Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 945 XXII **Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor het jaar 2025**

Nr. 4 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikelen 1 tot en met 3

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 afzonderlijk bij wet vastgesteld en ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2025 wijzigingen aan te brengen in:

1. de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (XXII);
2. de begrotingsstaten inzake de agentschappen van dit ministerie.

De in de begrotingsstaten opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

E. Boekholt-O'Sullivan

B. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELEN (SLOTVERSCHILLEN)

1 Leeswijzer

De beleidsmatige mutaties en technische mutaties groter of gelijk aan de ondergrenzen zoals deze in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) zijn opgenomen, worden toegelicht. In het kader van transparantie of anderszins kan het voorkomen dat mutaties beneden deze ondergrenzen ook worden toegelicht.

Tabel 1 Ondergrenzen conform RBV 2026 (Stand op basis van de ontwerpbegroting 2025)

Artikel	Beleidsmatige mutaties (ondergrens in € miljoen)	Technische mutaties (ondergrens in € miljoen)
1. Woningmarkt	Verplichtingen/Uitgaven: 10 mln. Ontvangsten: 5 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 20 mln. Ontvangsten: 10 mln.
2. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	Verplichtingen/Uitgaven: 10 mln. Ontvangsten: 5 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 20 mln. Ontvangsten: 10 mln.
3. Ruimtelijke ordening en omgevingswet	Verplichtingen/Uitgaven: 5 mln. Ontvangsten: 1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 10 mln. Ontvangsten: 2 mln.
4. Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln. Ontvangsten: 2 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 4 mln. Ontvangsten: 4 mln.
11. Centraal apparaat	Verplichtingen/Uitgaven: 1 mln.Ontvangsten:1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln.Ontvangsten: 2 mln.
12. Algemeen	Verplichtingen/Uitgaven: 1 mln.Ontvangsten:1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln.Ontvangsten: 2 mln.
13. Nog onverdeeld	Verplichtingen/Uitgaven: 1 mln.Ontvangsten:1 mln.	Verplichtingen/Uitgaven: 2 mln.Ontvangsten: 2 mln.

2 Beleidsartikelen

2.1 Artikel 1. Woningmarkt

Op artikel 1 is in 2025 € 804,8 mln. minder verplicht dan begroot. De uitgaven zijn € 276,8 mln. lager uitgevallen. Aan ontvangsten is € 13,7 mln. meer gerealiseerd dan begroot.

Toelichting
Uitgaven en verplichtingen
De grootste posten worden hieronder toegelicht.

Bij de huurtoeslag is in 2025 € 122,9 mln. minder verplicht en uitgegeven dan begroot. De lagere uitgaven worden hoofdzakelijk veroorzaakt doordat er minder huurtoeslagontvangers in 2025 waren dan verwacht. Dit is in de veegbrief in december 2025 (Kamerstukken II, 2025/2026, 36800 XXII nr. 9) gemeld aan de Tweede Kamer.

Bij de subsidie ouderenhuisvesting zijn de kasuitgaven € 9,4 mln. lager dan begroot. Dit komt omdat de subsidieontvangers nog geen vergunning hebben overlegd waardoor nog niet aan de subsidievoorwaarden is voldaan en de betaling niet meer in 2025 plaats heeft kunnen vinden.

Bij het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid is € 134,5 mln. minder verplicht dan eerder begroot. In de tweede suppletoire begroting 2025 zijn per abuis te veel verplichtingen geraamd waardoor deze onderschrijding is ontstaan.

Bij de subsidie opschalen woningbouw zijn de kasuitgaven € 9,6 mln. lager dan begroot. Er zijn minder subsidies aangevraagd en toegekend op het gebied van industrieel bouwen of innovatie in de bouw dan vooraf was ingeschat.

Bij de bijdrage grootschalige woningbouwgebieden is € 44,0 mln. minder verplicht dan eerder begroot. Alle SPUK's zijn in 2025 verleend. De aanvragen zijn lager dan het beschikbare budget, waardoor niet alle verplichtingenruimte is benut.

De stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen is niet volledig uitgeput, omdat het aantal aanvragen en plaatsingen van deze woningen achter is gebleven omdat het lastig blijkt voor gemeenten om de businesscase voor met name flexwoningen rond te krijgen en door gebrek aan lokaal draagvlak. Hierdoor is er een onderuitputting van € 10,2 mln. op de uitgaven en € 31,3 mln. op de verplichtingen.

De middelen voor de regio Eindhoven voor het gebiedsbudget zijn beschikt conform de aanvragen. De aanvragen zijn lager dan het beschikbare budget, waardoor niet alle kas- en verplichtingruimte is benut. Hierdoor is er een onderuitputting van € 6,1 mln. op de uitgaven en € 12,8 mln. op de verplichtingen.

