

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (XXII)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun beleid, hun bedrijfsvoering en hun bestedingen. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

Inhoud

1. **Onze conclusies | 5**
2. **Actuele ontwikkelingen en risico's | 7**
 - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 7
 - 2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 9
3. **Inzicht in geld | 11**
 - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 11
 - 3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 12
4. **Resultaten van geld en beleid | 14**
 - 4.1 Flexwoningen | 14
 - 4.2 Renovatie Binnenhof | 25
 - 4.3 Beleidsevaluaties | 27
 - 4.4 Fiscale regelingen | 28
 - 4.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 29
 - 4.6 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 31
 - 4.7 Totstandkoming beleidsinformatie | 32
5. **Bedrijfsvoering | 33**
 - 5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 33
 - 5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 33
 - 5.3 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 33
6. **Geld gecontroleerd | 35**
 - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 36
 - 6.2 Toelichting financiële oordelen | 37
7. **Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 39**
 - 7.1 Reactie minister van VRO | 39
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 42

Bijlagen | 43

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van VRO 2025 | 43

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 45

Bijlage 3 Literatuur | 47

Bijlage 4 Begrippenlijst | 49

Bijlage 5 Eindnoten | 50

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) waren in 2025 de uitgaven € 8.779,5 miljoen, de ontvangsten € 800,7 miljoen en de verplichtingen € 9.887,2 miljoen.

De woningnood in Nederland is hoog. In 2025 was het woningtekort 396.000 woningen. De minister van VRO noemt het terugdringen van de woningnood een topprioriteit. Een belangrijk doel van de minister is de bouw van 100.000 woningen per jaar in Nederland. In 2025 zijn er 79.900 woningen bijgekomen. Dit is het derde jaar op rij, waarin het aantal nieuwe woningen daalt ten opzichte van het jaar ervoor. De woningbouw in Nederland loopt tegen verschillende knelpunten aan, zoals stikstof, netcongestie en een gebrek aan capaciteit bij ambtenaren. Dat blijkt ook uit de cijfers in het jaarverslag over 2025: van de begrote uitgaven (€ 731 miljoen) voor woningbouw is uiteindelijk minder dan de helft (€ 327 miljoen) in 2025 uitgegeven. De minister kan de knelpunten het beste in samenhang aanpakken.

Tegenvallende resultaten beleid flexwoningen

Door het stimuleren van de bouw van flexwoningen wil de minister snel meer woningen laten bouwen. Flexwoningen zijn meestal in de fabriek gebouwde, verplaatsbare woningen, die tijdelijk ergens staan. Vanaf 2021 heeft de minister € 948 miljoen beschikbaar gesteld om de bouw van flexwoningen te stimuleren, al is dat geld (nog) maar deels uitgegeven. De minister wakte hoge verwachtingen van de bijdrage van flexwoningen aan de woningbouw. Zo stelde de minister onder meer het doel om 15.000 flexwoningen per jaar te bouwen.

De minister draagt met haar beleid voor flexwoningen wel bij aan de woningbouw, maar veel minder dan het doel was. Van 2022 tot en met 2025 is met verschillende regelingen bijgedragen aan de bouw van in totaal 17.665 flexwoningen. Bij het bouwen van flexwoningen lopen gemeenten en ontwikkelaars tegen veel verschillende knelpunten aan. De minister probeert sommige knelpunten aan te pakken, maar de resultaten vallen tot nu toe tegen.

Flexwoningen zijn relatief duur en risicovol. Daardoor dragen ze minder bij aan het oplossen van het woningtekort dan de minister aanvankelijk verwachtte. Wij beoordelen het gevoerde beleid daarom als matig.

Geraamde kosten renovatie Binnenhof gestegen naar minimaal € 2,7 miljard

De minister van VRO kondigde in november 2025 aan dat de geraamde kosten voor de renovatie van het Binnenhof opnieuw gestegen zijn, naar minimaal € 2,7 miljard. Dat is ruim 5 keer het oorspronkelijke budget uit 2015. De gestegen kosten komen vooral doordat de werkzaamheden langer duren dan was voorzien en door de sterke stijging van de kosten in de bouw, vooral van arbeid. De minister verwacht dat de renovatie van het Binnenhof in de zomer van 2031 klaar is.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van VRO

Negatieve oordelen bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de uitgaven en ontvangsten.

Voor artikel 1 Woningmarkt uitgaven en ontvangsten is ons oordeel negatief.

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

De minister van VRO is verantwoordelijk voor volkshuisvesting, verduurzaming van de gebouwde omgeving, ruimtelijke ordening en het Rijksvastgoedbedrijf.

Op het beleidsterrein van het ministerie van VRO hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan.

Voor het kabinet-Schoof, dat in juni 2025 demissionair werd, was het terugdringen van het woningtekort in Nederland topprioriteit. De minister van VRO zet verschillende instrumenten in om de beschikbaarheid van woningen te verbeteren. Zo maakte de minister afspraken over aantallen te bouwen (betaalbare) woningen met provincies, gemeenten en woningcorporaties in woondeals, die in 2025 werden geactualiseerd, en de Nationale Prestatieafspraken. Ook zet ze financiële regelingen in om woningbouw met geld te ondersteunen, zoals het gebiedsbudget voor Grootchalige woningbouwgebieden en de Woningbouwimpuls (Wbi). Naast nieuwbouw probeert de minister ook het beter benutten van de bestaande bouw te stimuleren.

Het woningtekort is een van de indicatoren die het CBS gebruikt bij het thema wonen in de Monitor Brede Welvaart en SDG's (CBS, 2025a). In 2025 was het woningtekort 4,8% van de woningvoorraad, dat zijn 396.000 woningen. Dat is een beperkte daling ten opzichte van 2024, toen het woningtekort 4,9% was (401.000 woningen). Deze beperkte daling komt door de lagere bevolkingsgroei (ABF research, 2025).

