoorstellen aanhangig zijn bij de Kamer. De behandeling van deze wetsvoorstellen ligt bij de commissie Financiën als onderdeel van de behandeling van het Belastingplan 2025. Hoewel het een groot aandeel van de VRO-begroting betreft, wordt er daarom in deze notitie niet op ingegaan.

verschillen tussen de artikelen: zo is het grootste deel van artikel 3 niet juridisch verplicht, maar wel bestuurlijk gebonden. Dat laatste wil zeggen dat er bestuurlijke toezeggingen over zijn gedaan.

XXII. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

	Bedragen in miljoenen euro's	Totaal begroot	Juridisch verplicht	Bestuurlijk gebonden	Beleidsmatig gereserveerd	Onverdeeld / vrij te besteden
1	Woningmarkt	7234,2	6438,4	434,1	361,7	0,0
2	Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	1487,1	1026,1	446,1	14,9	0,0
3	Ruimtelijke ordening en Omgevingswet	474,1	118,5	341,4	14,2	0,0
4	Uitvoering Rijksvastgoedbedrijf	182,0	165,7	0,0	16,4	0,0
12	Algemeen	9,7				

2. Focusonderwerp: stimulering van woningbouw

Onder artikel 1 (woningmarkt) vallen onder meer de middelen voor stimulering van woningbouw. Hieronder behandelen we enkele opvallende punten. Daarbij kijken we hoe voornemens in het regeerprogramma zijn vertaald naar de VRO-begroting, en of de middelen doeltreffend en doelmatig worden besteed.

Vragen over uitwerking instrumenten regeerprogramma

Volgens het regeerprogramma wordt in totaal € 5 miljard beschikbaar gesteld tot en met 2029 om de woningbouw te verhogen naar 100.000 woningen per jaar. Het regeerprogramma noemt hiervoor verschillende instrumenten:

- een realisatiestimulans, die deels de verschillende specifieke uitkeringen vervangt. Voortaan wordt niet het plan maar de prestatie beloond;
- middelen voor grootschalige woningbouwlocaties;
- middelen voor gebieden die vallen onder het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) en onder Elke Regio Telt;
- een vernieuwde woningbouwimpuls voor complexe gebiedsontwikkelingen, waar een aanvullende Rijksbijdrage nodig is vanwege bijvoorbeeld uitplaatsing van hinderactiviteiten.

In de begroting zijn deze extra maatregelen uit het regeerprogramma gekoppeld aan de posten 3 tot en met 7 in de tabel met belangrijkste mutaties (p. 4 van deze notitie). Daarbij valt het volgende op:

- De middelen zijn nu reeds overgeheveld naar de VRO-begroting. Bij beleidsintensivering is het gebruikelijk dat extra middelen uit een regeerakkoord langer gereserveerd blijven op de Aanvullende Post bij Financiën. Dit (bijzondere) begrotingshoofdstuk is bedoeld voor maatregelen die in afwachting zijn van nadere uitwerking. De overheveling naar een vakdepartement vindt dan plaats als het departement bestedingsplannen heeft opgesteld, waarmee wordt onderbouwd dat de middelen doeltreffend en doelmatig worden ingezet. De snelle overheveling naar VRO suggereert dat een dergelijke uitwerking al heeft

plaatsgevonden, wat positief zou zijn gezien de urgente financieringsbehoefte. We stellen voor de minister te vragen om deze uitwerking in bestedingsplannen met de Kamer te delen.²

- In het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma werd gesproken over € 5 miljard extra voor de jaren 2025-2029. Dit staat ook zo op p. 35 van de VRO-begroting. De uitgaven voor de vijf genoemde posten in de periode 2025-2029 tellen echter op tot slechts € 3,8 miljard. Dit komt overeen met de bijlage bij de Miljoenennota (p. 295), waarin staat dat de € 5 miljard wordt uitgegeven in de periode 2025 tot en met 2032, met een piek in 2027. Een deel van de verklaring voor de lagere bedragen in de periode tot 2029 is te vinden in de [aanbiedingsbrief](#) bij het Belastingplan 2025. Op p. 10 staat namelijk dat € 480 miljoen uit de woningbouwvelop uit het Hoofdlijnenakkoord wordt aangewend als dekking voor de verlaging van het algemene tarief van de overdrachtsbelasting voor woningen (per 1 januari 2026) van 10,4% naar 8%. Deze maatregel kost structureel € 108 mln. per jaar. Een andere verklaring lijkt te zijn dat middelen voor (onder meer) woningbouw naar latere jaren zijn geschoven om te komen tot een meer realistische raming. Dit is onderdeel van een pakket maatregelen om tegenvallers op de rijksbegroting op te vangen. Dit is te vinden in één van de [beslisnota's](#) bij de Miljoenennota (p. 6).
- Middelen voor woningbouw in de gebieden onder het NPLV en/of Elke Regio Telt (Regio Deals) zijn niet terug te vinden.
- De toelichting bij post 3 (opschalen woningbouw), 4 (uitvoering woningbouw) is weinig informatief, want zeer algemeen ('stimuleren van innovatie en wegnemen van belemmeringen in het woningbouwdomein'; 'maatregelen in het kader van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening').

Voor de stimulering van woningbouw waren eerder in de begroting op artikel 1 reeds middelen beschikbaar gesteld. Het *totale* bedrag dat tot en met 2029 beschikbaar is voor stimulering van woningbouw is daarom hoger dan de *extra* € 3,8 miljard. Er stonden op de begroting nog middelen voor (zie p. 36/37 van de memorie van toelichting):

- Grootschalige woningbouw: naast de genoemde € 180 miljoen extra was eerder al € 95 miljoen gereserveerd, in totaal is er dus € 275 miljoen begroot voor 2025.
- Stimulering van wooncoöperaties (€ 38,8 miljoen in 2025); de Kamer heeft deze middelen met een amendement aan de begroting 2024 toegevoegd. Dit geldt schuift door, volgens de toelichting op p. 103 omdat het langer duurt om de knelpunten voor wooncoöperaties te identificeren.
- De doorbouwgarantie (€ 153 miljoen in 2025). De Kamer heeft dit instrument bij de begrotingsbehandeling 2024 per amendement toegevoegd.³ De voormalig minister voor VRO dacht bij de uitwerking hiervan aan een door de overheid ondersteunde entiteit, die ontwikkelaars een hypothecaire lening verstrekt tegen marktconforme rente. Hiermee zouden zij de bouwkosten van (een deel van de) nog niet verkochte woningen kunnen financieren (zie deze [debatwijzer](#)).
- Versnelling huisvesting; ruim € 90 miljoen in 2025. Dit betreft de stimuleringsregeling flex-en transformatiewoningen.
- Vestigingsklimaat: dit betreft een bijdrage aan verbetering van het vestigingsklimaat in de regio Eindhoven. Voor de periode 2025-2028 wordt cumulatief € 212,5 miljoen beschikbaar gesteld op de VRO-begroting.

