



Rijksoverheid

Op grond kun je bouwen

IBO woningbouw en grond



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
DE RUIMTE	8
DE GROND	8
DE BOUW	10
DE AFNEMERS	11
1. Introductie	13
1.1 Aanleiding en doelstelling van het IBO	13
1.2 Leeswijzer	15
2. De woningbouwopgave in Nederland	16
2.1 Rijksbeleid en woningbouw	16
2.2 Hoeveel nieuwe woningen?	17
2.3 De bouwopgave	18
2.4 Welke woningen?	19
2.5 Waar moeten we bouwen?	20
2.6 Conclusie	22
3. Wat zijn de knelpunten bij woningbouw	23
3.1 Een samenspel van overheid en markt	23
Woningprijs en aanbod	24
3.2 De knelpunten	25
Ruimte: Onvoldoende locaties	25
Ruimte: Tussen planvorming en oplevering	26
Grond: Hoge grondprijzen	26
Grond: Beperkt grip op gebiedsontwikkeling	28
Bouw: Onrendabele toppen	29
Bouw: Capaciteit sluit niet aan op de vraag naar woningen	29
Afnemers: Nieuwbouwprijzen passen zich niet makkelijk aan	30
Afnemers: Woningcorporaties hebben weinig investeringsruimte	30
Afnemers: Rendementen beleggers staan onder druk	31
3.3 Conclusie	31
4. Beleidsmaatregelen	33
4.1 Essentiële voorwaarden voor woningbouw	33
4.2 Beleid in voorbereiding	35

Benutten van de instrumenten	35
Wetvoorstel Versterking regie volkshuisvesting	37
Modernisering grondbeleid	39
Nota Ruimte	39
4.3 Beleidsmaatregelen rijksoverheid op vier domeinen	41
4.3.1 DE RUIMTE	42
4.3.2 DE GROND	44
4.3.3 DE BOUW	50
4.3.4 DE AFNEMERS	54
4.4 Tot slot	59
Bijlagen	62
BIJLAGE 1 Escalatieladder	63
BIJLAGE 2 Samenstelling werkgroep	66
BIJLAGE 3 Taakopdracht	67
BIJLAGE 4 Geraadpleegde personen	70
BIJLAGE 5 Literatuurlijst	72
BIJLAGE 6 Mogelijkheden voor het invoeren van een planbatenheffing en een grondbelasting	
BIJLAGE 7 Eigendom op planlocaties	
BIJLAGE 8 Regie op versnelling woningbouw: leren van de burens	
BIJLAGE 9 Tussenrapportage IBO Woningbouw en Grond	
BIJLAGE 10 Fichebundel	

Voorwoord

Wonen is een zorg van de overheid. Ieder mens heeft een dak boven zijn hoofd nodig. Dit uit zich al meer dan 100 jaar in betrokkenheid – hoewel wisselend in aard en omvang – van het Rijk bij de woningbouw. Ook het huidige woningtekort vraagt om interventies van het Rijk.

Om deze reden is een interdepartementaal beleidsonderzoek Woningbouw en Grond uitgevoerd, waarbij in februari dit jaar al een tussenrapportage naar de Tweede Kamer is gestuurd. Deze tussenrapportage bevat een uitgebreide probleemanalyse op basis waarvan interessante oplossingsrichtingen zijn geschetst die de woningbouw verder kunnen helpen en die verdere uitwerking verdienen. In het eindrapport zijn de oplossingsrichtingen die de werkgroep het meest veelbelovend acht nader uitgewerkt. De tussenrapportage is als bijlage bij dit rapport bijgevoegd.

De IBO-werkgroep die het beleidsonderzoek heeft gedaan, bestond uit leden van de ministeries van BZK, Financiën, I&W, AZ en EZK en vertegenwoordigers van DNB, CPB en PBL. Op onderdelen waar relevant is er ook met andere ministeries samengewerkt. Het onafhankelijk voorzitterschap werd vervuld door Erik Jan van Kempen van ABDTOPConsult.

Het secretariaat werd gevormd door Michiel Boesveld, Billy Engels, Bart van de Gevel, Wouter Hoogeveen, Matthijs van Neerbos en Arend Olthoff.

Op grond kun je bouwen



IBO Woningbouw en Grond: Nederland staat voor een grote woningbouwopgave. Deze eindrapportage geeft een analyse van de knelpunten en maatregelen om woningbouw- en de beschikbaarheid van grond te verbeteren.

Beleidsmaatregelen

Woningbouw is een keten; één knelpunt oplossen voegt geen woningen toe als verderop in de keten opstopping ontstaat. Dit IBO beveelt een aantal oplossingsrichtingen aan die in samenhang moeten worden gezien.



Naar voldoende ruimte voor woningbouw

- Maak scherpe keuzes en kaders voor woningbouw;
- Neem afdwingbare woningbouwdoelstellingen op in de volkshuisvesting-programma's;
- Verbeter de monitoring en sturing op realisatie



Naar lagere grondprijzen en meer regie op grond

- Verbeter taxaties en wijzig de grondslag van de inbrengwaarde;
- Introduceer een planbatenheffing om de waardestijging van grond publiek te maken en in te zetten voor woningbouwplannen;
- Belast het onbebouwd laten van bouwgrond;
- Zet een rijksgrondfaciliteit op om gericht grondposities in te nemen en risico's te delen met gemeenten.



Naar voldoende middelen en capaciteit voor de bouw van woningen

- Introduceer een realisatiestimulans voor gemeenten;
- Gebruik de Woningbouwimpuls voor complexe opgaven met hoge publieke kosten;
- Breng menskracht en middelen bij het Rijk, gemeenten en ontwikkelaars samen bij grootschalige woningbouw;
- Voorkom bovenwettelijke bouweisen.



Naar afnemers die willen en kunnen afnemen

- Verhoog de huurinkomsten van corporaties;
- Introduceer een verduurzamingsaftrek in de Vpb of een verduurzamingsubsidie voor sociale huurwoningen;
- Stimuleer met (fiscale) subsidies de bouw van sociale huurwoningen.

Samenvatting

Doel

Het doel van dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) is om de knelpunten van de woningbouw in kaart te brengen. We onderzoeken verschillende instrumenten en maatregelen om de knelpunten op te lossen. Op dit moment zijn er niet voldoende woningen voor iedereen die een woning zoekt. Door de werking van de woningmarkt en het beleid van de afgelopen jaren zijn er niet voldoende huizen gebouwd. Nederland zal veel huizen moeten bijbouwen. In dit IBO bespreken we aan de hand van vier aangrijpingspunten de knelpunten: de ruimte, de grond, de bouw en de afnemers. Voor elk van de knelpunten presenteren we verschillende oplossingsrichtingen.

Knelpunten

Er is een grote woningbouwopgave en veel behoefte aan betaalbare woningen. De Nederlandse bevolking groeit snel en het aantal huishoudens groeit nog sneller. Om ervoor te zorgen dat we voldoen aan de woningbehoefte zijn er van 2022 tot 2030 ongeveer 981.000 extra woningen nodig. Maar met meer woningen alleen lossen we het probleem niet op. Er is vooral behoefte aan betaalbare woningen, die via nieuwbouw of doorstroming beschikbaar kunnen komen, en geschikte woningen voor ouderen. We verwachten dat de vraag hiernaar zal toenemen. Een woning is de afgelopen jaren voor mensen met een laag- of middeninkomen zelfs bijna onbereikbaar geworden.

Er zijn nu onvoldoende plekken om huizen te bouwen. Ook zijn er te weinig haalbare plannen. De huizenprijzen zijn flink gestegen, maar dat betekent niet dat er meer woningen zijn gebouwd. Daarnaast wordt niet alle geplande woningbouw volgens de verwachting uitgevoerd. Zonder genoeg haalbare plannen om huizen te bouwen, lossen we het woningtekort niet op. Het hardmaken¹ van woningbouwplannen is de laatste stap in een lang bestuurlijk besluitvormingsproces. Hierbij wordt niet genoeg geluisterd naar de behoefte van de woningzoekende.

Grond is duur en er is te weinig grip op de ontwikkeling van gebieden. Partijen; gemeente, ontwikkelaar, grondeigenaar etc. zijn zeer afhankelijk van elkaar. De grondprijs is de afgelopen dertig jaar flink gestegen en maakt een steeds groter deel uit van de prijs van een nieuwe woning. De grondprijs gaat gemakkelijk omhoog, maar niet snel naar beneden. Als de grondprijs op een hoger bedrag is vastgezet dan de actuele grondwaarde rechtvaardigt, komt de grond in de praktijk niet beschikbaar voor het bouwproces. Gemeenten hebben minder grond. Daarnaast werken instrumenten om waardeinstijgingen te benutten voor publieke investeringen niet goed genoeg.

Bij de ontwikkeling van gebieden zijn er financiële tekorten en sluit de capaciteit bij ontwikkelende partijen en gemeenten niet goed aan op de vraag. Ondanks hoge huizenprijzen zijn er tekorten op de grond- en vastgoedexploitaties. De stijging van huizenprijzen zorgt weliswaar voor hogere opbrengstpotenties, maar werkt ook door op de verwervingsprijzen, waardoor de kosten stijgen. Bij publieke en private onrendabele toppen speelt infrastructuur vaak een grote rol. Infrastructuur is duur en kan vaak niet (volledig) worden gedekt uit de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. Grote veranderingen in de vraag schaden de structurele capaciteit bij

¹ Een woningbouwplan is hard wanneer het omgevingsplan de bouw van woningen toestaat.

gemeenten en ontwikkelende partijen, waarbij vooral de ambtelijke capaciteit bij gemeenten een knelpunt is.

Het verdienmodel van afnemers staat onder druk. Op de korte termijn hebben woningcorporaties te weinig plekken om huizen te bouwen. Op de lange termijn hebben woningcorporaties niet genoeg geld om te investeren in nieuwbouw. De huurinkomsten zijn namelijk niet voldoende om de ontwikkel- en bouwkosten terug te verdienen. Daarnaast is het voor beleggers ook moeilijker om geld te verdienen aan investeringen in vastgoed.

De knelpunten hebben met elkaar te maken, maar staan tegelijkertijd ook los van elkaar. Er is niet één oplossing. De nood is hoog en er zijn te weinig woningen. Maar in de woningbouw moet je ook rekening houden met de gevolgen op de lange termijn. Het afwegen van die gevolgen kost nu eenmaal tijd. Met de juiste keuzes en maatregelen kan de overheid beter in actie komen. Als de huizenmarkt goed draait, komt dit de maatschappij ten goede. Er is betaalbare woningbouw nodig, maar dit betekent wel dat woningen minder geld zullen opleveren. Hierdoor staat de waarde van nieuwbouwwoningen onder druk en is het lastig plannen financieel rond te rekenen. De opbrengsten van de te bouwen woningen zijn niet genoeg om de kosten te dekken. Kortom: een ingewikkeld probleem, waarbij veel zaken invloed op elkaar hebben.

Beleidsmaatregelen

Maak gebruik van regels en wetten die nu al beschikbaar of in voorbereiding zijn. De gereedschapskist voor regie en sturing is al grotendeels beschikbaar. Bijvoorbeeld het voorkeursrecht, waarbij de overheid het eerste recht van koop heeft. Je kunt ook denken aan het eerder inzetten van onteigening, waarbij de overheid – onder zeer strenge voorwaarden – iemand verplicht zijn grond te verkopen. Met de Nota Ruimte komt meer duidelijkheid over wat er waar kan. Met het wetsvoorstel Regie worden afspraken over nieuwe woningen vastgelegd in de wet. Hierdoor kunnen kwantitatieve en kwalitatieve doelen worden behaald.

Dit IBO beveelt een aantal mogelijke oplossingen aan. Deze oplossingen kun je niet los van elkaar zien. Bij woningbouw heb je te maken met verschillende processen. Eén probleem oplossen heeft geen zin als er bij een ander proces alsnog iets misgaat. Voor meer nieuwbouwwoningen moet alles kloppen. Ten eerste heb je voldoende locaties en plannen nodig. Ten tweede is er medewerking van grondeigenaren nodig en ontwikkelaars die de woningen gaan bouwen. Tot slot zijn er partijen nodig die willen en kunnen kopen. Hierboven zijn de verschillende problemen beschreven. Op basis hiervan adviseert de werkgroep om op al deze vlakken maatregelen te nemen (zie figuur 1). Soms is er keuze uit meerdere maatregelen met elk hun eigen voor- en nadelen. In het vervolg van de samenvatting worden deze maatregelen kort besproken. In hoofdstuk 4 staat een uitgebreidere beschrijving.

Figuur 1 Overzicht aanbevolen oplossingsrichtingen

	KNELPUNT	OPLOSSINGEN			OPBRENGST/ KOSTEN	TERMIJN
DE RUIMTE	GEBREK AAN LOCATIES	Keuzes	Doelstellingen	Monitoring	Neutraal	MLT
DE GROND	HOGE GRONDPRIJZEN	Inbrengwaarde aanpassen inclusief toezicht	Planbatenheffing	Bouwgrond belasten	Afhankelijk van vormgeving	KT-LT
	TE WEINIG GRIP	Grondfaciliteit			-250 miljoen per jaar	KT
DE BOUW	ONRENDABELE TOPPEN	Realisatiestimulans en Woningbouwimpuls 2.0			-250-750 miljoen per jaar	KT
		Voorkomen bovenwettelijke kwaliteitseisen			Neutraal	KT
	CAPACITEIT	Publiek-private samenwerking			Neutraal	MLT
DE AFNEMER	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 RUIMTE

Woningbouw begint met ruimte. Er moet voldoende ruimte zijn om woningen en de noodzakelijke voorzieningen te bouwen. Het is nodig dat de woningbouwdoelstelling in de nieuwe Nota Ruimte en de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies komen te staan. De woningbouwopgave valt samen met andere grote ruimtelijke opgaven. Maar de ruimte is beperkt. Niet alles kan en niet alles kan overal. Vanuit het Rijk zijn dan ook sturende keuzes en duidelijke voorwaarden nodig. Hierin staan meetbare bouwdoelen voor het Rijk, provincies en gemeenten. Bij het formuleren van deze doelen moet rekening worden gehouden met de verschillende interbestuurlijke verhoudingen.

Het is essentieel dat het Rijk de plancapaciteit beter monitort om te kunnen sturen op de bouw van woningen. Hierdoor ontstaat er meer zicht op alle woningbouwplannen. Ook geeft het meer duidelijkheid over de voortgang van plannen. We krijgen inzicht in de problemen die de ontwikkeling in de weg zitten, wie dit kan oplossen en op welke manier. Hierdoor is de kans groter dat het lukt om de plannen uit te voeren.

DE GROND

De grondprijs is de afgelopen dertig jaar flink gestegen. Daarnaast maakt de grond een steeds groter deel uit van de prijs van de woning. De grondprijs gaat gemakkelijk omhoog, maar niet snel naar beneden. Manieren om de stijging te benutten voor de gemeenschap werken niet goed genoeg. De voorgestelde maatregelen voorkomen dat de grondprijzen te hoog worden. Ze maken het ook mogelijk de waardeverhoging van grond beter voor de gemeenschap te benutten. De voorgestelde maatregelen liggen zowel inhoudelijk als qua invoeringstermijn in elkaars verlengde. Het besluit over invoering van de verschillende maatregelen dient bij voorkeur in samenhang te worden genomen.

Om excessieve taxaties te voorkomen en de hoogte van de “inbrengwaarde”² te verminderen helpt een taxatierichtlijn en het aanpassen van de wettelijke grondslag van de inbrengwaarde. De taxatierichtlijn kan op korte termijn. De aanpassing van de wettelijke grondslag voor inbrengwaarden moet ertoe leiden dat er meer ruimte ontstaat voor kostenverhaal. Een veelbelovende beleidsoptie is om inbrengwaarden op basis van de huidige gebruikswaarde te bepalen in plaats van de verwachtingswaarde.

Met het introduceren van een planbatenheffing krijgen gemeenten een nieuw instrument. Een planbatenheffing is een manier om de waardevermeerdering van grond deels aan de gemeenschap toe te laten komen. Als grond een andere functie krijgt, kan grond meer waard worden. Een planbatenheffing is een belasting die één keer betaald wordt over die waardevermeerdering. Een planbatenheffing leidt er ook toe dat gemeenten grond makkelijker aanwijzen voor woningbouw. De planbatenheffing voorkomt dat een grondhandelaar veel winst kan maken met grond. Het moedigt ook plannen met een hogere dichtheid aan. Zo leveren woningbouwprojecten meer opbrengsten op en kan de woningmarkt stabiel worden.

Een andere maatregel is een belasting op bouwgrond met een woonfunctie. Hiermee wordt bouwen van woningen gestimuleerd. Een algemene belasting op grond is economisch efficiënt en gaat prijsschommelingen tegen. Deze maatregel is alleen niet doelmatig als alleen woningbouw het doel is. Daarom zullen wij het in dit IBO niet verder bespreken. Voor meer woningbouw kun je beter belasting heffen op onbebouwde grond waarop het omgevingsplan de bouw van woningen toelaat. Hiervoor kunnen we binnen de systematiek van de huidige Onroerende Zaak Belasting (de OZB) de WOZ-waarde in twee delen opsplitsen: een gronddeel en een opstaldeel. Met verschillende tarieven kun je meer belasting rekenen voor het gronddeel. Dit geldt dan ook voor grond waar al woningen op staan. Daarom kan het tarief niet zo hoog zijn.

Een belasting op bouwgrond met een woonfunctie kan ook los van de OZB vorm krijgen. Hiervoor moet dan een nieuwe belastingregel worden ingevoerd. Er moet wettelijk worden omschreven wanneer er sprake is van onbebouwde grond. De hoogte van het bedrag kan worden gebaseerd op een taxatie of de huidige WOZ-waarde³. De WOZ-waarde hoeft dan niet te worden aangepast. Die waarde wordt namelijk gebruikt voor meer dan alleen de OZB. Het belastingtarief kan zo hoog zijn dat het een optimale prikkel geeft om te bouwen.

Het is ingewikkeld om een planbatenheffing of een belasting op bouwgrond met woonfunctie in te voeren. In het onderzoek in de bijlage is verder uitgewerkt hoe dit eruit kan zien. Het kan op verschillende manieren. Er moet goed worden nagedacht over een aantal zaken. Denk aan de invloed op het systeem zoals dat nu is en de manier waarop de waarde wordt bepaald. Maar ook de praktische uitvoering van de regels door gemeenten. Er moet rekening worden gehouden met de invloed van de heffing op bestaande belastingen. De planbatenheffing zal moeten worden ingevoerd met een overgangsregeling. Voor een belasting op bouwgrond is géén overgangsregeling nodig. Het doel is om eigenaren die niet ontwikkelen, aan te moedigen om dit wel te doen. Dat hoeft niet stap voor stap te worden opgestart.

Het Rijk kan gemeenten helpen met het aankopen van grond voor woningbouw: een “grondfaciliteit”⁴ introduceren. Zo kan het Rijk meedelen in het risico van het aankopen en ontwikkelen van grond. Een grondfaciliteit kan bijvoorbeeld de helft van de investering in

² De inbrengwaarde is een begrip uit het wettelijk kostenverhaal. Het is van belang bij het bepalen van de hoogte van de kosten die een gemeente in rekening mag brengen bij een grondeigenaar.

³ Bij het bepalen van de WOZ-waarde van onbebouwde grond wordt rekening gehouden met het feit dat er geen opstallen op de grond staan.

⁴ De grondfaciliteit is naam voor het instrument waarin het Rijk de investeringen in grond onderbrengt.

grond van gemeenten betalen. Dat kan alleen als deze projecten qua inhoud of grootte van belang zijn voor Nederland. De helft van de opbrengsten van de verkoop moet weer worden terugbetaald. Dit is na het aanpassen van de functie in het omgevingsplan en na aftrek van de kosten die al gemaakt zijn. Dit maakt gemeenten minder afhankelijk van derden en zo kunnen er sneller woningen worden gebouwd.

DE BOUW

Door gemeenten geld te geven voor de bouw van nieuwe woningen, een beloning per nieuw gerealiseerde woning, worden gemeenten financieel ondersteunt; een realisatiestimulans. Deze realisatiestimulans is een nieuwe, voorspelbare beloning per gebouwde (betaalbare) woning. Zo krijgen gemeenten ook meer (vrij besteedbaar) geld om de kosten die zij maken voor woningbouw te dekken. Dit geeft gemeenten zekerheid over de financiële steun voor woningbouwprojecten op de lange termijn. Daarnaast zorgt dit voor financiële ruimte bij gemeenten die veel woningen bouwen. Om het bouwen van extra woningen aan te moedigen, moeten gemeenten zeker weten dat het geld voor de realisatiestimulans er in de toekomst ook is. Ook later, als de nieuwe huizen echt zijn gebouwd. Het nadeel van dit voorstel is dat er ook geld gaat naar woningen die geen subsidie nodig hebben. Het geld zal niet genoeg zijn voor ingewikkelde projecten. Geld moet zo goed mogelijk worden ingezet. Daarom kan ervoor worden gekozen om de realisatiestimulans alleen te geven aan de bouw van betaalbare woningen.

Met een aangepaste Woningbouwimpuls (Wbi) kunnen ook ingewikkelde projecten ondersteund worden waarvoor grote publieke investeringen nodig zijn. Denk aan grote infrastructuur of gedwongen verhuizing van bedrijven. Een aangepaste Wbi komt van pas bij ingewikkelde projecten waar de realisatiestimulans niet genoeg is. Er is een groot risico dat subsidies deels weglekken in de grondprijzen. Het is daarom van belang om samen met het dekken van onrendabele toppen door de overheid – zoals met de Wbi – ook grondmaatregelen te nemen, die grondprijzen verminderen en zorgen dat een groter deel van de grondprijsstijging ten goede komt aan de gemeenschap. Dit vergroot de effectiviteit van het instrument op termijn.

Het Rijk gaat als stelselverantwoordelijke (gemeentelijke) eisen aan de bouw die niet in de wet staan tegen. Om dit te doen kan het Rijk gebruik maken van de instrumenten om gemeenten en provincies bij te sturen (zie fig. 4.2). Voor nieuwbouw gelden landelijke regels over duurzaamheid, veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid. In de praktijk komt het voor dat lokale overheden met grondverkoop (het verkopen, verhuren, verpachten of ruilen van grond) of in anterieure overeenkomsten een hogere kwaliteit van de nieuwe woningen eisen. Dit mag niet. Daarnaast wordt het door deze eisen duurder om woningen te bouwen. Ook zorgen ze voor onzekerheid. Als overall dezelfde eisen gelden, is er minder capaciteit nodig en nemen de bouwkosten af.

Bestaande menskracht en middelen van het Rijk, gemeenten en ontwikkelaars kunnen samenwerken in een PPS-verband⁵ om een antwoord te bieden aan de beperkte capaciteit in de woningbouw. Bij de grote NOVEX-woningbouwlocaties kunnen bedrijven en de overheid samenwerken. De teams bestaan uit vaste mensen die ook beslissingsmacht hebben. Zo kunnen het Rijk, de gemeente en ontwikkelaars met hun huidige arbeidskrachten samenwerken om de woningbouwplannen uit te voeren. Dit heeft in het verleden, zoals de VINEX-periode, goed gewerkt.

⁵ *Publiek-Private Samenwerking, een samenwerking tussen de overheid en de markt.*

DE AFNEMERS

Met hogere huren wordt het verdienmodel van corporaties en andere verhuurders duurzamer en wordt het aantrekkelijke sociale huurwoningen te bouwen en te verhuren.

Het Rijk kan dit op verschillende manieren bereiken. Bijvoorbeeld door een hogere jaarlijkse huurverhoging toe te staan of huurders meer te laten betalen bij het verduurzamen van de woning. De huur kan verplicht worden verhoogd als iemand meer verdient. Of de regels kunnen worden aangepast, zodat iemand met een lager inkomen ook in een duurder woning mag wonen. Wanneer huurprijzen worden gebruikt om de koopkracht te verbeteren, houd er dan rekening mee dat dit langjarig een groot negatief effect heeft op de mogelijkheid van corporaties om te investeren. Het is een duur instrument om koopkracht te verbeteren, en maakt de bouwopgave moeilijker haalbaar. Hogere huren hebben een negatief effect op het inkomen van huurders en leiden tot hogere huurtoeslaguitgaven voor het Rijk.

Door een aftrekpost voor verduurzaming op te nemen in de vennootschapsbelasting (Vpb) of door een subsidie voor verduurzaming te maken hoeven corporaties minder geld uit te geven. Lagere Vpb-lasten of een subsidie verbetert het verdienmodel van corporaties. Hierdoor ontstaat er meer ruimte om te investeren in bijvoorbeeld nieuwbouw. Deze maatregelen hebben geen direct effect op de woningbouw en moeten gecombineerd worden met sturing op lokale prestatieafspraken om effectief te zijn. Ook kunnen ze mogelijk niet alleen voor corporaties gelden en bereiken dan de hele sociale huursector.

Het bouwen van sociale huurwoningen kan ook aantrekkelijker worden gemaakt door de onrendabele top te verkleinen. Dit kunnen we doen door de kosten van de bouw van sociale huurwoningen te verlagen. Dat kan met bouwsubsidies. Of we kunnen de belastingen verminderen door het btw-tarief op het leveren van sociale huurnieuwbouw te verlagen. Een subsidie zorgt ervoor dat een corporatie minder geld nodig heeft voor nieuwe woningen, de benodigde lening voor de woningen lager is en er minder rente hoeft te worden betaald. De verlaging van de btw zorgt voor een belastingvoordeel voor alle partijen die bij de bouw betrokken zijn. Het is nog onzeker wie er precies voordeel heeft van een subsidie of een verlaagd btw-tarief. Het directe effect op het aantal huizen dat gebouwd kan worden is ook nog niet aan te geven. Hier moet meer onderzoek naar worden gedaan.

Tot slot

Het bouwen van woningen is ingewikkeld en ingrijpen is meestal niet eenvoudig. Toch is dit rapport geschreven vanuit de wetenschap dat veel beter kan, en moet. Een groot aantal maatregelen kan de woningbouw en de manier waarop we grond gebruiken verbeteren. Ook moeten we de bestaande instrumenten durven te gebruiken zodat we meer woningen bouwen. Een aantal van deze instrumenten staat in de Omgevingswet. Er is deskundigheid en capaciteit bij de overheid en bedrijven nodig om de woningen te bouwen die de samenleving nodig heeft. Investerings alleen zijn niet voldoende. We moeten bereid zijn om keuzes te maken over de ruimtelijke inrichting van Nederland. Er zijn grote veranderingen nodig, zodat geld wordt gebruikt voor de bouw van nieuwe woningen en niet zorgt voor hogere grondprijzen. Het doel van het Rijk moet gericht zijn op huizen bouwen. Participatie die gericht is op meer woningbouw en niet op het tegenhouden van de bouw. Overheden die samen verantwoordelijkheid dragen voor de bouwopgave. Tot slot moeten we er vooral voor zorgen dat we gaan uitvoeren met de schaarse mensen en middelen.

Bouwen is noodzakelijk, maar bouwen alleen is niet genoeg. De woningmarkt is een voorraadmarkt. Dit betekent dat er niet veel woningen bij komen ten opzichte van de totale

voorraad. Er is beleid nodig om beter gebruik te maken van de bestaande voorraad. Dit gaat zowel over huishoudens die de woningmarkt voor het eerst betreden, als over huishoudens die al een woning hebben en willen doorstromen. Vermindering van belastingsubsidies op de eigen woning kan de doorstroom bevorderen en bijdragen aan een betere benutting van de voorraad. Dit IBO gaat niet over de vraag naar woningen en hoe we de voorraad beter kunnen verdelen, maar dat is wel een heel belangrijk onderdeel in het geheel. Daarom moeten we ook kijken naar problemen en oplossingen om de woningvoorraad zo goed mogelijk te benutten. Daarnaast is er maar weinig ruimte beschikbaar. Je kunt niet genoeg extra bijbouwen als er niet genoeg ruimte is voor nieuwe woningen. Om genoeg woningen in Nederland te krijgen moeten er keuzes gemaakt worden bij de verdeling van de bestaande voorraad én bij de verdeling van de ruimte. Deze keuzes zullen minder gunstig zijn voor mensen die al een woning hebben dan voor mensen die nieuw op de woningmarkt zijn.

1. Introductie

Samenvatting

Het doel van dit IBO is om in kaart te brengen welke bestaande en mogelijk nieuwe instrumenten er bestaan voor een goed functionerende aanbodkant van de woningmarkt.

1.1 Aanleiding en doelstelling van het IBO

Ieder mens heeft een thuis nodig. Er moeten voldoende en betaalbare woningen zijn voor zowel koop als huur, in alle segmenten. Wonen is een basisbehoefte en deze staat onder druk. Er zijn op dit moment onvoldoende woningen voor een grote groep woningzoekenden. Er ontstaan onwenselijke woonsituaties waarbij bijvoorbeeld een groeiende groep mensen werkt maar dakloos is, jonge mensen niet op zichzelf kunnen gaan wonen en een gezin kunnen stichten, en ouderen slecht kunnen verhuizen naar passende woningen. Dit brengt weer allerlei andere problemen met zich mee. Voor ouderen wordt het onderhoud van de ongeschikte en veelal te grote woning een zware last. Zij vragen extra zorg of de zorg is onnodig duur om te verlenen. Werkenden met een slechte woonsituatie presteren minder op het werk. Huishoudens die te veel geld kwijt zijn aan huur bezuinigen op andere (noodzakelijke) uitgaven en komen daardoor in relatieve armoede te leven. Een concentratie van eenzijdige bevolkingsgroepen kan buurten minder aantrekkelijk maken om te wonen en draagt bij aan gescheiden leefwerelden van arm en rijk.⁶ Een goede en betaalbare woonvoorraad waar instroom, doorstroom en uitstroom op orde is en die aansluit op de behoeftes van huishoudens is van groot belang voor de Nederlandse samenleving.

De overheid heeft de inspanningsverplichting zorg te dragen voor voldoende woonruimte. Het ruimtelijk ordeningsbeleid en de marktwerking leiden niet tot voldoende betaalbaar aanbod.⁷ Woningaanbod op de vrije markt heeft een hoge prijs per vierkante meter woonoppervlak en/of er zijn relatief veel (kleine) woningen in hoge dichtheden. Een deel van de mensen wordt daarmee niet voorzien in hun woningbehoefte. De woningen zijn te duur in verhouding tot het inkomen of zijn ongeschikt (te klein) voor het huishouden. Overheidsingrijpen is dan wenselijk. Het gaat dan met name om het realiseren van aanbod in woonsegmenten die voorzien in de woningbehoefte van de lage en, afhankelijk van de locatie, soms ook middeninkomens. Alsmede om te zorgen dat deze woningen beschikbaar zijn en blijven voor deze doelgroepen.

Tegelijk zijn er ook veel mensen *insider* op de woningmarkt en vaak gelukkig met hun woonsituatie. Nederlandse woningen zijn relatief ruim en de ruimtelijke inrichting van Nederland zorgt op veel plekken voor een aangenaam leefklimaat. Ruim tachtig procent van de Nederlandse huishoudens geeft aan tevreden te zijn met de huidige woning.⁸ De betaalbaarheid van wonen is daarbij overigens divers. Er zijn (vaak oudere) mensen met afbetaalde hypotheek en lage woonlasten, maar ook (vaak jongere) mensen met hoge woonlasten die relatief hoge huren betalen voor kleine woningen, of hoge hypotheek hebben aan het begin van hun wooncarrière.