De woningbouw in Nederland heeft knelpunten. De minister noemt in het jaarverslag onder meer stikstof, netcongestie, onrendabele toppen en ambtelijke capaciteit. Ambtenaren zijn nodig voor de planvoorbereiding, vergunningverlening, projectbegeleiding en het kostenverhaal. Hoe meer woningbouwprojecten, hoe meer ambtenaren nodig zijn (IPO, 2025). Door de knelpunten komen woningbouwprojecten soms moeilijk van de grond en lopen ze vertraging op. Dit zien we ook terug in de cijfers van het jaarverslag. Voor het subartikel Woningbouw waren de voor 2025 begrote uitgaven € 731 miljoen. Daarvan werd minder dan de helft ook daadwerkelijk in 2025 uitgegeven, namelijk € 327 miljoen. Een deel van het geld is doorgeschoven naar latere jaren, zoals bij Grootchalige woningbouwgebieden. Een ander deel van de lage realisatie is te verklaren doordat het aantal aanvragen vanuit gemeenten achterbleef bij de verwachtingen, zoals bij de Wbi en de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen.

De minister van VRO wil het woningtekort onder meer aanpakken door de regie van Rijk, provincies en gemeenten op de volkshuisvesting te versterken. In juli 2025 nam de Tweede Kamer het voorstel Wet versterking regie volkshuisvesting aan. In december 2025 diende de minister een novelle in om het wetsvoorstel op 3 onderdelen aan te passen in verband met de juridische houdbaarheid en praktische uitvoerbaarheid en doeltreffendheid. De Tweede Kamer stemde in maart 2026 in met de novelle. Het streven van de minister is dat de wet per 1 juli 2026 in werking treedt.

De minister van VRO wil met het programma *STOER* (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) de woningbouw versnellen door regelgeving te vereenvoudigen. In juli 2025 ontving de minister daartoe een advies van een externe adviesgroep; een deel van de adviezen werkt de minister momenteel uit (VRO, 2025d).

Naast de beschikbaarheid van woningen, zet de minister in op de betaalbaarheid en kwaliteit van woningen in Nederland. Bij het verbeteren van de kwaliteit van woningen is verduurzamen een belangrijke opgave. Ook hiertoe maakt de minister afspraken, bijvoorbeeld met woningbouwcorporaties. De minister stelt subsidies beschikbaar voor individuele eigenaren van woningen en gebouwen. Daarnaast onderscheidt de minister een collectieve aanpak, waarbij bijvoorbeeld wijken aardgasvrij worden gemaakt door de aanleg van warmtenetten. Daartoe werkte zij in 2025 onder meer aan het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Dit is een uitwerking van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, die gemeenten de bevoegdheid geeft om wijken aan te wijzen die op termijn aardgasvrij worden gemaakt. De ontwikkeling van warmtenetten verloopt vooralsnog echter nog stroef, zo schreef de minister aan de Tweede Kamer (VRO, 2025f).

Op het SDG-thema Betaalbare en duurzame energie blijkt dat de afgelopen jaren het aandeel aardgasvrije woningen in Nederland is toegenomen, van 7,2% in 2021 naar 11,2% in 2024 (VRO, 2025g).

Ruimte is schaars in Nederland. Naast woningbouw is er ruimte nodig voor onder meer infrastructuur, natuurherstel, energie en water. De minister van VRO wil meer regie gaan voeren op de ruimtelijke ordening in Nederland. De minister werkt aan een langetermijnvisie op de ruimtelijke inrichting van Nederland, zodat keuzes over het gebruik van ruimte in samenhang kunnen worden gemaakt. In september 2025 stuurde de minister in dat verband de ontwerp-Nota Ruimte naar de Tweede Kamer. Ook zijn afgelopen jaar afspraken gemaakt over ruimtelijke ordening met provincies. De Omgevingswet, de juridische basis voor de inrichting van de ruimte, was in 2025 voor het tweede jaar in werking.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van VRO heeft in haar jaarverslag de volgende risico's benoemd.

Tabel 1 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van VRO*

Risico	Toelichting	Bedrag
Financiële haalbaarheid van woningbouw	Bij woningbouwprojecten met een groot verschil tussen totale kosten en opbrengsten (een hoge publieke onrendabele top) bestaat het risico dat de woningen niet of vertraagd worden gebouwd.	Niet genoemd
Duur van planvorming en vergunningverlening	Bij woningbouw moeten opeenvolgende ruimtelijke, juridische en bestuurlijke stappen worden doorlopen. Hierdoor bestaat het risico op vertraging bij het maken van plannen en verlenen van vergunningen.	Niet genoemd
Capaciteit van mensen en middelen	Door krapte op de arbeidsmarkt bestaat het risico dat het Rijk en decentrale overheden niet het personeel kunnen vinden dat nodig is om de opgaven van het ministerie van VRO uit te voeren.	Niet genoemd

In aanvulling op de risico's van de minister zien wij de volgende risico's.

Tabel 2 Belangrijke risico's voor het behalen van beleidsdoelen of voor de bedrijfsvoering

Risico	Toelichting	Bedrag
Eigen woningregelingen	De fiscale behandeling van de eigen woning bestaat uit onder meer de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de aftrek kleine woning-schuld (Wet Hillen), en andere aftrekposten voor kosten gemaakt voor de eigen woning. Deze behandeling kent een groot budgettair belang en is politiek en maatschappelijk gevoelig. Het effect van deze regelingen op het stimuleren van eigenwoningbezit is moeilijk vast te stellen, maar ze leiden wel tot een grote belastingderving. Evaluaties laten zien dat effecten op de woningmarkt lastig te isoleren zijn en mede kunnen samenhangen met hogere huizenprijzen en schulden. Het bevoordelende karakter hangt samen met de bredere fiscale behandeling van de eigen woning ten opzichte van andere vermogensvormen en niet uitsluitend met de hypotheekrenteaftrek. De regeling is bovendien complex voor burgers en brengt uitvoeringslasten met zich mee (Ambtelijk rapport, 2025).	€ 7,7 miljard in 2025 (Miljoenennota 2026)
Uitblijven keuzes en integrale aanpak ruimtelijke ordening	Als scherpe keuzes in de ruimtelijke ordening uitblijven en de minister van VRO onvoldoende invulling geeft aan haar Rijkscoördinerende rol om de verschillende belangen op het gebied van water, economie, energie, landbouw, defensie en huisvesting kabinetsbreed af te wegen en te vertalen naar de Omgevingswet, bestaat het risico dat een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland onvoldoende gestalte krijgt.	€ 163 miljoen (subartikel 3.1 en 3.2 begroting 2026 opgeteld)

