

Bijlage A - Achtergrond en werking van de Regeling Grondverwerving voor Woningbouw

Deze Bijlage biedt achtergrondinformatie bij de Marktconsultatie. De beleidscontext, het doel en het beschikbare budget van de regeling staan vast. De nadere uitwerking van de regeling, waaronder de werking, de uitvoeringskaders en de governance, is nog in ontwikkeling. De daarover opgenomen uitgangspunten zijn indicatief en kunnen wijzigen.

Aan deze Bijlage kunnen geen rechten worden ontleend; bij een eventuele aanbesteding worden de definitieve kaders vastgesteld.

DEEL A - De Regeling

1. Beleidscontext en aanleiding

Nederland staat voor de opgave om jaarlijks circa 100.000 woningen te realiseren, waarvan een aanzienlijk deel betaalbaar. Gemeenten vervullen hierbij een sleutelrol, onder meer via het voeren van grondbeleid en het mogelijk maken van gebiedsontwikkeling.

Uit beleidsanalyses en signalen uit de praktijk blijkt dat gemeenten terughoudender zijn geworden in het voeren van actief grondbeleid. Deze terughoudendheid hangt vooral samen met de financiële risico's van grondaankopen in de vroege fase van gebiedsontwikkeling, wanneer nog onzekerheid bestaat over planvorming, programmering en marktomstandigheden. Voor het risico op waardevermindering moeten gemeenten een voorziening aanhouden, wat beslag legt op de begroting en de bestedingsruimte.

Naar aanleiding van het interdepartementale beleidsonderzoek "Op grond kun je bouwen" heeft de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in de Kamerbrief van 14 juli 2025 de Regeling Grondverwerving voor Woningbouw aangekondigd. De regeling is bedoeld om het Rijk gedeeltelijk te laten meedelen in de risico's van grondaankopen, zodat gemeenten eerder en actiever grondposities kunnen innemen.

2. Doel en reikwijdte van de regeling

De regeling heeft tot doel gemeenten te ondersteunen bij het voeren van actief grondbeleid in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling. Zij voorziet in een instrument waarbij het Rijk gemeenten faciliteert met een achtergestelde lening, gericht op het tijdelijk delen van risico's die samenhangen met vroege grondaankopen. Daarmee wordt beoogd de financiële en bestuurlijke drempels bij grondverwerving in een vroege projectfase te verlagen.

De regeling is gericht op risicodeling en niet op het volledig overnemen van project- of exploitatierisico's. Zij is primair bedoeld als ondersteuning bij de verwerving van gronden die worden bestemd voor woningbouwprogramma's, inclusief bijbehorende maatschappelijke en commerciële voorzieningen.

Voor de regeling is in totaal € 300 miljoen beschikbaar. Het voornemen is dit bedrag gedurende de periode 2027 tot en met 2029 in drie gelijke jaarlijkse tranches van circa € 100 miljoen beschikbaar te stellen. De regeling zal een revolverend karakter hebben: terugbetaalde middelen blijven binnen het fonds en kunnen opnieuw worden ingezet voor nieuwe

leningen. Continuering na deze periode is afhankelijk van de gerealiseerde resultaten en de effectiviteit van het instrument.

3. Werking van de regeling

Het Rijk verstrekt via de regeling een achtergestelde lening aan gemeenten voor grondverwerving. Daarbij gelden als (indicatieve) uitgangspunten onder meer:

- De lening bedraagt maximaal 50% van de verwervingskosten; de gemeente is vrij in de wijze waarop zij het overige deel financiert;
- Het maximale leenbedrag per aanvraag ligt binnen een bandbreedte van € 5 miljoen tot € 10 miljoen, waarbij de fondsbeheerder de bevoegdheid heeft het leenbedrag te bepalen;
- De lening wordt verstrekt onder marktconforme voorwaarden, waarbij rente en voorwaarden aansluiten bij het risicoprofiel van de regeling;
- De lening wordt verstrekt in de vorm van een bulletlening, waarbij aflossing van de hoofdsom plaatsvindt aan het einde van de looptijd;
- De rente wordt vastgesteld bij verstrekking en blijft gedurende de looptijd ongewijzigd; de rente wordt bijgeschreven bij de hoofdsom;
- Daarnaast wordt een opslag op de rente voor de risicodeling gehanteerd, die eveneens bij de hoofdsom wordt bijgeschreven;
- De looptijd van de lening bedraagt maximaal 10 jaar;
- De gemeente wordt en blijft volledig eigenaar van de verworven gronden en is verantwoordelijk voor de verwerving, de planvorming en de verdere projectontwikkeling.