² Het [planningsoverzicht](#) van de minister voor VRO suggereert dat het al de bedoeling is om de bestedingsplannen in 2024 aan de Kamer te sturen. In het overzicht staat genoemd: 'beleidsvoorstellen in de Ontwerpbegroting VRO-begroting 2024 (dit moet zijn: 2025) met CW3.1-kaders.' Het gaat hier over artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW). Dit artikel vereist dat alle voorstellen van de regering een toelichting bevatten op: nagestreefde doelen, ingezette beleidsinstrumenten, financiële gevolgen, doeltreffendheid, doelmatigheid en voorgenomen evaluatie.

³ Er was aanvankelijk € 175 mln. beschikbaar gesteld voor de doorbouwgarantie. In de eerste supplettoire begroting 2024 zijn de middelen middels een kasschuif naar 2025 geschoven en is € 22 miljoen van dit budget afgehaald ten behoeve van investeringen in de woningbouw en daarmee het vestigingsklimaat in de regio Eindhoven.

- Grootschalige Rijksprojecten: een bijdrage aan het woningbouwproject ZuiderC in Lelystad van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). De middelen zijn bij de eerste suppletoire begroting 2024 voor de jaren 2024 tot en met 2029 (cumulatief € 83 miljoen) beschikbaar gesteld.

Als deze posten worden meegerekend wordt in de periode 2025-2029 circa € 4,6 miljard uitgetrokken voor stimulering van woningbouw.

- *Kunt u de bestedingsplannen die ten grondslag liggen aan de overheveling van middelen naar de VRO-begroting voor stimulering van woningbouw (realisatiestimulans, grootschalige woningbouw, woningbouwimpuls 2.0) met de Kamer delen?*
- *Kunt u de posten 3 (opschalen woningbouw) en 4 (uitvoering woningbouw) in de tabel met belangrijkste beleidsmatige mutaties wat specifiek toelichten?*
- *Op welke jaren heeft de € 5 miljard voor woningbouw betrekking, gezien de tegenstrijdige passages in het regeerprogramma en p. 35 van de VRO-begroting (2025-2029) en p. 295 van de bijlagen in de Miljoenennota (2025-2032)? Wat waren de afwegingen om het bedrag voor de periode 2025-2029 te verlagen tot € 3,8 miljard? Waarom is dit in de VRO-begroting niet toegelicht?*
- *Klopt het dat de middelen voor woningbouw in de NPLV-gebieden en/of Elke Regio Telt nog niet in de huidige VRO-begroting zijn verwerkt? Zo ja, hoe is de beschikbaarheid van deze middelen dan gewaarborgd aangezien er geen reservering hiervoor is op de Aanvullende Post?*

Omvang stimulering lager dan eerdere inschattingen

De beschikbare extra middelen voor woningbouw zijn lager dan eerdere inschattingen van wat nodig is. Zo becijferde het ministerie van BZK in [ambtelijke notities](#) een benodigd bedrag van circa € 1 miljard per jaar (dus € 5 miljard in 2025-2029). Deze inschatting was weer lager dan die van hoogleraar Pieter [Boelhouwer](#), die een bedrag van € 3 tot 5 miljard per jaar noemt. Boelhouwer baseert zich vermoedelijk op twee studies van Rebel ([deze](#) en [deze](#)) uit 2021. De onrendabele toppen in deze studies tellen op tot € 33,5 miljard. Als dit bedrag wordt uitgesmeerd over negen jaar (2022 tot en met 2030) zou dit neerkomen op circa € 3,7 miljard per jaar. In een [brief](#) over het grondbeleid uit juni 2023 werd al duidelijk dat het ministerie uitging van een lagere publieke onrendabele top, op basis van nadere inzichten uit de aanvragen bij de Versnellingsafspraken Woningbouw en Mobiliteit. Volgens deze brief zou circa € 2 miljard per jaar nodig zijn, nog steeds aanzienlijk meer dan de later genoemde € 1 miljard per jaar. Daarbij komt dat de bouwkosten sinds 2021 zijn gestegen. Tegelijkertijd hoeft niet de gehele onrendabele top ten laste van het Rijk te komen; een deel kan ook door andere overheden worden gefinancierd.

- *Kunt u onderbouwen dat de omvang van de middelen voor stimulering van woningbouw voldoende is om te komen tot 100.000 nieuwe woningen per jaar? Waarom zijn de bedragen in de VRO-begroting lager dan eerdere inschattingen van de financieringsbehoefte, zowel van experts als van het ministerie van BZK?*

Aandacht voor risico's bij planning van de uitgaven

In haar [Aandachtspunten bij de VRO-begroting](#) beveelt de Algemene Rekenkamer aan om risico's en onzekerheden voor het behalen van de beoogde resultaten expliciet in beeld te brengen. Bij woningbouw bestaat er risico op het niet behalen van de doelen, door onzekerheden over de stikstofproblematiek, de beschikbaarheid van voldoende bouwgrond, netcongestie en de personeelskrapte in de bouwsector en bij gemeenten. De achtergrond van de aanbeveling van de Rekenkamer is dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt als uitgaven, inkomsten of resultaten anders uitpakken dan verwacht. Een belangrijke vraag is dus in hoeverre bij de inschatting van de uitgaven de komende jaren (ook wel het kasritme genoemd) met dergelijke risico's rekening is gehouden, en of de ramingen dus realistisch zijn.