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van VRO heeft in 2025 € 8.779,5 miljoen uitgegeven. Dit is 2,3% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 9.887,2 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 800,7 miljoen. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 3 Ministerie van VRO in miljoenen €

	2023	2024	2025
XXII Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening			
Verplichtingen	-	-	9.887
Uitgaven	-	-	8.780
Ontvangsten	-	-	801

Het jaar 2025 is het eerste begrotingsjaar waar voor het ministerie van VRO een apart begrotingshoofdstuk is opgenomen binnen de Rijksbegroting. Daarom staan in tabel 3 alleen cijfers voor 2025 en niet voor 2023 en 2024.

De beleidsartikelen werden in 2025 vanuit de begroting van BZK overgeheveld naar VRO. Daarom is het wel mogelijk om de uitgaven op het niveau van de beleidsartikelen te vergelijken met jaren voor 2025. De nummering van de begrotingsartikelen in tabel 4 komt overeen met de nummering vanaf 2025.

Tabel 4 Ministerie van VRO verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
XXII Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening			
1. Woningmarkt	6.546	6.452	- 94
2. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	1.448	1.621	173
3. Ruimtelijke ordening en Omgevingswet	157	460	303
4. Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	199	212	13

Voor het begrotingshoofdstuk XXII zien we de grootste verschillen bij de artikelen 3. Ruimtelijke ordening en Omgevingswet en 2. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit. Bij artikel 3. Ruimtelijke ordening en Omgevingswet komt de toename in uitgaven vooral doordat vanaf 2025, bij de splitsing van de begroting van BZK en VRO, het onderwerp Regiodeals is toegevoegd aan dit beleidsartikel. Bij artikel 2. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit komt de toename in uitgaven onder meer doordat het kabinet vanaf 2025 geld beschikbaar stelt voor het isoleren van woningen in Groningen en Noord-Drenthe als compensatie voor de aardbevingsschade.

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Tabel 5 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2025 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 5 De grootste wijzigingen in de geraamde uitgaven voor 2025 van het ministerie van VRO in het afgelopen jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	Geld voor eigen begroting VRO	9.546
MJN 2025	Uitstel aanpassingen huurtoeslag	-285
VJN 2025	Bijstelling raming huurtoeslag	-236

De grootste wijziging op de begroting van VRO komt voort uit het besluit van het kabinet-Schoof om het ministerie van VRO op te richten, met een eigen begroting. Dit bedrag is de technische verwerking van de afsplitsing van het ministerie van VRO van het ministerie van BZK.

De op een na grootste wijziging op de begroting van het ministerie van VRO heeft te maken met aanpassingen van de huurtoeslag. De huurtoeslag is een bijdrage in de huurkosten voor mensen met een laag inkomen. De minister van VRO heeft de regels voor de huurtoeslag veranderd om de uitvoering te vereenvoudigen en om ervoor te zorgen dat meer mensen recht krijgen op huurtoeslag. De minister besloot om sommige aanpassingen van de huurtoeslag later in te laten gaan dan eerder was voorzien. Dit zorgde in 2025 voor een verwachte bezuiniging op de uitgaven van € 285 miljoen. Zo is bijvoorbeeld de verlaging van de eigen bijdrage, het deel van de huur dat een huurder zelf betaalt, in 2026 ingegaan in plaats van in 2025.

Ook de op 2 na grootste wijziging in de geraamde uitgaven van het ministerie van VRO gaat over de huurtoeslag. De verwachte uitgaven voor de huurtoeslag zijn vanaf 2025 namelijk structureel verlaagd op basis van cijfers van het CBS. De minister verwachtte daardoor in 2025 € 236 miljoen minder uit te geven. Die structurele verlaging komt onder andere doordat de inkomens meer zijn gestegen dan eerder werd verwacht. Hierdoor komen minder mensen in aanmerking voor huurtoeslag dan waar eerder rekening mee was gehouden.

4.

Resultaten van geld en beleid

- De minister van VRO heeft met het gevoerde beleid voor flexwoningen tot en met 2025 bijgedragen aan de bouw van 17.665 flexwoningen. Ze probeert knelpunten aan te pakken, maar de resultaten blijven achter bij de doelen en verwachtingen. Wij beoordelen het gevoerde beleid daarom als matig.
- De minister van VRO kondigde in 2025 aan dat de geraamde kosten voor de renovatie van het Binnenhof opnieuw gestegen zijn, naar minimaal € 2,7 miljard. Dat is ruim 5 keer het oorspronkelijke budget uit 2015.

4.1 Flexwoningen

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van VRO in 2025 heeft gevoerd rond flexwoningen. De minister heeft vanaf 2021 met verschillende regelingen in totaal € 948 miljoen beschikbaar gesteld voor flexwoningen.

De woningnood in Nederland is hoog. In 2025 was er een tekort van 396.000 woningen, dat is 4,8% van alle woningen in Nederland (ABF Research, 2025). Wonen is een belangrijk thema in de Monitor Brede Welvaart. Uit de indicatoren in de monitor blijkt de krapte op de woningmarkt. Zo is het aandeel jongvolwassenen van 25 tot en met 29 jaar dat nog bij hun ouder(s) woont gestegen van 18,6% in 2017 naar 21,8% in 2025 (CBS, 2026).

De minister van VRO heeft als doel dat er jaarlijks 100.000 woningen worden gebouwd. Zij probeert het woningtekort op verschillende manieren terug te dringen. De minister zet onder andere financiële regelingen in, maakt bestuurlijke afspraken en werkt aan aanpassing van wet- en regelgeving. De bouw van flexwoningen is een van de manieren waarop de minister snel meer woningen wil realiseren. Deze woningen zijn volgens de minister in het bijzonder geschikt voor mensen die snel huisvesting nodig hebben en daar niet jaren op kunnen wachten, zoals studenten of statushouders. Deze groep noemt de minister 'spoedzoekers'.

