Rijksoverheid

Tussenrapportage

IBO woningbouw en grond

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Samenvatting 6

1. Introductie 14

1.1 Aanleiding en doelstelling van het IBO 14

1.2 Leeswijzer 16

2. De woningbouwopgave in Nederland 17

2.1 Hoeveel moet er worden gebouwd? 17

2.1.1 Woningtekort in cijfers 17

2.2. Wat moet er worden gebouwd en voor wie? 19

2.2.1 Voor wie en wat moet er gebouwd worden 20

2.2.2 Beter benutten van bestaande gebouwenvoorraad en doorstroming 22

2.3. Conclusie 23

3. Rijksbeleid woningbouw: 1901 tot heden 24

3.1 Het woningbouwbeleid van 1901 tot 2019 24

3.1.1. Woningwet en opkomst van corporaties: 1901-1945 24

3.1.2. Woningnood en wederopbouw: 1940-1959 24

3.1.3. Einde woningnood en ontwikkeling van ruimtelijke ordening: 1960-1979 24

3.1.4. Toenemende rol van de markt en Vinex: 1980-1999 25

3.1.5. Decentralisatie, crisis, en het woningtekort: 2000-2019 26

3.2 Het huidige woningbouw- en grondbeleid 26

3.3 Conclusie 28

4. Analytisch kader: hoe is de woningbouw georganiseerd? 29

4.1 Een samenspel van overheid en markt 29

4.2 Hoe komen prijzen tot stand? 30

4.2.1 De bijzondere eigenschappen van grond 31

4.2.2 Grondprijzen, woningprijzen en nieuwbouw 32

4.2.3 Prijzen en onrendabele toppen 35

4.3 Conclusie 36

5. Aangrijpingspunten voor beleid 38

5.1 Ruimtelijke Ordening en beschikbaarheid ruimte 38

5.1.1. Onvoldoende regie op de ruimte 38

5.1.2. Te weinig harde locaties 40

5.1.3 Bestuurlijke en politieke knelpunten 41

5.2 Grondmarkt en grondbeleid 41
5.2.1 Rol van de overheid op de grondmarkt neemt af 42
5.2.2 Grondmarkt kent te weinig prikkels voor efficiënte allocatie van grond 43
5.2.3 Hoge grondprijzen 44
5.3 De bouw 46
5.3.1 Onrendabele toppen door hogere publieke en private kosten 46
5.3.2 Eisen dempen opbrengsten en leiden tot hogere kosten 47
5.3.3 Lange doorlooptijden en onzekerheid 48
5.3.4 Schommelingen zorgen voor te lage capaciteit 49
5.4 De afnemers 50
5.4.1 Nieuwbouwprijzen passen zich niet makkelijk aan 50
5.4.2 Woningcorporaties hebben weinig investeringsruimte 51
5.4.3 Rendementen beleggers staan onder druk 53
6. Te verkennen oplossingsrichtingen 55
6.1 Uitgangspunten en context van woningbouwbeleid 55
6.2 Oplossingsrichtingen vanuit vier aangrijpingspunten 57
6.2.1 De ruimtelijke ordening 57
6.2.2 De grond 59
6.2.3 De bouw 61
6.2.4 De afnemers 64
6.3 Tot slot 66
Bijlagen 67
BIJLAGE 1 Samenstelling werkgroep 68
BIJLAGE 2 Taakopdracht 69
BIJLAGE 3 Deelnemers thematafels 72
BIJLAGE 4 Literatuurlijst 74

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.

Het kabinet heeft ons gevraagd om een tussenrapportage op te leveren rond de jaarwisseling 2023/2024. Deze is in een kort tijdsbestek tot stand gekomen en bevat derhalve slechts een tussenstand in denken. Veel technische uitwerking is nog nodig om tot definitieve conclusies te komen en meer kennis uit de praktijk zal het denken nog aanscherpen. Dat betekent dat de hier geschetste oplossingsrichtingen een eerste aanzet zijn en nog niet compleet. Op basis van een nadere uitwerking van de oplossingsrichtingen en een analyse van de voor- en nadelen, kunnen er oplossingen bij komen of vervallen. Ook vanwege capaciteitsoverwegingen zullen sommige oplossingsrichtingen – die als minder kansrijk worden beschouwd – kunnen komen te vervallen.

De openbaarmaking van deze tussenrapportage is onderdeel van het proces om in mei tot een definitief rapport te kunnen komen. In deze tussenrapportage benoemt de werkgroep een aantal interessante oplossingsrichtingen die de woningbouw verder kunnen helpen en die verdere uitwerking verdienen richting de eindrapportage. In de eindrapportage zullen de concrete voorstellen die voortvloeien uit de oplossingsrichtingen worden gepresenteerd. Tevens worden dan de bijbehorende fiches met beschrijvingen en analyse van de verwachte effecten van de beleidsvoorstellen meegestuurd.

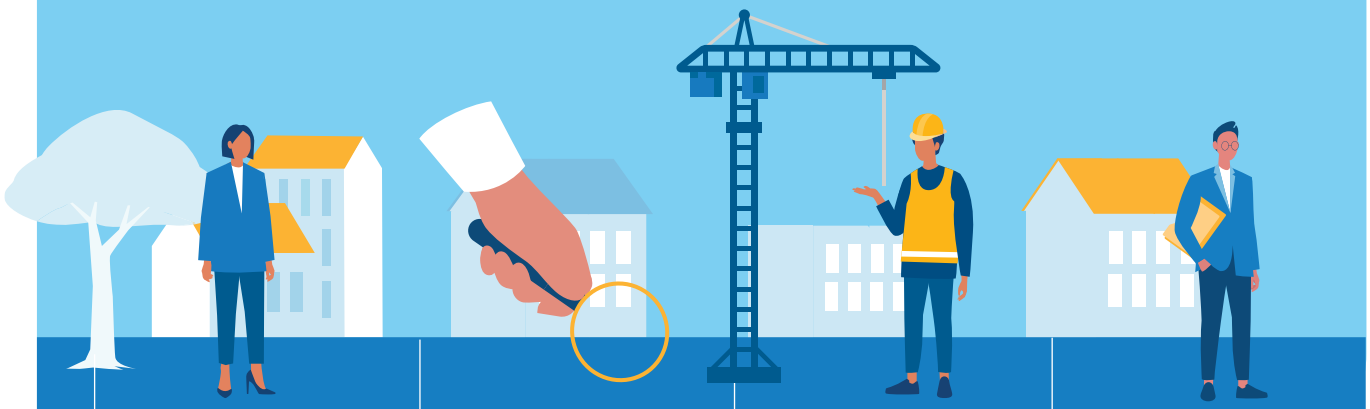
De IBO-werkgroep bestaat uit leden van de ministeries van BZK, Financiën, I&W, AZ, en EZK en vertegenwoordigers van DNB, CPB en PBL. Het onafhankelijk voorzitterschap werd vervuld door Erik Jan van Kempen van ABDTOPConsult.

Tussenrapportage IBO woningbouw en grond

Nederland staat voor een grote woningbouwopgave. Deze tussenrapportage gaat over knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt en biedt mogelijke oplossingsrichtingen om woningbouw- en grondbeleid te verbeteren. In de eindrapportage zal de werkgroep de oplossingsrichtingen vertalen in concrete beleidsopties.

Probleemanalyse

Gebiedsontwikkeling en woningbouw zijn een dynamisch samenhangend proces, waarbij door verschillende spelers tegelijkertijd gehandeld wordt. Voor het overzicht maakt dit tussenrapport onderscheid in vier aangrijpingspunten: de ruimte, de grond, de bouw en de afnemers.



De ruimte

De ruimte is schaars, niet alles kan overal. Ruimte voor woningbouw valt ook samen met andere ruimtelijke opgaven. Voldoende ruimte voor toekomstbestendige woningbouw vraagt scherpe keuzes en kaders van het Rijk.

De grond

Grond is het fundament voor woningbouw. Grond is om verschillende redenen schaars, wat zorgt voor waardestijging. Deze komt onvoldoende ten goede aan publieke doelen en kan maar deels worden ingezet om gebiedsontwikkeling te bekostigen. Het innemen van grondposities drukt zwaar op de balans van gemeenten.

De bouw

Voor woningbouw zijn grote investeringen in het fysieke domein nodig die veelal onvoldoende kunnen worden bekostigd vanuit de opbrengsten van de woningbouw. Daarbij zijn zowel publieke als private (bouw)kosten toegenomen. Als businesscases van bouwers niet sluiten komt woningbouw niet tot stand.

De afnemers

Om woningbouw te kunnen realiseren is veel kapitaal nodig. De koopwoningmarkt kent grote onwenselijke vraagschommelingen onder andere door recente rentestijgingen. Woningcorporaties hebben voldoende investeringsruimte nodig en beleggers een (betrouwbaar) rendement. Beide staan onder druk.

Samenvatting

Doel

Het doel van dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) is om in kaart te brengen wat de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt zijn en wat de verschillende voor- en nadelen zijn van mogelijke instrumenten en maatregelen. Wonen is voor veel mensen een bron van zorg. Er zijn op dit moment niet voldoende woningen voor alle woningzoekenden. De afgelopen jaren hebben de marktmechanismen en het beleid tot onvoldoende woningbouw geleid om het tekort in te lopen. Hierdoor staat Nederland voor een forse bouwopgave om het woningtekort terug te dringen.

Dit tussenrapport IBO bevat een inventarisatie van verschillende oplossingsrichtingen ter verbetering van om woningbouw- en grondbeleid , die nadere uitwerking richting een eindrapportage verdienen. De fase van dit IBO maakt dat er nu sprake is van een tussenrapportage die in het proces gebruikt wordt als document om betrokken partijen en experts te consulteren en als basisdocument voor verdieping van de analyse. Dat betekent dat de gepresenteerde oplossingsrichtingen nog aangescherpt zullen worden, maar er ook oplossingsrichtingen kunnen komen te vervallen en er nieuwe bij kunnen komen. Binnen het IBO wordt onderscheid gemaakt in vier aangrijpingspunten voor de analyse en de oplossingsrichtingen: de ruimtelijke ordening, de grond, de bouw en de afnemers.

Probleemanalyse

Er is een grote woningbouwopgave met veel vraag naar betaalbare woningen. De Nederlandse bevolking groeit snel en het aantal huishoudens groeit nog sneller. Daardoor zijn er naar verwachting tot en met 2030 op basis van de Primos-prognose 981.000 extra woningen nodig. Het aantal woningen is de afgelopen jaren gestegen, zo werden er in 2022 90.200 woningen toegevoegd. Maar de verwachting is dat de bouwproductie in 2024-2025 door economische tegenwind tijdelijk terugvalt. De komende jaren wordt een sterke groei in de behoefte naar woningen voor ouderen en alleenstaanden verwacht. Daarnaast wordt de doelgroep voor sociale huurwoningen en de middeninkomens groter, maar de woningmarkt is voor deze groepen juist ontoegankelijker geworden. Daarmee lijkt er vooral behoefte aan het via nieuwbouw of doorstroming beschikbaar komen van betaalbare woningen voor starters en passende woningen voor ouderen.

Naast nieuwbouw zijn ook transformaties een goede manier om de bestaande voorraad gebouwen effectiever in te zetten en zo woningen toe te voegen. Naast transformaties kan ook het splitsen van woningen en kavels zorgen voor een betere benutting van de bestaande voorraad. Via doorstroom kan het beschikbaar komen van kleinere woningen ook bijdragen aan een groter aanbod van eengezinswoningen.

Woningbouw is onderdeel van gebiedsontwikkeling en dit is een dynamisch proces, waarbij door verschillende spelers tegelijkertijd gehandeld wordt. Het is een maatschappelijk belang van de overheid om zorg te dragen voor voldoende woningen. Daarbij is zij verantwoordelijk voor de ruimtelijke kaders waarin woningbouw zich bevindt. Gegeven de ruimtelijke restricties raakt woningbouw ook altijd het individuele belang van burgers en ondernemingen via het eigendomsrecht omdat de directe omgeving door woningbouw verandert. Het afwegen van de verschillende belangen vraagt daarom om een zorgvuldig proces.

Voldoende ruimte voor woningbouw creëren vergt scherpe keuzes. De woningbouwopgave valt samen met andere grote ruimtelijke opgaven zoals het klimaatvraagstuk en water en bodem sturen. De ruimte is echter beperkt, dus niet alles kan, en niet alles kan overal. Vanuit het Rijk zijn dan ook richtinggevende keuzes en duidelijke kaders nodig. Er ontbreekt nu een toereikende integrale visie en een concrete invulling op gebiedsniveau over hoe Nederland er uit moet komen te zien. Daarbij bestaat er schaarste aan realistische locaties voor woningbouw. Er zijn genoeg zachte plannen, maar te weinig zicht of deze ook hard kunnen worden en haalbaar zijn.

Het fundament van de bouw is de grond waarop gebouwen staan. Grond is geen normaal product: grond is schaars, uniek want gebonden aan locatie, slijt niet en eigenaren hebben profijt van waardestijgingen door gevolg van veranderingen van de omgeving. Complex is dat de grondaankoop door een ontwikkelaar en het realiseren van woningbouw niet op hetzelfde moment plaatsvinden. Plannen kunnen onhaalbaar worden als de opbrengsten dalen maar de kosten niet meer kunnen worden bijgestuurd. Stijgende huizenprijzen slaan vooral neer in de waarde van grond en leiden slechts beperkt tot een betere haalbaarheid van plannen. Woningprijsstijgingen vertalen zich te beperkt in meer woningbouw. De waardestijging komt ook onvoldoende ten goede aan collectieve doelen en kan maar deels worden ingezet om gebiedsontwikkeling te bekostigen.

Ruimte en grond zijn een voorwaarde om tot bouw te kunnen komen, maar slechts het begin van het proces. De bouw van een woning is de laatste fase van een complex gebiedsontwikkelproces met lange doorlooptijden. In de tijd kan er veel veranderen, waardoor risico's groot zijn. Voor woningbouw zijn diverse investeringen in het fysieke domein nodig waar nu onvoldoende dekking/opbrengstpotentie voor is vanuit de exploitaties. Daarbij zijn zowel de publieke kosten als de bouwkosten toegenomen en het verhalen van publieke kosten is complex en ontoereikend. Zonder dekking van private en publieke kosten komt woningbouw niet tot stand.

Uiteindelijk komt woningbouw pas van de grond als er ook een afnemer is. Dit zijn woningcorporaties, huizenkopers en binnenlandse en buitenlandse institutionele beleggers. De te voorziene rol van woningcorporaties in de woningbouwopgaven is gegeven de betaalbaarheids-opgave in potentie groot, maar het verdienmodel van corporaties is op dit moment niet houdbaar gegeven de stichtingskosten van nieuwbouw en de te hanteren huurniveaus. Ook beleggers zien het investeringsklimaat en het rendement op nieuwbouw-huurprojecten afnemen. Het beleid voor beleggers is de afgelopen jaren regelmatig veranderd, wat afdoet aan de voorspelbaarheid van de woningmarkt waarbij ze gebaat zijn. Tot speelt kan het uitfaseren van fiscale voordelen op de eigen woning bijdrage een rustigere woningmarkt, en daarmee inherent meer stabiele woningbouw, en verbeterde doorstroom.

Te verkennen oplossingsrichtingen

Vooraf

- **Beter gebruik maken van het beschikbare instrumentarium.** Veel instrumenten om regie te nemen over het gebruik van de beperkte ruimte en het bevorderen van realisatie zijn al beschikbaar. Deze worden echter – vaak door gebrek aan capaciteit en middelen - beperkt ingezet door medeoverheden. Indien gebiedsontwikkelingen vastlopen door moeilijke onderhandelingen met grondeigenaren zullen gemeenten bijvoorbeeld vaker de bestaande mogelijkheden tot onteigening in moeten zetten om de woningbouwdoelstellingen te behalen. Privaatrechtelijk is het bijvoorbeeld ook mogelijk om in een koopovereenkomst of anterieure overeenkomst een bouwverplichting materieel vorm te geven. Vanuit het Rijk moet worden gekeken hoe de randvoorwaarden voor deze instrumenten kunnen worden verbeterd en welke maatregelen verder mogelijk zijn om realisatie te bevorderen.

De ruimte

Ruimtelijke keuzes maken, bij voorkeur in de Nota Ruimte

- **Duidelijkheid over waar wat kan en welke ruimtelijke randvoorwaarden daarbij gelden**. Een visie op de lange termijn geeft richting aan wat er pragmatisch en concreet kan op de korte termijn. De Nota Ruimte kan beter schetsen wat waar wel kan en wat niet. Door bijvoorbeeld voor water en bodem het afwegingskader klimaatadaptieve bouw onderdeel te maken van de Nota Ruimte en het te verankeren in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Door ruimtelijke afwegingen concreter te vertalen naar locaties en helderheid te geven over de mogelijkheden, kunnen deze ruimtelijke aspecten beter worden meegenomen in de kosten en baten van woningbouwlocaties en zich doorvertalen in grondprijzen en grond- en vastgoedexploitaties.
- **Verbreden aanpak grootschalige woningbouw.** Het Rijk is nu bij de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties betrokken bij de planning en realisatie. Deze locaties zijn in belangrijke mate geselecteerd op bestaande vraag enerzijds en complexiteit van de gebiedsontwikkeling anderzijds. Bij de ontwikkeling van deze locaties wordt rekening gehouden met andere belangen zoals natuur, stikstof, water en bodem sturend en mobiliteit, zoals ook in het programma Woningbouw is aangegeven. Deze aanpak kan worden verbreed voor bestaande of nieuwe locaties, waarbij complexiteit niet het afwegingscriterium is voor rijksbetrokkenheid, maar het nationale belang van wonen en de mogelijkheid om daar als Rijk aan bij te dragen in voortvarende uitvoering. Om de kosten laag en het tempo hoog te houden, wordt hierbij net als bij de eerder gekozen 17 locaties idealiter zo veel mogelijk aangesloten worden bij bestaande netwerken op gebied van mobiliteit en energie.

Overcapaciteit aan potentiële woningbouwlocaties organiseren

- **Plancapaciteit toetsen op wat hard te maken is.** Van alle plancapaciteit voor woningbouw is maar een beperkt percentage hard (45%) en wat zacht is blijkt vaak boterzacht. Toets en monitor daarom in bestuurlijke afspraken in hoeverre de plannen echt hard te maken zijn – en op welke termijn – en stuur daar gezamenlijk op met een escalatieladder. Dit leidt er ook toe dat beter inzichtelijk wordt of 130% overprogrammering voldoende is om de doelstellingen te behalen.
- **Marktpartijen in een eerder stadium betrekken.** Conform de 100-dagen aanpak van Breda kan eerder met marktpartijen worden gekeken welke plannen te realiseren zijn en binnen welke termijn. Het Rijk kan dit stimuleren door en in de monitoring ook de mate van publiek-private overeenstemming een nadrukkelijker plek te geven.

De woningzoekende meer gewicht geven

- **De woningzoekende structureel een stem geven.** Omwonenden van nieuwe projecten hebben meer rechten dan woningzoekenden en vertragen de woningbouw door procedures. Conform verschillende moties in gemeenten (o.a. Amsterdam en Den Bosch) kan daarom worden gedacht aan een Woonraad in iedere gemeente die bij inspraakmomenten voor woningbouwplannen een stem kan uitbrengen namens diverse woningzoekenden.
- **Uitstel van woningbouw beperken door minder zaken in hoger beroep te laten gaan.** De mogelijkheid om ook bij evident niet ontvankelijke bezwaren in beroep te gaan kan woningbouw onnodig vertragen. Er kan worden gedacht aan de invoering van een zogenoemd verlofstelsel, zoals dat ook in het Duitse bestuursrecht bestaat. Belanghebbenden moeten beargumenteren waarom een uitspraak van de rechter principieel onjuist is voordat zij worden toegelaten tot het hoger beroep. Het aantal hoger beroepszaken kan zo aanzienlijk afnemen.
- **Kwantitatieve woningbouwdoelstellingen voor gemeenten, provincies en Rijk.** Door kwantitatieve doelstellingen voor woningbouw vast te leggen en daar ook bestuurlijk op aan te

spreken of op 'af te rekenen' wordt het gewicht van de woningzoekende in bestuurlijke afwegingen eveneens groter.

De grond

Waardestijgingen voor publieke doelen

- **Het voorkomen van te hoge taxaties van grond.** De grondverwerving is nu veruit de grootste kostenpost binnen grondexploitaties. Bij taxaties spelen referentietransacties een grote rol. Om te voorkomen dat te hoge referentietransacties worden meegenomen kan worden gedacht aan het invoeren van een rijkswaarderingsmethode. Er loopt een verkenning naar het aanpassen van de inbrengwaarde. Het aanpassen van de wijze waarop inbrengwaarde wordt bepaald kan helpen bij het voorkomen van hoge taxaties.
- **Grond belasten.** Op grond van de Gemeentewet staat het gemeenten vrij om lokale belastingen te heffen. Eén van deze belastingen is de OZB welke direct gekoppeld is aan de waarde van woningen. Een veelheid aan varianten rond de OZB zijn denkbaar. Zo zou de OZB kunnen worden gesplitst in een grond- en opstaldeel, eventueel met een gedifferentieerd zwaarder tarief voor het gronddeel. De verschillende vrijstellingen voor OZB zoals cultuurgrond (landbouwgrond), openbare land-, spoor- en waterwegen en slagopstanden kennen economische ondoelmatigheden en kunnen hierbij worden betrokken. Er dient opgemerkt te worden dat er geen plicht tot OZB-heffing bestaat, en inkomsten vrij besteedbaar zijn. Daarmee biedt de hogere OZB gemeenten een mogelijkheid om kosten uit een gebiedsontwikkeling mee te dekken, maar bestaat geen zekerheid dat de extra middelen niet elders voor worden ingezet. Daarnaast kunnen wijzigingen in de OZB gepaard gaan met aanzienlijke herverdeling tussen gemeenten. Een grondbelasting is als instrument vergelijkbaar met de OZB, maar in plaats van de waarde van zowel de opstal als de grond wordt alleen de waarde van de grond belast. Een grondbelasting is efficiënt in de zin dat het niet tot ongewenste economische verstoringen leidt. Met een grondbelasting wordt het immers minder aantrekkelijk om grond vroegtijdig strategisch te verwerven en/of om grond ongebruikt te laten, ondanks bebouwingsmogelijkheden, omdat de jaarlijkse exploitatielasten hoger zijn. Hoewel theoretisch aantrekkelijk moet goed nagedacht worden over de impact op het huidige stelsel van grondbeleid, samenloop met OZB en andere Rijksbelastingen, de uitvoerbaarheid door gemeenten en het effect op de verevening in het gemeentefonds. De operationalisering van een grondbelasting is zeer complex en wordt momenteel nader verkend in een extern onderzoek dat naar verwachting voor de zomer gereed is. Daarbij zijn verschillende varianten denkbaar die nadere bestudering vergen.
- **Een planbatenheffing.** Met een planbatenheffing wordt de waardestijging van grond bij bestemmingswijziging deels afgeroomd. Hiermee ontstaat een financieringsbron voor gemeenten voor woningbouwdoelstellingen en verlicht het specifiek het publiekrechtelijk kostenverhaal of anterieure afspraken over de financiering van publieke kosten, of worden deze zelfs overbodig. Dit versimpelt en versnelt het onderhandelingsproces tussen gemeenten en ontwikkelaars. Ook drukt een planbatenheffing de grondprijzen en kan het, mits de heffing hoog genoeg is, speculatie met grond tegengaan, voor zover deze is ingegeven door waardeveranderingen als gevolg van bestemmingswijzigingen. De concrete mogelijkheden voor een planbatenheffing en grondbelasting worden momenteel nader verkend[1].

Meer grip op grond

- **Gemeentebegrotingen minder kwetsbaar maken voor grondexploitaties.** Gebiedsontwikkelingen voor woningbouw nemen veel ruimte in op de gemeentelijke balans. De benodigde investeringen in gebiedsontwikkelingen en bijbehorende risico's drukken daarmee in potentie zwaar op de slagkracht van gemeenten. Fondsvorming - zoals Amsterdam met een

[1] *Het onderzoek door ESBL en COELO in opdracht van het Ministerie van Financiën dat in Q2 van 2024 naar de Kamer wordt gestuurd.*

vereveningsfonds – is een mogelijkheid om grondexploitaties meer los van de begroting te halen, waarbij er verdeeld kan worden tussen verschillende grondexploitaties in de tijd, mogelijk op regionale schaal voor kleinere gemeenten (eventueel met behulp van een grondfaciliteit, zie onder). Een vereveningsfonds zorgt voor een buffer voor grondexploitaties met negatieve saldo's. Er blijft een restrisico in het geval van langdurige tegenvallende resultaten.

- **Een landelijke grondfaciliteit.** Met een landelijke grondfaciliteit voor medeoverheden kan de mogelijkheid worden gecreëerd om medefinanciering via het Rijk aan te trekken om gronden zelf aan te kopen en/of risico's te delen bij actief grondbeleid. Op deze manier kan het risico op de balans van gemeenten worden beperkt, waarbij ook hier een restrisico blijft bestaan in het geval van langdurige tegenvallende resultaten. Het moet bij de grondfaciliteit wel gaan om grondaankopen die een (nationaal) belang voor de woningbouw hebben. Een specifieke kans daarbij zijn strategische grondaankopen in het kader van schuifruimte die bijvoorbeeld door stoppende boeren kan ontstaan. Als grond beschikbaar komt en ingezet kan worden voor bijvoorbeeld een extensiverende boer, kan elders beschikbare grond bijvoorbeeld ingezet worden voor woningbouw, maar ook voor andere doelstellingen zoals water en bodem sturend of de energietransitie.
- **Voorkeursrecht vestigen op landbouwgrond.** Aansluitend op instrumenten als de grondfaciliteit bestaat ook de mogelijkheid om voorkeursrecht ook te kunnen vestigen op gronden die een agrarische bestemming houden. Dit kan zeer behulpzaam zijn voor de landbouwtransitie en indirect - voortvloeiend uit gebiedsprocessen - ook bijdragen aan de woningbouwopgave door het creëren van schuifruimte. Ieder stuk grond dat vrijkomt, is ook in publiek opzicht schaars en daarmee kostbaar. Het is goed deze mogelijkheid verder te verkennen.

De bouw

Dekking onrendabele toppen

- **Voortzetting Woningbouwimpuls (Wbi) en Startbouwimpuls (Sbi).** De Wbi dekt publieke kosten in grondexploitatie die aan woningbouwprojecten zijn toe te rekenen, en Sbi dekt kosten van projecten binnen 1 à 2 jaar kunnen starten met bouwen, maar economische tegenwind de *businesscase* niet meer kunnen rond rekenen. Een voordeel van de Wbi is dat door de strenge gestelde voorwaarden[2] in theorie alleen projecten met een realistisch en verifieerbaar publiek tekort worden gesteund. Ook zijn het bestaande instrumenten waardoor ze eenvoudig te verlengen zijn. De regelingen kennen ook enkele nadelen. Het projectmatige karakter en de onzekerheid van de toewijzing bemoeilijkt een lange termijn planning voor gemeenten. Verder kennen beide regelingen een hoge administratieve last, waardoor het bereik kleiner is dan gewenst en het veel kostbare capaciteit vergt van gemeenten, zowel in de aanvraag als in de verantwoording. Indien voortzetting gewenst blijkt is versimpeling en beperking van administratieve lasten een belangrijk aandachtspunt.
- **Introductie van realisatiestimulans voor woningbouw.** Met een vrij besteedbare prestatiebeloning per gerealiseerde woning of voor een grotere gerealiseerde woningbouwopgave kan het Rijk langjarig duidelijkheid geven over financiële steun voor woningbouw. Enigszins vergelijkbare instrumenten uit het verleden zijn de locatiegebonden subsidies (BLS). Hierbij werd de bestedingsvrijheid van de middelen positief gewaardeerd. 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, waarmee gemeenten makkelijker kunnen plannen. Nadeel van deze vrijere besteedbaarheid is dat de middelen niet zondermeer zullen

[2] *Voorwaarden zijn of de inbrengwaarde (correct) is gewaardeerd, de macro-aftopping en maximaal kostenverhaal valide zijn en de proportionaliteit van de toe te rekenen kosten verifieerbaar is.*

worden ingezet voor woningbouw met onrendabele publieke toppen. Aandachtspunt is dat er weliswaar voor gemeenten een prikkel bestaat om zoveel mogelijk woningen te realiseren, maar relatief complexe(re) projecten zijn minder interessant om op te pakken. Nadere verkenning en analyse zijn nodig.

- **Alternatieve bekostiging van gebiedsontwikkeling.** Er kan worden gedacht aan een gebiedsinvesteringszone (GIZ), tol en regionale- en stedelijke gebiedsfondsen. Bij een GIZ worden de noodzakelijke kosten voor gebiedsontwikkeling en transformatie betaald door de waardestijging: zowel vanuit bestaand vastgoed als door de realisatie van nieuwe functies. Een GIZ is een democratisch instrument dat eigenaren van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied in staat stelt om afspraken te maken over de inzet van de fondsgelden en daarmee de realisatie van collectieve publieke voorzieningen. Een stedelijk of regionaal gebiedsfonds is een instrument om tot investeringsafspraken te komen tussen private en publieke belanghebbenden. Bij tol betalen gebruikers voor wie de nieuwe infrastructuur sterke baten genereren een deel van de hoge kosten.

