

TOELICHTING

A Algemene karakteristieken woningmarkt

Woningvraag
Woningaanbod
Woningtekort

B Relevant (rijks)overheidsbeleid

Van ‘bezuinigen en hervormen’ naar ‘investeren en innoveren’
Programma woningbouw
Samenhang met andere beleidsterreinen

C Vijf handelingsperspectieven voor intensivering en vernieuwing

- I Intensivering rijksregie met een accentverschuiving van beleidsontwikkeling naar realisatie
- II Introductie WoningbouwStimuleringsFaciliteit
- III Vernieuwing grondbeleid
- IV Vergroten inzet corporaties en pensioenfondsen/-verzekeraars
- V Introductie vraaggericht beleid

A ALGEMENE KARAKTERISTIEKEN

De ontwikkeling van het woningtekort wordt bepaald door een aantal structurele en conjuncturele vraag- en aanbodfactoren. Deze worden beïnvloed door (rijks)overheidsbeleid. Daarbij is aandacht nodig voor de aanzienlijke verschillen tussen regio's, en tussen de koop- en huursector.

– *Regio's*

De ontwikkeling van zowel de kwantitatieve vraag naar woningen (hoeveel) als de kwalitatieve vraag (wat voor wie) verschilt per regio. Ook de bestaande woningvoorraad kan in elke regio anders zijn.

– *Koop- en huursector*

In de – beperkt gereguleerde – koopsector (marktaandeel 57%) worden kopers en hypothecaire financiers door de rijksoverheid generiek ondersteund door de combinatie van de hypotheek-renteaftrek en het eigenwoningforfait (per saldo € 7 miljard per jaar), en de Nationale Hypotheek-Garantie. In de – stevig gereguleerde – sociale huursector (marktaandeel 34%) worden huurders en verhuurders (overwegend woningcorporaties) generiek ondersteund door de huurtoeslag (€ 5 miljard per jaar) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. In de – vooralsnog beperkt gereguleerde – vrije huursector (marktaandeel 9%) is geen sprake van generieke ondersteuning van huurders en verhuurders.

Woningvraag

Ontwikkeling

De kwantitatieve vraag naar woningen wordt geschat op basis van het aantal nieuwe huishoudens dat er per saldo in een jaar bijkomt en het aantal huishoudens dat 25 jaar of ouder is en een woning deelt (exclusief de hoofdbewoner van een woning). Aangenomen wordt dat al deze huishoudens zelfstandige woningen zoeken. Hierbij zijn zowel de ontwikkeling van het aantal huishoudens als de gemiddelde huishoudensgrootte relevant. De ontwikkeling van het aantal huishoudens is afhankelijk van de natuurlijke aanwas (het saldo van geboorte en sterfte) en het migratiesaldo. De gemiddelde huishoudensgrootte wordt bepaald door de ontwikkeling van de bevolkingsopbouw (onder andere vergrijzing) en de mate en het tempo waarin mensen een huishouden vormen (uit huis gaan, samenwonen, scheiden, verweduwen en verhuizen naar intramurale voorzieningen).

Tot 2014 werd de ontwikkeling van het aantal huishoudens vooral bepaald door de natuurlijke aanwas en daarnaast de afname van de gemiddelde huishoudensgrootte. Inmiddels is de natuurlijke aanwas nihil tot negatief. Naast de nog steeds dalende gemiddelde huishoudensgrootte is nu vooral het migratiesaldo bepalend. In 2022 immigreerden ruim 400.000 mensen naar Nederland (waarvan bijna 110.000 uit Oekraïne), terwijl zo'n 180.000 mensen emigreerden. Het migratiesaldo bedroeg in 2022 derhalve ruim 220.000 personen.

Afgezien van de Oekraïners (die een bijzondere categorie vormen), kwam iets meer dan de helft van de immigranten uit Europa en iets minder dan de helft van daarbuiten. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn de immigranten als volgt onder te verdelen:

- arbeidsmigranten 30%, waarvan twee derde Europees;
- gezinsherenigers 30%;
- studenten 20%;
- asielzoekers/statushouders 10%.

Van de rest (10%) ontbreken gegevens. Voor met name arbeidsmigranten en internationale studenten geldt overigens dat ze vaak na enige tijd weer vertrekken. Ook wonen ze vaak in niet-zelfstandige woningen.

Het huidige aantal huishoudens van 25 jaar en ouder (8,3 miljoen) groeit volgens Primos tot 2031 naar verwachting met bijna 600.000 en tot en met 2037 met nog eens ruim 300.000 tot 9,2 miljoen.

De toename met 600.000 huishoudens tot en met 2031 is als volgt verdeeld:

- alleenstaanden 395.000 (66%);
- paren zonder (thuiswonende) kinderen 95.000 (16%);
- gezinnen met thuiswonende kinderen 60.000 (10%);
- eenoudergezinnen 50.000 (8%).

Bij de alleenstaanden en paren zonder (thuiswonende) kinderen betreft de toename voor een belangrijk deel ouderen (65-plussers). Zij leven gemiddeld langer en wonen – mede als gevolg van overheidsbeleid – steeds langer min of meer zelfstandig thuis en/of in dezelfde woning. De gemiddelde huishoudens-grootte loopt hiermee naar verwachting verder terug van 2,12 in 2023 en 2,07 in 2031 naar 2,06 in 2037.

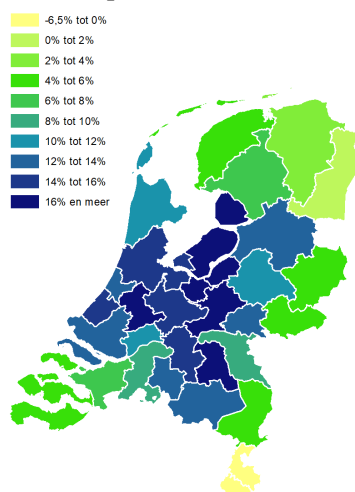
Vertaling in woningbouwprogramma

Van de miljoen woningen die tot 2031 moeten worden gebouwd, is:

- 50% nodig met het oog op de verwachte ontwikkeling van het migratiesaldo;
- 29% nodig vanwege de verdere terugloop van de gemiddelde huishoudensgrootte en
- 13% nodig als vervanging van gesloopte woningen;
- 8% betreft een eerste verlaging van het landelijke woningtekort (van 4,8% tot 3,8%)/

Daarbij vertaalt de groei van de verschillende huishoudtypes zich niet één op één in noodzakelijke nieuwbouw van (het type) woningen. Zo betreft de toename van het aantal alleenstaanden en paren zonder (thuiswonende) kinderen als gezegd voor een belangrijk deel ouderen (65-plussers). Die ouderen hebben nagenoeg allemaal al een woning (en willen daar vaak zolang mogelijk blijven wonen). Een en ander betekent dat bij de programmering van nieuwe woningen per regio zou moeten worden vastgesteld wie er daadwerkelijk op zoek zijn naar wat voor soort woningen, waarbij nadrukkelijk ook de karakteristieken van de bestaande woningvoorraad en de (on)mogelijkheden van doorstroming in de beschouwing worden betrokken.

Hier komt bij dat de gesegmenteerde groei van het aantal huishoudens en daarmee van de vraag naar woningen niet evenwichtig over het land is gespreid. De sterkste groei van het aantal huishoudens wordt verwacht in de regio's in het midden en westen van het land en in een deel van Noord Brabant. Aan de randen van het land is de verwachte groei het kleinst. In enkele regio's wordt op korte termijn een krimp van het aantal huishoudens verwacht.



Figuur 1 - Ontwikkeling aantal huishoudens naar woningmarktregio, 2023 t/m 2037, in %. Bron: Primos-prognose 2023

Voor de vertaling van de vraag in het woningbouwprogramma zijn ook de verschillen tussen de ontwikkeling van de vraag naar koopwoningen en die naar huurwoningen relevant. De ontwikkeling

en segmentering van de vraag naar koopwoningen is afhankelijk van de combinatie van economische ontwikkelingen (inkomens, rente, vooruitzichten, etc.) en de financieringsruimte. Zoals is gebleken in 2009 (bij de start van de financiële en eurocrisis) en onlangs (bij de abrupte renteverhoging), kunnen potentiële kopers van het ene op het andere moment op hun handen gaan zitten. Doorgaans is dit een tijdelijk verschijnsel, zodat er eerder sprake is van vraaguitstel dan van vraaguitval.

De ontwikkeling en segmentering van de vraag naar huurwoningen toont een ander beeld. Ondanks aangescherpte inkomensrestricties groeit de vraag naar sociale huurwoningen onverkort. De vraag naar huurwoningen buiten de sociale huursector – met name naar woningen met een middenhuur – groeit nog harder. Dit komt omdat een toenemend aantal huishoudens (nog) niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning of niet in staat of bereid zijn een woning te kopen.

Woningaanbod

Ontwikkeling

Het kwantitatieve woningaanbod betreft de netto-uitbreiding van de bestaande woningvoorraad. Deze netto-uitbreiding wordt bepaald door het saldo van het aantal nieuwe woningen (waaronder flexwoningen), overige toevoegingen (transformatie van kantoren en splitsing van bestaande woningen in nieuwe woningen), sloop en overige onttrekkingen (samenvoeging van woningen). Daarbij gaat het steeds om zelfstandige woningen. Collectieve woonvormen worden niet meegeteld.

De huidige voorraad van ruim 8 miljoen zelfstandige woningen bestaat uit ruim 5 miljoen eengezinswoningen en bijna 3 miljoen appartementen, waarbij 3.2 miljoen van de ruim 8 miljoen woningen worden bewoond door alleenstaanden. Al langere tijd wordt de bestaande woningvoorraad jaarlijks met bijna 1% uitgebreid.

Met de bouw van nieuwe woningen – van initiatief tot en met realisatie – is gemiddeld 7 tot 10 jaar gemoeid. Dat komt niet zozeer door de bouwtijd van huizen zelf (2 jaar), maar door alles dat hieraan voorafgaat. Mede door stringent provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid ontstaan regelmatig eindeloze *surplaces* bij de (inter)bestuurlijke besluitvorming over bouwlocaties met als gevolg onvoldoende daadwerkelijk harde plancapaciteit. De verwerving van bouwgrond verloopt daarbij vaak moeizaam (mede door een soms hoge actuele gebruikswaarde van de grond, dan wel door reeds ingeprijsde toekomstige opbrengsten of speculatie). Niet zelden zetten gemeenten en provincies ook koppen op landelijke normen. Plan- en bouwprocedures zijn vaak zeer stroperig (mede door beperkte lokale en provinciale, ambtelijke capaciteit/ productiviteit) en bezwaarprocedures langdurig (mede door opstopping bij de Raad van State). Niet in de laatste plaats staat ook het volatiele (rijks)beleid de voortgang soms in de weg.