Wat is een flexwoning?

Flexwoningen zijn woningen die op een (tijdelijke) locatie worden gebouwd. Meestal voor een periode van 15 jaar. Flexwoningen zijn vaak in de fabriek gebouwde, verplaatsbare woningen. Het kan ook gaan om omgebouwde woningen, zoals een kantoorpand dat tijdelijk wordt omgebouwd tot woningen. Flexwoningen voldoen minimaal aan de eisen voor bestaande bouw en als ze langer dan 15 jaar blijven staan, gelden de eisen voor nieuwbouw. Het zijn vaak kleine woningen, en in de meeste gevallen sociale huurwoningen, beheerd door woningcorporaties.

In 2019 stelde de minister de Stimuleringsaanpak Flexwonen op. Volgens de minister kunnen flexwoningen sneller gerealiseerd worden en op meer plekken gebouwd worden dan permanente woningen. Zo moeten flexwoningen bijdragen aan het verkleinen van de woningnood. Na het begin van de oorlog in Oekraïne in 2022, vluchtten veel Oekraïners naar Nederland. De druk op de (nood)opvang van asielzoekers en statushouders was toen al groot, maar werd hierdoor nog groter. Dit is naast het groeiende woningtekort een belangrijke aanleiding voor de regering om nog meer flexwoningen te willen bouwen.

In dit onderzoek hebben we gekeken in hoeverre de inzet van de minister van VRO op flexwoningen bijdraagt aan het terugdringen van het woningtekort. De minister wekte hoge verwachtingen van flexwoningen. Wij concluderen dat de minister met haar beleid bijdraagt aan de woningbouw, maar dat de resultaten ervan tot nu toe achterblijven bij de doelen en verwachtingen.

De regering stelt vanaf 2021 geld beschikbaar voor flexwoningen

Vanaf 2019 besteedde de minister aandacht aan flexwoningen als manier om snel meer woningen te realiseren voor spoedzoekers, bijvoorbeeld met een handreiking voor gemeenten. Vanaf 2021 stelde de minister hiervoor ook geld beschikbaar. De belangrijkste regeling in het beleid voor flexwoningen is de Stimuleringsregeling

Flex- en Transformatiewoningen (SFT). Gemeenten kunnen bij het Rijk een bijdrage per woning aanvragen om een deel van de kosten van het woningbouwproject te dekken.

Wat kost een flexwoning?

De kosten van een flexwoning verschillen sterk en hangen onder meer af van de grootte en de kwaliteit van de woning. De bouwkosten van een tijdelijke woning van 30 tot 45 m² zijn gemiddeld € 120.000, volgens een in opdracht van de minister gemaakt rekenmodel voor verplaatsbare woningen (Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Rekenen rondom wonen, 2025). Daar komen nog allerlei kosten bij, waarvan sommige niet bestaan bij permanente bouw. Zo gaat het model voor het verplaatsen van een flexwoning uit van € 14.000 bij een grondgebonden woning tot € 20.000 bij een appartement. Voor een woning van 30 tot 45 m² wordt daarnaast uitgegaan van € 8.700 voor gepland onderhoud bij de verplaatsing. De huurinkomsten over een periode van 30 jaar zijn meestal lager dan de gemaakte kosten. Hierdoor ontstaat een financieel tekort, de zogenoemde onrendabele top. Dit alles maakt flexwoningen relatief duur.

In 2022 stelde het kabinet-Rutte IV € 100 miljoen beschikbaar voor de SFT. Een voorwaarde van de SFT is dat voor elk project 30% van de huisvesting gereserveerd moet zijn voor statushouders of Oekraïense ontheemden. In 2022 moest dat in het project zelf, vanaf 2023 mag dat ook ergens anders in de gemeente.

In 2023 werd de SFT een meerjarige regeling waarvoor nog eens € 302 miljoen beschikbaar werd gesteld. Daarvan is € 115 miljoen naar andere woningbouw-instrumenten gegaan. Het demissionaire kabinet-Schoof stelde in december 2025 aanvullend € 79 miljoen beschikbaar om de SFT te verlengen tot en met 2027. In totaal is uiteindelijk € 366 miljoen beschikbaar voor de SFT. De minister heeft via de SFT tot en met 2025 € 145,7 miljoen daarvan toegekend aan gemeenten.

Naast de SFT heeft de minister nog op andere manieren geld beschikbaar gesteld voor flexwoningen. In 2022 kocht het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) bijna 2.000 flexwoningen in om die vervolgens door te verkopen aan onder meer gemeenten. Dit kostte € 254 miljoen. Daar staat € 231 miljoen aan opbrengsten van de geleverde flexwoningen tegenover. Daarnaast heeft de minister in 2023 en 2024 € 220 miljoen opzij gezet voor de Regeling tegemoetkoming herplaatsing flexwoningen (RTHF). Dit garantiefonds is bedoeld voor investeerders in flexwoningen, zoals woningcorporaties. Als in de toekomst voor een flexwoning geen volgende locatie gevonden kan worden, vergoedt het Rijk een deel van de restwaarde van de woning aan de deelnemende investeerders.