⁶ SCP, *De leefwerelden van arm en rijk*, 2024.

⁷ Betaalbaar wordt gedefinieerd als koopwoningen tot € 390.000 en huurwoningen met een maximale maandhuur tot € 1160

⁸ WoON 2021. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022).

Het huidige kabinet zet zich in om tot en met 2030 981.000 woningen te bouwen of te transformeren. De gemiddelde bouwproductie moet volgens de meest recente Primos-prognose⁹ omhoog naar meer dan 100.000 woningen per jaar om het woningtekort terug te dringen. De opgave is groot. De afgelopen twee jaar is de vergunningverlening voor nieuwbouw teruggevallen. Hoge grondprijzen, stijgende bouwkosten en complexe procedures vertaalden zich in vertraagde of geannuleerde nieuwbouwprojecten. Inmiddels is de verkoop van nieuwbouwwoningen door de verbeterende economische omstandigheden weer aangetrokken. Tegelijkertijd blijft de opgave om meer dan 100.000 woningen per jaar te realiseren zeer groot.

Actieve regie op de woningmarkt is niet nieuw. Het blijkt echter lastig om onderbouwde uitspraken te doen over de effectiviteit van bestaande instrumenten voor de aanbodkant van de woningmarkt. Daarom heeft het kabinet in de taakopdracht verzocht om in kaart te brengen wat de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt zijn en daarbij te onderzoeken wat de verschillende voor- en nadelen van mogelijke instrumenten en maatregelen zijn. Dit kan zorgen voor evenwichtiger en beter geïnformeerd beleid om de woningbouwopgave te realiseren.

Het doel van dit IBO is om in kaart te brengen welke bestaande en mogelijk nieuwe instrumenten er bestaan voor een goed functionerende aanbodkant van de woningmarkt. Dit houdt in dat het woningaanbod aansluit en reageert op de vraag. De hoofdvraag van dit IBO is: wat zijn effectieve instrumenten om het woningaanbod te stimuleren op de korte en lange termijn?

Dit IBO bevat voorstellen om woningbouw- en grondbeleid te verbeteren. Conform de taakopdracht ligt de focus op nieuwbouw en woningtoevoegingen en niet op de bestaande woningvoorraad. Onder 'nieuwbouw' vallen zowel nieuw te bouwen woningen als transformatie van niet-woningen naar woningen. Dat neemt niet weg dat ook in de bestaande woningvoorraad aanzienlijke winst te behalen valt door deze beter te benutten, bijvoorbeeld door woningen te splitsen en de doorstroom te bevorderen. Dit vergt een apart onderzoek naar wenselijke beleidsinstrumenten.

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd. Hierop is antwoord gegeven middels een literatuuranalyse, expertsessies en casusonderzoeken.

1. Waarom is het woningaanbod lager dan de woningvraag en welke factoren spelen hierbij een rol?

- Het woningtekort: Inzicht in hoe het woningtekort en de woningbouwopgave worden gekwantificeerd is nodig voor een begrip van de opgave waarvoor we staan. Voor een goede aansluiting van vraag en aanbod is het van belang dat er inzicht is in de woningbehoefte naar doelgroep en segment en op welke wijze aan deze behoefte kan worden voldaan.
- De ruimte: Ruimtelijke ordening is een randvoorwaarde voor het tot stand komen van woningbouw. Begrip over de schaarse verdeling van ruimte en de beschikbaarheid daarvan voor woningbouw is nodig om inzicht te krijgen in de rol die de ruimtelijke ordening in relatie tot de woningbouwopgave speelt. Hierin wordt specifiek gekeken naar de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden.
- De grond: Woningbouw is onlosmakelijk verbonden met het functioneren van de grondmarkt en het bezit van grond. Het is daarom van belang te begrijpen hoe de grondmarkt werkt en hoe de prijs van (bouw)grond tot stand komt.

⁹ Primos 2023. ABF Research (2023). De Primos-prognose is een raming van ABF naar de bevolking, huishoudens en woningbehoefte. Hierin raamt ABF per gemeente en per buurt het aantal inwoners naar leeftijd en geslacht, het aantal huishoudens naar samenstelling en leeftijd en de woningbehoefte.

- De bouw: Woningprijzen zijn de afgelopen jaren gestegen. Om beleid te maken ter stimulering van de woningbouw is het belangrijk om de totstandkoming van de stichtingskosten (excl. grondkosten) van een woning te doorgronden in relatie tot de ontwikkeling van marktprijzen. Er wordt onderzocht wat de marktprijzen van woningen bepaalt, hoe de stichtings- en grondkosten kunnen worden beïnvloed en wat dit betekent voor het woningaanbod.
- De afnemers: Er moeten afnemers zijn van de nieuwbouwwoningen, dit zijn woningcorporaties, particulieren en beleggers. De afgelopen jaren hebben macro-economische factoren zoals rente en beleid grote invloed gehad op de financiële positie van de afnemers, zowel particuliere als institutionele kopers en beleggers. Om tot evenwichtige oplossingen te komen moet de samenloop van deze factoren goed worden begrepen.

2. Wat zijn mogelijke concrete instrumenten c.q. beleidsopties om de woningbouw te stimuleren?

Dit rapport beveelt een aantal oplossingsrichtingen aan die in samenhang moeten worden gezien. Er is onderscheid gemaakt in vier aangrijpingspunten voor beleid: de ruimte, de grond, de bouw en de afnemers. De maatregelen bevatten instrumenten op hoofdlijnen die helpen om het bouwproces te verbeteren en zo het aanbod beter aan te laten sluiten op de vraag. Dit betreffen onder andere subsidies, fiscale maatregelen, juridische instrumenten en bestuurlijke afspraken.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 geeft een introductie van het IBO. De aanleiding en de doelstelling van het IBO worden toegelicht. De centrale vraagstelling formuleert en specificeert welke deelvragen met het onderzoek worden beantwoord. De *scope* van het onderzoek wordt gedefinieerd.

Hoofdstuk 2 licht de woningbouwopgave in Nederland toe. De Nederlandse woningmarkt wordt uiteengezet en het woningtekort toegelicht. Op de segmenten waar het tekort het nijpendst is gaat dit hoofdstuk dieper in. De schatting van het tekort geeft inzicht in het probleem. Tenslotte gaat het hoofdstuk in op waar gebouwd moet worden.

Hoofdstuk 3 identificeert de knelpunten in de verschillende domeinen van de woningbouw. Voldoende ruimte voor woningbouw, de beschikbaarheid van locaties en voldoende harde plannen voor de korte termijn is een eerste voorwaarde. Een volgend knelpunt is dat grondprijzen stijgende woningprijzen absorberen, maar zich moeilijk aanpassen aan dalende woningprijzen of bijgestelde woningbouwprogramma's. De bouw van nieuwe woningen wordt vervolgens geconfronteerd met tekorten. Soms ontstaan deze omdat we op dure plekken woningbouw willen, maar ook doordat waarde "weglekt" uit de keten. Het surplus van gebiedsontwikkelingen kan tekorten voor een deel dekken. En ten slotte komt er zonder afnemers geen woningbouw. De prijs van een woning – koop of huur – moet aansluiten op wat iemand kan betalen. Woningcorporaties moeten investeringsruimte hebben en op lange termijn moeten kosten en opbrengsten in verhouding zijn. Beleggers moeten een rendement kunnen behalen en niet worden geconfronteerd met risico's ontstaan door inconsistent beleid. Uit deze knelpunten volgen algemene oplossingsrichtingen voor beleid.

Hoofdstuk 4 schetst mogelijke beleidsmaatregelen. Aan de hand van de knelpunten binnen de domeinen, beveelt de werkgroep aan maatregelen te nemen. Soms is er keuze uit meerdere maatregelen, met hun eigen voor- en nadelen.

2. De woningbouwopgave in Nederland

Samenvatting

Dit hoofdstuk geeft een analyse van de ontwikkeling van de woningbehoefte, de woningvoorraad en het woningtekort. Toegelicht wordt dat:

- De overheid al decennia ingrijpt op de woningmarkt.
- Er een grote opgave is voldoende betaalbare woningen te realiseren.
- Naast meer nieuwbouw het beter benutten van de bestaande gebouwenvoorraad en meer doorstroming noodzakelijk zijn.

In de Tussenrapportage IBO Woningbouw en Grond, als bijlage toegevoegd, is beschreven waarom er, zonder (Rijks)beleid, minder woningen tot stand komen dan waar behoefte aan is. Hogere woningprijzen leiden niet tot meer aanbod maar voornamelijk tot (bij gelijkblijvende bouwkosten) stijgende grondprijzen. In gebieden met een hoge druk bepaalt het huishoudinkomen en vermogen de prijs die een huishouden voor woning kan betalen. Bij een achterblijvend aanbod ten opzichte van de woningbehoefte hebben lage, en soms ook middeninkomens, het lastig op de woningmarkt.

2.1 Rijksbeleid en woningbouw

Sinds het begin van de vorige eeuw heeft het Rijk zich intensief beziggehouden met volkshuisvesting. Na de Tweede Wereldoorlog was de woningnood groot en werkten het Rijk, gemeenten en corporaties nauw samen om te bepalen waar gebouwd werd en de betaalbaarheid van huisvesting te waarborgen. Sinds eind jaren 80 zijn subsidies verminderd. Waar eind jaren 80 nog rond de 2 procent van het BBP werd besteed aan het subsidiëren van woningbouw liep dit rond 2010 terug tot praktisch nihil. Er werd meer aan de markt gelaten. De financiële crisis van 2008 heeft uiteindelijk geleid tot historisch lage bouwvolumes met 45 duizend nieuwbouwwoningen in 2014 als dieptepunt.¹⁰ Bouwbedrijven en ontwikkelaars namen afscheid van personeel. Het aantal gemeenteambtenaren dat zich bezighoudt met gebiedsontwikkeling liep terug. Corporaties hieven ontwikkelbedrijven op of krompen deze drastisch in. Het woningtekort liep op.

In de jaren na de crisis is het aanbodbeleid van het Rijk afgeschaald en de nadruk gelegd op vraagsturing en de dynamiek van de markt. Een beleidsreactie op het oplopende woningtekort kwam in 2018 op gang.¹¹ Aanbodbeleid werd geleidelijk weer opgebouwd met samenwerkingsafspraken tussen medeoverheden. Hierop volgden incidentele maatregelen met middelen voor specifieke opgaven zoals transformaties. De afgelopen jaren is volkshuisvesting weer terug op de politieke agenda en is het woon- en aanbodbeleid uitgebreid. Bouwproductie opvoeren begint met de vraag hoeveel woningen er de aankomende jaren gebouwd moeten worden, vervolgens moet gevraagd worden voor wie en waar. Het vervolg van dit hoofdstuk gaat over deze drie vragen.

¹⁰ CBS, *Voorraad woningen; standen en mutaties vanaf 1921*.

¹¹ SEO, *Beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 3, Woningmarkt 2015-2021, september 2023*.

2.2 Hoeveel nieuwe woningen?

Het actuele kwantitatieve tekort is het verschil tussen de behoefte aan woningen (huishoudens) en de beschikbare woningen (woningvoorraad). De huishoudens die in een woning wonen, ook als het een woonboot of woonwagen is, zijn voorzien van een woning en tellen niet mee in het tekort. Van huishoudens met een leeftijd ouder dan 25 jaar¹² die een woning delen met één of meer andere huishoudens of wonen in een verblijfsobject dat geen woonfunctie heeft, is aangenomen dat zij een woning zoeken. De berekening van het woningtekort houdt verder rekening met de verwachting over nieuw te vormen huishoudens. Hierbij gaat het om uit huis gaande jongeren (starters), personen die na een relatiebreuk weer een zelfstandig huishouden vormen en immigranten. Aan de andere kant zijn er huishoudens die de woningmarkt verlaten (verhuizers naar een verpleeghuis, emigranten en door overlijden). Het verwachte saldo starters en woningverlaters voor het lopend jaar telt mee in het woningtekort.

Aan de aanbodzijde van de tekortberekening gaat het om het aantal leegstaande woningen. Een deel van de leegstaande woningen staat leeg omdat de nieuwe eigenaar de woning nog niet heeft betrokken (frictieleegstand). Er moet eerst geklust worden. Alleen woningen die langer dan een jaar leegstaan tellen als beschikbaar voor de woningmarkt. Daarnaast zijn er ook woningen die niet beschikbaar zijn voor reguliere huishoudens. Bijvoorbeeld omdat de woning volgens de WOZ-registratie een recreatiewoning, een boerderij of een niet-woning is. Of de woning heeft een logies- of winkelfunctie.

De berekening van het woningtekort is per woningmarktregio¹³ uitgevoerd. Het statistisch woningtekort is een indicator van de spanning op de regionale woningmarkt. Overschotten in de ene regio kunnen niet bijdragen aan het oplossen van het tekort elders. Leegstand in Zeeuws-Vlaanderen of Noord Oost Groningen lost het woningtekort in de regio Amsterdam niet op. Het nationale woningtekort is de optelsom van de tekorten van alle regio's.¹⁴

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is het huidige woningtekort 4,8 procent, ofwel 390.000 woningen. De berekening van het woningtekort is gebaseerd op een aantal veronderstellingen, bijvoorbeeld dat huishoudens van 25 jaar en ouder graag een zelfstandige woonruimte willen. Bijstellen van deze grens naar boven laat het woningtekort (rekenkundig) dalen en vice versa. Bijstellen van de uitgangspunten kan altijd twee kanten op: het kan het statistisch woningtekort groter of kleiner maken. Het tekort is een schatting op basis van logische uitgangspunten, maar niet vrij van keuzes en opvattingen. Recent heeft ABF Research in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de wijze van berekening van het woningtekort geëvalueerd. In de evaluatie wordt uitgebreid ingegaan op de keuzes die onder de berekening zitten, de beschikbare data voor de berekening en mogelijke verbeterpunten van de berekening.

¹² Huishoudens met een leeftijd tot 25 jaar worden niet meegeteld. Het betreft voor een groot deel studenten in studentenhuizen, doorgaans een gewenste woonvorm en/of een goed en betaalbaar alternatief voor een eigen woning.

¹³ De "ABF-woonregio's": dit zijn regio's waarbinnen veel maar waartussen weinig migratie is.

¹⁴ Met dien verstande dat als een regio een overschot heeft, voor de berekening van het nationale tekort er voor die regio met een tekort van nihil wordt gerekend. Een overschot in Drenthe lost een tekort in Amsterdam immers niet op.

2.3 De bouwopgave

Om van het woningtekort naar de bouwopgave tot en met 2030 te komen is de verwachte ontwikkeling van de bevolking en het aantal huishoudens van belang. De Nederlandse bevolking groeit, de verwachting is dat de komende 15 jaar er circa 100.000 personen per jaar bijkomen. Daarvan is 1/4 natuurlijke aanwas en 3/4 gevolg van buitenlandse migratie. Deze groei werkt ook door in het aantal huishoudens dat een woning behoeft. Het aantal huishoudens neemt in totaal in deze periode met 916.000 toe. De oorzaak achter deze groei bestaat voor ruwweg 2/3 deel uit de bevolkingsgroei – migratie en langere levensverwachting ouderen – en 1/3 deel uit huishoudverdunding.

Naast de verwachte groei van het aantal huishoudens is het woningtekort waarnaar wordt gestreefd van belang. Dat is géén 0 procent, ook al zou bij een dergelijk laag tekort theoretisch voor elk nieuw te vormen huishouden per direct een woning beschikbaar zijn. Bij géén tekort of een overschot is er leegstand. Dat zou weer andere negatieve effecten hebben op de samenleving en de leefbaarheid van wijken. Een woningtekort van 2 procent ziet het Rijk als een evenwichtig niveau voor een gezonde woningmarkt.¹⁵

De ontwikkeling van het aantal huishoudens en het huidige woningtekort resulteert in een bouwopgave van bijna één miljoen woningen in de periode 2022 tot en met 2030.¹⁶ Daarvan moesten er begin 2024, gegeven de productie van bijna 180.000 woningen in 2022 en 2023, nog 800.000 gerealiseerd worden. Het risico dat, bij een meevallende bevolkingsgroei, er “opeens” te veel huizen worden gebouwd is nihil. Al ruim voor dat punt zal ontspanning op de woningmarkt ontstaan en zal het bouwtempo worden getemporiseerd. Overigens zal een scenario waarbij de bevolking krimpt “geen antwoord bieden op de gevolgen van vergrijzing, op de huidige en verwachte druk op publieke voorzieningen en op schaarse ruimte. Nulgroei remt de economie af” [Staatscommissie Demografie 2050]. De staatscommissie demografie adviseert dan ook een gematigde bevolkingsgroei en het aantal huishoudens zal dan voorlopig blijven toenemen.

Het grootste deel van de bouwopgave zal moeten worden gerealiseerd door nieuwbouw. In de afgelopen 10 jaar kwamen er gemiddeld 77.500 nieuwe woningen per jaar bij, waarvan 64.000 nieuwbouw en 13.500 woningen uit bestaande bouw (met name uit transformaties van gebouwen met een andere functie naar wonen en uit splitsingen van woningen).¹⁷

Bouwen alleen is niet voldoende. Om het woningtekort in te lopen is nieuwbouw noodzakelijk, maar de woningmarkt is een voorraadmarkt: het aantal jaarlijkse toevoegingen is beperkt ten opzichte van de al bestaande hoeveelheid woningen. Sturing op de onderliggende vraag en de verdeling van de voorraad is daarom ook van belang. Zowel qua instroom als qua doorstroom van huishoudens is er beleid nodig waardoor de totale kwantitatieve opgave minder groot wordt. Naast meer nieuwbouw zijn het beter benutten van de bestaande gebouwenvoorraad en meer doorstroming noodzakelijk.

¹⁵ In het verleden is onderzocht dat bij een tekort van meer dan 2% de respondenten van het Woononderzoek (destijds Woningbehoefteonderzoek) aangeven dat het lastiger is om een woning te vinden en slaagkansen namen af. Op dit moment wordt het woningtekort geëvalueerd en daarbij wordt de waarde van 2% als streefwaarde onder de loep genomen.

¹⁶ De omvang van de opgave is in Nederland overigens vergelijkbaar met omliggende landen. Duitsland, Engeland en Zweden kampen bijvoorbeeld met vergelijkbare verschillen tussen ambitie en realisatie. Zie Rapport Van der Krabben 2024 in de bijlage.

¹⁷ (StatLine - Voorraad woningen; overige toevoegingen en onttrekkingen (detail), regio (cbs.nl). CBS (2024).

2.4 Welke woningen?

Het woningtekort betreft een totaal. Er is geen opsplitsing in segmenten met verschillende kwalitatieve kenmerken, zoals bijvoorbeeld een deelttekort aan sociale huurwoningen of betaalbare koop. De woningmarkt kent een grote dynamiek en veel doorstroming, zowel binnen segmenten als daartussen. Door verhuizingen of overlijdens komen continu grote aantallen woningen beschikbaar. Degenen die daarin gaan wonen laten op hun beurt ook weer een woning achter (tenzij het om starters gaat). Welke woningen er gebouwd moeten worden om het woningtekort in te lopen hangt af van welke woningen beschikbaar komen door doorstroming. Nieuwbouw vormt slechts een beperkt deel van het aanbod. Bovendien verschillen lokale situaties van elkaar en is het belangrijk in een nieuwe wijk verschillende segmenten te realiseren, zodat een wijk in de toekomst aansluit bij de dynamiek van doorstroming. Over de vraag aan welke woningen er behoefte is, valt echter wel degelijk op basis van prognoses globaal iets te zeggen.

Het aantal ouderen neemt de aankomende jaren toe en daarmee ook de behoefte aan woningen voor ouderen en alleenstaanden.¹⁸ Ouderen wonen vaker alleen: het aantal alleenwonende 75+ is aan het stijgen van circa 660.000 in 2018 naar bijna 950.000 in 2030. Over twintig jaar is het aantal 65+ toegenomen met meer dan 40 procent. Het aantal 80+ neemt nog sterker toe. Naar schatting zijn er in 2040 1,6 miljoen mensen die 80+ zijn, dat is twee keer zoveel als nu. Dat betekent dat er een grote noodzaak is voor extra woningen geschikt voor ouderen. Ten behoeve van de toename van ouderen zet het kabinet zich in om in de periode van 2022 tot en met 2030 290.000 woningen voor ouderen te bouwen, waarvan 170.000 nultredenwoningen, 80.000 regulier geclusterde woningen en 40.000 zorggeschikte woningen.¹⁹ Het aantal aandachtsgroepen en ouderen in onze samenleving neemt sterk toe. Dit heeft twee primaire drijfveren: migratie en vergrijzing.

De doelgroep die in aanmerking komt voor sociale huurwoningen neemt in absolute zin toe. De verwachte toename bij de doelgroep voor sociale huurwoningen is sterk afhankelijk van de inkomensontwikkeling.²⁰ Daalt de inkomensontwikkeling dan brengt dit mogelijk significante druk op het aantal sociale huurwoningen met zich mee. De huishoudens die *insider* zijn en al een sociale huurwoning hebben, stromen maar moeizaam door naar een volgend segment doordat huren hoger zijn buiten het sociale segment en het koopsegment veelal ontoegankelijk is door hoge prijzen. Het aantal sociale huurwoningen is de afgelopen jaren niet of nauwelijks toegenomen, terwijl de doelgroep wel groter is geworden; de wachtlijsten zijn toegenomen. Daarmee is de behoefte groot en blijft het aanbod achter. Uit scenario-analyses blijkt dat de behoefte aan sociale huur varieert van 24 procent van de nieuwbouw ten tijde van hoge inkomensontwikkelingen – waardoor de doelgroep kleiner wordt – tot 35 procent ten tijden van lage inkomensontwikkeling. In een gemiddeld scenario is dit 30 procent van het totaal.

Ook het aantal huishoudens met een middeninkomen neemt de komende jaren toe (+13 procent).²¹ Ook de omvang van deze groep is afhankelijk van inkomensontwikkelingen. En mede

¹⁸ Deze analyse van de woningbehoefte is mede gebaseerd op het recentste Socrates-model van ABF. Hierin worden voor verschillende scenario's de vraag naar en aanbod van woningen per segment en per regio in beeld gebracht. Door de woningmarktfactoren te simuleren wordt modelmatig de dynamiek op de woningmarkt met starters, doorstromers, nieuwbouw en verhuisketens geconstrueerd.

¹⁹ Programma Wonen en Zorg voor ouderen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). De opgaven voor geclusterd wonen en nultredenwoningen zijn gebaseerd op een doorberekening van de ABF-prognoses Socrates en Fortuna.

²⁰ ABF gebruikt de scenario's voor de gemiddelde reële inkomensontwikkeling voor 2022 t/m 2024 die is gebaseerd op de raming van de verandering van de statische koopkracht van het CPB. Voor het lage scenario wordt in 2024 de raming van gemiddeld -0,8% uit het CPB-scenario 'Streng winter' is aangehouden tot 2028. Daarna treedt er in dit scenario herstel op en neemt vanaf 2030 het gemiddeld inkomen toe met 0,2% per jaar. In het middenscenario nemen de inkomens vanaf 2025 met gemiddeld 0,3% per jaar toe. en in het hoge scenario neemt het gemiddeld 0,4% per jaar toe.

²¹ ABF Woningmarktverkenning 2023-2038. ABF Research (2023).

afhankelijk van welke kant de inkomensontwikkeling op gaat, gaat de voorkeur uit naar een huurwoning of een betaalbare koopwoning. Ongeacht het scenario van inkomensontwikkelingen zal de behoefte naar betaalbare koopwoningen groot zijn. De verwachte behoefte naar betaalbare koopwoningen is circa 25 procent van de nieuwbouw. Daarnaast is er een behoefte van circa 10 procent middenhuurwoningen van de nieuwbouw.

Voor middeninkomens is de woningmarkt ontoegankelijker door vermogensongelijkheid tussen *insiders* en *outsiders*. De *insiders* hebben overwaarde op hun koopwoning door de stijging van huizenprijzen. Zij zetten deze overwaarde in bij de aankoop van een andere (nieuwe) woning. *Outsiders* hebben deze mogelijkheid niet en door de gestegen rente zijn de financieringslasten hoog. Hierdoor is de betaalbaarheid van nieuwbouw koopwoningen voor starters sinds 2018 bijna gehalveerd.²² Voor *outsiders* in de midden- en lage inkomensgroepen is het moeilijk een passende woning te vinden. Zij komen niet aanmerking voor sociale huurwoningen of, als ze er wel voor in aanmerking komen, worden geconfronteerd met lange wachtlijsten. Uitwijken naar het (duurdere) vrije huursegment is dan de enige mogelijkheid. Huurquotes zijn dan hoog of ze wonen suboptimaal, zoals bijvoorbeeld ongewenste woningdelers.

Er is natuurlijk ook behoefte aan duurdere nieuwbouw voor de hogere inkomens. De voorkeur gaat bij deze groep met hoge inkomens vooral uit naar koopwoningen. Het grootste deel van de vraag naar deze woningen valt in het segment tussen de 355.000 en 600.000 euro, stelt ABF in haar woningmarktverkenning.²³ Daarnaast kent Nederland een relatief kleine vrije huurmarkt; slechts 14 procent van de woningmarkt is private verhuur.²⁴ Hiervan valt de helft in de gereguleerde huur en de andere helft in de midden- en dure huur.²⁵ De behoefte naar duurdere huurwoningen is niet significant toegenomen en betreft slechts 3 procent van de totale nieuwbouwbehoefte. In een markt met veel marktspanning kan dit segment – evenals middenhuur – wel fungeren als een ventiel voor een oververhitte koopmarkt.

2.5 Waar moeten we bouwen?

Nederland is ingedeeld in woningmarktgebieden. Op basis van verhuisstromen heeft ABF een indeling gemaakt in 31 zogenaamde “functionele woningmarktgebieden”. Gemeenten waarbinnen en tussen een hoge verhuisintensiteit is vormen samen een functioneel woningmarktgebied. Het nationale statistische woningtekort is opgebouwd uit de woningtekorten van deze 31 functionele woningmarktgebieden. Daar waar het woningtekort groot is zullen veel woningen gebouwd moeten worden om het tekort terug te dringen. Voor koopwoningen is het ook mogelijk te kijken naar woningprijzen en het aantal woningverkopen. BPD combineert deze gegevens met de (verwachte) groei van het aantal huishoudens in een “hittekaart”. Het resulteert in een soort spanningsindicator per gemeente. In gemeenten met de hoogste spanning op de woningmarkt moet het meeste worden gebouwd om de spanning te laten afnemen.

Prijs is een mogelijke indicator voor waar gebouwd moet worden. Recent heeft het CPB laten zien dat de prijselasticiteit, en als alternatief daarvoor de woningprijzen, een indicator kunnen zijn voor de plekken waar gebouwd moet worden.²⁶ Op basis van het CPB-model is de behoefte aan woningen in regio’s met hoge druk op de woningmarkt groter dan op basis van het statistisch woningtekort, en in regio’s met een lage druk op de woningmarkt valt de

²² Financieringsruimte en huizenprijzen. DNB (2023). DNB heeft voor het IBO een extra analyse gedaan waaruit dit resultaat voortkomt.

²³ ABF Woningmarktverkenning 2023-2038. ABF Research (2023).

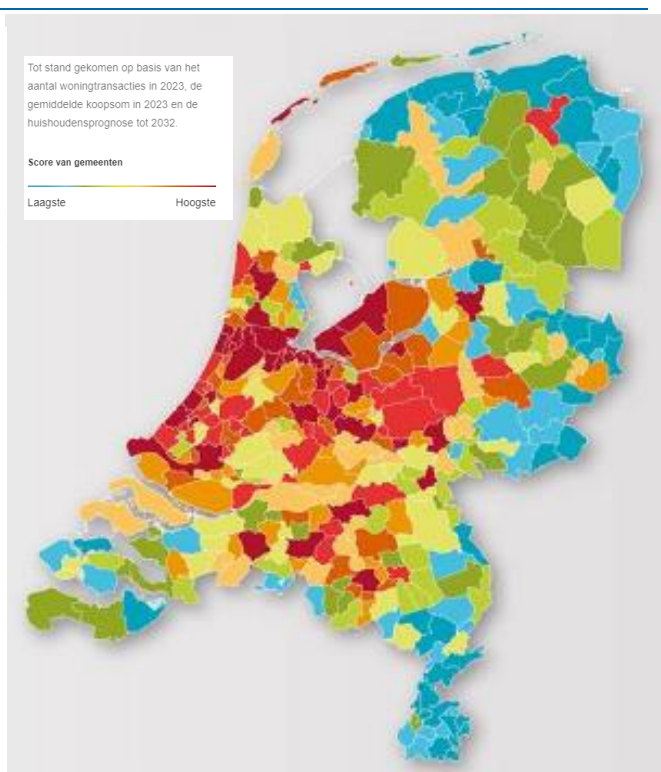
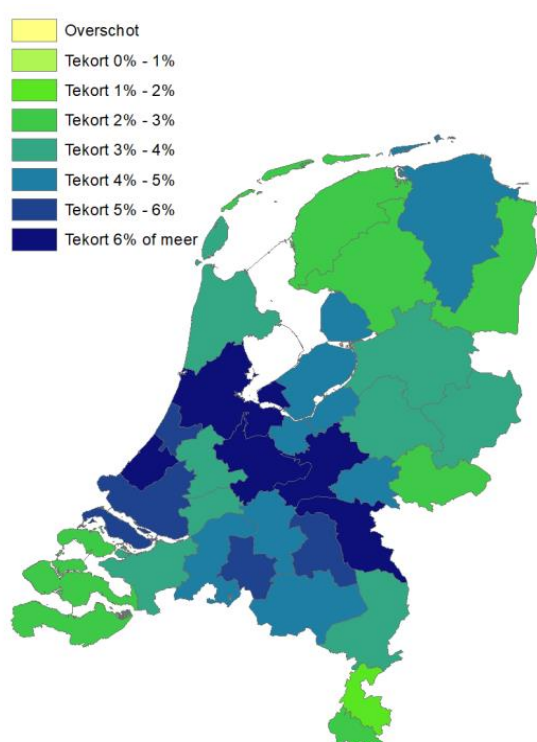
²⁴ Private huursector groeit sterker dan koop- en corporatiesector. CBS (2023).

²⁵ WoONonderzoek 2021. BZK (2022).

²⁶ Jurre Thiel en Hendrik Zaunbrecher, Betaalbaarder wonen vraagt om bouwen op de duurste plekken, ESB, 24 april 2024 ([000-Thiel4.pdf \(esb.nu\)](#))

woningbehoefte juist lager uit. Het model verwacht dat als er meer aanbod is in regio's met een hoge druk, meer mensen verhuizen van regio's met een lage druk op de woningmarkt naar regio's met een hoge druk. Overigens blijkt het moeilijk met de bouw van woningen de betaalbaarheid in de meest gespannen regio's te verbeteren, concluderen de onderzoekers. In de politieke arena is dit dikwijls een tegenstelling; de ene kant zegt de betaalbaarheid te willen aanpakken door "bouwen, bouwen, bouwen", de andere kant wil door regulering de prijzen in de hand houden. Maar het is "én, én". Willen we dat alle regio's toegankelijk zijn voor alle inkomensgroepen, dan zullen er extra veel woningen moeten worden bijgebouwd in de regio's met grote spanning op de woningmarkt. Regulering voor een deel van de woningmarkt is verder noodzakelijk om een betaalbare woningvoorraad te verzekeren. Bij blijvende schaarste drukken mensen met een (iets) hoger inkomen mensen met lage inkomens uit de markt.

