



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Algemene Rekenkamer
T.a.v. de heer Visser
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Directie Woningbouw
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](http://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk
2022-0000307544

Uw kenmerk
22002661 R

Datum 3 juni 2022
Betreft Bestuurlijke reactie conceptrapport 'Aanpak Woningtekort'

Geachte heer Visser,

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het conceptrapport 'Aanpak Woningtekort' zoals u mij dat op 18 mei jl. in het kader van bestuurlijke wederhoor hebt toegestuurd. Uw rapport richt zich op de aanpak van het woningtekort door de Rijksoverheid in de jaren 2017-2021. Graag maak ik in reactie op het rapport de volgende opmerkingen.

Inleiding

Zoals ik heb aangegeven in de Nationale Woon- en Bouwagenda (NWBA) die ik in maart naar de Kamer zond, is Volkshuisvesting één van de kerntaken van de overheid en dus één van de prioriteiten van dit kabinet. Wonen in een goed, duurzaam en betaalbaar huis is een eerste levensbehoefte, maar momenteel kunnen veel Nederlanders geen woning vinden die past bij hun wensen en portemonnee. Een aanpak langs zes programmalijnen moet de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van het Nederlandse woningaanbod worden bevorderen, zodat iedereen in Nederland goed en veilig kan wonen. De eerste vier programma's die onderdeel zijn van de NWBA, het Programma Woningbouw, het Programma Betaalbaar wonen, het Programma Een thuis voor iedereen en Verduurzaming gebouwde omgeving zijn reeds naar de Tweede Kamer gezonden. De komende jaren wacht ons een flinke uitdaging en helaas is er geen panacee of een snelle oplossing voor alle problemen. De bouw van woningen kan complex zijn, lang duren en veel geld kosten. Bovendien moet het woningbouwbeleid gezien worden in samenhang met andere ontwikkelingen en belangen. Dat vergt de uiterste inzet van alle betrokken partijen: het Rijk, medeoverheden, corporaties, bouwende partijen, stedenbouwkundigen, vastgoedontwikkelaars, investeerders en alle andere betrokkenen. Het optimaliseren van het woningbouwbeleid zal ook blijvende aandacht vragen. En in dat kader is het goed dat de Algemene Rekenkamer onderzoek heeft gedaan naar het beleid in de jaren 2017-2021. Het is goed te leren van het verleden, zeker op dit moment, waarbij het woningbouwbeleid sterk geïntensiveerd wordt ten opzichte van voorgaande decennia en het kabinet de regie ten aanzien van de volkshuisvesting herpakt. Verder is het goed te beseffen dat de effecten van woningbouwbeleid pas op de lange termijn meetbaar zijn, gelet op de lange doorlooptijd (gemiddeld 10 jaar) voordat een woning gerealiseerd is.

Datum

Kenmerk
2022-0000307544

Woningbouwimpuls

U gaat in uw rapport uitgebreid in op de Woningbouwimpuls (Wbi). De Woningbouwimpuls heeft sinds 2020 in drie tranches bijgedragen aan de bouw van bijna 140.000 woningen, verdeeld over 93 projecten. Er is veel belangstelling vanuit gemeenten voor een bijdrage uit de Woningbouwimpuls. Er wordt gericht ingezet op plannen van gemeenten die een verschil kunnen maken, en een laatste financiële zet nodig hebben. Een onafhankelijke Toetsingscommissie beziet kritisch of inderdaad sprake is van die noodzaak. Dit om de doelmatigheid van de woningbouwimpuls te garanderen. De bijdrage aan een project dient om publieke investeringen te doen die noodzakelijk zijn om te bouwen, zoals ondersteuning bij het verplaatsen van moeilijk inpasbare bedrijven, het saneren van vervuilde gronden voor de bestemming of investeringen die zorgen voor bereikbare, leefbare en veilige wijken. De Woningbouwimpuls is het sluitstuk van de financiering. Gemeenten halen opbrengsten uit verkoop van gronden of, als gronden in bezit zijn van ontwikkelaars, uit het wettelijke kostenverhaal. Soms zijn de opbrengsten ontoereikend, zeker als er substantieel meer betaalbare woningen gebouwd moeten worden. Deze betaalbare woningen kennen namelijk een grotere onrendabele top. In die gevallen kan de Woningbouwimpuls een gemeente helpen een plan haalbaar te maken. Op deze manier kan de bouw van de betaalbare woningen, waar de vraag groot naar is, toch worden bewerkstelligd.