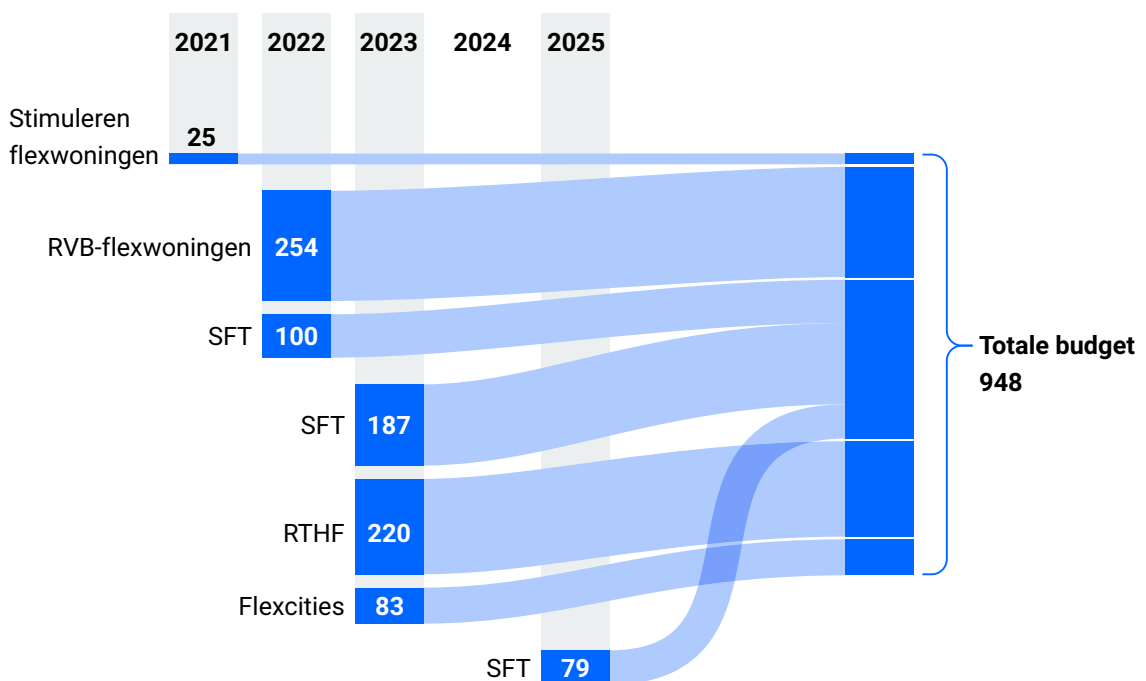
Tot slot heeft de minister voor € 83 miljoen afspraken gemaakt met 7 gemeenten. Zij bouwen in totaal 2.500 flexwoningen en houden daarbij 1.800 locaties vrij voor flexwoningen die verplaatst moeten worden en waarvoor geen andere locatie beschikbaar is. Dit zijn wat de minister de 'Flexcities' noemt.

In totaal heeft de minister sinds 2021 € 948 miljoen beschikbaar gesteld voor het stimuleren van de bouw van flexwoningen, zie figuur 1. Zoals hierboven toegelicht is dat geld (nog) niet allemaal uitgegeven, en staan daar € 231 miljoen aan inkomsten tegenover.

Figuur 1 Het budget voor flexwoningen per jaar waarin het beschikbaar werd gesteld

Het Rijk stelt sinds 2021 bijna € 1 miljard beschikbaar voor flexwoningen

Bedragen in miljoenen €



De minister wekte hoge verwachtingen van flexwoningen

Het beleid voor flexwoningen heeft als belangrijkste doel om snel meer woningen te realiseren, in het bijzonder voor spoedzoekers. De minister wekte hoge verwachtingen door in 2022 ambitieuze doelen te stellen. De minister wilde toegroeien naar de bouw van 15.000 flexwoningen per jaar. Van 2022 tot en met 2024 wilde de minister dat er 37.500 flexwoningen zouden worden gebouwd. Deze doelen zijn niet onderbouwd door de minister.

Toen de SFT in 2023 een meerjarige regeling werd, kwam er naast de algemene doelen ook nog een specifiek aantal voor de SFT bij: de minister wilde met de € 302 miljoen van de meerjarige SFT tot en met 2026 bijdragen aan de bouw van 38.700 flexwoningen. Dit aantal kwam voort uit het toen beschikbaar gestelde bedrag en de bijdrage per woning, en was niet gebaseerd op hoeveel flexwoningen er nodig zijn of hoeveel locaties er beschikbaar zijn. Voor de SFT-ronde in 2025 verhoogde de minister de bijdrage per woning, en voor de ronde in 2026 deed de minister dat weer.

Het doel van 15.000 flexwoningen per jaar was in eerste instantie gebaseerd op een brede definitie van flexwoningen. In 2019 was er sprake van een flexwoning als de woning zelf, de bewoning (bijvoorbeeld via een tijdelijk contract) of de locatie tijdelijk was. Maar op het moment dat de minister in 2022 met de SFT ging bijdragen aan projecten, vielen tijdelijke contracten niet meer onder de definitie van een flexwoning. De minister bereidde in die periode een wet voor die vaste huurcontracten weer de standaard maakte. Hierdoor werden de doelen voor flexwoningen, die op de bredere definitie gebaseerd waren, nog minder haalbaar. Het kabinet-Schoof liet het doel los om 15.000 flexwoningen per jaar en 37.500 flexwoningen tot en met 2024 te bouwen. De minister informeerde de Tweede Kamer daar echter niet over. Er kwamen ook geen onderbouwde doelen van het beleid voor flexwoningen voor in de plaats.

Flexwoningen moeten naast versnellen van woningbouw ook bijdragen aan andere zaken. Zo ziet de minister flexwoningen als een stimulans voor industriële bouw en innovatie. De regering heeft als doel dat in 2030 de helft van de nieuwbouwwoningen industrieel is gebouwd. Daar zouden flexwoningen aan moeten bijdragen. Flexwoningen worden in fabrieken gemaakt, maar hoe ze precies bijdragen aan industriële bouw van woningen in bredere zin maakt de minister niet duidelijk. De minister ziet flexwoningen daarnaast als een oplossing voor (tijdelijke) pieken en dalen in woonbehoeften, bijvoorbeeld in groei- en krimpgebieden. Doordat de minister meerdere doelen heeft, wordt het minder duidelijk waar het beleid voor flexwoningen precies op gericht is.