Het organiseren van voldoende capaciteit

- **Continuïteit werkvoorraad is cruciaal voor innovatie.** Met een continue bouwstroom kan de sector meer fabrieks-/conceptmatig bouwen, wat minder personeel vereist dan traditioneel bouwen. Daarvoor is meer flexibiliteit in locaties en zekerheid in afzet nodig. Meer werken met een bouwstroommethode met treintjes in een keten (gemeente – ontwikkelaar/bouwer – afnemer) kan daarbij helpen. Vaste raamovereenkomsten met zekerheid over afname (in plaats van over locatie) kunnen zorgen dat de sector kan opschalen. Het Rijk kan dit ondersteunen met een standaard-raamovereenkomst.
- **Standaardisatie van opgaven.** In de bouwsector wordt er nog veel project specifiek bedacht, ontworpen en gebouwd. Dit terwijl verdere standaardisatie bijdraagt aan het sneller en goedkoper kunnen realiseren van woningbouw. Voor verschillende onderdelen van het bouwproces kan gekeken wordt naar mogelijkheden tot standaardisatie. Denk hierbij aan werkprocessen bij gemeenten, het gelijktrekken van definities en heldere uitvoering van ruimtelijke procedures.
- **Mogelijkheden onderzoeken om de druk van gestelde eisen aan nieuwbouwwoningen te verminderen.** Het stellen van bouwtechnische eisen aan nieuwbouwwoningen die verdergaan dan het Besluit bouwwerken leefomgeving is bij wet verboden, maar in de praktijk gebeurt dit alsnog. Hoe het stellen van bovenwettelijke eisen ontmoedigd kan worden en wanneer dit belangrijk is, verdient nadere verkenning, waarbij onder andere gekeken kan worden of standaardisatie van anterieure overeenkomsten hierbij kan helpen.
- **Publiek-private ontwikkelbedrijven.** Een van de succesfactoren bij de Vinex was het ontstaan van vaste teams vanuit Rijk, gemeente en ontwikkelaar waarin mensen zaten met het mandaat om beslissingen te nemen. Deze aanpak kan weer worden toegepast, eventueel beginnend bij de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties of bij andere sleutelprojecten.
- **Capaciteit gemeenten vergroten.** Om de capaciteit en expertise bij gemeenten te vergroten zijn extra middelen, specifieke opleidingen en (regionale) samenwerking mogelijke oplossingen. Het Rijk kan eventueel bij sleutelprojecten ondersteunen. Daarnaast zou een centraal kenniscentrum gebiedsontwikkeling kunnen ondersteunen bij gebiedsplannen.

De afnemers

Voldoende middelen en capaciteit voor woningcorporaties

- **Verlaging btw-tarief voor sociale nieuwbouwwoningen.** Op basis van de Europese regelgeving mogen lidstaten een verlaagd btw-tarief toepassen op de bouw en levering van in het kader van sociaal beleid verstrekte huisvesting. In theorie kunnen hierdoor de kosten voor sociale huurwoningen worden verlaagd. Het is echter onzeker in hoeverre het gecreëerde surplus

toekomt aan de corporatie en niet wordt geabsorbeerd door andere partijen zoals de ontwikkelaar en de gemeenten. De recente evaluatie van de verlaagde btw-tarieven laat zien dat het verlaagde btw-tarief in het algemeen géén doelmatig instrument is om beoogde doelen te bereiken. Ook is de uitvoering mede gelet op afbakeningsvraagstukken complex. Nader onderzoek naar de impact en doelmatigheid is nodig.

- **Minder lasten voor woningcorporaties**. Onderzocht kan worden of de Vpb-lasten voor woningcorporaties verlaagd kan worden, bijvoorbeeld door een herbestedingsreserve in te voeren of de Vpb-plicht af te schaffen. Het invoeren van elke beperking in de omvang van de Vpb-plicht voor woningcorporaties kan leiden tot het verlenen van nieuwe staatssteun. Het is onzeker hoe de Europese Commissie zou aankijken tegen een dergelijke wens vanuit Nederland, en of een dergelijke vorm van staatssteun is toegestaan. Het invoeren van een herbestedingsreserve zou betekenen dat woningcorporaties de mogelijkheid krijgen om een deel van hun fiscale winst te reserveren en af te boeken op nieuwe woningen. Dit draagt bij aan een duurzaam verdienmodel van corporaties. Een alternatief voor een fiscale maatregel is de steun vorm te geven middels een directe subsidie aan corporaties voor de bouw van woningen.
- **Duurzamer verdienmodel corporaties.** Het verdienmodel van woningcorporaties is nu niet houdbaar. De opbrengsten van huurwoningen worden door stringente huurregulering en hoge stichtingskosten gedrukt tot een niveau waarbij de kosten niet uit de opbrengsten kunnen worden gedekt. Daarnaast worden de inkomsten van corporaties gedrukt door het gebruik van huurprijzen als koopkrachtinstrument, huurmatigingen hebben een sterk negatief effect op de inkomsten en daarmee investeringscapaciteit. Er zijn ook alternatieve instrumenten mogelijk waarmee de koopkracht van huurders kan worden verbeterd die minder impact hebben op de investeringscapaciteit, zoals de huurtoeslag. Het is raadzaam te voorkomen dat toekomstige huurmatiging het verdienmodel verder verslechteren en daarmee de afspraken over de opgave in gevaar brengen.
- **Sociale koop.** Corporaties kunnen binnen de kaders van de woningwet ook woningen ontwikkelen en verhuren en na korte tijd verkopen aan de huurder. Deze werkwijze kan een substantiële bijdrage leveren aan de investeringscapaciteit en vermindert de solvabiliteit niet. Nader onderzoek is nodig of meer corporaties dit model zouden kunnen toepassen, mits passend in hun financiële mogelijkheden en ambities ten aanzien van een blijvend aanbod van woningen tegen een betaalbare huur.
- **Heroverwegen verbod op verkoop sociale huurwoning.** In sommige gemeenten wordt verkoop van sociale huurwoningen (lokaal) verboden of sterk ontmoedigd. Indien de opbrengsten worden gebruikt ten behoeve van investeringen in vervangende nieuwbouw zou het per saldo volkshuisvestelijk een plus kunnen opleveren en zou er door de gemeenten geen verbod op verkoop moeten worden opgelegd. Verkoop moet niet altijd worden toegestaan om de voorraad sociale woningen op peil te kunnen houden, maar zeker ook niet altijd worden verboden of ontmoedigd.

Meer beleidszekerheid voor beleggers

- **Impact beleid op verdienmodel en woningbouwaanbod onderzoeken.** 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 in belangrijke mate ook private investeringen van (institutionele) beleggers. Structureel stabiele vooruitzichten voor Nederland en vertrouwenwekkend investeringsklimaat zijn nodig zodat (institutionele) beleggers – zowel binnenlandse als buitenlandse - die extra investeringen ook doen en ook het kapitaal beschikbaar stellen. Fluctuerend beleid is daarbij voor beleggers een groot knelpunt. Het vertrouwen dat het overheidsbeleid in grote lijnen stabiel is draagt bij aan het investeringsklimaat. Om mogelijke onwenselijke gevolgen op het aanbod

van woningen te voorkomen, zou bij wetsvoorstellen met invloed op het investeringsklimaat (zoals OVB en huurregulering) op nieuwbouw, standaard onderzocht kunnen worden wat de impact is voor de beleggersvastgoedmarkt en de gevolgen voor woningbouw zijn.

Fiscale behandeling van het eigen huis

- **Aanpassing fiscale behandeling eigen huis gaat prijsvolatiliteit tegen en kan doorstroom bevorderen.** Kopers kunnen nu hun woonlasten aftrekken van het belastbaar inkomen, huurders niet. Dit beleid was bedoeld om eigen woningbezit te stimuleren, maar bij inelastisch aanbod drijft deze subsidie de prijzen op en worden de verschillen tussen *insiders* en *outsiders* vergroot, en beperkt het de doorstroom van kopers naar huurwoningen (bijvoorbeeld door ouderen). De fiscale voordelen en hoge schulden vergroten daarnaast de prijsvolatiliteit op de woningmarkt, wat een stabiele woningbouw bemoeilijkt. Het uitfaseren van deze fiscale voordelen over een ruime transitieperiode is daarom raadzaam. Er zijn vele varianten om dit te beperken, die in dit IBO niet verder worden uitgewerkt, maar wel in andere beleidstrajecten terugkomen zoals in 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' (2024).

Tot slot

Ieder mens heeft een thuis nodig. Er moeten voldoende, passende en duurzame woningen zijn voor iedereen in Nederland, zowel koop als huur, in alle segmenten. Wonen is een basisbehoefte en deze staat in Nederland onder druk. Het is voor veel mensen moeilijker geworden om een geschikte en betaalbare woning te kopen of te huren. Bouwen waar behoefte aan is vraagt om meer dan alleen aantallen woningen; het is nodig goed te kijken welke type woning er waar nodig is voor welke woningzoekende. Het is evident dat er hoe dan ook een groot tekort aan woningen is en dat het aanbod moet worden vergroot. Woningbouw is complex en ingrijpen zelden eenvoudig. Toch is deze tussenrapportage IBO geschreven vanuit de wetenschap dat er veel beter kan, en dan ook beter moet.

De woningbouw en de positie van grond daarbinnen kan via een groot aantal beleidsinstrumenten een extra impuls krijgen. Dat vraagt niet alleen om geld maar ook om de bereidheid om keuzes te maken en vooral om uitvoeringskracht. Voor het vergroten van uitvoeringskracht zijn vaak geen wetswijzigingen nodig die heel lang duren, maar zijn deskundige handen nodig. In het maken van plannen, en in de uitvoering. Bij private partijen en aan publieke zijde. Werken daaraan gaat ook niet vanzelf, maar er is niets wat er aan in de weg staat om daar morgen aan te beginnen.

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 de grote groep woningzoekenden. Daardoor is het voor veel mensen moeilijker geworden om een passende woning te vinden. Er ontstaan onwenselijke woonsituaties waarbij bijvoorbeeld een groeiende groep mensen werkt maar dakloos is en ouderen slecht kunnen verhuizen naar passende woningen. Vooral *outsiders* op de woningmarkt ondervinden moeilijkheden bij het vinden van een geschikte woning. Daarmee is wonen voor een aanzienlijke groep mensen een bron van zorg. Soms voor zichzelf, door bijvoorbeeld lange wachttijden voor de sociale huur, of onvoldoende aanbod van betaalbare woning dichtbij de werkplek, maar ook voor anderen, zoals voor ouderen die een nultredenwoning dichtbij zorgvoorzieningen zouden willen hebben.

Tegelijk zijn er ook veel mensen *insider* 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 80 procent van de Nederlandse huishoudens geeft aan tevreden te zijn met hun huidige woning.[3] De betaalbaarheid van wonen is daarbij overigens divers. Er zijn (vaak oudere) mensen met afbetaalde hypotheken en lage woonlasten, maar ook (vaak jongere) mensen met hoge woonlasten die relatief hoge huren betalen voor kleine woningen of hoge hypotheken hebben aan het begin van hun wooncarrière.

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-prognose[4] omhoog naar meer dan 100.000 woningen per jaar om het woningtekort terug te dringen. De opgave is groot. Toch dreigt de nieuwbouw terug te vallen. Hoge grondprijzen, stijgende bouwkosten, dalende woningprijzen en complexe procedures vertalen zich in vertraagde of geannuleerde nieuwbouwprojecten. De verkoop van nieuwbouwwoningen loopt onder andere terug door de economische onzekerheid en de stijging van de rente maakt nieuwbouw duurder.

Bouwen waar behoefte aan is vraagt om meer dan alleen aantallen. Met beleid moet er niet alleen worden ingezet op het aantal benodigde woningen, maar moet er ook worden gestuurd op de onderliggende vraag. Zowel qua instroom als qua doorstroom van huishoudens is er beleid te voeren waardoor de totale kwantitatieve opgave minder groot wordt. Beleid puur aan de vraagzijde valt weliswaar buiten het domein van dit onderzoek, desalniettemin is het bij het maken van structureel woningbouwbeleid essentieel te kijken naar aan welk type woningen en in welk segment de behoefte het grootst is en te analyseren waar in Nederland de behoefte groot is. Ook

[3] *Bron: WoOn 2021. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022).*
[4] *Bron: 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.*

moeten de woningen toekomstbestendig zijn op kwaliteitsgebied. Dit ziet onder meer toe op het klimaatvraagstuk, zodat we niet in de gevraagde snelheid problemen naar de (nabije) toekomst doorschuiven. De toekomstbestendigheid hangt sterk samen met de ruimtelijke inrichting van Nederland en vraagt daarmee grote keuzes over die ruimtelijk inrichting.

Ook actieve regie op de woningmarkt is niet nieuw. Het blijkt echter lastig om onderbouwde uitspraken te doen over de 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 worden zowel nieuw te bouwen woningen verstaan 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.

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 geringe hoeveelheid 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 verantwoordelijkheid 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.
- 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. De afgelopen jaren hebben macro-economische factoren zoals de rente en beleid grote invloed gehad op de financiële positie van de afnemers, zowel particuliere kopers als institutionele 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 tussenrapport bevat verschillende interessante oplossingsrichtingen om woningbouw- en grondbeleid te verbeteren die nadere verkenning richting een eindrapportage verdienen. Er wordt onderscheid gemaakt in vier aangrijpingspunten voor de oplossingsrichtingen: de ruimte, de grond, de bouw en de afnemers. De richtingen bevatten instrumenten op hoofdlijnen die kunnen worden gebruikt 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, bestuurlijke afspraken en beleidsvoorstellen die ingaan op mogelijkheden voor alternatieve bekostiging voor gebiedsontwikkeling.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 geeft een introductie van het IBO. Hierin wordt de aanleiding en de doelstelling van het IBO toegelicht. Daarnaast wordt de centrale vraagstelling geformuleerd en gespecificeerd welke deelvragen in het onderzoek worden beantwoord. Hiermee wordt ook de *scope* van het onderzoek gedefinieerd.

Hoofdstuk 2 licht de woningbouwopgave in Nederland toe. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de Nederlandse woningmarkt eruitziet, hoe groot het woningtekort is en in welke segmenten het tekort het nijpendst is. De puntschatting van het tekort geeft inzicht in het probleem, maar biedt geen inkijk in de vraag voor wie er gebouwd moet worden.

Hoofdstuk 3 licht het rijksbeleid ten aanzien van woningbouw toe. Hierin worden de lessen uit woningbouw uit het verleden in kaart gebracht en wordt er een korte beschrijving van het huidige beleid gegeven.

Hoofdstuk 4 bevat een algemene analyse van de woningbouw- en grondmarkt. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe deze markten werken, welke partijen betrokken zijn en welke kosten en prijzen relevant zijn voor deze markten.

Hoofdstuk 5 identificeert knelpunten en mogelijke aanknopingspunten voor beleid. Hierin wordt de probleemanalyse gegeven langs vier samenhangende domeinen: ruimtelijke ordening, de grond, de bouw en de afnemers. Aan de hand van de knelpunten van deze domeinen worden de mogelijke oplossingen geformuleerd.

Hoofdstuk 6 schetst mogelijke oplossingsrichtingen. In dit hoofdstuk worden de interessante oplossingsrichtingen middels de vier aangrijpingspunten uit de probleemanalyse gepresenteerd. Deze oplossingsrichtingen verdienen nadere verkenning richting het eindrapport.

2. De woningbouwopgave in Nederland

Samenvatting

- In dit hoofdstuk wordt een analyse van de ontwikkeling van de woningbehoefte, de woningvoorraad en het woningtekort gegeven. Er wordt beschreven wat en voor wie er gebouwd moet worden.

2.1 Hoeveel moet er worden gebouwd?

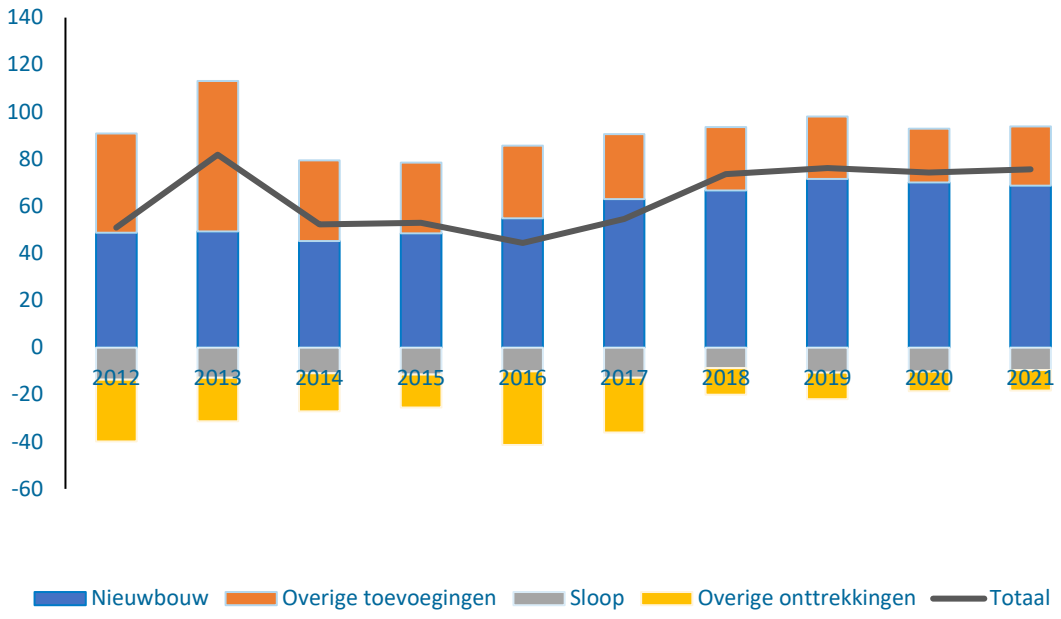
2.1.1 Woningtekort in cijfers

De bevolking van Nederland groeit snel en het aantal huishoudens groeit nog sneller. Het aantal inwoners steeg in vijftien jaar tijd met 1.400.000 personen (+8,6%). Door huishoudensverdunning is het aantal huishoudens in dezelfde periode harder gestegen (+14,5%).[5] Deze combinatie heeft geleid tot een grote druk op de woningmarkt. Ook voor de toekomst wordt een groei verwacht. Voor de komende 5 jaar voorspelt het CBS een bevolkingsgroei van 120.000 personen per jaar, na 2027 neemt het af tot gemiddeld 80.000 per jaar. Van de totale door het CBS verwachte bevolkingsgroei wordt een kwart veroorzaakt door natuurlijke aanwas en driekwart door buitenlandse migratie.[6] De trend van huishoudensverdunning zet zich de komende jaren naar verwachting ook door. De huishoudensgroei komt voor het grootste deel op het conto van de toename van ouderen (+96%), het aantal huishoudens onder de 30 jaar zal afnemen (-5%) en het aantal huishoudens tussen de 30 en 65 jaar neemt ook toe (+9%). Van de totale toename komt driekwart door alleenstaanden. De totale huishoudensgroei zoals de Primos-prognose verwacht, bedraagt 733.000 extra huishoudens in de periode 2022 tot en met 2030. De oorzaak achter deze groei wordt voor ruwweg twee derde deel gevormd door de bevolkingsgroei en een derde deel door huishoudensverdunning.

In de afgelopen 10 jaar kwamen er gemiddeld 67.000 nieuwe woningen per jaar bij. Daarnaast kwamen er per jaar gemiddeld 14.300 woningen vrij in de bestaande bouw.[7] Om de groei van het aantal huishoudens te accommoderen is de afgelopen jaren ingezet op veel nieuwbouw en transformatie van bestaande bouw. De totale woningvoorraad is tussen 2012 en 2021 per saldo toegenomen van 7.400.000 tot bijna 8.000.000 woningen. Voor het grootste deel is deze groei het gevolg van nieuwbouw – gemiddeld 69.000 woningen per jaar - maar andere toevoegingen - zoals transformaties van niet-woongebouwen naar woningen – spelen ook een rol. Het netto saldo van woningen ligt lager doordat er ook woningen worden gesloopt en onttrokken aan de voorraad. Het aantal opgeleverde woningen is in 2022 verder gestegen tot 90.200.[8] De verwachting is dat de bouwproductie in 2024-2025 terugvalt, door onder andere hogere rentes en gestegen bouwkosten, en daarna weer aantrekt.[9]

[5] *Bron: Primos 2023. ABF Research (2023).*
[6] *Demografische prognoses zijn in hoge mate onzeker en kent een grote bandbreedte, met name buitenlandse migratie is moeilijk te prognosticeren. Sinds 2006 heeft het CBS diverse keren de bevolkingsprognose verhoogd op basis van de hogere bevolkingsgroei. Een lagere groei behoort echter ook tot de mogelijkheden, bijvoorbeeld in de periode 2000 tot 2006.*
[7] *Bron: (StatLine - Voorraad woningen; overige toevoegingen en onttrekkingen (detail), regio (cbs.nl). CBS (2024).*
[8] *Dit aantal toevoegingen is op basis van de definitie zoals gehanteerd door ABF in de Primos-prognose.*
[9] *Bron: Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2023. EIB (2023) & Primos 2023. ABF Research (2023). Hierin is te zien dat de nieuwbouw in de periode 2024-2026 onder de 90.000 ligt en van 2027-2030 rond de 100.000.*

Figuur 2.1 Ontwikkeling mutaties in de woningvoorraad 2012-2021 (in duizendtallen)
Bron: WoonOnderzoek 2021 op basis CBS (BAG). eigen bewerking.

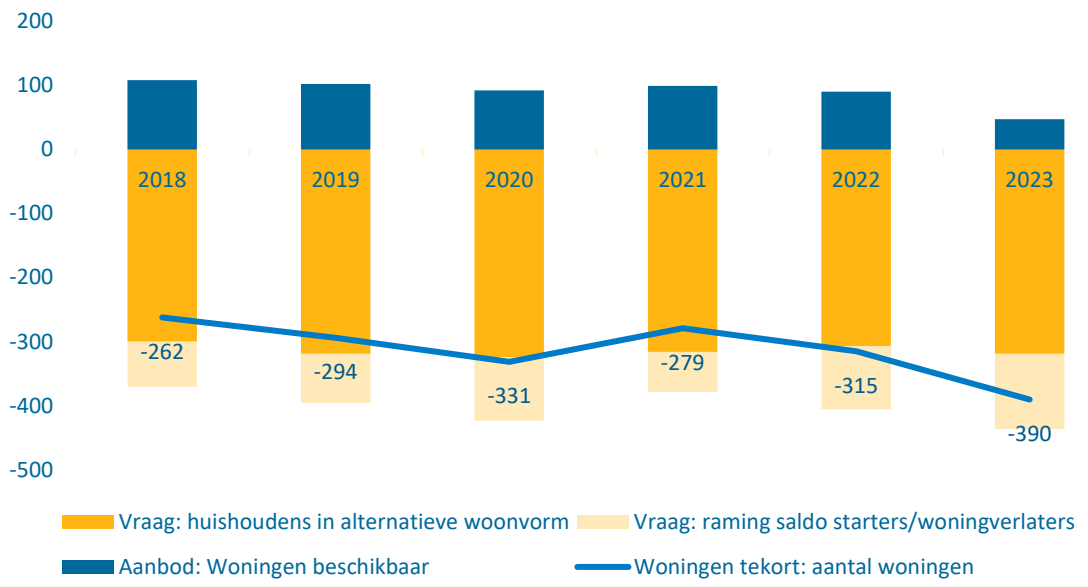


Het statistisch woningtekort is het verschil tussen woningbehoefte en -aanbod.[10]
Op basis van de laatste Primos-prognose[11] wonen er van de 8.300.000 huishoudens 558.000 in "bijzondere woonvormen": zij delen een woning, wonen in een recreatiewoning of in leegstaand vastgoed niet aangemerkt als woning zoals voormalig kantoorgebouwen en winkelruimtes. Van deze groep wordt aangenomen dat een aanzienlijk deel van de huishoudens van 25 jaar en ouder (circa 320.000 huishoudens) een zelfstandige woning zoekt. Deze methode van bepalen van behoefte op basis van bijzondere woonvormen is sterk afhankelijk van aannames en daarmee onzeker. In deze tussenrapportage houden we deze definitie van het tekort aan, maar plaatsen wel de kanttekening dat een deel van de 320.000 huishoudens die nu in 'bijzondere woonvormen' woont, ook tevreden kan zijn over zijn of haar woonsituatie en daarom geen verhuisbehoefte heeft.[12] Dit heeft impact op het tekort en de woningbouwopgave. Daarnaast zijn er woningzoekenden aan het begin van hun wooncarrière zoals jongeren, uitstromers uit maatschappelijke opvang en immigranten. Aan de andere kant zijn er woningmarktverlaters die de behoefte naar woningen kleiner maken zoals emigranten. Het verschil tussen starters en verlaters leidt tot netto 117.000 woningzoekenden in 2023.

Samen met de huishoudens in bijzondere woonvormen resulteert dit in een woningbehoefte van 437.000 woningen en een tekort van 390.000 woningen in 2023. Naar schatting zijn er van de 413.000 niet (permanent) bewoonde woningen 47.000 beschikbaar. De overige zijn niet beschikbaar om verscheidene redenen: ze worden gebruikt als tweede woning of worden verbouwd. Dit leidt tot een statistisch woningtekort van 390.000 woningen in 2023. Het tekort is een indicator voor de spanning op de woningmarkt. In de periode 2018-2023 is het woningtekort opgelopen van 3,4 naar 4,8 procent van de totale woningvoorraad.

[10] *Het statistische woningtekort is gebaseerd op de Primos-prognose van ABF research. Om de woningbouwopgave voor de aankomende jaren te bepalen wordt met de Primos-prognose gekeken wat de verwachte toename van de bevolking is, hoeveel het aantal huishoudens toeneemt en hoeveel extra woningen vervolgens nodig zijn om de groei van het aantal huishoudens op te vangen. prognose is opgesteld op basis van de Nationale Bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).*
[11] *Bron: Primos 2023. ABF Research (2023).*
[12] *Indien minder huishoudens in een bijzondere woonvorm op zoek zijn naar een woning wordt het tekort hierdoor kleiner en daarmee de opgaven kleiner.*

Figuur 2.2 Het woningtekort wordt groter (woningtekort in duizendtallen 2018-2023)
Bron: Primos 2023 p.43. ABF Research (2023).



Er is een grote woningbouwopgave tot en met 2030. Op basis van de verwachte geraamde bevolkingsgroei en huishoudensverdunning wordt in de Primos-prognose een schatting gemaakt van het aantal benodigde woningen om het tekort in te lopen. De meest recente schatting komt uit op 981 duizend benodigde woningen tot en met 2030. Deze schatting is in hoge mate onzeker, omdat het uitgaat van een geprognosticeerde bevolkingsgroei. In het verleden is de bevolkingsgroei meermaals onderschat, mede door de schokeffecten van migratie. De bandbreedte van de puntschatting is dan ook groot. Daarnaast is de woningbehoefte afhankelijk van diverse (exogene) factoren, alsmede van beleid op huishoudgrootte en migratie.

Het belang van extra woningen is duidelijk. Of de totale woningbehoefte tot en met 2030 nu 1.000.000 of 800.000 woningen bedraagt, het staat vast dat er een tekort aan woningen is en dat dit de komende jaren moet worden ingelopen. De afgelopen jaren hebben de marktmechanismen en het beleid tot onvoldoende woningbouw geleid om het tekort in te lopen. Om de spanning op de woningmarkt tot een normaal niveau terug te brengen[13] zijn er veel woningen nodig, vooral in regio's met een grote spanning op de woningmarkt.

2.2. Wat moet er worden gebouwd en voor wie?

De onderstaande analyse van de woningbehoefte is mede gebaseerd op het recentste Socrates-model van ABF.[14] 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. Dit model gaat uit van de demografische prognoses die ook voor de Primos-prognose worden benut en derhalve zijn ook bij dit model kanttekeningen te plaatsen over de aannames en bandbreedtes. Het model is desalniettemin illustratief voor een algemeen beeld van de woonbehoeftes.

[13] *Waarbij een tekort van 2% door het kabinet als streefwaarde wordt gezien met acceptabele zoek- en wachttijden.*
[14] *ABF Woningmarktverkenning 2022-2037. ABF Research (2022).*

2.2.1 Voor wie en wat moet er gebouwd worden

Ouderen

De komende jaren wordt een sterke groei in de behoefte naar woningen voor ouderen en alleenstaanden verwacht. Volgens het CBS neemt het aantal 65+ huishoudens tot 2037 toe met ruim 700.000 ten opzichte van 2024.[15] In het bijzonder neemt het aantal huishoudens in de leeftijdsgroep vanaf 80 jaar de komende vijftien jaar sterk toe. De leeftijdsklassen van 30 tot 65 nemen ook in omvang toe maar relatief gering in vergelijking met de ouderen. Deze toename is vooral veroorzaakt door de stijging van het geboortecijfer in de jaren tachtig van de vorige eeuw en de verwachte buitenlandse migratie van vooral relatief jonge mensen.

Met een toename van het aantal ouderen neemt ook de behoefte aan ouderenwoningen toe. Op basis van prognoses blijkt dat er een grote opgave ligt tot 2030 voor seniorenwoningen en dat deze behoefte op de langere termijn groter zal worden door de vergrijzing. Ten behoeve van de toename van ouderen zet het kabinet zich in om 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.[16] Daarbij blijft het aantal geplande ouderenwoningen achter op de behoefte.

De huidige verpleeghuiscapaciteit blijf in stand richting 2030. Daardoor neemt de verwachte behoefte aan 'gewone' woningen geschikt voor ouderen verder toe. In de periode tot 2038 gaat het geprognosticeerd om 75.000 'extra' huishoudens. Een positieve kanttekening is dat een groot deel van de bestaande woningen – 1.900.000 – al geschikt is voor ouderen en dat het grootste deel wel van de woningen potentie heeft om geschikt gemaakt te worden.[17] Bij nieuw te bouwen huizen moet, gezien de groter wordende groep ouderen, ook worden geprogrammeerd op woningen die reeds geschikt zijn of eenvoudig geschikt te maken zijn.

Sociale huur doelgroep

De doelgroep die in aanmerking komt voor sociale huurwoningen neemt toe. De verwachte toename bij de doelgroep voor sociale huurwoningen is sterk afhankelijk van de inkomenstoename.[18] Indien deze hoog is zal de doelgroep nauwelijks toenemen, maar indien inkomensontwikkelingen lager uitvallen kan de groep ruim 15 procent groter worden. Dit brengt 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 het koopsegment veelal ontoegankelijk is door hoge prijzen.