Door fluctuaties in de vraag, economische ontwikkelingen en overheidsbeleid vertoont de ontwikkeling van het aanbod van nieuwe woningen van oudsher pieken en dalen. Zo is/was er ook meer recent sprake van stagnatie.

De afgelopen tijd liepen de bouwkosten sterk op. Behalve door de – inmiddels al weer enigszins gekeerde – rentestijging kwam dit door de sterk toegenomen materiaal- en personeelskosten, hogere duurzaamheidseisen, oplopende verwervingskosten van bouwgrond, hogere kosten als gevolg van aanvullend provinciaal ruimtelijk beleid (binnen -versus buitenstedelijk), aanvullende lokale ruimtelijke en bouwkundige kwaliteitseisen en een forse verhoging van de overdrachtsbelasting. Deze laatste werkt bij investeerders in nieuwe huurwoningen, met het oog op verkoopopties op langere termijn, nu al door in hun investeringssommen.

Terwijl de kosten zijn toegenomen, zijn de mogelijkheden om opbrengsten te verhogen juist afgenomen. Deze zijn sowieso beperkt door de niet onbegrensde financiële mogelijkheden van kopers en huurders en de aanzienlijke prijsverschillen tussen nieuwbouw en bestaande koopwoningen.

De ruimte voor opbrengstverhoging wordt sinds enige tijd bovendien beperkt door (aangekondigd)

(rijks)overheidsbeleid, met name het beleid gericht op borging van de betaalbaarheid van het wonen voor lagere en middeninkomensgroepen.

Een en ander heeft er toe geleid dat de afgelopen tijd veel woningbouwprojecten *on hold* zijn gezet en er minder nieuwe investeringsinitiatieven zijn ontplooid. Dit komt ook tot uitdrukking in de substantiële afname van het aantal verleende bouwvergunningen. Niet los hiervan trekken met name buitenlandse en (vaak kleinere) particuliere beleggers zich als reactie op het recent (aangekondigd) beleid terug uit de (midden)huursector. Zij verkopen op aanzienlijke schaal hun woningen. Hoewel deze ontwikkeling vooral leidt tot een omzetting van bestaande huur- naar koopwoningen, wordt hierdoor de toch al kleine middenhuursector nog kleiner.

Hier komt bij dat het door het aangekondigde beleid ook de inzet van particuliere beleggers bij de splitsing van grotere bestaande woningen en de transformatie van gebouwen in (midden)huurwoningen onder druk staat. De afgelopen tijd ging het daarbij om 5000 tot 10.000 woningen die jaarlijks aan de (midden)huur-woningvoorraad werden toegevoegd. In regio's met de hoogste woningtekorten vertaalt deze ontwikkeling zich niet zelden ook in een beperkt(er) nieuw aanbod van middenhuurwoningen en daarmee in hogere vrije-sector-huren, die in deze gebieden toch al hoog waren.

Tegen deze achtergrond wordt verwacht dat het aanbod van nieuwe woningen de komende jaren aanzienlijk zal terugvallen. Onderstaande figuur laat zien dat vanaf 2026 een groei van de woningproductie mogelijk is naar circa 100.000 woningen per jaar, waarvan gemiddeld circa 13.000 voor sloop-nieuwbouw. Daarbij wordt wel verondersteld dat de conjuncturele dip is verwerkt, dat de betrokken publieke en private partijen al op korte termijn een forse(re) inspanning leveren, en dat het rijksbeleid minder volatiel wordt.



Figuur 2: verloop en prognose nieuwbouwproductie. Bron: Financieel Dagblad

Verschillen tussen regio's en tussen koop- en huursector

De ontwikkeling van het aanbod van nieuwe woningen verschilt, net als die van de vraag, per regio. De sterkste groei wordt verwacht in regio's in het midden en westen van het land en in een deel van Noord Brabant, de minste in regio's aan de randen van het land. Ook verschilt de ontwikkeling van het aanbod van nieuwe koopwoningen met die van het aanbod van huurwoningen. Dat verschil is de afgelopen vijftien jaar scherp tot uitdrukking gekomen.

Naar aanleiding van de financiële crisis die ontstond in 2008 gingen potentiële kopers in ons land, net zoals in andere landen, begin 2009 van de ene op de andere dag massaal op hun handen zitten. Dat gebeurt met een zekere regelmaat, maar zelden zo lang als toen. De tijdelijke vraaguitval (vraaguitstel) in de koopsector duurde, mede door het cyclische overheidsbeleid, in ons land aanzienlijk langer dan in andere landen (tot circa 2014). Al gestarte woningbouwprojecten werden in deze periode nog wel afgebouwd. Maar voor de rest zetten aanbieders van koopwoningen veel van hun woningbouwplannen direct *on hold* en snoeiden ze fors in hun personeelsbestand. Na 2009 vielen de realisatiecijfers van koopwoningen dan ook scherp terug.

Vanaf 2014 was er in ons land weer sprake van economische groei en een relatief lage rente. Mede door een forse inhaalvraag explodeerde na verloop van tijd de vraag naar koopwoningen. Ontwikkelaars reageerden hierop in eerste instantie door *on hold* gezette plannen weer te activeren. Dat bood echter maar beperkt soelaas. De ontwikkeling en realisatie van nieuwe plannen werd vervolgens belemmerd door de aanvankelijk nog beperkte personele kwaliteit/kwantiteit in eigen kring, maar ook door ontwikkelingen in belendende gebieden (de corporatiesector en overheden; zie hierna). Desalniettemin trok de nieuwbouw van koopwoningen met name na 2017 weer stevig aan.

Hoewel de economische omstandigheden hetzelfde waren, verschilt de ontwikkeling van de huursector na 2008 behoorlijk van die van de koopsector. Tot op heden was en is er van vraaguitval geen sprake. Integendeel. Met name door de ontwikkelingen in de koopsector tot 2014, de sterke groei van het aantal op (sociale) huurwoningen aangewezen migranten en de extramuralisering in de zorg, is de vraag de afgelopen vijftien jaar meer dan proportioneel gegroeid.

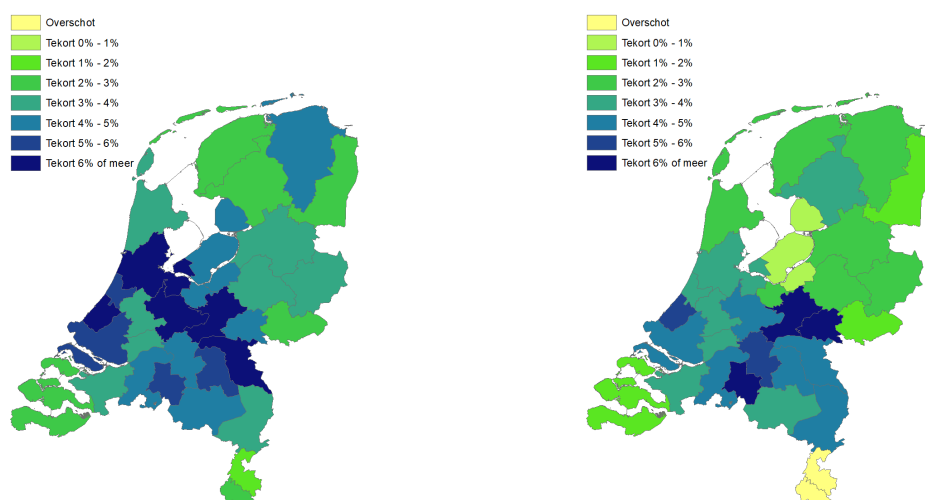
Bij de dominante aanbieders in de huursector – de woningcorporaties – heeft deze ontwikkeling echter niet geleid tot een uitbreiding van het aanbod. Nadat zij in 2013 nog 30.000 huurwoningen bouwden, viel dit aantal in 2014 sterk terug naar 17.000 en een historisch dieptepunt van 13.000 in 2018. Pas de laatste jaren loopt het aantal weer wat op (tot 17.000 in 2021).

De belangrijkste redenen dat corporatiebestuurders en niet in de laatste plaats ook hun interne en externe toezichthouders zo fors op de investeringsrem traptten, waren: de affaire Vestia (vanaf januari 2012) en de aankondigingen in oktober 2012 van de parlementaire corporatie-enquête en van bezuinigingen en hervormingen door het kabinet Rutte II. Daarbij ging het in het bijzonder om de Verhuurderheffing in combinatie met een inperking van het werkgebied en de aanscherping van kaders en toezicht.

Als de investeringen van corporaties in huurwoningen na 2012 op peil waren gebleven, was de totale nieuwbouwproductie niet teruggevallen tot 55.000 in 2014, en zou in de jaren na 2018 zelfs (ruim) boven de 100.000 zijn uitgekomen.

Woningtekort

In combinatie hebben bovenstaande ontwikkelingen in vraag en aanbod in 2023 geleid tot een (statistisch) woningtekort van 390.000. Dat is 4,8% van de bestaande woningvoorraad. De omvang van het tekort varieert hierbij tussen regio's van 1,8% tot 6,7%. Zoals blijkt uit onderstaande figuur 3 wordt verwacht dat, als althans de beoogde woningproductie wordt gerealiseerd, in 2031 het landelijke tekort nog niet is teruggelopen tot het streefpercentage 2% maar voornamelijk slechts tot 3,8%. Daarbij ligt met name in de regio's Arnhem, Ede, Tilburg, Den Haag en 's-Hertogenbosch het tekort nog steeds tussen 4% en 7%. In de regio's Maastricht en Sittard/Heerlen worden in 2031 juist overschotten verwacht.



Figuur 3: Statistisch woningtekort naar woningmarktgebied in %, 2023 en 2031. Bron: Primos-prognose 2023.

Zoals al eerder gezegd, heeft het inlopen van het woningtekort maar een beperkt aandeel (8%) in de totale woningbouwopgave in de periode 2023-2031. Het aandeel van de andere bepalende factoren:

- de verwachte groei van de bevolking en het aantal huishoudens (50%);
- de verdere afname van de gemiddelde huishoudensgrootte (29%);
- vervangende nieuwbouw voor te slopen woningen (13%).

B RELEVANT (RIJKS)OVERHEIDSBELEID

Sinds de Grondwet van 1901 is ‘bevordering van voldoende woongelegenheden... voorwerp van zorg der overheid’. In het verlengde hiervan vormen van oudsher de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit drie vaste prioriteiten in het rijksbeleid voor wonen/volkshuisvesting. Ook van oudsher is er tussen deze drie sprake van een financiële spanning. Zo zijn lage(re) huur- en koopprijzen goed voor de betaalbaarheid maar beperken zij de ruimte voor kwaliteit(verbetering) en/of maken ze de uitbreiding van het woningaanbod minder haalbaar (en vice versa). Politieke keuzes bepalen de invulling van en balans tussen beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Dat die keuzes er voor de vraag naar en het aanbod van nieuwe woningen toe doen, is ook het afgelopen decennium weer meer dan duidelijk geworden.