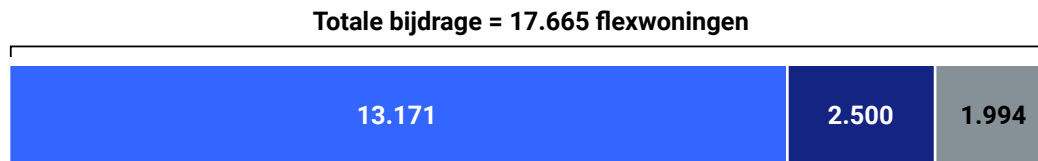
De resultaten vallen tegen

De inzet van de minister heeft ertoe geleid dat flexwoningen bekender zijn geworden onder bijvoorbeeld gemeenten en ontwikkelaars. Met de SFT, de Flexcities en de RVB-flexwoningen draagt de minister in de periode van 2022 tot en met 2025 bij aan de bouw van 17.665 flexwoningen. Daarvan zijn er 5.289 gebouwd in projecten die al zijn opgeleverd. Als we de (geplande) uitgaven tot en met 2025 voor de SFT, Flexcities en RVB-flexwoningen bij elkaar optellen, en de inkomsten van de RVB-flexwoningen daarvan aftrekken, komen we uit op een bedrag van € 251,7 miljoen.

Figuur 2 Aantal flexwoningen met bijdrage vanuit beleid voor flexwoningen

Het beleid voor flexwoningen draagt bij aan 17.665 flexwoningen

■ SFT, 2022 t/m 2025* ■ Flexcities ■ RVB-flexwoningen



*Voor 2025 zijn de aanvragen meegenomen die op 3 februari 2026 waren toegekend.

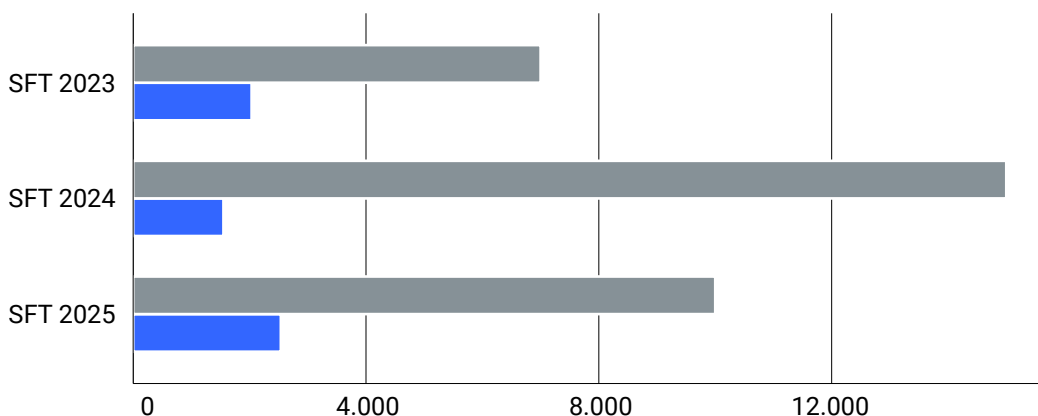
Ook met de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen (RHA) worden (deels) flexwoningen gebouwd. Maar omdat de RHA niet de bouw van flexwoningen als doel heeft en het geld niet beschikbaar is gesteld vanuit het beleid voor flexwoningen, laten we die hier buiten beschouwing.

In Nederland kunnen de komende jaren op steeds meer plekken mensen in flexwoningen gaan wonen. Toch komen er minder flexwoningen bij dan de minister als doel had. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de resultaten van de belangrijkste regeling voor flexwoningen, de SFT. Met de SFT-ronde uit 2022 draagt de minister bij aan de bouw van 7.814 woningen, waarvan 7.403 flexwoningen. De minister wilde met de meerjarige SFT in de jaren 2023-2026 bijdragen aan de bouw van 38.700 flexwoningen, verdeeld over de verschillende SFT-rondes. De aanvragen voor een SFT-bijdrage bleven echter ver achter bij het aantal woningen waaraan de minister wilde bijdragen met de meerjarige SFT, zoals blijkt uit figuur 3.

Figuur 3 De doelen voor de SFT uit 2023 en het aantal woningen per SFT-ronde

Aantal woningen met een SFT-bijdrage blijft achter bij doelen uit 2023

■ Doel ■ Aantal woningen

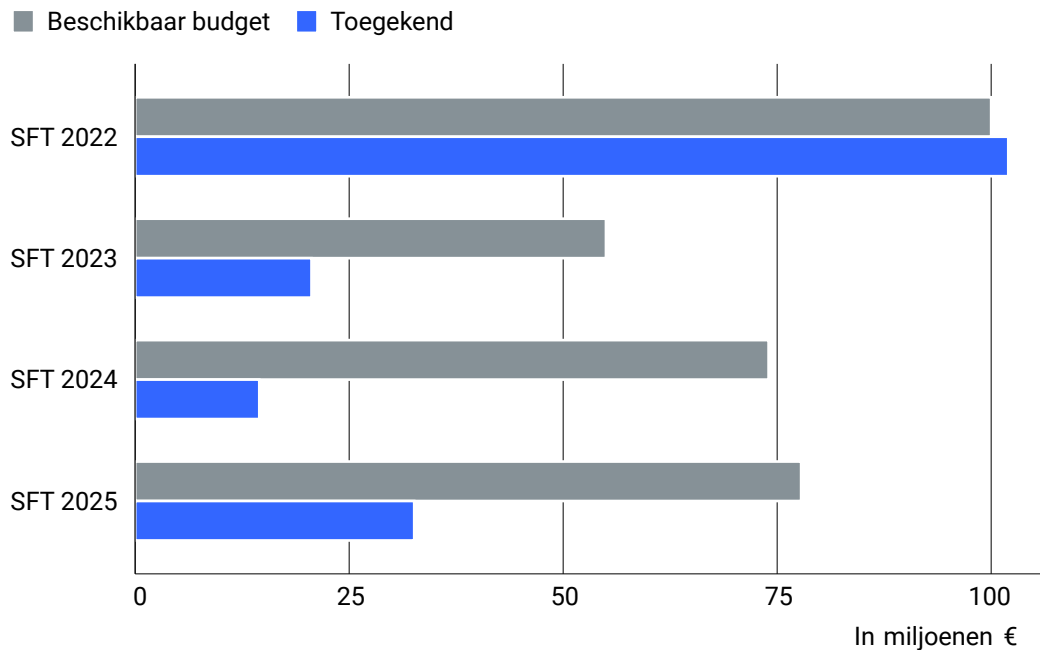


Het geld dat de minister beschikbaar stelde voor de SFT werd vanaf 2023 dan ook lang niet allemaal gebruikt (onderuitputting), zo laat figuur 4 zien. Bij de SFT-ronde

in 2023 werd er € 34,4 miljoen niet toegekend van het beschikbare bedrag, in 2024 € 59,5 miljoen en in 2025 € 45,2 miljoen (stand van zaken 3 februari 2026, toen € 2,7 miljoen aan aanvragen nog niet was beoordeeld).