De problemen van de sociale huur doelgroep zijn het nijpendst. Het aantal sociale huurwoningen is de afgelopen jaren niet of nauwelijks toegenomen, daar waar de doelgroep wel groter is geworden. Daarmee is de behoefte groot en blijft het aanbod achter. Ten opzichte van 2015 wijkt daardoor een steeds groter deel uit naar de vrije huursector, waar huren aanzienlijk hoger liggen. Waar hogere inkomens meer mogelijkheden hebben om niet door te verhuizen als het aanbod niet toereikend is, hebben veel van de woningzoekenden met lage inkomens deze mogelijkheid niet. Dit is voor de doelgroep van sociale huur, mede door toewijzingsregels, nauwelijks mogelijk en dit leidt tot onwenselijke woonsituaties met bijvoorbeeld hoge woonquotes.

---

[15] *Bron: StatLine - Prognose huishoudens naar type; leeftijd, burgerlijke staat, 2022-2070 (cbs.nl)*. CBS (2024).

[16] Bron: 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

[17] Bron: Monitor ouderenhuisvesting 2022. ABF Research (2022) *(overheid.nl).*

[18] *ABF gebruikt de scenario's de gemiddelde reële inkomensontwikkeling voor 2022 t/m 2024 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 'Strenge 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.*

Om deze huishoudens te voorzien in hun woningbehoefte moet er worden ingezet op de bouw van voldoende sociale huurwoningen.

Een groot deel van de nieuwbouwbehoefte is naar sociale huur. Uit scenario-analyses blijkt dat de behoefte aan sociale huur varieert van 24% van de nieuwbouw ten tijden van hoge inkomensontwikkelingen - waardoor de doelgroep kleiner wordt - tot 35% ten tijden van lage inkomensontwikkeling. In een gemiddeld scenario is dit 30% van de het totaal.

Middeninkomens

Ook het aantal huishoudens met een middeninkomen neemt de komende jaren toe, met circa 13 procent.[19] De woonvoorkeuren van deze groep zijn niet eenduidig en in sterke mate afhankelijk van inkomensontwikkelingen. Zo schuift een deel van de middeninkomens bij een hogere inkomensontwikkeling door naar het hogere inkomenssegment waar meer betaalbare koopwoningen – tot 355.000 euro – worden geprefereerd. In een scenario met lage inkomensontwikkelingen wordt de middeninkomens groep groter en ontstaat er een sterke preferentie aan middenhuur woningen. Ongeacht het scenario van inkomensontwikkelingen zal de behoefte naar betaalbare koopwoningen groot zijn. In het gunstige inkomensscenario is de verwachte behoefte naar betaalbare koopwoningen 24% van het totaal, maar met lage inkomensontwikkelingen loopt de behoefte op naar 26%. De behoefte naar middenhuur woningen ligt in de scenario's rond de 10%.

De woningmarkt is voor middeninkomens ontoegankelijker geworden. De hogere inkomens zijn veelal *insiders* en zijn eerder toegetreden tot de woningmarkt en hebben daardoor de vruchten geplukt van de stijging van huizenprijzen, of voldoende inkomen om een groot deel van het beschikbare aanbod te kunnen financieren. De groepen die nu toe willen (of moeten) treden tot de woningmarkt krijgen bijna geen voet tussen de deur. De rente is gestegen waardoor de financieringslasten zijn toegenomen. Hierdoor is de betaalbaarheid van nieuwbouw koopwoningen voor starters sinds 2018 bijna gehalveerd.[20] Dit geldt zowel voor lage inkomens als voor middeninkomens. Hun middeninkomen is in veel gevallen niet meer toereikend om een nieuwbouwwoning te kunnen financieren. Ook de prijzen van bestaande woningen liggen voor deze groep veelal te hoog. De al geringe koopmogelijkheden van *outsiders* op de woningmarkt zijn nu nog geringer. De *outsiders* in de midden- en lage inkomensgroepen vinden moeilijk een passende woning en moeten uitwijken naar het duurdere vrije huursegment, waardoor huurquotes hoog liggen, of wonen suboptimaal, zoals bijvoorbeeld ongewenste woningdelers.

De vraag naar betaalbare woningen blijft groot bij economische tegenwind. In de huidige tijd met stijgende rente en oplopende inflatie verslapt de vraag naar betaalbare woningen niet of nauwelijks. Met hogere rente neemt de financieringscapaciteit af en is het hogere segment steeds moeilijker te verkopen. De terugval in vraag is significant lager bij betaalbare woningen en sociale huur. Voor die segmenten is de vraag voorlopig nog hoog. Dit betekent niet dat er geen hoger segment woningen moeten worden gebouwd. Structureel is er zeker vraag naar woningen in het hogere segment; die stimuleren de doorstroom, en bovendien is het belangrijk wijken met meerdere segmenten te bouwen.

Hogere inkomens

Er is tevens behoefte aan duurdere nieuwbouw voor de hogere inkomens. De voorkeur gaat bij de groep met hoge inkomens vooral uit naar koopwoningen. Het grootste deel van de

[19] *Bron: ABF Woningmarktverkenning 2023-2038. ABF Research (2023).*
[20] *Bron: Financieringsruimte en huizenprijzen. DNB (2023). DNB heeft voor het IBO een extra analyse gedaan waaruit dit resultaat voortkomt.*

vraag naar deze woningen valt in het segment boven de 355.000 tot 600.000 euro.[21] Een kleiner deel heeft behoefte aan woningen boven de 600.000 euro. Deze groep bevat voornamelijk doorstromers en blijkt een voorkeur te hebben voor eengezinswoningen. Daarnaast kent Nederland een relatief kleine vrije huurmarkt. De vraag naar duurdere huurwoningen is niet significant toegenomen en betreft slechts 3 procent van het totaal. In een markt met veel marktspanning kan dit segment – evenals middenhuur – wel fungeren als een ventiel.

2.2.2 Beter benutten van bestaande gebouwenvoorraad en doorstroming

Transformaties zijn een goede manier om de bestaande voorraad gebouwen effectiever in te zetten en zo woningen toe te voegen. De afgelopen tien jaar zijn circa 100.000 nieuwe woningen in bestaande gebouwen gerealiseerd.[22] Voordeel van gebouwtransformaties is dat zij in de praktijk relatief snel tot woningen kunnen leiden. Anno 2022 staat nog ongeveer 9% van de kantoorgebouwen leeg, maar het laaghangend fruit van de transformaties is de afgelopen jaren wel geplukt.[23] Om ervoor te zorgen dat transformaties op peil blijven zal de komende jaren ook moeten worden uitgeweken naar de lastigere transformaties. Evenals bij nieuwbouw geldt voor transformatiewoningen dat ze niet alleen kwalitatief concurreren met nieuwbouw, maar vooral ook toekomstbestendig, aanpasbaar en duurzaam zijn. Naast transformaties kan ook het splitsen van woningen en kavels zorgen voor een betere benutting van de bestaande voorraad.

Naast nieuwbouw heeft doorstroming grote invloed op de efficiëntie van de bestaande woningmarkt. Doorstroming zorgt ervoor dat bestaande woningen beschikbaar komen en de woningvoorraad efficiënter benut kan worden. Nieuwbouwwoningen veroorzaken verhuisketens, waardoor in de praktijk het totaal aan vrijgekomen woningen groter is dan alleen de nieuwbouwwoning, bijvoorbeeld omdat twee mensen die gaan samenwonen beiden een woning achterlaten.[24] In de programmering van woningbouw dient daarom rekening te worden gehouden met dit effect en de doorstroommogelijkheden. Een kanttekening hierbij is dat door het grote verschil tussen de sociale huurmarkt en de koopmarkt doorstroming wordt bemoeilijkt. Huishoudens in de sociale huur kunnen doorgaans niet makkelijk van woning wisselen, huishoudens met een middeninkomen hebben toegang tot een beperkt aanbod in de private huursector, *outsiders* op de woningmarkt komen er niet tussen en ouderen vinden geen passende woning om naar door te stromen. Om doorstroming zo effectief mogelijk in te zetten is een weloverwogen mix aan nieuwbouwwoningen nodig.

Vooral de doorstroom van ouderen is potentieel positief voor het functioneren van de woningmarkt. Ouderen hebben gemiddeld veel woonoppervlakte ter beschikking. Verhuisketens geïnitieerd door ouderen zijn relatief lang. Met de toenemende vergrijzing en toekomstige zorgvraag zouden logischerwijs veel ouderen doorverhuizen. In de praktijk stromen ouderen beperkt door. Ook bestaat er een discrepantie tussen een verhuiswens en het aantal geobserveerde verhuizingen. Een deel van de ouderen geeft aan wel te willen verhuizen, maar verhuist in de praktijk niet. Dit komt mede doordat er een groot tekort is aan een passend woningaanbod voor ouderen. Het is voor ouderen extra van belang dat het aanbod in de buurt is van hun huidige woonplek, omdat ouderen vaak sterk locatiegebonden zijn. Dergelijke woningen zijn echter weinig beschikbaar. Dit geldt zowel in de koop- als in de huursector en in alle prijssegmenten. Ook andere factoren spelen mee, zoals financieel verlies bij verhuizing door onder andere de voordelige fiscale behandeling van de eigen woning. Doordat ouderen relatief groot wonen en beperkt doorstromen wordt de bestaande voorraad niet efficiënt benut.

[21] *Bron: ABF Woningmarktverkenning 2023-2038. ABF Research (2023).*
[22] *Bron: StatLine - Voorraad woningen; overige toevoegingen en onttrekkingen (detail), regio (cbs.nl). CBS (2024).*
[23] *Bron: Transformatie cijfers: heden, verleden en perspectief. (overheid.nl). Expertteam Vastgoedtransformatie (2022).*
[24] *Bron: Door ruim 50 duizend nieuwbouwwoningen doorstroom in 120 duizend woningen. CBS (2023).*

De potentie voor doorstroming van ouderen is groot maar de praktijk weerbarstig. Onderzoek laat zien dat ouderenhuishoudens over het algemeen verhuizen naar een woning met hetzelfde type eigendom (huur/koop) als de huidige woning.[25] Ook bij vorm (een- of meergezinswoning) en oppervlakte is eenzelfde relatie te zien tussen de verlaten en betrokken woning.

2.3. 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 wordt voor ruwweg twee derde deel gevormd door de bevolkingsgroei en een derde deel door huishoudensverdunning. De bevolkingsgroei wordt vooral veroorzaakt door migratie en daarnaast door een langere levensduur. Daardoor zijn er naar verwachting tot en met 2030 op basis van de Primos-prognose 981.000 extra woningen nodig.

Bouwen waar behoefte aan is vraagt om meer dan alleen aantallen. Er is vooral behoefte aan het via nieuwbouw of doorstroming beschikbaar komen van betaalbare woningen voor starters en passende woningen voor ouderen. Er wordt de komende jaren een sterke groei in de behoefte naar woningen voor ouderen en alleenstaanden verwacht. Daarnaast wordt de doelgroep voor sociale huurwoningen en de middeninkomens groter, maar de woningmarkt is voor deze groepen juist ontoegankelijker geworden.

[25] *Bron: Monitor ouderenhuisvesting 2022, (overheid.nl). ABF Research (2022).*

3. Rijksbeleid woningbouw: 1901 tot heden

Samenvatting

- Dit hoofdstuk gaat in op het rijksbeleid voor woningbouw. Vanaf het jaar 1901 wordt op hoofdlijnen uiteengezet welke uitdagingen speelden en wat het rijksbeleid hiervoor was.

3.1 Het woningbouwbeleid van 1901 tot 2019

3.1.1. Woningwet en opkomst van corporaties: 1901-1945

Het aanpakken van wooncrises heeft altijd tijd gekost. In de 19de eeuw was de woonsituatie van veel mensen zeer slecht. De Woningwet uit 1901 moest deze situatie een halt toeroepen: gemeenten kregen leningen om woningen te realiseren, moesten voor deze woningen kwaliteitseisen opstellen en konden erkende corporaties financieel ondersteunen. Corporaties waren al enige jaren in opkomst, maar kregen nu een erkende rol. De Woningwet kan worden gezien als een breuk met het voorgaande *laissez-faire* beleid van het Rijk. Over een periode van twintig jaar werden gestaag meer corporaties erkend en meer Woningwetleningen verstrekt. Pas begin jaren 20 was de woonsituatie dermate verbeterd dat de steun kon worden afgebouwd.

3.1.2. Woningnood en wederopbouw: 1940-1959

De wederopbouw was een kwestie van lange adem. Tijdens de oorlog was 20% van de woningvoorraad verwoest of beschadigd.[26] Toch werd niet direct op snelheid ingezet. Om bouwmaterialen te rantsoeneren en centrale regie te nemen werd in 1945 zelfs een verbod afgekondigd op bouwwerkzaamheden. Het opzetten van regie kostte tijd; pas vanaf 1948 werd de vooroorlogse productie geëvenaard. Door de groeiende bevolking nam het woningtekort, ondanks een stijgende productie, tot midden jaren 50 toe. De overheid nam controle over de gemeentelijke woningbedrijven en corporaties, wees locaties aan en dwong mensen anderen in huis te nemen.

Betaalbaarheid was door de slechte economische situatie cruciaal. Grond werd daarom door gemeenten verworven en tegen kostprijs voor woningbouw beschikbaar gemaakt. De meeste woningen werden door corporaties gebouwd, maar ook marktpartijen konden grond tegen kostprijs verkrijgen. Sluitende exploitaties op woningbouw waren vrijwel onmogelijk, omdat de overheid ervoor koos om de huren eerst te bevriezen en later te blijven beheersen. Rijksleningen en objectsubsidies ter waarde van meerdere procenten van het BBP waren daarom nodig om de gewenste kwaliteit en kwantiteit te behalen. Ook particuliere partijen konden met steun bouwen, maar alle huurwoningen waren gereguleerd. Om de bouw te bevorderen werden in 1956 uniforme bouwnormen vastgesteld.

3.1.3. Einde woningnood en ontwikkeling van ruimtelijke ordening: 1960-1979

De woningnood nam vanaf de jaren 60 af door de centraal aangestuurde en grootschalige nieuwbouw. In de jaren 60 en 70 werden jaarlijks ruim 100.000 woningen gebouwd.[27] Hiervoor is ruim twee decennia van gestage, door het Rijk gesteunde, opschaling van de woningbouw vooraf gegaan. In de eerste nota's over de ruimtelijke ordening werd ingezet op grootschalige woningbouw van in serie gebouwde vaste woningtypen. Gemeenten kregen subsidies gekoppeld aan genormeerde grondprijzen die afhankelijk waren van het marktsegment waarvoor

[26] *Bron: Canon* Volkshuisvesting p. 51. Vereniging Canon sociaal werk (2016).
[27] Bron: *StatLine - Voorraad woningen; standen en mutaties vanaf 1921 (cbs.nl).* CBS (2023).

gebouwd werd, een praktijk die tot de jaren 90 zou voortduren. In onder andere de Derde Nota kregen gemeenten ook een plicht tot bouwen als zij waren aangewezen tot groeikern of -stad.[28] Corporaties hadden een sleutelrol; tot aan de jaren 70 was meer dan de helft van de nieuwbouw een huurwoning en corporaties bouwden daar het gros van. In 1973 werd door deze gestage en constante inzet op volume, centrale regie en relatieve eenvoud van woningen een hoogtepunt bereikt van ruim 150.000 nieuwe woningen.

Vanaf de jaren 70 werd de volkshuisvesting duidelijk complexer en werd meer ingezet op kwaliteit in plaats van kwantiteit. Vraagstukken rond ruimte en woonkwaliteit gingen in grotere mate een rol spelen. Zo zag men in dat het inpassen van de toenemende vraag naar mobiliteit steeds moeilijker werd. Vanaf de Derde Nota Ruimtelijke Ordening is er daarom integraal met de woningbouw aandacht voor openbaar vervoer en parkeernormen. De toenemende welvaart zorgde voor veranderingen in de woningvraag. De nieuwbouw verschoof richting ruimere eengezinswoningen en de seriematige bouw nam af, door de eerdere groei van de voorraad kon nieuwbouw afgeschaald worden zonder dat dit tot grote nieuwe tekorten leidde. De trend richting de bouw van ruimere woningen is pas recent gebroken.

De discussie over de verdeling van grondwaarden speelt vanaf de jaren 70 continu. Door het economische herstel werd het voor commerciële partijen interessant om actief te worden op de grondmarkt. Het werd daarom moeilijker voor gemeenten om gronden te verwerven. Er was een politiek conflict over de vergoeding bij onteigening. Een voorstel om bij onteigening de gebruikswaarde in plaats van de marktwaarde voor bouwgrond te betalen strandde.[29] Dit zou er toe hebben geleid dat eigenaren van landbouwgrond minder geld voor hun grond kregen dan deze na de bestemmingswijziging naar bouwgrond waard zou zijn. Discussies over hoe de waardestijging van een bestemmingswijziging verdeeld wordt spelen tot de dag van vandaag,.

3.1.4. Toenemende rol van de markt en Vinex: 1980-1999

Begin jaren 80 bevond het woningbouwbeleid zich op een spanningsveld tussen een woningtekort en economische tegenwind. Tekorten terugdringen en het toegankelijk houden van de woningmarkt werd meer prangend en dit werd gekoppeld aan anticyclisch beleid. De Premiekoopregelingen, die de koop van nieuwe woningen voor starters subsidieerden, zijn een voorbeeld. Hoewel deze regelingen de bouw tegen vraaguitval beschermden is moeilijk te zeggen hoeveel additionele woningen ze opleverden. Door de tegenwind verloren gemeenten geld op gronden, veelal bedoeld voor bedrijventerreinen, en werden ze voorzichtiger met grondaankopen. Subsidiestromen begonnen in deze tijd te schuiven van de bouw van de woning naar de bewoners middels meer nadruk op de subsidiëring van koop en huur.

Eind jaren 80 maakte het beleid een sterke wending en werd de centrale regie en overheidssteun afgebouwd. Vanaf de wederopbouw werd de woningbouw sterk gesubsidieerd en tegen het einde van de jaren 80 bedroegen de directe subsidies voor woningbouw bijna 2% van het BBP.[30] De nota 'Volkshuisvesting in de Jaren Negentig' uit 1989 zette een proces in gang waarmee woningbouw hoofdzakelijk een taak van de markt werd. De gesubsidieerde woningbouw werd afgeschaald, in de plaats hiervoor kwamen locatiesubsidies. Corporaties werden verzelfstandigd en werden minder gesubsidieerd. Bij de ruimtelijke ordening richtte het Rijk zich vanaf de Vierde Nota op het scheppen van randvoorwaarden of stellen van kaders.

[28] Bron: Canon Volkshuisvesting p. 67. Vereniging Canon sociaal werk (2016).
[29] *Bron: Kabinetscrisis 1977: grondpolitiek. Parlement.com (2023).*
[30] *Bron: Volkshuisvesting in Europees perspectief – 2. Boelhouwer. P. (1993).*

De Vinex-periode toonde zowel de mogelijkheden als uitdagingen die een grotere rol van de markt biedt. Ontwikkelaars namen grondposities in op mogelijke Vinex-uitleglocaties. Het gaf marktpartijen een sterke positie in onderhandelingen met gemeenten. Omdat het Rijk meer risico bij de gemeenten had neergelegd kozen deze er vaker voor om dit risico af te wentelen op marktpartijen die daardoor meer invloed op de projecten konden eisen. Deze samenwerkingen liepen in veel gevallen goed, al waren er met name na de crisis van 2008 conflicten binnen veel samenwerkingsverbanden. Het Rijk was beperkt betrokken bij de invulling van projecten, maar kon middels prestatiegebonden subsidies wel op de te bouwen aantallen en bijbehorende tijdlijn sturen. In de praktijk was het Rijk terughoudend met het terugvorderen van subsidies, waardoor de effectiviteit van deze sturing moeilijk in te schatten is.

3.1.5. Decentralisatie, crisis, en het woningtekort: 2000-2019

Rond de eeuwwisseling was het tekort laag en trok de Rijksoverheid zich verder terug. De ruimtelijke ordening werd grotendeels bij decentrale overheden neergelegd en het Rijk nam geen actieve rol meer in het bepalen van woningbouwdoelen of locaties. Na de financiële crisis in 2008 zette dit in hoog tempo door. Het Ministerie van VROM werd in 2010 opgeheven en in 2015 werden de taken van corporaties ingeperkt. Zij moesten zich meer op het huisvesten van de doelgroepen richten en hun bewegingsvrijheid om te investeren en ontwikkelen werd sterk ingeperkt. Corporaties moesten hun activiteiten in de meer winstgevende en risicovolle koopsector reduceren. Er werd ook gestuurd op huurverhogingen in de corporatiesector.

Nieuwe eisen en regels van het Rijk versterkten de neergang van de woningmarkt. Strengere leennormen drukten de vraagkant van de koopmarkt sterker na de financiële crisis. Deze ingrepen waren nodig omdat het Nederlandse beleid mensen tot dan toe in staat stelde grote schulden op zich te nemen, wat de woningmarkt volatieler maakte. Gemeenten verloren door de dalende huizenprijzen veel geld op grondexploitaties. Door aangepaste regels moesten gemeenten vanaf 2012 verliezen op grondposities direct inboeken op de begroting, wat het innemen van grondposities een direct financieel risico voor hen maakte. Gemeenten namen daardoor minder nieuwe posities in. Ook uitte het Rijk in deze periode de wens om de nieuwbouw waar mogelijk binnenstedelijk te realiseren,[31] waardoor de ontwikkeling verschoof naar duurdere en meer complexe locaties. Corporaties werden vanaf 2013 extra belast middels de verhuurderheffing, waardoor de capaciteit voor investeren in nieuwbouw afnam, en hun taken werden ingeperkt.

Tegen het einde van het vorige decennium stegen de woningprijzen sterk. Door demografische ontwikkelingen en lage hypotheekrentes nam de vraag naar koopwoningen sterk toe maar de bouwcapaciteit was beperkt, omdat bedrijven tijdens de crisis hadden afgeschaald. De reactie van het beleid op deze ontwikkeling was traag. In 2018 werd in de Nationale woonagenda 2018-2021 een doel van 75.000 woningen per jaar gesteld en de eerste woondeals lieten zien dat woningbouw ook in de landelijke politiek weer een thema werd. Er waren geen financiële middelen beschikbaar voor woningbouw. Met de Woningbouwimpuls en de vermindering Verhuurdersheffing werd woningbouw in 2020 weer vanuit het Rijk gesubsidieerd.

3.2 Het huidige woningbouw- en grondbeleid

Sinds 2019 is de Rijksoverheid weer actiever geworden op het gebied van woningbouw. Enerzijds is beleid aan de vraagkant in beweging. Fiscale voordelen op het eigenwoningbezit worden verder afgebouwd, de overdrachtsbelasting voor de eerste woning is fors verlaagd, de

[31] *Bron: Evaluatie Verstedelijking Vinex 1995 tot 2005. RIGO Research en Advies BV (2007).*

verruiming van leennormen vergroten de financieringsmogelijkheden en de verhoging van de overdrachtsbelasting voor beleggers ontmoedigt de vraag naar de koop van bestaande woningen voor verhuur. Anderzijds is het Rijk weer actiever geworden aan de aanbodzijde van de markt, zowel op het gebied van ruimtelijke ordening, als op het gebied van het stimuleren van woningbouw. Corporaties zijn middels de verlaging van de verhuurderheffing gesteund, maar daar stonden maatregelen uit de prestatieafspraken zoals huurmatiging en verduurzaming tegenover.

Wat betreft ruimtelijke ordening is in 2020 de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vastgesteld. Hierin staan de kaders voor de ruimtelijke ordening. Klimaatadaptatie, de energietransitie en verduurzaming staan daarbij centraal. Ook wordt ten opzichte van voorgaande beleidstukken over de ruimtelijke ordening explicieter een rol voor de Rijksoverheid benoemd. De NOVI agendeert de grotere rol die stedelijke gebieden buiten de Randstad kunnen spelen bij het voorzien in de woningbehoefte. In 2024 zal verder worden gewerkt aan een nieuwe nationale omgevingsvisie, de Nota Ruimte, die de NOVI uit 2020 opvolgt als overkoepelend kader voor het rijksbeleid ten aanzien van de leefomgeving. Hierin moeten de grote ruimtelijke keuzes integraal worden vastgelegd met als belangrijke doelstelling om een sterkere koppeling te maken met de feitelijke uitvoering. In de contourennotitie Nota Ruimte 2023 is op hoofdlijnen de inhoud van de nieuwe Nota Ruimte gepresenteerd. De leidende principes in de contourennotitie Nota Ruimte: keuzes niet afwentelen, meervoudig ruimtegebruik en recht doen aan de eigenheid van regio's.

Modernisering van het grondbeleid moet gebiedsontwikkeling versnellen en financieel haalbaar maken. Het kabinet Rutte IV heeft een uitvoeringsagenda opgesteld om het grondbeleid te moderniseren. Deze bevat voorstellen voor de korte en lange termijn om grond sneller en goedkoper te kunnen ontwikkelen. Gemeenten worden gestimuleerd om grondbeleidsinstrumenten zoals het voorkeursrecht en onteigening eerder en vaker in te zetten. Om de verwervingsprijzen te drukken worden er maatregelen genomen om eerder inzicht te geven in de hoogte van het kostenverhaal. Daarnaast komt er een richtlijn voor het taxeren van de inbrengwaarde.

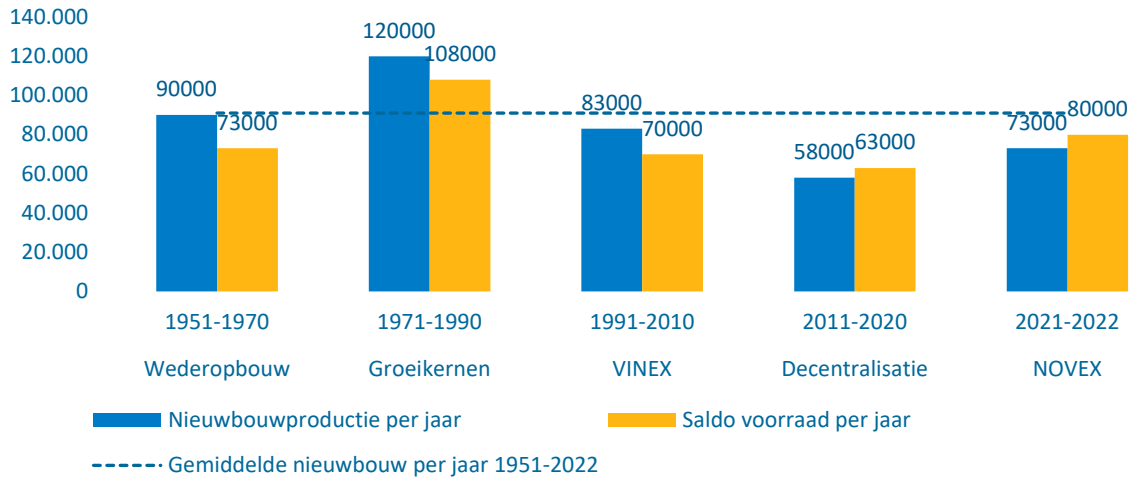
De Nationale Woon- en Bouwagenda is sinds 2022 het overkoepelende programma voor het rijksbrede woningbouwbeleid. Dit programma bestaat uit meerdere op volkshuisvesting gerichte programma’s. Enkele daarvan raken ook aan de aanbodzijde van de woningmarkt, zoals het programma Woningbouw en het programma Wonen en zorg voor ouderen, waarin de doorstroming op de woningmarkt een centrale positie bekleedt. Met afspraken en akkoorden geeft het Rijk recent meer centrale sturing aan de woningbouw. Met de Woondeals worden op regionaal niveau afspraken gemaakt over de verdeling van de woningbouwopgave. De deals voorzien veelal in een integrale aanpak van woningbouw en andere ruimtelijke overwegingen.

Naast het maken van afspraken en programma’s ondersteunt het Rijk ook met middelen de woningbouw. Voor de ontsluiting van nieuwe woningen in de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties en daarbuiten is 7,5 miljard euro vrijgemaakt. De middelen zijn in 2022 volledig belegd en verwerkt in wederzijdse afspraken met gemeenten over de realisatie van ongeveer 400.000 woningen tot en met 2030, met nog potentie voor ongeveer 300.000 woningen na 2030. Daarnaast is er sinds 2020 de Woningbouwimpuls (Wbi). Dit is een subsidie gericht op woningbouwprojecten die kampen met een publieke onrendabele top. Voor toekenning van deze subsidie aan een project worden verschillende eisen gesteld waaronder de hoeveelheid betaalbare woningen. In verschillende tranches is er bijna 2 miljard euro aan gemeenten uitgekeerd. In 2023 is het subsidie-instrumentarium van de overheid verder uitgebreid met de Startbouwimpuls (Sbi). De Sbi is bedoeld als anticyclisch instrument, specifiek gericht op projecten die door recente economische tegenwind getroffen zijn. Het gaat om projecten waarvan de omgevingsvergunning al

rond is of binnen een jaar verkregen kan worden en uiterlijk binnen ongeveer twee jaar gestart kan worden met de bouw, maar waar vanwege bijvoorbeeld de hogere rente en/of hogere bouwkosten de *businesscase* niet meer sluitend is. Om op korte termijn meer woningen te realiseren is vanuit het Rijk ook ingezet op de bouw van flexwoningen en het beter benutten van de bestaande voorraad door bijvoorbeeld het transformeren van leegstaande panden.

Nieuwbouwproductie neemt de laatste jaren weer toe maar ligt nog onder het langjarig gemiddelde. In de periode 1951-heden werden er in totaal 6.500.000 nieuwbouwwoningen gebouwd. Gemiddeld werden er in die periode ruim 90.000 nieuwbouwwoningen per jaar gerealiseerd. In de periode 1971-1990 werden meer dan 100.000 woningen per jaar opgeleverd.

