

Taakopdracht IBO 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 2038.²² 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.²³ De jaarlijkse realisatie van nieuwbouw, met als graadmeter het aantal uitgegeven (nieuw)bouwvergunningen, dreigt echter achter te blijven bij de ambitie terwijl de opgave inmiddels groter is geworden. Stijgende woningprijzen hebben in Nederland maar nauwelijks impact op het bouwtempo. Afnemende vraag en dalende woningprijzen vertalen zich echter wél snel in vertraagde of geannuleerde nieuwbouwprojecten. Dit duidt op een asymmetrische aanbodelasticiteit. De ontwikkeling van nieuwe woningen is in Nederland onderhevig aan grote uitdagingen, zoals dure of ongeschikte grond of langdurige juridische procedures. Ook door de stijging van de bouwkosten en de rente de afgelopen periode wordt een terugval in de woningbouw verwacht. Daarnaast kan ook stikstof en dan met name de recente ‘Porthos-uitspraak’ op specifieke locaties een dempend effect op realisatie van nieuwbouw en infrastructurele ontsluiting hiervan.

De overheid heeft in het verleden vaak actiever de regie gehad en subsidie-instrumenten gebruikt om woningbouw tot stand te laten komen. In de praktijk blijkt het lastig te bewijzen welk effect het beleidsinstrumentarium gehad heeft. Het idee achter dit IBO is om expliciet breder naar het instrumentarium voor het stimuleren van woningbouw te kijken, waarbij gekeken wordt naar subsidies, maar bijvoorbeeld ook naar een opkoopfonds, juridische en fiscale mogelijkheden, het ruimtelijk beleid en manieren om de verwervingskosten van gronden omlaag te krijgen. Het huidige kabinet heeft ingezet op afspraken met medeoverheden, woningcorporaties, extra middelen voor infrastructurele ontsluiting, meer regie pakken op de volkshuisvesting, inzet van Rijksvastgoed en bestaande instrumenten in de vorm van het Volkshuisvestingsfonds en de Woningbouwimpuls om sneller en meer betaalbare woningen te realiseren.²⁴ 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 harmo-

²² [Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt 2021-2035 - ABF Research](#)

²³ [Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

²⁴ [Aanpak woningtekort | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

niseren.²⁵ Daarnaast zijn er ook juridische mogelijkheden in het kader van ruimtelijke ordening zoals het aanwijzen van woningbouwlocaties die vervolgens ontwikkeld kunnen worden.²⁶

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:
 - Wat is de beste manier om het woningtekort te becijferen en hoe moet dit worden geïnterpreteerd?
 - Hoe komt de woningprijs tot stand en hoe werkt de grondmarkt?
 - Welke rol spelen ruimtelijke ordening in brede zin en (actief) grondbeleid hierin?
 - 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?)
 - 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. beleids-opties om de woningbouw en infrastructurele ontsluiting te faciliteren? De werkgroep wordt gevraagd om in ieder geval in te gaan op de volgende instrumenten:
 - Subsidies om de woningbouw te stimuleren, incl. een mogelijk opkoopfonds;
 - Fiscale maatregelen, zoals maar niet gelimiteerd tot overdrachtsbelasting, afschaffen vrijstellingen OZB of een planbatenheffing;
 - Juridische instrumenten in het kader van ruimtelijke ordening zoals splitsen/omzetten, de aanwijzingsbevoegdheid door het Rijk of aanpassingen van het zelfrealisatieverweer en de erfpacht;

²⁵ [Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt \(esb.nu\)](https://www.esb.nu)

²⁶ Deze maken onderdeel uit van de nieuwe Wet regie op de volkshuisvesting die op het moment van schrijven in voorbereiding is.

- Beleidsvoorstellen die zijn gedaan in het rapport «Cycliciteit van de woningmarkt»²⁷;
- Eisen voor (nieuw)bouw zoals het Bouwbesluit of (gemeentelijke) bovenwettelijke eisen;
- Alternatieve bekostiging voor gebiedsontwikkeling of infrastructurele ontsluiting zoals tolheffing, tariefdifferentiatie of -opslag voor openbaar vervoer of lokale OZB heffing²⁸;
- 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 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 woningbouw-opgave?

Grondslag

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

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van FIN, BZK, AZ, EZK, SZW 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.

²⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 32 847, nr. 649.

²⁸ [Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling, 2020](#)