Figuur 2 Links: statistisch woningtekort naar woningmarktgebied in 2023. Rechts: BPD Hittekaart Woningmarkt
Bron: *Primos-prognose 2023 en BPD*



Ruimtelijke ordening omvat meer dan de woningbouwopgave. De woningbouwopgave valt samen met andere grote ruimtelijke vraagstukken zoals geluid, stikstof, natuur, landbouw, (grootschalige) infrastructuur, water en bodem, ruimtelijke kwaliteit, klimaatbestendigheid, energietransitie, bedrijvigheid, erfgoed en andere ruimte vragende claims. Daar komt bij dat aansluitingen op infrastructuur, energie en drinkwater randvoorwaardelijk zijn voor woningbouw. Ook die functies vragen ruimte.

Het denken in binnen-/buitenstedelijk bouwen doet geen recht aan de grootte en de complexiteit van de opgave. Eén soort locatie is ook niet per definitie duurder of complexer om te ontwikkelen dan de andere.²⁷ Wel bestaan er grote verschillen tussen gemeenten en provincies in de mate waarin zij voor het planaanbod buitenstedelijke locaties beschikbaar stellen.²⁸ In regio's zoals Amsterdam, Den Haag en Arnhem/Nijmegen is zelfs in een laag groeiscenario onvoldoende ruimte in leegstaande panden en op on(der)benutte terreinen om in bestaand bebouwd gebied aan de volledige behoefte te kunnen voldoen. Het kan dan ook – afhankelijk van de aard van het gebied – een goede keuze zijn om woningen te bouwen in het buitengebied.²⁹ Het is uiteindelijk niet óf binnenstedelijk óf buitenstedelijk, maar per regio een afweging wat voor soort ontwikkeling het meest passend en gewenst is in combinatie met de opgave.

Er zijn grote regionale verschillen en maatschappelijke kosten en baten moeten worden afgewogen. Het woningtekort en dito ruimtetekort is lokaal zo hoog dat er zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk moet worden gebouwd. Beide soorten locaties zijn, ongeacht de precieze verdeling tussen de twee, nodig om de woningbouwambities te realiseren. Zaak is om deze locaties als complementen te zien die in de behoefte van uiteenlopende vragende partijen kunnen voorzien. De verschillen tussen regio's in Nederland zijn groot, nu en op langere termijn. Eén formule werkt niet (*geen one size fits all*). Het ligt voor de hand om het meeste te bouwen waar de woningprijzen hoog zijn en de woningmarkt gespannen is. Tegelijkertijd is prijs niet het enige criterium, en zullen niet alle toekomstige kosten en baten hierin verdisconteerd zijn. In ruimtelijke keuzes moeten breed gedefinieerde maatschappelijke kosten en baten een rol spelen en vanuit een ruimtelijke toekomstvisie keuzes worden gemaakt. Buiten directe kosten en baten (bijvoorbeeld voor degene die exploiteert) is het belangrijk te kijken naar de positieve en negatieve (onbeprijde) externe effecten nu en op de langere termijn, zoals mobiliteitseffecten, effecten op natuur, water, bodem, landschap en energieverbruik. Uiteindelijk is het noodzakelijk de maatschappelijke meerwaarde zo groot mogelijk te maken.

2.6 Conclusie

Er is een grote woningbouwopgave met veel vraag naar betaalbare woningen. De Nederlandse bevolking groeit snel, en het aantal huishoudens groeit nog sneller. De totale huishoudensgroei bedraagt naar verwachting 733.000 extra huishoudens in de periode 2022 tot en met 2030. Deze verwachte groei bestaat voor ruwweg 2/3 deel uit de bevolkingsgroei en 1/3 deel uit huishoudverdunding. Vooral migratie, naast een langere levensduur, veroorzaakt de bevolkingsgroei. Om voor voldoende woningen te zorgen zijn er – met de bouw van 180.000 woningen de afgelopen 2 jaar van de 981.000 – naar verwachting tot en met 2030 nog circa 800.000 extra woningen nodig.

Bouwen is noodzakelijk, maar niet voldoende. Om het woningtekort in te lopen is nieuwbouw noodzakelijk, maar de woningmarkt is een voorraadmarkt: het aantal jaarlijkse toevoegingen is beperkt ten opzichte van de al bestaande hoeveelheid woningen. Sturing op de onderliggende vraag en de verdeling van de voorraad is daarom ook van belang. Zowel qua instroom als qua doorstroom van huishoudens is er beleid nodig waardoor de totale kwantitatieve opgave minder groot wordt. Naast meer nieuwbouw zijn het beter benutten van de bestaande bouwvoorraad en meer doorstroming noodzakelijk.

²⁷ 5 Misverstanden over binnen- en buitenstedelijk bouwen. Buitelaar E. op Gebiedsontwikkeling.nu (2018).

²⁸ Ruimtelijke ordening en bouwlocaties. EIB (2021).

²⁹ PBL (2020), [Binnen- en buitenstedelijk bouwen: een reflectie \(pbl.nl\)](http://Binnen- en buitenstedelijk bouwen: een reflectie (pbl.nl))

3. Wat zijn de knelpunten bij woningbouw

Samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de woningmarkt georganiseerd is. Daaruit volgen enkele algemene uitgangspunten voor beleid.

- Het realiseren van woningen, en gebiedsontwikkeling in het algemeen, vergt de samenwerking van vele partijen. Zowel overheid, marktpartijen als semi-overheidspartijen.
- Woningprijzen reageren sterk op een krap aanbod, hypotheekrente en leennormen. Woningprijzen gaan gemakkelijk omhoog in tijden van hoogconjunctuur maar dalen langzaam. Grondprijzen absorberen gemakkelijk de stijgende woningprijzen maar dalen eveneens niet makkelijk.

De werkgroep constateert de volgende grootste knelpunten:

- Ruimte: Onvoldoende locaties en een lang proces tussen planvorming en oplevering
- Grond: Hoge grondprijzen en onvoldoende grip
- Bouw: Onrendabele toppen en gebrek aan capaciteit
- Afnemers: Nieuwbouwprijzen passen zich niet makkelijk aan, de investeringsruimte van woningcorporaties is beperkt en de rendementen van beleggers staan onder druk

In de Tussenrapportage is uitgebreider beschreven hoe de woningprijs tot stand komt en hoe het samenspel tussen woningbouw en de grondmarkt werkt. Ruimtelijk ordeningsbeleid heeft grote invloed op het aantal locaties voor woningbouw. De keuze waar wat wordt gebouwd, is een brede keuze waarbij veel belangen een rol spelen. Grondbeleid kan effectiever worden ingezet en er zijn verbeterpunten.

3.1 Een samenspel van overheid en markt

Bij de bouw van woningen zijn veel verschillende spelers betrokken: de grondeigenaren, medeoverheden, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, beleggers en/of eindgebruikers.

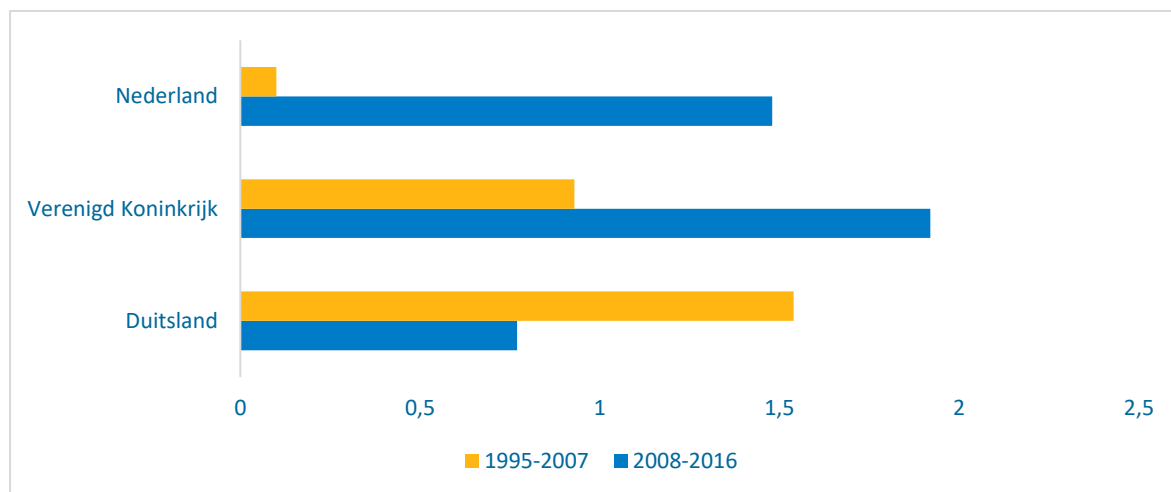
De overheid is verantwoordelijk voor de ruimtelijke kaders, bepaalt of woningbouw op een plek gewenst is, aan welke eisen de woningen moeten voldoen en creëert met het vaststellen van een omgevingsplan ook de wettelijke basis voor de realisatie van de woningen. Gemeenten en marktpartijen werken samen aan het ontwerpen van woongebieden. In een onderhandeling sluiten zij in veel gevallen een 'anterieure overeenkomst' waarin veel geregeld kan worden; programma, woningdifferentiatie, stedenbouw, fasering, beeldkwaliteit, kwaliteit en uitvoering openbare ruimte, duurzaamheid, etc. De overheid kan ook zonder overeenstemming met de grondeigenaar een andere functie aan de grond toebedelen en kostenverhaalregels opstellen. Maar alleen met onteigening kan een grondeigenaar gedwongen worden het huidige grondgebruik te staken. Een eigenaar kan zich tegen onteigening verweren met een beroep op zelfrealisatie. Wanneer een eigenaar bereid en in staat is het plan zoals de gemeente voor ogen staat te realiseren overeenkomstig het omgevingsplan, heeft de eigenaar ook het recht het plan te realiseren.

Het afwegen van verschillende belangen kost tijd. De overheid heeft een grondwettelijke taak om zorg te dragen voor voldoende woonruimte. Tegelijkertijd raakt voldoende woningen realiseren in een dichtbevolkt land zoals Nederland ook altijd (individuele) belangen. Bij het bepalen of woningbouw op een bepaalde plek wel of niet gewenst respectievelijk toegestaan is, spelen belangen van huidige bewoners een belangrijke rol, zowel tijdens het democratisch besluitvormingsproces rond het vaststellen van de plannen als bij eventuele rechtspraak na besluitvorming. Belangen van naburige bewoners en eigenaren wegen mee bij het vaststellen van ruimtelijke plannen en, bij negatieve consequenties, heeft de grondeigenaar recht op compensatie. Het zorgvuldig afwegen van de verschillende belangen kost tijd en dit botst met het maatschappelijk belang om op korte termijn het woningtekort in te lopen. Het algemene belang van voldoende woningen dreigt daarbij dikwijls ondergeschikt te zijn.

Woningprijs en aanbod

Op de Nederlandse woningmarkt leiden de hoge woningprijzen niet tot voldoende extra aanbod. Het realiseren van meer woningen op één locatie vraagt om sloop van de huidige bebouwing. Bovendien beperkt de fysieke ruimte het aantal woningen, juist op de plekken waar er hoge druk is op de woningmarkt. De aanbodelasticiteit, de mate waarin het aanbod reageert op de prijs, is internationaal gezien laag. Hogere prijzen leiden nauwelijks tot meer aanbod. Uit studies van de OESO (2011 en 2019) blijkt dat het aanbod in Nederland – met Zwitserland – het slechtst op de prijs reageert.³⁰ Het CPB (2017) laat daarbij nog iets opvallends zien: in een periode dat prijzen stijgen (1995-2007) reageert het aanbod (hier: investeringen in de woningvoorraad) nauwelijks, terwijl het bij prijsdalingen sterk reageert. Hierbij kan meespelen dat bij een huizenprijsdaling de grondwaarde snel onder de betaalde grondprijs kan komen te liggen; er is dan geen sluitende *businesscase* meer te maken.

Figuur 3 Aanbodelasticiteit³¹ ligt in Nederland laag in opgaande markt en hoog in neergaande markt
Bron: Prijselasticiteit van het woningaanbod. CPB Notitie (2017).



Omdat het aanbod nauwelijks reageert op schaarste, reageren de woningprijzen des te meer. Internationaal onderzoek laat zien dat gebieden waar het nieuwbouwaanbod gevoelig is voor prijsbewegingen, in het algemeen minder prijsvolatiliteit kennen omdat daar sneller woningen

³⁰ *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries & How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates. OESO (2011 & 2019).*

³¹ *Een aanbodelasticiteit van 1 impliceert dat een verandering in de huizenprijzen tot een gelijke verandering in woningbouw leidt. Een waarde hoger dan 1 betekent dat bij een gegeven verandering van de huizenprijzen het woningaanbod in grotere mate toeneemt. In Nederland ligt de waarde tussen 0,4 en 0,7.*

worden toegevoegd aan de voorraad als de prijs stijgt.³² Naast prijscycliciteit – fluctuaties in huizenprijzen – is er ook sprake van bouwycliciteit; schommelingen in de bouwproductie van nieuwbouwwoningen. Deze zijn in Nederland relatief groot en beïnvloeden elkaar. In de periode 1997-2018 vertoonde de reële huizenprijsontwikkeling uitschieters van +15 procent tot bijna -10 procent in een enkel jaar, terwijl de nieuwbouw binnen slechts vijf jaar halveerde en in 2014 het laagste niveau bereikte sinds de Tweede Wereldoorlog.³³ Een sterke bouw- en woningprijscycliciteit heeft zowel negatieve gevolgen voor de woningmarkt als breder voor de economie en samenleving. Een deel van de huishoudens die wél een woningbehoefte hebben, maar zich de woningprijzen (of huurprijzen) niet kunnen veroorloven, zijn niet meer in staat hun behoefte aan een woning om te zetten naar een woningvraag. Meestal doordat zij simpelweg over te weinig financiële middelen beschikken. Ze blijven thuis bij hun ouders wonen, ze delen ongewenst een woning met een ander huishouden, ze wonen in een niet-woongebouw, verblijven in een daklozenopvang of slapen op straat of in hun auto. Er is dus een maatschappelijk belang om zowel de prijs- als bouwycliciteit te beperken.

In financiële zin zijn de grond- en woningmarkt communicerende vaten. Stijgt de prijs van woningen, dan stijgt de waarde van de grond (mits de bouwkosten ongewijzigd blijven). Een marktpartij besluit alleen tot realisatie van nieuwbouw als de risico's te overzien zijn en er een kostendekkende opbrengst plus rendement verwacht kan worden. Is er bij realisatie van de woningen een verlies voorzien, dan zullen veel partijen afzien van realisatie of overgaan tot uitstel en/of aanpassing van het project. De (residueel bepaalde) grondprijs 'absorbeert' volledig het verschil tussen de opbrengsten uit de gebiedsontwikkeling en de bouwkosten (zie voor een uitgebreide uitleg de Tussenrapportage IBO Woningbouw en Grond in de bijlage). Dit residu komt dus voor een belangrijk deel terecht bij de oorspronkelijke grondeigenaren in plaats van bij ontwikkelende partijen. Prijsstijgingen lekken zo (deels) weg uit de productiekolom, terwijl juist een positief verschil tussen opbrengsten en kosten ontwikkelende partijen kan aanzetten tot productie. Alleen als de reeds betaalde grondprijs kleiner of gelijk is aan de residuele grondwaarde, zullen ontwikkelaars de grond daadwerkelijk ontwikkelen. Is de betaalde prijs hoger dan de residuele waarde, dan is er geen sluitende *businesscase*.

3.2 De knelpunten

Ruimte: Onvoldoende locaties

Er zijn veel woningen nodig om het woningtekort op te lossen en dat vraagt ruimte.

Mobiliteit, natuur, klimaatadaptatie en een verscheidenheid aan economische activiteiten wedijveren om dezelfde ruimte en dat vergt een zorgvuldige afweging. Gezien de maatschappelijke opgave die er nu op het gebied van wonen ligt, is het percentage van de grond dat aan wonen is toegekend opvallend laag. Nederland is een van de dichtstbevolkte landen in Europa (van de EU-landen heeft alleen Malta een hogere bevolkingsdichtheid). Toch gebruiken we slechts 7 procent (2015) van ons landoppervlak voor wonen. De ruimte voor woningen wordt steeds efficiënter gebruikt: terwijl het aantal woningen tussen 2000 en 2015 met 14 procent toenam, nam de daarvoor gebruikte grond maar met 7 procent toe.³⁴ De sterk gestegen huizenprijzen in Nederland – ten opzichte van andere landen – wijt men onder andere aan de beperkte groei van het areaal woongrond.³⁵

³² Ozturk ea. (2018).

³³ De cycliciteit van de woningmarkt, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020).

³⁴ Huishoudens; samenstelling, grootte, regio, 1 januari | CBS

³⁵ Eicholtz en Lindenthal (2008).

Ruimte: Tussen planvorming en oplevering

Het verschil tussen aantallen woningen in de planvoorraad en de daadwerkelijke productie is groot. Provincies en regio's dienen jaarlijks woningbouwplannen in en opgeteld levert dit theoretisch voldoende woningbouw op. Dit is echter allerminst zeker. Bij de plannen spelen allerlei knelpunten die om oplossingen vragen. Zo kennen veel plannen bijvoorbeeld nog een groot financieel tekort waar geen dekking voor is. Dat er vertraging en uitval optreedt bij plannen in de initiatief- of haalbaarheidsfase van de ontwikkeling is dan ook geen verrassing. Ook bij reeds goedgekeurde plannen duurt de realisatie vaak nog lang. Zelfs bij vergunde woningen zijn de verschillen in bouwtijd groot. Bij één op de vijf projecten laat de start van de bouw meer dan een jaar op zich wachten.³⁶ Het hardmaken van woningbouwplannen is bovendien de laatste stap in een lang bestuurlijk proces, waarin de stem van woningzoekenden onvoldoende is vertegenwoordigd.

Ambities staan niet gelijk aan concrete plannen. In de woondeals is afgesproken hoeveel woningen elke provincie en woondealregio zal gaan realiseren. Hierbij lopen ambities en optimisme en daadwerkelijke realistische plannen door elkaar. In de interbestuurlijke monitor is nog lang niet van elk plan de concrete locatie bekend.³⁷ Een "plan" waarvan de locatie bij het Rijk of zelfs de provincie onbekend is, waar geen planning voor is en waar geen team op zit; dat is een ambitie, géén plan waarop door provincie en/of Rijk regie gevoerd kan worden. Zonder voldoende realistische woningbouwplannen kan het woningtekort niet worden opgelost.

Grond: Hoge grondprijzen

Waardestijging van grond kan maar deels worden ingezet om gebiedsontwikkeling te bekostigen. Op basis van de Omgevingswet is een gemeente verplicht de kosten voor het mogelijk maken van nieuwe functies te verhalen op de grondeigenaar. Om de ruimte voor kostenverhaal te bepalen wordt onder andere de zogenaamde "inbrengwaarde" van de grond bepaald. Een taxateur bepaalt deze. De invloed van opportunistische aankopen op basis van rooskleurige verwachtingen over het woonprogramma op de mogelijkheid tot kostenverhaal is groot. De grondprijs is over de afgelopen decennia fors gestegen en maakt een toenemend deel van de totale woningprijs uit (nu landelijk gemiddeld circa 60 procent, tegen iets meer dan 20 procent in 1995), daarnaast heeft de grondprijs en de mate waarin grondprijzen zich aanpassen een toenemende invloed op de woningmarkt, op vermogens van huishoudens en op de Nederlandse economie.³⁸

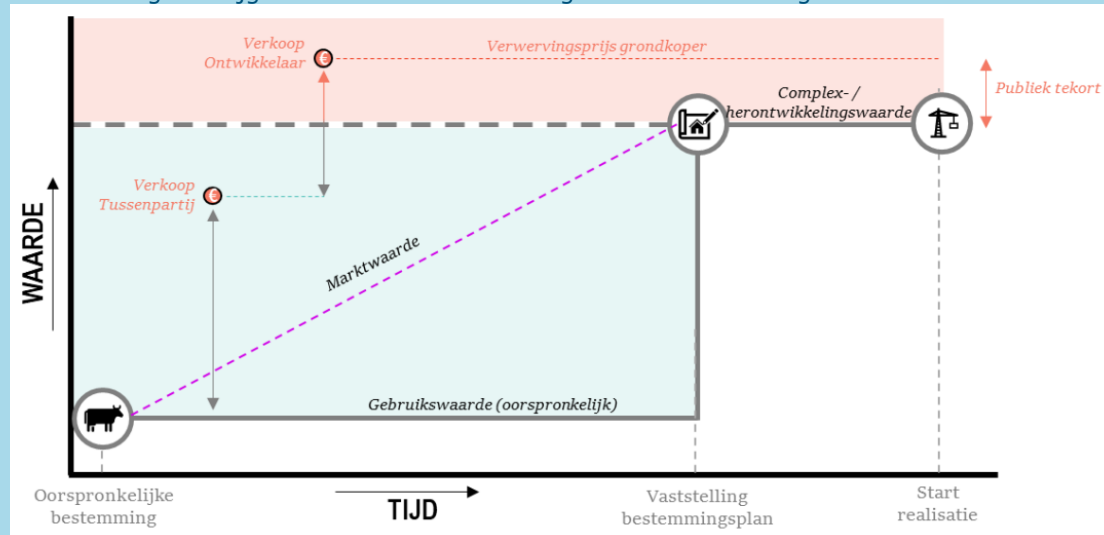
³⁶ Brugman, L., B. Schoone, J. Rouwendal en H. Wisman, *De invloed van marktomstandigheden, locatie- en projectkenmerken op de realisatiefase van het woningbouwproces*, Real Estate Research Quarterly, december 2022.

³⁷ ABF Research, *Inventarisatie Plancapaciteit Najaar 2023*, december 2023, zie paragraaf 1.1.2.

³⁸ *De cycliciteit van de woningmarkt*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020).

Grondwaardeontwikkeling bij gebiedsontwikkelingen

Brink (2023)³⁹ heeft een onderzoek gedaan naar het verband tussen het publiek tekort van de gebiedsontwikkeling en de stijging van de marktwaarde van de grond voorafgaand aan de ontwikkeling. In het figuur is schematisch een waardesprong weergegeven. De herontwikkingswaarde is hoger dan de gebruikswaarde van de oorspronkelijke bestemming. Ruim voordat een plan is vastgesteld anticipeert de markt op de nieuwe ontwikkeling en stijgt de marktwaarde richting de herontwikkingswaarde.



De gemeente moet het kostenverhaal beperken als de rekening voor het kostenverhaal zo hoog zou worden dat, gebaseerd op geobjectiveerde waardebeoordeling, de ontwikkeling onhaalbaar is (zogenaamde macro-aftopping). De objectieve waardebeoordeling kijkt naar de herontwikkingswaarde maar ook naar de betaalde prijzen voor vergelijkbare grond (referentie transacties).

In de onderzochte casussen blijken prijsontwikkelingen van de grond regelmatig voor een deel oorzaak te zijn van het publiek tekort. Het publieke tekort had kunnen worden gedekt uit de waardesprong als gevolg van de functiewijziging. Om een publiek tekort te voorkomen of te verkleinen zoeken gemeente en ontwikkelaar naar een oplossing: bijstellen van het woonprogramma om meer opbrengsten te genereren (zodat de herontwikkingswaarde stijgt), omlaagbrengen van de kosten voor de openbare ruimte, tekort dekken door de gemeente en/of het uitstellen van een ontwikkeling.

Grondposities worden vaak vroeg in het proces strategisch ingenomen. Eigendom van grond geeft ook het recht op realisatie. Veel (grote) ontwikkelaars houden daarom grondposities aan. Er zijn ook partijen die grondposities innemen met het doel te profiteren van de waardeverhoging zonder dat zij zelf voornemens zijn woningbouw te realiseren. Extreem voorbeeld hiervan zijn de "kavelknip"-praktijken, waarbij agrarisch bestemde grond wordt gesplitst in kleine kavels en verkocht aan particulieren.⁴⁰ Vaak met suggestieve berichten dat de grond weleens veel in waarde zou kunnen stijgen bij functieverandering. Dit heeft negatieve gevolgen. Grondprijzen stijgen en waarde lekt weg door onrealistische verwachtingen.

³⁹ Brink (2023) *Waardeontwikkeling van ingebrachte gronden en publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling, bijlage bij Kamerstukken II, 2023/2024, 34682 nr. 189.*

⁴⁰ FD, *Dubieuze grondhandel onverminderd populair, 23 april 2021.*

Grondeigenaren hebben vaak geen prikkel om op korte termijn grond beschikbaar te stellen voor woningbouw. Grond wordt niet of nauwelijks belast (zo is cultuurgrond vrijgesteld van de OZB), slijt en bederft niet. Stijgende woningprijzen leveren daarentegen extra onvoorziene waardeinstijgingen op. Hoewel deze winst pas werkelijk wordt gerealiseerd als al het vastgoed is verkocht, zorgt het vooruitzicht op stijgende woningprijzen voor optiewaarde. Onderzoek wijst op een negatief verband tussen stijgende prijzen en de realisatiekansen.⁴¹ Stijgende woningprijzen zorgen voor langere doorlooptijden van woningbouwprojecten. Dit kan betekenen dat er door investeerders wordt ingespeeld op de verwachting dat in de toekomst hogere prijzen gevraagd kunnen worden. De kans op een hogere opbrengst door stijgende woningprijzen verdisconteert zich in de waarde van de grond. Is de grond eenmaal van eigenaar gewisseld, dan zal de nieuwe eigenaar graag zijn investering willen terugverdienen en niet snel bereid zijn om af te boeken op de grond. De prijs van grond gaat gemakkelijk omhoog maar slechts moeizaam omlaag. Grond komt in de praktijk dan niet beschikbaar voor woningbouw. De overheid kan overgaan tot onteigening, maar betaalt in de praktijk dan de waarde gebaseerd op recente transacties. Als de prijzen nog niet zijn gezakt, dan is er een tekort op de ontwikkeling en komt deze bij de overheid te liggen.

Grond: Beperkt grip op gebiedsontwikkeling

Gemeenten voeren steeds minder actief grondbeleid. Waar in het verleden veel gemeenten een actieve rol hadden op de grondmarkt voor woningbouw is dat de laatste decennia, en zeker na de financiële crisis van 2008, veel minder. Actief grondbeleid, het verwerven van grond en nadat deze bouwrijp is gemaakt verkopen aan ontwikkelaars, betekent dat een gemeente risico loopt. Als gevolg van verliezen in de jaren na de financiële crisis van 2008 zijn de regels over de financiële verantwoording aan de gemeenteraad (Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)) aangescherpt. Dat heeft ertoe geleid dat veel gemeenten zeer terughoudend zijn bij het verwerven van grondposities. Gemeenten hebben bijna de helft minder bouwgrond op de balans staan dan 10 jaar geleden.⁴² Ook is de transparantie op de grondmarkt beperkt. De juridische transacties worden weliswaar bijgehouden in het Kadaster, economische afspraken kunnen anders liggen. Marktpartijen sluiten vaak contracten met de oorspronkelijke eigenaren waarin afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over de optie van afname en over nabetalingsregelingen. In die afspraken is geen inzicht.⁴³ Gemeenten zijn vaak afhankelijk van grondeigenaren, want er is vaak geen alternatieve bouwmogelijkheid op eigen grond. Een gemeente kan haar kostenverhaal publiekrechtelijk, via kostenverhaalregels in het omgevingsplan, zeker stellen. In de praktijk sluiten gemeenten echter in de meeste gevallen een anterieure overeenkomst met de grondeigenaar waarmee zij het kostenverhaal anderszins verzekeren. Het zijn vaak lange onderhandelingen over het woonprogramma en het kostenverhaal.

Huidige instrumenten om waarde af te romen werken in de praktijk onvoldoende. De kosten van publieke voorzieningen kunnen lang niet altijd worden verhaald op degene die er profijt van hebben. Met de baatbelasting zou een gemeente een deel van dergelijke investeringen kunnen verhalen bij vastgoed- en grondeigenaren die profijt hebben van de investering. In de praktijk is deze belasting slecht toepasbaar en wordt daardoor nauwelijks gebruikt. Het ministerie van BZK onderzoekt momenteel of aanpassingen in de regelgeving de toepasbaarheid van de baatbelasting kan verbeteren. De gemeentelijke onroerendezaakbelasting (OZB) kan een generieke manier zijn om waardeontwikkelingen van grond en opstallen publiek te maken. Hierbij kent de gemeente de autonomie om OZB te heffen. Opvallend is dat het verdienpotentieel van de OZB hoog ligt, maar

⁴¹ Becker, Ploegmakers en Firoozi Fooladi (2023), "De realisatie van goedgekeurde plannen: inzicht in de doorlooptijden en factoren".

⁴² Deloitte (2021), [Deelonderzoek Actief grondbeleid en woningbouwproductie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁴³ Wisman H. & Zuidema M. *Eigendom op planlocaties*, 2024.

de opbrengsten relatief laag zijn. De OZB kent bovendien vrijstellingen voor onder andere cultuurgronden (akkerbouw, tuinbouw en veehouderij) waardoor een groot deel van de grond in Nederland onbelast is.

Bouw: Onrendabele toppen

Ondanks hoge prijzen van woningen zijn er toch onrendabele toppen bij grond- en vastgoedexploitaties. Onderzoek van Stadkwadraat (2021) laat zien dat grondexploitaties voor woningbouw anno 2020 in meerderheid financieel niet haalbaar waren.⁴⁴ Waar grondexploitaties voor de financiële crisis van 2008-2009 over het algemeen een positief saldo kenden, is het merendeel van de grondexploitaties sindsdien negatief. De stijging van woningprijzen zorgt weliswaar voor hogere opbrengstpotenties, maar werkt ook door op de verwervingsprijzen waardoor de kosten ook stijgen. Grondverwerving is nu veruit de belangrijkste kostenpost in de grondexploitatie. Bij publieke en private onrendabele toppen speelt daarnaast infrastructuur een grote rol. Een deel van de benodigde infrastructuur is bovenplans: nodig voor een gebiedsontwikkeling, maar niet volledig toerekenbaar aan de gebiedsontwikkeling zelf. Dit is het geval als een ingreep niet alleen (of slechts voor een deel) ten dienste staat van de gebiedsontwikkeling, maar daarnaast ook effect en invloed heeft op bestaande gebieden. Betaalbaarheidseisen dempen de opbrengstpotentie van nieuwbouw en eisen aan de (inpassing en kwaliteit van) woningen zijn kostenverhogend.