- *Is er bij het vaststellen van het kasritme voor de extra middelen voor woningbouw (post 3 tot en met 7 in de tabel met belangrijkste beleidsmatige mutaties) rekening gehouden met risico's zoals stikstof, netcongestie en personeelskrapte? Verwacht u dat deze middelen daadwerkelijk in dit kasritme kunnen worden uitgegeven?*

Inzicht in afwegingskaders is gewenst

De begroting geeft nauwelijks informatie over de afwegingskaders die worden gehanteerd bij de besteding van de middelen. Relevante aspecten hierbij zijn bijvoorbeeld de verdeling over gebieden in Nederland, binnenstedelijk versus buitenstedelijk bouwen, de beschikbare stikstofruimte en de wijze waarop (al dan niet) rekening is gehouden met water en bodem. Inzicht in de hoofdlijnen hiervan is nuttig als achtergrondinformatie voor de Kamer.

Vermoedelijk zijn niet op alle onderdelen van de begroting *nieuwe* afwegingen aan de orde. Zo vloeien de middelen voor grootschalige woningbouw (post 5 in de tabel met belangrijkste mutaties) voort uit beleid uit de vorige kabinetsperiode, zoals beschreven in een [brief](#) van 5 juni 2024. Daarbij is aangesloten bij de cyclus van bestuurlijke overleggen met de overheden in de zeventien verstedelijkingsgebieden. Het is dus mogelijk dat de inzet van deze middelen voortvloeit uit afwegingen die in het verleden zijn gemaakt bij bestuurlijke afspraken. Geheel duidelijk is dit echter niet.

Een afwegingskader lijkt verder nuttig voor de betrokkenheid van het Rijk bij specifieke locaties, zoals het hierboven genoemde project ZuiderC in Lelystad, de regio Eindhoven en de Gnephoek (over deze locatie stuurde de minister recent een [brief](#)). De vraag is immers waarom het Rijk specifiek deze locaties financieel ondersteunt en andere niet (althans niet herkenbaar in de begroting).





- *Kunt u de afwegingskaders die u hanteert bij de stimulering van woningbouw in de VRO-begroting naar de Kamer sturen? Kunt u daarbij ook ingaan op de financiële betrokkenheid van het Rijk bij specifieke locaties?*
- *Rekent de minister met sociale grondprijzen op plekken waar het Rijksvastgoedbedrijf betrokken is bij de woningbouw?*
- *Vloeien de meerjarige middelen voor grootschalige woningbouw voort uit eerdere bestuurlijke afspraken met andere overheden? Of zijn er nieuwe afwegingen gemaakt over de inzet hiervan?*
- *Kunt u een indicatie geven hoe de stimuleringsmiddelen voor woningbouw worden verdeeld tussen binnenstedelijk en buitenstedelijk gebied?*
- *Kunt u de informatie op grond van artikel 3.1 Comptabiliteitswet over beleidsvoorstellen in de VRO-begroting voor de begrotingsbehandeling aan de Kamer sturen?*

Samenhang met grondbeleid niet zichtbaar in de begroting

Voor een doeltreffende en doelmatige inzet van stimuleringsmiddelen voor woningbouw is een goede aansluiting op aanpalende beleidsterreinen essentieel. Dit geldt in het bijzonder voor het grondbeleid.

Aanbevelingen in het IBO Woningbouw en Grond

Het grondbeleid wordt behandeld in het recente [Interdepartementaal Beleidsonderzoek \(IBO\) Woningbouw en Grond](#)⁴. Dit IBO is uitgevoerd ter voorbereiding op de huidige kabinetsperiode, en schetst een samenhangend instrumentarium (zie figuur).

	KNELPUNT	OPLOSSINGEN			OPBRENGST/ KOSTEN	TERMIJN
	GEBREK AAN LOCATIES	Keuzes	Doelstellingen	Monitoring	Neutraal	MLT
	HOGE GRONDPRIJZEN	Inbrengwaarde aanpassen inclusief toezicht	Planbatenheffing	Bouwgrond belasten	Afhankelijk van vormgeving	KT-LT
	TE WEINIG GRIP	Grondfaciliteit			-250 miljoen per jaar	KT
	ONRENDABELE TOPPEN	Realisatiestimulans en Woningbouwimpuls 2.0			-250-750 miljoen per jaar	KT
		Voorkomen bovenwettelijke kwaliteitseisen			Neutraal	KT
	CAPACITEIT	Publiek-private samenwerking			Neutraal	MLT
	NIET-DUURZAAM VERDIENMODEL WOCO	Verhoging huurinkomsten corporaties			- 0,1 – 0,2 mrd (struc)	KT
		Investeringsaftrek of subsidie voor verduurzaming			Afhankelijk van vormgeving	KT
	ONRENDABELE BOUW SOCIALE HUUR	(Fiscale) subsidie bouw sociale huurwoning			- 0,7 – 0,8 mrd (struc)	KT

De instrumenten die geld kosten (en in beginsel dus in de VRO-begroting verwerkt kunnen worden) zijn:

- Een grondfaciliteit (circa € 250 miljoen per jaar), waarmee het Rijk meedeelt in het risico van het aankopen en ontwikkelen van grond. Een grondfaciliteit kan bijvoorbeeld de helft van de investering in grond van gemeenten betalen, als projecten qua inhoud of grootte van belang zijn voor Nederland. De helft van de opbrengsten van de verkoop moet volgens het IBO weer worden terugbetaald, na aftrek van de kosten die al gemaakt zijn.
- De realisatiestimulans en de woningbouwimpuls 2.0 (€ 250 - € 750 miljoen per jaar).
- Het toestaan van hogere huren voor corporaties, hetgeen leidt tot extra uitgaven voor huurtoeslag (€ 100 - € 200 miljoen per jaar).
- Een (al dan niet fiscale) subsidie voor de bouw van sociale huurwoningen (€ 700 - € 800 miljoen per jaar), om de onrendabele top te verkleinen.