Figuur 3.1 Nieuwbouwproductie en voorraadontwikkeling per periode
Bron: StatLine - Voorraad woningen; standen en mutaties vanaf 1921 (cbs.nl). CBS (2023).



3.3 Conclusie

Het Rijk heeft zich in de decennia na de oorlog over het algemeen intensief beziggehouden met alle domeinen van de volkshuisvesting. Om grote problemen in de volkshuisvesting op te lossen, bovenal de woningnood na de oorlog, was een lange adem en nadruk op langlopend beleid nodig. Dat wil niet zeggen dat er geen aanpassingen en innovaties in het beleid te herkennen waren, maar de brede lijnen van het beleid waarin Rijk, gemeenten en corporaties nauw samenwerken om te bepalen waar gebouwd wordt, grond beschikbaar te maken en de betaalbaarheid van huisvesting te waarborgen waren in de vier decennia na de oorlog consistent. De afbouw van de rol van het Rijk in het volkshuisvestingsbeleid leverde significante besparingen van publieke middelen op; waar eind jaren 80 nog rond de 2% van het BBP werd besteed aan het subsidiëren van woningbouw liep dit rond 2010 terug tot praktisch nihil. Dit betekende echter ook dat men voor de woningbouw afhankelijk werd van marktomstandigheden en dat overheidsbeleid ten opzichte van de fiscale behandeling van woningeigendom en betaalbaarheid in de (sociale) huursector weerslag hadden op de bouwvolumes. Deze uitruil tussen (financiële) betrokkenheid van het Rijk en hoeveel woningen er binnen een bepaald fiscaal regime worden gebouwd is belangrijk om scherp te hebben. De wijze waarop het bezit van grond wordt behandeld is daarbij van groot belang. De manier waarop het eigendom van grond juridisch is ingericht en wie aanspraak kan maken op de winsten die voortvloeien uit het gebruik van grond voor woningbouw, bepalen in wezenlijke mate wanneer een ontwikkeling rond gerekend kan worden en wie daar profijt van heeft.

4. Analytisch kader: hoe is de woningbouw georganiseerd?

Samenvatting

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

4.1 Een samenspel van overheid en markt

Woningbouw is onderdeel van gebiedsontwikkeling. Het gebiedsontwikkelproces is een ingewikkeld proces waarbij ruimte (locatie), overheid en marktpartijen een rol hebben. Het proces voor de bouw van een woning duurt gemiddeld tien jaar, waarvan de daadwerkelijke bouw gemiddeld twee à drie jaar duurt. Ruimtelijke afwegingen moeten worden gemaakt waarbij rekening wordt gehouden met bestaande eigenaren en gebruikers.

Er zijn verschillende spelers betrokken bij de bouw van een woning met verschillende belangen en een onderlinge afhankelijkheid. In het proces van gebiedsontwikkeling zijn meestal meerdere partijen actief: de oorspronkelijke grondeigenaren, medeoverheden, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, beleggers en/of eindgebruikers:

- De *oorspronkelijke grondeigenaar;* bij onbebouwde grond is vaak een boer eigenaar, in bestaand stedelijk gebied kan het gaan om diverse soorten eigenaars zoals huidige bewoners, bedrijven of speculanten. Bij grondeigenaren verschillen de belangen sterk wanneer het gaat om publieke partijen (meestal gemeenten), bouwende ontwikkelaars (die grond hebben gekocht met het doel er ooit tot realisatie over te gaan) of marktpartijen die niet in de bouw actief zijn, die tenminste de historische waarde of huidige gebruikswaarde gecompenseerd willen zien.
- *Provincies* bewaken de ruimtelijke inrichting op (boven-)regionaal niveau. Veel provincies sturen of hebben in het verleden gestuurd op het maximumaantal woningen dat elke gemeente mag bouwen.
- *Gemeenten* bepalen in het Omgevingsplan waar woningbouw is toegestaan en onder welke voorwaarden. Ze willen een goede ruimtelijke inrichting binnen hun grenzen en hebben vaak ook wensen over de doelgroepen die ze willen huisvesten.
- *Ontwikkelaars* nemen de regie van een woningbouwproject voor hun rekening, voor zover de gemeente dat niet heeft gedaan. Ontwikkelaars hebben tijdens de uitwerking van het stedenbouwkundig plan al contact met *bouwbedrijven*, om te weten of een invulling van het gebied technisch haalbaar is en tegen welke kosten. Een aantal grotere ontwikkelaars heeft ook een bouwtak binnen het eigen bedrijf. Bij projectontwikkelaars en bouwondernemingen ligt de focus op een vastgoedexploitatie met rendement en een minimaal sluitende grondexploitatie.
- Naast procesmatige woningbouw met een grote rol voor ontwikkelaars is er ook *particulier* opdrachtgeverschap; waarbij het niet de ontwikkelaar is maar een particulier of groep particulieren zelf die grond koopt, ontwerp- advies- en bouwcapaciteit inkoopt en de woning vervolgens zelf betrekt.

- *Corporaties* kunnen zowel woningen bouwen als afnemen. De rol van corporaties in de productie van woningen is kleiner geworden, steeds vaker zijn ze vooral afnemer.
- Woningen in het marktsegment worden gekocht door *eigenaar-bewoners* of *beleggers* die gaan verhuren.

De overheid is verantwoordelijk voor de ruimtelijke kaders maar bouwt zelf niet. De gemeente bepaalt of woningbouw op een plek gewenst is en legt de wettelijke basis door het op te nemen in ruimtelijke plannen. Het Rijk heeft de afgelopen jaren zijn regierol in de woningbouw opgepakt. Gemeenten en marktpartijen werken samen aan het ontwerpen van woongebieden. In een onderhandeling tussen gemeenten en marktpartijen wordt in veel gevallen een 'anterieure overeenkomst' gesloten waarin veel geregeld kan worden; programma, woningdifferentiatie, stedenbouw, fasering, beeldkwaliteit, kwaliteit en uitvoering openbare ruimte, duurzaamheid, etc. Hoe dit exact in zijn werk gaat, verschilt per project en hangt sterk samen met het grondeigendom. Bij een bestemmingsverandering kan een huidige grondeigenaar alleen door onteigening worden gedwongen zijn huidige grondgebruik te staken. Een eigenaar kan zich hier tegen verweren met een beroep op het zelfrealisatieverweer. 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 is een maatschappelijk belang om zorg te dragen voor voldoende woningen, maar gegeven de ruimtelijke restricties raakt dat ook altijd het individuele belang van een burger wiens eigendom daardoor geraakt wordt. Waar welke woningen gebouwd mogen worden is een marktuitkomst, maar vergt ook een democratisch besluitvormingsproces. De (lokale) belangen van inwoners spelen hierdoor een rol bij het bepalen of woningbouw op een bepaalde plek wel of niet gewenst is. De overheid heeft de taak om bij het toestaan van activiteiten op een perceel de belangen van naburige bewoners en eigenaren mee te wegen en, bij negatieve consequenties, de grondeigenaar te compenseren.

Het afwegen van de verschillende belangen vraagt om een zorgvuldig proces. Dit kost tijd. Daarbij geldt; hoe meer belangen (vaak afhankelijk van het aantal eigenaren en omwonenden) hoe ingewikkelder de afweging en hoe meer tijd daarvoor in de praktijk nodig is. Dat botst met het maatschappelijk belang om op korte termijn het woningtekort in te lopen.

4.2 Hoe komen prijzen tot stand?

Mark Twain - Buy land, they're not making it anymore.

De eigenschappen van grond zijn bepalend voor de werking van de grondmarkt. Grond kan van functie veranderen, bijvoorbeeld van agrarisch naar wonen. De waarde van grond hangt samen met de 'productiepotentie' op de grond en is daarmee afhankelijk van de toekomstige ontwikkelmogelijkheden en de te verwachtte opbrengsten. Bij een grondtransactie haalt een potentiële koper voor het bepalen van de koopprijs bewust of onbewust de toekomstig verwachte

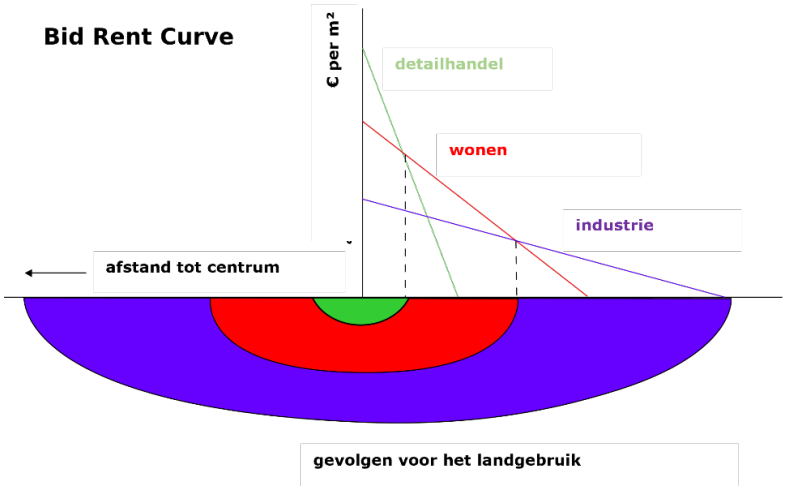
opbrengsten naar het transactiemoment.[32] Een woning is een eindproduct van een langdurig en complex productieproces. Het gebiedsontwikkelproces loopt van het initiatief via planontwikkeling en het bouwrijp maken naar de bouw van woningen. In de verschillende stadia komt het daadwerkelijk realiseren van de woning steeds dichterbij. Het waarderingsproces loopt van de toekomst naar nu. In deze paragraaf wordt de waarde van grond en woningen nader toegelicht.

4.2.1 De bijzondere eigenschappen van grond

Van grond is een vaste hoeveelheid, de locatie ligt vast en grond slijt niet (vergaat niet). Ten opzichte van andere goederen en diensten zijn dit unieke eigenschappen die de grond een bijzonder goed maken. Deze bepalen ook grotendeels de aantrekkelijkheid van grond en daarmee de waarde. "Vooral in de stad, maar ook op het platteland, bepaalt de woonomgeving voor meer dan de helft de prijs per vierkante meter."[33] De aantrekkelijkheid van een locatie wordt voor een groot deel bepaald door de dichtheid aan activiteiten: de positieve agglomeratie-effecten. Het grote belang van de clustering van soortgelijke activiteiten op één locatie maakt dat de activiteiten van de één op een bepaalde locatie grote invloed hebben op de aantrekkelijkheid van die locatie als vestigingsplaats voor anderen.[34]

Vastgoedprijzen zijn een afspiegeling van locatieverschillen. De prijs die een gebruiker bereid is te betalen voor grond is het verschil tussen de inkomsten en de kosten.[35] De uitkomst van deze rekensom verschilt voor verschillende gebruiksmogelijkheden en per locatie. De *bid rent curve* is hier een illustratie van. Het centrum staat voor de meest aantrekkelijke locatie. Verder van het centrum neemt de waarde van de locatie voor alle soorten gebruik af, onder andere omdat de transportkosten toenemen, alleen verschilt het in de mate waarmee de grondwaarde lager is per gebruiksfunctie. De *bid rent curve* geldt ook voor verschillende huishoudens. Afhankelijk van het inkomen zijn de woonlasten die een huishouden kan dragen, en daarmee ook de prijs die zij voor een woning kunnen betalen, verschillend.

Figuur 4.1 De *Bid Rent Curve*
Bron: McDonald, John F. en Daniel P. McMillen (2011), Urban Economics and Real Estate. John Wiley & Sons.



[32] *Professionele vastgoedbeleggers maken het saldo van alle huuropbrengsten min de exploitatiekosten en de restwaarde van het vastgoed "netto contant".*
[33] *Bron: De prijs van de plek. PBL (2006).*
[34] *Bron: Stad en land. CPB (2010).*
[35] *Voor een ondernemer zijn het inkoopkosten, kosten voor personeel etc., voor een woningkoper gaat het om de kosten voor zijn levensonderhoud.*

4.2.2 Grondprijzen, woningprijzen en nieuwbouw

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). In onderstaande tabel wordt teruggerekend van de vastgoedexploitatie naar de grondexploitatie. Grondprijzen zijn een afgeleide van kosten en opbrengsten op de vastgoedmarkt. De vastgoedopbrengsten en -kosten zijn bepalend voor de (residuele) grondopbrengsten van bouwrijpe grond. De vastgoedopbrengsten (verhuur- en verkoopprijzen) minus de vastgoedkosten (bouw- en bijkomende kosten inclusief winst en risico) is het saldo van de vastgoedexploitatie. Dit is het bedrag dat ontwikkelaars maximaal kunnen besteden aan bouwrijpe grond zonder verlies te maken; de marktwaarde van bouwrijpe grond. De grondopbrengsten min de grondproductiekosten (grondverwervingskosten, bouw- en woonrijp maken, bovenwijkse voorzieningen, plan- en proceskosten, overige kosten) is het saldo van de grondexploitatie. Dit is het bedrag dat de grondexploitant maximaal kan besteden aan ruwe bouwgrond zonder verlies te maken. Deze waarde of 'herontwikkelwaarde' (in het geval dat de grond al is bebouwd) kan lager zijn dan de waarde bij het doorexploiteren van de grond en het vastgoed in de huidige functie, bijvoorbeeld in het geval van een fabriek die nog prima functioneert maar op een plek staat waar maatschappelijk gezien woningbouw gewenst is. Er is dan sprake van een onrendabele top. Theoretisch kan de waarde van de grond ook negatief zijn, bijvoorbeeld bij vervuilde grond. Geen grondeigenaar zal zijn grond echter met geld toe van de hand doen.

Tabel 4.1 Rekenen vanuit de vastgoedexploitatie naar de grondexploitatie
Bron: Financiering van gebiedsontwikkeling: een empirische analyse van grondexploitaties. PBL (2011).

VASTGOEDOPBRENSTEN	
*	Verhuur
*	Verkoop
Minus	
Vastgoedkosten	
*	Bouw- en bijkomende kosten
*	Onderhoudskosten
=	**SALDO VASTGOEDEXPLOITATIE**
=	*gelijk aan* ***waarde van bouwrijpe grond***
=	*gelijk aan* ***grondopbrengsten***
Minus	
Grondproductiekosten	
*	Grondverwervingskosten
*	Onderzoekskosten
*	Bouw- en woonrijp maken
*	Plan- en proceskosten
*	Bovenwijkse voorzieningen
*	Overige kosten
=	**SALDO GRONDEXPLOITATIE**
=	*gelijk aan* ***waarde ruwe bouwgrond***

Een woning is een eindproduct van een complex productieproces. In het ontwikkelingsproces zijn er verschillende transactiemomenten. Dit is in onderstaand figuur schematisch weergegeven. Elk product in het productieproces kent aanbieders en vragers. In de tijd loopt het proces van grondproductie (grondexploitatie) via vastgoedontwikkeling (vastgoedexploitatie) tot exploitatie door de gebruiker/uiteindelijke eigenaar (gebouwexploitatie). Dit kan een proces van meerdere jaren zijn. Het rekenproces loopt van het eindproduct terug naar

de transactiemomenten. Het saldo op het transactiemoment bepaalt de waarde van het tussenproduct (de ruwe bouwgrond, de bouwrijpe grond, het vastgoed).

Figuur 4.2 Productieproces woningbouw met aanbieders en vragers op verschillende markten

Bij een grondtransactie werken de verwachtingen van de verkoper en koper over de kosten en opbrengsten (vastgoedopbrengsten en eventuele subsidies) door in de marktprijs voor grond. Zo leiden verwachtingen over de eisen aan woningbouw tot hogere bouwkosten en drukt dit de waarde van grond. Onzekerheid over de toekomstige opbrengsten van een woningbouwproject (omdat het project bijvoorbeeld een lange looptijd kent) leiden tot hogere risicomarges in de vastgoedexploitatie; dit kan eveneens leiden tot een lager bedrag voor de grond. Daarnaast speelt altijd mee dat een grondeigenaar – zolang niet wordt overgegaan tot onteigening - er ook voor kan kiezen grond en opstallen door te exploiteren in zijn huidige staat. De waarde daarvan is voor de grondeigenaar (verkoper) daardoor een ondergrens.

De aankoop van grond vindt vaak vroeg in het proces plaats en daarna is de betaalde prijs een gegeven. Op de gebiedsontwikkelings- en bouwkosten kan dan (mogelijk) nog worden bespaard of de opbrengsten kunnen worden geoptimaliseerd door aanpassingen van het woonprogramma. Naarmate het ontwikkelproces vordert, nemen de mogelijkheden om de kosten en opbrengsten te beïnvloeden af en leiden fluctuerende woningprijzen door de conjunctuur tot een verlies of een surplus. De bouw van de woningen is verreweg de grootste investering in het ontwikkelproces. Er zal dan ook alleen worden besloten tot realisatie van nieuwbouw als de risico's kunnen worden overzien en er een winst verwacht kan worden. Wordt er bij realisatie van de woningen een verlies voorzien, dan zullen veel partijen afzien van realisatie, overgaan tot uitstel en/of aanpassing van het project. Alleen liquiditeitsproblemen of onteigening door de overheid kunnen een grondeigenaar ertoe dwingen de grondpositie te verkopen. Een surplus incasseert de grondeigenaar bij de volgende transactie, een verlies zal geprobeerd worden te vermijden, bijvoorbeeld door uitstel.

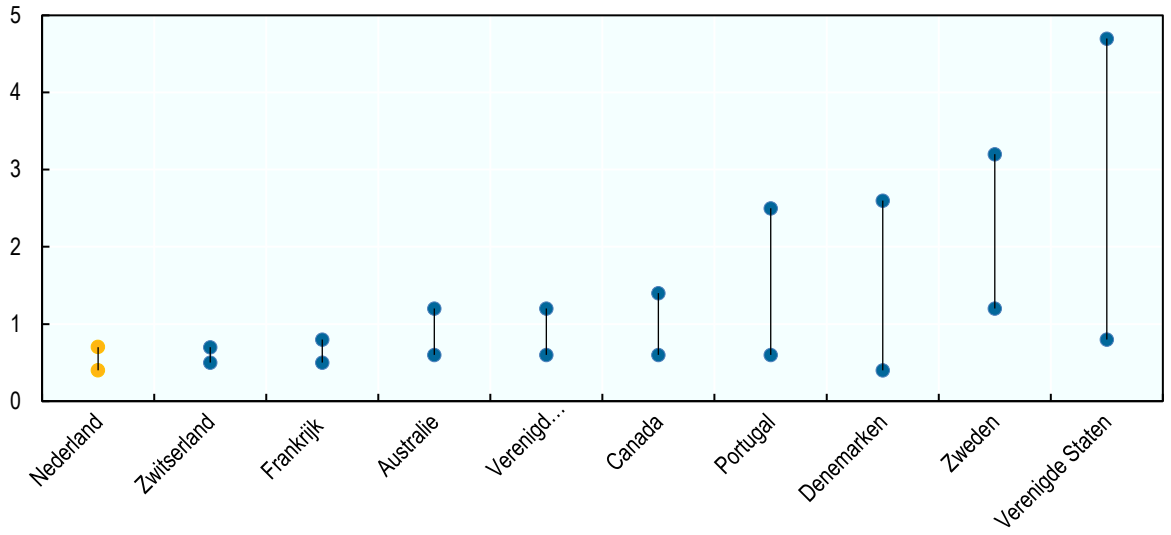
De woningmarkt is een investeringsmarkt. De prijs van woningen wordt zeker in Nederland zeer sterk bepaald door de financieringsmogelijkheden van woonconsumenten en verhuurders (beleggers). Bij koopwoningen spelen, naast het inkomen, de rentestand, leennormen en fiscaliteit een belangrijke rol bij het bedrag dat een potentiële koper bereid is te betalen. Een woning is niet alleen een consumptiegoed maar ook een investeringsobject. Beleggers bepalen op basis van hun

gewenste rendement, huurinkomsten en exploitatiekosten voor welke bedrag zij een nieuw beleggingsobject kunnen aankopen. De markthuren zijn hierbij een belangrijke factor en toekomstverwachtingen en vertrouwen spelen een rol in de prijsvorming. Als een belegger op basis van de huurinkomsten meer kan betalen voor een koopwoning dan een particulier, dan overbieden zij particuliere kopers en vice versa.

De woningmarkt is een voorraadmarkt. De toevoegingen aan de woningvoorraad betreffen over het algemeen maar een marginale toevoeging aan de bestaande voorraad. De prijzen in de bestaande voorraad zijn daarom leidend voor de prijsontwikkeling van nieuwbouwwoningen, zeker in regio's waar sprake is van een gespannen woningmarkt. Prijzen van bestaande woningen fluctueren. Zolang prijzen stijgen levert dat over het algemeen geen problemen op voor nieuwbouw. Wanneer de prijzen in de bestaande woningvoorraad dalen moeten nieuwbouwwoningen meebewegen in prijs om concurrerend te zijn. Dat kan vaak niet omdat de kosten vastliggen, mede door de in het verleden betaalde grondprijs, waardoor de ruimte voor het neerwaarts aanpassen van verkoopprijzen, vlak voor er tot verkoop wordt overgegaan, beperkt is. Hoge vraagprijzen voor nieuwbouw ten opzichte van de bestaande voorraad leidt tot minder vraag naar nieuwbouw, ondanks de grote behoefte aan nieuwe woningen.

Hogere prijzen leiden nauwelijks tot meer aanbod. Stijgende huizenprijzen zouden woningbouw profijtelijker moeten maken en een hogere opbrengstpotentie zou tot meer aanbod moeten leiden, zo is de theorie. Toch is er in Nederland een groot tekort aan woningen en de hoge woningprijzen zorgen niet voor meer aanbod. Volgens studies van de OESO (2011 en 2019) reageert het aanbod in Nederland -– met Zwitserland – het slechtste op de prijs van alle OESO-landen, blijkt uit onderstaand figuur.[36]

Figuur 4.3 Aanbodelasticiteiten[37] in metropolitane gebieden in verschillende OESO-landen
Bron: How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates. OESO (2019).



De woningbouw is volatiel, ondanks het voortdurende woningtekort. In een periode dat prijzen stijgen (1995-2007) reageert het aanbod nauwelijks terwijl bij prijsdalingen de woningbouw sterk reageert .[38] Het aantal vergunningen voor nieuwbouw (in mln. euro) neemt bij

[36] *Bron: The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries & How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates. OESO (2011 & 2019).*
[37] *Een aanbodselasticiteit 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.*
[38] *Brpn: Prijselasticiteit van het woningaanbod. CPB (2017).*

een dalende woningprijs zelfs sterk af. In theorie zou de marktwaarde van grond dalen zodat het saldo van de vastgoedexploitatie relatief constant blijft. De schommelingen in nieuwbouwprijzen zouden dan alleen leiden tot bijstellingen van de waarde van bouwrijpe grond. De praktijk is anders. Hogere woningprijzen vertalen zich wel in hogere grondprijzen maar dalende woningprijzen leiden beperkt, of alleen vertraagd, tot dalende grondprijzen.[39] In een neergaande markt is er voor veel grondeigenaren geen sterke prikkel grondprijzen naar beneden bij te stellen. De residuele berekende grondwaarde is dan lager dan de prijs die voor de bouwrijpe grond wordt gevraagd of is betaald. Wachten tot zich weer prijsstijgingen voordoen – zodanig dat de grondwaarde de betaalde grondprijs tenminste evenaart of overstijgt – is dan vaak het enige alternatief. Doordat huizenprijzen op locaties met schaarste, waar het vaak fysiek onmogelijk is om aan de vraag te voldoen, sterk afhangen van financiële factoren zoals de hypotheekrente, leennormen en inkomens, kunnen prijzen sterk fluctueren,[40] ook als er demografisch geen veranderingen zijn. Dit kan ertoe leiden dat er in tijden met dalende huizenprijzen (zoals tijdens de crisis) te weinig wordt gebouwd. Nieuwbouwprojecten worden gestopt of uitgesteld waardoor er minder nieuwbouw wordt aangeboden. Als de huizenprijzen weer stijgen is er niet direct meer aanbod omdat het ontwikkelproces jaren kost. Dit versterkt de cycliciteit van de woningmarkt.

4.2.3 Prijzen en onrendabele toppen

De gebiedsontwikkelingskosten bestaan uit een privaat én publiek deel. Naast private kosten (de bouwkosten, bijkomende kosten en winst & risico-opslag) en verwervings- en sloopkosten van eventuele bebouwing zijn er ook publieke kosten verbonden aan gebiedsontwikkeling, zoals inrichting van de openbare ruimte, groen, water, weg- en OV-infrastructuur. Gebiedsontwikkeling kan vragen om (grote) investeringen in (bovenwijkse) infrastructuur voor bereikbaarheid, mobiliteit en de energievoorziening. Deze worden voor een groot deel uit de grondexploitatie bekostigd. Dit geldt zowel bij binnenstedelijke ontwikkelingen als bij uitleggebieden. Bij uitleggebieden komen bovenwijkse investeringen zoals (weg)infrastructuur deels voor rekening van Rijk en provincies waardoor deze kosten buiten de (gemeentelijke) grondexploitatie blijven. Bij binnenstedelijke ontwikkeling is het vooral de gemeente die dit soort kosten moet dragen als er voor de ontwikkeling van (bovenplanse) infrastructuur aanpassing daarvan noodzakelijk is. Voor zover deze publieke kosten toerekenbaar[41] zijn en betaalbaar geacht mogen worden door de marktpartij/grondeigenaar (conform de spelregels van kostenverhaal inclusief macro-aftopping) komen deze kosten ten laste van de grondeigenaar. Wanneer de grond van eigenaar wisselt, wordt, als het goed is, rekening gehouden met de hoogte van het kostenverhaal. (mits de hoogte van het kostenverhaal voorzienbaar is).

Huidige prijzen zijn geen goede weerspiegeling van (toekomstige) maatschappelijke kosten en baten. Gemeenten krijgen soms de maatschappelijke kosten niet gedekt bij de ontwikkeling van een gebied, omdat de baten ervan bij derden neerslaan of pas op de lange termijn tot besparingen leiden. Denk aan een gezonde leefomgeving waardoor de ziektekosten afnemen. Dit geldt zeker voor toekomstige waardestijgingen die na oplevering van woningen plaatsvindt. Tegelijkertijd zijn er nu soms maatschappelijke kosten voorzien voor de langere termijn, denk aan kosten in het kader van klimaatverandering en water- en bodem sturend, die nu onvoldoende in de huidige *businesscases* worden meegenomen.

[39] *Uitgaande van de residuele benadering wordt het verschil tussen de opbrengsten uit de gebiedsontwikkeling en de stichtingskosten (exclusief de grondverwervingskosten) volledig 'geabsorbeerd' door de grondwaarden en daarmee door de grondprijzen. Dit residu komt voor een belangrijk deel terecht bij de oorspronkelijke grondeigenaren, in plaats van bij de ontwikkelende partijen, die in het geval van een positief verschil tussen opbrengsten juist tot productie zouden kunnen worden aangezet.*

[40] *Bron: Financieringsruimte en huizenprijzen. DNB (2023).*

[41] *Denk aan een nieuwe ontsluitingsweg die gebruikt wordt door 1.000 nieuwbouwwoningen en 3.000 bestaande woningen in gelijke mate: in dat geval kan 75% niet toegerekend worden aan de nieuwbouw maar aan de bestaande woningen.*

De netto vastgoedopbrengsten bepalen uiteindelijk of een ontwikkeling van een marktpartij tot stand komt. De vastgoedopbrengsten moeten voor commerciële vastgoedontwikkelaars ten minste groter zijn dan de kosten voor grondverwerving, eventuele bodemsanering, uitplaatsing van bedrijven, sloopkosten, kosten voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied, eventuele bijdragen voor noodzakelijke infrastructuur en de bouw- en planvormingskosten. Alleen als de vastgoedopbrengsten de kosten dekken is een plan financieel haalbaar (met een marge voor winst en risico's). Als de opbrengsten de kosten overstijgen is er een surplus. Voor corporaties gelden andere overwegingen; zij hebben een maatschappelijke opdracht en zijn bereid ook met een verlies (onrendabele top) te ontwikkelen. Of een onrendabele top aanvaardbaar zal zijn hangt af van in hoeverre de ontwikkeling past binnen de maatschappelijke doelstelling, de financiële positie van de corporatie en wettelijke regels die gelden voor corporaties.

Doordat er een lange tijd zit tussen de koop van grond en het realiseren van woningbouw, komen de oorspronkelijke verwachtingen lang niet altijd overeen met de werkelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten. Een onverwachte subsidie of hogere eisen aan de bouw hebben direct invloed op de haalbaarheid. Ook externe factoren zoals rentefluctuaties of de bouwkosten zijn van invloed. In veel gevallen is de betaalde prijs voor de grond een gegeven en mee- en tegenvallers leiden tot een surplus of verlies. Ontwikkelaars proberen deze risico's te mitigeren door nabetaalafspraken in koopovereenkomsten te maken (van de grond) op basis van parameters zoals het aantal woningen per hectare. De overheid heeft deze mogelijkheid niet als zij gronden verwerft op basis van een voorkeursrecht of een onteigening.

4.3 Conclusie

Gebiedsontwikkeling is een lang en complex proces. Op verschillende momenten in het proces vinden er transacties plaats en daadwerkelijk bepaalde prijzen en verwachtingen bepalen de kosten en opbrengsten in de grondexploitatie. Daarbij is er een sterke relatie tussen grond- en vastgoedexploitatie. Grondprijzen zijn een afgeleide van (de verwachtingen over) kosten en opbrengsten op de vastgoedmarkt. De prijzen op de vastgoedmarkt zijn weer een afspiegeling van locatieverschillen.

De belangrijkste input bij gebiedsontwikkeling en woningbouw – namelijk grond – is geen normaal kapitaalgoed. Grond kan niet worden bijgemaakt, het is uniek want locatie-gebonden. Grond ontleent, als productiefactor, haar waarde aan datgene wat op die grond gebouwd kan worden. Daarnaast slijt het niet maar neemt het juist vaak in waarde toe, doordat grondwaarden economische groei in hun nabijheid 'absorberen' (zonder dat de grondeigenaar hier zelf noodzakelijke wijs een bijdrage aan levert). De verdienpotentie op een locatie verdisconteert zich in de waarde van het vastgoed. Vastgoed op de economisch gezien beste locaties is het hoogst geprijsd.