4. Risicodeling

De regeling voorziet in risicodeling tussen Rijk en gemeente voor de grond waarop de lening betrekking heeft. Het Rijk deelt, naar rato van het gefinancierde deel van de verwervingskosten (maximaal 50%), mee in een negatieve waardeontwikkeling van de grond.

De initiële businesscase die ten grondslag ligt aan de aanvraag vormt het uitgangspunt voor de regeling. Op basis daarvan wordt bij instap de risicodemarcatie vastgesteld: de reikwijdte van de risico's waarin het Rijk meedeelt. Het aandeel van het Rijk in een verlies kan nooit groter zijn dan het uitstaande bedrag van de lening. Buiten de risicodeling vallen onder meer:

- Risico's die voortvloeien uit programmatische of inhoudelijke keuzes van de gemeente die afwijken van of niet zijn verdisconteerd in de initiële businesscase;
- Risico's die samenhangen met de grondexploitatie, de uitvoering en de marktontwikkeling ná de initiatieffase.

Deze risico's blijven voor rekening van de gemeente, tenzij een gemotiveerde herijking door het fonds, is goedgekeurd.

5. Instap, uitstap en afrekening

Het fonds is betrokken gedurende de initiatieffase van een project (eerste grondverwerving). De lening wordt verstrekt aan het begin van die fase (instap) en afgerekend zodra het project de initiatieffase verlaat (uitstap).

Instap is in principe mogelijk zolang het omgevingsplan nog niet is vastgesteld en nog geen grondexploitatie is geopend. De gemeente dient bij de aanvraag onder meer te beschikken over een collegebesluit op het verwervingsplan en de businesscase, een verwervingsplan met risicoanalyse en een onderbouwde businesscase.

Uitstap markeert het einde van de betrokkenheid van het fonds en het moment van afrekening. Uitstap kan voortvloeien uit de voortgang van het project of uit een gebeurtenis aan de zijde van de gemeente.

Als hoofdregel vindt uitstap plaats zodra het omgevingsplan is vastgesteld en/of een grondexploitatie wordt geopend, of zodra de maximale looptijd van de lening is verstreken. Daarnaast kan uitstap aan de orde zijn bij een gebeurtenis aan de zijde van de gemeente, bijvoorbeeld verkoop van de gronden, beëindiging van het project of vervroegde aflossing.

Een voorgenomen uitstap wordt door de gemeente gemeld aan de fondsbeheerder. De feitelijke afwikkeling verloopt via de fondsbeheerder, die daarbij toetst of aan de voorwaarden van de regeling is voldaan.

6. Project- en programma-eisen

Een aanvraag komt in aanmerking indien onder meer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Het project betreft de aankoop van gronden ten behoeve van een woningbouwontwikkeling;
- Het programma binnen het plangebied omvat ten minste 50% betaalbare woningen en ten minste 50 woningen;
- Het project bevindt zich in de initiatieffase en is voldoende concreet voor beoordeling;
- Het is voldoende aannemelijk dat de ontwikkeling binnen de maximale looptijd van de lening leidt tot vaststelling van een omgevingsplan en/of opening van een grondexploitatie.

Deel B – De uitvoering

7. De fondsbeheerder: taken en rol

De uitvoering van de regeling wordt belegd bij een fondsbeheerder. Naast de reguliere bedrijfsvoering is de fondsbeheerder verantwoordelijk voor de volgende kerntaken:

- Beoordeling: beoordeling van aanvragen op beleidsmatige fit, businesscase, terugbetalingscapaciteit, kwaliteit van de grondpositie en juridische/compliance-aspecten;
- Besluitvorming: voorbereiden en vastleggen van besluiten en het nemen van besluiten over individuele leningen binnen mandaat;
- Risicobeheersing: monitoring van actieve leningen, bewaken van waarde-ontwikkeling, toetsing op staatssteun en compliance en het voorbereiden van interventies;
- Administratie: beheer van fondsadministratie, leningdocumentatie, liquiditeit en revolvering, en het beheer van het loket;
- Verantwoording: opstellen van financiële en inhoudelijke rapportages en verantwoording aan het ministerie en het auditcomité;
- Relatiebeheer en communicatie: onderhouden van relaties met gemeenten en communicatie over de regeling en de instrumenten.