In het IBO wordt daarnaast nadrukkelijk gepleit voor grondmaatregelen om de doelmatigheid van de stimulering te waarborgen, en te voorkomen dat subsidies deels weglekken in de grondprijzen. De meest kansrijke optie voor de korte termijn is het opstellen van een taxatierichtlijn voor het aanpassen van de wettelijke grondslag van de zgn. inbrengwaarde (zie tekstbox).

⁴ Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) zijn ambtelijke, onafhankelijke onderzoeken die beleidsopties ontwikkelen op uiteenlopende beleidsterreinen. IBO's vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen.

Tekstbox Grondmaatregelen als randvoorwaarde voor doelmatige stimulering

De meest kansrijke optie voor de korte termijn is volgens het IBO het opstellen van een taxatierichtlijn voor het aanpassen van de wettelijke grondslag van de zgn. inbrengwaarde. Dit is de waarde die een grondeigenaar (vaak een projectontwikkelaar) mag hanteren bij de berekening van het kostenverhaal. Een gemeente verhaalt namelijk een deel van de kosten voor voorzieningen in een wijk (bijvoorbeeld inrichting van de openbare ruimte) op de projectontwikkelaar. De projectontwikkelaar mag bij de berekening van dit kostenverhaal het bedrag waarvoor hij de grond heeft gekocht – de inbrengwaarde - in mindering brengen. Als hij de grond erg duur heeft ingekocht, hoeft hij dus minder aan de gemeente te betalen en zijn de resterende kosten voor de gemeente. De inbrengwaarde wordt vaak opgedreven omdat wordt geanticipeerd op waardestijging (herontwikkelingswaarde).

Behalve het opstellen van bovengenoemde taxatierichtlijn zijn er ook andere mogelijkheden om publieke investeringen voor gebiedsontwikkeling uit de waardestijging van de grond te bekostigen. In het regeerprogramma wordt een planbatenheffing, of vergelijkbaar systeem, aangekondigd. Daarnaast wordt onderzocht hoe een belasting op onbebouwde grond met een woonfunctie kan worden vormgegeven. Deze maatregelen worden als kansrijk beoordeeld in het IBO, waarbij echter wordt gewaarschuwd voor de complexiteit. De uitwerking hiervan zal dus enige tijd duren.

Vergelijking tussen het IBO en de VRO-begroting

In de VRO-begroting zijn geen bedragen voor de grondfaciliteit opgenomen. Wel wordt de modernisering van het grondbeleid genoemd in de beleidsagenda (p. 19). Daarbij valt op dat het opstellen van een taxatierichtlijn niet wordt genoemd.

Overigens vallen bij vergelijking van het IBO en de begroting ook enkele andere zaken op:

- In het IBO komen extra middelen voor grootschalige woningbouwgebieden niet (nadrukkelijk) aan de orde, terwijl ze wel een groot onderdeel uitmaken van de huidige begroting.
- De gesuggereerde subsidie of fiscale stimulering voor bouw van sociale huurwoningen is geen (expliciet) onderdeel van de begroting. Stimulering van sociale huur kan echter wel - veelal indirect - onderdeel uitmaken van de stimulering van grootschalige woningbouw, de realisatiestimulans en/of de woningbouwimpuls 2.0.

Het is gebruikelijk dat op een IBO een kabinetsreactie volgt. Deze reactie wordt nog in 2024 verwacht.

Kunt u toelichten waarom op de volgende punten in de VRO-begroting andere keuzes zijn gemaakt dan wordt aanbevolen in het IBO Woningbouw en Grond?

- *het ontbreken van een grondfaciliteit;*
- *het ontbreken van flankerende grondmaatregelen, met name het opstellen van een taxatierichtlijn voor het aanpassen van de wettelijke grondslag van de inbrengwaarde;*
- *een omvangrijke financiering voor grootschalige woningbouw, waar dit in het IBO niet nadrukkelijk aan de orde komt;*
- *het ontbreken van een (afzonderlijke) subsidie of fiscale stimulering voor sociale woningbouw.*

Samenhang met investeringen in infrastructuur niet zichtbaar

Een tweede onderwerp dat samenhangt met doeltreffende en doelmatige stimulering van woningbouw (naast het grondbeleid) is de bereikbaarheid van woningbouwlocaties. Het kabinet investeert via het Mobiliteitsfonds € 2,5 miljard in infrastructuur voor de bereikbaarheid van woningbouwlocaties. Het kabinet heeft dus vooralsnog niet gekozen voor meer integrale gebiedsbudgetten voor verstedelijking, zoals in diverse adviesrapporten is bepleit. Zo pleitte de Raad voor leefomgeving en infrastructuur in het advies [Elke regio telt!](#) voor een fundamentele

doorbraak om te komen tot integrale gebiedsbudgetten. Volgens de Rli belemmert het beleid en de financiering per sector het tot stand brengen van samenhangende oplossingen voor complexe opgaven in regio's. Ook in het [Interdepartementaal Beleidsonderzoek](#) over ruimtelijke ordening uit 2021 (en een recent [rapport](#) van het Planbureau voor de Leefomgeving) werd gepleit voor één rijksbod per verstedelijkingsgebied.

In het regeerprogramma lijken deze adviezen voor de *lange termijn* wél te worden gevolgd. Er wordt een doorontwikkeling van de Regio Deals aangekondigd naar lange termijn investeringsagenda's op het gebied van onder andere onderwijs, bereikbaarheid, economie en zorg. Of woningbouw en andere aspecten van verstedelijking hierin worden meegenomen is (nog) niet duidelijk.

Het (voorlopig) blijven werken met gescheiden budgetten vraagt extra inspanningen om woningbouw en infrastructuur gelijktijdig en in samenhang te ontwikkelen. Daarbij valt op dat de € 2,5 miljard nog op de Aanvullende Post staat gereserveerd (in afwachting van uitwerking door het ministerie van IenW), terwijl de middelen voor woningbouw wel reeds beschikbaar zijn.