Grondprijzen komen tot stand op basis van verwachtingen over de kosten en opbrengsten. Het residu van het verschil tussen de opbrengsten en kosten bepaalt de waarde van de grond. Doordat er een lange tijd zit tussen de koop van grond en het realiseren van woningbouw, komen de oorspronkelijke verwachtingen lang niet altijd overeen met de werkelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten. Bij een normaal goed zou de prijs zich daarop aanpassen, maar de grondprijs is in eerdere transactiemomenten 'vastgeklikt' en is daarmee vaak een gegeven. Een onverwachte wijziging zoals hogere eisen aan de bouw of stijging van kosten heeft

hierdoor geen invloed meer op de betaalde grondprijs, maar heeft wel direct negatieve invloed op de haalbaarheid.

Uiteindelijk heeft de overheid het laatste woord over welke activiteit er op een locatie plaats mag vinden. Hierbij spelen er inherent grote ruimtelijke en financiële belangen. Lange ontwikkeltijden, onderlinge afhankelijkheden tussen partijen en onzekere toekomstige kosten en baten zorgen ervoor dat een woning kan worden gezien als eindproduct van een lang en complex proces.

5. Aangrijpingspunten voor beleid

Samenvatting

- In dit hoofdstuk wordt gekeken naar specifieke aangrijpingspunten voor beleid. Waar gebiedsontwikkeling een samenhangend proces is waar zoals geschetst de uiteindelijke opbrengsten en kosten bepalend zijn voor de marges, wordt omwille van de leesbaarheid onderscheid gemaakt in vier domeinen:
- De Ruimte: waar moeten de huizen in Nederland komen, wat kan binnenstedelijk, wat buitenstedelijk, wat is de prijssegmentering van deze woningen? Kortom: in hoeverre zijn er voldoende locaties en voor wie moeten we bouwen, hoeveel en waar?
- De grond: het fundament van de bouw is de grond waarop ze staan en grond is geen normaal product (want het zit vast op een locatie). Kortom: in hoeverre is er voldoende grip op grond?
- De bouw: als de locatie er is en de grond (al dan niet publiek), dan komt het aan op de bouw. Kortom: hoe komen gemeenten en projectontwikkelaars tot daadwerkelijke bouw, met alles wat daarbij komt kijken?
- De afnemers. Een partij moet de gebouwde woningen ook af willen en kunnen nemen. De prijs die zij bereid zijn te betalen heeft grote invloed op de haalbaarheid in eerdere fases van de gebiedsontwikkeling. Kortom: in hoeverre zijn corporaties, beleggers en eigenaar-kopers in staat woningen af te nemen en voor welke prijs?

5.1 Ruimtelijke Ordening en beschikbaarheid ruimte

5.1.1. Onvoldoende regie op de ruimte

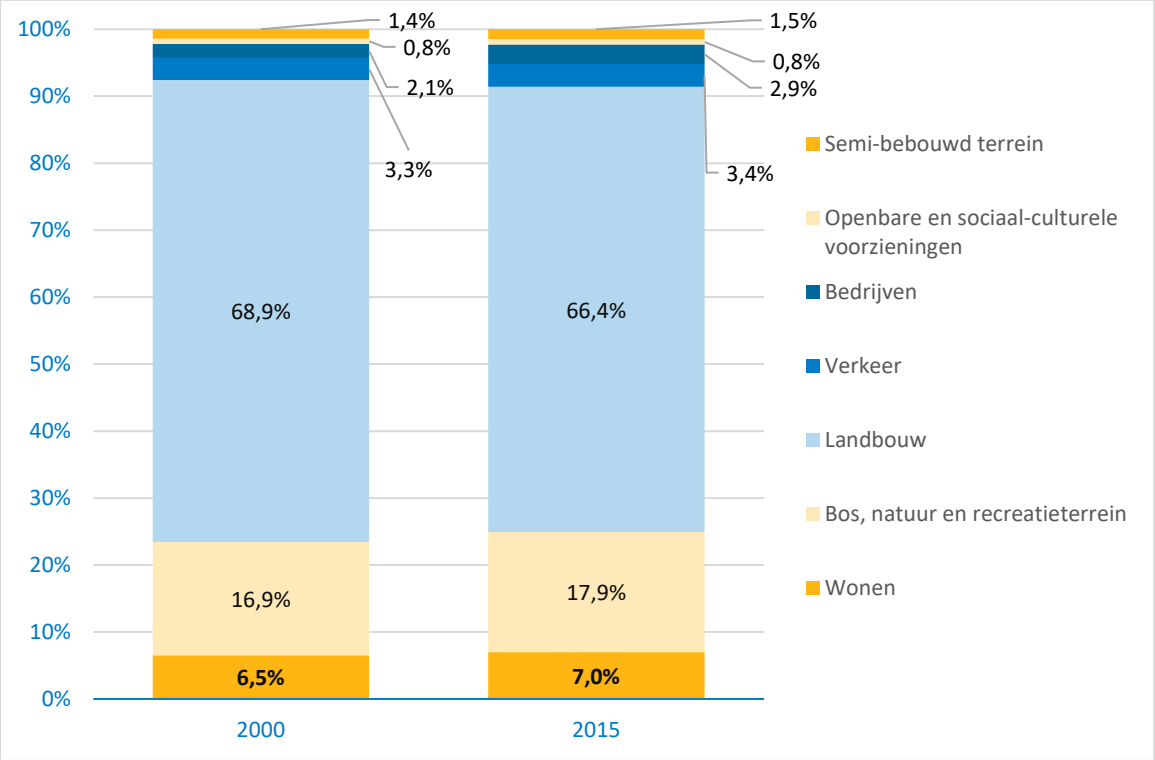
Er is geen toereikende integrale visie op hoe Nederland er uit moet komen te zien. Een duidelijk afgebakende visie voor de lange termijn is nodig om het nemen van regie te legitimeren. Doel van het RO-beleid is het zorgen voor een zorgvuldige besluitvorming over de inrichting van de fysieke leefomgeving in Nederland, waarbij er afwegingen worden gemaakt tussen verschillende ruimteclaims. Mobiliteit, natuur, klimaatadaptatie en een verscheidenheid aan economische activiteiten wedijveren om dezelfde ruimte. De wettelijke contouren die we vanuit het oogpunt van een gezonde leefomgeving (veiligheid, geluid, luchtkwaliteit, geur, etc.) vragen vormen nog een extra beperking in de beschikbare ruimte. De gemeenten en provincies, die nu over de inpassingen van deze opgaven in de ruimte gaan, hebben echter niet altijd dezelfde belangen als Nederland in het geheel. Zonder een duidelijke afbakening van de inpassing van ruimtelijke belangen op nationaal niveau zal er een spanning bestaan tussen wat de landelijke politiek voor ogen heeft en wat gemeenten en provincies vanuit hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid en de lokale democratie uit willen voeren. Dat vraagt om een stevige rijksregierol. De huidige invulling van de ruimtelijke ordening, de NOVI, geeft deze afbakening niet. Het ontbreekt aan scherpe keuzes over waar welke aantallen woningen moeten komen en hoe woongebieden moeten worden ingericht.

Het ontbreekt aan overkoepelende regie in de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening is vanaf de jaren 90 steeds verder gedecentraliseerd. De laatste jaren is het Rijk weer meer regie gaan nemen in bestuurlijke zin, maar deze is nog onvoldoende concreet en doortastend. Het wetsvoorstel Versterking Regie op de Volkshuisvesting maakt op dit vlak wel een belangrijke stap omdat het mogelijk wordt om het instrumentarium uit de Omgevingswet

doelgericht voor het behalen van de woningbouwopgave te benutten. De voorgestelde plicht aan decentrale overheden om een volkshuisvestingsprogramma op te stellen biedt de potentie om deze overkoepelende regie wel te gaan nemen. De uiteindelijke keuzes over hoe een gebied wordt ingericht worden door de gemeenten gemaakt. Voor het inpassen van de woningbouwopgave is het daarom nodig dat gemeenten voldoende woningbouwplannen inpassen. In de praktijk is de inzet van het rijksinstrumentarium om dit af te dwingen tijdrovend en ongebruikelijk in de bestuurlijke verhoudingen. Ze diende vooral als stok achter de deur en het subsidiariteitsbeginsel was in de praktijk leidend. Dit hing samen met het gebrek aan een (democratisch gelegitimeerde) landelijke visie op de ruimtelijke ordening omdat vanuit het Rijk geen blauwdruk bestond, en zoals eerder aangegeven is deze nog steeds niet toereikend, waarop gestuurd kan worden.

Het bestaande instrumentarium voor de ruimtelijke ordening wordt beperkt benut. Het is uiterst zeldzaam dat het Rijk haar volledige bevoegdheid om in te grijpen in de ruimtelijke ordening inzet. De inzet van dit instrumentarium is geen doel op zich, maar om de hierboven beschreven overkoepelende regie waar te maken moet de inzet wel uitvoerbaar en geloofwaardig zijn. Het bestaande instrumentarium stelt het Rijk wel al tot veel in staat. De Omgevingswet beoogt een beter instrumentarium voor huidige en toekomstige ontwikkelingen en meer ruimte voor maatwerk en vroegtijdige betrokkenheid van het Rijk te geven. De Omgevingswet staat het Rijk toe middels een instructie opdrachten aan gemeenten op te leggen, die bijvoorbeeld voor woningbouw kan worden benut. Ook Provincies kunnen binnen de Omgevingswet ingrijpen in gemeentelijke plannen, bijvoorbeeld door met een reactieve interventie met een deel van een omgevingsplan niet in te stemmen.

Figuur 5.1 Bodemgebruik verschil 2015 ten opzichte van 2000
Bron: Het bouwproces van nieuwe woningen. CPB (2017). eigen bewerking.



5.1.2. Te weinig harde locaties

Er is een schaarste aan harde locaties. Gemeenten hebben over het algemeen geen baat bij het aanwijzen van grote ontwikkellocaties, voor de eigen aanwas zijn dergelijke aantallen woningbouw immers niet nodig. Bovendien zijn door de grote financiële risico's die gebiedsontwikkelingen met zich meebrengen voor gemeenten moeilijk te combineren met prudent financieel beleid. Gecombineerd met het gebrek aan uitvoeringscapaciteit waar veel gemeenten mee te kampen hebben zij vaak de prikkels noch de middelen om gelijktijdig de hoeveelheid locaties in ontwikkeling te hebben en hard te maken die met het oog op de huidige bouwopgave nodig zijn. Het knelt hier niet enkel bij het hard maken van plannen, dat wil zeggen het vaststellen van een onherroepelijk Omgevingsplan. Komt een onherroepelijk omgevingsplan niet snel genoeg tot realisatie dan kan dit ook weer tot problemen leiden. Als de marktomstandigheden door de tijd veranderen weerspiegeld een verouderd plan niet meer wat op dat moment de marktvraag is. De doorzettingmacht bij vastgestelde Omgevingsplannen is hier even goed een knelpunt als de capaciteit om plannen te maken. Momenteel is deze capaciteit alleen aanwezig bij de grote gemeenten. Zekerheid over (grote) bouwlocaties is voor de bouw met het oog op continuïteit van belang. Om de benodigde investeringen in (arbeids)capaciteit die nodig zijn voor het behalen van de gestelde woningbouwdoelen te kunnen waarborgen moeten zij kunnen rekenen op doorlopende productie. In het verleden hebben de Vinex-locaties laten zien dat grootschalige ontwikkelingen op de lange termijn zekerheid kunnen geven over continuïteit van de woningbouwproductie. Er is een zekere overcapaciteit in de planning nodig omdat locaties altijd tegen vertraging en moeilijkheden aan kunnen lopen. De 17 NOVEX-locaties zijn een voorbeeld van bouwlocaties die nu het potentieel hebben om dergelijke zekerheid te bieden, al bevinden veel van de plannen die hieronder geschaard worden zich nog in een vroeg stadium.

Plannen worden niet door het Rijk op haalbaarheid getoetst. De plancapaciteit is de afgelopen jaren toegenomen naar circa 1.500.000 woningen tot 2042, waarbij de helft van de woningen binnen vijf jaar opgeleverd moet worden.[42] Van deze plannen is ongeveer 1/3 hard en 2/3 zacht. Bij zachte plannen is er een grotere onzekerheid over de realisatie en risico op vertraging. Harde plannen betekent dat de woningbouw mogelijk is binnen onherroepelijke Omgevingsplannen. Echter, ook veel plannen die als hard zijn aangemerkt hebben te maken met vertraging en uitval, bijvoorbeeld door de eerder genoemde capaciteitsproblemen of veranderende ambities bij overheden. Dit betekent dat de bestaande getallen over de hoeveelheden harde en zachte plannen momenteel beperkt inzicht geven in de productieaantallen die over tijd uit een bepaald gebied verwacht kunnen worden. Dit is wel nodig om vanuit het Rijk sturing te kunnen geven aan waar en wanneer meer gedaan moet worden en het geeft meer zekerheid aan bijvoorbeeld bouwers inzake wat zij aan werk kunnen verwachten op de middellange termijn.
Er zijn nu (een landelijke en regionale) versnellingstafels ingesteld waarin de monitoring samen met marktpartijen wordt opgepakt.

De noodzaak om ook buitenstedelijk te bouwen wordt niet altijd onderkend. Verschillende soorten stedelijke ontwikkeling kennen voor- en nadelen. In Nederland kan volgens het PBL, afhankelijk van het scenario, maximaal 75% van de woningen gerealiseerd worden in leegstaande panden en op on(der)benutte terreinen in de bestaande stad.[43] Deze binnenstedelijke bouw spaart open ruimte en biedt aansluiting op infrastructuur, maar de projecten zijn vaak complex en daarmee kostbaar. Ook is er in het meest optimistische scenario dus onvoldoende ruimte beschikbaar binnen de huidige bebouwde gebieden om de woningbouwopgave in te passen. Buitenstedelijke locaties kunnen voordelen bieden, zoals lage grondprijzen, maar meer

[42] *Bron: Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2023. ABF Research (2023).*
[43] *Bron: Transformatiepotientie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad. Van duinen, Rijken en Buitelaar, PBL (2016).*

investeringen in infrastructuur zijn nodig. Het is een misvatting dat momenteel niet buitenstedelijk wordt gebouwd, of dat de Ladder Duurzame Verstedelijking dit tegenhoudt. Eén soort locatie is ook niet per definitie duurder of complexer om te ontwikkelen dan de andere.[44] Wel bestaan er grote verschillen tussen gemeenten en provincies in de mate waarin voor het planaanbod buitenstedelijke locaties beschikbaar worden gesteld.[45] Beide soorten locaties zijn, ongeacht de precieze verdeling tussen de twee, nodig om de woningbouwambities te realiseren. Eén soort locatie is ook niet per definitie duurder of complexer om te ontwikkelen dan de andere. Zaak is om deze locaties als complementen te zien die in de behoefte van uiteenlopende vragende partijen kunnen voorzien.

5.1.3 Bestuurlijke en politieke knelpunten

De stem van woningzoekenden is in de lokale politiek niet sterk vertegenwoordigd. Op het moment waarop inspraak in woningbouwplannen gegeven kan worden is de uiteindelijke realisatie van de woningen nog meerdere jaren weg. Voor woningzoekenden, en zeker die buiten de betreffende gemeente, spreekt er daarom weinig voor om deel te nemen aan inspraakmomenten of zich hoorbaar te maken aan de lokale politiek. Woningzoekenden hebben natuurlijk ook niet altijd ver van tevoren besloten in welke gemeente ze uiteindelijk willen wonen. De huidige bewoners van een gemeente, die direct kunnen zien welke gevolgen woningbouwplannen voor hen gaan hebben, doen dit veel vaker. Hoewel er op nationaal niveau een duidelijke roep aan de politiek om meer woningen wordt gegeven is deze op lokaal niveau veel minder hoorbaar. Daar zijn het de tegenstanders van individuele ontwikkelingen die actief deelnemen aan het maatschappelijk debat.

De planvorming bij gemeenten is een tijdrovend proces. Het maken van woningbouwplannen is zeer complex. Het hard maken van een plan is de laatste stap in dat lange proces. Ambtelijke capaciteit is op dit moment onvoldoende beschikbaar, mede door de krappe arbeidsmarkt. Het planontwikkelingsproces kost nu gemiddeld 8 jaar. Het betreft een serieel proces: afspraken maken, ontwerpen, participatie, omgevingsplan en voorbereiden uitvoering. Volgens Fakton en Hoornstra is het mogelijk om het proces om tot een Omgevingsplan te komen te versnellen naar 2 jaar via een parallel planproces.[46] Momenteel loopt er een pilot om dit in de praktijk nader te toetsen. Ook in de rechtspraak lopen woningbouwprojecten vertraging op.

De drempel voor het indienen van juridische bezwaren is zeer laag. Veel woningbouwprojecten ondervinden hevige vertraging door juridische bezwaarprocedures. Iedere belanghebbende kan bij de gemeente bezwaar aantekenen tegen een plan en bij de Raad van State in hoger beroep gaan. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de afgelopen jaren een sterke stijging gezien van het aantal zaken in het ruimtelijk domein en deze lopen daardoor steeds vaker vertraging op. Hoewel het belang van inspraak en juridische toetsing van plannen zeer zwaar weegt, lijkt het niet zelden het geval te zijn dat bezwaren met een lage kans van slagen worden gemaakt om plannen te vertragen of om bijvoorbeeld druk te zetten op de gemeenten of ontwikkelaar om aan bepaalde wensen te voldoen die losstaan van het juridische bezwaar.

5.2 Grondmarkt en grondbeleid

[44] *Bron: 5 misverstanden over binnen- en buitenstedelijk bouwen. Buitelaar E. op Gebiedsontwikkeling.nu (2018).*
[45] *Bron: Ruimtelijke ordening en bouwlocaties. EIB (2021)*
[46] *Bron: Parallelle planning Woningbouwversnelling. Fakton en Hoornstra, A. (2022).*

5.2.1 Rol van de overheid op de grondmarkt neemt af

De overheid heeft door het voeren van grondbeleid invloed op gebiedsontwikkeling. In de ruimtelijke ordening grijpt de overheid in op het toegestane gebruik van de grond. Daarnaast is ze zelf ook dikwijls een actieve speler op de grondmarkt. Daarmee heeft de overheid directe invloed op de woningbouw. Er is grofweg een onderscheid te maken in twee typen grondbeleid: actief en faciliterend. Wanneer de overheid zelf grond aankoopt, bouwrijp maakt en bouwrijpe kavels verkoopt aan marktpartijen die vervolgens het vastgoed realiseren, voert zij een actief grondbeleid. Wanneer de overheid zich concentreert op zijn publiekrechtelijke taken, zoals onder meer vaststellen van het omgevingsplan, zodat grondeigenaren in staat worden gesteld grond bouwrijp te maken en vastgoed te realiseren, noemen we het faciliterend grondbeleid. Daarnaast zijn er ook nog vormen van samenwerking zoals het bouwclaimmodel of *joint ventures*, die zich bevinden tussen actief en faciliterend grondbeleid. Vaak komen binnen een gebiedsontwikkeling verschillende vormen naast elkaar voor.

Gemeenten voeren steeds minder actief grondbeleid. In de beginjaren van deze eeuw streefden veel gemeenten naar het voeren van actief grondbeleid. Dit is echter sterk afgenomen. Dit kwam onder andere door toegenomen druk op de grondmarkt wat zich uitte in hogere grondprijzen, verzelfstandiging van de sociale huursector die zelf de grondmarkt opging en de focus op meer binnenstedelijk bouwen. Actief grondbeleid was tot de financiële crisis vaak per saldo winstgevend. Tijdens de crisis konden gemeenten hun voorraden aan grond niet kwijt, namen de gronden in waarde af, werden de financieringskosten hoger en moest er worden afgeboekt op gronden. Dit grootschalige verlies van gemeenschapsgeld via grond heeft actief grondbeleid naar de achtergrond gedrongen en bovendien heerste het sentiment dat gebiedsontwikkeling beter aan de markt overgelaten kon worden. Sinds 2010 neemt het grondbezit van gemeenten af en wordt er weinig grond bijgekocht.[47]

De gemeentelijke regels omtrent waardering van grond (middels het BBV) zijn, als gevolg van de geleden verliezen, aangescherpt. De regels schrijven nu voor dat gemeenten eigen gronden bij prijsdalingen direct moeten afwaarderen. Hierdoor hebben fluctuaties in de woningprijzen, die doorwerken in de grondwaarden (en dus de grondopbrengsten in de grondexploitatie), directe gevolgen voor de gemeentelijke financiën. In de praktijk kan dit betekenen dat er bij verliezen direct bezuinigd moet worden op bestaande (consumptieve) uitgaven en omgekeerd, bij winsten, er neiging is om deze winsten aan te wenden voor al dan niet structurele (consumptieve) uitgaven. Winsten (ook incidentele) kunnen ook toegevoegd worden aan een reserve, waaruit investeringen gedekt kunnen worden.[48] Risico's kunnen makkelijker over de tijd met elkaar worden verevend als winsten in een bestemmingsreserve worden geparkeerd. Eventuele toekomstige tegenvallers kunnen dan worden opgevangen. Ook biedt het mogelijkheden verschillende plannen met elkaar te verevenen.

Gemeenten die voor een actief grondbeleid kiezen lopen grote risico's. Tenzij gemeenten al grond in bezit hebben zullen zij gronden moeten verwerven voor het voeren van een actief grondbeleid. De waarde van de gronden is al toegenomen als de ontwikkelmogelijkheden bekend zijn en op veel plekken waar woningbouw is voorzien is dat ook al algemeen bekend. De kans op verliezen op de exploitatie van gronden neemt aanzienlijk toe wanneer de oorspronkelijk eigenaar al het surplus van de bestemmingswijziging heeft ontvangen. Bovendien gaat het steeds vaker over bebouwde gronden die nog in gebruik zijn en waarvan de huidige gebruikswaarde hoog is. Naast de kosten voor bedrijfsuitplaatsing zijn ook de sloopkosten van de huidige bebouwing hoog.

[47] *Bron: Omvang grondposities gemeenten verder afgenomen. Deloitte (2020).*
[48] *Zie hierover: notitie incidenteel-structureel voor het najaars-BOFv 2023* file (overheid.nl)

Steeds minder plannen kennen een surplus en daarmee nemen de mogelijkheden voor gemeenten om tussen ruimtelijke plannen of tussen woningcategorieën te verevenen af.

Sommige publieke kosten zijn niet te verhalen op de grondeigenaar. Met de Omgevingswet heeft de overheid instrumenten in handen voor het realiseren van ruimtelijke doelen en het verhalen van publieke kosten. Zo kan zij een anterieure overeenkomst sluiten of een omgevingsplan inclusief regels voor kostenverhaal vaststellen. Gemeenten kunnen op basis van de kostenverhaalregels alleen kosten verhalen waar de ontwikkellocatie profijt van heeft, die proportioneel en toerekenbaar zijn aan de locatie. Bovendien mogen de te verhalen kosten niet hoger zijn dan het verschil tussen de residuele grondwaarde en de 'inbrengwaarde'; de zogenaamde macro-aftopping. In de praktijk kan dit betekenen dat sommige publieke kosten moeilijk verhaalbaar zijn. Bijvoorbeeld een rotonde die moet worden aangelegd voor een nieuwe wijk die niet geheel toerekenbaar is omdat een bestaande wijk er ook van profiteert. Tot slot heeft een kader stellende overheid in de uitvoering niet de 'schop' in handen en kan zij moeilijk realisatie afdwingen. Dat kan alleen door onteigening waarmee in feite een actieve houding wordt aangenomen.

Meer actief grondbeleid kan in sommige gevallen gunstig zijn voor de woningbouw. Gemeenten beschikken over relatief weinig grondposities en zijn daarmee voor de realisatie van de opgave veelal afhankelijk van marktpartijen. In veel gevallen gaat dit goed maar soms lukt het de gemeenten niet om (tijdig) afspraken te maken met marktpartijen over het gewenste woonprogramma en het kostenverhaal. Bijvoorbeeld als er sprake is van veel verschillende grondeigenaren op de te ontwikkelen locatie waardoor onderhandelingen lang duren. Tijdige grondaankoop door gemeenten kan versnipperd grondeigendom (dat leidt tot lange onderhandelingen) tegengaan en kan voorkomen dat de waardesprong bij derden neerslaat. Gemeenten kunnen een voorkeursrecht vestigen op bepaalde te ontwikkelen gronden waardoor grondspeculatie tegen wordt gegaan of controle wordt gehouden op welke partijen een grondpositie verwerven. Een gemeente moet dan wel in staat zijn om dat voorkeursrecht eventueel ook daadwerkelijk gestand te doen. Actief grond verwerven kan een gemeente helpen meer controle te houden over het te realiseren woonprogramma en de voortgang van het proces te beheren.[49]

5.2.2 Grondmarkt kent te weinig prikkels voor efficiënte allocatie van grond

Grondeigenaren hebben vaak geen prikkel om op korte termijn grond beschikbaar te stellen voor woningbouw. Grond is slijtvast, het bederft niet en het wordt niet (cultuurgrond) of nauwelijks belast. Dit brengt met zich mee dat grondeigenaren geen prikkel hebben om de grond zo efficiënt mogelijk te benutten. Als grondeigenaren een hogere grondwaarde in de toekomst voorspellen, is er geen *incentive* de grond tegen een lagere prijs nu te verkopen. Dit werkt ook grondspeculatie op braakliggende grond en mogelijke woningbouwlocaties in de hand. De exploitatielasten van grond zijn laag waardoor wachten op een hogere verkoopprijs vaak lonend is.

Onteigening is een lang proces met een hoge schadeloosstelling. Onteigening is het instrument om als overheid woningbouwgrond in handen te krijgen wanneer een eigenaar niet voornemens is het plan dat de overheid voor ogen heeft te realiseren. In de praktijk vergt het politieke moed en is het voor gemeenten een lang en kostbaar proces waarvoor specifieke expertise nodig is. Het wordt niet vaak ingezet. Bovendien is de uiteindelijke vergoeding voor

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

onteigening marktconform, de grondeigenaar ontvangt de prijs die hij of zij bij vrije verkoop ook zou hebben ontvangen.

5.2.3 Hoge grondprijzen

Prijzen van grond zijn hoog door (te) hoge verwachtingen in het verleden. Door onder andere een toename van de woningprijzen de afgelopen jaren zijn ook residuele grondprijzen sterk toegenomen. Dit zorgt ervoor dat verwervingskosten in de grondexploitatie een steeds groter deel van het totaal uit gaan maken en de haalbaarheid van plannen onder druk staat. Zoals in het theoretisch kader uiteengezet is de prijs van grond gebaseerd op de verwachtingen van de verkoper en koper over de kosten en opbrengsten en wordt de verwachting bepaald op basis van een situatie waarin de hoogste marge kan worden behaald. De comparatieve taxatiemethode van grond - waarbij wordt gekeken naar referentieprijzen - zorgt er ook voor dat de inbrengwaarde vaak hoog is wat de ruimte voor kostenverhaal beperkt. De hoge grondprijzen voor woningbouw passen zich op korte termijn niet neerwaarts aan. De ruimte om nieuwbouwprijzen bij te stellen is beperkt en in de praktijk leiden de hoge productiekosten tot moeilijk sluitende *businesscases*.

Waardesprongen van grond komen onvoldoende ten goede aan collectieve doelen. Neemt de vastgoedwaarde af door publieke investeringen en/of beslissingen dan heeft een eigenaar recht op planschade. Verbetert de omgeving van de grond – door bijvoorbeeld een verbeterde bereikbaarheid, meer voorzieningen of het afnemen van hinder van bedrijven – dan neemt de waarde van grond toe. De waardeontwikkeling – het surplus - komt de grondeigenaar toe, hier staan echter geen investeringen van individuele grondeigenaren van bebouwde of onbebouwde grond tegenover. Dit is een vorm van inkomen wat door economen wordt gedefinieerd als "onverdiend" inkomen – *economic rents* – omdat de ontvanger er niet direct inzet voor heeft moeten plegen. Daarnaast wordt de waarde van onbebouwde grond niet of nauwelijks belast, waardoor de grondeigenaar profiteert van een groot financieel gewin door publieke investeringen (of investeringen van derden) waaraan hij of zij niet of nauwelijks heeft bijgedragen.

Waardestijging van grond kan maar deels worden ingezet om gebiedsontwikkeling te bekostigen. Vooruitlopend op gebiedsontwikkeling is vaak al een aanzienlijk deel van de waardestijging toegekomen aan de grondeigenaar. Deze waardestijging wordt niet ingezet voor het dekken van kosten, omdat daarvoor geen of onvoldoende instrumenten zijn, of de instrumenten niet effectief zijn.[50] Ook is er vaak sprake van waardevermeerdering van grond en vastgoed nadat gebieden zijn ontwikkeld. Ook voor deze vorm van waardestijging (na afloop) zijn nu geen wettelijke instrumenten of mechanismen beschikbaar die het mogelijk maken bij te dragen aan de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Wanneer een gemeente eigenaar is van de grond, bijvoorbeeld doordat zij de grond in erfpacht heeft uitgegeven, heeft zij wél een instrument in handen om te profiteren van waardestijgingen.

Huidige instrumenten om waarde af te romen werken in de praktijk onvoldoende. Gemeenten hebben mogelijkheden om waardestijgingen af te romen, zoals de baatbelasting. Deze wordt in de praktijk zelden toegepast. Gemeenten die overgaan tot het heffen van een baatbelasting krijgen namelijk te maken met hoge administratieve eisen, die in veel gevallen niet in verhouding staan tot de hoogte van de heffing. Ook is het vaak lastig het profijt aan te tonen, zeker bij grotere projecten. Een erfpachtsysteem is een goed instrument voor gemeenten met veel bebouwde grond in eigendom om mee te delen in de waardeontwikkelingen. Maar dit is voor veruit de meeste gemeenten geen reële optie omdat zij de grond niet bezitten. Het is pas effectief na

[50] *Bron: Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023).*

tientallen jaren[51], brengt hoge uitvoeringslasten met zich mee en vaak is de canonverplichting bovendien langdurig vastgezet of afgekocht.