De fondsbeheerder vervult daarbij een actieve, beoordelende rol gedurende de gehele looptijd. Dit betreft met name:

- Het bepalen van het leenbedrag binnen de geldende bandbreedte en het prioriteren van aanvragen bij beperkte middelen;
- Het vaststellen van de risicodemarcatie bij instap, op basis van de initiële businesscase;
- Het monitoren van de voortgang en de waardeontwikkeling gedurende de looptijd, mede op basis van de informatie die de gemeente ten minste jaarlijks aanlevert;
- Het beoordelen van materiële wijzigingen die de gemeente meldt, en het bepalen of deze binnen de oorspronkelijke risicodemarcatie vallen dan wel aanleiding geven tot herijking;
- Het beoordelen van verzoeken tot aanpassing van de businesscase, tot verlenging van de looptijd of tot vroegtijdige afwikkeling;
- Het toetsen van de waardering bij uitstap op plausibiliteit, consistentie en navolgbaarheid, als grondslag voor de eindafrekening.

Naar aanleiding van een gemelde wijziging neemt de fondsbeheerder binnen een vastgestelde termijn een gemotiveerd besluit. Daarbij kan hij concluderen dat de wijziging binnen de risicoregeling valt, dat het effect voor rekening van de gemeente komt, dat de looptijd wordt verlengd, of dat tot vroegtijdige afwikkeling wordt overgegaan.

8. Aanvraag-, beoordelings- en beheerproces

De beoordeling van een aanvraag verloopt via een volledigheidstoets, een inhoudelijke toets, een financiële en risicoanalyse en de besluitvorming. Voor de doorlooptijd van aanvraag tot besluit wordt indicatief uitgegaan van circa zes weken, gevolgd door het opstellen en ondertekenen van de leningsovereenkomst en de uitbetaling na levering van de grond.

Gedurende de looptijd monitort de fondsbeheerder de voortgang van de projecten. De gemeente verstrekt ten minste jaarlijks voortgangsinformatie en meldt materiële afwijkingen onverwijld. De fondsbeheerder rapporteert periodiek aan het ministerie

Deel C - Kaders

9. Governance en rolverdeling op hoofdlijnen

De governance kent een rolverdeling tussen de volgende partijen:

- Ministerie: beleidskadersteller, opdrachtgever en toezichthouder; stelt beleidsdoelen, het investeringskader en de risicobereidheid op portefeuilleniveau vast en houdt toezicht op hoofdlijnen;
- Fondsbeheerder: uitvoerder; legt verantwoording af aan het ministerie binnen een beheersovereenkomst;
- Gemeente: leningnemer; verantwoordelijk voor de aanvraag, de grondverwerving en de naleving van de leningvoorwaarden;
- Onafhankelijk auditcomité: controlerend orgaan, gericht op getrouwheid, rechtmatigheid en de werking van beheersmaatregelen.

De verhouding tussen de partijen wordt vastgelegd in een beheersovereenkomst en uitvoeringsprotocol (tussen ministerie en fondsbeheerder) en in leningsovereenkomsten (tussen fondsbeheerder en gemeente). Uitgangspunt is een duidelijke scheiding tussen beleidsverantwoordelijkheid (Rijk), uitvoering (fondsbeheerder) en fondsvermogen.

10. Juridisch kader: staatssteun en marktconformiteit

De verstrekking van leningen vindt plaats met inachtneming van de geldende Europese staatssteunregels. Uitgangspunt is dat de lening marktconform wordt vormgegeven, waarbij rente, opslag voor risicodeling, voorwaarden en de mate van risicodeling aansluiten bij hetgeen een marktpartij onder vergelijkbare omstandigheden zou hanteren (Market Economy Operator-beginsel). Constructies die kunnen leiden tot impliciete garanties worden vermeden.

11. Voorbehoud

De in deze Bijlage beschreven uitgangspunten, bedragen, taken en procesbeschrijvingen zijn indicatief en nog in uitwerking. Zij zijn bedoeld om deelnemers aan de Marktconsultatie in staat te stellen de vragen van het Rijk gefundeerd te beantwoorden.

De definitieve vormgeving van de regeling en de opdracht wordt vastgesteld in het kader van een eventuele aanbesteding. Aan deze Bijlage kunnen geen rechten worden ontleend.