- *Waarom heeft het kabinet er niet voor gekozen om op korte termijn al te werken met (meer) integrale gebiedsbudgetten voor (onder meer) verstedelijking, in lijn met adviezen van de Rli, het IBO ruimtelijke ordening en het PBL?*
- *Hoe wil het kabinet de samenhang tussen ontwikkeling van woningbouw en de bereikbaarheid ervan bevorderen nu er nog met gescheiden budgetten wordt gewerkt? Betekent het feit dat de € 2,5 miljard voor bereikbaarheid van woningbouwlocaties nog op de Aanvullende Post staan dat beide financieringsstromen uit de pas kunnen gaan lopen? Welke maatregelen neemt u om dit te voorkomen?*
- *Is het de bedoeling om in de doorontwikkeling van Regio Deals naar regionale investeringsagenda's ook woningbouw op te nemen?*

3. Artikel 1: Continuïteit Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid blijkt niet uit begroting

In het regeerprogramma is aangekondigd dat het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) wordt voortgezet. Bij het [werkbezoek](#) van leden van de commissie BiZa (naar NPLV-wijken in Dordrecht en Roosendaal) bleken de twee grootste knelpunten te zijn:

- het tijdelijke en versnipperde karakter van de financiering;
- beperkingen bij gegevensdeling.

De continuïteit in de financiering blijkt niet uit de begroting: voor 2025 is nog € 98,3 miljoen beschikbaar, maar daarna stopt de financiering (zie p. 37). Mogelijk hangt dit samen met de hierboven genoemde doorontwikkeling van Regio Deals, zoals beschreven op p. 20 van de memorie van toelichting, waarbij de aanpakken van NPLV, NOVEX en Elke regio telt samenkomen. Echter, ook de middelen voor Regio Deals (artikel 3) stoppen na 2026 (zie § 5).

- *Hoe is de continuïteit van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, zoals beoogd in het regeerprogramma, gewaarborgd gezien het feit dat de middelen hiervoor in 2026 ophouden?*

4. Artikel 2: energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit

Algemeen

Artikel 2 van de VRO-begroting (Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit) staat qua omvang op de tweede plaats (circa € 1,5 miljard) na artikel 1 (woningmarkt). Dit artikel is voor een groot deel (subartikel 2.1) gericht op het klimaatbeleid, waarbij de doelen uit de vorige kabinetsperiode worden voortgezet. In de bestaande bouw is het streven om uiterlijk in 2030 2,5 miljoen woningen te isoleren met nadruk op 1,5 miljoen slecht geïsoleerde woningen, 120.000 gebouwen vergaand te verduurzamen en 500.000 nieuwe aansluitingen op warmtenetten te realiseren. Huurwoningen met een EFG-label worden de komende jaren verduurzaamd met als doel dat vanaf 2029 alleen nog woningen met minimaal label D verhuurd worden. Voor de utiliteitsbouw wordt normering uitgewerkt. Een groot deel van de budgetten op dit artikel is afkomstig van het Klimaatfonds, waardoor de uitgaven op dit artikel grotendeels niet structureel maar incidenteel zijn. De middelen onder subartikel 2.2 (bouwregelgeving en bouwkwaliteit) zijn met name bedoeld voor biobased bouwen en aanpak van funderingsschade.

Mutaties: overboekingen maatschappelijk vastgoed, kasschuiven

Onderstaande tabel geeft een uitsnede van de eerder getoonde grote mutaties op dit artikel.

	Art.	2024 ¹	2025	2026	2027	2028	2029
17) Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed	2	- 10.000	- 65.712	0	0	0	0
18) Maatschappelijk vastgoed fonds	2	0	- 25.000	0	0	0	0
19) Aanpak funderingsschade	2	0	14.000	14.000	14.000	14.000	0
20) Kasschuif Subsidie Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen	2	- 5.000	- 9.800	- 30.000	14.800	15.000	15.000
21) Kasschuif DUMAVA scholen	2	- 47.000	0	0	47.000	0	0
22) Kasschuif DUMAVA	2	- 101.515	11.147	- 13.496	78.439	25.425	0

Er zijn zes mutaties te zien:

- Er wordt € 65,7 miljoen overgeboekt naar andere departementen (VWS, Defensie, COA, Politie) voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed.
- Er wordt € 25 miljoen overgeboekt naar het ministerie van OCW voor verduurzaming van monumenten (nr. 18, maatschappelijk vastgoedfonds).
- Er is de komende vier jaar € 56 miljoen beschikbaar voor de aanpak van funderingsschade.
- Er wordt bijna € 45 miljoen voor de subsidie Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH) doorgeschoven van de jaren 2024-2026 naar 2027-2029. Dit is een subsidie aan kleine particuliere verhuurders. Volgens de toelichting is het verduurzamingstempo in deze sector niet groot. De inzet is dat alle huurwoningen per 2029 energielabel D hebben.
- Er wordt € 47,0 miljoen voor DUMAVA (duurzaam maatschappelijk vastgoed) scholen van 2024 naar 2027 door geschoven. De scholen hebben meer tijd nodig om de aanvragen voor te bereiden voor deze middelen.
- Ook andere regelingen voor DUMAVA starten later en de aanvragen lopen minder hard dan verwacht. Het budget wordt naar achteren geschoven van 2024 naar de jaren 2025, 2027 en 2028.

Meerjarige overboekingen vanuit het Klimaatfonds

Naast bovengenoemde mutaties zijn er meerjarig (2025-2030) overboekingen vanuit het Klimaatfonds. Een toelichting is te vinden in de begroting van het [Klimaatfonds](#) (p. 39 van de memorie van toelichting) en het daaraan gekoppelde [Meerjarenprogramma Klimaatfonds](#). Voor de nu toegekende maatregelen zijn uitgebreide beschrijvingen en beoordelingen (onder meer door het PBL) beschikbaar als bijlage bij een [brief](#) van de minister voor Klimaat en Groene Groei.