Bouw: Capaciteit sluit niet aan op de vraag naar woningen

Een bouw dip heeft langdurige gevolgen op de werkgelegenheid in de bouwsector. Normale schommelingen in de vraag kunnen bijdragen aan productiviteitsgroei doordat minder productieve bedrijven de markt in slechte tijden verlaten. Excessieve schommelingen leiden echter mogelijk tot een te lage structurele capaciteit. In de periode van 2010-2016 hebben dalende woningprijzen onder andere tot een sterke daling van de bouwproductie geleid. Veel aannemers hadden geen werk, hebben werknemers moeten ontslaan, hebben het bedrijf ingekrompen of zijn failliet gegaan. In de periode 2008 – 2016 hebben in totaal 196.000 mensen de bouw verlaten.⁴⁵ De totale werkgelegenheid in de bouwsector is in de periode 2009 – 2016 per saldo met bijna 75.000 banen teruggelopen. Bij een opgaande markt is die capaciteit niet eenvoudig weer op te schalen. In de jaren na de crisis was het lastig om opnieuw voldoende arbeidskrachten aan te trekken, met capaciteitstekorten tot gevolg. Capaciteitstekorten zorgen ervoor dat de woningbouwproductie niet kan voldoen aan de toekomstige vraag naar woningen. Ook veel gemeenten hebben tijdens de crisis capaciteit afgeschaald, waardoor ze nu problemen hebben om nieuwe projecten te begeleiden. Een gebrek aan financiën, menskracht en expertise bij gemeenten zorgt voor vertraging bij gebiedstransformaties.⁴⁶

Schommelingen in de vraag naar nieuwbouwwoningen remmen ook de productiviteitsontwikkeling in de bouw. De onzekerheid die ervan uitgaat maakt investeringen met een lange terugverdientijd, zoals in innovatief en industrieel bouwen, minder aantrekkelijk. Slechts 34 procent van de bouwbedrijven met meer dan 10 werkenden onderneemt innovatieve activiteiten. Na de landbouw, horeca en verhuur en handel van onroerend goed is de bouw daarmee de sector met de laagste innovatie.⁴⁷ Innovatie in de bouw, zowel product- als procesinnovatie, kan leiden tot productiviteitsgroei en tot sneller en goedkoper bouwen. Meer innovatie en productiviteitsstijging in de bouw kan het werk minder zwaar maken voor bouwers

⁴⁴ *Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling - Een kwalitatieve analyse van grondexploitaties tussen 2005 en 2020.* Stadkwadraat (2021).

⁴⁵ *Trends op de bouwmarkt (2017-2022).* EIB (2017).

⁴⁶ *TU Delft (2021), Te weinig geld, capaciteit en kennis vertragen transformaties — TU Delft Research Portal*

⁴⁷ *Innovatie statistiek. CBS (2021). Innovatie bij bedrijven, op basis van de innovatie-enquête.*

(EIB, 2023) en ook op een krappe arbeidsmarkt voorzien in voldoende woningbouw. In de afgelopen jaren is een duidelijke groei zichtbaar in het aantal conceptueel/industriële gebouwde woningen. Van ruim zeventienduizend woningen in 2021 naar ruim vijftienduizend in 2023. Procentueel is dat een groei van 10 procent in 2021 naar 13 procent en 20 procent in respectievelijk 2022 en 2023. Industrialisatie en innovatie bieden mogelijkheden om de bouw sneller op te schalen. Certificering kan mogelijk nog een extra impuls geven wanneer hiermee voor ontwikkelende partijen aan de voorkant duidelijker wordt dat met een bepaalde productiemethode aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

Afnemers: Nieuwbouwprijzen passen zich niet makkelijk aan

De koopwoningmarkt trekt weer aan na een periode van schommeling door macro-economische veranderingen. Indien er negatieve schokken plaatsvinden – zoals stijging van rente – reageren de nieuwbouwprijzen en het aanbod van nieuwbouw hier nauwelijks op, maar financieringsruimte reageert wel sterk op renteschokken. Tegelijk reageren prijzen van bestaande woningen sterker en dalen meer, waardoor nieuwbouw zichzelf de markt uit prijst bij een neergaande markt. Dit was het afgelopen jaar ook zichtbaar met een terugval van verkoop van nieuwbouwwoningen.⁴⁸ Er werden niet voldoende woningen voorverkocht bij sommige nieuwbouwprojecten en de bouwproductie dreigde in een dip te raken. De markt en kopers hebben zich aangepast aan de nieuwe omstandigheden, renteverwachtingen zijn stabiel, er is een stijging van financieringsruimte door inkomensstijgingen en huizenprijzen stijgen weer. Daardoor neemt het vertrouwen toe⁴⁹ en trekt de koopwoningmarkt weer aan.

Afnemers: Woningcorporaties hebben weinig investeringsruimte

Op de korte termijn knelt de opschaling van de woningbouw van corporaties door een gebrek aan locaties. Corporaties ontwikkelen zelf minder en hebben ook minder grondposities dan voorheen. Dat maakt ze in hoge mate afhankelijk van inpassing van sociale huur in woningbouwplannen door gemeenten en afname van *turn-key* woningen. Gemeenten kunnen gronden uitgeven aan corporaties als zij een actief grondbeleid voeren, of zij kunnen sociale huur opnemen in het woonprogramma en corporaties betrekken als zij faciliterend grondbeleid voeren. Bij het opschalen van de woningbouw zijn beschikbare locaties een groot knelpunt. Meer beschikbare locaties voor sociale huur zijn nodig om de bouwdoelstellingen te behalen.

Op de lange termijn is de investeringscapaciteit een knelpunt voor sociale woningbouw.

Uit een doorrekening van de Nationale Prestatieafspraken (NPA) blijkt dat de opgaven voor corporaties tot 2030 voor de meeste regio's nog haalbaar zijn, maar deze zijn wel afgenomen.⁵⁰ Deze afname komt door verschillende factoren, namelijk: stijgende rente, hogere bouw- en onderhoudskosten en lagere huizenprijzen en huurmatigheden. Hierdoor is de grens van de investeringscapaciteit eerder in zicht. Vooral door de gestegen rente gaat de grens van de financiële eisen van het WSW van de *Interest Coverage Ratio* (ICR) meer knellen. Dat betekent dat corporaties – gegeven het langjarig karakter van woningbouw – nu al hun woningprogramma's moeten terugschroeven.

Het verdienmodel van corporaties is niet duurzaam en nieuwbouwwoningen voor sociale huur zijn onrendabel voor woningcorporaties. De huurinkomsten zijn onvoldoende om de bouwkosten en exploitatie te dekken. De maatschappelijk wenselijke prijs van sociale huurwoningen – die tot stand komt middels huurregulering – ligt lager dan de kostprijs, dit maakt

⁴⁸ Aantal verkochte nieuwbouwwoningen gehalveerd in tweede kwartaal van 2023 (cbs.nl). CBS (2023).

⁴⁹ Analyse woningmarkt 3e kwartaal, NVM (2023)

⁵⁰ Nationale Prestatieafspraken - Actualisatie financiële doorrekening. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023).

het verdienmodel van corporaties niet duurzaam. Voor dit verschil worden corporaties ook deels gecompenseerd door bijvoorbeeld sociale grondprijzen en borging van het WSW. Desalniettemin zijn ook daarmee de huuropbrengsten onvoldoende ter dekking van de kosten. Daarnaast is een tendens ontstaan om huren te gebruiken als koopkrachtinstrument. Dit heeft een sterk negatief effect op de inkomsten en daarmee investeringscapaciteit, en vergroot de insider-positie van huurders van corporatiewoningen.

Afnemers: Rendementen beleggers staan onder druk

Voldoende aanbod van woningen vereist honderden extra miljarden aan investeringen.

Deze investeringen komen van individuele huishoudens via hypothecaire leningen, woningcorporaties die beroep doen op de kapitaalmarkt en private investeringen van (institutionele) beleggers. Investeerders geven aan wel meer te willen investeren in woningbouw, maar dat zij in het huidige investeringsklimaat terughoudend zijn. Structureel stabiele vooruitzichten voor Nederland en een vertrouwenwekkend investeringsklimaat zijn nodig zodat (institutionele) beleggers – zowel binnenlandse als buitenlandse – die extra investeringen ook doen en het kapitaal beschikbaar stellen.

Beleggers worden na jaren van een gunstig investeringsklimaat geconfronteerd met een aantal negatieve ontwikkelingen op de nieuwbouwmarkt.

Door de optelsom van stijgende rente en bouwkosten, woon- en fiscaalbeleid is de *businesscase* voor nieuwbouw verslechterd. Dit geldt in het bijzonder voor de maximering van de huurprijsontwikkeling in de vrije sector, waarbij steeds het minimum moet worden gekozen van de inflatie- en loonontwikkeling (waardoor op lange termijn de huurprijsstijging gaat achterlopen op inflatie en de stijging van lonen) en de recente verhogingen van het algemene tarief van de overdrachtsbelasting. Ook de verdere regulering van de middenhuurwoningen beïnvloedt de *businesscase* van beleggers negatief. Waarbij dit effect vooral groot lijkt te zijn voor bestaande huurwoningen⁵¹ en minder voor nieuwbouw⁵², mede door additionele maatregelen in het wetsvoorstel.

Onzekerheid en fluctuerend overheidsbeleid is een knelpunt en doet af aan het investeringsklimaat van woningbouw.

De recente veranderingen in de fiscale behandeling en de huurregulering, waarbij het op dit moment de vraag is of er regulering komt, maakt beleggers wantrouwend ten aanzien van het overheidsbeleid. Om een kapitaaluitstroom te voorkomen is het van belang dat huurregulering en fiscaal beleid langjarig duidelijk zijn. Beleggers maken keuzes voor investeringen op de lange termijn en (risico's op) beleidswijzigingen worden daarbij ingecalculeerd. Voor hun investeringsbeslissingen is langjarig stabiel beleid van groot belang. Instabiel beleid heeft op zichzelf ook een onbedoeld negatief effect op investeringsbeslissingen.

3.3 Conclusie

Op de Nederlandse woningmarkt leiden de hoge woningprijzen niet tot voldoende extra aanbod.

In financiële zin zijn de grond- en woningmarkt communicerende vaten. Stijgt de prijs van woningen, dan stijgt de waarde van de grond (bij gelijkblijvende bouwkosten). Prijsstijgingen verdwijnen zo (deels) uit de productiekolom, terwijl juist een positief verschil tussen opbrengsten en kosten ontwikkelende partijen aanzet tot productie. Alleen als de reeds betaalde grondprijzen kleiner of gelijk is aan de residuele grondwaarde (de woningprijs minus de bouw- en ontwikkelingskosten), zullen ontwikkelaars de grond daadwerkelijk ontwikkelen. Is de betaalde prijs hoger dan de residuele waarde, dan is er geen sluitende *businesscase*.

⁵¹ Rendement particuliere verhuurders onder druk. ESB (2023), Stutterheim, Y. et. al, 108 (4828), 555-561.

⁵² Impactanalyse regulering middenhuur | CBRE Netherlands

Er zijn nu onvoldoende woningbouwlocaties en realistische plannen. De sterk gestegen huizenprijzen in Nederland leiden – ten opzichte van andere landen – niet tot meer woningbouwplannen. Ook is het verschil tussen aantallen woningen in de planvoorraad en de daadwerkelijke productie groot. Zonder voldoende realistische woningbouwplannen wordt het woningtekort niet ingelopen. Het hardmaken van woningbouwplannen is bovendien de laatste stap in een lang bestuurlijk proces, waarin de stem van woningzoekende onvoldoende is vertegenwoordigd.

Er is minder grip op gebiedsontwikkelingen en de grondprijzen zijn hoog. Gemeenten hebben minder grond op de eigen balans staan en instrumenten om waardeinstijgingen af te romen werken onvoldoende. De grondprijs is tegelijkertijd de afgelopen dertig jaar sterk gestegen en maakt een steeds groter deel uit van de woningprijs. De prijs van grond gaat gemakkelijk omhoog maar slechts moeizaam naar beneden. Als de grondprijs op een hoger niveau is 'vastgeklikt' dan de huidige (residuele) grondwaarde, komt de grond in de praktijk niet beschikbaar voor woningbouw.

Bij de bouw zijn er onrendabele toppen en sluit de capaciteit bij ontwikkelende partijen en gemeenten niet goed aan op de vraag. Ondanks hoge prijzen van woningen zijn er toch onrendabele toppen bij grond- en vastgoedexploitaties. De stijging van woningprijzen zorgt weliswaar voor hogere opbrengstpotenties, maar werkt door op de verwervingsprijzen waardoor de kosten ook stijgen. Bij publieke en private onrendabele toppen speelt infrastructuur vaak een grote rol. Grote schommelingen in de vraag schaden de structurele capaciteit bij gemeenten en ontwikkelende partijen, waarbij vooral de ambtelijke capaciteit bij gemeenten een knelpunt is.

Uiteindelijk komt woningbouw pas van de grond als er ook een afnemer is. Prijzen van bestaande woningen kunnen makkelijker dalen dan die van nieuwbouwwoningen, waardoor nieuwbouw zichzelf snel uit de markt prijst in een neergaande markt. Tegelijkertijd hebben woningcorporaties te weinig investeringsruimte. Het verdienmodel van woningcorporaties is niet houdbaar; de huurinkomsten zijn onvoldoende om de bouw- en ontwikkelingskosten van een woning terug te verdienen. Ook staan de rendementen van beleggers onder druk.

4. Beleidsmaatregelen

Samenvatting

Dit hoofdstuk gaat in op verschillende beleidsmaatregelen om het woningaanbod te stimuleren. In hoofdstuk 2 is ingegaan op de woningbouwopgave en in hoofdstuk 3 op verschillende knelpunten om aan die opgave te voldoen.

- Aan de hand daarvan gaat dit hoofdstuk in op verschillende beleidsmaatregelen die het woningbouwaanbod kunnen vergroten. Voordat op specifieke maatregelen op het gebied van de ruimte, de grond, de bouw en de afnemers wordt ingegaan, worden eerst algemene voorwaarden voor woningbouw en mogelijkheden met huidige instrumenten (in voorbereiding) geschetst.

4.1 Essentiële voorwaarden voor woningbouw

Dit IBO beveelt een aantal oplossingsrichtingen aan die in samenhang moeten worden gezien. De taakopdracht van het IBO vraagt in te gaan op “het effect van verschillende instrumenten op het verwachte woningaanbod” en bovendien op welke termijn dit effect zich naar verwachting voordoet. Die vraag veronderstelt dat instrumenten in isolement kunnen worden bekeken. Dat doet geen recht aan de realiteit: woningbouw is te zien als een keten en één knelpunt oplossen voegt geen enkele woning toe als verderop in de keten alsnog een nieuwe opstopping ontstaat (zie figuur 4). De nieuwbouwproductie opvoeren tot meer dan 100.000 woningen per jaar vraagt dat alle seinen op groen staan: van voldoende locaties en plannen, via grondeigenaren en ontwikkelende partijen die tot realisatie overgaan tot partijen die kunnen en willen afnemen. Uit het palet van maatregelen moeten maatregelen in samenhang worden genomen. Zonder voldoende locaties kan er nooit voldoende worden gebouwd; dit is randvoorwaardelijk voor alle andere maatregelen. Ondersteuning van woningcorporaties moet samengaan met strakke prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. Dit is noodzakelijk voor de effectiviteit van afzonderlijke maatregelen.

Voorkomen moet worden dat subsidies leiden tot (extra) winsten bij grondeigenaren. De eigenschappen van de vastgoedmarkt brengen met zich mee dat alle opbrengsten (en kosten) gevolgen hebben voor de (onderliggende) grondwaarde. Subsidies zijn, gezien vanuit de gebieds- en vastgoedexploitatie, opbrengsten. Subsidies zijn niet nodig als de (private) opbrengsten de kosten kunnen dekken. De voorgestelde maatregelen op de grondmarkt dragen eraan bij dat opbrengsten ook kunnen worden ingezet voor het dekken van publieke kosten. Subsidies zijn dan alleen nodig als private opbrengsten onvoldoende zijn voor het dekken van alle publieke investeringen. Dit maakt subsidies doelmatiger. Als er wel subsidies worden verstrekt maar geen maatregelen worden getroffen op de grondmarkt, bestaat er dus een hoger risico op weglek van de subsidies en worden maatregelen potentieel ondoelmatiger. Daarom moeten de subsidies en maatregelen op de grondmarkt in samenhang worden gezien.

Beleidszekerheid en langjarig beleid is door lange processen in de woningbouw belangrijk. De tijd tussen de planningsfase en de daadwerkelijke realisatie van woningen kan ruim 10 jaar duren. Vastgoedwaarden zijn gebaseerd op toekomstverwachtingen. Deze zijn voor

een deel volatiel doordat macro-economische ontwikkelingen voortdurend in beweging, en nu eenmaal moeilijk te voorspellen, zijn. Ook het overheidsbeleid is van invloed op de verwachtingen. Als overheidsmaatregelen regelmatig veranderen kan dit voor extra onzekerheid zorgen. Dit maakt het risico van vastgoedinvesteringen mogelijk onnodig groot. Consistent structureel of langjarig overheidsbeleid is voor gebiedsontwikkeling heel belangrijk, bijvoorbeeld over de locaties geschikt voor woningbouw. Dat betekent niet dat alle aanpassingen van beleid onwenselijk zijn, maar wel dat deze goed moeten worden doordacht op mogelijke gevolgen voor verschillende partijen. Verstandig beleid houdt rekening met uitvoerbaarheid, bestaande regelgeving, huidige opgaves (zoals rond instandhouding) en de beschikbare middelen. Daarbij is het nodig oog te hebben voor de gestapelde effecten van beleid.

Verstandig beleid houdt rekening met regionale verschillen en weegt maatschappelijke kosten en baten. Het woningtekort en ruimtetekort is zo groot dat er zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk zal moeten worden gebouwd. Beide soorten locaties zijn, ongeacht de precieze verdeling tussen de twee, nodig om de woningbouwopgave te realiseren. De verschillen tussen regio's in Nederland zijn groot, nu en op langere termijn. Eén formule werkt niet (geen *one size fits all*). Het ligt voor de hand om het meeste te bouwen waar de woningprijzen hoog zijn en de woningmarkt gespannen is. Tegelijkertijd is prijs niet het enige criterium, en zullen niet alle toekomstige kosten en baten hierin verdisconteerd zijn. In ruimtelijke keuzes moet rekening gehouden worden met breed gedefinieerde toekomstige maatschappelijke kosten en baten op basis van een toekomstvisie. Buiten directe kosten en baten (bijvoorbeeld voor degene die exploiteert) is het belangrijk te kijken naar de positieve en negatieve (onbeprijde) externe effecten nu en op de langere termijn, zoals mobiliteitseffecten, effecten op natuur, landschap, water, bodem, klimaatrisico's en energieverbruik. Uiteindelijk is het noodzakelijk de maatschappelijke meerwaarde zo groot mogelijk te maken.

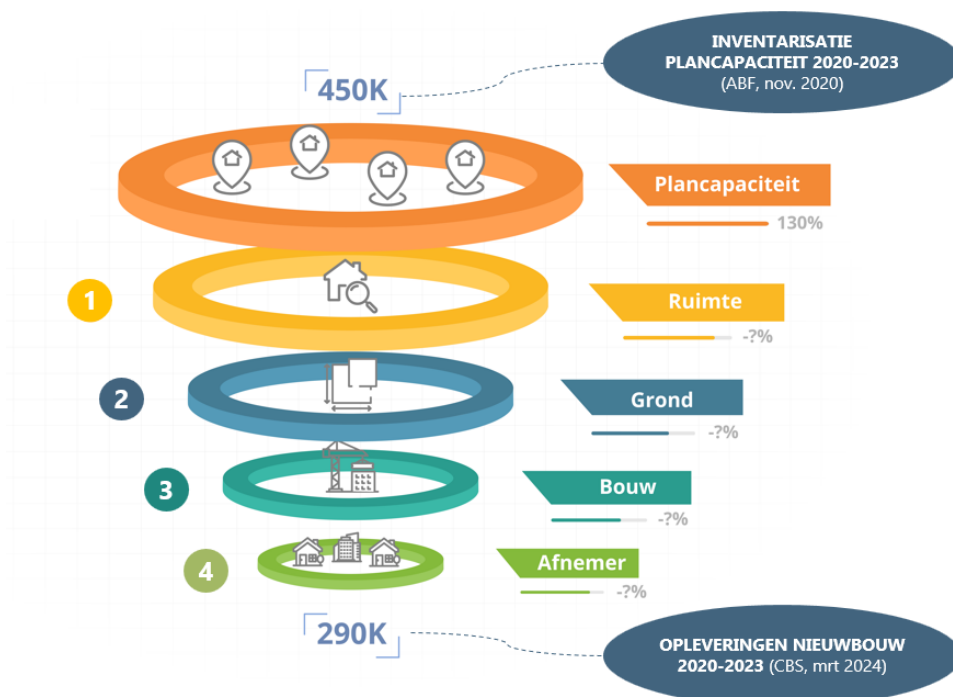
Zonder voldoende locaties en uitvoeringskracht kan er überhaupt nooit voldoende worden gebouwd. Gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces, waarbij vaak verschillende spelers tegelijkertijd handelen. Er zijn twee randvoorwaarden om te zorgen dat er überhaupt voldoende kán worden gebouwd:

- 1) ***Voldoende locaties:*** Zonder keuzes geen locaties, zonder locaties geen woningen. Het is alleen maar mogelijk strak te sturen op processen als er duidelijke keuzes zijn gemaakt over waar wat kan en hoeveel woningen er nodig zijn;
- 2) ***Voldoende uitvoeringskracht:*** Woningbouw vraagt om uitvoeringskracht in het maken van plannen en in de uitvoering daarvan, zowel aan publieke als aan private zijde.

Monitoring is nodig om te zien waar de schoen het meeste wringt. Jaarlijks brengt ABF de plancapaciteit in beeld (meestal "voldoende" voor de opgave) en het CBS rapporteert jaarlijks over het aantal opgeleverde woningen (meestal onvoldoende voor de opgave). Het aantal geplande woningen in 2020-2023 lag met 450.000 een stuk hoger dan het aantal opgeleverde woningen met 290.000 (zie figuur 4). Tussen planvorming en realisatie kunnen tal van zaken misgaan. Veelgenoemde knelpunten zijn bijvoorbeeld stikstof, netcongestie, bezwaar maken in combinatie met de capaciteit bij de Raad van State (RvS), gestegen bouwkosten, rendementen van beleggers die onder druk staan en water- en bodem sturend. Het ontbreekt echter aan gestructureerd inzicht in hoeveel woningen op welke knelpunten blijven haken, en of dit knelpunten zijn die op rijksniveau, gemeenteniveau of op gebiedsniveau liggen. Op nationaal niveau is inzicht nodig over wanneer er wat misgaat bij hoeveel woningen en wat daaraan kan worden gedaan. De landelijke versnellingsstafels kunnen hier een essentiële rol bij spelen, zowel bij het naar bovenhalen van

informatie als bij het sneller handelen bij het oplossen van knelpunten. Belangrijk is dat ook marktpartijen betrokken zijn.

Figuur 4 Van planvorming tot oplevering
Bron: ABF (2020) en CBS (2024), eigen bewerking.



Bouwen is noodzakelijk maar bouwen alleen is niet voldoende om de toegankelijkheid van de woningmarkt te verbeteren. Om het woningtekort in te lopen is nieuwbouw noodzakelijk, maar de woningmarkt is een voorraadmarkt: het aantal jaarlijkse toevoegingen is beperkt ten opzichte van de al bestaande hoeveelheid woningen. Zowel qua instroom als qua doorstroom van huishoudens is er beleid nodig, waardoor de bestaande gebouwvoorraad beter benut wordt. Het splitsen van woningen en/of kavels kan zorgen voor een betere benutting van de bestaande voorraad. Vermindering of aanpassing van fiscale subsidies op de eigen woning kan de doorstroom bevorderen en daarmee bijdragen aan een efficiëntere benutting van de woningvoorraad. Sturing op de onderliggende vraag en de verdeling van de bestaande voorraad valt buiten het bereik van dit IBO maar is wel van groot belang. Daarom benadrukt de werkgroep dat het essentieel is om bij het maken van structureel woningbouwbeleid ook te kijken naar knelpunten en oplossingen die betere benutting van de bestaande gebouwvoorraad en beschikbare grond mogelijk maken. Extra woningen bijbouwen is niet mogelijk als er onvoldoende ruimte vrijgespeeld wordt voor die nieuwe woningen. Zowel bij de verdeling van de bestaande gebouwvoorraad als bij de verdeling van de ruimte moeten keuzes gemaakt worden die in veel gevallen offers vragen van de groep "insiders" ten faveure van "outsiders".

4.2 Beleid in voorbereiding

Benutten van de instrumenten

Veel instrumenten om regie te nemen over het gebruik van de beperkte ruimte en het bevorderen van realisatie zijn al beschikbaar, maar worden nog niet volledig benut. Het maken van meer wet- en regelgeving om de problematiek te verhelpen is niet altijd wenselijk. De

gereedschapskist voor regie en sturing is beschikbaar en wordt bij het aannemen van het wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting versterkt. De werkgroep beveelt aan om het gebruik van de huidige instrumenten meer te stimuleren en te faciliteren. Zo is het nu al mogelijk om in (anterieure) overeenkomsten afspraken vast te leggen over onder andere het woonprogramma en de fasering. Privaatrechtelijk is het ook mogelijk om in een koopovereenkomst of anterieure overeenkomst een bouwverplichting materieel vorm te geven. Lukt het niet een anterieure overeenkomst te sluiten, dan kan een gemeente het plan publiekrechtelijk vastleggen. Met het vestigen van een voorkeursrecht, het opnemen van een fasering in het omgevingsplan en door eventueel een onteigeningsprocedure te starten kan een gemeente de regie over de voortgang bewaken. Dit vergt politieke moed, een vastomlijnd plan en duidelijke keuzes voor en aansturing van het project. Regie pakken betekent het vaststellen van plannen en het vormgeven van een strategisch proces gericht op snelle realisatie.

Gemeenten kunnen het voorkeursrecht inzetten om actief grondbeleid te voeren. Het voorkeursrecht geeft een gemeente, een provincie of het Rijk het recht van eerste koop. Het stelt de overheid in staat strategisch grondbeleid te voeren en grondhandel te voorkomen zodat er voortgang in gebiedsontwikkelingen blijft. De controle op welke marktpartijen een grondpositie verwerven maakt het tot een belangrijk instrument bij het voeren van regie op de gebiedsontwikkeling. Het kan gemeenten (en provincies en het Rijk) ook de mogelijkheid bieden om strategisch relevante grond te verwerven in het kader van gebiedsprocessen. Momenteel onderzoekt het ministerie van BZK of het verruimen van de termijnen in het voorkeursrecht kan bijdragen aan het beter toepasbaar maken van het voorkeursrecht.

Onteigening eerder inzetten als gebiedsontwikkelingen vastlopen. Het gelijktijdig en parallel aan de onderhandelingen met grondeigenaren inzetten van een onteigeningsprocedure – in plaats van pas nadat onderhandelingen geen resultaat hebben opgeleverd – versnelt gebiedsontwikkeling in de situatie dat grondeigenaren niet meewerken aan de uitvoering van een visie of programma zoals de gemeente dat voor ogen heeft. Dit vraagt kennis en capaciteit. Het tegelijk starten van de procedure hoeft overigens niet te betekenen dat daadwerkelijk wordt onteigend of dat meer dan voorheen wordt onteigend, maar de doorlooptijd van de procedure vormt dan in mindere mate een extra belemmering voor de tijdige realisatie van het ruimtelijk plan.

Verevening van de resultaten uit de grondexploitatie maakt gemeentebegrotingen minder kwetsbaar. De gemeentelijke regels omtrent waardering van grond (middels het BBV) zijn, als gevolg van de geleden verliezen, in het verleden aangescherpt. Het moeten inboeken van verwachte verliezen op grondposities heeft tot aanzienlijk lagere volumes van grond op balansen van gemeente geleid.⁵³ Recentelijk zijn de regels van tussentijdse winstneming op actieve grondexploitaties gewijzigd waardoor er meer mogelijkheden zijn om winsten uit grondexploitaties te gebruiken als buffer voor toekomstige verliezen.⁵⁴ Door winsten te reserveren hebben fluctuaties in de woningprijzen, die doorwerken in grondprijzen en daarmee de gemeentelijke grondexploitatie, minder gevolgen voor de gemeentelijke financiën. Dit maakt de financiële druk van actieve gebiedsontwikkeling op de gemeentelijk balans minder groot en actief grondbeleid eenvoudiger. De schokbestendigheid van de gemeentebegroting is groter.

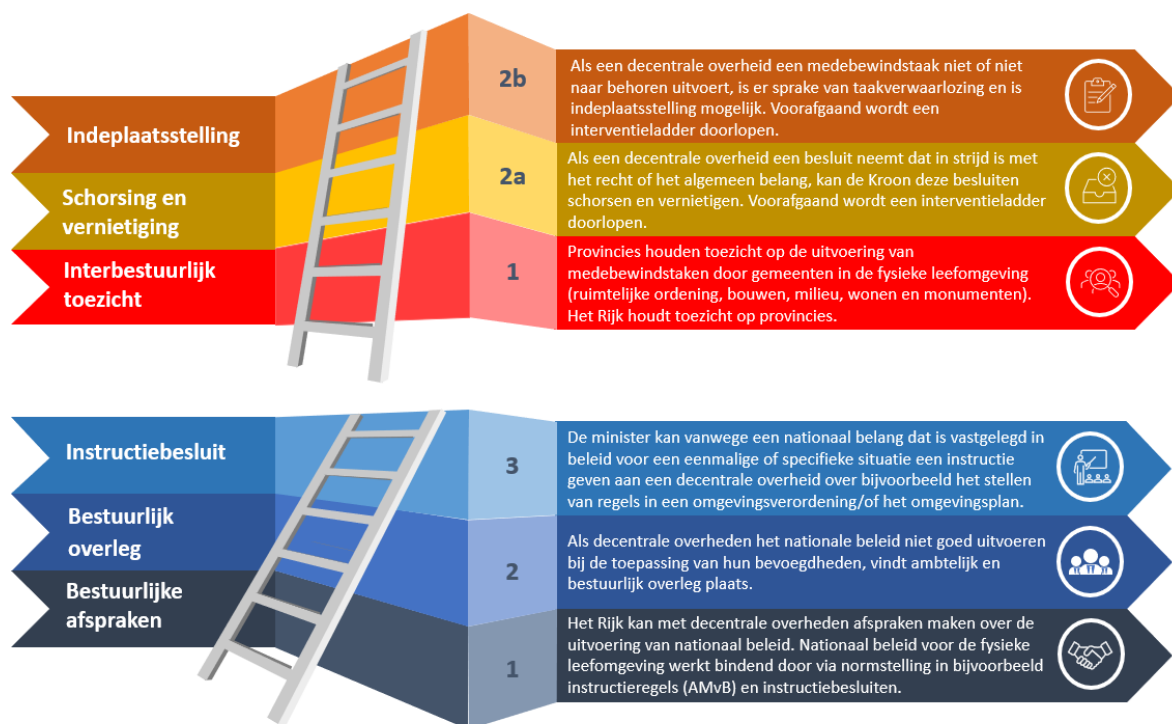
Inzetten op langjarige bouwafspraken tussen gemeenten, ontwikkelaars en afnemers, om onderling vertrouwen op te bouwen en de leercurve te vergroten. In de huidige

⁵³ Deloitte (2020). *Omvang grondposities gemeenten verder afgenomen..*

⁵⁴ Commissie BBV (2023). *Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023.*

regelgeving is er geen belemmering voor gemeenten en marktpartijen om langdurige ketenafspraken te maken over de ontwikkeling van meerdere projecten op meerdere locaties met vaste aanspreekpunten. Deze langjarige afspraken maken de markt stabiel en bieden ook door een gegarandeerde afzet meer ruimte voor innovatieve methodes in de bouw. Er zou hier meer op kunnen worden ingezet.