Van ‘bezuinigen en hervormen’ naar ‘investeren en innoveren’

Het in september 2012 (aan het eind van de financiële en eurocrisis) aangetreden kabinet Rutte II heeft – met als motto ‘bezuinigen en hervormen’ – ook op het gebied van de volkshuisvesting ingrijpende maatregelen getroffen. Naast bezuinigingen op de hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag heeft dit kabinet de Verhuurderheffing geïntroduceerd (per saldo € 1,5 miljard per jaar) en alle specifieke woningbouwsubsidies afgeschaft. In combinatie hiermee decentraliseerde het kabinet het volkshuisvestingsbeleid naar gemeenten (naast het al eerder naar provincies gedecentraliseerde ruimtelijke beleid), liberaliseerde het de huren vergaand, beperkte ze het werkgebied van corporaties, scherpste ze het toezicht op de corporaties aan en verkleinde ze de financieringsmogelijkheden van particuliere kopers ingrijpend.

Waar het kabinet Rutte III ook op het gebied van de volkshuisvesting, onder meer met de introductie van de eerste Woondeals, de Woningbouwimpuls (WBI) en het Volkshuisvestingsfonds (VHF), de omslag maakte van ‘bezuinigen en hervormen’ naar ‘investeren en innoveren’, zette het kabinet Rutte IV weer een woon-/volkshuisvestingsbeleid in de steigers. Het trio beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit kwam weer over de volle breedte centraal te staan, waarbij ook de spanning tussen deze drie opnieuw goed zichtbaar werd.

Programma woningbouw

In het verlengde van een breed onderschreven Nationale woon- en bouwagenda, is Rutte IV onder meer een programma woningbouw gestart, waarin de aanpak van het woningtekort centraal staat. Daarbij is de aandacht toegespitst op de uitbreiding van het aanbod. De rijksoverheid heeft hiervoor met gemeenten en provincies in 35 woningbouwregio's Woondeals gesloten met afspraken over met name plancapaciteit, woningaantallen, programmering, voortgangsmonitoring en randvoorwaarden. Met de corporatiesector zijn Nationale prestatieafspraken gemaakt. In samenhang hiermee wordt nu een *governance* ingericht met op voortgangsmonitoring en doorbraken gerichte, tripartite (overheden, corporaties en bedrijven) samengestelde versnellingsstafels. Beoogd sluitstuk hiervan is de Wet versterking regie volkshuisvesting, kortweg ‘regiewet’.

Ook financieel heeft Rutte IV veranderingen in gang gezet. De hypotheekrenteaftrek (minus het eigenwoningforfait per saldo goed voor circa € 7 miljard per jaar) en de huurtoeslag (circa € 5 miljard per jaar) zijn gebleven. Nieuw zijn de afschaffing van de Verhuurderheffing (à raison van € 1,5 miljard per jaar) en de (additionele) inzet van circa € 11 miljard voor woningbouwgerelateerde bereikbaarheidsinvesteringen. Daarnaast heeft Rutte IV de afgelopen twee jaar zo'n € 2 miljard besteed aan de stimulering van woningbouw, met name in de vorm van subsidies aan/via gemeenten. Afgezet tegen de beoogde uitbreiding van de woningvoorraad met 100.000 huizen per jaar, betekent dit dat de rijksoverheid de afgelopen twee jaar per beoogde nieuwe woning in directe zin (afgezien van bereikbaarheidsinvesteringen, etc.) gemiddeld circa € 10.000 heeft bijgedragen. Door de vorm-

geving van deze rijksbijdrage (een euro voor een euro) lagen de bijdragen van gemeenten daarbij op eenzelfde niveau.

Samenhang met andere beleidsterreinen

Tegelijkertijd is door Rutte IV, provincies en gemeenten op andere terreinen beleid ontwikkeld dat de nodige consequenties heeft voor het aanbod en de vraag naar woningen. Allereerst gaat het daarbij om beleid gericht op de twee andere klassieke volkshuisvestelijke prioriteiten: betaalbaarheid en kwaliteit. Daarnaast betreft het beleid met betrekking tot ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, natuur, energie, klimaat, demografie, zorg, sociale zekerheid en fiscaliteit.

Het beleid gericht op betaalbaarheid omvat:

- de geïntroduceerde normering van de regionale nieuwbouwprogrammering,
- de aanzienlijke verhoging van de overdrachtsbelasting voor investeerders,
- de uitbreiding van de huurregulering naar het middensegment,
- de box 3-behandeling van particuliere huurwoningen,
- de huurverlaging/-matiging door corporaties.

Dit beleid begrenst de (potentiële) opbrengsten van woningbouw en beperkt de investeringscapaciteit van corporaties en heeft derhalve een negatief effect op de noodzakelijke uitbreiding van de woningvoorraad.

Bij het beleid met betrekking tot kwaliteit heeft Rutte IV zowel ingezet op een verdergaande borging/verbetering van bouwkwaliteit, energiegebruik en duurzaamheid/ circulariteit als op leefbaarheid/ leefomgeving (onder andere groen). Dit beleid verhoogt de kosten van woningbouw.

De uitbreiding van de woningvoorraad wordt van oudsher verder sterk beïnvloed door landelijk, provinciaal en lokaal ruimtelijk beleid. In dat kader gaat het met name om de afweging waar al dan niet gebouwd mag en kan worden. Daarbij is sprake van twee, elkaar niet uitsluitende opties.

Een eerste optie is buitenstedelijke woningbouw, aansluitend op bestaande bebouwing van steden en dorpen of daarbuiten (zoals bij sommige groeikernen). Het voordeel van deze optie is dat de directe kosten en bouwtijd doorgaans overzichtelijk zijn en dat in antwoord op de vraag van woningzoekenden ruim (grondgebonden) kan worden gebouwd. Het nadeel van deze optie is dat hiermee al dan niet waardevolle open ruimte (agrarisch gebied, natuur, rommelgroen) wordt bebouwd, waarbij overigens de niet zelden substantiële waardevermindering van de grond als gevolg van de functieverandering toevalt aan de eigenaren van die grond en soms aan speculanten. Bovendien zijn -met name bij grootschaliger projecten- doorgaans de nodige (forse) investeringen in bereikbaarheid en voorzieningen noodzakelijk.

Een tweede optie is binnenstedelijke woningbouw, door inbreiding (benutten rommelruimte, blokje ertussen, optoppen) of door transformatie van verouderde havengebieden, bedrijfsterreinen, spooremplacementen. Het voordeel van deze optie is dat binnenstedelijke woningbouw uiteraard niet ten koste gaat van buitenstedelijke open ruimte, dat doorgaans minder hoeft te worden geïnvesteerd in bereikbaarheid en dat meer kan worden geprofiteerd van bestaande voorzieningen, respectievelijk kan worden bijgedragen aan het draagvlak voor die voorzieningen. Naast de beperkter ruimte binnen steden en dorpen is het nadeel van met name transformatie, dat dit vaak complex (versplinterd bezit), duur (bedrijfsverplaatsing, bodemsanering) en tijdrovend is. Dit bezwaar geldt overigens aanzienlijk minder voor inbreiding, met name in bestaande, ruim opgezette na-oorlogse wijken waar gemeenten en corporaties meestal eigenaar van het merendeel van de grond en het vastgoed zijn.

Tot enkele jaren geleden werd op rijksniveau -en daarmee ook bij veel provincies en gemeenten- vooral ingezet op binnenstedelijke woningbouw. Gelet op het toenemende woningtekort, de oplopende exploitatietekorten van met name binnenstedelijke transformaties en de noodzakelijke

investeringen in bereikbaarheid, heeft Rutte IV de voorkeur voor binnenstedelijke woningbouw gerelativeerd (het is nu ‘en en’).

In samenhang met het ruimtelijke beleid is ook het beleid met betrekking tot bereikbaarheid van groot belang voor de aanpak van het woningtekort. Bij zowel buiten- als binnenstedelijke woningbouw is een goede bereikbaarheid via uiteenlopende vormen van collectief en individueel vervoer een conditio sine qua non. Onderzoek wijst uit dat goed bereikbaar vastgoed (waaronder huizen) tenminste 5% meer waard is dan minder goed bereikbaar vastgoed.

Tegen deze achtergrond heeft Rutte IV als gezegd circa € 11 mrd uitgetrokken voor woningbouw-gerelateerde bereikbaarheidsinvesteringen.

|Ander voor de aanpak van het woningtekort relevant beleid heeft betrekking op natuur (stikstof), energie (netcongestie), klimaat (water en bodem sturend), landbouw (spuitcirkels), demografie (migratie), zorg (extramuralisering), sociale zekerheid (voordeurdelers-korting huurtoeslag, aow en bijstand) en fiscaliteit (diverse belastingvormen en hypotheekrenteaftrek).

De als gezegd niet per se behulpzame substantiële impact van dit rijksbeleid op de aanpak van het woningtekort wordt daarbij nog vergroot doordat sommige provincies en gemeenten afwijken van (‘provinciale en gemeentelijke koppen zetten op’) in dit rijksbeleid vervatte landelijke doelstellingen en normen. Enerzijds kan hiermee recht worden gedaan aan provinciale en gemeentelijke politieke prioriteiten en specifieke omstandigheden en wordt hiermee -bijvoorbeeld op het gebied van energie en duurzaamheid- soms innovatie uitgelokt. Anderzijds worden door deze provinciale en gemeentelijke koppen op landelijk beleid schaalvergroting en kostenbeperking in de woningbouw belemmerd.

C VIJF HANDELINGSPERSPECTIEVEN VOOR INTENSIVERING EN VERNIEUWING

Het ligt voor de hand dat een nieuw kabinet bij de aanpak van het woningtekort werkt aan de oorzaken daarvan en inspeelt op de verschillen tussen regio's en tussen de koop- en huursector. Ten behoeve van de continuïteit en om onnodige verdere stagnatie te voorkomen, is het daarbij raadzaam om het tot op heden gevoerde (rijks)overheidsbeleid kritisch te bezien en tegelijkertijd waar mogelijk slim te benutten.

Er zijn vijf handelingsperspectieven te onderscheiden voor de aanpak van het woningtekort; vier gericht op uitbreiding van het woningaanbod en één gericht op beteugeling van de woningvraag. Deze handelingsperspectieven moeten in overleg en samenwerking met andere betrokken publieke en private partijen worden uitgewerkt en opgepakt.

I Intensivering rijksregie met een accentverschuiving van beleidsontwikkeling naar realisatie

De afgelopen jaren is er op het gebied van de volkshuisvesting al veel beleid ontwikkeld. Uiteraard is er altijd ruimte voor een beperkte algemene beleidsontwikkeling en -vernieuwing. Los daarvan echter is het zaak gebruik te maken van de door het kabinet Rutte IV gelegde bruikbare beleidsbasis en de omslag te maken naar (versnelde) uitvoering. Dit kan langs verschillende lijnen vorm worden gegeven. Dit wordt hierna verder geconcretiseerd.