OZB is een generieke manier voor gemeenten om waardeontwikkelingen van grond naar zich toe te trekken. Hierbij kent de gemeente de autonomie om OZB te heffen. Opvallend is dat het verdienpotentieel van de OZB hoog ligt, maar de opbrengsten relatief laag zijn. OZB lijkt te worden gebruikt als sluitpost van de begroting en wordt niet tot zijn volledige potentieel gebruikt om mee te profiteren van waardestijgingen van gronden. Daarnaast kent de OZB vrijstellingen voor onder andere cultuurgronden waardoor een groot deel van de grond in Nederland niet belast wordt. Deze vrijstelling is destijds ingesteld omdat agrarische bedrijven al een groot deel van de kosten van het waterbeheer door de waterschappen betaalden. Huizenbezitters en andere eigenaren van gebouwen droegen toen nauwelijks bij, huishoudens nog helemaal niet. Deze verhoudingen zijn inmiddels sterk veranderd. Agrarische bedrijven profiteren nu zowel van verhoudingsgewijs lage waterschapslasten, als van de OZB-vrijstelling. De argumenten voor de vrijstelling toentertijd zijn derhalve inmiddels achterhaald.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen voor voorzieningen, maar de kosten hiervoor kunnen lang niet altijd worden verhaald op degene die er profijt van hebben. Niet alle publieke investeringen kunnen worden gedekt; dan wel omdat de kosten niet toerekenbaar zijn, dan wel omdat het kostenverhaal is gemaximeerd op het verschil tussen de waarde van bouwrijpe grond en de inbrengwaarde. De onderhandelingen duren vervolgens vaak lang en gemeenten zijn aangewezen op subsidies en/of ruimte in de eigen begroting om tekorten te dekken. Nog maar weinig gemeenten beschikken over voldoende eigen winstgevende ruimtelijke plannen waarmee zij deze tekorten kunnen bekostigen. Hierdoor kan het zorgen voor adequate infrastructuur een uitdaging zijn en moeten gemeenten in de eigen begroting op zoek naar financiële ruimte. Dit kan ten koste van andere maatschappelijke opgaven gaan.

Het is een fundamentele vraag aan wie de waardestijging van grond toekomt. Wanneer een deel hiervan zou terugvloeien naar overheden om het vervolgens (weer) in te kunnen zetten voor het realiseren van openbare wegen, mobiliteit, energie-infrastructuur en andere ruimte ten behoeve van (toekomstige) gebiedsontwikkeling, hoeft een minder groot beslag voor deze investeringen te worden gelegd op de algemene middelen. Anderzijds is grond een privaat goed waarbij waardestijgingen middels het eigendomsrecht toekomen aan de eigenaar. Gezien de grote ruimtelijk opgaven waarvoor we staan in Nederland en veel van de waardestijgingen grondeigenaren toekomen, zijn er rechtvaardigingsgronden om te stellen dat deze waardestijgingen meer toe moeten komen aan het publieke domein in plaats van de grondeigenaar. Het beslag dat de benodigde investeringen legt op de algemene middelen wordt steeds groter terwijl de baten bij een relatief kleine groep landen.

In de grondexploitatie en vastgoedexploitatie hoeven niet alle toekomstige kosten en baten worden gerekend. In een eenvoudige markttheorie komen alle kosten en baten van een product in de prijs van een product tot uitdrukking. In deze fictie worden nog veel gebiedsontwikkelingen bekostigd en afgerekend. In de grondexploitatie zou ook ruimte kunnen worden gemaakt voor toekomstige onzekere kosten van bijvoorbeeld klimaatadaptatie. Op deze manier hebben deze kosten een drukkend effect op de ruwe grondwaarde en zijn deze een reëlere afspiegeling van de werkelijke toekomstige kosten en opbrengsten. Tegelijk zal er altijd, ten voordele of ten nadele, veel onzeker blijven ten aanzien van toekomstige kosten en opbrengsten.

[51] *Gemeenten zoals onder andere Amsterdam, Utrecht en Rotterdam geven gronden in erfpacht uit of hebben dat in het verleden gedaan. Zij kunnen op basis van de voorwaarden een hogere canon in rekening brengen als het gebruik of het volume zoals in de erfpacht overeen gekomen wordt aangepast.*

Er is een betere balans nodig tussen enerzijds kosten en opbrengsten die tijdens de realisatie van een gebiedsontwikkeling worden genomen en anderzijds kosten en opbrengsten die pas langjarig worden verdisconteerd (bijvoorbeeld via de OZB, baatbelasting of erfpacht).

5.3 De bouw

5.3.1 Onrendabele toppen door hogere publieke en private kosten

Ondanks hoge prijzen zijn er toch onrendabele toppen bij grond- en vastgoed-exploitaties. Onderzoek van Stadkwadraat (2021) laat zien dat grondexploitaties voor woningbouw anno 2020 in meerderheid financieel niet haalbaar waren.[52] 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 ook de kosten stijgen. Grondverwerving is nu veruit de belangrijkste kostenpost in de grondexploitatie.

Publieke kosten nemen toe. De publieke kosten van projecten vallen in veel gevallen hoger uit dan de totale inkomsten uit kostenverhaal, grondexploitatie en/of erfpachtconversie. Er is dan sprake van publieke onrendabele toppen. De kosten voor ontsluiting, uitplaatsing en aanleg van openbare ruimte zijn toegenomen en de uitvoerbaarheid lastiger, onder andere vanwege gestegen grondstofprijzen en stikstofruimte.

Publieke kosten verhalen is complex en ontoereikend. In onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen over de invulling van gebiedsontwikkelingen is er vaak sprake van scheve en onvolledige informatie. Doordat er steeds meer privaat grondeigendom is moeten kosten op basis van publiekrechtelijk kostenverhaal verrekend worden met ontwikkelaars. Marktpartijen ervaren het kostenverhaal als niet transparant en de kosten verschillen aanzienlijk per project en per gemeente. Gemeenten geven juist aan dat het moeilijk is goed zicht te krijgen in de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling voor de betrokken ontwikkelaar. Bovendien lijkt het erop dat een steeds groter deel van de publieke kosten niet langer verhaald kan worden, omdat bij te hoge inbrengwaarde (inkoopprijs) van grond de projectopbrengsten hiervoor geen ruimte bieden.

Stijgende kosten voor bouwers. Waar de periode tussen 2017 en 2021 wordt gekenmerkt door marktdruk als gevolg van stijgende woningprijzen en bouwkosten, breekt vanaf het najaar van 2021 een nieuwe periode aan, waarin de stijging van woningprijzen afvlakt en de bouwkosten juist harder doorstijgen.[53] De snel oplopende kosten komen vooral voort uit gestegen materiaalkosten.

Bij publieke en private onrendabele toppen speelt infrastructuur een grote rol. Een deel van de benodigde infrastructuur is bovenplans: nodig voor een gebiedsontwikkeling, maar niet volledig toerekenbaar is aan die 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. Een voorbeeld hiervan is een rondweg die niet alleen de gebiedsontwikkeling ontsluit, maar ook andere bestaande wijken. Een dergelijke ingreep heeft niet alleen meerwaarde voor het nieuwe woningbouwgebied maar hier profiteren ook bestaande bewoners van. Sommige kosten zijn naar hun aard dus project- en gebiedsoverstijgend

[52] *Bron: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling - Een kwalitatieve analyse van grondexploitaties tussen 2005 en 2020. Stadkwadraat (2021).*
[53] *Bron: Het effect van stijgende bouwkosten op nieuwbouwprojecten en grondprijzen. Rabobank (2022).*

en daarom niet volledig te dekken vanuit de totale inkomsten uit kostenverhaal, grondexploitatie en/of erfpachtconversie. Bij de ontsluiting van nieuwe woningen is het daarbij van belang niet alleen te kijken naar nieuwe aanleg, maar ook naar mogelijkheden voor een mobiliteitstransitie.

Tabel 5.1 Veel genoemde kostenposten bij onrendabele toppen
Bron: Stedelijk investeren en onrendabele toppen. Van der Aa, F., Dinkla, F. & Holt, D. (2021).

PUBLIEKE ONRENDABELE TOPPEN	PRIVATE ONRENDABELE TOPPEN
Investeringen in openbare ruimte	Gebouwd parkeren
Plankosten	Slopen en saneren van bestaande opstal
Gebiedsinfrastructuur	Investeringen in openbare ruimte
Hoofdinfrastructuur	Infrastructuur
Sloop/sanering	Eisen aan programma (betaalbaarheid, voorzieningen)
Verwerving/uitkoop bedrijven	Duurzaamheidseisen
Ondergrondse infrastructuur	Boek-/verwervingswaarde van vastgoed
Maatschappelijke voorzieningen	

5.3.2 Eisen dempen opbrengsten en leiden tot hogere kosten

Betaalbaarheidseisen dempen de opbrengsten Eisen aan een betaalbaar woningbouwprogramma – hoe maatschappelijk gewenst wellicht ook – verlagen de totale opbrengstmogelijkheden. In toenemende mate (50 procent of meer) bestaat het woningbouwprogramma uit sociale en middeldure woningen met relatief lage benodigde grondprijzen, maar wel met dezelfde eisen rond mobiliteitsoplossingen en parkeren, duurzaamheid, beeldkwaliteit en inrichting van de openbare ruimte.

Eisen leiden tot hogere kosten. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (zie kader) stelt de wettelijke eisen waaraan een nieuwbouwwoning moet voldoen en dit draagt bij aan hogere bouwkosten. Verschillende eisen drijven de kosten op, die niet altijd zijn terug te verdienen in hogere prijzen. Mochten de eisen voorspelbaar zijn, dan kan dit eventueel worden verrekend met de betaalde grondprijs. Afgelopen jaren zijn er echter verschillende fluctuaties geweest in de eisen die daardoor niet altijd zijn verrekend in de grondprijs en de *businesscase* verslechteren.

Bovenwettelijke eisen maken woningbouw duur en complex en bemoeilijken innovatief bouwen. Daarnaast stellen gemeenten soms – hoewel dit volgens art. 122 van de Woningwet niet mag – hogere eisen dan in het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn geregeld. Onderzoek van Stadkwadraat, Fakton en Van der Krabben laat zien dat deze bovenwettelijke eisen de bouwkosten nog sterker verhogen dan de effecten door wetgeving.[54] Door wisselende eisen en (mogelijke) wijzigingen in beleid ontstaat bovendien extra onzekerheid bij projectontwikkelaars over opbrengsten en kosten. Dit maakt *businesscases* onzeker en het verrekenen met de grondprijs complex. Ook werkt het in de hand dat per project moet worden ontworpen en gebouwd, wat het voor bouwers bemoeilijkt innovatieve producten te ontwikkelen en op te schalen. Hierdoor maakt dit de woningbouwopgave al snel lastiger en moeilijker realiseerbaar.

[54] *Bron: Tegenwind in gebiedsontwikkeling. Stadkwadraat, Fakton & Van der Krabben (2023).*

KADER 5.1. Besluit bouwwerken leefomgeving en bouwkosten

Nieuwbouwwoningen moeten voldoen aan de eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dat bevat eisen op het gebied van veiligheid en bijvoorbeeld ook leefbaarheid en bruikbaarheid. Zo moeten nieuwe woningen sinds 2012 een eigen buitenruimte hebben van tenminste 4m^2, moeten zelfstandige woningen tenminste 20m^2 groot zijn en zijn er minimumeisen aan ventilatie, isolatiewaarde en energiezuinigheid. Vanaf 2020 moeten nieuwbouwwoningen volgens het Bouwbesluit (nu Besluit bouwwerken leefomgeving) bijna-energieneutraal (BENG) zijn.

Kostenverhogende effecten op bouwkosten per periode[xxvi]
2006-2007 Aanscherping EPC +1,8% < 3,4%
2011-2012 Aanscherping EPC + Nieuw bouwbesluit +2% < 3,2%
2012 Wijziging btw naar 21%
2015 Aanscherping EPC +1,1% < 3,3%
2018-2019 Gasloos bouwen 0 < +6%
2021 Invoer BENG 0 < +5%

5.3.3 Lange doorlooptijden en onzekerheid

Capaciteit van de Raad van State en aansluitingen op nutsvoorzieningen leiden tot vertragingen. De toegang tot de Raad van State is laagdrempelig, maar de capaciteit beperkt waardoor ook bezwaren die evident ongegrond zijn tot vertragingen kunnen leiden. Ontwikkelaars noemen vooral dit soort excessen als een probleem: gevallen waarbij eigenlijk al op voorhand duidelijk is dat de bezwaren geen stand zullen houden bij de rechter, maar een enkeling toch lang doorprocedeert. Daarnaast ontstaan steeds vaker vertragingen door de aansluiting van nieuwe woningen op nutsvoorzieningen. Nieuwe woningen lopen steeds vaker vertraging op door problemen met aansluitingen op gas, elektriciteit, water en internet. In de Elektriciteitswet is de verplichting opgenomen om de aansluiting te realiseren binnen 18 weken na de aanvraag, maar netbeheerders halen dit steeds vaker niet.

Lange doorlooptijden en risico's maken financiering ingewikkeld. Normaal gesproken is er in gebiedsontwikkeling sprake van een badkuip voor wat betreft de *cashflow*. Kosten (verwervingen, plankosten, civiele werken) gaan (ver) voor de baat uit. Aanzienlijke voorinvesteringen zijn nodig waar pas na vijf tot tien jaar rendement op komt, dat ook nog onzeker is. Dit wordt ook wel de badkuip-curve genoemd. Nu rentes weer oplopen maken de rentekosten over die investeringen een groter deel uit van de goed te maken boekwaarden. De kosten voor ontwikkelaars in de planfase, zoals het inhuren van architecten, de inzet van personeel in de overleggen met de gemeente en eventueel de grondaankoop, vergen een aanzienlijke investering die veel banken sinds de crisis niet meer financieren. Daardoor zou slechts een kleine groep ontwikkelaars nog in staat zijn om grote of ambitieuze projecten te realiseren, met name in binnenstedelijk gebied waar de doorlooptijd en complexiteit extra hoog is. Bovendien zit er een langere tijd tussen grondtransacties en het realiseren van woningbouw. De grondprijzen worden vastgesteld op de dan verwachte residuele waarde, maar hoe langer de doorlooptijd is, hoe hoger het risico dat de kosten en opbrengsten toch anders uitpakken.

De kosten voor bouwers zijn langer onzeker dan de opbrengsten. De voorverkoop van woningen start doorgaans al ver voordat de bouw begint. Verkoopprijzen liggen daarmee al vast voordat contracten met aannemers en leveranciers van materialen rond zijn. Hierdoor hebben ontwikkelaars op het moment dat ze de verplichting aangaan om woningen te bouwen, niet altijd zekerheid of ze mensen en materialen kunnen vinden en tegen welke voorwaarden. Soms zijn de uiteindelijke kosten hoger dan verwacht, waardoor de winstgevendheid van projecten onder druk komt te staan. De bouwkosten zijn met name slecht voorspelbaar wanneer partijen afhankelijk zijn van leveranciers en onderaannemers, of van een strenge en veranderende beleidscontext.

5.3.4 Schommelingen zorgen voor te lage capaciteit

Cycliciteit woningmarkt in combinatie met capaciteit gemeenten, ontwikkelaars en bouwbedrijven. Om woningen te bouwen zijn personeel en productiecapaciteit nodig bij gemeenten, ontwikkelaars en bouwbedrijven. Dit soort capaciteit is niet van de ene op de andere dag op- of af te schalen. Door het cyclische karakter van de woningmarkt sluit de capaciteit die er op enig moment is, niet altijd goed aan bij de vraag. 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.

Een sterk cyclische woningmarkt heeft blijvend negatieve effecten op de werkgelegenheid in de bouwsector. In de periode 2008 – 2016 hebben in totaal 196.000 mensen de bouw verlaten (EIB, 2017).[55] Hiervan hebben slechts 36.000 personen de weg terug in de bouwsector gevonden, al dan niet na het hebben van een baan in een andere sector of door tijdelijk een uitkering te hebben ontvangen. De totale werkgelegenheid in de bouwsector is in de periode 2009 – 2016 per saldo met bijna 75.000 banen teruggelopen. In de jaren na de crisis was het lastig om opnieuw voldoende arbeidskrachten aan te trekken, met capaciteitstekorten tot gevolg. Inmiddels lijken arbeidsmarkttekorten niet meer de belangrijkste belemmeringen in de bouwsector.[56]

Een sterke terugval van de woningbouwproductie heeft langdurige gevolgen. Een sterk gedaalde woningbouwproductie veroorzaakt een uitloop aan personeel in de bouwsector en leidt tot faillissementen onder bouwbedrijven. Bij een aantrekkende woningmarkt is het lastig om de woningbouw op korte termijn weer op peil te brengen. Capaciteitstekorten zorgen ervoor dat de woningbouwproductie niet kan voldoen aan het in crisistijd opgebouwde tekort en aan de toekomstige vraag naar woningen, eveneens met een grotere prijscycliciteit tot gevolg. Buitelaar (2019) laat zien dat de (bruto)toegevoegde waarde (TW) van de bouwnijverheid in het derde kwartaal van 2018 maar liefst 37 procent onder het niveau ligt dat bereikt zou zijn als de trend van voor de crisis wordt doorgetrokken.[57] Ook veel gemeenten en ontwikkelaars hebben tijdens de crisis capaciteit afgeschaald, waardoor ze nu problemen hebben om nieuwe projecten te begeleiden.

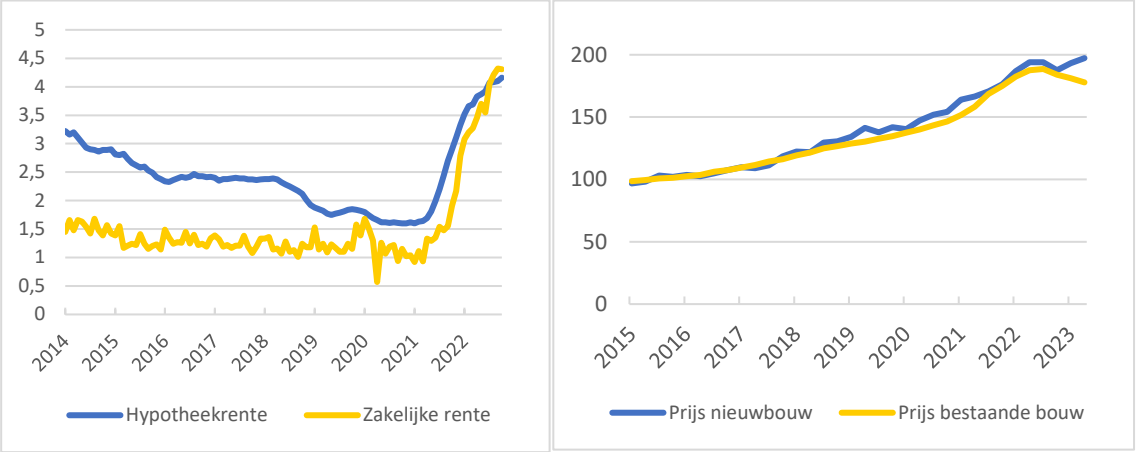
Schommelingen in de vraag naar nieuwbouwwoningen remmen ook de productiviteitsontwikkeling in de bouw. De onzekerheid die ervan uitgaat maakt investeringen met een lange terugverdientijd, zoals in innovatief en industrieel bouwen, immers minder aantrekkelijk. Slechts 34% van de bouwbedrijven met meer dan 10 werkenden onderneemt

[55] *Bron: Trends op de bouwarbeidsmarkt (2017-2022). EIB (2017).*
[56] *Bron: Conjunctuurenquête Nederland, oktober 2023. CBS (2023).*
[57] *Bron: Versnelling van de woningbouw: van korte naar lange termijn perspectief'. Buitelaar, E. (2019), 'Real Estate Research Quarterly, juli 2019.*

innovatieve activiteiten. Na de landbouw, horeca en verhuur en handel van onroerend goed is de bouw daarmee de sector waarin het minst wordt geïnnoveerd.[58]

5.4 De afnemers

Figuur 5.2 Ontwikkeling rentes en woningprijzen
Bron: Deposito's en leningen van MFI's aan huishoudens, rentepercentages, gecorrigeerd voor breuken (Maand) & Deposito's en leningen van MFI's aan niet-financiële bedrijven, rentepercentages (Maand), DNB (2023). StatLine - Koopwoningen; nieuwe en bestaande, prijsindex 2015=100. CBS (2023).



5.4.1 Nieuwbouwprijzen passen zich niet makkelijk aan

De prijs van nieuwbouwwoningen wordt al vroegtijdig bepaald terwijl de actuele rentestand de hypotheekruimte van woningzoekenden sterk kan veranderen. Indien er negatieve schokken plaatsvinden - zoals stijging van rente – reageren de nieuwbouwprijzen en het aanbod van nieuwbouw hier nauwelijks op door de lage elasticiteit. Ook met de huidige veranderende marktomstandigheden passen nieuwbouwprijzen zich nauwelijks neerwaarts aan. Maar financieringsruimte - en daarmee ook de prijs die men bereid is te betalen voor een woning - reageert wel sterk op veranderende factoren zoals de rentestand en financieringscondities. Doordat prijzen van bestaande woningen sterker reageren op de rente en makkelijker kunnen dalen, prijst nieuwbouw in een neergaande markt zichzelf zelfs bij een bescheiden daling in woningprijzen al snel de markt uit. Dit was het afgelopen jaar ook zichtbaar met een terugval van verkoop van nieuwbouwwoningen.[59]

De huizenprijzen zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. Sinds 2015 zijn de nominale huizenprijzen – mede door lage rente - met circa 80 procent toegenomen. Daarnaast is in 2022 de rente sterk gestegen, waardoor de financieringsruimte van huishoudens significant af is genomen. Dit verminderde de betaalbaarheid van nieuwbouwwoningen aanzienlijk. De samenloop van stijging van prijzen en hoge rente heeft anno 2024 de positie van veel woningzoekenden zonder eigen woning verslechterd. Daarentegen is door een hoge inkomensontwikkeling in 2023 het effect van hogere rente op de financieringsruimte gedeeltelijk gedempt. Uit onderzoek van de DNB blijkt dat ondanks de stijging van de rente met 2,5 procentpunt de financieringsruimte en betaalbaarheid de komende jaren kan toenemen tot het niveau van eind 2021.[60] De toename komt door hoge inkomensstijgingen en een relatief geringe (verwachte) stijging van de huizenprijzen,

[58] Bron: *Innovatie statistiek. CBS (2021). Innovatie* bij bedrijven, op basis van de innovatie-enquête.
[59] *Bron: Aantal verkochte nieuwbouwwoningen gehalveerd in tweede kwartaal van 2023 (cbs.nl). CBS (2023).*
[60] *Bron: Financieringsruimte en huizenprijzen. DNB (2023).*

dit laat onverlet dat de betaalbaarheid slecht blijft.[61] Recent is ook de leennorm voor duurzame woningen verruimd. En omdat nieuwbouw per definitie goede energieprestaties moet hebben, kan er ook daardoor voor nieuwbouw meer worden geleend.

Kopers van nieuwbouw worden door stijgende rente ook geconfronteerd met hoge dubbele lasten, waardoor de vraag naar nieuwbouw afneemt. Deze lasten waren met lage rentes goed te dragen, maar zijn in het afgelopen jaar sterk toegenomen. Ondanks dat de rentelasten fiscaal aftrekbaar zijn, maakt dit nieuwbouw duur en bestaande koopwoningen aantrekkelijker. Op de koopmarkt zorgt dit samen met een afgenomen vertrouwen voor minder nieuwbouwtransacties. Aan het eind van 2023 zijn de renteverwachtingen stabieler geworden en stijgen de huizenprijzen weer, dit uit zich ook in meer vertrouwen in de koopmarkt. Bovendien is de hoge rente is in de huidige markt een 'nieuw' fenomeen, maar het is historisch gezien geen anomalie. Rentes hebben in het verleden veel hoger gelegen en ook toen werd men geconfronteerd met hoge dubbele lasten. Daarom zullen kopers – maar ook grondeigenaren en ontwikkelaars – de hogere rente op termijn in moeten prijzen en ontwikkelaars hun programma's aan moeten passen zodat er passend op de vraag wordt gebouwd.

Als gevolg van de hogere rente en economische onzekerheid wordt er ook minder (voor)verkocht en dreigt de bouwproductie in een dip te raken. Dit is paradoxaal omdat er desondanks een grote behoefte aan woningen is. Dit heeft wel directe gevolgen voor woningbouwprojecten omdat hierdoor sommige woningbouwprojecten geen voorverkooppercentages van 70% halen. Dit is een harde voorwaarde voor afbouwverzekeraars en kredietverstrekkers. Zonder deze afbouwverzekering zijn banken terughoudend om bouwprojecten te financieren. Het ontbreekt ontwikkelaars vaak eigen vermogen om dit zelf te financieren, waardoor projecten dreigen te worden uit- of afgesteld. Waarom de voorverkoop zo sterk terugloopt is niet duidelijk; de gestegen rente, dubbele lasten, hoge nieuwbouwprijzen en onzekerheid over verkoop van de huidige woning spelen waarschijnlijk een grote rol. Ook is de vraaguitval niet uniform. Vooral de verkoop van duurdere nieuwbouwappartementen is afgenomen en de verkooptijd is sterk gestegen. Dit komt mede door de lange bouwtijd van deze appartementen, waardoor financieringslasten en onzekerheid groter worden. Bij betaalbare appartementen en eengezinswoningen loopt de vraag minder sterk terug.

Bij vraaguitval wordt vaak gereageerd met vraagstimulerende maatregelen, deze werken echter op lange termijn averechts. De Nederlandse woningmarkt kent al veel vraagstimulering van woningen: onder andere de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning en hoge leennormen. De fiscale voordelen zorgen vooral voor hogere prijzen en een groter verschil tussen *insiders* en *outsiders* op de woningmarkt, maar hebben weinig effect op het aanbod. Ook maatregelen die nu op de korte termijn kunnen worden genomen om de vraag te stimuleren – zoals verruiming van de leennormen - zullen averechts werken op de lange termijn, omdat deze vooral in een hogere prijs resulteren en de woningmarkt ontoegankelijker maken.

5.4.2 Woningcorporaties hebben weinig investeringsruimte

De verwachte rol van woningcorporaties wordt groter met de huidige opgaven. Voor de financiële crisis waren woningcorporaties ook actiever buiten het betaalbare segment, vooral in commercieel vastgoed en duurdere woningen. Met het oog op een gelijk speelveld tussen corporaties en marktpartijen is daarom in lijn met Europese regelgeving in 2008 de integrale VPB-belastingplicht voor corporaties ingevoerd. Maar sinds de financiële crisis en de herziening van de woningwet in 2015 is de rol van corporaties voornamelijk beperkt tot het sociale segment.

[61] *Bron: Analyse Financieringsruimte en huizenprijzen. DNB (2023).*

Daarnaast is met het invoeren van de verhuurdersheffing de investeringscapaciteit sterk geremd. Als gevolg hiervan zijn veel ontwikkelingstakken van corporaties afgeschaald en is er een *outflow* van ontwikkelingscapaciteit geweest. De afgelopen jaren is de behoefte aan sociale huur pregnanter geworden en is aan corporaties weer een grote rol toebedeeld. Op het gebied van woningbouw is in de nationale prestatieafspraken onder meer afgesproken dat ze tot en met 2030 250.000 sociale huurwoningen zullen bouwen en 50.000 midden-huurwoningen. Als tegenprestatie werd de verhuurdersheffing afgeschaft. Het wegvallen van de verhuurdersheffing heeft als neveneffect gehad dat corporaties meer winst maken en daardoor ook meer VPB moeten afdragen.

Uit een recente financiële actualisatie (2023) van de Nationale Prestatieafspraken (NPA) blijkt dat de opgaven tot 2030 voor de meeste regio's nog haalbaar te zijn.[62] Landelijk is 94,1 procent van de sociale woningbouwopgaven potentieel financieel haalbaar binnen de geëiste ratio's van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Maar regionaal zijn er grote verschillen in haalbaarheid. Om de landelijk doelstellingen te behalen is daarom mogelijk regionale solidariteit nodig, dit kan in de vorm van investeringen buiten de eigen regio of door projectsteun waarvoor onder corporaties over de sector een heffing wordt geheven.[63] De afgenomen haalbaarheid – ten opzichte van eerdere doorrekeningen - komt door verschillende factoren, namelijk: stijgende rente, hogere bouw- en onderhoudskosten en lagere huizenprijzen. Hierdoor is de grens van de investeringscapaciteit eerder in zicht. Vooral door de gestegen rente gaat de *Interest Coverage Ratio* (ICR) meer knellen. Woningcorporaties lopen de komende jaren tegen de financiële eisen van het WSW aan, zowel ten aanzien van de absolute omvang van hun leningportefeuille als van de financiële ratio's (ICR vooral). Dat betekent dat zij - gegeven het langjarig karakter van woningbouw - nu al hun woningprogramma's moeten terugschroeven. Anderzijds wordt de haalbaarheid verbeterd door een hogere toegestane verhoging van de huurprijs. In de NPA is afgesproken dat huurprijzen in 2024 en 2025 mogen worden geïndexeerd op basis van de loonontwikkeling. Deze ligt hoger dan geprognosticeerd, waardoor huren en opbrengsten kunnen toenemen. Daarnaast heeft een verlaging van de vastgestelde discontovoet voor waardering van corporatiewoningen een positief effect op de *loan-to-value*, waardoor deze minder snel knelt.