De tussentijdse evaluatie van de Woningbouwimpuls uit 2021 resulteerde in positieve verwachtingen ten aanzien van zowel het doelbereik als de doelmatigheid van het instrument. Gemeenten geven aan dat er door middel van de Woningbouwimpuls niet alleen extra woningen worden gerealiseerd, maar vooral ook dat gemeenten projecten eerder kunnen realiseren. Verder vergroten gemeenten door een bijdrage uit de Woningbouwimpuls inderdaad het aantal betaalbare woningen in projecten. Onder 'betaalbare woningen' wordt sociale huur en middenhuur verstaan, en betaalbare koop (tot aan de NHG-grens). De Woningbouwimpuls heeft daarmee effect op de snelheid en continuïteit van woningbouwrealisatie en het aantal betaalbare woningen.

Ook ik zie de problematiek in het vaststellen van wat de additionele bijdrage van de Woningbouwimpuls op macro schaal aan de woningbouw exact is. Kenmerk van subsidies zoals de Woningbouwimpuls is nu eenmaal dat het ten principale onmogelijk is vast te stellen wat het effect van de subsidie is ten opzichte van de situatie waarvan zonder subsidie sprake zou zijn geweest. Ik herken dus uitdaging die u beschrijft in uw conclusies over de Woningbouwimpuls over de vaststelling van de omvang van de bijdrage die geleverd wordt aan de woningbouw. Van '*precies vaststellen*' hoe groot de bijdrage van de Woningbouwimpuls aan het versnellen en continueren van de woningbouwproductie en vergroten van het aandeel betaalbare woningen zal dan ook nooit sprake kunnen zijn. Ook niet wanneer nog meer informatie van gemeenten verlangd zou worden bij de aanvraag voor een bijdrage uit de Woningbouwimpuls. Ik hecht er belang aan om op deze plek duidelijk te stellen dat er geen sprake van is dat vanwege '*grote twijfel*' er slechts van een '*eventuele inzet van publieke middelen*' voor de woningbouw aan de orde is. De Woningbouwimpuls is en blijft een belangrijk onderdeel van het pakket aan maatregelen zoals ik dat heb uitgezet in het Programma Woningbouw.

Uw aanbevelingen

In uw rapport doet u drie aanbevelingen met betrekking tot de vormgeving van de Woningbouwimpuls. Ik ga graag in op de aanbevelingen.

Uw eerste aanbeveling betreft rekening te houden met mogelijke verdringingseffecten, om te voorkomen dat het stimuleren van het ene woningbouwproject ten koste gaat van andere projecten. Op dit moment zijn alle projecten nodig om het woningtekort te laten afnemen. Over deze totaalopgave ga ik de komende tijd een landelijk dekkende set van prestatieafspraken sluiten met provincies en deze laten voorvertalen in regionale woondeals. Die afspraken omvatten ook de jaarlijkse bouwproductie. Het hebben van (zicht op) een gesloten woondeal is daarbij randvoorwaardelijk voor het kunnen ontvangen van middelen uit de Woningbouwimpuls. Daarmee ontstaat een sluitende aanpak waarbij gemeenten – voor zover ze dat al van plan waren – niet bij het ene bouwproject een stapje terug kunnen doen omdat ze bij het andere project middelen uit de Woningbouwimpuls toegezegd hebben gekregen.

Als tweede geeft u in overweging te bezien hoe de betaalbaarheid van de te bouwen woningen ook op lange termijn kan worden gegarandeerd door gemeenten. Deze lange termijn betaalbaarheid heeft mijn volle aandacht. In het vervolg zal hier steviger op worden toegezien, door de kwantiteit en kwaliteit van het betaalbare woningbouwprogramma expliciet in het beoordelingskader van de Woningbouwimpuls op te nemen. Ook verwacht ik van de beoogde wet regie op de volkshuisvesting een versterking van het instrumentarium om de lange termijn betaalbaarheid te borgen en werk ik aan kennisuitwisseling tussen gemeenten op wat nu al juridisch mogelijk is. De vraag of er vervolgens inderdaad sprake is van betaalbaarheid van de woningen op langere termijn is immers een zaak van de betreffende gemeente.

In de derde plaats geeft u in overweging om rijksmiddelen gericht in te zetten, door het instrument meer te richten op de regio's met de grootste kwantitatieve en kwalitatieve tekorten en/of op woningbouwplannen in een minder vergevorderde fase. Het reeds bestaande beoordelingskader komt hiermee overeen, doordat aanvragen worden gerangschikt op basis van een urgentiescore. De urgentiescore wordt bepaald op basis van het woningtekort in een regio en telt net als de drie andere criteria 25% mee in de eindscore. De middelen zijn gericht op de gebieden met de grootste tekorten. Tegelijkertijd is het niet zo dat in regio's met een laag tekort er geen woningbouw nodig is. Er moet in heel Nederland gebouwd worden en daarom worden de gebieden met een lager woningtekort niet uitgesloten van de Woningbouwimpuls.