Figuur 4 Het beschikbare en toegekende bedrag per SFT-ronde

Bij de laatste 3 SFT-rondes was er grote onderuitputting



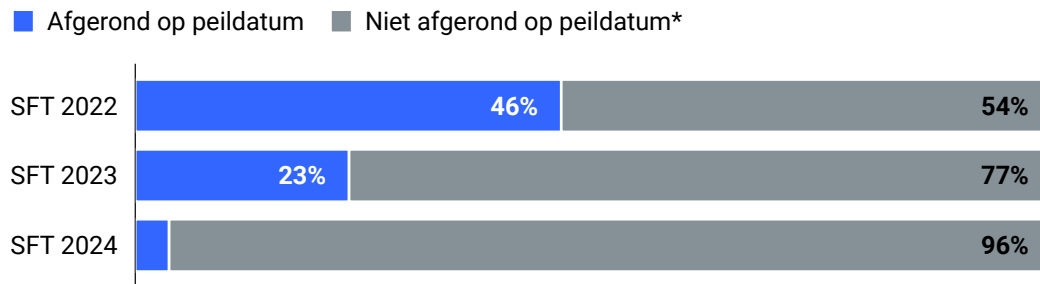
De minister informeert de Tweede Kamer over hoeveel flexwoningen er met steun van het Rijk zijn en worden gerealiseerd. Hierbij benoemt de minister meestal niet dat de realisatie achterblijft op de doelen.

Een belangrijk doel van de minister met het beleid voor flexwoningen is dat er sneller woningen bijkomen. De minister bepaalde dat de flexwoningen waarvoor gemeenten een SFT-bijdrage kregen, binnen een bepaalde termijn gebouwd moesten zijn. Bij de SFT-ronde in 2022 was dat 2 jaar, met de mogelijkheid om 1 jaar uitstel aan te vragen. Bij de SFT-rondes in 2023 en 2024 moesten de woningen zelfs al na 1 jaar opgeleverd zijn, met een mogelijkheid tot uitstel van 6 maanden.

We hebben op 1 peildatum (2 oktober 2025) gekeken hoeveel projecten er opgeleverd waren en hoeveel nog niet. Op die peildatum moesten alle projecten in de rondes 2022, 2023 en 2024 opgeleverd zijn volgens de termijn zonder uitstel. Deze termijn bleek voor de meeste projecten niet haalbaar, zie figuur 5. Bij de SFT-ronde uit 2023 hadden de projecten ook met uitstel afgerond moeten zijn op onze peildatum. In die ronde was dus ook met uitstel 23% van de projecten niet op tijd klaar. Bij de SFT-rondes uit 2022 en 2024 hoefden de projecten met uitstel nog niet opgeleverd te zijn op de peildatum.

Figuur 5 Aandeel projecten dat op onze peildatum was afgerond

Een klein deel van de SFT-projecten is op tijd opgeleverd



*De peildatum was 2 oktober 2025

Dat de minister te hoge verwachtingen had van de versnelling van de woningbouw met flexwoningen blijkt ook uit de resultaten van de RVB-flexwoningen. Het RVB kocht in de zomer van 2022 1.994 flexwoningen in opdracht van de minister voor VRO in. De hoop was dat de flexwoningen een jaar later bewoond zouden zijn. De meeste flexwoningen zijn echter pas in 2025 geplaatst en 406 flexwoningen waren in december 2025 nog niet geplaatst. Knelpunten waren vooral het vinden van geschikte locaties en het maken van afspraken tussen de betrokken partijen, zoals woningcorporaties en gemeenten.

De minister probeert knelpunten weg te nemen, maar resultaten blijven achter

Bij het bouwen van flexwoningen lopen ontwikkelaars en gemeenten tegen veel verschillende knelpunten aan. Grote knelpunten die de minister probeert weg te nemen zijn het niet rondkrijgen van de businesscase van projecten met flexwoningen en de onzekerheid over waar de flexwoningen in de toekomst kunnen staan. Het niet rondkrijgen van de businesscase betekent dat de kosten die worden gemaakt voor de woningen niet kunnen worden terugverdiend uit de verwachte opbrengsten van de woningen. Doordat flexwoningen maar tijdelijk ergens kunnen staan (meestal 15 jaar), lukt het niet om de kosten van die woningen in die tijd terug te verdienen. Flexwoningen zijn daardoor relatief dure woningen, waarbij het vaak moeilijker is om de businesscase rond te krijgen dan bij permanente woningen. Daarom achten we het aannemelijk dat subsidies kunnen bijdragen aan de bouw van flexwoningen, mits voldoende hoog.

Flexwoningen mogen tijdelijk ergens staan, maar vaak is nog onduidelijk wat er na die periode met de woning gaat gebeuren. In sommige gevallen zullen de woningen kunnen blijven staan. Als dat niet kan, moet de woning verplaatst worden naar een andere plek. Dat is belangrijk om de kosten van de flexwoning terug te verdienen.

Als de woning niet kan blijven staan en ook niet naar een andere plek verplaatst kan worden, kost dat de investeerder (vaak woningcorporatie) veel geld. Bovendien is er dan een woning minder in Nederland.