Het gaat om de volgende middelen:

Doel	Bedrag (miljoen €) cumulatief 2025-2030
Verhoging van het budget voor maatschappelijk vastgoed vanwege de sterke inflatie	42
Nationaal Isolatie Programma ⁵	159,6
Programmatische aanpak maatschappelijk vastgoed	49,7
Ophoging warmtefonds	212
Maatschappelijk vastgoedfonds; dotaties ⁶ aan bestaande fondsen voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed	74,9

Bovenstaande overboekingen staan niet in de tabel met belangrijkste beleidsmatige mutaties (op p. 4 van deze notitie). De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven niet expliciet voor dat ook grote *meerjarige* mutaties in deze tabel vermeld moeten worden. Voor het inzicht van de Kamer zou dit echter wel gewenst zijn, te meer daar dergelijke mutaties ook bij latere begrotingen vaak niet worden uitgelicht. Bij diverse andere begrotingen (zoals van Klimaat en Groene Groei, IenW, OCW) wordt dit dan ook gedaan.

Voor de komende jaren (vanaf 2026) staat er nog € 1,6 miljard voor de gebouwde omgeving gereserveerd op het Klimaatfonds. Dit is bedoeld voor het Nationaal Isolatieprogramma, een revolverend fonds voor maatschappelijk vastgoed, stimulering van hybride warmtepompen en aanvulling van de ISDE (investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing). Deze middelen worden overgeheveld naar de VRO-begroting (en/of de begroting van Klimaat en Groene Groei) als er uitgewerkte en goed onderbouwde bestedingsplannen zijn.

Bij de Voorjaarsnota 2024 waren ook al middelen uit het Klimaatfonds overgeheveld naar de (toenmalige) BZK-begroting (zie [stafnotitie](#)).

Relatief grote bedragen maatschappelijk vastgoed, warmtefonds, isolatie

De tabel op p. 50 van de VRO-begroting geeft een totaalbeeld voor dit artikel, waarin de hierboven beschreven mutaties zijn verwerkt, evenals de bij eerdere begrotingen vastgestelde middelen.

Relatief grote uitgaven worden gedaan op (tussen haakjes de bedragen in 2025):

- subsidies voor verduurzaming maatschappelijk vastgoed (€ 374 miljoen);
- het warmtefonds (€ 112 miljoen);
- de lokale aanpak van woningisolatie in het Nationaal Isolatieprogramma, via een bijdrage aan medeoverheden (€ 473 miljoen);
- verduurzaming Groningen en Noord-Drenthe (€ 131 miljoen). Deze middelen vormen onderdeel van de € 1,65 miljard die het (vorige) kabinet beschikbaar heeft gesteld in de [kabinetsreactie 'Nij begun'](#) voor het isoleren van woningen. Dit bedrag is bedoeld voor het isoleren van woningen met matige en slechte energielabels. De bijdrage komt in aanvulling op bestaande nationale subsidie- en financieringsregelingen, en bovenop de middelen voor gemeenten voor de Lokale Isolatieaanpak en de aanpak van energiearmoede. De toelichting meldt: 'Voor 2025 en 2026 is € 150 miljoen toegevoegd uit de gereserveerde middelen «energieprestatie- eisen nieuwbouw industrie». Deze samenhang met de industrie is niet direct duidelijk. Verder kan de vraag worden gesteld wanneer de meerjarige inzet van de besteding van de € 1,65 miljard duidelijk wordt. De huidige begroting noemt namelijk slechts € 12 miljoen voor 2026 en geen bedragen in de volgende jaren.

⁵ Daarnaast wordt € 90,6 miljoen overgeheveld naar de VRO-begroting voor 2024. Verder wordt uit het Klimaatfonds € 216,7 miljoen overgeheveld naar de begroting van Klimaat en Groene Groei, voor het Nationaal Isolatie Programma. Dit betreft de ISDE (Investeringsubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing).

⁶ Een dotatie is een schenking (net als een donatie) volgens een bepaalde procedure.

Naast bovengenoemde grote uitgavenposten staan er op artikel 2 diverse in omvang kleinere stimuleringsregelingen voor energiebesparing, voor verschillende doelgroepen (koop/huur/Verenigingen van Eigenaren). Op diverse subsidies is een korting verwerkt vanwege de afspraak in het hoofdlijnenakkoord dat rijksbreed wordt bezuinigd op subsidies.

Risico's in de uitvoering

Net als bij stimulering van woningbouw is bij dit artikel de vraag of bij de planning van de uitgaven rekening is gehouden met risico's, zoals de problematiek van de natuurbeschermingswetgeving (vleermuizen) bij isolatie en personeelskrapte. Deze vraag is bijvoorbeeld relevant bij verduurzaming van maatschappelijk vastgoed, omdat daar enerzijds omvangrijke uitgaven staan gepland, terwijl anderzijds - zoals hierboven vermeld - de uitputting van regelingen minder hard loopt dan verwacht.

- *Kunt u voortaan ook omvangrijke meerjarige mutaties, zoals overboekingen vanuit het Klimaatfonds, opnemen in de overzichtstabel met grote beleidsmatige mutaties?*
- *Is er bij de planning van de uitgaven voor de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed rekening gehouden met risico's zoals de natuurbeschermingswetgeving (vleermuizen) en personeelskrapte? Verwacht u dat deze middelen daadwerkelijk in dit kasritme kunnen worden uitgegeven?*
- *Wat wordt bedoeld met de toelichting bij verduurzaming Groningen en Noord-Drenthe over toevoeging uit de gereserveerde middelen 'energieprestatie-eisen nieuwbouw industrie'?*
- *Wanneer verwacht u de meerjarige inzet van de € 1,65 miljard voor verduurzaming van Groningen en Noord-Drenthe met de Kamer te kunnen delen?*

5. Artikel 3: Ruimtelijke Ordening en Omgevingswet

Algemeen

Onder artikel 3 valt het beleid voor de ruimtelijke ordening en de Omgevingswet. Uit het overzicht op p. 61 blijkt dat relatief grote onderdelen binnen dit artikel zijn:

- bijdragen aan het Kadaster, zowel voor ruimtelijke ordening in brede zin (€ 30 miljoen in 2025) als de Omgevingswet (€ 68 miljoen in 2025);
- Regio Deals (€ 332,6 miljoen in 2025).