Versnellen bestuurlijke besluitvorming

Allereerst is nodig dat eindeloze bestuurlijke *surplaces* bij de (inter)bestuurlijke besluitvorming over woningbouwlocaties en -plannen worden doorbroken. De 35 regionale Woondeals en de recent geformeerde versnellingsstafels bieden hiervoor een goed vertrekpunt. Deze uit overheden, marktpartijen en corporaties samengestelde tafels hebben de opdracht om bij 'vastlopers' bij de uitvoering van de Woondeals in overleg projectspecifieke en thematische 'doorbraken' te identificeren en realiseren. Dit heeft echter alleen zin als dit niet vrijblijvend gebeurt.

Hiervoor moeten in de eerste plaats de betrokken overheden, marktpartijen en corporaties samen scherp de voortgang van de uitvoering van de Woondeals (inclusief vastlopers) monitoren, zowel regionaal en lokaal als landelijk. Die monitoring moet daarbij niet alleen betrekking hebben op plannen maar ook op voortgang van de uitvoering en realisatie (op vastgestelde momenten). Op basis hiervan moeten de versnellingsstafels bij vastlopers daadwerkelijk doorbraken realiseren.

Als sluitstuk van deze opzet moet in de tweede plaats de verantwoordelijke minister in staat en bereid zijn om – waar nodig en als laatste redmiddel – uiteindelijk knopen door te hakken. De nog door het parlement goed te keuren regiewet biedt hiervoor in beginsel behulpzame aanknopingspunten. Mogelijk moeten deze echter nog verder worden aangescherpt.

Ontslakken procedures

Ook is het noodzakelijk dat plan-, bouw- en beroepsprocedures worden 'ontslakt'. De doorlooptijden van deze procedures kunnen worden gehalveerd door met name standaardisering en parallelschakeling, landelijke (acceptatie van) certificering van woningtypen en bouwprocessen, beperking van additionele lokale en provinciale programmerings- en bouwkwaliteitseisen, optimalisering bij de Raad van State en ontmoediging van het oneigenlijk gebruik van bezwaar- en beroepsprocedures.

De versnellingsstafels kunnen als eerste onnodige vertraging en versnellingsmogelijkheden met betrekking tot lokale, provinciale en landelijke procedures signaleren en hierop actie (laten) ondernemen. In sommige grotere gemeenten blijkt ook de inzet van een lokale bouwcoördinator behulpzaam te zijn om vertraging te voorkomen/versnelling te realiseren.

Gelet op de hardnekkigheid van de lange doorlooptijden ligt in de rede, dat een nieuw kabinet tegelijkertijd het initiatief neemt tot een publiek-privaat programma Ontslakken. Dit programma dient

daarbij zowel gericht te worden op een halvering van proceduretijden als op een beperking van het beslag van procedures op gemeentelijke en provinciale personele capaciteit (zie ook hierna).

Opstopping bij de Raad van State kan onder meer worden beperkt door snellere afgifte van niet-ontvankelijkverklaringen en introductie van beroep in één instantie. Ook kan de bouw van projecten waartoe democratisch is besloten (door goedkeuring door de gemeenteraad) direct starten, als de saneringskosten van projecten die bij de Raad van State alsnog onderuit gaan (deels) worden vergoed door de rijksoverheid. Denk hierbij aan de kosten van het weer te niet doen van verrichte grondwerkzaamheden. De Raad van State heeft zelf voorgesteld om naar Duits voorbeeld een ‘verlofstelsel’ te introduceren, wat het aantal zaken in hoger beroep fors kan beperken. Tenslotte kunnen gemeenten het instrument van de voorlopige voorziening vaker inzetten.

Minder koppen op landelijke normen

Onder verwijzing naar hun ambities op het gebied van duurzaamheid/leefbaarheid en hun autonomie op dit punt, stelt een aanzienlijk aantal gemeenten bij vergunningverlening, aanbesteding en anterieure overeenkomsten -ten opzichte van landelijk geldende normen- additionele kwaliteitseisen die betrekking hebben op energiezuinigheid, circulariteit, groen, welstand etc. Hiermee willen die gemeenten overigens vaak ook innovatie bij marktpartijen en corporaties uitlokken/stimuleren.

Hiernaast is niet zelden sprake van een discrepantie tussen de rijks-beleidsinzet en de beleidsinzet van sommige provincies met betrekking tot (de balans tussen) binnen- en buitenstedelijke woningbouw en de programmering hiervan. Hoewel dit in de Woondeals geen hard criterium is, kiest de rijksoverheid in beleidsbrieven en -nota's op dit punt inmiddels voor 'en en'. Diverse provincies kiezen daarentegen voor 'binnenstedelijk tenzij'. Ook wat betreft de programmering is soms sprake van verschillen tussen de landelijk gehanteerde en de provinciaal en lokaal gehanteerde uitgangspunten.

Met het oog op de aanpak van het woningtekort leveren de gemeentelijke en provinciale koppen op landelijke kwaliteitsnormen in de praktijk dilemma's op. Enerzijds kan de autonome inzet van onderscheiden gemeenten en provincies goed passen bij lokale en regionale politieke ambities/doelen, specifieke lokale/ regionale omstandigheden en bevordering van innovatie. Anderzijds kunnen de afwijkende en uiteenlopende gemeentelijke en provinciale kwaliteitseisen juist innovatie en opschaling van woningbouw cq produkt- en proces-standaardisatie remmen en kostenverhogend werken.

Het gaat er tegen deze achtergrond nu met name allereerst om dat marktpartijen, corporaties en overheden -bij voorkeur in het kader van een publiek-privaat Innovatieprogramma (zie ook hierna)- gezamenlijk productieve oplossingen ontwikkelen met betrekking tot deze dilemma's.

Wat betreft de provinciale en lokale koppen op de landelijke beleidsinzet met betrekking tot binnen- en buitenstedelijke woningbouw en de programmering hiervan, is ook sprake van een spanning tussen generieke landelijke uitgangspunten en specifieke lokale en regionale omstandigheden.

Met het oog hierop ligt in de rede dat in voorkomende gevallen een combinatie van onderbouwde 'comply or explain' en de mogelijkheden die de Regiewet biedt wordt benut (zie ook hierna).

Vergroten bestuurlijke en ambtelijke slagkracht/capaciteit

Voor het versnellen van de bestuurlijke besluitvorming en ontslakken van procedures is ook aandacht nodig voor de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht, capaciteit en productiviteit van gemeenten en provincies.

De slagkracht van lokale en provinciale bestuurders kan worden vergroot door benutting van de versnellingsstafels en intensivering van de inzet van het onder meer uit ervaren bestuurders bestaande Expertteam Woningbouw.

De lokale en provinciale ambtelijke capaciteit en productiviteit kan – omdat de inschakeling van consultants maar beperkt en duur soelaas biedt – allereerst worden versterkt door de beperkte beschikbare capaciteit niet versnipperd in te zetten. Dat kan onder meer door omgevingsplannen minder in kleine stukjes te knippen en door prioriteit te geven aan de projecten met de grootste realisatiekansen. Hiernaast kan de ambtelijke slagkracht en productiviteit worden vergroot door slimme benutting van de personele capaciteit en expertise bij betrokken marktpartijen, het regionaal *poolen* van ambtelijke capaciteit/expertise, uitbreiding van de inzet van het al genoemde Expertteam Woningbouw als ‘landelijke vliegende brigade’, benutting van de mogelijkheden van Ai en – door de rijksoverheid te bevorderen – investeringen in opleiding en kennisuitwisseling.

Een en ander kan worden aangepakt in het kader van het hiervoor genoemde publiek-private programma Ontslakken.

Meer publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking (pps) biedt niet alleen een mogelijkheid om in te spelen op de beperkte slagkracht/productiviteit bij lokale/regionale overheden, maar ook om financieel haalbare woningbouwplannen te ontwikkelen en realiseren.

Zo hebben Arcadis en Rebel recent onderzoek gedaan naar de invloed van investeringen in infrastructuur en mobiliteit op woningwaarden. Deze zouden zijn gestegen met 5% als ook openbaar vervoerbedrijven waren betrokken bij de samenwerking rond de in 2022 geplande additionele aan woningbouw gerelateerde investeringen in infrastructuur. In ons land wordt, in tegenstelling tot sommige andere landen, deze potentiële waardeestijging (vooralsnog) niet benut voor de bekostiging van investeringen in ontsluitend(e) infrastructuur en/of openbaar vervoer. Er zijn genoeg redenen dat wel te doen. Een publiek-private samenwerking met investeerders in infrastructuur en openbaar vervoerbedrijven levert een substantiële meevaller op voor eigenaren van bestaande woningen. Daarnaast biedt zo’n pps investeerders in nieuwe woningen een aanzienlijke extra mogelijkheid om hun *businesscases* rond te rekenen.

Door een te grote nadruk bij sommige overheden op marktwerking en prijsconcurrentie, onnodige terughoudendheid vanwege het Didam-arrest en weggevalen samenwerkingsexpertise, is de benutting van de mogelijkheden van pps in het afgelopen decennium langzaam weggezakt. Voor de aanpak van het woningtekort zou het behulpzaam zijn dat het tij keert en diverse pps-vormen (raamovereenkomsten, gezamenlijke gebiedsgerichte ontwikkelingsvehikels, etc.) weer breder worden ingezet.

Stimuleren innovatie

Nu de mogelijkheden van opbrengstverhoging beperkt zijn, moet de omslag van beleidsontwikkeling naar (versnelde) realisatie ook betrekking hebben op kostenbeperking. Dat kan worden bereikt door de verkorting van doorlooptijden (zie hiervoor) en verlaging van grondkosten (zie hierna). Kansrijk is ook de beperking van de materiaal- en personeelskosten door onder meer een verdergaande industrialisatie en procesoptimalisatie van (ook gestapelde) woningbouw. Voor de hiervoor noodzakelijke innovatie staan bouw- en installatiebedrijven als eerste aan de lat. Maar er is ook een belangrijke rol weggelegd voor opdrachtgevers, gemeenten en de rijksoverheid.

Opdrachtgevers zoals woningcorporaties kunnen innovatie effectief bevorderen door opdrachten te bundelen en de uitvoerende bedrijven uit te dagen tot het realiseren van duurzame kwaliteit en kostenbeperking. De rijksoverheid kan innovatie bevorderen door onder andere het vaker en sneller certificeren van industriële woningtypes en processen.

Het verdient tegen deze achtergrond aanbeveling dat een nieuw kabinet het initiatief neemt tot een publiek-privaat Innovatieprogramma, dat zowel is gericht op duurzame kwaliteitsverbetering als op kostenbeperking. Met dit programma moeten niet alleen opdrachtnemers maar ook opdrachtgevers en overheden worden uitgedaagd en de ruimte krijgen om te innoveren. Hierbij dient in overleg een

productieve balans te worden gevonden tussen generieke ruimte voor innovaties enerzijds en lokale maatwerk-initiatieven anderzijds. Het ligt overigens voor de hand dat in het kader van dit programma ook aandacht wordt besteed aan gemeentelijke en provinciale koppen op landelijke normen en dat nieuwe vormen van publiek-private samenwerking worden beproefd.