Voor de regeling Woningbouwimpuls zijn er minder middelen aangevraagd dan er eerder is geraamd. Woningbouwprojecten die in een relatief vergevorderde fase van voorbereiding zijn worden middels de Woningbouwimpuls (Wbi) ondersteund, zodat de kans dat het project ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt zo groot mogelijk is. Dit maakt het op jaarbasis lastig te plannen hoeveel middelen van de Wbi daadwerkelijk aangevraagd gaan worden. Voor wat betreft de Wbi-middelen in 2025, is het vooral een timingskwestie. De opening van het loket viel in het zomerreces én samen met de Woningbouw op Korte Termijn regeling (WokT). Hierdoor is er een onderuitputting van € 64,3 mln. op de uitgaven en € 68,0 mln. op de verplichtingen. Een groot deel van de resterende middelen (€ 57 mln.) worden doorgeschoven naar 2026 door het amendement-Flach cs. (Kamerstukken II 2025/26, 36850-XXII, nr. 8).

Bij de realisatiestimulans worden de verplichtingen niet meer een jaar voorafgaand aan de uitbetaling aangegaan, maar in het jaar van de uitbetaling van de realisatiestimulans. Hierdoor is het hele verplichtingenbudget van 2025 van € 346,9 mln. niet gebruikt.

Bij grootschalige rijksprojecten zijn de uitgaven en verplichtingen beiden € 11,6 mln. minder dan begroot. De reden is dat er vertraging is binnen project Zuiderhage in Lelystad. Dit project wordt uitgevoerd door het RVB. Dit is in de veegbrief in december 2025 (Kamerstukken II, 2025/2026, 36800 XXII nr. 9) gemeld aan de Tweede Kamer.

Door vertraagde plaatsing van de door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) ingekochte flexwoningen is er minder aan uitgaven (€ 10,2 mln.) en verplichtingen (€ 14,7 mln.) gerealiseerd dan eerder begroot. De bovenstaande onderschrijdingen zijn inclusief de in de veegbrief 2025 gemelde onderschrijdingen op de uitgaven en verplichtingen van € 6,0 mln. (Kamerstukken II, 2025/2026, 36800 XXII nr. 9).

Ontvangsten
Er is € 13,7 mln. meer ontvangen dan eerder begroot. Dit komt voornamelijk door de meerontvangsten bij de huurtoeslag. Bij de huurtoeslag is € 19,4 mln. meer binnengekomen als waar eerder in de raming rekening mee is gehouden. Deze meerontvangst is een gevolg van het weer opstarten van de tijdens COVID-19 gepauzeerde terugvorderingen van te veel uitgekeerde huurtoeslag.

2.2 Artikel 2. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit

Op artikel 2 is in 2025 € 540,4 mln. minder verplicht dan begroot. De uitgaven zijn € 76,5 mln. lager uitgevallen. Aan ontvangsten is € 23,2 mln. meer gerealiseerd dan begroot.

Toelichting
Verplichtingen en uitgaven
De grootste posten worden hieronder toegelicht.

De onderuitputting op de subsidie energietransitie en duurzaamheid bedraagt op de uitgaven € 4,7 mln. en op de verplichtingen € 8,6 mln. De reden is dat een deel van de subsidies pas aan het eind van het jaar aangegaan zijn en conform de bevoorschottingregels kan niet meer dan 80% worden bevoorschot.

Bij de subsidie Nationaal Groeifonds heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) niet alle projecten kunnen uitvoeren. Verder komt een deel van de uitvoering in 2026 tot betaling. Hierdoor is er een onderuitputting van € 7,7 mln. op de uitgaven en € 3,7 mln. op de verplichtingen.

Bij de subsidie Ontzorgen Vereniging van Eigenaren zijn de verplichtingen in 2024 meerjarig aangegaan, hier is in het budget van 2025 geen rekening mee gehouden. Dit leidt tot een onderuitputting op de verplichtingen van € 6,3 mln.

Op de subsidie renovatieversneller is € 6,1 mln. minder uitgegeven en € 9,1 mln. minder aan verplichtingen vastgelegd dan begroot. De regeling renovatieversneller bestaat uit drie subsidieonderdelen. De onderuitputting van € 6,1 mln. bestaat uit € 4,8 mln. voor de subsidie industriële aanpak en € 1,3 mln. voor de regeling subsidie procesondersteuning. Op beide regelingen loopt de vraag achter bij de raming waardoor een deel niet meer in 2025 is afgehandeld.

De RVO heeft de nieuwe openstelling van de subsidie Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (SAH) niet op tijd kunnen afhandelen en toekennen (€ 17,0 mln. onderuitputting op uitgaven en op verplichtingen). De regeling is pas eind november opengesteld. Daarnaast is voor € 3,2 mln. aan eerdere aanvragen niet meer vastgesteld. Deze zijn uitgesteld en worden volgend jaar vastgesteld en betaald. De regeling SAH is aangepast voor de mogelijkheid van vastrecht en een hoger percentage subsidietoekenning. De raming van de verplichtingen zijn opgehoogd hiervoor maar de raming is uiteindelijk te hoog geweest.