Ambitie: doorontwikkeling tot regionale investeringsagenda's

De memorie van toelichting schetst op p. 20 de ambitie van het kabinet om de Regio Deals door te ontwikkelen tot regionale investeringsagenda's: 'In 2025 wordt de zesde ronde Regio Deals gesloten. Daarna willen we Regio Deals samen met bedrijven, kennisinstellingen en medeoverheden uitbouwen tot strategische investeringsagenda's, op het gebied van onder andere onderwijs, bereikbaarheid, economie en zorg. Daar waar deze agenda's samenvallen met andere programma's zet het kabinet in op het elkaar laten versterken van de verschillende aanpakken. Hierin komen de aanpakken van NPLV, NOVEX en Elke regio telt samen met de doorontwikkeling van Regio Deals: in deze gebieden wordt gewerkt aan één agenda tussen rijk en regio met een focus die passend is bij de regionale opgaven en de ambities van het kabinet.' Zoals geschetst in § 2 sluit een dergelijke bundeling van middelen aan bij diverse adviezen die de laatste jaren zijn uitgebracht. De investeringsagenda's zijn belangrijk voor de Nota Ruimte, die het kabinet nog vóór de komende zomer wil presenteren (zie deze [stafnotitie](#)).

Geen middelen voor regionale investeringsagenda's gereserveerd

Uit het overzicht op p. 62 blijkt dat na 2026 de middelen voor Regio Deals aflopen; in dat jaar is nog € 114,7 miljoen beschikbaar. Het is begrijpelijk dat de doorontwikkeling van de Regio Deals naar regionale investeringsagenda's in de huidige begroting nog niet kon worden geconcretiseerd. Tegelijkertijd valt op dat het kabinet - blijkens de bijlagen bij de Miljoenennota - ook op de Aanvullende Post geen middelen voor de regionale investeringsagenda's heeft gereserveerd. Dat betekent dat deze middelen via herschikking van bestaande regelingen van departementen en/of nog gedurende de kabinetsperiode gevonden moeten worden.

In haar [Reflectie](#) op het hoofdlijnenakkoord signaleerde het PBL reeds dit gebrek aan middelen: 'het Eindhovense Beethoven-project is een voorbeeld van zo'n regionale investeringsagenda, maar dan met een enorm budget. Daar investeren het Rijk en de regio 2,5 miljard euro in onderwijs, kennis en ruimtelijke infrastructuur. Dat is veel meer dan in de huidige Regio Deals, met een gemiddelde rijksbijdrage van 17,5 miljoen euro per Regio Deal. Het is dan ook onduidelijk of de beoogde uitbreiding van de Regio Deals voldoende is om regionale vestigingsplaatsfactoren te versterken.'

- *Zullen de regionale investeringsagenda's, die de Regio Deals en andere regelingen zullen opvolgen, enkel via herschikking van bestaande departementale regelingen worden gevuld of gaat het kabinet in de aanloop van de Nota Ruimte op zoek naar extra middelen na 2026?*

6. Inzichtelijkheid van de begroting

Voorgeschiedenis

Een structurele tekortkoming in de begrotingen - en de jaarverslagen - is dat concrete doelen vaak ontbreken, dat slechts beperkt duidelijk wordt aan welke doelen de uitgaven zijn gekoppeld en wat met de uitgaven moet worden bereikt (begroting) of is bereikt (jaarverslag). Dit betekent dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de uitgaven vaak niet kan worden beoordeeld, ook niet in de periodieke rapportages (voorheen: beleidsdoorlichtingen) waarin het beleid wordt geëvalueerd. Dit is een breder probleem bij veel departementale begrotingen.⁷ De commissie voor de Rijksuitgaven vraagt regelmatig aandacht voor deze wettelijk vereiste toelichting⁸ op de nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid en de beleidsinstrumenten die daarbij worden ingezet, bij zowel Kamer als kabinet.⁹ De Kamer heeft ook moties over dit onderwerp aangenomen.¹⁰

Eerdere begrotingsrapporteurs hebben hier bij de BZK-begroting aandacht voor gevraagd. De voormalige minister voor VRO deed in het [wetgevingsoverleg](#) over de BZK-begroting 2023 de volgende toezegging na vragen van begrotingsrapporteur Peter de Groot: *'Ik wil richting de begroting van volgend jaar kijken of we meer congruentie kunnen aanbrengen in het aggregatieniveau van de verschillende programma's en de teksten bij de begroting, zodat de begrotingsindicatoren, de doelstellingen waarmee de middelen worden verstrekt, duidelijker zichtbaar zijn in de begroting zelf.'*

⁷ Zie bijvoorbeeld het rapport [Inzicht in publiek geld](#) van de Algemene Rekenkamer (2019).

⁸ Comptabiliteitswet 2016, [artikel 3.1](#).

⁹ De Operatie Inzicht in Kwaliteit (2018-2021), onder coördinatie van de minister van Financiën, had als doel beter inzicht te krijgen in de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid en dit inzicht meer te benutten. De resultaten zijn opgetekend in de publicatie 'Reflecties en lessen Inzicht in Kwaliteit' (Kamerstuk [31865, nr. 188](#)), waarin zowel de minister als de rapporteurs namens de Kamer, de leden Sneller en Snels, reflecteren op de operatie.

¹⁰ Eén hiervan is de aangenomen motie van de leden Schonis, Kröger, Postma en Remco Dijkstra, [Kamerstuk II, 35300 XII, nr. 11](#).

Beoordeling huidige begroting: versterk koppeling doelen en middelen

De toezegging is ingevuld door in de beleidsagenda (p. 8-21) tabellen op te nemen met doelen en indicatoren voor de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen. Dit is een uitbreiding van een eerdere tabel in de begroting 2024. De tabellen zijn beperkt tot indicatoren die meetbaar zijn. Voor ruimtelijke ordening ontbreken deze indicatoren, waarschijnlijk omdat dit beleidsterrein zich daar minder goed voor leent. Met de tabellen is een eerste stap gezet naar verbetering van de inzichtelijkheid. Ook de [Algemene Rekenkamer](#) is positief over deze doelen en indicatoren.