Aan de suggestie de Woningbouwimpuls te richten op projecten die zich in een minder vergevorderde fase bevinden, ligt een misverstand ten grondslag, namelijk dat vergevorderde plannen over het algemeen geen onrendabele top zouden hebben. De planvorming die voor de woningbouw nodig is heeft een lange doorlooptijd. In alle stadia van de planvorming kan er sprake zijn van een onrendabele top. De gedachte dat bouwplannen die al lang in ontwikkeling zijn over het algemeen geen of een minder grote onrendabele top zouden hebben, is niet juist. Wanneer de Woningbouwimpuls gericht zou zijn op projecten die in een minder vergevorderd stadium zijn, wordt de doelmatigheid van het instrument niet groter. Integendeel, wanneer projecten die vergevorderd zijn maar die vanwege financiële tekorten de laatste stap naar realisatie niet kunnen zetten niet in aanmerking voor de Woningbouwimpuls komen, zouden we grote kansen gemist worden voor de woningbouw.

Lange termijn zekerheid

Met het Programma Woningbouw heb ik een duidelijke doelstelling neergelegd voor de periode tot en met 2030 en daarbij aangegeven wat de actielijnen daarbinnen zijn. Eén van de actielijnen is het stimuleren van snelle woningbouw. De Woningbouwimpuls is binnen die actielijn een kernelement. Het is van belang, met het oog op die lange termijn zekerheid, dat gemeenten ervan uit kunnen gaan dat de Woningbouwimpuls een belangrijk element blijft. Het helpt de aanpak van de urgente opgave niet als de spelregels tussentijds substantieel wijzigen. U wijst ook op het belang van lange termijn zekerheid voor gemeenten en provincies om hun woningmarktplannen mede hierop te baseren. Ik bied door bovenstaande acties continuïteit aan een sector die momenteel maximaal moet presteren.

Overige opmerkingen over de Woningbouwimpuls

Vanwege het ook in uw rapport benadrukte belang van een doelmatige besteding van publieke middelen, is het nodig om voldoende informatie van gemeenten te verlangen. De informatie die gevraagd wordt, is informatie die gemeenten en projectontwikkelaars nodig zullen hebben voor een goed besluit over de uitvoering van het woningbouwplan, ook zonder bijdrage van de Woningbouwimpuls. Ik herken het signaal dat u afgeeft dat over de administratieve last van de aanvraag voor de Woningbouwimpuls. Het is en blijft een aandachtspunt, waarbij proportionaliteit en de aansluiting op bestaande informatie in het oog wordt gehouden.

Verder zie ik het punt dat bij een groot aantal projecten dat een Woningbouwimpuls-bijdrage toegekend hebben gekregen het om een relatief laag bedrag per woning gaat, juist als aanwijzing voor een doelmatige inzet van publieke middelen. Dat projecten een lage zogenoemde onrendabele top hebben betekent niet dat ze het daarmee zonder zonder Woningbouwimpuls zouden kunnen stellen.

Woningtekort

U constateert dat bij het bepalen van de bouwopgave en het vormgeven van beleid waarde wordt gehecht aan prognoses van het woningtekort. Bij de bepaling van de bouwopgave zijn prognoses inderdaad een belangrijk hulpmiddel. Om in te schatten hoeveel er gebouwd moet worden is het van belang om een beeld te hebben van de toename van de woningbehoefte, van het reeds bestaande tekort en van de ontwikkeling van de woningvoorraad. Daarvoor wordt al decennia gebruik gemaakt van de regionale bevolkings- en huishoudensprognose Primos, die de nationale bevolkingsprognose van het CBS als kader hanteert.

U concludeert dat het tekortcijfer dat hieruit volgt in sterke mate gebaseerd is op aannames en onzekerheden. Ik ben mij ervan bewust dat prognoses en modellen onzekerheden kennen. In de Staat van de Woningmarkt die jaarlijks aan de Kamer wordt aangeboden wordt regelmatig aandacht besteed aan de definities, onzekerheden en bandbreedtes.