Figuur 5 Escalatieladder bestuurlijke interventies



Wetvoorstel Versterking regie volkshuisvesting

Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting geeft meer grip op de volkshuisvesting. Het Rijk, de provincies en de gemeenten krijgen de wettelijke instrumenten om samen regie te voeren op de volkshuisvesting. Uitgangspunt is dat overheden als één overheid samen aan de volkshuisvestelijke opgave werken. Er komt meer grip op hoeveel er wordt gebouwd, op welke locaties er wordt gebouwd en dat er voldoende betaalbaar wordt gebouwd. Daarnaast staan er maatregelen in het wetsvoorstel die ervoor zorgen dat er sneller gebouwd kan worden, onder andere door versnelling van procedures bij de rechter. Landelijk wordt vastgelegd dat specifieke kwetsbare groepen met urgentie een woning krijgen en dat de huisvestingsopgave van deze groepen evenwichtig wordt verdeeld in de regio. Lokale prestatieafspraken tussen gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties worden steviger en meer afdwingbaar. Centraal staan de volkshuisvestingsprogramma's die gemeenten, provincies en het Rijk gaan opstellen. Hierin worden ook de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwdoelstellingen per gemeenten vastgelegd. Het wetsvoorstel gaat helpen bij de woningbouwopgave, meer regie vergt ook bestuurlijke moed van verschillende overheden. Provincies en het Rijk zullen moeten durven ingrijpen in de bestuurlijke verhoudingen als de woningbouwafspraken en doelstellingen niet worden nageleefd, terwijl in de specifieke lokale situatie wel de mogelijkheid tot realisatie is. Op het moment dat de bestuurlijke interventies niet tot afdoende resultaten leiden, kunnen juridische instrumenten worden ingezet (zie figuur 5 voor escalatieladder). Met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting kan met de juridische instrumenten eenduidiger worden gestuurd op het behalen van de gewenste resultaten.

Versnellen juridische procedures

Om woningbouwprocedures te versnellen zijn verschillende trajecten in gang gezet. Dit is onder andere uitgewerkt in het “Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw”. Dit plan van aanpak biedt handvatten en concrete acties voor de hele bouwsector om het woningbouwproces efficiënter in te richten en heeft betrekking op alle fasen van woningbouwprojecten. Het grootste deel van de maatregelen ziet op niet-wettelijke versnellingen in de planvormingsfase, zoals mogelijkheden om de voorbereiding, begeleiding en uitvoering van projecten te verbeteren, onder andere door het parallel schakelen van processen en procedures, landelijke en regionale versnellingsstafels, het versterken van capaciteit en kennis van decentrale overheden en het verbeteren van participatie.⁵⁵

Er kan sneller worden gestart met woningbouw door het aantal beroepsprocedures te verminderen en de resterende procedures te versnellen. Veel versnellingsmogelijkheden kunnen worden gerealiseerd binnen de bestaande wettelijke kaders.⁵⁶ Een aantal van de opties vergt wijziging van wetgeving. Om doorlooptijden van beroepsprocedures te kunnen verkorten voegt dit wetsvoorstel een grondslag aan de Omgevingswet toe om bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk besluiten voor categorieën projecten te kunnen aanwijzen, waarvan de versnelde uitvoering noodzakelijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Deze houden uitsluitend in dat er – voor besluiten voor woningbouwprojecten van zwaarwegende maatschappelijke belang – alleen in beroep één instantie kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak doet binnen zes maanden, beroep versneld wordt behandeld, en dat na het verstrijken van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden kunnen worden ingediend.

Andere onderzochte mogelijkheden die een wijziging van wetgeving vergen kunnen naar verwachting ook leiden tot een aanzienlijke versnelling. Een voorbeeld hiervan is de invoering van een verlofstelsel waarbij toestemming van een rechter nodig is voor het instellen van hoger beroep, het verhogen van griffierechten en het inperken van de bezwaarprocedure. Deze kunnen niet worden beperkt tot woningbouwprojecten. Bovendien leveren deze een grote inperking op van de rechtsbescherming van burgers en staan zij op gespannen voet met de initiatieven om de positie van burgers te versterken. De invoering hiervan vereist een fundamentele heroverweging van het bestuursprocesrecht in het algemeen en heeft daarmee gevolgen voor de inrichting van de rechtsbescherming bij alle geschillen tussen burger en overheid.

Parallele procedures

Parallel uitvoeren van stappen in het woningbouwproces kan leiden tot procedurele tijdswinst. BZK heeft opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om meer parallel te plannen.⁵⁷ Hiervoor is het van belang dat er een duidelijke planning is, dat er een projectteam is dat vaak met elkaar schakelt en met toewijding aan het project werkt. BZK doet op dit moment onderzoek om te komen tot een betere werkwijze om parallel plannen te stimuleren en te faciliteren. De eerste uitkomsten hiervan lijken positief te zijn. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van meer planners of het verankeren van parallel plannen in bijvoorbeeld subsidies. Hierop kan verder worden ingezet. Met parallel plannen is het mogelijk de planfase van woningbouwprojecten te verkorten van zes naar twee jaar.⁵⁸ Uit de aangemelde projecten voor pilots van parallelle

⁵⁵ Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32847, nr. 993.

⁵⁶ Zie bijlagen bij Kamerstukken II 2022/23, 33118, nr. 237.

⁵⁷ Kamerbrief over versnellen processen en procedures woningbouw | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁵⁸ Annus Hoornstra en Evelyn Rademaker, Parallele planning Woningbouwversnelling, september 2022.

planning blijkt dat in de praktijk een dermate grote versnelling voor ongeveer 1/5 deel van de projecten mogelijk kan zijn. Bij een ongeveer even groot deel is geen of weinig versnelling te behalen en bij het overige 3/5 deel zal een besparing van enkele maanden tot enkele jaren haalbaar zijn. Hierbij gaat het nu om potentiële tijdswinst in de planning. Of deze strakke planningen ook daadwerkelijk worden gehaald moet nog blijken. Een kortere planning heeft als positief neveneffect dat de risico's over tijd minder groot worden. Denk daarbij aan veranderende (economische) omstandigheden of beleid en besparing van inzet van schaarse capaciteit.

Modernisering grondbeleid

Juni 2023 heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de voornemens het grondbeleid te moderniseren.⁵⁹ Daarin zijn verschillende acties en maatregelen aangekondigd. Wij lichten er hier twee uit omdat deze, naar het inzicht van de werkgroep, publieke tekorten op gebiedsontwikkelingen kunnen verminderen.

Het aanpassen van de wijze van taxeren en het wijzigen van de grondslag van de inbrengwaarde kan het kostenverhaal verbeteren. De taxatierichtlijn, die wordt opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK, moet taxatiemethodiek voor het bepalen van de inbrengwaarde verbeteren. Als op een plek er een surplus door een functiewijziging is, moet meer kostenverhaal mogelijk zijn. Daarnaast loopt er in opdracht van het ministerie een onderzoek naar de mogelijkheden om wet- en regelgeving ten aanzien van de zogenaamde "inbrengwaarde" aan te passen zodat de waardesprong optimaal benut kan worden voor het kostenverhaal. Een van de beleidsalternatieven is de inbrengwaarden op basis van de huidige gebruikswaarde in plaats van de verwachtingswaarde. Dit zou het kostenverhaal sterk kunnen vereenvoudigen omdat het de invloed van transacties gebaseerd op een verwachtingswaarde sterk vermindert.

Nota Ruimte

In de nieuwe Nota Ruimte voor Nederland worden de grote ruimtelijke keuzes gemaakt die nodig zijn voor de ontwikkeling van Nederland voor nu, straks en later. Het gaat om keuzes op het gebied van energie, natuur, landbouw, economie, infrastructuur en woningbouw. De nota richt zich op de belangrijkste ruimtelijke keuzes voor de ontwikkeling van heel Nederland richting 2050, met een doorkijk naar 2100. De noodzaak voor het oppakken van urgente opgaven en het maken van keuzes wordt versterkt door ontwikkelingen als bevolkingsgroei, klimaatverandering, toenemende sociaal-culturele verschillen en internationale afhankelijkheid. De hoeveelheid ruimte is een gegeven terwijl de opgaven voor bijvoorbeeld energie en woningbouw om meer ruimte vragen. Duidelijkheid over wat waar kan, en het maken van keuzes, draagt bij aan het oplossen van de opgaven. Er gelden 3 leidende principes:

- Het mag niet leiden tot het afschuiven van problemen. Niet naar volgende generaties, niet naar andere gebieden. Lasten en lusten moeten eerlijk worden verdeeld;
- Er moet recht worden gedaan aan de schaarse en waardevolle ruimte. Waar het kan moeten functies slim en met kwaliteit worden verdeeld;
- Verder moet recht worden gedaan aan de eigenheid van de regio's: we beschermen en benutten wat er is en werken aan lokaal passende oplossingen.

De opgaven, inhoudelijke richting, keuzes en keuzemogelijkheden komen samen in drie ruimtelijke bewegingen:

⁵⁹ Kamerstukken II, 2022-2023, 34682, nummer 164.

- 1) Naar een toekomstbestendig evenwicht tussen landbouw en natuur in heel Nederland, op basis van herstel van het water- en bodemsysteem, landschappelijke kwaliteit, en een nieuw perspectief voor de landbouw;
- 2) Naar een klimaatneutrale en circulaire samenleving, zodat we toekomstbestendige transities inzetten ten aanzien van energie, grondstoffen en duurzaam vervoer, in combinatie met een hoogwaardige en circulaire economie;
- 3) Naar sociaal en economisch sterke regio's, steden en dorpen in heel Nederland, waar een goede balans tussen wonen, werken en voorzieningen samengaat met duurzame mobiliteit en een gezonde, natuurinclusieve en aantrekkelijke leefomgeving.

Met name deze laatste beweging heeft betrekking op de woningbouwopgave. De Nota Ruimte is de nationale omgevingsvisie. Met dit instrument uit de Omgevingswet benoemt het Rijk de nationale belangen, geeft het aan wat deze betekenen voor de fysieke leefomgeving en maakt het keuzes op nationaal niveau. Deze keuzes op rijksniveau geven richting aan de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en stellen andere partijen in staat om hun rol te pakken. Voor het uitvoeren van de beleidsdoelen uit de Nota Ruimte gaat het Rijk de keuzes uitwerken via programma's, rijksregels, projectbesluiten en omgevingsvergunningen. Uiteindelijk moet het nationale beleid voor de fysieke leefomgeving landen in omgevingsplannen. Ook vormt de Nota Ruimte een richtinggevend kader voor investeringsbeslissingen (in het ruimtelijk domein).

Grootschalige woningbouw

Het Rijk is nu bij de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties betrokken. Op basis van woningbouwpotentie enerzijds en de complexiteit van de opgave anderzijds heeft het Rijk in overleg met betrokken medeoverheden 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties vastgesteld in het voorjaar van 2022. In wederzijds bindende afspraken met de regio's worden circa 280.000 nieuwe woningen tot en met 2030 in de 17 grootschalige woningbouwlocaties gerealiseerd en is het uiteindelijk mogelijk meer dan 600.000 woningen toe te voegen richting 2040 en verder. Deze grootschalige gebieden zijn dus van belang voor het behalen van de woningbouwopgaven en de continuïteit van de bouwstroom. In het coalitieakkoord van Rutte IV wordt er ten behoeve van de ontsluiting van deze locaties 6 miljard euro vanuit het Mobiliteitsfonds geïnvesteerd in schaalessprongen (veelal in de vorm van nieuwe openbaarvervoerbindingen of het opwaarderen van de huidige), regionale mobiliteitspakkettenmaatregelen (voor bijvoorbeeld mobiliteitshubs, fietspaden, rotondes) en netwerkinvesteringen (voor investeringen in de nationale weg- en spoornetwerken). Door de groei van het aantal inwoners stijgt niet alleen de vraag naar woningen maar ook naar mobiliteit. De bereikbaarheid (gedefinieerd als het aantal bereikbare inwoners en arbeidsplaatsen binnen een redelijke reistijd) verbetert aanzienlijk door de realisatie van de grootschalige woningbouwlocaties met bijbehorende mobiliteitsmaatregelen.⁶⁰

Focus komende jaren op de realisatie van de huidige plannen voor de infrastructurele ontsluiting van nieuwe woningen. Maatschappelijke uitdagingen, zoals de woningbouwopgave, vragen om zowel publieke als private investeringen. Het grootste deel van de geplande Rijksinvesteringen in de ontsluiting van nieuwe woningen moeten de komende jaren nog worden uitgevoerd. Het realiseren van de afspraken tot en met 2030 zal een maximale inspanning vragen van betrokken partijen. De laatste kabinetten hadden grote ambities op het gebied van aanleg van spoor en wegen. In de praktijk blijkt dat deze ambities niet in het beoogde tempo kunnen worden waargemaakt: vertragingen worden veroorzaakt door de krappe arbeidsmarkt, maar ook door

⁶⁰ *Netwerkanalyse woningbouw: Inzicht in effecten van woningbouwprogramma van 17 grootschalige NOVEX Woningbouwlocaties en bijbehorende mobiliteitsmaatregelen.*





problemen bij de vergunningverlening (o.a. stikstof). Het is daarom van belang voor de periode tot en met 2030 te focussen op de uitvoering van de huidige plannen op het gebied van infrastructuur en parallel de komende jaren te gaan onderzoeken welke doelmatige investeringen noodzakelijk zijn om nieuwe woningen te ontsluiten voor de periode na 2030. Extra uitgaven in nieuwe Rijksinfrastructuur (aanleg van hoofdspoor- en/of rijkswegen) zijn tot 2030 niet realistisch. Voor de periode na 2030 is het – gelet op de lange doorlooptijden voor woningbouw en aanleg van infrastructuur – belangrijk om mogelijke nieuwe woningbouwgebieden tijdig aan te wijzen. Hierbij moet rekening gehouden worden met tijdig zicht op beschikbare middelen, uitvoerbaarheid (onder andere beschikbaar personeel) en regelgeving. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met de groeiende opgave bij instandhouding (lokaal en Rijk) die concurreert met nieuwe aanleg, beschikbaar personeel en de beschikbare financiële middelen. Niet alles kan tegelijk.

4.3 Beleidsmaatregelen rijksoverheid op vier domeinen

Om de geïdentificeerde knelpunten in de vier domeinen op te lossen beveelt de werkgroep aan op al deze vlakken maatregelen te nemen (zie onderstaande schema).

Zoals eerder gesteld is de woningmarkt een keten waarbij de maatregelen in samenhang moeten worden gezien. Soms is daarbij keuze uit meerdere maatregelen, met hun eigen voor- en nadelen. In het bijzonder is de samenhang van belang voor de doelmatigheid van subsidies. Subsidies ter dekking van kosten die geheel of gedeeltelijk ook uit opbrengsten in de gebieds- of vastgoedexploitatie zouden kunnen worden gedekt leiden tot hogere grondwaarden en daarmee (extra) winst voor grondeigenaren. Dit moet worden voorkomen. Maatregelen die ervoor zorgen dat de waardeverhoging van grond meer voor publieke doeleinden kan worden aangewend versterken de doelmatigheid van woningbouwsubsidies.

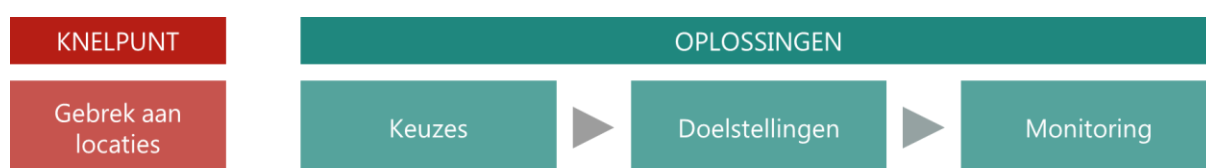
Figuur 6 Overzicht aanbevolen oplossingsrichtingen

	KNELPUNT	OPLOSSINGEN	OPBRENGST/ KOSTEN	TERMIJN
 DE RIJMTTE	GEBREK AAN LOCATIES	Keuzes → Doelstellingen → Monitoring	Neutraal	MLT
	HOGE GRONDPRIJZEN	Inbrengwaarde aanpassen inclusief toezicht Planbatenheffing Bouwgrond belasten	Afhankelijk van vormgeving	KT-LT
 DE GROND	TE WEINIG GRIP	Grondfaciliteit	-250 miljoen per jaar	KT
	ONRENDABELE TOPPEN	Realisatiestimulans en Woningbouwimpuls 2.0	-250-750 miljoen per jaar	KT
 DE BOUW		Voorkomen bovenwettelijke kwaliteitseisen	Neutraal	KT
	CAPACITEIT	Publiek-private samenwerking	Neutraal	MLT
 DE AFNEMER	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

4.3.1 DE RUIMTE

Voldoende ruimte voor woningbouw creëren vraagt om scherpe keuzes, meetbare doelstellingen en monitoring. De woningbouwopgave valt samen met andere ruimtelijke opgaven. Ruimtelijke afwegingen moeten zich concreet vertalen naar duidelijkheid over waar wat kan en waar niet. Keuzes kunnen worden versterkt met meetbare doelstellingen. In de Nota Ruimte worden – als het goed is – de belangrijkste ruimtelijke keuzes gemaakt voor de ontwikkeling van heel Nederland richting 2050. De woondeals bevatten bestuurlijke afspraken tussen Rijk, provincie en gemeenten over wat er waar moet worden gebouwd. Met de Wet versterking regie volkshuisvesting (nog in behandeling) krijgen die bestuurlijke afspraken een wettelijke verankering. De volgende stap is monitoring en als daaruit blijkt dat doelstellingen niet worden gehaald kan escalatie worden toegepast (zie bijlage).

Figuur 7 Samenhang maatregelen RUIMTE



Maatregel: Ruimtelijke keuzes en kwantitatieve bouwdoelstellingen

Omschrijving en rationale

Maak ruimte voor de woningbouwopgave in de nieuwe Nota Ruimte. De woningbouwopgave valt samen met andere grote ruimtelijke opgaven zoals het klimaatvraagstuk en water- en bodem sturend. De ruimte is echter beperkt, dus niet alles kan, en niet alles kan overall. Vanuit het Rijk zijn dan ook richtinggevende keuzes en duidelijke kaders nodig. Er ontbreekt nu een toereikende integrale overkoepelende visie en een concrete invulling op gebiedsniveau over hoe Nederland eruit moet komen te zien. Daarbij bestaat er schaarste aan realistische locaties voor woningbouw. De werkgroep beveelt aan in de nieuwe Rijksnota Ruimte – en vervolgens de onderliggende provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies – richtinggevende keuzes en duidelijke kaders te geven waarmee dan ook moet zijn voorzien in afdoende ruimte voor de woningbouwopgave.

Versterk ruimtelijke keuzes met kwantitatieve bouwdoelstellingen voor alle

overheidslagen: nationaal en regionaal. De werking van de Wet versterking regie volkshuisvesting (nog in behandeling) kan worden versterkt met afdwingbare kwantitatieve woningbouwdoelstellingen. Door het opnemen van een jaarlijks kwantitatief realisatiedoel op gemeentelijk en provinciaal niveau in de volkshuisvestingsprogramma's krijgen iedere gemeente en provincie een jaarlijks aantal te realiseren nieuwbouwwoningen.

Mogelijke voor- en nadelen

Beschikbaarheid van woningbouwlocaties hangt samen met de betaalbaarheid van wonen. Gezien de maatschappelijke opgave die er nu op het gebied van wonen ligt, is het percentage van de grond dat aan wonen is toegekend opvallend laag. De beperkte groei van het areaal woongrond wordt gezien als een van de oorzaken van de in Nederland sterk gestegen huizenprijzen.⁶¹ Zelfs in grootstedelijke agglomeraties wordt meer dan de helft van de grond gebruikt voor landbouw en bos, natuur en recreatieterreinen.⁶² Om de betaalbaarheid van wonen te verbeteren is een belangrijke optie om woningbouw op meer locaties toe te staan. Hoewel dat

⁶¹ CPB, *Het bouwproces van nieuwe woningen*, maart 2019.

⁶² *Ibid*, p. 40.

naar verwachting pas op langere termijn ook leidt tot extra woningen, is het belangrijk om die keuzes nu met urgentie te maken.

Kwantitatieve doelstellingen kunnen ruimtelijke keuzes versterken. Door aantallen uit de Woondeals te verankeren met de Wet regie in volkshuisvestingsprogramma's – inclusief kwantitatieve doelstellingen – worden plannen afrekenbaar en wordt handhaving eenvoudiger. Gemeenten en provincies krijgen afrekenbare doelstellingen. Zij moeten bouwen. Dit draagt ook bij aan een sterker geïnstitutionaliseerd belang van de woningzoekende binnen een gemeente of provincie.

Maatregel: Betere monitoring en toetsing van de woningbouwprogrammering en daarvoor benodigde plancapaciteit op realisme

Omschrijving en rationale

Verbeter de monitoring van de woningbouw en plancapaciteit door het Rijk om effectiever te kunnen sturen op de planvoorraad en woningbouwrealisatie. Snelle uitvoering en uitbreiding van de interbestuurlijke afspraken over de landelijke monitor voortgang woningbouw kan dit verbeteren. Met deze uitbreiding dient er zicht te komen op het totaal van alle woningbouwplannen, de belangrijkste kenmerken van deze plannen, de voortgang van de uitvoering van de plannen en de knelpunten die deze voortgang in de weg zitten. Meer inzicht in de slagingskansen van woningbouwprojecten en de vermoedelijke lengte van het planproces van verschillende type woningbouwprojecten gaat ook in het algemeen helpen. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of een project buitenstedelijk of juist binnenstedelijk is, of het project wel of niet in de nabijheid van een Natura 2000-gebied ligt, over welk type woningen het project gaat en wat de betaalbaarheid van de woningen is. Historische data levert inzicht en hoewel het verleden geen spoorboekje geeft, helpt het bij het krijgen van zicht op de vraag hoe realistisch (de planning van) woningbouwplannen zijn.

Een goede monitoring biedt ook kansen om aanvullende afspraken te maken naast de reeds afgesproken inzet op 130 procent plancapaciteit. Op dit moment stuurt de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op het begin van het planproces (130 procent plancapaciteit ten opzichte van de bouwopgave) en op de realisatie van de bouwopgave zelf. Er wordt niet gestuurd op tussenliggende ijkmomenten. Op basis van enkele goed gekozen ijkmomenten en het daarbij horende aantal woningen of percentage plancapaciteit dat dat ijkmoment bereikt moet hebben, kan zowel nationaal als regionaal worden gemonitord of er voldoende voortgang is in de woningbouwplannen voor de komende jaren. Indien op de gekozen ijkmomenten onvoldoende voortgang is, en de afgesproken bouwopgave niet gerealiseerd dreigt te worden, kan er worden bijgestuurd. Andere plannen kunnen worden versneld. Bij ijkmomenten in de "zachte planfase" kan gedacht worden aan het sluiten van de intentieovereenkomst, het besluiten over budgetten voor ruimtelijke investeringen, het vaststellen van de grondexploitatie door de gemeenteraad dan wel het sluiten van de anterieure overeenkomst, en het vaststellen van het ontwerp omgevingsplan door het college van B&W. Bij "de harde fase" (nadat het omgevingsplan inmiddels is vastgesteld) kan gedacht worden aan het onherroepelijk worden van het omgevingsplan, het afgeven van de vergunning voor het bouwen en de start van de bouw. Naast deze bestuurlijke ijkmomenten kan ook gedacht worden aan een ijkmoment als de gunning van het project aan een aannemer of 70 procent voorverkoop.

Mogelijke voor- en nadelen

Met deze maatregel kan effectiever regie genomen worden op realisatie van de bouwopgave en wordt de kans verhoogd op realisatie van voldoende plannen uit de

totale planvoorraad. Er zijn nu nog te weinig data beschikbaar over de plancapaciteit en het realisme daarvan. Betere monitoring en meer ijkmomenten kunnen helpen om meer zicht en regie op de voortgang van de woningbouw te krijgen. Hiernaast is het ook belangrijk dat overheden en marktpartijen die uiteindelijk de woningen gaan bouwen in gesprek zijn over de vraag wat de voortgang van de woningbouw in de weg staat. Dat inzicht is op nationaal niveau nodig, maar vooral nodig is dat markt en overheden in gesprek gaan over concrete projecten. Welke knelpunten staan realisatie in de weg en hoe kunnen deze knelpunten opgelost worden? De monitoring is daarmee niet vrijblijvend. Het maakt expliciet wie van de partijen, dat kan ook de Rijksoverheid zijn, in actie kan komen om realisatie dichterbij te brengen. En zijn de knelpunten dusdanig dat de planning niet gehaald kan worden dan is de vervolgvraag: welke andere projecten kunnen in de tijd naar voren worden verschoven? De versnellingstafels, waarin naast de lokale overheden ook marktpartijen aanschuiven, vormen bij uitstek de plek waar dit gesprek effectief gevoerd kan worden.

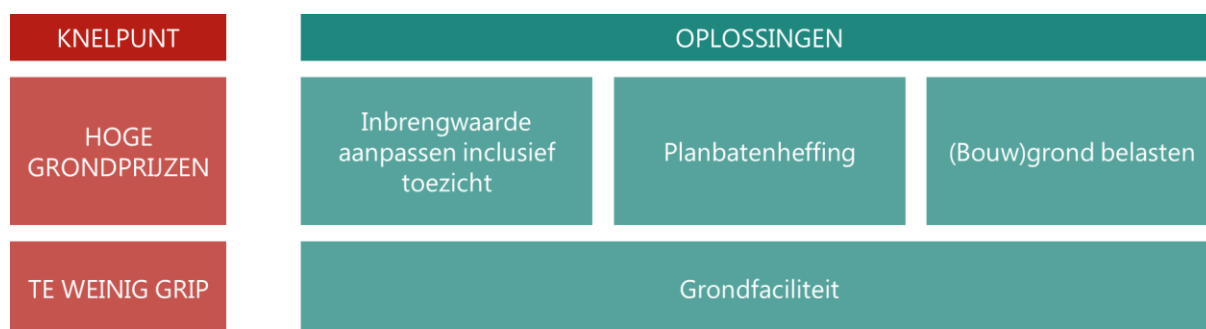
Er is een afruil tussen inzicht in de bouwprojecten enerzijds en administratieve lasten anderzijds. Bij het bepalen van de ijkmomenten moet worden gerealiseerd dat het bijhouden ervan tot een grotere administratieve last leidt en dat hoe meer ijkmomenten er worden bijgehouden, hoe lastiger het zal zijn deze betrouwbaar en actueel te houden. Ook geldt dat op hoe meer ijkmomenten gestuurd zou worden hoe groter de “bestuurlijke drukte” is. Die drukte kan de voortgang op de woningbouw in de weg zitten. De keuze van de juiste en het juiste aantal extra ijkmomenten is een uitdaging.

4.3.2 DE GROND

De grondprijzen zijn hoog en gemeenten hebben minder grip op gebiedsontwikkelingen. De grondprijs is de afgelopen dertig jaar sterk gestegen en maakt een steeds groter deel uit van de woningprijs. De prijs van grond gaat gemakkelijk omhoog maar slechts moeizaam naar beneden. Instrumenten om waardestijgingen af te romen werken onvoldoende. De volgende maatregelen worden aanbevolen. Ten eerste kan op korte termijn een taxatierichtlijn en het aanpassen van inbrengwaarde helpen de ruimte voor het kostenverhaal te verbeteren. Ten tweede kan het op termijn invoeren van een planbatenheffing generieke inkomsten uit waardevermeerderingen genereren voor gemeenten en grondspeculatie onaantrekkelijk maken. Ten derde lijkt een belasting van grondwaarde wenselijk. Het draagt bij aan het gebruiken van waardestijging als gevolg van positieve externe effecten voor dekking van publieke investeringen en geeft een prikkel om sneller over te gaan tot bouw. Het belasten van grondwaarde vergt fundamentele aanpassingen, heeft een veel breder effect dan alleen op de woningbouw en kan alleen op een lange termijn. Daarvoor is meer onderzoek nodig.

De genoemde maatregelen, die alle drie zien op grondprijzen en het publiek maken van het surplus, liggen in elkaars verlengde en dienen dus bij voorkeur in samenhang te worden genomen. Aanpassing inbrengwaarde (méér kostenverhaal mogelijk maken), de planbatenheffing (surplus inzetten voor publieke doelen) en het belasten van grond (bouw prikkel en publiek maken van waardestijging als gevolg van externe effecten). Parallel lijkt – voor meer grip op de grondmarkt – een grondfaciliteit een kansrijke maatregel. Gemeenten hebben nu minder grond op de eigen balans staan. Een Rijksgrotergrondfaciliteit kan onder meer het toepassen van het grondbeleid-instrumentarium van gemeenten, voornamelijk het voorkeursrecht, ondersteunen.

Figuur 8 Samenhang maatregelen GROND



Maatregel: Aanpassen inbrengwaarde inclusief toezicht

Omschrijving en rationale

Pas de wijze van taxeren aan en wijzig de wettelijke grondslag van de inbrengwaarde ter verbetering van het kostenverhaal. Een groter deel van de waarde stijging van grond kan dan worden gebruikt voor het dekken van publieke investeringen. Het is mogelijk deze twee maatregelen op korte termijn door te voeren. Een van de beleidsopties die momenteel worden onderzocht in het kader van het traject modernisering grondbeleid is om de waardering van de inbrengwaarde in de Omgevingswet te baseren op de huidige gebruikswaarde in plaats van de verwachtingswaarde. De werkgroep erkent de potentie van deze maatregelen en beveelt aan dit traject voort te zetten.

Een nieuwe rol voor Waarderingskamer om de kwaliteit van het taxeren van de inbrengwaarde te borgen. Hoewel het kostenverhaal wettelijk verplicht is en de inbrengwaarde een belangrijke rol speelt bij het bepalen van de hoogte ervan, is er weinig inzicht op hoe de wet wordt toegepast bij het bepalen van de inbrengwaarde. Het belang van een juiste inbrengwaarde is groot. Het is een waarde die, net zoals de WOZ-waarde, wordt bepaald in het kader van het uitvoeren van de wet. Het is aan te bevelen het toezicht vergelijkbaar te maken en de Waarderingskamer, die inmiddels al veel ervaring heeft met het voeren van toezicht op waardebepalingen, hier een rol in te geven.

Mogelijke voor- en nadelen

Een lagere inbrengwaarde kan op relatief korte termijn al een grote impact hebben.

Waardebepaling bij kostenverhaal (en onteigening) vindt nu plaats op basis van schadeloosstelling conform afdeling 15.3 van de Omgevingswet. De hoogste waarde van de bestaande functie (gebruikswaarde) of bij de toekomstige functie (verwachtingswaarde) is maatgevend. Wanneer de gebruikswaarde het uitgangspunt gaat vormen, leidt dit tot lagere inbrengwaarden in gevallen waar de verwachtingswaarde hoger is dan de gebruikswaarde. Dit voorkomt dat grondeigenaren winst maken terwijl het kostenverhaal ontoereikend is om de ontwikkelingskosten in het publieke domein te betalen.

Toezicht op de inbrengwaarde verbetert de voorspelbaarheid voor ontwikkelaars. Het op een consistente wijze bepalen van de inbrengwaarde draagt bij aan de voorspelbaarheid voor ontwikkelaars. Zij kunnen beter rekening houden met het te verwachten kostenverhaal en er ontstaat meer eenduidigheid tussen verschillende gemeenten. Weliswaar kan de inbrengwaarde vaak niet modelmatig worden bepaald zoals de WOZ-waarde van woningen, de Waarderingskamer heeft ook ervaring met het systeemtoezicht op de waardebepaling van bijzondere objecten (denk aan industriële installaties, recreatieobjecten, hotels etc.) waarvan de waarde meestal ook niet modelmatig te bepalen is. Het organiseren van systeemtoezicht door de Waarderingskamer is

relatief eenvoudig te organiseren. Het zal het wettelijk belang van de inbrengwaarde beter verankeren.