Bij de subsidie Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed is de raming van de verplichtingen bijgesteld voor de openstelling van de regeling. Dit blijkt aan de hoge kant te zijn geweest en leidt tot een onderuitputting van € 49,5 mln. op de verplichtingen.

Bij de subsidie voor het Warmtefonds is € 425,4 mln. minder aan verplichtingen vastgelegd dan begroot. In de september suppletoire begroting 2025 is € 348,0 mln. aan verplichtingen naar voren gehaald voor een meerjarige subsidiebeschikking. Deze is niet meer beschikt en daarom zijn de verplichtingen onbenut. Daarnaast zijn ook in eerdere jaren (2022 en 2024) verplichtingen meerjarig aangegaan zonder dat het verplichtingenbudget in 2025 is bijgesteld.

Ontvangsten
Op de ontvangsten is circa € 23,2 mln. meer ontvangen dan begroot. Dit betreft meerontvangsten uit afrekeningen van eerder verstrekte subsidies door RVO dan eerder geraamd.

2.3 Artikel 3. Ruimtelijke ordening en omgevingswet

Op artikel 3 is in 2025 € 47,2 mln. minder verplicht dan begroot. De uitgaven zijn € 23,1 mln. lager uitgevallen. Verder zijn de ontvangsten € 1,3 mln. lager als begroot.

Toelichting
Verplichtingen en uitgaven
De grootste posten worden hieronder toegelicht.

Bij het ruimtelijk instrumentarium € 1,6 mln. minder gerealiseerd dan geraamd omdat een aantal opdrachten vertraging hebben opgelopen en pas in 2026 tot besteding zullen komen. Dit betreft de financiële evaluatie van de omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).

Bij de diverse projecten ruimtelijke kwaliteit is er € 4,9 mln. minder verplicht dan geraamd. Dit betreft een aflopende regeling waarvan de verplichtingen grotendeels in voorgaande jaren zijn aangegaan, waardoor er in 2025 minder verplichtingbudget nodig is.

Daarnaast is er € 5,6 mln. minder gerealiseerd dan geraamd voor de betalingen aan KOOP in 2025.

Bij de bijdrage aan Rijkswaterstaat en het serviceteam Rijk is respectievelijk € 5,8 mln. en € 2,7 mln. minder verplicht dan geraamd. Dit komt doordat er in 2024 reeds verplichtingen zijn aangegaan die betrekking hebben op het kasbudget in 2025, waardoor in 2025 minder verplichtingenruimte nodig is. Daarnaast wordt een groter deel van de verplichtingen voor 2026 pas in het komende jaar aangegaan.

De zesde tranche van de Regio Deals is in 2025 volledig verplicht. Naar aanleiding van de taakstelling op SPUKs uit het Hoofdlijnenakkoord 2024 is een deel van het kasbudget voor deze regeling afgeboekt. Per abuis is het verplichtingenbudget in 2025 destijds niet gecorrigeerd. Daardoor blijft er in 2025 € 16,7 mln. aan verplichtingenruimte over.

Ontvangsten
Enkele ontvangsten met betrekking tot de DSO-LV en beleid met betrekking tot ruimtelijke ordening zijn vertraagd (€ 1,3 mln.). Deze ontvangsten schuiven door naar 2026. Dit is in de veegbrief in december 2025 (Kamerstukken II, 2025/2026, 36800 XXII nr. 9) gemeld aan de Tweede Kamer.

2.4 Artikel 4 Uitvoering Rijksvastgoedbeleid

Op artikel 4 zijn in 2025 de verplichtingen en de uitgaven € 5,5 mln. lager dan begroot. De ontvangsten zijn € 33,4 mln. lager uitgevallen dan begroot.

Toelichting
Verplichtingen en uitgaven
Op de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat is minder gerealiseerd in 2025 (€ 1,8 mln. minder uitgaven en verplichtingen) dan verwacht. Dit komt doordat de oplevering van een aantal projecten onverhoopt niet (geheel) heeft plaatsgevonden in 2025, maar in plaats daarvan (gedeeltelijk) doorschuift naar 2026.

Verder is er op huisvesting van het ministerie van Algemene Zaken in 2025 minder gerealiseerd (€ 3,1 mln.) dan verwacht. Dit komt doordat diverse activiteiten later uitgevoerd worden dan eerder gedacht.

Ontvangsten
Bij de eerste suppletoire begroting 2025 zijn geraamde ontvangsten opgeboekt vanwege de definitieve afrekening van de bevoorschotting 2024 aan het Rijksvastgoedbedrijf. Een deel van deze ontvangsten is niet gerealiseerd in 2025, maar volgt in 2026.

3 Niet-Beleidsartikelen

3.1 Artikel 13. Onverdeeld

Op artikel 13 zijn in 2025 de verplichtingen en de uitgaven € 3,6 mln. lager dan begroot.

Toelichting
Verplichtingen en uitgaven
Van de loon- en prijsbijstelling 2025 is € 3,6 mln. niet toegedeeld aan de artikelen.