Nieuwbouwwoningen van woningcorporaties zijn onrendabel. Nieuwbouw genereert - gemiddeld genomen - onvoldoende huurinkomsten om de lasten van de exploitatielasten te kunnen dragen en maakt nieuwbouw qua kasstroom verliesgevend en onaantrekkelijk voor corporaties. Het beheer en (reserveringen voor) onderhoud zijn voor corporaties de grootste grote kostenposten en ook drukken de VPB-lasten de exploitatie enigszins. Vooral de gestegen rentelasten hebben een negatief effect op de kasstroom van nieuwbouwwoningen. Deze hogere rentelasten komen zowel door een sterke stijging van de rente sinds 2022 en sterke toename in stichtingskosten van sociale nieuwbouw de afgelopen jaren. Daarbij drukt de hogere rente de rendementen in de eerste jaren na nieuwbouw het meest en ontstaat een grote negatieve kasstroom. Deze negatieve kasstroom wordt kleiner over tijd doordat rentelasten afnemen en de inkomsten toenemen door huurindexatie. Bovendien is zoals gesteld de hoge rente geen anomalie en zal moeten worden ingeprijsd.

Het prestatiemodel van corporaties is niet houdbaar. De huurinkomsten van nieuwbouwwoningen zijn niet voldoende om kosten te dekken. De huurprijzen in de corporatiesector zijn onder andere door huurrijsregulering en passend toewijzen laag. Er is een tendens ontstaan om huren te gebruiken als koopkrachtinstrument. Het matigen van

[62] *Bron: Nationale Prestatieafspraken - Actualisatie financiële doorrekening. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023).*
[63] *Zie als voorbeeld de recente kamerbrief: Solidariteit en projectsteun in de corporatiesector file (overheid.nl)*

huurprijsstijgingen (bijvoorbeeld door een inkomensafhankelijke huurverlaging) heeft echter een sterk negatief effect op de inkomsten en daarmee investeringscapaciteit van corporaties. Ook leiden gedrukte huren ertoe dat inkomsten van corporaties laag zijn, waardoor corporaties de kosten niet kunnen dekken. Hiertegenover staan ook voordelen die corporaties ontvangen voor de uitvoering van hun sociale huisvestingstaken. Dankzij de borging van hun leningen via WSW, en de achtervang door de gemeente en het Rijk, lenen corporaties voor DAEB-activiteiten (dat is: sociale huur) tegen een lage rente (rentevoordeel van 0,7 procentpunt). Daarnaast betalen corporaties in veel gevallen lagere sociale grondprijzen. Desalniettemin zijn de exploitatieresultaten van sociale nieuwbouw op dit moment vaak negatief.

Op de korte termijn knelt de opschaling van de woningbouw van corporaties door een gebrek aan locaties. Doordat corporaties minder zelf kunnen ontwikkelen en ook minder grondposities hebben zijn ze in hoge mate afhankelijk van inpassing in woningbouwplannen door gemeenten. Dit kan zowel doordat gemeenten middels actief grondbeleid gronden uitgeven aan corporaties of corporaties betrekken met faciliterend grondbeleid. De meest recente prognoses tonen aan dat het aantal nieuwbouwwoningen – en daarmee ook beschikbare locaties – moet toenemen om de doelen te behalen. Als het aantal beschikbare locaties toeneemt, neemt dit een belangrijk knelpunt voor meer sociale woningbouw op korte termijn weg. Daarnaast bemoeilijkt de beperkte capaciteit bij corporaties en gemeenten opschaling van woningbouw.

Voor financiering van sociale huurwoningen kunnen corporaties geborgd lenen, voor middenhuur niet. Omdat middenhuur niet als DAEB-activiteit wordt gezien, geldt deze borging hiervoor niet. Daarnaast kunnen corporaties hun sociale huurwoningen niet als onderpand voor middenhuur gebruiken. Dit leidt ertoe dat veel corporaties moeite hebben met het aantrekken van financiering voor middenhuur en blijft de realisatie van middenhuurwoningen door corporaties ook achter.

5.4.3 Rendementen beleggers staan onder druk

Beleggers worden na jaren van een gunstig investeringsklimaat geconfronteerd met een aantal negatieve ontwikkelingen op de nieuwbouwmarkt. Het realiseren van een groot aantal huurwoningen vereist honderden miljarden aan investeringen van (institutionele) beleggers. Deze beleggers zullen in de regel alleen investeren indien hun *businesscases* rond rekenen, daarvoor is een goed investeringsklimaat nodig. Door krapte op de huurmarkt, lage rente en stijgende prijzen was het investeringsklimaat de afgelopen jaren goed. Maar recente ontwikkelingen hebben het investeringsklimaat verslechterd. Zo leidt de recent gestegen kapitaalmarktrente tot hogere financieringslasten. Ook de overdrachtsbelasting (OVB) is meermaals verhoogd. Voor starters geldt sinds 1 januari 2021 een vrijstelling en voor niet-starter bewoners een 2%-tarief. Beleggers zijn een hoger OVB-tarief verschuldigd bij de verkrijging van woningen. Dit tarief is in 2021 verhoogd van 6 naar 8 procent, in het coalitieakkoord verder naar 9 procent en uiteindelijk per 1 januari 2023 verhoogd naar 10,4 procent. Daarnaast zorgt de nog niet gedefinieerde middenhuurregulering ook voor onzekerheid bij een investering in nieuwbouw van middenhuurwoningen. Omdat particuliere beleggers, in tegenstelling tot institutionele beleggers, niet veel beleggen in nieuwbouw gaan we daar niet verder op in.

Gestegen rente drukt het rendement van nieuwbouw huurprojecten voor beleggers het meest. Door hogere rente nemen de financieringslasten toe. Dit kan een grote kostenpost zijn bij de bouw van grote binnenstedelijke projecten, die enkele jaren kunnen duren. Daarnaast heeft een stijging van de rente er ook voor gezorgd dat het gewenste aanvangsrendement voor beleggers is toegenomen. Dit komt doordat een hogere rente zich ook uit in een hogere

discontovoet, waardoor de contante waarde van projecten lager wordt. Ten derde is de woningmarkt afgelopen jaren gezien als een 'veilige' haven, door de grote vraag naar woningen, lage rente en stijgende prijzen. Maar door een hogere rente zijn alternatieve 'veiliger' geachte investeringen aantrekkelijker geworden; dit vermindert de aantrekkelijkheid van de woningmarkt. De gestegen rente zal voor beleggers op termijn een gegeven moeten worden, wat wordt ingeprijsd.

Het beleid voor beleggers is de afgelopen jaren regelmatig veranderd door een aantal fiscale- en (voorgestelde) reguleringsmaatregelen. De maatregelen zijn deels goed verklaarbaar. Ze zijn in grote mate een reactie geweest op snel stijgende (huur)prijzen, de hoge rendementen en verminderende betaalbaarheid. Maar grote veranderingen hebben een negatief effect op de *businesscase* van beleggers en het investeringsklimaat. Het doet namelijk af aan de voorspelbaarheid van de woningmarkt waarbij (institutionele) beleggers gebaat zijn. Door vermindering van het investeringsklimaat bestaat het risico dat de instroom van institutioneel kapitaal afneemt. Dit kapitaal is noodzakelijk voor het realiseren van voldoende (huur)woningen. Zo is het investeringsvolume van beleggers in de nieuwbouw licht afgenomen in 2022. De verwachting is dat het in 2023 verder afneemt. De afname van het investeringsvolume is niet uniek in Nederland; ook wereldwijd neemt het investeringsvolume in woningbouw af. Lagere investeringen in woningbouw zijn niet alleen toe te schrijven aan schommelend beleid maar grotendeels aan exogene factoren zoals rente en bouwkosten. Om de kapitaaluitstroom te beperken is het van belang dat huurregulering en fiscaal beleid langjarig duidelijk zijn zodat beleggers dit in kunnen prijzen in hun investeringen.

Het effect van de voorgestelde middenhuurregulering op de nieuwbouw is niet eenduidig. Op de korte termijn maakt minder vraag van beleggers – door veranderend rendement – het lastiger om nieuwbouwprojecten van de grond te krijgen. Op de lange termijn passen vastgoed- en grondprijzen zich in theorie aan op lagere huurinkomsten. Het gewenste rendement dicteert de vastgoedwaarde en niet andersom. Zodra de huurregulering tot wet is gemaakt, wordt dit een gegeven voor ontwikkelaars. Zij zullen hier in het projectontwerp dan vanaf een vroeg stadium rekening mee houden, om de *businesscase* zo sluitend te maken. Bovendien wordt er voor lopende projecten in de voorgestelde middenhuurregulering tijdelijk een nieuwbouwopslag geïntroduceerd en heeft de opslag voor energiezuinige woningen een dempend effect op de rendementsvermindering van middenhuur nieuwbouw. Toch kunnen zich op korte termijn gevallen voordoen waarbij de huuropbrengsten van nieuwbouw dalen door de middenhuurregulering. Waardoor de *businesscase* van beleggers verslechterd en beleggers minder zullen willen betalen. Óf ze ook minder zullen betalen is afhankelijk van de hoogte van de impact op de huuropbrengsten en de ruimte voor onderhandelingen. Als ontwikkelaars hun prijzen niet aan kunnen of willen passen heeft dit mogelijk vertraging of uitstel van projecten tot gevolg.

6. Te verkennen oplossingsrichtingen

Samenvatting

- Dit hoofdstuk gaat in op verschillende oplossingsrichtingen om het woningaanbod te stimuleren. Het belang van woningbouw is groot. Een woning is niet zomaar een product, het is een basisbehoefte. In de vorige hoofdstukken is stilgestaan bij vragen als: 'waar doen we het voor?', 'hoe hebben we dat in het verleden gedaan?', 'hoe werken verschillende markten?' en 'wat zijn nu de knelpunten in het organiseren van voldoende woningen?'
- Aan de hand daarvan gaat dit hoofdstuk in op verschillende interessante oplossingsrichtingen die nadere verkenning richting een eindrapportage verdienen. Eerst worden de algemene uitgangspunten benoemd en wordt geschetst wat er al mogelijk is met bestaande instrumenten.

6.1 Uitgangspunten en context van woningbouwbeleid

Woningbouw kent maatschappelijke kosten en baten. Sommige publieke en private kosten kunnen niet worden gedekt. Wat publiek of privaat onrendabel kan zijn in financiële zin, kan tegelijkertijd wel degelijk maatschappelijk gewenst zijn omdat de totale maatschappelijke baten groter zijn dan de kosten. De vraag moet dus niet alleen zijn: 'wat kost het', maar ook of misschien wel juist: 'wat koop je ervoor?'.

Overheidsingrijpen is niet altijd verstandig. Op de korte termijn lijkt de woningbouw terug te lopen door hoge rentes, bouw- en grondkosten. Dit betekent dat de markt zich moet aanpassen aan nieuwe economische omstandigheden. Hogere kosten moeten bijvoorbeeld worden doorgerekend of grondprijzen moeten zakken. Overheidsingrijpen kan dit proces verstoren en vertragen. Anderzijds kan niet ingrijpen eveneens diverse maatschappelijke kosten met zich meebrengen en kan bijvoorbeeld een tijdelijke dip in de bouw ervoor zorgen dat de bouwcapaciteit langdurig terugvalt. Een zorgvuldige afweging is hier noodzakelijk op basis van de vraag of de maatschappelijke kosten en baten van overheidsingrijpen positief zijn.

Beleidszekerheid is belangrijk. 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 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. Daarbij is het nodig oog te hebben voor de gestapelde effecten van beleid.

Cycliciteit beperken leidt tot een grotere capaciteit. Door het cyclische karakter van de woningmarkt sluit de capaciteit die er op enig moment is, niet altijd goed aan bij de vraag. Normale schommelingen kunnen de productiviteit vergroten, maar te sterke schommelingen kunnen zorgen voor een structureel te lage capaciteit en kennen maatschappelijke schade. Cycliciteit beperken kan zowel aan de vraagzijde (bijvoorbeeld in de fiscaliteit) als aan de

aanbodzijde, bijvoorbeeld met een doorbouwgarantie. Mogelijke aanpassingen in de fiscaliteit worden in de volgende paragraaf besproken. Voor wat betreft een mogelijke doorbouwgarantie loopt er een onderzoek en een apart traject, waarvan de resultaten begin 2024 met de Tweede Kamer worden gedeeld.

Beter gebruik maken van het beschikbare instrumentarium. 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. In (anterieure) overeenkomsten kunnen afspraken worden vastgelegd over onder andere het woonprogramma en de fasering. Privaatrechtelijk is het bijvoorbeeld ook mogelijk om in een koopovereenkomst of anterieure overeenkomst een bouwverplichting materieel vorm te geven. Als dat niet lukt kan een gemeente het plan publiekrechtelijk vastleggen. Door een voorkeursrecht te vestigen en eventueel een onteigeningsprocedure te starten kan een gemeente ook de regie over de voortgang bewaken. Dit vergt politieke moed, een vastomlijnd plan en duidelijke keuzes voor en aansturing van het project. Aan die voorwaarden wordt lang niet altijd voldaan maar het is wel essentieel voor de woningbouw. Een overheid die regie pakt houdt in dat plannen moeten worden vastgesteld en een strategisch proces moet worden vormgegeven gericht op snelle realisatie. Ook provincies en het Rijk beschikken over wettelijke instrumenten om de regie op de woningbouw vorm te geven.

Huidig beleid (in ontwikkeling) waarvan gebruik kan worden gemaakt:

- **Het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting.** Met dit wetsvoorstel krijgen het Rijk, de provincies en de gemeenten de wettelijke instrumenten om samen regie te voeren op de volkshuisvesting. Het uitgangspunt daarbij is dat de overheden als één overheid samen aan de volkshuisvestelijke opgave werken. De systematiek van het wetsvoorstel zorgt ervoor dat overheden meer grip hebben op hoeveel er wordt gebouwd, op welke locaties er wordt gebouwd en dat er voldoende betaalbaar wordt gebouwd. Daarnaast bevat het wetsvoorstel maatregelen die ervoor moeten zorgen dat er sneller gebouwd kan worden, onder andere door versnelling van procedures bij de rechter. Met het wetsvoorstel worden wijzigingen doorgevoerd in wetgeving om landelijk vast te leggen dat specifieke kwetsbare groepen met urgentie een woning kunnen krijgen en dat de huisvestingsopgave van deze groepen evenwichtig wordt verdeeld in de regio. Het wetsvoorstel regelt tot slot dat de lokale prestatieafspraken tussen gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties worden verstevigd en afdwingbaar worden gemaakt. Centraal hierin zijn de volkshuisvestingsprogramma’s die gemeenten, provincies en Rijk samen gaan opstellen.
- **Het beter benutten van bestaande voorraad en bestaande netwerken.** Mogelijkheden voor het optoppen van woningen, het splitsen van kavels en/of woningen, transformatie van bestaande gebouwen naar woningen en de mogelijkheden voor straatjes erbij kunnen zorgen dat bestaande woningen, kavels, gebouwen en netwerken (mobiliteits- en nutsvoorzieningen) beter worden gebruikt.
- **Het voorkeursrecht.** Het voorkeursrecht dat gemeenten, provincies en het Rijk het recht van eerste koop geven kan zowel als potentieel instrument en *ultimum remedium* dienen om voortgang in gebiedsontwikkelingen te houden. Bovendien is het een belangrijk instrument om de regie op de gebiedsontwikkeling te voeren door controle uit te oefenen op welke marktpartijen grondposities verwerven. Het kan gemeenten (en provincies en het Rijk) ook de mogelijkheid bieden om strategisch relevante grond te verwerven in het kader van gebiedsprocessen.
- **Onteigening.** 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, die moeten worden versterkt. 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.

- **Verbeteren van de financiële ruimte voor kostenverhaal.** In de systematiek voor het bepalen van het maximale kostenverhaal wordt er rekening mee gehouden dat kostenverhaal niet moet leiden tot een economisch onhaalbaar plan. Het is daarvoor van belang dat de (fictieve) inbrengwaarde – de waarde die van invloed is bij het bepalen van het maximale kostenverhaal – de waarde bij voortzetting van het huidige gebruik representeert. De huidige wetgeving hanteert de marktwaarde als uitgangspunt en dit leidt in sommige gebiedsontwikkelingen tot onverhaalbare publieke kosten terwijl er wel een surplus is of was voor een grondeigenaar. In het kader van de modernisering van het grondbeleid wordt verkend of de inbrengwaarde van grond bij kostenverhaal kan worden berekend met als uitgangspunt de waarde van de grond bij voortzetting van het bestaande gebruik (wat weer de taxaties drukt). Wanneer de inbrengwaarde van de grond op deze basis wordt berekend, zal er bij veel gebiedsontwikkeling meer financiële ruimte zijn voor een hogere bijdrage aan het kostenverhaal.

6.2 Oplossingsrichtingen vanuit vier aangrijpingspunten

In deze tussenrapportage ziet de werkgroep een aantal interessante oplossingsrichtingen (soms eenvoudig, soms in varianten) die de woningbouw verder kunnen helpen en die verdere uitwerking verdienen richting de eindrapportage. De fase van dit IBO maakt dat er nu sprake is van een tussenrapportage die in het proces gebruikt wordt als document om betrokken partijen en experts te consulteren en als basisdocument voor verdieping van de analyse. Dat betekent dat de gepresenteerde oplossingsrichtingen nog aangescherpt zullen worden, maar er ook oplossingsrichtingen kunnen komen te vervallen of nog worden toegevoegd.

Gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces, waarbij vaak door verschillende spelers tegelijkertijd gehandeld wordt. Voor het overzicht maakt dit tussenrapport – conform eerdere analyse - onderscheid in vier aangrijpingspunten voor actie: de ruimtelijke ordening, de grond, de bouw en de afnemers, met daarbij de nadrukkelijke aantekening dat dit onderdelen zijn van een samenhangend complex.

6.2.1 De ruimtelijke ordening

Voldoende ruimte voor woningbouw creëren vergt scherpe keuzes. De woningbouwopgave valt samen met andere ruimtelijke opgaven. Naast voldoende woningen is aandacht nodig voor vraagstukken zoals geluidsoverlast, stikstofneerslag, natuurbehoud, landbouw, (grootschalige) infrastructuur, kwaliteit van water en bodem, de beschikbaarheid van zoet water, de ruimtelijke kwaliteit, klimaatbestendigheid, de energietransitie, bedrijvigheid, erfgoed en andere elementen die ruimte vragen. Deze vraagstukken hebben veelal hun eigen juridische basis en zijn dus niet vrijblijvend. Het is nodig om voor al deze aspecten aandacht te hebben en te houden en de bijbehorende ruimtelijke puzzel voortvarend te leggen. Leefbare gebieden vragen daarbij om meer dan alleen woningbouw en (lokale) infrastructuur.

Doorontwikkeling van een samenhangende aanpak voor gebiedsontwikkeling. Daarbij moet aandacht zijn voor de balans tussen wonen en werken, voor zorgvoorzieningen, het belang van erfgoed, groen in en om de stad en verduurzaming. Dit is een ruimtelijke uitdaging maar ook een kans. Door opgaven slim te combineren kunnen immers aantrekkelijke gebieden voor wonen, leven en werken worden gecreëerd. De ruimte is echter beperkt, dus niet alles kan en niet alles kan overal. Er ontbreekt nu een toereikende integrale visie en een concrete invulling op gebiedsniveau over hoe Nederland er uit moet komen te zien. Vanuit het Rijk zijn daarom ook

richtinggevende keuzes en duidelijke kaders nodig. Hoewel ruimtelijke keuzes pas op langere termijn tot opgeleverde woningen kunnen leiden, moeten deze keuzes wel voorafgaand en dus op korte termijn gemaakt worden. Wij zien een aantal mogelijke richtingen om te zorgen dat er voldoende locaties voor woningbouw beschikbaar komen. Daarnaast vraagt de samenhangende aanpak mogelijk ook samenhang in bekostiging. Er wordt momenteel interdepartementaal onderzocht wat voor instrumenten hiervoor werkbaar kunnen zijn.

Oplossingsrichting 1: Ruimtelijke keuzes maken, bij voorkeur in de Nota Ruimte

- **Duidelijkheid over waar wat kan en welke ruimtelijke randvoorwaarden daarbij gelden.** Een visie op de lange termijn geeft richting aan wat er pragmatisch en concreet kan op de korte termijn. De Nota Ruimte kan beter schetsen wat waar wel kan en wat niet. Door bijvoorbeeld voor water en bodem het afwegingskader klimaatadaptieve bouw onderdeel te maken van de Nota Ruimte en het te verankeren in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Door ruimtelijke afwegingen concreter te vertalen naar locaties en helderheid te geven over de mogelijkheden, kunnen deze ruimtelijke aspecten beter worden meegenomen in de kosten en baten van woningbouwlocaties en zich doorvertalen in grondprijzen en grond- en vastgoedexploitaties**.**
- **Verbreden aanpak grootschalige woningbouw.** Het Rijk is nu bij de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties betrokken bij de planning en realisatie van in totaal meer dan 600.000 woningen, waarvan ongeveer 280.000 tot en met 2030. Deze locaties zijn in belangrijke mate geselecteerd op bestaande vraag enerzijds en complexiteit van de gebiedsontwikkeling anderzijds. Bij de ontwikkeling van deze locaties wordt rekening gehouden met andere belangen zoals natuur, stikstof, water en bodem sturend en mobiliteit, zoals ook in het programma Woningbouw is aangegeven. Deze locaties zijn van belang voor de continuïteit. Deze aanpak kan worden verbreed voor bestaande of nieuwe locaties, waarbij complexiteit niet het afwegingscriterium is voor rijksbetrokkenheid, maar het nationale belang van wonen en de mogelijkheid om als Rijk bij te dragen aan een voortvarende uitvoering. Om de kosten laag en het tempo hoog te houden, wordt hierbij net als bij de eerder gekozen 17 locaties idealiter zo veel mogelijk aangesloten worden bij bestaande netwerken op gebied van mobiliteit en energie.

Oplossingsrichting 2: Overcapaciteit aan potentiële woningbouwlocaties organiseren

- **Plancapaciteit toetsen op wat hard te maken is.** Van alle plancapaciteit voor woningbouw is maar een beperkt percentage hard (45%) en wat zacht is blijkt vaak boterzacht. Toets en monitor daarom in bestuurlijke afspraken in hoeverre de plannen echt hard te maken zijn - en op welke termijn - en stuur daar gezamenlijk op. Dit leidt er ook toe dat beter inzichtelijk wordt of 130% overprogrammering voldoende is om de doelstellingen te behalen.
- **Marktpartijen in een eerder stadium betrekken.** Conform de 100-dagen aanpak van Breda kan eerder met marktpartijen worden gekeken welke plannen te realiseren zijn en binnen welke termijn. Het Rijk kan dit verder stimuleren door in de monitoring ook de mate van publiek-private overeenstemming een nadrukkelijker plek te geven, bijvoorbeeld door te kijken of er al intentie-, samenwerkings- of anterieure overeenkomsten gesloten zijn. Hiermee wordt ook aangespoord om de bouwstroommethode (zie 6.2.3 'De bouw') – met lange termijn ketenafspraken met marktpartijen – toe te passen zodat de plannen voorspelbaar hard worden. Het publiek-publieke karakter (Rijk en medeoverheden) van zowel de Woondeals als de Wet versterking regie volkshuisvesting kan daarmee worden verbreed naar een publiek-publiek-privaat (Rijk, medeoverheden en marktpartijen) karakter. Publiek-private Regionale Investeringsagenda's kunnen hierbij helpen. Dit is wenselijk omdat het uiteindelijk marktpartijen zijn die binnen publiekrechtelijke kaders de plannen moeten omzetten in opgeleverde woningen.

Oplossingsrichting 3: De woningzoekende meer gewicht geven

- **De woningzoekende structureel een stem geven.** Omwonenden van nieuwe projecten krijgen meer podium dan woningzoekenden en vertragen de woningbouw door procedures. Conform verschillende moties in gemeenten (o.a. Amsterdam en Den Bosch) kan daarom worden gedacht aan een Woonraad in iedere gemeente die bij inspraakmomenten voor woningbouwplannen, bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen, haar wensen, overwegingen en suggesties kan inbrengen namens diverse woningzoekenden. Maatgevend voor succes is of hierbij het belang van de *outsider* een plek krijgt.
- **Uitstel van woningbouw beperken door minder zaken in hoger beroep te laten gaan.** De mogelijkheid om ook bij evident niet-ontvankelijke bezwaren in beroep te gaan kan woningbouw onnodig vertragen (en levert perverse prikkels op). In de wet Regie wordt voorgesteld om beroep in eerste en enige aanleg te beperken tot de Raad van State. Juist omdat de capaciteit van de Raad van State al een knelpunt is kan alternatief worden gedacht aan de invoering van een zogenoemd verlofstelsel, zoals dat ook in het Duitse bestuursrecht bestaat. Belanghebbenden moeten bij een dergelijk stelsel beargumenteren waarom een uitspraak van de rechter principieel onjuist is voordat zij worden toegelaten tot het hoger beroep. Het aantal zaken waarin hoger beroep wordt ingesteld kan zo aanzienlijk afnemen.
- **Kwantitatieve woningbouwdoelstellingen voor gemeenten, provincies en Rijk.** Door kwantitatieve doelstellingen voor woningbouw vast te leggen en overheden daar ook op 'af te rekenen' wordt het gewicht van de woningzoekende in bestuurlijke afwegingen eveneens groter.

6.2.2 De grond

Het fundament van de bouw is de grond waarop gebouwen staan. Grond is geen normaal product: grond is schaars, uniek want gebonden aan locatie, slijt niet en eigenaren hebben baat bij waardestijgingen door veranderingen van de omgeving zonder daar zelf noodzakelijkerwijs een productieve bijdrage aan te hebben geleverd (extractiewinsten). Stijgende huizenprijzen slaan vooral neer in de waarde van grond en leiden slechts beperkt tot een betere haalbaarheid van plannen. Tegelijkertijd kunnen dalende huizenprijzen er omgekeerd wel snel voor zorgen dat plannen onhaalbaar worden. Wij zien een aantal mogelijke richtingen om hier iets aan te doen en het karakter van grond te veranderen in het voordeel van woningbouw.

Oplossingsrichting 1: Waardestijgingen voor publieke doelen

- **Het voorkomen van te hoge taxaties van grond.** De kosten van grondverwerving vormen nu veruit de grootste kostenpost binnen de grondexploitaties. Bij taxaties wordt nu – bij voorrang – gekeken naar referentietransacties. Om te voorkomen dat te hoge referentietransacties worden meegenomen bij het waarderen van grond kan worden gedacht aan het invoeren van een rijkswaarderingsmethode. De Waarderingskamer wordt verantwoordelijk voor de naleving van de waarderingsregels. Dit verhoogt de ruimte voor het kostenverhaal. Daarnaast gaat de verkenning naar het aanpassen van de inbrengwaarde door.[64] Meer transparantie op de grondmarkt, waarbij wordt gemonitord welke grond in handen van wie is en voor welke prijs de grond wordt aangeschaft, is noodzakelijk om af te wegen welke referentietransacties bruikbaar zijn.
- **Grond belasten.** Op grond van de Gemeentewet staat het gemeenten vrij om lokale belastingen te heffen. Eén van deze belastingen is de OZB welke direct gekoppeld is aan de waarde van woningen. Een veelheid aan varianten rond de OZB zijn denkbaar. Zo zou de OZB kunnen worden gesplitst in een grond- en opstaldeel, eventueel met een

[64] *Bron: Kamerbrief Modernisering van het Grondbeleid. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023).*

gedifferentieerd zwaarder tarief voor het gronddeel. De verschillende vrijstellingen voor OZB zoals cultuurgrond (landbouwgrond), openbare land-, spoor- en waterwegen en slagopstanden kennen economische ondoelmatigheden en kunnen hierbij worden betrokken. Overigens geldt voor de vrijstellingen van openbare land-, water- en spoorwegen, waterverdedigings- en waterbeheersingswerken en rioolzuiveringswerken dat afschaffing resulteert in overheden die elkaar belasten. Tot slot dient opgemerkt te worden dat er voor gemeenten geen plicht om OZB te heffen geldt, en de inkomsten uit de OZB door de financiële verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten vrij besteedbaar zijn. Daarmee biedt een hogere opbrengst van de OZB gemeenten een mogelijkheid om er kosten uit een gebiedsontwikkeling mee te dekken, maar bestaat geen zekerheid dat de extra middelen niet elders voor worden ingezet. Daarnaast kunnen wijzigingen in de OZB gepaard gaan met aanzienlijke herverdeling tussen gemeenten als gevolg van de vereveningssystematiek van het gemeentefonds. Een grondbelasting is als instrument vergelijkbaar met de OZB, maar in plaats van de waarde van zowel de opstal als de grond wordt alleen de waarde van de grond belast. Een grondbelasting is efficiënt in de zin dat het niet tot ongewenste economische verstoringen leidt. Met een grondbelasting wordt het immers minder aantrekkelijk om grond vroegtijdig strategisch te verwerven en/of om grond ongebruikt te laten, ondanks bebouwingsmogelijkheden, omdat de jaarlijkse exploitatielasten hoger zijn. Dit stimuleert efficiënt gebruik van grond en is economisch efficiënter dan belastingen op arbeid of kapitaal. En indien de introductie van een grondbelasting gepaard gaat met een afbouw van de OZB kan het ook leiden tot meer woningbouw. Hoewel theoretisch aantrekkelijk moet goed nagedacht worden over de impact op het huidige stelsel, de wijze van waarderen (en daarbinnen het kostenverhaal/inbrengwaarde), de uitvoerbaarheid door gemeenten, de samenloop met een OZB, andere Rijksbelastingen en een mogelijke planbatenheffing en het effect op de verevening in het gemeentefonds. De operationalisering van een grondbelasting is zeer complex en wordt momenteel nader verkend in een extern onderzoek dat naar verwachting voor de zomer gereed is. Daarbij zijn verschillende varianten denkbaar die nadere bestudering vergen.