Gebiedsspecifiekere inzet door het Rijk

Ook bij de rijksoverheid c.q. het ministerie van BZK zouden de aandacht en inzet van capaciteit meer moeten verschuiven van algemene beleidsontwikkeling en -vernieuwing naar de uitvoeringspraktijk. Om daarbij beter in te spelen op de verschillen tussen regio's qua ontwikkeling van de vraag naar koop- en huurwoningen en qua kenmerken van de bestaande woningvoorraad (en daarmee samenhangende mogelijkheden voor doorstroming), moet de inzet van het Rijk meer worden gedifferentieerd naar specifieke gebieden.

Hoewel niet gelijkmatig verdeeld, is er in nagenoeg alle regio's -zowel binnen- als buitenstedelijk- dringend behoefte aan kleinere (waaronder het 'straatje erbij') en middelgrote woningbouwprojecten. In de regio's met de hoogste woningtekorten kan hiermee niet worden volstaan. Hier is grootschalige(r) woningbouw onontkoombaar. Dit is alleen te realiseren via langjarige, integrale en daarmee risicovolle(re) gebiedsontwikkelingen.

Van grootschalige woningbouw is allereerst sprake in de huidige zeventien over het land verspreide 'Novex-locaties'. Hier kunnen tot 2040 zo'n 500.000 huizen worden gebouwd.

Grootschalige woningbouw is daarnaast mogelijk in een aantal van de twintig stedelijke focusgebieden (waaronder Rotterdam Zuid). Lopend onderzoek van adviesbureau Rebel wijst uit dat in deze gebieden – door een combinatie van omvangrijke transformatie (waaronder sloop-nieuwbouw), inbreiding en optoppen – tot 2031 in totaal circa 130.000 woningen aan de bestaande voorraad kunnen worden toegevoegd. In de jaren daarna staat een uitbreiding met nog eens circa 90.000 woningen in de planning.

De voorwaarden voor woningbouw in de focusgebieden zijn gunstig. De al voor een aanzienlijk deel harde woningbouwplannen zijn onderdeel van langjarige integrale gebiedsplannen, de grond is grotendeels eigendom van gemeenten en corporaties en de noodzakelijke bereikbaarheidsinvesteringen zijn relatief beperkt. Bovendien wordt de gebiedsontwikkeling gestuurd door een publiek-private alliantie onder leiding van de burgemeester. Aan die alliantie doet overigens ook steeds een topambtenaar vanuit een van de vijf betrokken ministeries mee.

Vanuit de zorg voor de betaalbaarheid van het wonen en op basis van de verwachte ontwikkeling van de vraag naar koop- en huurwoningen, heeft het Rijk hierbij kaders gesteld voor de nieuwbouw-programmering: van alle nieuwbouw valt 33% in de categorie dure koop en huur, 27% in de categorie sociale huur en 40% in de categorie betaalbare koop en middenhuur. Tegelijkertijd wordt erop gemikt dat alle gemeenten toewerken naar 30% sociale huurwoningen in hun woningvoorraad. Hiermee wil het Rijk voorkomen dat mensen met een bescheiden inkomen overwegend zijn aangewezen op woningen in een beperkt aantal, met name grotere gemeenten.

Deze beleidsinzet is ook vastgelegd in de 35 regionale Woondeals. De vraag is nu of dit voldoende ruimte biedt voor noodzakelijk regionaal en lokaal maatwerk. Van bepaalde gemeenten komen 'geen sociale woningen in mijn achtertuin-reacties'. Daarnaast laten marktpartijen, soms met enige nadruk, soms wat diplomatieker, kritische geluiden horen. Door te weinig ruimte voor met name duurdere koopwoningen zou de financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten nog verder onder druk komen te staan. Ook zou deze rijksnormering van de programmering volledig voorbij gaan aan doorstroming vanuit de bestaande woningvoorraad. 'Op deze manier creëren we op termijn onze nieuwe herstructureringsproblematiek', wordt gesteld.

Om te voorkomen dat er op dit punt net zulke vreugdeloze en vruchteloze discussies oplaaien als over binnen- en buitenstedelijke woningbouw, ligt in de rede dat -met als hard uitgangspunt 30% sociale

huur- in voorkomende gevallen een combinatie van onderbouwde ‘comply or explain’ en de mogelijkheden die de Regiewet biedt wordt benut. Eventuele hierdoor veroorzaakte regionale ‘vastlopers’ kunnen als eerste worden gesignaleerd en aangepakt door de regionale versnellingstafels.

De noodzakelijke grotere focus op uitvoering in het rijksbeleid kan kortom vorm krijgen door:

- ondersteuning – waar nodig – van zowel kleinere als grotere woningbouwprojecten in het hele land door middel van algemene/generieke beleids- en financiële inzet (zie hierna) en via kennisontwikkeling en -overdracht;
- langjarige deelname van het Rijk in een aantal grootschalige woningbouwprojecten c.q. integrale gebiedsontwikkelingen (Novex- locaties en stedelijke focusgebieden) in de regio’s waar het woningtekort nominaal en relatief het hoogst is (zie hierna);
- beter inspelen op (meer aandacht voor) kwantitatieve maar ook kwalitatieve vraag- en tekortverschillen tussen regio’s. Binnen ruimtelijke kaders zouden de verwachte regionale vraagontwikkeling, de regionale kenmerken van de bestaande woningvoorraad, de mogelijkheden voor doorstroming en de financiële haalbaarheid moeten bepalen hoeveel en wat er voor wie wordt bijgebouwd.

De noodzakelijke gebiedsspecifieke inzet door het Rijk moet overigens ook terugkomen in een hierop aansluitende aanpassing van de (inter)departementale werkwijze en organisatie.

Aanpak concrete belemmeringen vanuit andere beleidsterreinen

Woningbouw dient allereerst in te spelen op volkshuisvestingsbeleid gericht op betaalbaarheid en kwaliteit. Dit geldt eveneens voor beleid met betrekking tot ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, natuur, energie, klimaat, demografie, zorg, sociale zekerheid en fiscaliteit. Gezien de spanning die dit onontkoombaar oplevert, is een ruimtelijke ontwikkelingsvisie (een nieuwe Nota Ruimte) onmisbaar. Tegelijkertijd is het nodig dat onder meer door de regionale en landelijke versnellingstafels bij concrete belemmeringen nuchter naar praktische maatwerkoplossingen wordt gezocht.

Samengevat

De noodzakelijke omslag van beleidsontwikkeling naar (versnelde) uitvoering door een nieuw kabinet krijgt, voortbouwend op de door het kabinet Rutte IV gelegde bruikbare basis, concreet vorm door:

- 1 benutting (na parlementaire goedkeuring) van de – mogelijk nog aan te scherpen – regiewet in combinatie met het inmiddels opgetuigde stelsel van regionale Woondeals en tripartite samengestelde versnellingstafels;
- 2 instelling van een publiek-privaat programma Ontslakken, gericht op halvering van doorlooptijden en vergroting van de lokale en provinciale ambtelijke capaciteit/expertise/productiviteit;
- 3 toespitsing rijksnieuwbouwbeleid -met oog voor regionale verschillen- op zowel generieke ondersteuning van kleinere (waaronder ‘straatje erbij’) en middelgrote woningbouwprojecten als langjarige participatie in grootschalige woningbouw/integrale publiek-private gebiedsontwikkelingen op Novex-locaties en in stedelijke focusgebieden;
- 4 instelling van een publiek-privaat – mede op kostenbeperking gericht – Innovatieprogramma.

II Introductie WoningbouwStimuleringsFaciliteit

Huizen worden in beginsel niet gebouwd als ze niet tenminste kostendekkend verkocht of verhuurd kunnen worden. De afgelopen jaren is gebleken dat *businesscases* van -doorgaans gemengde- woningbouwprojecten steeds vaker een tekort vertonen. Tot enige tijd geleden werden *businesscases* sluitend gemaakt met de opbrengsten van duurdere koopwoningen. Hoewel de gemiddelde prijzen van koopwoningen sinds 2016 nagenoeg verdubbeld zijn (van ruim € 200.000 naar ruim 400.000) waren de

potentiële opbrengsten hiervan steeds vaker onvoldoende om de (te) beperkte potentiële opbrengsten van sociale en midden-huurwoningen op te vangen. De verklaring hiervoor is meervoudig.

De potentiële opbrengsten stonden/staan onder druk door:

- de recente tijdelijke vraaguitval in de koopsector als gevolg van de abrupt fors gestegen hypotheekrente,
- de -al dan niet vrijwillige- gematigde gemiddelde jaarlijkse huurstijgingen (sociale sector rond 2% met in 2021 en 2023 uitschieters tot 0%; middeldure en dure vrije sector gemiddeld tussen 2% en 4% met alleen forse uitschieters in overspannen stedelijke woningmarkten,
- de landelijke, provinciale en lokale normering van de nieuwbouwprogrammering,
- fiscaal beleid (overdrachtsbelasting, box 3).

De kosten van gemengde woningbouwprojecten liepen/lopen op door:

- stijgende rente, materiaalprijzen en lonen,
- langere doorlooptijden/stroperige procedures,
- hogere landelijke en lokale kwaliteitseisen met betrekking tot energiegebruik, duurzaamheid, groen etc.,
- provinciaal ruimtelijk beleid/prioritering van met name -relatief dure en complexe- transformatie van binnenstedelijke verouderde bedrijfsterreinen, havengebieden en spooremlacements),
- stijgende grondprijzen,
- noodzakelijke bereikbaarheidsinvesteringen,
- eisen vanuit andere beleidsterreinen (stikstof, water en bodem sturend, spuitcirkels).

Met het oog op de noodzakelijke uitbreiding van de woningvoorraad heeft de (rijks)overheid tegen deze achtergrond de afgelopen jaren haar financiële inzet ten behoeve van de bouw van woningen substantieel geïntensiveerd. In combinatie met de financiële inzet van gemeenten en provincies heeft de rijksoverheid de afgelopen twee jaar meer dan € 2 mrd bijgedragen aan woningbouw en circa € 11 mrd aan woningbouwgerelateerde bereikbaarheidsinvesteringen (bereikbaarheidsimpuls en groeifonds). Desalniettemin valt de bouwproductie in 2024 en 2025 onontkoombaar terug.

Een en ander betekent dat ook een nieuw kabinet voor een afweging staat tussen beleidsinzet en financiële mogelijkheden. Zonder substantieel budget voor woningbouw in combinatie met kostenverlagende en opbrengstverhogende beleidsmaatregelen is de realisatie van 100.000 woningen per jaar onhaalbaar.