U beveelt aan in de communicatie over de bouwbehoefte meer aandacht te geven aan onzekerheden en stelt vast dat dit in het verleden beter had gekund. Dit punt neem ik graag ter harte. In de toekomstige communicatie wordt duidelijker ingaan op de onzekerheden van prognoses. In het woningbouwprogramma heb ik ook al nadrukkelijk aangegeven dat de daar gepresenteerde cijfers "gebaseerd zijn op aannames en er verschillende scenario's zijn berekend" voor wat betreft de woningbouwbehoefte in de komende jaren. Daarbij hecht ik eraan, te benadrukken dat de conclusie niettemin is dat er ook rekening houdend met

Datum

Kenmerk
2022-0000307544

onzekerheden die prognoses kennen veel moet worden gebouwd. Daar is en blijft mijn inzet op gericht.

U gaat in uw rapport ook in op de definitie en de wijziging daarvan van het woningtekort. U wijst erop dat de definitie sterk bepalend is voor de hoogte van het getal waarmee het woningtekort wordt berekend. Na uitgebreid vooronderzoek is er destijds op goede gronden overgegaan op een andere berekeningswijze waarmee beter dan voorheen het tekort kon worden becijferd. Inhoudelijk is afgewogen welke berekeningswijze het meest tegemoet komt aan de verhouding tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Er hadden andere keuzes gemaakt kunnen worden maar deze boden in de ogen van ABF-Research en BZK een minder goede afspiegeling van de spanning op de woningmarkt. In de Staat van de Woningmarkt 2018 is destijds ingegaan op de nieuwe berekeningswijze van het woningtekort en de onderbouwing. Bij de onderbouwing zijn bandbreedtes bij andere uitgangspunten in beeld gebracht. Het voornemen was om de nieuwe berekeningswijze na enige tijd te evalueren en nog eens te toetsen. Dit zal ik naar aanleiding van uw rapport dit najaar in gang zetten, daarbij zal ik een breed gremium van onderzoekers en anderen betrekken. Over de evaluatie, de conclusies die ik trek en mogelijke aanpassingen in de berekeningssystematiek zal ik de Kamer inlichten.

In uw conclusie wijst u erop dat in het tekortcijfer voorbij gegaan wordt aan regionale verschillen in de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte. Om zicht te krijgen op de kwalitatieve behoefte maken we gebruik van een woningmarktsimulatiemodel (Socrates). Hierin wordt met verschillende scenario's gewerkt waarin bijvoorbeeld gevarieerd wordt met de inkomensontwikkeling. Daarmee kan echter geen kwalitatief tekort in beeld worden gebracht, maar het model brengt onder meer in beeld hoe een bouwprogramma ingericht zou kunnen worden om tegemoet te komen aan de kwalitatieve behoefte. Zowel het kwantitatieve model Primos als het kwalitatieve model Socrates gaan niet voorbij aan regionale verschillen, de modellen zijn juist regionaal ingericht. Tekortcijfers, de toename van de woningbehoefte en overige indicatoren zijn op regionaal niveau berekend en beschikbaar. Het landelijke kwantitatieve tekortcijfer is een sommering van regionale tekorten waarvan regionale overschotten (waarvan elders sprake kan zijn) niet worden afgetrokken omdat dat anders ten onrechte tot een onderschatting van de (lokale) problematiek zou kunnen leiden. In de communicatie worden meestal de cijfers op nationaal niveau gebruikt maar in het woningbouwbeleid wordt er rekening gehouden met deze regionale component. Bovendien worden prestatieafspraken, die ik met de lokale overheden thans aan het maken ben, ook getoetst op de vraag waar lokaal behoefte aan is, zowel met deze modellen als met een reality check die uitgevoerd gaat worden marktpartijen, corporaties en huurderorganisaties

Zoals de u terecht constateert wordt de toekomstige woningbouwopgave slechts voor een klein deel bepaald door het huidige woningtekortcijfer. Het merendeel van de bouwopgave komt voort uit de verwachte huishoudensgroei en de daarmee gepaard gaande toename van de woningbehoefte.

Ook is het goed ter voorkoming van misverstanden, om te melden dat in de communicatie vanuit het ministerie met bouwopgave letterlijk bedoeld wordt wat het is: het aantal te bouwen woningen om (een deel van) het woningtekort in te lopen, te voorzien in woonruimte voor groei van het aantal huishoudens en om sloop te vervangen.

Directie Woningbouw
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Kenmerk
2022-0000307544

Tot slot

Het Programma Woningbouw zet de lijnen uit voor de woningbouw en het woningbouwbeleid voor de periode tot en met 2030. De komende jaren zal blijken of het beleid voortdurend bijstelling behoeft. Kritische reflecties op het woningbouwbeleid, zoals u mij nu heeft doen toekomen, zijn en blijven daarom nodig. En zoals ik hierboven reeds heb aangegeven zal ik aanbevelingen uit uw onderzoek inpassen in mijn woningbouwbeleid.

Met vriendelijke groet,

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Hugo de Jonge