Een planbatenheffing. Met een planbatenheffing wordt de waardestijging van grond door bestemmingswijzigingen deels afgeroomd. Hiermee ontstaat een financieringsbron voor gemeenten voor woningbouwdoelstellingen en verlicht het specifiek het publiekrechtelijk kostenverhaal of anterieure afspraken over de financiering van publieke kosten (denk aan mobiliteit, klimaatadaptatie en eisen vanuit het oogpunt van een gezonde en veilige leefomgeving), of worden deze zelfs overbodig. Dit versimpelt en versnelt het onderhandelingsproces tussen gemeenten en ontwikkelaars. Ook drukt een planbatenheffing de grondprijzen en kan het, mits de heffing hoog genoeg is, speculatie met grond tegengaan, voor zover deze is ingegeven door waardeveranderingen als gevolg van bestemmingswijzigingen. Er zijn grofweg twee mogelijke vormen van een heffing op planbaten mogelijk: (1) een gemeentelijke heffing op (een deel van) het feitelijke verschil tussen de waarde van de grond voor en na de bestemmingswijziging, of (2) een forfaitaire gemeentelijke heffing op het vermoede verschil tussen de waarde van de grond voor en na de bestemmingswijziging. Deze worden momenteel nader verkend, samen met de operationalisering van een grondbelasting[65], in een extern onderzoek, dat naar verwachting voor de zomer gereed is.

Oplossingsrichting 2: Meer grip op grond

- **Gemeentebegrotingen minder kwetsbaar maken voor grondexploitaties.** Gebiedsontwikkelingen voor woningbouw nemen veel ruimte in op de gemeentelijke balans. De benodigde investeringen in gebiedsontwikkelingen en bijbehorende risico's drukken daarmee in potentie zwaar op de slagkracht van gemeenten. Fondsvorming - zoals Amsterdam met een vereveningsfonds – is een mogelijkheid om grondexploitaties

[65] *Het onderzoek door ESBL en COELO in opdracht van het Ministerie van Financiën dat in Q2 van 2024 naar de Kamer wordt gestuurd.*

meer los van de begroting te halen, waarbij er verdeeld kan worden tussen verschillende grondexploitaties in de tijd, mogelijk op regionale schaal voor kleinere gemeenten (eventueel met behulp van een grondfaciliteit, zie onder). Een vereveningsfonds zorgt voor een buffer voor grondexploitaties met negatieve saldo's. Er blijft een restrisico in het geval van langdurige tegenvallende resultaten.

- **Een landelijke grondfaciliteit.** Op de middellange termijn zou een landelijke grondfaciliteit voor medeoverheden de mogelijkheid kunnen creëren om medefinanciering via het Rijk aan te trekken om gronden zelf aan te kopen en/of risico's te delen bij actief grondbeleid. Op deze manier kan het risico op de balans van gemeenten worden beperkt, waarbij ook hier een restrisico blijft bestaan in het geval van langdurige tegenvallende resultaten. Het moet bij de grondfaciliteit wel gaan om grondaankopen die een (nationaal) belang voor de woningbouw hebben. Dit zou bijvoorbeeld denkbaar zijn bij een grote gebiedstransitie die de draagkracht van een individuele gemeente te boven gaat. Een grondfaciliteit moet wel voldoen aan het toetsingskader risicoregelingen. Er is nu een kans om meer grond in publieke handen te krijgen, of de aanwending ervan te beïnvloeden omdat in de komende jaren in het kader van de landbouwtransitie en de bijbehorende regionale gebiedsprocessen grond beschikbaar zal komen of van bestemming zal veranderen, bijvoorbeeld door agrariërs die gebruik maken van de stoppersregeling. Een specifieke kans daarbij zijn strategische grondaankopen in het kader van het creëren van schuifruimte. Als grond beschikbaar komt en ingezet kan worden voor bijvoorbeeld een extensiverende boer, kan elders beschikbare grond ingezet worden voor bijvoorbeeld woningbouw, maar ook voor andere doelstellingen zoals water en bodem sturend, de energietransitie of natuur. De grondfaciliteit zou hierbij ondersteuning kunnen bieden aan gemeenten om deze gronden aan te kopen. Op kortere termijn kunnen middelen en instrumenten zoals de Nationale Grondbank van LNV, mogelijk worden ingezet.
- **Voorkeursrecht vestigen op landbouwgrond.** Aansluitend op instrumenten als de grondfaciliteit bestaat ook de mogelijkheid om voorkeursrecht te kunnen vestigen op gronden die een agrarische bestemming houden. Dit kan zeer behulpzaam zijn voor de landbouwtransitie en indirect - voortvloeiend uit gebiedsprocessen - ook bijdragen aan de woningbouwopgave door het creëren van schuifruimte. Ieder stuk grond dat vrijkomt, is in publiek opzicht schaars en daarmee kostbaar. Het is goed deze mogelijkheid verder te verkennen.

6.2.3 De bouw

Ruimte en grond zijn een voorwaarde om tot bouw te kunnen komen. En dan begint het pas. De bouw van een woning is de laatste fase van een complex gebiedsontwikkelproces met lange doorlooptijden. In de tijd kan er veel veranderen, waardoor risico's groot zijn. Voor woningbouw zijn diverse investeringen in het fysieke domein nodig waar nu onvoldoende dekking/opbrengstpotentie voor is vanuit de exploitaties. Daarbij zijn zowel de publieke kosten als de bouwkosten toegenomen en het verhalen van publieke kosten is complex en ontoereikend. Zonder dekking van private en publieke kosten komt woningbouw niet tot stand of vertraagd tot stand. Daarnaast zijn er knelpunten in capaciteit, zowel bij bouwende partijen als bij gemeenten. Er zijn een aantal mogelijke oplossingsrichtingen om hier iets aan te doen.

Oplossingsrichting 1: Dekking onrendabele toppen

Er zijn verschillende opties om onrendabele toppen te dekken, met verschillende voor- en nadelen. Gebiedsontwikkeling is gebaat bij zoveel mogelijk rust en continuïteit om vertraging te voorkomen. Ook bij financiële instrumenten hebben medeoverheden behoefte aan duidelijkheid voor de lange termijn. Huidige opties zoals de woningbouwimpuls en start-bouwimpuls lopen per 2025 af, andere instrumenten zijn nog niet volledig uitgewerkt. Het nadeel van stimuleringsregelingen van onrendabele toppen is dat ze mogelijk ten dele wegzakken in grondprijzen. Als grondeigenaren weten dat er een subsidie is zullen zij wellicht minder willen

bijdragen aan kostenverhaal en minder geneigd zijn hun grondprijs bij te stellen. Er zijn een aantal instrumenten mogelijk om onrendabele toppen te dekken:

- **Voortzetting woningbouwimpuls (Wbi) en startbouwimpuls (Sbi).** De Wbi heeft als doel ongedekte publieke kosten in grondexploitatie die aan woningbouwprojecten zijn toe te rekenen te dekken. De Sbi is bedoeld voor projecten die planologisch ver genoeg zijn om binnen 1 à 2 jaar te starten met bouwen, maar door de veranderde economische omstandigheden de *businesscase* (private en publieke kosten) niet meer kunnen rond rekenen. Deze regelingen stimuleren op korte termijn woningbouwprojecten met een publieke of private onrendabele top. Een voordeel van de Wbi is dat door de strenge gestelde voorwaarden[66] in theorie alleen projecten met een realistisch en verifieerbaar publiek tekort worden gesteund. Ook zijn het bestaande instrumenten waardoor ze eenvoudig te verlengen zijn. De regelingen kennen ook enkele nadelen. Het projectmatige karakter en de onzekerheid van de toewijzing bemoeilijkt een lange termijn planning voor gemeenten. Verder kennen beide regelingen een hoge administratieve last, waardoor het bereik kleiner is dan gewenst en het veel kostbare capaciteit vergt van gemeenten, zowel in de aanvraag als in de verantwoording. Indien voortzetting gewenst blijkt is versimpeling en beperking van administratieve lasten een belangrijk aandachtspunt.
- **Introductie van realisatiestimulans voor woningbouw.** Met een vrij besteedbare prestatiebeloning per gerealiseerde woning of voor een grotere gerealiseerde woningbouwopgave kan het Rijk langjarig duidelijkheid geven over financiële steun voor woningbouw. Enigszins vergelijkbare instrumenten uit het verleden zijn de locatiegebonden subsidies (BLS). In beide gevallen werd de beleidsvrijheid bij de besteding van de middelen positief gewaardeerd. Een beloning achteraf en niet per project heeft het voordeel dat er een prikkel is om projecten zo goed mogelijk vorm te geven en vrijwel geen capaciteit in gedetailleerde aanvragen vergt. Daarnaast ontstaat er door de eenvoudige voorwaarden grotere zekerheid in de verkrijging van de middelen, waarmee gemeenten makkelijker op de lange termijn woningbouwplannen kunnen maken. Nadeel van deze vrijere besteedbaarheid is dat de middelen niet zondermeer zullen worden ingezet ten behoeve van de woningbouw met onrendabele publieke toppen. Aandachtspunt is dat er weliswaar voor gemeenten een prikkel bestaat om zoveel mogelijk woningen te realiseren, maar relatief complexe(re) projecten zijn minder interessant om op te pakken. Nadere verkenning en analyse zijn nodig.
- **Alternatieve bekostiging.** Tegenover de kosten van diverse ruimtelijke opgaven in combinatie met woningbouw staan monetaire baten en baathebbers van grootschalige overheidsinvesteringen. Deze baten kunnen worden ingezet voor de bekostiging van projecten. Conform advies van de studiegroep alternatieve bekostiging kan worden gedacht aan experimenten met een gebiedsinvesteringszone (GIZ), waarbij ook gekeken kan worden naar lokale belastingen en heffingen en regionale- en stedelijke gebiedsfondsen. De GIZ is een instrument om de bekostiging van gebiedsontwikkeling te ondersteunen. Bij een GIZ worden de noodzakelijke kosten voor gebiedsontwikkeling en transformatie betaald door de waardestijging: zowel vanuit bestaand vastgoed als door de realisatie van nieuwe functies. Een GIZ is een democratisch instrument dat eigenaren van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied in staat stelt om gedurende een gelimiteerde periode afspraken te maken over de realisatie van collectieve publieke voorzieningen. Een stedelijk of regionaal investeringsfonds is een instrument om op het stedelijke of regionale niveau tot effectieve investeringsafspraken te komen tussen private en publieke belanghebbenden. Via het fonds wordt een zichtbare koppeling gelegd tussen bekostiging en programma. Partijen geven via afstorting in het fonds inzicht aan elkaar over de bijdrage die zij doen. Omgekeerd wordt via het fonds zeker gesteld dat de bijdragen geoormerkt zijn en blijven voor de afgesproken doeleinden. Dit soort fondsvorming kan eventueel worden gekoppeld aan publiek-private ontwikkelbedrijven.

[66] *Voorwaarden zijn of de inbrengwaarde (correct) is gewaardeerd, de macro-aftopping en maximaal kostenverhaal valide zijn en de proportionaliteit van de toe te rekenen kosten verifieerbaar is.*

Een andere vorm van alternatieve bekostiging is het gebruik maken van tol om onrendabele toppen te financieren. Op die manier betalen gebruikers voor wie de nieuwe infrastructuur sterke baten genereren een deel van de hoge kosten.

Oplossingsrichting 2 : Het organiseren van voldoende capaciteit

- **Continuïteit werkvoorraad is cruciaal voor innovatie.** Meer innovatie en productiviteitsstijging in de bouw kan het werk minder zwaar maken voor bouwers en ook op een krappe arbeidsmarkt voorzien in voldoende woningbouw. Met een continue bouwstroom kan de sector meer fabrieks-/conceptmatig bouwen. Industriële bouw vereist bijvoorbeeld tot 35% minder personeel dan traditioneel bouwen (EIB 2023). Daarvoor is meer flexibiliteit in locaties en zekerheid in afzet nodig. Meer werken met een bouwstroommethode met treintjes in een keten (gemeente – ontwikkelaar/bouwer – afnemer) kan daarbij helpen. Vaste raamovereenkomsten met zekerheid over afname (in plaats van over locatie) kunnen zorgen dat de sector kan opschalen. Dit soort raamovereenkomsten met aanbestedingen wordt al in een aantal gemeenten verkend. Het Rijk kan dit ondersteunen met een standaard-raamovereenkomst.
- **Standaardisatie van opgaven.** In de bouwsector wordt er nog veel project specifiek bedacht, ontworpen en gebouwd. Dit terwijl verdere standaardisatie bijdraagt aan het sneller en goedkoper kunnen realiseren van woningbouw. Hiervoor is het van belang dat op verschillende onderdelen van het bouwproces gekeken wordt naar mogelijkheden tot standaardisatie. Hierbij kan gedacht worden aan werkprocessen bij gemeenten, het gelijktrekken van definities en heldere uitvoering van ruimtelijke procedures, zodat de planvorming en uitvoering van woningbouwprojecten minder verschillen per gemeente. Ook wordt door bouwers vaak genoemd dat medeoverheden en corporaties veel verschillende eisen stellen op verschillende aspecten binnen een project-/gebiedsontwikkeling. Deze verschillen werken mogelijk vertragend en/of kostenverhogend. Om dit te voorkomen zijn eenduidige wensen en doelen voor de langere termijn waar woningen aan dienen te voldoen gewenst. Op die manier ontstaat er meer continuïteit en kunnen bouwers (met name industriële bouwers) hun producten hierop ontwikkelen.
- **Mogelijkheden onderzoeken om de druk van aanvullende eisen aan nieuwbouwwoningen te verminderen.** Het stellen van bouwtechnische eisen aan nieuwbouwwoningen die verdergaan dan het Besluit bouwwerken leefomgeving is bij wet verboden, maar in de praktijk gebeurt dit alsnog. Omdat deze eisen kostenverhogend kunnen werken en daarmee de uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten verminderen kan worden onderzocht hoe het stellen van bovenwettelijke eisen ontmoedigd kan worden en wanneer dit belangrijk is, bijvoorbeeld door standaardisatie van anterieure overeenkomsten zodat hierin geen eisen aan de woning kunnen worden opgenomen die uitgaan boven het Besluit bouwwerken leefomgeving.
- **Publiek-private ontwikkelbedrijven.** Een van de succesfactoren bij de Vinex was het ontstaan van vaste teams vanuit Rijk, gemeente en ontwikkelaar waarin mensen zaten met het mandaat om beslissingen te nemen. Deze aanpak kan weer worden toegepast, eventueel beginnend bij de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties of bij andere sleutelprojecten.

  Capaciteit gemeenten vergroten. Om de capaciteit bij gemeenten te vergroten zijn extra middelen, specifieke opleidingen en (regionale) samenwerking mogelijke oplossingen. Het Rijk kan eventueel bij sleutelprojecten ondersteunen. Daarnaast zou een centraal kenniscentrum gebiedsontwikkeling (mogelijk gelieerd aan het College van Rijksadviseurs (CRA) bij het Rijksvastgoedbedrijf) kunnen ondersteunen bij gebiedsplannen.

6.2.4 De afnemers

Uiteindelijk komt woningbouw pas van de grond als er ook een afnemer is. Dit zijn woningcorporaties, huizenkopers en binnenlandse en buitenlandse institutionele beleggers. De te voorziene rol van woningcorporaties in de woningbouwopgaven is gegeven de betaalbaarheids-vraagstukken potentieel groot, maar het verdienmodel van corporaties is op dit moment niet houdbaar gegeven de stichtingskosten van nieuwbouw en de te hanteren huurniveaus. Ook beleggers zien het rendement op nieuwbouw-huurprojecten afnemen. Het beleid voor beleggers is de afgelopen jaren regelmatig veranderd, wat afdoet aan de voorspelbaarheid van de woningmarkt waarbij ze gebaat zijn.

Oplossingsrichting 1 : Voldoende middelen en capaciteit voor woningcorporaties

- **Verlaging btw-tarief voor sociale nieuwbouwwoningen.** Op basis van de Europese regelgeving mogen lidstaten een verlaagd btw-tarief toepassen op de bouw en levering van in het kader van sociaal beleid verstrekte huisvesting. In theorie kunnen hierdoor de kosten voor sociale huurwoningen worden verlaagd. Het is echter onzeker in hoeverre het gecreëerde surplus toekomt aan de corporatie en niet wordt geabsorbeerd door andere partijen zoals de ontwikkelaar en de gemeenten (via sociale grondprijzen). De recente evaluatie van de verlaagde btw-tarieven door Dialogic & Significant Public laat zien dat het verlaagde btw-tarief in het algemeen géén doelmatig instrument is om beoogde doelen te bereiken. Aan wie het surplus toekomt hangt sterk af van de marktmacht van partijen en de elasticiteit. Nadere uitwerking en analyse is nodig om dit te kunnen beoordelen.[67] Ook is de uitvoering van een verlaagd btw-tarief op de bouw en levering van in het kader van sociaal beleid verstrekte huisvesting complex, mede gelet op afbakeningsvraagstukken.

- **Minder lasten voor woningcorporaties.** Onderzocht kan worden of de Vpb-lasten voor woningcorporaties verlaagd kan worden, bijvoorbeeld door een herbestedingsreserve in te voeren of de Vpb-plicht af te schaffen. Het invoeren van elke beperking in de omvang van de Vpb-plicht voor woningcorporaties kan leiden tot het verlenen van nieuwe staatssteun. Het is onzeker hoe de Europese Commissie zou aankijken tegen een dergelijke wens vanuit Nederland, en of een dergelijke vorm van staatssteun is toegestaan. Het invoeren van een herbestedingsreserve zou betekenen dat woningcorporaties de mogelijkheid krijgen om een deel van hun fiscale winst te reserveren en af te boeken op nieuwe woningen. Hierdoor worden de VPB-lasten van woningcorporaties gedrukt, verbetert het een duurzaam verdienmodel van corporaties en ontstaat er een prikkel om te investeren in woningbouw of verduurzaming en verbetering van de bestaande woningvoorraad. Een alternatief voor een fiscale maatregel is de steun vorm te geven middels een directe subsidie aan corporaties voor de bouw van woningen. Een subsidie is vaak doelmatiger en budgettair beter in de greep te houden door het stellen van plafonds. Een subsidie heeft echter wel een kleiner effect op de kasstroom, kan niet structureel worden ingerekend, en resulteert daardoor in een kleinere verbetering van de investeringscapaciteit. Deze maatregelen hebben een fors budgettair beslag op de Rijksbegroting en zullen ook in de Europese staatssteuncontext beoordeeld moeten worden.

- **Duurzamer verdienmodel corporaties.** Het verdienmodel van woningcorporaties is nu niet houdbaar. De opbrengsten van huurwoningen worden door stringente huurregulering en hoge stichtingskosten gedrukt tot een niveau waarbij de kosten niet uit de opbrengsten kunnen worden gedekt. Daarnaast worden de inkomsten van corporaties gedrukt door het gebruik van huurprijzen als koopkrachtinstrument, huurmatigingen hebben een sterk negatief effect op de inkomsten en daarmee investeringscapaciteit. Er zijn ook alternatieve instrumenten mogelijk waarmee koopkracht van huurders kan worden verbeterd die

[67] *In de komende maanden zal – conform de motie van Dijk en Grinwis nader onderzoek worden gedaan naar de impact en doelmatigheid van een btw-verlaging voor sociale nieuwbouw. Ook wordt gekeken naar uitvoerbaarheid, mogelijk prijsopdrijvend effect en budgettaire gevolgen. Het onderzoek zal plaatsvinden mede aan de van het toetsingskader fiscale regelingen waarbij ook zal moeten worden aangetoond waarom een directe subsidie niet de voorkeur verdient.*

minder impact hebben op de investeringscapaciteit, zoals de huurtoeslag. Het is raadzaam te voorkomen dat toekomstige huurmatiging het verdienmodel verder verslechteren en daarmee de afspraken over de opgave in gevaar brengen.

- **Sociale koop.** Corporaties kunnen binnen de kaders van de woningwet ook woningen ontwikkelen en verhuren en na korte tijd verkopen aan de huurder. Met name in de regio Eindhoven heeft de woningcorporatie Trudo hier goede ervaringen mee. Deze werkwijze heeft een substantiële bijdrage geleverd aan de investeringscapaciteit van de corporatie en de solvabiliteit vermindert niet. Wellicht kunnen meer corporaties dit, mits passend in hun financiële mogelijkheden en ambities ten aanzien van een blijvend aanbod van woningen tegen een betaalbare huur, doen. Daarmee kan het aanbod betaalbare koopwoningen worden vergroot en het verdienmodel van corporaties worden verbeterd. Er moet daarbij wel worden geborgd dat de initiële koper zich niet alle winsten toe kan eigenen en dat de meerwaarde (deels) toekomt aan de woningcorporaties en daarmee wordt ingezet voor de volkshuisvestelijke doelstelling. Dit kan bijvoorbeeld middels een terugverkooprecht.
- **Heroverwegen verbod op verkoop sociale huurwoning.** In sommige gemeenten wordt verkoop van sociale huurwoningen (lokaal) verboden of sterk ontmoedigd. Indien de opbrengsten worden gebruikt ten behoeve van investeringen in vervangende nieuwbouw zou het per saldo volkshuisvestelijk een plus kunnen opleveren en zou er door de gemeenten geen verbod op verkoop moeten worden opgelegd. Verkopen van corporaties kunnen daarmee bijdragen aan de vergroting van het aanbod en moeten bovenal in dienst staan van de volkshuisvestelijke lokale opgave en bijdragen aan doorstroming, leefbaarheid en nieuwbouw. Verkoop moet niet altijd worden toegestaan, maar zeker ook niet altijd worden verboden of ontmoedigd.

Oplossingsrichting 2 : Meer beleidszekerheid voor beleggers

- **Impact beleid op verdienmodel en woningbouwaanbod onderzoeken.** 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 in belangrijke mate ook private investeringen van (institutionele) beleggers. Structureel stabiele vooruitzichten voor Nederland en vertrouwenwekkend investeringsklimaat zijn nodig zodat (institutionele) beleggers – zowel binnenlandse als buitenlandse - die extra investeringen ook doen en ook het kapitaal beschikbaar stellen. Fluctuerend beleid is daarbij voor beleggers een groot knelpunt. Dit geldt zeker ook voor de woningmarkt, waar maatregelen een lange doorwerking kennen. Beleggers maken keuzes voor investeringen op de lange termijn. Continuïteit van beleid draagt bij aan het 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. Om mogelijke onwenselijke gevolgen op het aanbod van woningen te voorkomen, zou bij wetsvoorstellen met invloed op het investeringsklimaat (zoals OVB en huurregulering) op nieuwbouw, standaard onderzocht kunnen worden of er impact is op de *businesscase* en op het aanbod van nieuwbouwwoningen, alsmede waarom deze impact proportioneel is. Hiermee ontstaat ook een monitoring op een betere balans tussen verschillende beleidsdoelen zoals betaalbaarheid en voldoende aanbod.

Oplossingsrichting 3 : Fiscale behandeling van het eigen huis

- **Aanpassing fiscale behandeling eigen huis gaat prijsvolatiliteit tegen.** Kopers kunnen nu hun woonlasten aftrekken van het belastbaar inkomen, huurders niet. Bovendien kan een huizenbezitter nagenoeg belastingvrij sparen (door af te lossen op de hypotheek) en een huurder niet. Dit beleid zou ooit is ooit bedoeld om eigen woningbezit te stimuleren, maar bij inelastisch aanbod drijven deze subsidies de prijzen op en worden de verschillen tussen *insiders* en *outsiders* vergroot, en beperkt het de doorstroom van

kopers naar huurwoningen (bijvoorbeeld door ouderen). Starters die tegen hun wil in huren zijn vaak zoveel van hun inkomen aan woonlasten kwijt dat zij er moeilijk tussenkomen op de koopmarkt, terwijl ouderen die graag zouden gaan huren fors meer belasting gaan betalen als zij hun woningvermogen verzilveren (woningvermogen valt dan plots in Box-3). De fiscale voordelen en hoge schulden vergroten daarnaast de prijsvolatiliteit op de woningmarkt, wat een stabiele woningbouw bemoeilijkt. Het uitfaseren van deze fiscale voordelen over een ruime transitieperiode is daarom raadzaam. Er zijn vele varianten om dit te beperken, die in dit IBO niet verder worden uitgewerkt, maar wel in andere beleidstrajecten terugkomen zoals in 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' (2024).

6.3 Tot slot

De woningbouw en de positie van grond daarbinnen kan via een groot aantal beleidsinstrumenten een extra impuls krijgen. Tegelijkertijd komt heel 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.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Erik Jan van Kempen	Voorzitter	ABDTOPConsult
Matthijs van Neerbos	Secretaris	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Michiel Boesveld	Secretaris	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bart van de Gevel	Secretaris	Financiën
Arend Olthoff	Secretaris	Financiën
Billy Engels	Secretaris	ABDTOPConsult
Wouter Hoogeveen	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
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

BIJLAGE 2

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 statische 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.[68] 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.[69] 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 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.[70] 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.[71] Daarnaast zijn er ook juridische mogelijkheden in het kader van ruimtelijke ordening zoals het aanwijzen van woningbouwlocaties die vervolgens ontwikkeld kunnen worden.[72]

[68] *Bron: Primos 2023 ABF Research (2023).*
[69] *Bron: Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Rijksoverheid.nl. (2021).*
[70] *Bron: Aanpak woningtekort. Algemene Rekenkamer (2022).*
[71] *Bron: Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt, Bani, M., et al. (2022).*
[72] *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"[73];
    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.[74]
    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

[73] *Bron: Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 32 847, nr. 649. Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020).*
[74] *Bron: 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 grondslagopgaaf 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 belasting-verhogende 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.

BIJLAGE 3

Deelnemers thematafels

In november 2023 zijn er vier tafels georganiseerd met professionals werkzaam of betrokken bij gebiedsontwikkeling en woningbouw. Daaraan hebben de volgende personen deelgenomen:

NAAM	ORGANISATIE
Adrian Los	Vereniging van Grondbedrijven en gemeente Leiden
Annius Hoornstra	AH Gebiedsontwikkeling
Arjan Lejour	Tilburg University
Bart de Visser	Gemeente Delft
Bob van Ree	Gemeente Almere
Cor de Jong	Gemeente Amsterdam
Damo Holt	Rebel Group
Desirée Uitzetter	BDP en Neprom
Ellen Masselink	Landelijke Versnellingstafel
Erwin van der Krabben	Radboud Universiteit
Esseline Schieven	Nijestee
Evert Winkelman	Gemeente Ede
Friso de Zeeuw	Expertteam Woningbouw
Frits Vervoort	Vesteda
Hanna de Weerd	Gemeente Kampen
Hans Koster	VU Amsterdam
Harold Koster	Provincie Zuid-Holland
Helen Amerika	Arcadis
Henri de Groot	VU Amsterdam
Hetty Klaver	Waterschap Zuiderzeeland
Jaap ter Hoor	KWEST
Johan Conijn	Finance Ideas
Jos Goijaerts	Trudo
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

Patric Esveld	Akro Consult
Peter Overwater	Expertteam Woningbouw
Peter Ruigrok	Expertteam Woningbouw
Rob Haans	De Alliantie
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 Stauttener	Stadskwadraat
Willem Korthals Altes	TU Delft
Wouter Veldhuis	College van Rijksadviseurs

BIJLAGE 4

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). Primos-prognose 2023: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte.
ABF (2023). Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2023.
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.
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.
Boelhouder, P., Bouwmeester, H & van der Drift, R. (2022) De overheid kan en moet aan het werk voor een gezondere woningmarkt. ESB.
Bruinsma, F., & Koomen, E. (2022). Ruimtelijke ordening in Nederland. Vrije Universiteit Amsterdam.
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. & van Schie M. (2018). Bouwen niet verboden. Ruimte en Wonen.
Buitelaar, E. & Van der Krabben, E. (2023). Woningbouw en markconcentratie: Een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt. ACM.
Buitelaar, E. (2019). Versnelling van de woningbouw: van korte naar lange termijn perspectief', 'Versnelling van de woningbouw: van korte naar lange termijn perspectief', Real Estate Research Quarterly, juli 2019.
Buitelaar, E. & Meijer, R. (2022). Grondwaarden en de betaalbaarheid van woningen: Naar een andere behandeling van grond en opstal? Universiteit Utrecht.
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.
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). Prijselasticiteit van het woningaanbod.
CPB (2017). Het huurbeleid van woningcorporaties.

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). De impact van leennormen op huurders, huizenbezitters en investeerders.
CPB (2023). Conjunctuurenquête Nederland, oktober 2023.
CPB (2023). Brede welvaart bij integrale gebiedsontwikkeling: vijf lessen.
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.
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). Financieringsruimte en huizenprijzen.
DNB (2023). Deposito's en leningen van MFI's aan niet-financiële bedrijven, rentepercentages (Maand).
DNB (2023). Deposito's en leningen van MFI's aan huishoudens, rentepercentages, gecorrigeerd voor breuken (Maand).
Ecorys (2021). Beleidsdoorlichting artikel 5.1 Ruimtelijke Ordening.
EIB (2012). Evaluatie stimuleringspakket woningbouw.
EIB (2017). Trends op de bouwarbeidsmarkt (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). Parallelle planning Woningbouwversnelling.
Groot, S. (2022). Gemeten woningtekort zegt weinig over werkelijke woningschaarste. ESB
Groot, S. (2020). Position paper Woningtekort starters en middeninkomens. CPB Notitie.
Hoornstra, A. (2021). Weglekeffecten 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.
Kences (2023). Landelijke monitor studentenhuisvesting 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 Koninkrijkrelaties (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 Koninkrijksrelaties (2021). Grondbeleid in Nederland in historisch perspectief.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2022). Programma Wonen en zorg voor ouderen.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). WoonOnderzoek 2021.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2022). Programma een thuis voor iedereen.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Kamerbrief Modernisering van het Grondbeleid.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (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). Woningproductie ten tijde van Venex.
PBL (2006). De prijs van de plek.
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 (2021). Studie naar ervaringen met de Premiekoopregelingen.
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.
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.
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?
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 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).

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.

Uitgave januari 2024