Wat betreft die beleidsmaatregelen gaat het daarbij met name om een -politiek af te wegen-combinatie van:

- verkorting van doorlooptijden/procedures,
- verlaging van kwaliteitseisen (minder energiezuinig en duurzaam, kleinere woningen),
- minder woningbouw op dure (binnenstedelijke) locaties, meer woningbouw buitenstedelijk en in stedelijke focusgebieden,
- hogere bereikbaarheidsinvesteringen,
- verlaging van grondkosten,
- vrijere woningmix per project of per gemeente/regio,
- meer ruimte voor huurverhogingen.

In de voorliggende non-paper wordt een aantal van deze beleidsmaatregelen uitgewerkt. Hierbij dient overigens in het oog te worden gehouden dat de met de besluitvorming over en effectuering van deze beleidsmaatregelen enige tijd zal zijn gemoeid.

Tegen deze achtergrond is voor een kabinet dat serieus werk wil maken van de aanpak van het woningtekort, ook als wordt gekozen voor een combinatie van kostenverlagende, opbrengst-verhogende en vraaggerichte beleidsmaatregelen, onontkoombaar dat in ieder geval voor de komende jaren een substantieel budget voor woningbouw wordt uitgetrokken. Vragen die hierbij beantwoord moeten worden betreffen de omvang van dit budget, de meest trefzekere (combinatie van) financiële instrumenten en de monitoring van het daadwerkelijke doelbereik van de financiële rijksinzet.

Budgettaire beslag

Het budgettaire beslag van de noodzakelijke financiële inzet van een nieuw kabinet ten behoeve van woningbouw is -naast exogene factoren (ontwikkeling rente, materiaalkosten en lonen), de inzet van marktpartijen, corporaties, gemeenten en provincies en de algemene financiële kaders- afhankelijk van de keuze voor een combinatie van de hiervoor genoemde beleidsmaatregelen, de snelheid waarmee hierover wordt besloten en het tempo van effectuering.

Gelet op de politieke afwegingen die terzake de komende tijd aan de orde zijn, gaan we er hier voorzichtigheidshalve vanuit dat een nieuw kabinet gelet op de urgentie van de aanpak van het woningtekort de financiële rijksinzet van het kabinet Rutte IV op het gebied van woningbouw tenminste voor de komende jaren deels continueert.

Het kabinet Rutte IV heeft zoals hiervoor al is aangegeven – naast een substantiële fiscale maatregel (de afschaffing van de Verhuurderheffing ad per saldo € 1.5 mrd structureel en woningbouw-gerelateerde bereikbaarheidsinvesteringen ad circa € 11 mrd) – met name gekozen voor de inzet van op gemeenten gerichte tekortsubsidies: de WoningBouwImpuls (WBI), de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen (SFT) en de Start BouwImpuls (SBI). De afgelopen twee jaar beliep de rijkssubsidie voor het totaal van de combinatie van WBI, SFT en SBI in totaal ruim € 2 mrd, dat wil zeggen ruim € 10.000 per woning. Dit betreft een gemiddelde; voor de bouw van sommige woningen is geen subsidie verstrekt, voor andere een subsidie boven het gemiddelde.

Rekening houdend met recente kostenstijgingen en beleidswijzigingen lijkt voor de komende jaren een gemiddelde bijdrage van tenminste € 15.000 per woning plausibel. Bij voortzetting van de huidige inzet op een minimaal noodzakelijke jaarlijkse uitbreiding van de woningvoorraad met 100.000 woningen levert dit een budgettaire beslag op van tenminste € 1,5 miljard per jaar. In dit bedrag zijn omvangrijke woningbouwgerelateerde bereikbaarheidsinvesteringen en de budgettaire consequenties van mogelijke fiscale maatregelen niet begrepen.

Financiële instrumenten

De financiële rijksinzet kan vorm krijgen via (tekort)subsidies à fonds perdu, fiscale maatregelen, (deel)garanties (al dan niet met premiebetaling), risicodragende deelnemingen/participaties of een combinatie van twee of meer van deze instrumenten.

In sommige gevallen en in sommige fases van het ontwikkelproces blijkt de inzet van het ene instrument doeltreffender en doelmatiger dan van het andere. Zo worden bij de recente inzet van tekortsubsidies kritische kanttekeningen geplaatst. Ze zouden in de huidige omstandigheden ‘weglopen in de grondprijs’, marktpartijen lui maken en/of leiden tot verdringing van niet-gesubsidieerde woningbouw.

Met het oog hierop ligt het voor de hand dat een nieuw kabinet de financiële rijksinzet voor de aanpak van het woningtekort bundelt in een WoningbouwStimuleringsFaciliteit (WSF). Deze faciliteit biedt budgettaire dekking voor een optimale combinatie van in te zetten financiële instrumenten, afgestemd op de actuele omstandigheden, ontwikkel- en bouwfase en sectoren waarin zich financiële knelpunten voordoen.

Voor de komende jaren ligt, aangezien structurele subsidies op gespannen voet staan met de huidige budgettaire randvoorwaarden, allereerst een continuering van de generieke -tijdelijke/niet-structurele-

subsidies WBI en SFT voor de hand. Deze subsidies zullen wel doeltreffend(er) -waaronder selectiever- en doelmatig(er) dienen te worden ingezet. Het risico dat subsidie ‘wegloopt’ (met name in de grondprijzen), dat marktpartijen lui worden gemaakt en dat niet-gesubsidieerde woningbouw wordt verdrongen, moet worden geminimaliseerd.

Naast een WBI 2.0 en SFT 2.0 is het gezien de hoge risico's van de grondexploitaties van groot-schalige woningbouwlocaties (de Novex-locaties en stedelijke focusgebieden) in een aantal gevallen goed denkbaar dat het Rijk risicodragend participeert. Hiermee worden in beginsel geen tekorten weggesubsidieerd maar wel de risico's voor de andere betrokken publieke en private partijen behapbaar(der). Ook zorgt een langjarige rijksdeelneming bij onder meer nieuwe investeerders voor meer vertrouwen in deze in integrale gebiedsontwikkelingen ingepaste grootschalige woningbouw.

Voor gevallen waarin sprake is van conjuncturele (tijdelijke) uitval van de vraag naar koopwoningen kan het Rijk naast of in plaats van de huidige SBI-subsidie nog kiezen voor drie andere maatregelen: een doorbouwgarantie (gericht op overbrugging van het verschil tussen 50% en 70% voorverkoop), een opkoopregeling (gericht op het opkopen van een deel van de niet-voorverkochte huizen) en/of een tijdelijke btw-verlaging (gericht op de bouw van nieuwe woningen). Van deze opties is volgens het Economisch Instituut voor de Bouw een opkoopregeling het meest doeltreffend en doelmatig.

Uitvoering via de soms gesuggereerde vorm van een rijksopkoopfonds is echter ingewikkeld en tijdrovend. De inzet van corporaties is dat niet. In een project waarbij een corporatie investeert in sociale huurwoningen kan deze, door het aankopen (tegen kostprijs) van maximaal 20% van de nog niet voorverkochte koopwoningen, het verschil maken tussen starten en niet-starten van een woningbouwproject.

Dit mes snijdt aan twee kanten. De bouw van sociale huurwoningen wordt niet vertraagd. En de rijksoverheid kan haar inzet beperken tot het beleidsmatig en financieel faciliteren van de aankoop en het afdekken van een – gelet op het woningtekort overigens niet waarschijnlijk – verlies bij een latere verkoop van de betreffende huizen.

Overigens wijst het ministerie van Financiën tot op heden de inzet van garanties en deelnemingen op het gebied van wonen en volkshuisvesting af. Dit is opmerkelijk, gezien de inzet van het instrument staatsdeelnemingen op andere terreinen zoals de energiesector (Stedin en EBN), de goede ervaringen met garantieverlening op het gebied van volkshuisvesting en bouwen met betrekking tot het WSW en de NHG en mogelijke opbrengsten van deelnemingen. Gezien de urgentie van de aanpak van het woningtekort ligt het dan ook voor de hand deze afwijzende opstelling te laten varen.

Monitoring inzet financiële instrumenten

Bij veel van de al enkele jaren geleden verstrekte woningbouwsubsidies is na het passeren van fatale data nog niet aan de gestelde subsidievoorwaarden (waaronder tijdige start bouw) voldaan. Om te bevorderen dat rijksbijdragen worden benut waarvoor ze zijn bedoeld (en niet terugvloeien naar de algemene middelen), is het noodzakelijk de inzet van financiële instrumenten te monitoren en actie te ondernemen wanneer niet wordt voldaan aan de voorwaarden.

Samengevat

De noodzakelijke structurele en conjuncturele financiële inzet van een nieuw kabinet voor de (versnelde) aanpak van het woningtekort wordt bij voorkeur toegespitst op:

- 5 de instelling van een WoningbouwStimuleringsFaciliteit ad tenminste € 1,5 miljard per jaar, die -exclusief grootschalige infra-investeringen en fiscale maatregelen- budgettaire dekking biedt voor een opkoopregeling (uit te voeren door corporaties), een WBI 2.0, een SFT 2.0, (deel)garanties en staatsdeelnemingen (in grondexploitaties/gebiedsontwikkelingen) in een aantal van de 17 Novex-locaties en 20 stedelijke focusgebieden;
- 6 monitoring van de doeltreffendheid en doelmatigheid van ingezette financiële instrumenten.

III Vernieuwing grondbeleid

Voor de (versnelde) uitbreiding van het woningaanbod is de tijdige beschikbaarheid van voldoende bouwgrond voor een prijs die rendabele woningbouw haalbaar maakt een *conditio sine qua non*. Hoewel de harde plancapaciteit de laatste tijd – in ieder geval op papier – is vergroot, betekent dit nog niet dat voldoende aan deze voorwaarde is voldaan. Behalve door de al gememoreerde beperkte politieke en ambtelijke slagkracht en stroperige procedures komt dit ook doordat de verwerving van bouwgrond soms complex is. De inbrengwaarde van ruwe bouwgrond bedraagt gemiddeld zo'n 15% van de totale bouwkosten.

In de huidige praktijk is met name bij transformaties van verouderde bedrijfsterreinen, havengebieden en spooremplacementen vaak sprake van versnipperd eigendom en relatief hoge grondprijzen. Dit laatste wordt veroorzaakt door de soms hoge marktwaarde van grond voor functiewijziging en/of de hoge verplaatsingskosten van bedrijven. Daarnaast valt de uiteindelijke inbrengwaarde bij woningbouw op binnenstedelijke maar vooral ook buitenstedelijke locaties soms hoog uit omdat bij de verwerving al rekening is gehouden met de potentiële opbrengsten van de woningen en eventuele subsidies. Automatisch leidt dit dan tot een hogere grondprijs.