Een inbrengwaarde gebaseerd op voortzetting van het huidig gebruik kan een belangrijke stap zijn op weg naar een planbatenheffing. Voor een dergelijke heffing is het noodzakelijk telkens te beschikken over de waarde bij voortzetting huidig gebruik (gebruikswaarde) en de residuele waarde van de nieuw toebedeelde functie (de verwachtingswaarde). Het verschil is de heffingsgrondslag voor een planbatenheffing. Waar een inbrengwaarde op basis van gebruikswaarde een belangrijke stap is op weg naar een planbatenheffing, is de werking van beide instrumenten wezenlijk anders. Een inbrengwaarde op basis van gebruikswaarde betekent geen afroaming van het surplus. Het voorkomt dat kostenverhaal wordt beperkt door een inbrengwaarde die is beïnvloed door onrealistische verwachtingen. Het publiek maken van het surplus, zodat het bijvoorbeeld ook voor andere plannen met een tekort kan worden ingezet, is met een planbatenheffing mogelijk.

Maatregel: Planbatenheffing voor meer lokale financiële ruimte

Omschrijving en rationale

Introduceer een planbatenheffing om de waarde stijging van de grond deels publiek te maken. Een planbatenheffing is een eenmalige heffing op basis van de waarde stijgingen van grond als gevolg van een functiewijziging door wijziging van het omgevingsplan. De waarde stijging komt nu de grondeigenaar toe. Een bevoegdheid voor gemeenten om een planbatenheffing (formeel een planbatenbijdrage) in rekening te brengen bij de grondeigenaar op het moment dat de functie in het omgevingsplan wordt aangepast, vraagt een aanpassing van de Omgevingswet. Gemeenten kunnen de opbrengsten inzetten ter dekking van publieke tekorten van ruimtelijke plannen, al staat het ze vrij hoe ze het daadwerkelijk besteden. De grondslag voor een planbatenheffing is de herontwikkelingswaarde minus de oorspronkelijke gebruikswaarde van de grond. De herontwikkelingswaarde is de waarde van de grond na aftrek van alle kosten die moeten worden gemaakt om tot bouwrijpe grond te komen inclusief de kosten die een ontwikkelaar aan een gemeente betaalt voor de dekking van publieke investeringen (het zogenaamde kostenverhaal).

Mogelijke voor- en nadelen

Met een planbatenheffing kunnen meer bouwprojecten economisch rendabel worden gemaakt. Bij waardevermeerdering van grond genereren gemeenten meer middelen die zij kunnen investeren in woningbouwplannen. Een planbatenheffing heeft vooral effect op woningbouw wanneer er 1) publieke tekorten zijn op woningbouwplannen én 2) voldoende surplus uit waarde stijging van de grond door functiewijzigingen. Aan beide voorwaarden lijkt te worden voldaan.⁶³

Een planbatenheffing kan structureel bijdragen aan een stabielere woningmarkt. Doordat gemeenten meer profiteren van een functiewijziging, wordt de prikkel voor gemeenten om nieuwbouw te realiseren groter. Met de opbrengsten kunnen gemeenten de grondexploitatie en gebiedsontwikkeling versnellen en vergroten.⁶⁴

Een planbatenheffing maakt het voor gemeenten aantrekkelijk grond waar een surplus te verwachten is aan te wijzen voor woningbouw en het stimuleert plannen met hogere dichtheden. De herontwikkelingswaarde is doorgaans hoger bij hogere dichtheden en de kans op

⁶³ Zie voor schattingen van de tekorten op grondexploitaties onder andere Stauttner et al. (2021) en Mulder et al. (2021). Voor de surplusen zie Van Lieshout et al. (2023).

⁶⁴ De cycliciteit van de woningmarkt, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020).

waardestijging als gevolg van de functiewijziging daarmee ook. Strategisch aankopen van grond is minder aantrekkelijk en geheimzinnigheid over potentiële locaties om speculatie te voorkomen minder nodig. De te betalen planbatenheffing zal verdisconteerd worden in de grondprijzen en de kans op winst met grondhandel is lager. Een bijeffect is dat lagere grondprijzen betekent dat gemeenten gemakkelijker een grondpositie kunnen innemen in een later stadium van de planontwikkeling.

Invoering van een planbatenheffing is geen *quick fix*. Effecten op de woningbouw zijn pas na verloop van tijd te verwachten. Voor invoering van de heffing is een wettelijke grondslag vereist en dienen een aantal keuzes gemaakt te worden in de vormgeving. In het onderzoek in de bijlage wordt ingegaan op juridische en uitvoeringstechnische aspecten. Invoering is complex, vergt tijd en een zorgvuldige afweging. Daarbij zal een planbatenheffing de aankomende jaren nog geen opbrengsten genereren omdat er een overgangsregeling nodig zal zijn. Het is de vraag of de inkomsten op termijn voldoende zullen zijn om tekorten op woningbouw (volledig) te dekken. Met een planbatenheffing zal nooit de volledige grondwaardevermeerdering afgeroomd worden omdat er dan geen incentive meer is voor de grondeigenaar. Het is geen instrument om waardestijgingen van vastgoed door externe effecten (zoals aanleg van infrastructuur of investeringen in de kwaliteit van de openbare ruimte) af te romen. Daar is immers geen sprake van een functiewijziging. De heffing geeft grondeigenaren geen prikkel om hun grond maximaal te ontwikkelen of sneller over te gaan tot bouwen. Naast een planbatenheffing kan daarvoor worden gedacht aan een belasting op bouwgrond.

Maatregel: Het belasten van bouwgrond

Omschrijving en rationale

Voer een grondbelasting in om de waarde van grond te belasten en het braak laten liggen van grond te ontmoedigen. Hierbij wordt doorgaans gedacht aan een algemene en uniforme jaarlijkse belasting op de waarde van alle grond, maar het is ook mogelijk de grondbelasting te beperken tot grond met een bepaald gebruik of een bepaalde functie. Een algemene grondbelasting gaat prijsvolatiliteit tegen en is efficiënt omdat grond niet mobiel/grensoverschrijdend is (in tegenstelling tot bijvoorbeeld kapitaal) en de hoeveelheid grond niet kan veranderen (in tegenstelling van arbeid waar een belasting de prikkel om te werken vermindert). Tegelijkertijd is invoering complex en is een lang transitiepad nodig. Een algemene grondbelasting is niet doelmatig als alleen woningbouw het doel is. Een belasting op alleen grond waarop woningen kunnen worden gebouwd, maar waar de bouw nog niet is aangevangen, maakt het aanhouden van grond duur en ontmoedigt speculatie. Het is daarmee een doelmatig alternatief. Het is nu nog niet mogelijk voor gemeenten een dergelijke belasting te heffen. Het vergt aanpassing van nationale wet- en regelgeving.

Aanpassingen in de huidige OZB is een relatief eenvoudig manier om de grondwaarde te bepalen en voor meerdere doeleinden te gebruiken. Inzicht in en het bepalen van de grondwaarde is van belang voor meerdere maatregelen (inbrengwaarde, planbatenheffing, grondbelasting en belasting op bouwgrond). De huidige WOZ-waarde, de grondslag voor de OZB, is vanwege de samenstellingsbepaling in de Wet WOZ een totaalwaarde. Door de WOZ te splitsen in een grond- en opstaldeel is het mogelijk een eenduidig bepaalde grondwaarde te gebruiken bij het bepalen van de hoogte van de inbrengwaarde, als grondslag voor een planbatenheffing, als grondslag voor een belasting op bouwgrond en eventueel een algemene grondbelasting. Een eerste opstap is het structureel monitoren van de grondwaarde van alle bebouwde en onbebouwde percelen. Het levert informatie op over grondwaardestijging als gevolg van externe effecten en geeft inzicht in de potentie van de voorgestelde maatregelen.

Door het splitsen van de WOZ-waarde wordt tariefdifferentiatie in de OZB mogelijk.⁶⁵ De hoogte van het tarief voor de grondwaarde en opstalwaarde is dan verschillend en daarmee wordt voorkomen dat door een te hoge belasting op opstal investeringen in de opstal (onderhoud, verbeteringen, verdichting) minder lonend worden en hoogbouw wordt ontmoedigd. Idealiter wordt bij de bepaling van grondwaarde rekening gehouden met de functie op basis van het omgevingsplan en niet het feitelijk gebruik.

Een belasting op bouwgrond kan ook worden vormgegeven als een geheel nieuwe belastinggrondslag. Er moet dan een (nieuw) belastbaar feit worden geïntroduceerd en worden omschreven hoe de grondslag en de hoogte van de belasting wordt bepaald. De grondslag kan met een taxatie worden bepaald of de WOZ-waarde kan hiervoor worden gebruikt. Als grond onbebouwd is dan wordt bij het bepalen van de WOZ-waarde daar al rekening mee gehouden. Het vergt geen aanpassing van de bestaande WOZ-waarde, die voor meer doeleinden wordt gebruikt dan alleen de OZB. Een aparte taxatie heeft als voordeel dat er geen afhankelijkheid is van de WOZ bij het opleggen van de belasting en als nadeel dat de uitvoeringskosten hoger zullen dan wanneer wordt aangesloten bij de WOZ.

Mogelijke voor- en nadelen

Een relatief hoog tarief voor de grondbelasting kan een prikkel geven om bouwgrond te ontwikkelen. Onderzoek wijst op een negatief verband tussen stijgende prijzen en de realisatiekans. Stijgende woningprijzen zorgen voor langere doorlooptijden van woningbouwprojecten.⁶⁶ Grondeigenaren laten harde plancapaciteit soms lang ongebruikt: naar schatting geldt dit voor een kwart van de totale harde plancapaciteit.⁶⁷ Door van de functie en bijbehorende waarde uit te gaan, met een relatief hoog belastingtarief voor het gronddeel en een relatief laag belastingtarief voor het opstaldeel, kan een prikkel worden gegeven om bouwgrond te ontwikkelen en ongewenste doorwerking van de belasting op bebouwde percelen worden voorkomen. Een splitsing – zoals in Duitsland – tussen bebouwde en onbebouwde grond maken, maakt het mogelijk gericht speculatie met woningbouwgrond tegen te gaan.

Het uiteindelijke effect hangt af van het beleid van gemeenten. Gemeenten bepalen zelf de tarieven van de OZB. Zo kan de gemeenteraad de heffing inzetten als instrument dat aansluit bij de plaatselijke situatie en behoefte. Als de belastinginkomsten van gemeenten voor een groter aandeel bestaan uit de OZB, dan betalen grondeigenaren die profiteren van investeringen van de overheid in de kwaliteit van de leefomgeving automatisch mee aan die investeringen. Dit sluit aan bij het profijtbeginsel. Hierdoor worden dergelijke investeringen voor gemeenten aantrekkelijker en zijn deze gemakkelijker te financieren.⁶⁸

De scheiding tussen grond- en opstalwaarde vergt aanpassing van de Wet WOZ, zal zorgen voor meer administratieve lasten en juridische procedures. Transactiepreizen van grond zijn beperkt voorhanden en de waarde van grond zal voornamelijk een uitkomst van een modelmatige berekening zijn. Technisch is het mogelijk een goede schatting te maken van het deel van de objectwaarde dat voor rekening komt van de grond en voor de opstal, en kan gebruik worden gemaakt van wetsficties zoals de Wet WOZ er nu ook al enkele kent. Niettemin valt er nodige weerstand te verwachten tegen afzonderlijke taxaties van grond en opstallen. Immers, ook

⁶⁵ Duitsland heeft in 2021 de OZB aangepast. Er is, met onderscheid naar belasting op agrarische grond (Grundsteuer A), belasting op bebouwde grond (Grundsteuer B) en de mogelijkheid voor gemeenten om vanaf 2025 extra belasting te heffen op onbenutte bouwgrond (Grundsteuer C). Zie Rapport Van der Krabben 2024 in de bijlage.

⁶⁶ Becker, Ploegmakers en Firoozi Fooladi (2023), "De realisatie van goedgekeurde plannen: inzicht in de doorlooptijden en factoren"

⁶⁷ Van der Krabben (2021), *De werking van de grondmarkt*.

⁶⁸ Zie Verstraten et al., 2019.

tegen de huidige WOZ-waarderingen wordt veel bezwaar gemaakt. Het is wenselijk wettelijk vast te leggen welke manier van waardebeoordeling is toegestaan om de juridische houdbaarheid te borgen.

Een geheel nieuwe belastinggrondslag voor een belasting op bouwgrond maakt aanpassing van de Wet-WOZ onnodig. De WOZ-waarde wordt voor veel meer doeleinden gebruikt. Bovendien maakt het areaal bouwgrond maar een zeer klein deel uit van al het te waarderen vastgoed voor de WOZ. Aangezien een belasting op bouwgrond alleen nodig is als de grondeigenaar niet overgaat tot bouwen, is de belasting maar in een beperkt aantal gevallen noodzakelijk. Alleen taxatieren van de grond voor die gevallen dat een gemeente de belasting wil opleggen om de bouw te stimuleren is daarom wellicht efficiënter.

Maatregel: Grondfaciliteit

Omschrijving en rationale

Zet een Rijksgrondfaciliteit op om gemeenten te helpen om grondposities te financieren en risico's te beperken. Het vroegtijdig opstellen en uitvoeren van een grondstrategie bij woningbouwplannen helpt waarde binnen een gebied houden. Een gemeente vestigt dan bijvoorbeeld een voorkeursrecht of verwerft grond zonder dat er al vastomlijnde woningbouwplannen zijn. Gemeenten lopen dan echter veel risico. Gemeenten zijn daardoor terughoudend met het inzetten van grondbeleidinstrumenten. Een Rijksgrondfaciliteit kan bijvoorbeeld 50 procent van de investering in grondposities van gemeenten financieren. Het Rijk stelt dan als voorwaarde dat 50 procent van de verkoopopbrengsten, na herbesteding en na aftrek van gemaakte kosten, weer afgedragen worden aan het Rijk. Het Rijk deelt zo voor 50 procent mee in het verlies of de winst op die verkoop.⁶⁹ Een kader is nodig om te bepalen wanneer gebruik gemaakt kan worden van de faciliteit, de looptijd van de faciliteit moet worden bepaald evenals het maximale vermogensbeslag van de faciliteit. Het inzetten van een grondfaciliteit kan worden gekoppeld aan een expertisecentrum dat gemeenten ondersteunt bij actief grondbeleid.

Mogelijke voor- en nadelen

Meer gemeentelijk grondeigendom kan leiden tot versnelling en vergroting van de woningbouwproductie. Door medefinanciering en -risicodragerschap van het Rijk zal de bereidheid van gemeenten om (meer) aan actief grondbeleid te gaan doen naar verwachting toenemen. Het maakt gemeenten minder afhankelijk van de investeringsbereidheid van private partijen, zoals grondeigenaren en projectontwikkelaars, en kan strategische aankopen door derden helpen voorkomen. Onderzoek wijst op het grote effect dat uitgaat van de gemeente als eigenaar van de bouwgrond.⁷⁰ Dat zou leiden tot een aanzienlijke versnelling van de bouw ten opzichte van de situatie waarin de gemeente niet of slechts gedeeltelijk betrokken is, vooral, maar niet alleen, in de voorbereidingsfase. Met bijvoorbeeld een budget van jaarlijks 250 miljoen euro en uitgaande van 50.000 euro aan grondkosten, kan een grondfaciliteit bijdragen aan de aankoop van grond voor jaarlijks 10.000 woningen (uitgaande van 50 procent cofinanciering). Via eigen grond kan de gemeente ook gemakkelijker woningcorporaties in staat stellen om betaalbaar te bouwen. Gemeenten kunnen grond voor sociale woningbouw beschikbaar stellen tegen gunstige grondprijzen. De grondfaciliteit is een nieuw instrument waarvan de daadwerkelijke (gedrags)effecten nog onzeker zijn.

⁶⁹ Een extreem voorbeeld van een dergelijk instrument is te vinden in Singapore. Een staatsonderneming neemt hier gronden in bezit en verkoopt deze voor woningontwikkeling. Zie Rapport Van der Krabben 2024 in de bijlage.

⁷⁰ Brugman et al. (2022) "Invloed van marktomstandigheden, locatie en projectkenmerken op de realisatiefase van het woningbouwproces", *Real Estate Research Quarterly*.

Actief grondbeleid brengt een 'dubbele petten'-probleem met zich mee. Bij actief grondbeleid hebben gemeenten tegelijkertijd een rol als marktmeester en marktpeler. Gemeenten kunnen hun ruimtelijke keuzes (zoals het wel of niet toekennen van een bepaalde functie op concrete locaties) mede gaan baseren op de financiële voordelen die deze keuzes hun opleveren. Doordat met de woondeals de locaties al grotendeels zijn bepaald tot en met 2030, lijkt dit nadeel in de praktijk waarschijnlijk beperkt.

Door meer actief grondbeleid zullen gemeenten ook meer risico lopen. Hoewel op totaalniveau en meerjarig gezien grondverwerving/-exploitatie voor gemeenten per saldo financieel gunstig is geweest⁷¹, kan dat voor individuele gemeenten anders uitpakken. Er is geen garantie voor de toekomst. Het effect voor gemeenten wordt beperkt omdat het Rijk voor de helft deelt in de risico's, maar risico's slaan meer publiek neer dan zonder actief grondbeleid het geval is. Een belangrijke positieve keerzijde is dat de overheid als stabilisator optreedt. De werkelijke volatiliteit van economische waarde blijft gelijk, maar de impact verschuift deels van de markt naar de overheid. Onnodige volatiliteit wordt beperkt, zeker als gemeenten (tussentijdse) winsten gaan gebruiken als buffer voor toekomstige verliezen.

4.3.3 DE BOUW

Bij de bouw zijn er onrendabele toppen en sluit de capaciteit bij ontwikkelende partijen en gemeenten niet goed aan op de vraag. Ondanks hoge prijzen van woningen zijn er toch onrendabele toppen bij grond- en vastgoedexploitaties. De stijging van woningprijzen zorgt weliswaar voor hogere opbrengstpotenties maar werkt ook door op de verwervingsprijzen waardoor de kosten stijgen. Bij publieke en private onrendabele toppen speelt infrastructuur vaak een grote rol. Zonder dekking van private en publieke kosten komt woningbouw niet tot stand. Eenduidige eisen aan woningen kunnen zowel de capaciteit vergroten als onrendabele toppen verkleinen. Grote schommelingen in de vraag schaden de structurele capaciteit bij gemeenten en ontwikkelende partijen, waarbij kan worden gekeken of bestaande capaciteit gericht is samen te brengen in publiek-private samenwerking richting realisatie. Dit zijn maatregelen die onafhankelijk van elkaar te implementeren zijn, waarbij om weglek richting grondeigenaren te voorkomen het wel essentieel is dekking van onrendabele toppen te combineren met bovenbeschreven grondmaatregelen. Om de impact van marktschommelingen op de bouwproductie te beperken valt verder nog te denken aan een algemene grondbelasting⁷², een doorbouwfaciliteit of doorbouwgarantie. Voor de doorbouwgarantie of -faciliteit loopt een traject inclusief onderzoeken waarover de Tweede Kamer apart zal worden geïnformeerd.

Figuur 9 Samenhang maatregelen BOUW



⁷¹ Zie ook rapport Stadkwadraat/Fakton, dec. 2021.

⁷² De cycliciteit van de woningmarkt, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020).

Maatregel: Een brede realisatiestimulans en een specifieke woningbouwimpuls

Omschrijving en rationale

Introduceer een realisatiestimulans, een nieuwe vrij besteedbare prestatiebeloning per opgeleverde woning. Vergelijkbare instrumenten uit het verleden zijn de locatiegebonden subsidies (BLS). Doordat de stimulans wordt uitgekeerd bij realisatie is het budgettaire beslag afhankelijk van het aantal opgeleverde woningen. Uitgaande van 100.000 woningen per jaar

resulteert het bij een realisatiestimulans van 2.500 euro tot 3.500 euro per woning in een budgettair beslag van 250-350 miljoen per jaar. Eventueel is deze stimulans toe te spitsen op betaalbare woningen. Uitgaande van 2/3 betaalbaar kan de stimulans per betaalbare woning toenemen met hetzelfde budgettaire beslag, namelijk van 3.750 euro tot 5.250 euro per betaalbare woning. De middelen worden uitgekeerd aan gemeenten als is vastgesteld dat de woningen zijn gerealiseerd (bijvoorbeeld op basis van BAG-registraties).⁷³

Voor grote noodzakelijke (infrastructurele) investeringen, herstructurering/verplaatsing van bedrijven of grote groenvoorzieningen kan een aangepaste

Woningbouwimpuls (Wbi) een oplossing zijn. De huidige Wbi richt zich op het verkleinen van de publieke onrendabele top met een bijdrage aan verschillende typen van fysieke ingrepen, zoals infrastructuurontsluiting, de kwaliteit van de openbare ruimte of uitplaatsing van activiteiten die hinder geven voor woningbouw. De Wbi kan in aangepaste vorm bestaan naast de realisatiestimulans voor specifieke projecten met complexe opgaven waar de 'platte' realisatiestimulans evident niet volstaat. De (hoogte van de) Wbi houdt dan rekening met de bijdrage uit de realisatiestimulans. Bij projecten die in aanmerking komen voor de Wbi gaat het over het algemeen over grote investeringen die ver uitstijgen boven het bedrag van de realisatiestimulans. Veel gemeenten kunnen dergelijke investeringen niet dekken. Aangezien het om aanzienlijke bedragen gaat is de aanvraaginvestering en de kosten van het Rijk voor monitoring van de afspraken gerechtvaardigd. Een Wbi voor toerekenbare tekorten in combinatie met een realisatiestimulans zou een budgettair beslag vergen van 100 tot 200 miljoen euro per jaar. Indien ook niet-toerekenbare infrastructuurinvesteringen worden betrokken in een aangepaste Wbi resteert een bedrag van ongeveer 400 miljoen structureel per jaar.

Mogelijke voor- en nadelen

De realisatiestimulans is een belangrijk instrument en signaal om op de lange termijn zekerheid over de financiële steun aan woningbouwprojecten te geven. Gemeenten kunnen dit budget "vrij" besteden. De prestatiebeloning wordt pas overgeboekt als de woningen gerealiseerd zijn en geeft gemeenten daarmee een prikkel om resultaten te halen en een bijdrage te leveren aan de woningbouwopgaven. Als gemeenten aan de voorkant van een project met zo weinig mogelijk administratieve last financiële steun per woning kunnen inboeken, spoort dat aan om projecten te verdichten en kunnen projecten op het randje van financiële haalbaarheid over de streep worden getrokken. Bovendien kan het ervoor zorgen dat gemeenten bereid zijn meer capaciteit vrij te maken voor het fysiek domein. Een beloning achteraf en niet per project heeft het voordeel dat er een prikkel is om projecten zo goed mogelijk vorm te geven en het vrijwel geen capaciteit vergt. Daarnaast ontstaat er – door de eenvoudige voorwaarden – grotere zekerheid in de verkrijging van de middelen dan bij de woningbouwimpuls, waarmee gemeenten makkelijker kunnen plannen. Om extra woningbouw te stimuleren is het wenselijk dat gemeenten zekerheid kan worden geboden dat middelen ook in latere jaren bij de daadwerkelijke realisatie van nieuwe

⁷³ Met een realisatiestimulans is de onrendabele top van specifiek vastgoed voor ouderen en andere aandachtsgroepen, zoals zorggeschikte en geclusterde woningen, overigens nog niet gedekt. Zie voor eventuele maatregelen hieromtrent het fiche aandachtsgroepen in de bijlage.

woningen beschikbaar zijn. Een dergelijke stimulans kan in een laagconjunctuur bovendien woningbouw op peil houden.⁷⁴

Nadeel is dat bij de realisatiestimulans ook geld gaat naar woningen die geen subsidie nodig hebben terwijl het niet voldoende zal zijn om complexere projecten te realiseren, die mogelijk wel grote maatschappelijke meerwaarde kennen. Daarom is het goed te overwegen om realisatiestimulans te beperken tot betaalbare woningen die eerder een publiek onrendabele top kennen, het is echter de vraag of dit onderscheid gemaakt kan worden bij het toekennen van de realisatiestimulans, bijvoorbeeld op basis van de BAG-registraties. Tegelijkertijd maakt dat de regeling wel weer complexer. Alternatief zou de realisatiestimulans voor iedere opgeleverde woning kunnen worden uitgekeerd, waarbij dan parallel bindende afspraken nodig zijn over het te realiseren programma.⁷⁵

De woningbouwimpuls kent ook het risico projecten te ondersteunen die ook zonder middelen vanuit het Rijk tot stand zouden zijn gekomen. Het is echter de vraag of dit dan ook in hetzelfde tempo en met een vergelijkbaar aandeel van betaalbare woningen zou zijn gebeurd.

Omdat er een significant risico bestaat op het weglekken van subsidies in de grond is het cruciaal om dekking van onrendabele toppen te combineren met grondmaatregelen die weglek voorkomen. Voorkomen moet worden dat een stimulans (deels) uit de productiekolom wegloopt richting grondeigenaren. Dit lijkt met name bij de woningbouwimpuls relevant, omdat deze gekoppeld is aan specifieke projecten. Dekking van onrendabele toppen dient dus te worden gecombineerd met maatregelen die grondprijzen drukken en/of zorgen dat een groter deel van de waarde stijging publiek kan worden aangewend. Andersom zorgen maatregelen die de grondprijs drukken ook voor minder hoge onrendabele toppen. Grondmaatregelen zullen hun schaduw deels vooruitwerpen. Met andere woorden: in afwachting van de maatregelen kunnen zij al eerder een effect hebben op grondprijzen. Dit pleit ervoor om voortvarend met grondmaatregelen aan de slag te gaan, zodat extra middelen voor woningbouw ook zo doelmatig mogelijk worden ingezet.

Maatregel: voorkomen diversiteit bovenwettelijke kwaliteitseisen

Omschrijving en rationale

Voorkom additionele bovenwettelijke eisen aan de woningbouw van gemeenten door in te zetten op bestuurlijk toezicht op deze bovenwettelijke eisen. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk om lokale overheden hierop aan te spreken in bestuurlijk overleg of in het kader van de woondeals. Zo kan bijvoorbeeld aan de regionale versnellingstafels gemonitord worden in welke mate concrete projecten met niet-toegestane bovenwettelijke 'lokale programma's van eisen' geconfronteerd worden en wat dit voor effect heeft op de woningbouwrealisatie. Hierbij heeft het ook samenloop met de woningbouwdoelstellingen uit de volkshuisvestelijke programma's. In de regel kunnen marktpartijen zich verweren tegen niet-toegestane additionele eisen, maar dit gebeurt in de praktijk niet altijd omdat zij belang hebben bij een goede relatie met gemeenten.⁷⁶

⁷⁴ De cycliciteit van de woningmarkt, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020).

⁷⁵ In Duitsland wordt de objectsubsidie voor huurwoningen bijvoorbeeld toegekend onder voorwaarde dat de woningen voor een afgesproken termijn betaalbaar worden aangeboden. Zie Rapport Van der Krabben 2024 in de bijlage.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld "Het bouwproces van nieuwe woningen", CPB (2019).

Mogelijke voor- en nadelen

Eenduidige eisen aan woningen kunnen zowel de capaciteit vergroten als onrendabele toppen verkleinen. Voor nieuwbouwwoningen gelden landelijk uniforme regels en eisen over duurzaamheid, veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid. Dit is geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In de praktijk komt het echter voor dat lokale overheden via grond- of erfpachtuitgifte dan wel ontwikkelingsafspraken dwingende invloed uitoefenen op een hogere kwaliteit van te bouwen woningen. Dit is echter niet toegestaan. Lokale variatie is onwenselijk, onder andere omdat meer gestandaardiseerd en geïndustrialiseerd werken hiermee lastiger wordt. Bovendien kosten onderhandelingen tussen gemeente en ontwikkelaar over eisen nu veel tijd. Wel is het wenselijk dat er ruimte voor ambitie blijft en marktpartijen zich voorbereiden op wat komen gaat, waaronder de implementatie van Europese regelgeving zoals op het gebied van energieprestaties van gebouwen.

Meer eenduidigheid in aanvullende ambities maakt de bouwsector voorspelbaarder en werkt kostprijs verlagend. Met meer standaardisatie kan de sector beter continu investeren in productietechnieken, wat op lange termijn een positief effect heeft op snelheid, betaalbaarheid en opschaalbaarheid. Meer eenduidigheid in aanvullende ambities die vrijwillig worden afgesproken, kan de *businesscase* doen verbeteren, omdat een deel van bouwkosten wordt veroorzaakt door aanvullende eisen en daardoor kostprijsverhogend werkt.⁷⁷ Het is lastig om de exacte kostenverhoging van de aanvullende ambities te kwantificeren omdat ze sterk casus-specifiek zijn.

Intensiever toezicht middels strenge handhaving is zeer moeilijk uitvoerbaar. Gemeenten en marktpartijen gaan in de praktijk in private overeenkomsten akkoord met additionele eisen. Daarnaast ziet het Bbl toe op een groot aantal bouwtechnische regels, waarbij het zeer intensief is om toezicht te houden op specifieke woningbouwprojecten met eventuele additionele eisen. Deze eisen zijn niet evident en ook niet zonder meer openbaar bekend doordat ze in anterieure overeenkomsten worden gesteld.

Maatregel: Publiek-private samenwerking

Omschrijving en rationale

Breng bestaande menskracht en middelen bij het Rijk, gemeenten en ontwikkelaars samen om antwoord te bieden aan beperkte capaciteit. Bij de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties (en andere sleutelprojecten waar het Rijk van meerwaarde is) kan gerichte publiek-private samenwerking van waarde zijn, met teams met vaste gezichten en mandaat om besluiten te nemen.⁷⁸ In de teams kan bestaande capaciteit vanuit het Rijk, gemeente en ontwikkelaar gericht en gebundeld worden richting realisatie van woningbouwplannen. Met uitgewerkte bestuurlijk-juridische samenwerkingsmodellen wordt de realisatiekracht verstevigd. Belangen, middelen en kwaliteiten kunnen worden gebundeld, de besturing gecoördineerd en gezamenlijke slagkracht georganiseerd.

Ieder gebied vraagt maatwerk. De uiteindelijke structuur van de samenwerking kan verschillen per gebied, afhankelijk van de omvang, complexiteit, interdepartementale samenhang en uitvoeringskracht. Op basis hiervan kunnen varianten van de noodzakelijke actieve betrokkenheid BZK/de Rijksoverheid en medeoverheden in die gebieden worden benoemd en samenhangende samenwerkingsmodellen worden uitgewerkt, met bijhorende bestuursovereenkomsten met zakelijke afspraken over risico's, rollen en verantwoordelijkheden.

⁷⁷ Zie voorbeeld van kostprijsverhogende eisen de bijlage van het onderzoek naar tegenwind in de gebiedsontwikkeling (Fakton, 2023).

⁷⁸ In Engeland heeft men goede ervaringen met Homes England, een vast 'Rijksontwikkelbedrijf' dat namens de staat deelneemt aan PPS'en en gemachtigd is besluiten te nemen. Zie Rapport Van der Krabben 2024 in de bijlage.