De doelen genoemd in de beleidsagenda komen wel grotendeels, maar niet geheel overeen met de doelen die worden genoemd bij de diverse beleidsartikelen. Zo ontbreekt bij artikel 1 het doel (uit de beleidsagenda) om slechte woningen in 20 focusgebieden te verbeteren. Bovendien wordt in de toelichting bij de beleidsartikelen vaak niet teruggegrepen op de doelen. Daardoor is vaak niet duidelijk hoe instrument X bijdraagt aan doel Y (bijvoorbeeld: hoeveel woningen met de ingezette middelen - naar schatting - zullen worden geïsoleerd). Wij roepen als rapporteurs de minister dan ook op om de koppeling te versterken tussen de doelen en de beschrijving van middelen, met name bij omvangrijke uitgaven. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door op het niveau van subdoelstellingen te verwijzen naar de (belangrijkste/omvangrijkste) financiële instrumenten die aan de betreffende subdoelstelling bijdragen, of door onder het kopje 'financiële instrumenten' te verwijzen naar de subdoelstellingen waaraan deze bijdragen.

Bij het ministerie van IenW loopt sinds enige jaren, op aandringen van begrotingsrapporteurs, een traject waarin dergelijke verbeteringen worden uitgewerkt. Daarbij zijn de doelen geconcretiseerd door bij elk beleidsartikel een doelenboom op te nemen waarin strategische doelen zijn uitgewerkt in operationele doelen. Deze aanpak, hoewel ook daar nog niet geheel uitontwikkeld, biedt mogelijk inspiratie voor de begroting van VRO.

- *Kunt u in de volgende begroting voor VRO zorgen voor consistentie in de beschrijving van doelen en de koppeling versterken tussen de doelen en de beschrijving van middelen, met name bij omvangrijke uitgaven?*

7. Strategische Evaluatie Agenda

De commissie voor de Rijksuitgaven [verzoekt](#) de commissies om bij de behandeling van de ontwerpbegrotingen 2025 expliciet aandacht te besteden aan de Strategische Evaluatieagenda (SEA). Dit is onder meer van belang bij de uitwerking van de aangenomen [motie-Van Vroonhoven/Vermeer](#), die de commissie voor de Rijksuitgaven verzoekt een voorstel te ontwikkelen voor een volledige doorlichting van alle rijksuitgaven.

Wat is de SEA?

Vier jaar geleden is de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) geïntroduceerd in het merendeel van de departementale begrotingen. De SEA dient om meer inzicht te verwerven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Een SEA bevat een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, licht toe welke inzichtbehoefte er op die thema's bestaat en omvat een bijpassende agendering van evaluatieonderzoek. Belangrijk onderdeel daarvan is de zgn. periodieke rapportage (voorheen 'beleidsdoorlichting'), waarmee bewindslieden eens in de vier tot zeven jaar integraal inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van een bepaald

beleidsthema. De SEA's moeten voldoen aan artikel 2 van de [Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022](#) (Rpe).

Beoordeling van de SEA van VRO

Een samenvatting van de SEA is opgenomen in de beleidsagenda (p. 29), de volledige SEA staat in bijlage 6. We hebben de SEA van VRO in de ontwerpbegroting 2025 geanalyseerd om na te gaan of deze aan de Rpe-eisen voldoet. Dat leidt tot onderstaande bevindingen:

- De SEA voldoet aan de wettelijke eisen.
- De SEA sluit logisch aan op beleidsinstrumenten en wetgeving die de laatste jaren zijn ontwikkeld.
- De SEA dekt in grote lijnen de beleidsterreinen van VRO af. Echter, enkele grote uitgavenposten lijken te ontbreken, zoals de middelen voor grootschalige woningbouwlocaties en voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. Ook de [Algemene Rekenkamer](#) merkt op dat niet inzichtelijk is in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt, en of er witte vlekken zijn.
- Bij een enkel onderwerp is een monitor vermeld, waar ook een evaluatie (naast een monitor) denkbaar zou zijn. Voorbeelden hiervan zijn de woondeals en de financiële en fysieke herplaatsingsgarantie (voor flexwoningen).
- De timing van de periodieke rapportages lijkt historisch gegroeid, maar kan bewuster worden gekozen en worden toegelicht. Bij het onderwerp woningmarkt is bijvoorbeeld ook een periodieke rapportage aan het eind van de kabinetsperiode (2027) denkbaar, ten behoeve van de volgende verkiezingen en/of het volgende kabinet. De timing van de periodieke rapportage over energietransitie kan gekoppeld worden aan de jaarlijkse herijking van het klimaatbeleid.
- Het zou nuttig zijn enkele (geplande) publicaties toe te voegen voor het overzicht, in het bijzonder:
 - de Klimaat en Energieverkenningen (KEV) voor het onderdeel gebouwde omgeving;
 - het jaarlijkse voortgangsrapport over het Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving;
 - het geplande Interdepartementaal Beleidsonderzoek over huurbeleid. In bijlage 18 van de [bijlagen bij de Miljoenennota](#) (p. 358) wordt namelijk een IBO aangekondigd voor de ronde 2024-2025 over de huursector. De hoofdvraag hiervan is: Hoe kan het beleid dat invloed heeft op de huursector beter faciliteren dat mensen betaalbaar en passend bij hun situatie en levensfase kunnen wonen en doorstromen (aanpassend aan hun situatie en levensfase) én de leefbaarheid van wijken wordt versterkt?

Kunt u in de SEA bij de begroting 2026 de volgende punten meenemen:

- *het systematisch meenemen van grote uitgaven, zoals stimulering van grootschalige woningbouwlocaties en verduurzaming van maatschappelijk vastgoed;*
- *het toevoegen van evaluaties bij sommige monitoringsrapportages, bijvoorbeeld bij de woondeals;*
- *het bewust kiezen en waar nodig aanpassen van de timing van periodieke rapportages, bijvoorbeeld aan het eind van de kabinetsperiode of voor een tussentijdse herijking;*
- *het toevoegen van de Klimaat- en Energieverkenningen, de jaarlijkse voortgangsrapportage van het Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving, en het IBO over het huurbeleid?*