Een (versnelde) aanpak van het woningtekort is dan ook zeer geholpen met een vernieuwing van het grondbeleid. Dit pad is wel, zoals blijkt uit de geschiedenis, bezaaid met stevige juridische, praktische, financiële en politieke voetangels en klemmen. Dit dwingt tot realiteitszin bij de vormgeving van nieuw beleid. Afgaande op geluiden hierover uit de kring van betrokken publieke en private partijen en deskundigen, zijn er drie mogelijkheden voor vernieuwing van het grondbeleid.

Actiever benutten huidig instrumentarium

Lokale en regionale overheden kunnen een actiever grondbeleid voeren, met name door het beter benutten van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. Hoewel de tijdshorizon van het voorkeursrecht met drie jaar aan de korte kant is, kunnen gemeenten hiermee toch ook nu al speculanten, die – gokkend op bestemmingswijziging – grond en vastgoed opkopen en met forse winst doorverkopen, de pas afsnijden. Dit neemt niet weg dat het zeer behulpzaam zou zijn als de tijdshorizon van het voorkeursrecht zou worden verlengd tot vijf jaar en dat de waarde van de huidige gebruiksfunctie van de grond (plus een passende opslag) de basis zou vormen voor onteigening. Hiernaast kunnen gemeenten, om betaalbare bouwlocaties voor corporaties beschikbaar te krijgen, vaker gebruik maken van een 'anterieure overeenkomst'. Wat hierbij ook zou helpen, is een meer algemene systematiek voor de bepaling van de grondprijs voor sociale woningbouw.

Hoewel hier vanuit verschillende hoeken al langer en veelvuldig op is aangedrongen, komt een betere benutting van het bestaande instrumentarium tot op heden maar beperkt van de grond. Dit wordt met name veroorzaakt door negatieve lokale/regionale ervaringen met actief grondbeleid tijdens en na de krediet- en eurocrisis (onnodig versterkt door het Besluit Begroting en Verantwoording), de al genoemde beperkte lokale regionale expertise/capaciteit en onvoldoende lokale/regionale financiële speelruimte.

Ruimer kostenverhaal

De ruimte voor het verhalen van de kosten van voor woningbouw noodzakelijke publieke voorzieningen (infrastructuur, openbare ruimte en groen, water en bodem, etc.) op grondeigenaren is momenteel wettelijk beperkt tot het verschil tussen de marktwaarde van de grond na bestemmings-/functiewijziging en de waarde vóór deze wijziging. In de huidige, weinig transparante praktijk leidt dit niet zelden tot opdrijving van grondprijzen, waardoor een deel van de publieke inzet (waaronder ook rijkssubsidie) onnodig 'wegloopt in de grond'. Met het oog hierop ligt, hoewel complex, een wettelijk verankerde aanpassing van het 'kostenverhaal' en daarop aansluitend van de 'inbrengwaarde' van grond voor de hand.

Fundamentele vernieuwing

Een meer fundamentele/principiële en daarmee nog complexere vernieuwingsrichting is het vergroten van de mogelijkheden om de waardestijging van grond als gevolg van functieverandering en/of publieke investeringen (zoals in bereikbaarheid, openbare ruimte, etc.) breder te benutten voor de bekostiging van de mede voor woningbouw noodzakelijke publieke inzet. Het gaat dan om de waardestijging van zowel de grond in de eerste ontwikkelfase als van het bestaand vastgoed (waaronder huizen).

Hierop gerichte voorstellen hebben een (overwegend) fiscaal karakter. Denk aan de introductie dan wel aanpassing van een planbatenheffing, een gemeentelijke baatbelasting en de onroerende zaakbelasting, alsmede de belasting van waardestijging van huizen bij particulieren. Afgezien van de praktische (on)uitvoerbaarheid hiervan (zoals bij de planbatenheffing) kunnen deze voorstellen niet los worden gezien van (de vernieuwing van) het fiscale stelsel in meer algemene zin. Dat is zowel politiek als praktisch een mijnenveld. Als één of meer van deze voorstellen desalniettemin toch nader worden verkend, moet hierbij ook worden bekeken hoe de opbrengsten kunnen worden benut voor de aanpak van het woningtekort.

Samengevat

De noodzakelijke vernieuwing van het grondbeleid door een nieuw kabinet kan worden toegespitst op:

- 7 *de instelling* van een op een actiever grondbeleid gericht interbestuurlijk programma 'Vernieuwing grondbeleid';
- 8 wettelijk verankerde aanpassing van het 'kostenverhaal' en de 'inbrengwaarde' van grond (inclusief vergroting van de transparantie hiervan);
- 9 verkenning van de mogelijkheden om de verandering van grondwaarden als gevolg van bestemmingswijziging en/of van publieke investeringen meer te kunnen benutten voor de bekostiging van de met het oog op woningbouw noodzakelijke publieke inzet.

IV Vergroten inzet corporaties en pensioenfondsen/-verzekeraars

Zonder voorbij te gaan aan het belang van nieuwbouw in de koopsector, vraagt de noodzakelijke vergroting van het woningaanbod om bijzondere aandacht voor de ontwikkelingen in de huursector. Het door (aangekondigd) nieuw betaalbaarheidsbeleid gestimuleerde en al dan niet te betreuren vertrek van buitenlandse en particuliere woningbeleggers uit de bestaande verhuurmarkt leidt, omdat hun bezit deels wordt uitgepand, tot een inkrimping van het middenhuursegment. Juist in dit segment is de vraag naar woningen nu al omvangrijk en die vraag neemt steeds verder toe. Dit vraagt om forse extra investeringen. De vooralsnog beperkte toevoeging van 100.000 middenhuurwoningen aan de woningvoorraad betekent al snel een totale investering (exclusief investeringen in bereikbaarheid, voorzieningen, etc.) van circa € 30 miljard. Het is de vraag welke partijen die investering in de huidige (beleids)omstandigheden voor hun rekening kunnen/willen nemen.

Tegen deze achtergrond dient een nieuw kabinet zijn inzet -met name door het creëren van adequate randvoorwaarden (waaronder niet in de laatste plaats continuïteit in beleid)- mede te richten op het zoveel mogelijk benutten van de investeringscapaciteit van huidige en potentiële investeerders/beleggers in nieuwe huurwoningen (met name met een middenhuur). Hierbij dient in het oog te worden gehouden dat in de middenhuursector geen sprake is van substantiële vraagondersteuning en garanties zoals in de koopsector de hypotheekrenteaftrek en de NHG en in de sociale huursector de huurtoeslag en het WSW.

Vergroten investeringsvermogen en -inzet corporaties

In de met de corporatiesector gemaakte Nationale prestatieafspraken staat dat zij vóór 2031 250.000 sociale huurwoningen, 50.000 middenhuurwoningen en 10.000 flexhuurwoningen realiseren. Dit vergt een totale investering van zo'n € 90 miljard, waarvan € 15 miljard voor middenhuurwoningen.

Zijn corporaties hiertoe in staat? Daarbij moeten we ook kijken naar de gemaakte afspraken over huurmatiging en transformatie/verduurzaming van de huidige corporatiewoningen, alsmede naar de recente conjuncturele ontwikkelingen. Onderzoek wijst uit dat het investeringsvermogen van veel investerende corporaties bij de huidige renteniveaus de komende jaren nauwelijks tot niet toereikend is. Hierdoor bestaat het risico dat interne en externe toezichthouders en borgstellers nu opnieuw op de investeringsrem gaan trappen. De vraag is verder of de investering van € 90 miljard in combinatie met de gemaakte afspraken onder de huidige condities überhaupt (geborgd) financieerbaar is.

De investeringscapaciteit van corporaties kan substantieel worden vergroot als een nieuw kabinet zo snel mogelijk de voor niet-winstbeogende corporaties oneigenlijke vennootschapsbelasting en de Europese Anti Tax Avoidance Directive (ATAD) heroverweegt en de beleids-, toezichts- en borgingskaders verruimt (onder meer met betrekking tot niet-Daëbinvesteringen). De investeringsinzet van corporaties kan verder worden vergroot door de termijn waarop verworven grond moet worden bebouwd (nu 5 jaar) te verdubbelen (tot 10 jaar).

Het is uiteraard noodzakelijk dat corporaties de hiermee geboden extra investeringsruimte daadwerkelijk benutten voor een forse intensivering van hun investeringen in de uitbreiding van hun woningportefeuille. Om dit te bevorderen, ligt het voor de hand de heroverweging van de vennootschapsbelasting en de ATAD – anders dan bij de Verhuurderheffing – zodanig vorm te geven dat corporaties die veel bouwen hiervan profiteren en corporaties die dat niet doen niet. Dit kan bijvoorbeeld door voor investerende corporaties de herbestedingsreserve te herintroduceren (artikel 12 Wet vpb) en/of door benutting van de in de corporatiesector al bestaande projectsteun-formule.

Intensivering inzet pensioenfondsen en -verzekeraars

Met het oog op de noodzakelijke uitbreiding van het aanbod van middenhuurwoningen met tenminste 100.000 zouden naast corporaties ook andere partijen met een lange investeringshorizon hieraan moeten bijdragen. Als corporaties volgens afspraak tot en met 2030 50.000 middenhuurwoningen bouwen, zouden ook de andere partijen in deze periode tenminste € 15 miljard moeten investeren in nieuwe middenhuurwoningen. Nederlandse pensioenfondsen en-verzekeraars zouden hiervan in beginsel een aanzienlijk deel voor hun rekening kunnen nemen, maar dit is geenszins vanzelfsprekend.

De inzet van pensioenfondsen en -verzekeraars in de Nederlandse woningbouw is tot op heden relatief beperkt. Naast risico-rendementsprofielen, investeringsvolume, landenweging, asset-mix, liquiditeit en een voorkeur voor indirecte beleggingen speelt bij hun investeringsafwegingen ook de (on)voorspelbaarheid c.q. bestendigheid van overheidsbeleid -met name wat betreft het huurbeleid- een belangrijke rol.

Hierbij komt dat, hoewel deze belasting niet direct aan de orde is bij nieuwbouw, de tot meer dan 10% verhoogde overdrachtsbelasting nu al aanzienlijk negatief uitwerkt op de haalbaarheid van voor pensioenfondsen en -verzekeraars mogelijk relevante investeringsproposities. Zij dienen er immers rekening mee te houden dat deze verhoogde overdrachtsbelasting nog steeds geldt bij een mogelijke verkoop van hun huurwoningen op langere termijn.

Tegelijkertijd hechten besturen van pensioenfondsen en -verzekeraars behalve aan adequate risico-rendementsprofielen ook steeds meer belang aan de maatschappelijke impact van hun beleggingen (ook vanuit het perspectief van de eigen deelnemers).

Adviesbureau Rebel doet aan de hand van concrete casuïstiek onderzoek naar de condities waaronder pensioenfondsen en -verzekeraars bereid en in staat zijn hun investeringen in de grootschalige nieuwbouw van met name middenhuurwoningen op Novex-locaties en in stedelijke focusgebieden substantieel te verhogen. Genoemd worden onder meer niet-vrijblijvende toezeggingen over verlaging – al dan niet op termijn – van de overdrachtsbelasting, een garantie met betrekking tot een langjarig

inflatievolgende huurontwikkeling voor nieuwe middenhuurwoningen en een mogelijke herintroductie van de uit de jaren 60 bekende premie-huurwoningen.