Mogelijke voor- en nadelen

Publiek-private samenwerking was eerder effectief. Het beoogde sturingsmodel kent gelijkenissen met de VINEX-periode, waarbij de inzet van middelen van verschillende departementen werd bijeengebracht (woon- en werklocaties, grondkosten, openbaar vervoer, groen, glastuinbouw en bodemsanering), de prestaties van decentrale overheden over te bouwen aantallen woningen en locatiekeuze werd uitgewerkt en uitvoering door (samenwerkende) overheden en andere partijen in verschillende publiek-private samenwerkingsvormen werd vormgegeven, waarin de lasten en lusten tussen overheid en markt gedeeld worden. Net als bij de VINEX kunnen in dit sturingsmodel zowel organisatie/*governance* als instrumenten samenkomen. De mogelijke instrumenten (zoals de Wbi, grondfaciliteit en realisatiestimulans) kunnen effectiever worden ingezet wanneer ook organisatorische capaciteit vanuit het Rijk, gemeenten en ontwikkelaar wordt gericht en gebundeld.

Publieke samenwerking als instrument in het kader van de NOVEX woningbouwdoelstelling/gebiedsontwikkelingen is voor de Rijksoverheid een nieuwe opgave. Daar hoeft in principe geen nieuwe wet- en regelgeving voor ontwikkeld te worden; het bestaand kader biedt daar voldoende mogelijkheden voor. Het meest actuele voorbeeld in die richting is de inrichting van een gebiedsontwikkelmaatschappij door de gemeente Eindhoven en de provincie Noord-Brabant in een 50/50 rechtspersoon (b.v.). De centrale sturing op de eventuele vormen van actieve betrokkenheid van BZK/ Rijksoverheid in de NOVEX-woningbouwgebieden is momenteel in ontwikkeling.

4.3.4 DE AFNEMERS

Het duurzame verdienmodel van afnemers staat onder druk. Vooral voor corporaties, maar ook voor binnenlandse en buitenlandse institutionele beleggers in nieuwbouw is het verdienmodel verslechterd. Specifiek voor corporaties is het verdienmodel op de lange termijn niet houdbaar, waardoor corporaties op termijn niet meer kunnen voldoen aan hun opgave. Dit betekent ook dat investeringsbeslissingen die nu genomen moeten worden, worden uitgesteld vanwege het langetermijnperspectief dat woningcorporaties hanteren waardoor nieuwbouwinvesteringen terug kunnen lopen. Dit geldt zowel voor de corporaties als voor andere verhuurders.

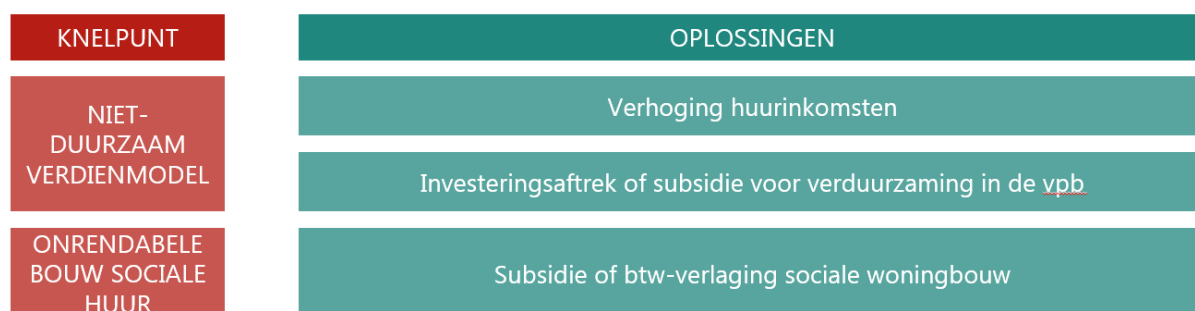
Ten aanzien van beleggers erkent de werkgroep dat een goed investeringsklimaat essentieel is, maar constateert ook dat er niet één specifieke maatregel voorhanden is die het investeren in woningen plotsklaps aantrekkelijker maakt.⁷⁹ In de eerste plaats is continuïteit van beleid essentieel voor een goed investeringsklimaat. Pas als betaalbaarheidseisen en huurregulering langjarig worden vastgesteld kunnen beleggers hiermee rekenen en kan dit worden ingeprijsd. Dit betekent dat het hoge tarief in de OVB niet langer als budgettaire draaiknop om eventuele tekorten op te vangen moet worden ingezet en dat snel duidelijkheid moet komen op de regulering van de middenhuur. Het is ook belangrijk dat bij het ontwikkelen van nieuw beleid en nieuwe wetgeving de beleidseffecten goed in beeld worden gebracht.⁸⁰

⁷⁹ In de fichebundel in bijlage worden enkele maatregelen uiteengezet voor het investeringsklimaat voor beleggers.

⁸⁰ Rijksbreed wordt hiervoor ook een afwegingskader gehanteerd (beleidskompas). Dat betekent bijvoorbeeld dat in de toelichting bij wetsvoorstellen die effect hebben op de woningmarkt en het investeringsklimaat (zoals wijzigingen in relevante belastingtarieven en huurregulering), nadrukkelijk aandacht geschonken moeten worden aan de gevolgen voor zowel burgers als bedrijven.

Het verdienmodel van corporaties kan niet volledig duurzaam worden gemaakt en ook onrendabele top van nieuwbouw van sociale huur kan niet volledig worden opgelost. De maatschappelijk wenselijk (maximum) huurprijs van sociale woningen ligt onder het niveau om de kosten van het bouwen en verduurzamen van bestaande woningen te dekken. Om woningen betaalbaar te houden voor mensen met een laag inkomen liggen de huurprijzen onder het marktevenwicht, wat echter wel een belemmering is voor de groei van het aanbod van sociale huurwoningen door middel van nieuwbouw.⁸¹ Het volledig oplossen van het onrendabele verdienmodel is niet mogelijk en niet nodig, maar er dient wel beter gewaarborgd te worden dat corporaties structureel hun maatschappelijke rol kunnen spelen.

Figuur 10 Samenhang maatregelen AFNEMERS



Mogelijkheden ondersteuning corporaties binnen staatsteunkaders⁸²

Eerder is er onderzocht wat de mogelijkheden zijn om corporaties verder te ondersteunen. Indien een wens bestaat om woningcorporaties op kortere termijn tegemoet te komen in hun investeringsopgave en gegeven de Europese staatsteunkaders, is een verduurzamingsmaatregel die past binnen de (klimaat)bepalingen van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening staatsteun het meest geschikt.⁸³ Hiervoor is geen goedkeuring van de Europese Commissie nodig, mits aan de voorwaarden van de verordening wordt voldaan. Een kennisgeving aan de Europese Commissie volstaat. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is een subsidie of een aftrekpost in de vennootschapsbelasting voor verduurzaming. Hierbij zullen de budgettaire gevolgen en uitvoeringsaspecten in de afweging moeten worden betrokken. De middelen die hierdoor vrijkomen kunnen corporaties inzetten voor hun brede opgave rond nieuwbouw en verduurzaming.

Andere maatregelen zijn staatsteun-technisch complexer om in te voeren. Hierbij kan geen gebruik worden gemaakt van vrijstellingen in het staatsteunrecht omdat deze vormen van compensatie voor de Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) niet zijn opgenomen in het DAEB-besluit van 2009 betreffende de woningcorporaties. Voor een uitbreiding van de huidige vormen van compensatie voor de DAEB als bedoeld in het DAEB-besluit geldt dat dit meer tijd kost en onzekerheid met zich meebrengt om binnen de staatsteunkaders te realiseren.

Op de langere termijn is het een mogelijkheid om ook te kijken naar andere vormen van steun aan corporaties die niet onder de huidige staatsteunuitzonderingen vallen. Dit brengt

⁸¹ Real Estate in the Netherlands: A Taxonomy of Risks and Policy Challenges (imf.org)

⁸² Kamerbrief Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁸³ VERORDENING (EU) 2023/1315 VAN DE COMMISSIE van 23 juni 2023, Pb L 167, 30 juni 2023.

met zich mee dat er verdere afstemming nodig is met de Europese Commissie. Een dergelijk traject is echter onzeker, vergt veel tijd en biedt – mede gezien de lange duur van woningbouwprojecten ook – niet binnen aanzienlijke tijd een oplossing voor de knelpunten waar corporaties tegen aanlopen. Daarnaast brengt het openbreken van de huidige toegelaten staatssteun voor corporaties ook risico's met zich mee. Herziening van het DAEB-besluit kan namelijk tot gevolg hebben dat huidige toegestane staatssteun niet meer geoorloofd is. Dit vergt een integrale afweging van de voor- en nadelen van het verkennen van de grenzen van het DAEB-besluit.

Maatregelen: verhoging huurinkomsten

Omschrijving en rationale

De exploitatie van corporaties is negatief doordat inkomsten laag en uitgaven hoog zijn.

Veel corporaties moeten op dit moment lenen om hun vastgoed in stand te houden, omdat de inkomsten uit huur te laag zijn door onder andere huurregulering, die als doel heeft huren betaalbaar te houden voor de lagere inkomens. De uitgaven voor investeringen in woningverbetering en verduurzaming zijn inmiddels hoger dan de netto exploitatiekasstroom uit het vastgoed (huur minus exploitatiekosten, rente en Vpb). Ook bij nieuwbouw is er geen positief exploitatiesaldo doordat de huuropbrengsten te laag zijn om de totale kosten te kunnen dekken.

Er zijn meerdere maatregelen mogelijk om inkomsten te verhogen. Het is mogelijk een hogere jaarlijkse huurverhoging toe te staan. Daarmee stijgen de huren bijvoorbeeld met 0,5 procent boven de prijsinflatie of loonontwikkeling, dit heeft een structureel positief effect op de huurinkomsten.⁸⁴ Ook kunnen corporaties verplicht worden gesteld inkomensafhankelijke huurverhoging door te voeren om goedkoop scheidwonen tegen te gaan, of de toegestane inkomensafhankelijke verhogingen hoger te maken.⁸⁵ Daarnaast kunnen duurzaamheidsverbeteringen van corporaties uit de NPA worden doorberekend aan huurders middels de vergoedingentabel. Deze verduurzamingopgave is voor corporaties een grote lastenpost, maar resulteert nu niet in extra inkomsten. Het voordeel komt alleen toe aan huurders en door onder andere toegenomen energiekosten is dit voordeel significant, waardoor het gerechtvaardigd is dat een deel van deze investering wordt doorberekend aan hen. Een andere mogelijkheid is een aanpassing van de passendheidsgrenzen – waardoor huishoudens met lagere inkomens in duurdere woningen mogen wonen – en huurniveaus op een hoger niveau komen te liggen.

De werkgroep constateert dat het gebruik van huurprijzen als koopkrachtinstrument niet wenselijk is voor het duurzame verdienmodel en de investeringsopgave. Huurprijzen zijn afgelopen jaren wel gebruikt als koopkrachtinstrument, wat de inkomsten van corporaties heeft doen dalen. Huren verlagen is met het oog op de nieuwbouwopgave een dure koopkrachtknop, omdat de investeringscapaciteit hierdoor direct en structureel geraakt wordt. Lagere huren zijn op de korte termijn gunstig voor de huidige huurders, maar gaan ten koste van de toekomstige huurders op zoek naar een woning.

Mogelijke voor- en nadelen

Door hogere inkomsten verbetert het exploitatiesaldo en ontstaat ruimte meer te investeren in woningbouw. Een hogere huurontwikkeling heeft een structureel effect op de

⁸⁴ Voor 2024 en 2025 is een huurontwikkeling op basis van CAO +/- 0,5% afgesproken, voor de periode na 2025 moet een besluit nog worden genomen of huren worden geïndexeerd op basis van CPI of CAO.

⁸⁵ Verhuurders kunnen huurders met een hoog (midden)inkomen in een sociale huurwoning een hogere huurverhoging van maximaal € 50 of € 100 geven. Daarmee kunnen ze aan huishoudens met een hoger (midden)inkomen sneller een huur vragen die beter past bij de kwaliteit van de woning.

huurinkomsten van alle sociale verhuurders. De maatregel is afhankelijk van de gewenste maatvoering. Een toegestane jaarlijkse huurverhoging 0,5 procent boven de prijsinflatie of loonontwikkeling in plaats van een huurverhoging die volgend is. Dit levert corporaties in 2025 circa 80 miljoen extra huurinkomsten op. Indien dit bedrag wordt opgezet in rentelasten dan levert dit een aanvullende investeringsruimte op van 2,5 miljard euro (uitgaande van CPI). De effecten van de andere maatregelen om huren te verhogen zijn minder goed kwantificeerbaar, ook zijn deze sterk afhankelijk van de maatvoering.

Het verhogen van de huur heeft als nadeel dat het leidt tot negatieve inkomenseffecten voor huurders.

De maatregelen hebben een effect op het huishoudbudget van de huurder. Daarbij bestaat het risico dat het tot betaalbaarheidsproblemen leidt bij de huurder. Voor huurders die in aanmerking komen voor huurtoeslag zal het effect nog enigszins gedempt worden. De verhoging heeft voor het Rijk ook een direct effect op de huurtoeslag, die vanwege de hogere huren ook omhoog zal gaan. Dit kan met zich meebrengen dat dan intensivering in de huurtoeslag of andere meer generieke inkomensmaatregelen elders nodig zijn om de koopkracht van lage inkomens te ondersteunen.

Maatregelen: Stimulering van verduurzaming

Omschrijving en rationale

Stimuleer verduurzaming door een aftrek voor verduurzaming in de Vpb of een verduurzamingssubsidie te introduceren, hiermee verbetert het verdienmodel. Met corporaties is een grote verduurzamingsopgave afgesproken in de NPA. Ze maken hiervoor hoge kosten, maar zien deze niet of slechts gering terug in hun inkomsten. Om hiervoor ruimte te creëren is de verhuurderheffing afgeschaft. Door externe marktontwikkeling zoals de opgelopen rente en de bouwkosten is echter een groot deel van de ontstane investeringsruimte tenietgedaan. Dit zorgt ervoor dat deze investeringen onrendabel zijn voor de corporaties en bijdragen aan een verslechtering van een bestendig verdienmodel. Door een aftrek voor verduurzaming te introduceren in de Vpb kunnen corporaties – en mogelijk ook andere verhuurders – het exploitatiesaldo verbeteren waardoor het verdienmodel duurzamer wordt. Ook kan gekozen worden voor een verduurzamingssubsidie voor sociale huurwoningen. De subsidie drukt de financieringsbehoefte voor de verduurzamingsopgaven waardoor investeringslasten en rente-uitgaven afnemen, met als lange termijneffect meer investeringsruimte.

Mogelijke voor- en nadelen

De effecten van beide maatregelen op de investeringscapaciteit zijn onzeker en afhankelijk van de vormgeving. Hoeveel er kan worden afgetrokken van de Vpb en hoeveel van de subsidie terechtkomt bij corporaties is sterk afhankelijk van de inrichting van de maatregelen. Indien de fiscale regeling jaarlijks wordt gelimiteerd op een bepaald bedrag, dan krijgt deze de kenmerken van een subsidie. Het is dan onzeker of de toezichthouder en burger de lagere vpb-lasten (volledig) als een verbetering van de operationele kasstroom en rentedekkingsgraad (ICR) zullen beoordelen. Het effect op de investeringscapaciteit zou dan gelijk zijn aan dat van een subsidie. Indien de aftrek wel meer structureel kan worden toegerekend aan de operationele kasstroom, dan verbetert de ICR en neemt de investeringscapaciteit van woningcorporaties met méér toe dan het bedrag van de lagere vpb-lasten (multipliereffect). Het is zonder de vormgeving en onzekerheid over het oordeel van de toezichthouder en burger niet mogelijk om de effecten van de maatregel te kwantificeren. De effecten zijn ook afhankelijk van de mate waarin corporaties – maar ook andere sociale verhuurders – gaan verduurzamen.

Een aftrekpost en een subsidie voor alleen woningcorporaties kan relatief eenvoudig worden ingevoerd indien deze past binnen de (klimaat- en duurzaamheids) vrijstellingsmogelijkheden van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV).

Binnen de staatssteunregels is het tevens mogelijk om de regeling op ondernemingen die feitelijk en juridisch niet vergelijkbaar zijn met andere ondernemingen toe te passen, zodat er van materiële selectiviteit geen sprake is. Te denken valt aan een steunregeling alleen voor verhuurders van sociale huurwoningen. Als er geen sprake is van materiële selectiviteit, is er geen sprake van staatssteun en hoeft de AGVV niet te worden toegepast.

Zowel subsidies als een aftrek voor verduurzaming hebben slechts een indirect effect op de woningbouw, en moeten gecombineerd worden met sturing op lokale prestatieafspraken om effectief te zijn.

Voor beide maatregelen bestaat het risico dat de investeringsruimte die wordt gecreëerd niet wordt ingezet voor nieuwbouw. Een duurzaam verdienmodel is wel een randvoorwaarde voor een goed functionerende corporatie sector. Maar omdat de verduurzamingsmaatregelen alleen invloed hebben op de financiële positie van een corporatie gegeven noodzakelijke duurzaamheidsinvesteringen, geeft het geen directe prikkel om te investeren in woningbouw. Hierdoor is de maatregel mogelijk ook beperkt doelmatig en doeltreffend in het aanjagen van de nieuwbouwpoging. Om effect te hebben moeten deze maatregelen worden gecombineerd met sterkere sturing op lokale prestatieafspraken van gemeenten en corporaties.

De maatregelen kennen ook nadelen en risico's. Afhankelijk van de juridische kaders die gelden en de mogelijke uitvoeringsgevolgen die in afweging moeten worden genomen, zal een investeringsaftrek voor verduurzaming, mogelijk ook van toepassing zijn op andere verhuurders van (sociale) huurwoningen. Hierdoor kunnen de kosten van een aftrek voor verduurzaming mogelijk hoger worden dan alleen een voordeel voor de corporaties. Daarnaast zorgt een fiscale aftrek voor een complexer belastingstelsel. Een directe subsidie voor verduurzaming heeft ook mogelijk een prijsopdrijvend effect op verduurzamingsactiviteiten. Door dit weglekeffect bestaat het risico dat een deel van de voordelen van de subsidie niet terechtkomt aan corporaties. Dit kan ook gelden voor een aftrek voor verduurzaming.

Maatregel: Stimulering sociale woningbouw

Omschrijving en rationale

Introduceer als Rijk een objectsubsidie per gebouwde sociale huurwoning of te bouwen woning van 25.000 euro of verlaag de btw hierop naar 9 procent. De stichtingskosten van sociale woningbouw zijn te hoog om nieuwbouw rendabel te exploiteren. Een subsidie per gebouwde woning of verlaging van de btw van 21 naar 9 procent drukt de stichtingskosten van sociale huurwoning en maakt de onrendabele toppen van sociale huurwoningen lager. Er kan worden gedacht aan een subsidie van circa 25.000 euro voor sociale huurwoningen om de onrendabele top gemiddeld genomen te halveren. Daarbij is de hoogte van de subsidie schaalbaar en afhankelijk van de maatvoering. Op grond van de Europese btw-regelgeving mag een verlaagd btw-tarief toe worden gepast op de bouw en levering van in het kader van sociaal beleid verstrekte huisvesting – waaronder sociale huurwoningen kunnen vallen. Dit verlaagde tarief kan ertoe leiden dat op de korte termijn projecten van de grond komen die door economische ontwikkelingen niet meer rendabel waren. Op de lange termijn kan het ook een positief effect hebben, maar dit is afhankelijk van de mate waarin het voordeel doorwerkt in de grondprijzen.

Mogelijke voor- en nadelen

Een objectsubsidie van 25.000 euro vergroot de investeringsruimte en stimuleert direct de bouw van meer sociale woningen. Deze subsidie verlaagt de benodigde financiering en de rentelasten. Bij een rentestand van 3 procent resulteert dit in een jaarlijkse besparing van gemiddeld 22,5 miljoen euro aan rentekosten, met een jaarlijks budget van 750 miljoen euro. Hierdoor ontstaat op lange termijn een cumulatief positief effect op de kasstroom door lagere rentelasten.

Het verlaagde btw-tarief levert een voordeel op voor de afnemer en/of de ontwikkelaar.

In algemene zin geldt: de verlaging van het btw-tarief voor nieuwbouw verstrekt in het kader van sociale huisvesting zal deels worden doorberekend aan de corporatie en deels worden geabsorbeerd door de ontwikkelaar. Voor deze maatregel is de daadwerkelijke effectiviteit echter onzeker. Afhankelijk van de relatieve marktmacht en aanbodelasticiteit kan een groter deel van het voordeel neerslaan bij de corporatie of ontwikkelaar. Sectorbreed gezien slaat het aanzienlijke belastingvoordeel neer in de woningbouwkolom waardoor de stichtingskosten afnemen. Gezien de onzekere effecten is het nodig dat eerst economisch onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit.

Op termijn bestaat het risico dat de subsidie of het verlaagde btw-tarief wordt

ingecalculeerd door de grondeigenaar en/of bouwer of ontwikkelaar. Daarmee komt deze niet meer (volledig) terecht bij de sociale verhuurders en wordt daardoor minder doelmatig en doeltreffend is. Bij een subsidie met eigen grondposities speelt dit effect minder, waardoor sociale verhuurders mogelijk eerder overschakelen op sloop/nieuwbouw. Maar indien dit gepaard gaat met verdichting hoeft dit geen probleem te zijn.

Het risico bestaat dat deze subsidie of btw-verlaging grotendeels worden gegeven aan projecten die hoe dan ook al tot stand zouden komen. Daarmee wordt dan weinig additionele woningbouw gestimuleerd, maar wordt alleen private *businesscases* verbeterd. Op langere termijn – als corporaties dichter tegen hun financiële grenzen lopen – kan het mogelijk wel een netto-effect hebben. Ook voor deze maatregelen geldt mogelijk dat ze toegankelijk moeten zijn voor alle verhuurders van sociale huurwoningen en niet alleen kunnen worden toegespitst op corporaties.

Een verlaging van het btw-tarief is complex. Het vergt een nadere definiëring van nieuwe juridisch houdbare begrippen 'levering van sociale nieuwbouw' en 'bouw van sociale nieuwbouw', wat complex is, hierbij kan wel worden aangesloten bij de definities uit het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. Ook moet de belastingdienst concreet invulling geven aan de uitvoering van deze afbakening en de toetsing hiervan. Er moet nog worden gekeken of en hoe dit mogelijk is. Mede door afbakeningsvraagstukken, levert het aanvullende complexiteit op in de uitvoering en rechtsonzekerheid voor ondernemers. Daarnaast is het verlaagde tarief in de btw in 2023 in het algemeen als ondoelmatig geëvalueerd.⁸⁶ Daarnaast is er gelet op het significante financiële voordeel van een verlaagd btw-tarief een risico op oneigenlijk gebruik.

4.4 Tot slot

De woningbouw en de rol van grond hierin kunnen via diverse beleidsinstrumenten een extra impuls krijgen. Deze IBO-werkgroep doet verschillende aanbevelingen om de werking van de grond- en woningmarkt te verbeteren, met als doel de hele keten van woningbouw te optimaliseren. Het is essentieel dat het Rijk meer kaders stelt en keuzes maakt over de ruimtelijke

⁸⁶ *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 23140, nr. 174.*

invulling van Nederland om voldoende ruimte voor woningbouw te garanderen. Daarnaast is het wenselijk om de woningbouwplannen en de voortgang daarvan beter te monitoren. Om ervoor te zorgen dat beschikbare grond daadwerkelijk wordt gebruikt voor woningbouw, moet de grondmarkt worden verbeterd. Waardestijgingen van grond zouden meer moeten worden ingezet voor publieke doeleinden, en grondeigenaren moeten worden gestimuleerd om grond efficiënt te benutten. Onrendabele toppen kunnen worden aangepakt met een eenvoudige realisatiestimulans en Wbi voor complexere gebiedsontwikkelingen. Bovendien is het belangrijk dat er voldoende vraag is naar de te bouwen woningen. Het verdienmodel van verhuurders moet op de lange termijn duurzaam genoeg zijn om de woningbouwambities te realiseren, hiervoor zijn verschillende maatregelen mogelijk.

Naast beleid vraagt het om keuzes en uitvoeringskracht. Bij het stimuleren van woningbouw komt veel neer op het gebruiken van al bestaande instrumenten, om deskundigheid en capaciteit bij ambtenaren en private partijen, alsook de wens en de maatschappelijke druk om tot resultaten te komen. Dat vraagt niet alleen om geld – er is in potentie heel veel geld beschikbaar voor vastgoed – maar ook om de bereidheid om keuzes te maken over de beschikbaarheid van ruimte voor woningbouw, om ingrijpende hervormingen zodat dat geld daadwerkelijk aan woningbouw in plaats van aan grond ten goede komt, om participatie die gericht is op realisatie en niet op hindermacht, om bestuurlijk samen gedragen verantwoordelijkheid en vooral om uitvoeringskracht. Voor het vergroten van uitvoeringskracht zijn vaak geen wetswijzigingen nodig die heel lang duren, maar zijn deskundige handen nodig. Bij private partijen, maar vooral ook aan publieke zijde.

Tegelijkertijd staat de wereld om ons heen niet stil. Op 16 mei is het hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB gepresenteerd. In onderstaande box wordt ingegaan op een voorbeeld van wat met de middelen die worden vrijgemaakt in dit hoofdlijnenakkoord mogelijk is aan maatregelen, op basis van de analyse en aanbevelingen in dit IBO. Daarbij worden deze maatregelen met budgettair beslag effectiever in combinatie met de grondmaatregelen die in dit IBO worden voorgesteld, met name met de planbatenheffing en de belasting op bouwgrond via de OZB.

Hoofdlijnenakkoord en aanbevelingen vanuit dit IBO

In het hoofdlijnenakkoord Hoop, lef en trots wordt een paragraaf (3.1 Aanpak wooncrisis) gewijd aan wonen en volkshuisvesting. Een aantal maatregelen die geïnventariseerd zijn in de eerdere tussenrapportage van dit IBO komt terug in deze paragraaf. Zo wordt gesproken over het beter benutten van de bestaande woningvoorraad en het versnellen van de bouw van nieuwe woningen door een aantal maatregelen die ook in dit IBO naar voren komen: zorgen dat er meer grond beschikbaar is (evt. door een belasting op onbebouwde grond), een planbatenheffing, het versnellen van procedures, het voortzetten van de Wbi en het bevorderen van doorstroom.

Meerdere maatregelen voorgesteld in dit IBO zijn budgetneutraal of met zeer beperkte budgettaire effecten in te voeren. Monitoring en toetsing van plancapaciteit, maatregelen om de grondprijs te beheersen, het tegengaan van kwaliteitseisen en het aansporen van publiek-private samenwerking kunnen allemaal gerealiseerd worden zonder groot budgettair beslag. De maatregelen voor de beheersing van de grondprijzen, waaronder de planbatenheffing en de belasting op onbebouwde grond met een woonfunctie, zijn een integraal onderdeel van het pakket omdat ze voorkomen dat subsidies in de grondprijs neerslaan. De opbrengsten hiervan komen toe aan gemeenten.

Een aantal maatregelen voorgesteld in dit IBO zullen echter wel geld gaan kosten. De grondfaciliteit kan worden ingezet om ervoor te zorgen dat er meer grond voor woningbouw beschikbaar is. Het is een nieuw instrument; in de praktijk zal moeten worden onderzocht hoe het effectief kan zijn. Er zijn aanzienlijke budgetten nodig om posities op kansrijke locaties in te nemen. Om de woningbouw blijvend te ondersteunen kan worden ingezet op een brede realisatiestimulans en een specifieke woningbouwimpuls. De sociale woningbouw kan verder gesteund worden met een subsidie. Wanneer van voldoende omvang zou deze een aanmerkelijk deel van de onrendabele top op deze woningen oplossen en corporaties op termijn significant meer investeringsruimte geven.

Om, zoals het hoofdlijnenakkoord beoogt, serieus werk te maken van het terugdringen van het woningtekort is het belangrijk de lange termijn in het oog te houden, waarbij structureel geld vrijgemaakt moet worden om de woningbouw op gang te houden. Niet-structurele investeringen, hoewel welkom, zullen een beperkt effect hebben op de grote woningbouwopgave voor de lange termijn. Ook moet er rekening worden gehouden met de beperkte capaciteit om op korte termijn grote investeringen direct uit te voeren. Daarnaast is de samenhang tussen verschillende maatregelen van essentieel belang. Zo bestaat zonder grondmaatregelen het risico dat bepaalde subsidies 'weglekken in de grond' en ook een grondfaciliteit is kwetsbaar als andere grondmaatregelen (nog) niet zijn ingevoerd.

Bijlagen

Escalatieladder

Wettelijke sturingsmogelijkheden Omgevingswet: instructiebesluit of instructieregels

Zowel de provincie als het Rijk hebben op grond van de Omgevingswet wettelijke bevoegdheden om te zorgen voor beleidsdoorwerking. Dat kan met een instructie in een concreet geval, of in algemene zin via instructieregels zoals in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Een instructie is een opdracht van een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan. Hiermee kan de hogere overheid haar beleid dwingend door laten werken in de besluitvorming van lagere overheden. Een instructie concretiseert de in de wet toebedeelde taken of bevoegdheden en kan een opdracht bevatten tot het nemen, niet nemen of het op een voorgeschreven wijze nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet. Het kan ook gaan om een feitelijk handelen ter uitvoering van een taak of bevoegdheid op grond van de Omgevingswet in de vorm van een doen of nalaten.

Voorafgaand aan de instructie moet met het betrokken bestuursorgaan ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsvinden. De instructie van het Rijk moet nodig zijn vanwege een nationaal belang. Het geven van een instructie is in veel gevallen gericht op beleidsdoorwerking of nadere concretisering van beleid.

Er wordt een opdracht gegeven waarmee wordt aangegeven hoe lagere overheden, zoals de gemeenteraad, hun taken of bevoegdheden moeten uitvoeren. Op die manier werkt het beleid van een hogere overheid dwingend door in de besluitvorming van lagere overheden. Een instructie concretiseert de in de wet toebedeelde taken of bevoegdheden en kan gericht worden tot één of een beperkt aantal gemeenten.

Als verantwoordelijk minister voor woningbouw kan de minister van BZK (voor zover voor woningbouw van belang), met in achtneming van het subsidiariteitsbeginsel en met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties op grond van de Omgevingswet, een instructie aan Provinciale Staten geven over het stellen van regels in een omgevingsverordening en aan Gedeputeerde Staten over een projectbesluit. De minister van BZK kan ook aan de gemeenteraad een instructie geven aan over het stellen van regels in het omgevingsplan. Gedeputeerde Staten kunnen vanwege een provinciaal belang aan de gemeenteraad een instructie geven over het stellen van regels in het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het woonprogramma van Rijk of provincie – maar bijvoorbeeld ook bestuurlijke afspraken – kan in het geval van uitvoering van taken in het kader van de Wet versterking regie volkshuisvesting dienen als onderbouwing van dit provinciale belang.

Instructies scheppen een nieuwe rechtsplicht voor het bestuursorgaan tot wie zij zijn gericht, in dit geval de gemeenteraad. Dit betekent dat indien niet of niet naar behoren uitvoering wordt gegeven aan de instructie er sprake is van taakverwaarlozing. In dat geval kan gebruik worden gemaakt van het wettelijk kader inzake interbestuurlijk toezicht, zoals hieronder staat beschreven.

Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting (Wvrv) voorziet in een uitbreiding van de instructiebevoegdheid van de Minister.

- Gemeenten, provincies en het Rijk krijgen de verplichting een volkshuisvestingsprogramma vast te stellen waarin concreet beleid voor de volkshuisvesting wordt uitgewerkt. De Minister van BZK krijgt de bevoegdheid een instructie te geven over de decentrale volkshuisvestingsprogramma's. Hiermee kunnen nationale doelen, zoals die voor plancapaciteit en woningaantallen, bindend worden vertaald naar een provinciale beleidsopgave.
- Het in voorbereiding zijnde ontwerp-Besluit versterking regie volkshuisvesting voorziet in instructieregels over de volkshuisvestingsprogramma's waarin doelstellingen voor plancapaciteit en betaalbaarheid worden vastgelegd.

- Er kan niet vooruit worden gelopen op de Wvrv: het wetsvoorstel moet nog in het parlement worden behandeld. Ook hoeven decentrale overheden niet direct bij inwerkingtreding al een volkshuisvestingsprogramma vast te stellen.

Wettelijk kader interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht op de uitvoering van (publieke) taken tussen overheden. Het interbestuurlijk toezicht is geregeld in de Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht. In oktober 2012 is het interbestuurlijk toezicht ingrijpend gewijzigd met de Wet revitalisering generiek toezicht. Het uitgangspunt van de Wrgt was (onderling) vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitvoert en de horizontale verantwoording – van gemeentebestuur aan de gemeenteraad en provinciebestuur aan Provinciale Staten – op orde is. Andere principes van de Wet Wrgt waren nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit. Vanuit het uitgangspunt van nabijheid houden provincies sindsdien toezicht op de uitvoering van omgevingsrechtelijke taken door gemeenten (RO, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten) en houdt het Rijk toezicht op provincies. Daarnaast zijn in de Provinciewet en de Gemeentewet daartoe (herijkte en gerevitaliseerde) toezichtinstrumenten opgenomen (zie hieronder). Deze worden toegepast als er strijd is met het algemeen belang of met het recht, en/of als een decentrale overheid een medebewindstaak niet of niet naar behoren uitvoert en er dus sprake is van taakverwaarlozing.

Indeplaatsstelling

In de Gemeentewet en de Provinciewet is bepaald dat een toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen in geval van taakverwaarlozing. De toezichthouder is bevoegd om bij taakverwaarlozing (door de onder toezicht gestelde) een besluit tot indeplaatsstelling te nemen wanneer de onder toezicht gestelde niet voldoet aan een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde verplichting.

Dat is het geval wanneer:

- niet of niet naar behoren een gevorderde beslissing wordt genomen;
- niet of niet naar behoren een gevorderde handeling wordt verricht;
- niet, niet tijdig of niet naar behoren een gevorderd resultaat tot stand wordt gebracht.

De Gemeentewet en Provinciewet stellen dat er bestuurlijk overleg moet plaatsvinden voordat er in de plaats getreden kan worden (m.u.v. spoedeisende gevallen). Daarnaast moet de gemeente in de gelegenheid worden gesteld om alsnog zelf in de verordening (taakstelling) te voorzien. Daaraan dienen duidelijke termijnen gekoppeld te worden. Tot slot is het verplicht om het besluit tot indeplaatsstelling te publiceren in het gemeenteblad en provinciaal blad.

Op deze manier ingrijpen gebeurt dan dus niet nadat bestuurlijk al de nodige stappen zijn gezet. Dit wettelijke criterium is door provincies uitgewerkt in een bestuurlijke interventieladder waarin de volgende zes stappen zijn omschreven: signaleren; informatie opvragen en valideren; afspraken over acties, termijnen en vervolg; vooraankondiging van juridische interventie; besluit tot indeplaatsstelling met de laatste termijn om alsnog zelf te voorzien; sanctie indeplaatsstelling. Als na het doorlopen van de interventieladder een besluit tot indeplaatsstelling is genomen kan het bestuursorgaan wiens taak is overgenomen daarna in beroep tegen het besluit tot indeplaatsstelling.

Schorsing en vernietiging

Als decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en vernietigen. Dit instrument vernietiging vindt zijn basis in de Grondwet en is verder uitgewerkt in de Provinciewet en de Gemeentewet. Verder is in 2010 het Beleidskader schorsing en vernietiging verschenen, waarin het kabinet aangeeft hoe zal worden omgegaan met deze instrumenten. In dat Beleidskader is tot uitdrukking gebracht dat weliswaar elk besluit dat in strijd is met het recht of het algemeen belang in beginsel kan worden vernietigd, maar dat daarbij de proportionaliteit centraal staat. Dus niet iedere strijd met het recht of het algemeen belang is van zodanig gewicht dat vernietiging van dat besluit gerechtvaardigd is.

Verder is van belang dat op grond van artikel 10:38, tweede lid, van de Awb, een besluit waartegen bezwaar of beroep openstaat of aanhangig is, niet kan worden vernietigd.

Gedeputeerde Staten (GS) dan wel de commissaris van de Koning kunnen een mededeling doen van het feit dat een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan (burgemeester en wethouders, raad, burgemeester) naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Als de minister van BZK het daarmee eens is, doet de minister vervolgens de voordracht voor schorsing of vernietiging.

Onder strijd met het recht wordt strijd met de wet en de algemene rechtsbeginselen verstaan. Bij strijd met de wet moet niet alleen worden gedacht aan strijd met de Grondwet, strijd met wetten in formele zin en lagere regelgeving, maar ook aan strijd met regels die krachtens de Grondwet een hogere status hebben, zoals het recht van de Europese Unie en eenieder verbindende verdragsbepalingen.

Als het gaat om strijd met het algemeen belang is specifiek in het Beleidskader aangegeven dat de Kroon zich terughoudend opstelt bij vernietiging wegens strijd met het algemeen belang. Er wordt niet lichtvaardig ingegrepen in de constitutioneel verankerde vrijheid van gemeenten en provincies om de belangen te dienen die aan hen zijn toevertrouwd. Dit geeft een zware motiveringsplicht waarbij aangegeven moet worden wat de aard van het algemene belang is en waarom het algemeen belang in dat specifieke geval uitgaat boven de belangen die een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan met zijn besluit beoogt te dienen.

Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Erik Jan van Kempen	Voorzitter	ABDTOPConsult
Michiel Boesveld	Secretaris	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Billy Engels	Secretaris	ABDTOPConsult
Bart van de Gevel	Secretaris	Financiën
Wouter Hoogeveen	Secretaris	Financiën
Matthijs van Neerbos	Secretaris	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Arend Olthoff	Secretaris	Financiën
Dominique Crijns	Werkgroeplid	Algemene Zaken
Rachel van Houwelingen	Werkgroeplid	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ellen Verheij-de Haas	Werkgroeplid	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Gerco Weenink	Werkgroeplid	Financiën
Sander Veldhuizen	Werkgroeplid	Financiën
Josefien de Bles – van de Ven	Werkgroeplid	Infrastructuur en Waterstaat
Dylan Koenders	Werkgroeplid	Infrastructuur en Waterstaat
Daan van der Linde	Werkgroeplid	Economische Zaken en Klimaat
Tjerk Kroes	Werkgroeplid	De Nederlandse Bank
Jante Parlevliet	Werkgroeplid	Centraal Planbureau
Rob Euwals	Plv. werkgroeplid	Centraal Planbureau
Edwin Buitelaar	Werkgroeplid	Planbureau voor de Leefomgeving

Taakopdracht

IBO Taakopdracht Breder Instrumentarium Woningbouw en Grond

Aanleiding

Mensen willen en moeten kunnen wonen in Nederland. In veel gebieden in Nederland is het de laatste jaren echter steeds moeilijker geworden om een woning te kopen of te huren. ABF Research raamt in haar jongste prognose een statisch woontekort van 4,8 procent in 2023. Voor de komende jaren t/m 2027 verwachten ze dat het woningtekort vrijwel niet zal dalen. In 2027 raamt ABF een tekort van 4,7 procent. Hierna zal het tekort dalen naar 3,8 procent in 2031 en 2,2 procent in 2038.⁸⁷ Als het kabinetsstreven van 900.000 woningen in 2030 wordt behaald loopt het tekort in 2031 terug naar 3,0 procent. Dit betekent dat – onder voorbehoud van alle onzekerheden zoals migratieontwikkeling – pas na 2038 het niveau wordt bereikt wat ABF adviseert om acceptabele zoek- en wachttijden te hebben. Ook de Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH) 'Ruimte voor wonen' (2020) geeft aan dat Nederland om het woningtekort in te lopen de komende jaren voor een forse bouwopgave staat.

Daarom heeft het huidige kabinet afgesproken om tot en met 2030 ongeveer 900.000 woningen te bouwen en te transformeren.⁸⁸ De jaarlijkse realisatie van nieuwbouw, met als graadmeter het aantal uitgegeven (nieuw)bouwvergunningen, dreigt echter achter te blijven bij de ambitie terwijl de opgave inmiddels groter is geworden. Stijgende woningprijzen hebben in Nederland maar nauwelijks impact op het bouwtempo. Afnemende vraag en dalende woningprijzen vertalen zich echter wél snel in vertraagde of geannuleerde nieuwbouwprojecten. Dit duidt op een asymmetrische aanbodelasticiteit. De ontwikkeling van nieuwe woningen is in Nederland onderhevig aan grote uitdagingen, zoals dure of ongeschikte grond of langdurige juridische procedures. Ook door de stijging van de bouwkosten en de rente de afgelopen periode wordt een terugval in de woningbouw verwacht. Daarnaast kan ook stikstof en dan met name de recente 'Porthos-uitspraak' op specifieke locaties een dempend effect op realisatie van nieuwbouw en infrastructurele ontsluiting hiervan.

De overheid heeft in het verleden vaak actiever de regie gehad en subsidie-instrumenten gebruikt om woningbouw tot stand te laten komen. In de praktijk blijkt het lastig te bewijzen welk effect het beleidsinstrumentarium gehad heeft. Het idee achter dit IBO is om expliciet breder naar het instrumentarium voor het stimuleren van woningbouw te kijken, waarbij gekeken wordt naar subsidies, maar bijvoorbeeld ook naar een opkoopfonds, juridische en fiscale mogelijkheden, het ruimtelijk beleid en manieren om de verwervingskosten van gronden omlaag te krijgen. Het huidige kabinet heeft ingezet op afspraken met medeoverheden, woningcorporaties, extra middelen voor infrastructurele ontsluiting, meer regie pakken op de volkshuisvesting, inzet van Rijksvastgoed en bestaande instrumenten in de vorm van het Volkshuisvestingsfonds en de Woningbouwimpuls om sneller en meer betaalbare woningen te realiseren.⁸⁹ Een andere instrumentenmix is mogelijk effectiever. Zo is het ook mogelijk om via fiscale maatregelen woningbouw te stimuleren of de eisen aan bouw aan te passen of harmoniseren.⁹⁰ Daarnaast zijn er ook juridische mogelijkheden in het kader van ruimtelijke ordening zoals het aanwijzen van woningbouwlocaties die vervolgens ontwikkeld kunnen worden.⁹¹

⁸⁷ *Primos 2023 ABF Research (2023).*

⁸⁸ *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Rijksoverheid.nl. (2021).*

⁸⁹ *Aanpak woningtekort. Algemene Rekenkamer (2022).*

⁹⁰ *Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt, Bani, M., et al. (2022).*

⁹¹ *Deze maken onderdeel uit van de nieuwe Wet regie op de volkshuisvesting die op het moment van schrijven in voorbereiding is.*

Het blijft lastig om inzicht te krijgen in de effectiviteit van verschillende instrumenten. Zo geeft de Algemene Rekenkamer aan dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Woningbouwimpuls niet goed valt te bewijzen. Ondanks dat er bijvoorbeeld onderzoeken zijn geweest naar de rol van de grondmarkt, blijft het ook voor andere instituten lastig om onderbouwde uitspraken te doen over de bestaande instrumenten voor de aanbodkant van de woningmarkt. Tegelijkertijd zal de woningbouw ook de komende jaren nog steeds een prangend thema zijn. Het in kaart brengen van de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt en de verschillende voor- en nadelen van mogelijke instrumenten en maatregelen kan daarom zorgen voor evenwichtiger en beter geïnformeerd beleid om de woningbouwopgave inclusief infrastructurele ontsluiting te realiseren.

Doel van het IBO en opdracht aan de werkgroep

Het doel van dit IBO is om in kaart te brengen welke bestaande en mogelijk nieuwe instrumenten er bestaan voor een goed functionerende – dat wil zeggen het woningaanbod sluit aan en reageert op de vraag – aanbodkant van de woningmarkt en op basis hiervan te inventariseren wat mogelijke concrete beleidsopties en pakketten zijn om het woningaanbod te stimuleren. De werkgroep wordt hiervoor gevraagd de volgende zaken te onderzoeken:

1. **Hoofdvraag:** Wat zijn effectieve instrumenten om woningbouw te stimuleren op korte en lange termijn?
2. **Deelvraag I:** Waarom is het woningaanbod lager dan de vraag? D.w.z. waarom komen er minder woningen tot stand dan waar behoefte aan is? Hierbij komen de volgende vragen terug:
 - a. Wat is de beste manier om het woningtekort te becijferen en hoe moet dit worden geïnterpreteerd?
 - b. Hoe komt de woningprijs tot stand en hoe werkt de grondmarkt?
 - c. Welke rol spelen ruimtelijke ordening in brede zin en (actief) grondbeleid hierin?
 - d. Hoe reageert de bouwsector op economische ontwikkelingen, en hoe sluit dit aan bij de doelstellingen en het beleid van het kabinet? (E.g. aanbodelasticiteit in hoog- en laagconjunctuur verschillen, anticyclisch bouwen?)
 - e. Hoe kan er in het woningbouwbeleid van een kabinet balans gecreëerd worden tussen een markt die flexibel en vraaggericht is, en tegelijkertijd ook voldoende schokbestendig is?
3. **Deelvraag II:** Wat zijn mogelijke concrete instrumenten c.q. beleidsopties om de woningbouw en infrastructurele ontsluiting te faciliteren? De werkgroep wordt gevraagd om in ieder geval in te gaan op de volgende instrumenten:
 - a. Subsidies om de woningbouw te stimuleren, incl. een mogelijk opkoopfonds;
 - b. Fiscale maatregelen, zoals maar niet gelimiteerd tot overdrachtsbelasting, afschaffen vrijstellingen OZB of een planbatenheffing;
 - c. Juridische instrumenten in het kader van ruimtelijke ordening zoals splitsen/omzetten, de aanwijzingsbevoegdheid door het Rijk of aanpassingen van het zelfrealisatieverweer en de erfpacht;
 - d. Beleidsvoorstellen die zijn gedaan in het rapport "Cycliciteit van de woningmarkt"⁹²;
 - e. Eisen voor (nieuw)bouw zoals het Bouwbesluit of (gemeentelijke) bovenwettelijke eisen;
 - f. Alternatieve bekostiging voor gebiedsontwikkeling of infrastructurele ontsluiting zoals tolheffing, tariefdifferentiatie of -opslag voor openbaar vervoer of lokale OZB-heffing.⁹³
 - g. Afspraken met woningcorporaties over het aantal te bouwen woningen, waarbij ook de financiële positie van woningcorporaties wordt meegenomen.

NB. Hierbij moet in ieder geval worden gekeken wat het effect is van de verschillende instrumenten op het verwachte woningaanbod en op welke termijn. Vallen er verder

⁹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 32 847, nr. 649. Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020).

⁹³ Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling. (2020).

bijvoorbeeld uit de literatuur of de praktijk uit andere landen goede voorbeelden te halen die ook in Nederland ingevoerd zouden kunnen worden ten behoeve van de woningbouwopgave?

Grondslag

De budgettaire middelen vanuit het Rijk aan de aanbodkant van de woningbouw zijn op dit moment volledig incidenteel van aard. Daardoor is een grondslagopgave voor deze taakopdracht minder relevant. Voor de volledigheid gaat het dan in de huidige kabinetsperiode om de Woningbouwimpuls (incidenteel 1 mld. euro gereserveerd) en enkele kleinere regelingen. Ook is er tijdens de huidige kabinetsperiode 7,5 mld. beschikbaar gesteld voor infrastructurele ontsluiting van woningbouw. Gezien de volledig incidentele grondslag is dit IBO uitgezonderd van de spelregel om een besparingsvariant uit te werken, maar dient wel gekeken te worden naar belastingverhogende maatregelen.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van FIN, BZK, AZ, EZK en IenW. Ook worden DNB, CPB, PBL verzocht deel te nemen in de werkgroep. Stakeholders en externe experts worden op een passende manier betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van FIN en BZK. Er wordt aan de werkgroep gevraagd om rond de jaarwisseling een (tussen)product op te leveren waar in ieder geval het instrument opkoopfonds in is uitgewerkt. De werkgroep start in september 2023 en rondt haar eindrapport uiterlijk in mei 2024 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 50 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Geraadpleegde personen

In november 2023 zijn er vier tafels georganiseerd met professionals werkzaam of betrokken bij gebiedsontwikkeling en woningbouw. Daarnaast hebben er nog verschillende andere gesprekken plaatsgevonden en zijn er excursies geweest naar Den Bosch en het Bajeskwartier in Amsterdam. De volgende personen willen we danken voor hun bijdrage:

NAAM	ORGANISATIE
Adrian Los	Vereniging van Grondbedrijven en gemeente Leiden
Alexander d'Haens	Gemeente 's-Hertogenbosch
Anne Lochs	Gemeente 's-Hertogenbosch
Annius Hoornstra	AH Gebiedsontwikkeling
Arjan Lejour	Tilburg University
Bart Kivits	Vastgoed Mooiland
Bart de Visser	Gemeente Delft
Bas Meijs	Gemeente 's-Hertogenbosch
Bob van Ree	Gemeente Almere
Cor de Jong	Gemeente Amsterdam
Daan Zandbelt	De Zwarte Hond
Damo Holt	Rebel Group
Desirée Uitzetter	BDP en Neprom
Ellen Masselink	Landelijke Versnellingstafel
Erwin van der Krabben	Radboud Universiteit
Erwin Olzheim	Gemeente 's-Hertogenbosch
Esseline Schieven	Nijestee
Eva van den Heerik	Gemeente Amsterdam
Evert Winkelman	Gemeente Ede
Friso de Zeeuw	Expertteam Woningbouw
Frits Vervoort	Vesteda
Gilbert ten Brink	RVB
Hanna de Weerd	Gemeente Kampen
Hans Koster	VU Amsterdam
Harold Koster	Provincie Zuid-Holland
Heleen Aarts	Amvest
Helen Amerika	Arcadis
Henri de Groot	VU Amsterdam
Hetty Klaver	Waterschap Zuiderzeeland
Jaap ter Hoor	KWEST
Johan Conijn	Finance Ideas
Jos Goijaerts	Trudo
Jos Melchers	Gemeente Rotterdam
Lennert Middelkoop	Deloitte

Ludo Steenmetser	Gemeente Den Haag
Maarten van Duin	Heijmans NV
Maarten van Rooij	De Nederlandsche Bank
Maarten Veeger	Gemeente Zwolle
Madeline Buijs	Colliers
Marieke Kassenberg	Provincie Gelderland
Marijn Snijders	Capital Value
Mark Nijenhuis	Amvest
Marlies Krol	Portaal
Marlon Boeve	TU Delft
Martin van Rijn	AEDES
Matthijs Rommelse	Gemeente Rotterdam
Maurice van Sante	ING
Mohamed Maatoug	Universiteit Leiden
Nicole Maarsen	Maarsen Consultancy
Patric Esveld	Akro Consult
Peter Overwater	Expertteam Woningbouw
Peter Ruigrok	Expertteam Woningbouw
Peter-Jan Kannegieter	Gemeente Amsterdam
Rob Haans	De Alliantie
Rob Lokkerbol	AM
Robert Boom	Gemeente 's-Hertogenbosch
Samia Hamria	Gemeente 's-Hertogenbosch
Sander Oosterloo	Alliander
Sieuwerd Ermerins	NVM
Sophie Steins Bisschop	De Nederlandsche Bank
Staf Depla	Taskforce Nieuwbouw Woningbouwcorporaties
Stefan Groot	Rabobank
Taco van Hoek	EIB
Theo Meijer	Gemeente 's-Hertogenbosch
Theo Stuttener	Stadskwadraat
Willem Korthals Altes	TU Delft
Wouter Veldhuis	College van Rijksadviseurs

Literatuurlijst

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- ABDTOPConsult (2016). Op Peil. Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening.
- ABF (2018). Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem.
- ABF (2022). ABF Woningmarktverkenning 2022-2037.
- ABF (2023). Inventarisatie Plancapaciteit Najaar 2023
- ABF (2023). Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2023.
- ABF (2023). Primos-prognose 2023: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte.
- Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021). Rapport eerste beoordelingsronde.
- Algemene Rekenkamer (2015). Stimulering van duurzame energieproductie (SDE+): Haalbaarheid en betaalbaarheid van de beleidsdoelen.
- Algemene Rekenkamer (2022). Aanpak woningtekort.
- Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (2013). Zeven keer anders. Beknopte canon van de woningcorporaties in Nederland.
- Arcadis (2021). Quick-Scan naar de ontwikkeling van het verdienvermogen van normatieve woningen in de periode 2006-2021.
- Bani, M., et al. (2022) Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt. ESB.
- Beekers, W. P. (2012). Het bewoonbare land: Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland. Vrije Universiteit Amsterdam. BOOM.
- Boelhouder, P., Bouwmeester, H & van der Drift, R. (2022) De overheid kan en moet aan het werk voor een gezondere woningmarkt. ESB.
- Boelhouwer, P. (1993). Volkshuisvesting in Europees perspectief – 2.
- Boelhouwer, P. (2020) The housing market in The Netherlands as a driver for social inequalities: proposals for reform, *International Journal of Housing Policy*, 20:3, 447-456.
- Brink (2023) Waardeontwikkeling van ingebrachte gronden en publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling.
- Bruinsma, F., & Koomen, E. (2022). Ruimtelijke ordening in Nederland. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Buitelaar, E. & Meijer, R. (2022). Grondwaarden en de betaalbaarheid van woningen: Naar een andere behandeling van grond en opstal? Universiteit Utrecht.
- Buitelaar, E. & Van der Krabben, E. (2023). Woningbouw en markconcentratie: Een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt. ACM.
- Buitelaar, E. & van Schie M. (2018). Bouwen niet verboden. Ruimte en Wonen.
- Buitelaar, E. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid; Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte en Maatschappij* 2 (1).
- Buitelaar, E. (2019)., 'Versnelling van de woningbouw: van korte naar lange termijn perspectief', *Real Estate Research Quarterly*, juli 2019.
- Buitelaar, E. (2023). 5 misverstanden over binnen- en buitenstedelijk bouwen. *Gebiedsontwikkeling.nu*.
- Buitelaar, E. (2023). De grondexploitatie: een kleine geschiedenis van een belangrijk begrip. *Rooilijn*.
- CBS (2023). Voorraad woningen; overige toevoegingen en onttrekkingen (detail), regio. CBS Statline.
- CBS (2023). Voorraad woningen; standen en mutaties vanaf 1921. CBS Statline.
- CBS (2024). Prognose huishoudens naar type; leeftijd, burgerlijke staat, 2022-2070. CBS Statline.
- COELO (2020). Effect afschaffen vrijstellingen ozb voor gemeenten.
- COELO (2021). Financiële en economische effecten van afschaffing van de ozb-vrijstelling voor cultuurgrond.
- COELO en ESBL (2024) Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw.
- Commissie Huizenprijzen (2013). Kosten koper: een reconstructie van twintig jaar stijgende huizenprijzen.
- CPB (1999). Omgaan met ruimte. De permanente afweging tussen concurrerende kwaliteiten.

CPB (2005). Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland?

CPB (2010). Stad en Land.

CPB (2017). Het huurbeleid van woningcorporaties.

CPB (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod.

CPB (2019). Het bouwproces van nieuwe woningen.

CPB (2020). Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes.

CPB (2020). Kansrijk woonbeleid: update.

CPB (2020). Position paper Woningtekort starters en middeninkomens.

CPB (2023). Brede welvaart bij integrale gebiedsontwikkeling: vijf lessen.

CPB (2023). Conjunctuurenquête Nederland, oktober 2023.

CPB (2023). De impact van leennormen op huurders, huizenbezitters en investeerders.

CPB (2023). Leefbaarheidseffecten van integrale infrastructuurprojecten: inzichten uit onderzoek.

Daamen, T. A., & van Zoest, S. P. (2021). Daadkracht en drang: Zes inzichten uit een verdiepende studie naar de bekostiging van openbaar vervoer in New York, Londen en Kopenhagen. Delft University of Technology.

De Argumentenfabriek (2022). Financiële ondersteuning vanuit het Rijk voor betaalbare woningbouw: Een overzicht van argumenten voor en tegen ondersteuning.

De Kam, S. (1981). Volkshuisvestingsbeleid na 1945. Groniek: Gronings historisch tijdschrift.

De Zeeuw, F. en C. Verdaas (2020). Na wild west en sciencefiction op zoek naar de juiste film. Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland. TU Delft.

Deloitte (2014). Werken met de inbrengwaarde uit de Wro in relatie tot het exploitatieplan.

Deloitte (2020). Omvang grondposities gemeenten verder afgenomen.

Deloitte (2021). Actief grondbeleid en woningbouwproductie.

Deloitte (2021). Grond voor transities: Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen.

DNB (2023). Deposito's en leningen van MFI's aan huishoudens, rentepercentages, gecorrigeerd voor breuken (Maand).

DNB (2023). Deposito's en leningen van MFI's aan niet-financiële bedrijven, rentepercentages (Maand).

DNB (2023). Financieringsruimte en huizenprijzen.

Ecorys (2021). Beleidsdoorlichting artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening.

EIB (2012). Evaluatie stimuleringspakket woningbouw.

EIB (2017). Trends op de bouwmarkt (2017-2022).

EIB (2021). De kwalitatieve woningvraag in 2030.

EIB (2022). Nationale Woon- en Bouwagenda: Onderzoek naar de haalbaarheid van 100.000 nieuwe woningen per jaar.

EIB (2023). Middellange termijn scenario's voor de bouw.

EIB (2023). Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2023.

Fakton en Hoornstra A. (2022). Parallele planning Woningbouwversnelling.

Groot, S. (2020). Position paper Woningtekort starters en middeninkomens. CPB Notitie.

Groot, S. (2022). Gemeten woningtekort zegt weinig over werkelijke woningschaarste. ESB

Hoornstra, A. (2021). Wegleffecten bij rijksbijdragen aan gebiedsontwikkelingen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021). Een thuis voor iedereen. Adviesrapport.

Kadaster (2022). Onteigening in Nederland: Een kwantitatief overzicht van onteigening in Nederland tussen 1995 en oktober 2021.

Kadaster (2023). Grondeigendom en woningbouw: Een verkenning van de relatie tussen historische grondposities en het gerealiseerde woningbouwprogramma.

Kadaster (2024). Eigendom op planlocaties.

Kences (2023). Landelijke monitor studentenhuusvesting 2023.

Matthew James Murdoch (2019). Ancient City, Universal Growth? Exploring Urban Expansion and Economic Development on Rome's Eastern Periphery. *Frontiers in Digital Humanities* 6.

McDonald, John F. en Daniel P. McMillen (2011), *Urban Economics and Real Estate*. John Wiley & Sons

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). De cycliciteit van de woningmarkt.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2021). Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2022). Programma Wonen en zorg voor ouderen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2022). Programma een thuis voor iedereen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2021). Grondbeleid in Nederland in historisch perspectief.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2022). WoonOnderzoek 2021.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2023). Kamerbrief Modernisering van het Grondbeleid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2023). Nationale Prestatieafspraken - Actualisatie financiële doorrekening.

Ministerie van Financiën (2020). Ruimte voor wonen: Brede maatschappelijke heroverwegingen.

Ministerie van Financiën (2021). Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling.

Neprom (2023). Vertraging van woningbouwprojecten door juridische procedures.

OECD (2011). The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries.

OECD (2017). Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets.

OECD (2019). How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates.

OECD (2023). Brick by Brick (volume 2): Better housing policies in the post-covid-19 era.

Overwater, P.S.A. (2002), Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid, Wie de grond heeft, die bouwt. Uitgeverij Kluwer BV.

Parlement.com (2023). Kabinetscrisis 1977: grondpolitiek.

PBL (2006). De prijs van de plek.

PBL (2006). Woningproductie ten tijde van Venex.

PBL (2007). De grondmarkt voor woningbouwlocaties.

PBL (2011). Financiering van gebiedsontwikkeling: een empirische analyse van grondexploitaties.

PBL (2014). De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening: Bevindingen.

PBL (2021). Werking van de grondmarkt en de rol van de overheid.

PBL (2021). Wonen na de verkiezingen. Het woningtekort wordt in de regio opgelost.

Platform 31 (2013). Documentatie Systeemwoningen '50-'75.

Raad van State (2023). Jaarverslag 2022.

Raad voor de financiële verhoudingen (2015). Grond, geld en gemeenten: De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Rabobank (2022). Het effect van stijgende bouwkosten op nieuwbouwprojecten en grondprijzen.

Ramakers, J.J. (1990). Wederopbouw en volkshuisvesting: de prioriteiten in het beleid '48-'51. Centrum voor Parlementaire Geschiedenis.

Rebel (2021). Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten: Analyse op hoofdlijnen publieke tekorten landelijke woningbouwplannen 2021-2030.

Rfv (2015). Grond, geld en gemeenten: De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

RIGO & Advies BV (2007). Evaluatie Verstedelijking Vinex 1995 tot 2005.

RIGO & Berenschot (2016). Beleidsdoorlichting artikel 2.2 begroting Wonen en Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

RIGO (2021). Studie naar ervaringen met de Premiekoopregelingen.

Rijksoverheid (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.

RUG (2019). Een bouwplicht ter bevordering van woningbouw?

SEO (2023). Beleidsdoorlichting Artikel 3 Woningmarkt 2015-2021.

Sira Consulting & Van der Heijden Grondbeleid (2015). Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. Gematigde groei: Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, januari 2024

Stadkwadraat (2021). Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling - Een kwalitatieve analyse van grondexploitaties tussen 2005 en 2020.

Stadkwadraat, Fakton & Van der Krabben (2023). Tegenwind in gebiedsontwikkeling.

Stec Group (2020). Wat is grond waard?

Thiel, Jurre en Hendruk Zaunbrecher, Betaalbaarder wonen vraagt om bouwen op de duurste plekken, ESB, 24 april 2024

TU Delft (2023). Verkennend internationaal onderzoek naar grondbeleidsinstrumenten ter dekking van een publiek tekort bij woningbouw.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 32 847, nr. 649.

Van der Aa, F., Dinkla, F. & Holt, D. (2021). Stedelijk investeren en onrendabele toppen. Platform 31.

Van der Krabben, E. (2021). De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt. ACM.

Van der Krabben, E. (2024) Regie op versnelling woningbouw: leren van de burens

Van der Lans, J., Pflug, M. & Beekers, W. (2016). Canon volkshuisvesting. Vereniging Canon sociaal werk.

Van der Schie, M., Breedijk, M. & Buitelaar, E. (2018). De bouwspagaat: Publieke binnenstedelijke doelen en private buitenstedelijke belangen. Ruimte en Wonen.

WRR (1998). Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (rapport nr. 53, 1998).