Fiscale maatregelen, gericht op de vergroting van de investeringen van zowel pensioenfondsen en -verzekeraars als corporaties in middenhuurwoningen, kunnen overigens worden gezien in relatie tot de ontwikkeling van de hypotheekrenteaftrek.

Samengevat

Een nieuw kabinet zou, om het aanbod van huurwoningen te vergroten, zijn inzet mede kunnen toespitsen op:

- 10 vergroting van het investeringsvermogen en de investeringsinzet van corporaties door heroverweging van de vennootschapsbelasting en de ATAD, alsmede een verruiming van beleids-, toezichts- en borgingskaders (onder meer met betrekking tot niet-Daeb);
- 11 verkenning van de voorwaarden waaronder pensioenfondsen en -verzekeraars – al dan niet in samenwerking met corporaties – kunnen/willen investeren in de grootschalige bouw van middenhuurwoningen, met name op Novex-locaties en in stedelijke focusgebieden.

V Introductie vraaggericht beleid

Tot op heden is de aanpak van het woningtekort toegespitst op uitbreiding van het aanbod van nieuwe woningen. Nu dat tekort oploopt, wordt steeds breder (h)erkend dat het, ondanks in de weg staande wetten, praktische bezwaren en politieke gevoeligheden, onontkoombaar is de aanpak te verbreden naar het beteugelen van de groeiende vraag naar (nieuwe) woningen. Het (selectief) beperken van immigratie en beter benutten van de bestaande woningvoorraad, in combinatie met transformatie van en doorstroming uit die voorraad, vormen hiervoor de belangrijkste aangrijpingspunten.

Selectieve beperking van immigratie

Circa twee derde van de groeiende vraag naar woningen wordt bepaald door het migratiesaldo. De groep immigranten bestaat uit arbeidsmigranten (30%), gezinsherenigers (30%), internationale studenten (20%) en asielzoekers/statushouders (10%). Van de rest (10%) ontbreken gegevens. Met name arbeidsmigranten en internationale studenten vertrekken niet zelden na enige tijd weer. Mede hierdoor wonen zij nu vaak in niet-zelfstandige woningen, soms in ellendige omstandigheden.

Tegen deze achtergrond en aansluitend op de recente analyse en adviezen van de Staatscommissie Demografie, ligt het voor de hand dat een nieuw kabinet ook de beperking van de woningvraag door selectieve beperking van immigratie expliciet meeneemt in de beleidsontwikkeling voor dit bredere politiek-maatschappelijke vraagstuk.

Betere benutting bestaande woningvoorraad

Circa een derde van de groeiende vraag naar woningen wordt bepaald door de dalende gemiddelde huishoudensgrootte. Tot 2031 neemt het aantal huishoudens naar verwachting toe met 600.000, verdeeld over: alleenstaanden (66%), paren zonder thuiswonende kinderen (16%), gezinnen met thuiswonende kinderen (10%) en eenoudergezinnen (8%). De gemiddelde huishoudensgrootte loopt hiermee verder terug van 2,12 in 2023 naar 2,07 in 2031.

De huidige voorraad van ruim 8 miljoen woningen bestaat voor ruim 5 miljoen uit eengezinswoningen. Het aantal gezinnen met kinderen (inclusief eenoudergezinnen) bedraagt echter maar circa 2,6 miljoen. Op dit moment worden 3,2 miljoen woningen dan ook bewoond door alleenstaanden en paren zonder thuiswonende kinderen.

Het ligt daarom voor de hand dat een nieuw kabinet ook werk maakt van een betere benutting van de bestaande woningvoorraad.

Allereerst kan het splitsen van grote(re) woningen in meerdere zelfstandige kleine(re) woningen -niet alleen in steden maar ook in dorpen/kleine kernen- worden gestimuleerd/gefaciliteerd en kunnen waar nodig belemmeringen hiervoor worden weggenomen.

Hiernaast kan meer ruimte worden geboden voor het delen van bestaande (en nieuwe) woningen zonder dat sprake is van zelfstandige woonruimten. Daarbij gaat het zowel om wooncoöperaties, groepswonen, knarrenhofjes etc, waarbij bewust voorzieningen worden gedeeld als om kamerverhuur, inwonen etc. In dat laatste geval dienen mogelijke negatieve effecten -denk aan verkamering door huisjesmelkers- te worden voorkomen.

Een substantiële uitbreiding van het aantal niet-zelfstandige woningen is met name mogelijk als een nieuw kabinet woningdelers met afzonderlijke huurcontracten niet langer automatisch beschouwt als gezamenlijk huishouden, toeslagpartners en kostendelers. Administratieve kadastrale splitsing kan hierbij behulpzaam zijn. Ook kunnen niet-zelfstandige woonruimte volgens artikel 47 van de Wet op de Huurtoeslag bij wijze van experiment worden aangewezen voor huurtoeslag. In dit verband zou een nieuw kabinet ook kunnen kijken hoe regelingen voor huurtoeslag, AOW en bijstand uitpakken voor deze woonvormen en of ze deze mogelijk in de weg staan.

Herstructurering bestaande wijken

In veel na-oorlogse wijken wonen inmiddels veel minder mensen dan vroeger. Daarmee kalft ook het draagvlak voor voorzieningen af. De onontkoombare herstructurering (waaronder ook sloop-nieuwbouw) van met name afgeschreven, kwalitatief slechte corporatie-huurwoningen uit de jaren zestig en zeventig biedt een uitgelezen mogelijkheid om hierop in te spelen en de bestaande woningvoorraad beter te benutten. Dat kan door toevoeging van extra woonlagen ('optoppen'), woningsplitsing en uitbreiding van collectieve woonvormen. Ook kunnen door transformatie (huur- of koop)woningen worden gemaakt die kwalitatief en financieel (beter) passend zijn voor doorstromers van binnen of buiten de wijk. Zo ontstaan ook nieuwe kansen voor woningzoekenden van elders en wordt de doorstroming gestimuleerd (zie ook hierna).

Lokaal toewijzingsbeleid voor zowel bestaande als nieuwe huur- en koopwoningen moet de ruimte bieden om op deze mogelijkheden in te spelen. Het ligt daarnaast voor de hand hier ook rekening mee te houden bij de lokale en regionale programmering van nieuwbouw.

Doorstroming van ouderen

Inmiddels vallen bijna 2,5 miljoen huishoudens in de categorie 65+. Dat aantal neemt -ook als rekening wordt gehouden met sterfte-prognoses (circa 100.000 per jaar)- tot 2030 toe tot bijna 3 miljoen. Dit betekent dat er tot 2030 aanzienlijk meer ouderen bijkomen dan er sterven.

Twee derde van de 65+-huishoudens woont nu alleen of met z'n tweeën in een grondgebonden woning, een derde in een appartement. In ruim de helft van de gevallen zijn de 65+-huishoudens eigenaar van de woning. De meeste ouderen zijn tevreden met hun woning en woonomgeving. Tegelijkertijd zijn veel woningen waarin ouderen nu wonen, mede omdat de formele en mantelzorg onder druk staan, niet meer passend als de mobiliteit en gezondheid verslechteren. Van de mensen van 65 tot 75 jaar heeft dan ook bijna de helft een voorkeur voor een passende zorggeschikte woning; voor mensen ouder dan 75 jaar loopt dit op tot ruim twee derde.

Hoewel er de afgelopen jaren meer nultreden-woningen, geclusterde woonvormen (hofjes, serviceflats en seniorenflats) en verpleegzorgplekken zijn gerealiseerd en er meer beleid is ontwikkeld en uitgevoerd (woonzorgvisies van gemeenten, BZK-programma 'wonen en zorg voor ouderen', VWS-programma WOZO), is de schaal van deze initiatieven vooralsnog (te) beperkt. Het lukt tot op heden onvoldoende om op grotere schaal niet alleen voor zorgbehoevende 75-plussers maar ook voor 'anticiperende' 55-plussers (die nog geen zorg nodig hebben maar waarbij de kinderen inmiddels uit huis zijn) woonzorgarrangementen te ontwikkelen die hen verleiden daadwerkelijk te verhuizen. Behalve door uitstelgedrag van ouderen komt dat ook door het tot op heden op nationaal en lokaal niveau ontwikkelde en gevoerde beleid. De urgentie van actie op dit gebied dringt slechts langzaam

door tot betrokken bestuurders en ambtenaren. Daarbij is de tot op heden weerbarstige verkokering, zowel op nationale als op lokale schaal, tussen de sectoren wonen en zorg bepaald niet behulpzaam.

Actie van een nieuw kabinet, gericht op de doorstroming van ouderen door het bevorderen van de opschaling van passende woonzorgarrangementen in de eigen buurt, is kortom geen overbodige luxe. Naast het stimuleren van zaken als ontzorging en huurgewenning (die door huurharmonisatie van de vrijkomende woning budgetneutraal kan worden gerealiseerd) gaat het hierbij nadrukkelijk ook om het doorbreken van de verkokering tussen het beleid op de gebieden van wonen en langdurige zorg.

Onder andere in de 20 stedelijke focusgebieden dienen zich hiervoor goede mogelijkheden aan. Hier worden tot en met 2030 volgens de huidige planning in totaal circa 130.000 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. Als een derde hiervan (bijna 45.000 woningen) kwalitatief en financieel aantrekkelijk zou zijn voor ouderen, kan hiermee binnen de eigen wijk een verhuisstroom van ouderen op gang komen. Zo ontstaat (schuif)ruimte voor transformatie van de bestaande woningvoorraad en voor bijna 45.000 andere huishoudens die op zoek zijn naar een passende woning. Als ouderen een eengezinswoning achterlaten, kan deze bovendien waar mogelijk via transformatie geschikt worden gemaakt voor de huisvesting van meerdere huishoudens.

Met het oog hierop wordt in het stedelijke focusgebied Den Haag Zuidwest inmiddels een schaalbaar prototype van een geclusterd woonzorgarrangement ontwikkeld. Dit sluit aan op de kwalitatieve en financiële voorkeuren van de in Zuidwest wonende ouderen en maakt onderdeel uit van de integrale, langjarige aanpak van de leefbaarheid en veiligheid in dit gebied.

Samengevat

Het ligt voor de hand dat een nieuw kabinet bij de aanpak van het woningtekort ook inzet op een beteugeling van de vraag naar nieuwe woningen door:

- 12 selectieve beperking van migratie, mede gericht op een beperking van de vraag naar woningen;
- 13 aanpassing van ontmoedigend beleid met betrekking tot woningsplitsing en voordeurdeling;
- 14 bevordering van doorstroming van ouderen door met name de ontwikkeling en opschaling van (geclusterde) woonzorgarrangementen bij de bouw van nieuwe koop- en huurwoningen.