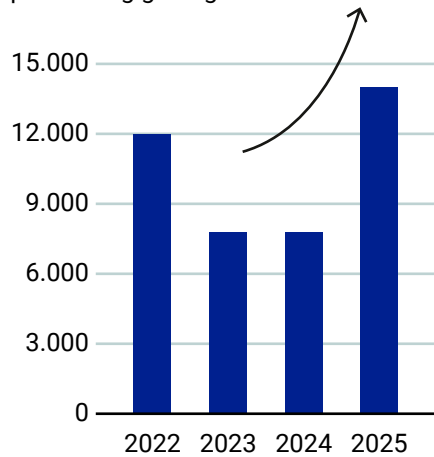
De minister probeert deze knelpunten van financiële haalbaarheid en het moeten verplaatsen van flexwoningen op verschillende manieren aan te pakken. De RTHF en de Flexcities zouden gemeenten en investeerders meer zekerheid moeten bieden voor de herplaatsing van flexwoningen. Zo wil de minister de bouw van flexwoningen aanjagen. Toch blijft het onzeker hoe dit in de toekomst gaat uitpakken. De onzekerheid van het herplaatsen kan een reden zijn om geen flexwoningen te bouwen. Bij de RTHF dragen gemeenten en woningcorporaties nog steeds een deel van het financiële risico. Dit risico kunnen gemeenten en woningcorporaties niet altijd dragen. Tot nu toe nemen nog maar weinig investeerders deel aan de RTHF, tot en met 2025 vallen er 1.918 flexwoningen onder. De woning verplaatsen naar een ander deel van Nederland is voor een woningcorporatie niet aantrekkelijk, omdat ze de woning dan niet meer zelf kunnen beheren.

Het knelpunt van de businesscase probeert de minister aan te pakken met de RTHF en door een bijdrage per woning te leveren via de SFT. In 2022 was de bijdrage per woning € 12.000. Dit bedrag was niet goed onderbouwd. De minister heeft het bedrag dat gemeenten krijgen per woning via de SFT een aantal keer aangepast. In 2023 en 2024 werd de SFT-bijdrage € 7.800, in 2025 € 14.000 en in 2026 en 2027 is de bijdrage € 20.000 per woning.

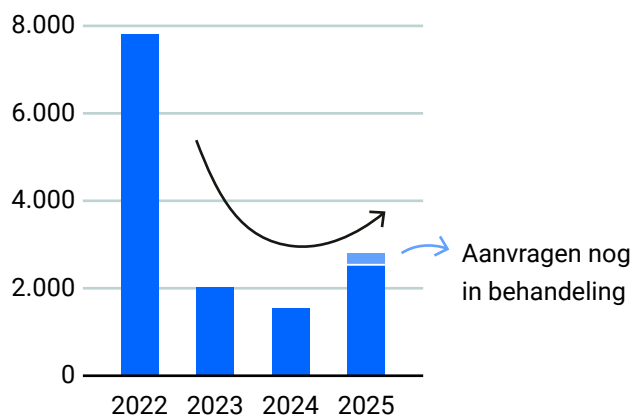
De minister verlaagde de bijdrage in 2023 omdat hij dacht dat de businesscase van projecten met flexwoningen zou verbeteren door de RTHF, en er daardoor een minder hoge bijdrage via de SFT nodig zou zijn. In 2023 en 2024 deden veel minder gemeenten een aanvraag voor de SFT dan de minister had verwacht. Gemeenten gaven in een onderzoek in opdracht van het ministerie aan dat de bijdrage niet genoeg was. Daarom verhoogde de minister de bijdrage in 2025 weer. De aanvragen stegen, maar vielen nog steeds tegen (zie figuur 6). Voor 2026 en 2027 verhoogde de minister de bijdrage daarom nog een keer, met € 6.000 extra, als bijdrage voor sociaal beheer. Die bijdrage kan gebruikt worden om de woningen leefbaar, veilig en schoon te houden en (kwetsbare) bewoners te ondersteunen.

Figuur 6 SFT-bijdrage per woning en aantal woningen in aanvragen per ronde
Een hogere SFT-bijdrage leidt tot een beperkte toename in aanvragen

In 2025 is de **bijdrage** in € per woning gestegen.



Desondanks blijft het **aantal woningen** in de aanvragen in 2025 achter



De minister heeft de termijnen waarbinnen de bouw van de woningen gestart moet zijn en wanneer de woningen opgeleverd moeten zijn, eerst verkort en daarna verlengd. Het verkorten van de oplevertermijn in 2023 van 2 naar 1 jaar (met mogelijk 6 in plaats van 12 maanden uitstel) was niet onderbouwd en bleek niet realistisch. In 2025 versoepelde de minister de voorwaarden, omdat gemeenten in een onderzoek in opdracht van het ministerie aangaven dat de termijn niet haalbaar was. Vanaf dat moment geldt dat de bouw binnen 18 maanden gestart moet zijn (met mogelijk 6 maanden uitstel). Oplevering moet binnen een 'redelijke termijn'. De aanpassingen van de SFT-bijdrage en SFT-termijnen hebben (nog) niet geleid tot de resultaten die de minister verwachtte.

Een ander knelpunt voor de realisatie van flexwoningen is bijvoorbeeld het negatieve imago van flexwoningen. Veel mensen zien ze als 'containerwoningen' en er wonen vaak statushouders in (PBL, 2022). Dit imago zorgt er vaak voor dat omwonenden bezwaar maken tegen projecten met flexwoningen. Ook de samenwerking tussen de betrokken partijen kan een knelpunt vormen, zeker vanwege de financiële risico's. Omdat er weinig locaties geschikt zijn voor het bouwen van flexwoningen, is het vinden van een locatie ook een belangrijk knelpunt. Verder kunnen knelpunten die voor de woningbouw in Nederland in het algemeen gelden, ook spelen bij flexwoningen. Dat gaat dan bijvoorbeeld om beperkte capaciteit bij gemeenten, langlopende juridische procedures en aansluiting op het stroomnet.

De minister informeert de Tweede Kamer over de verschillende knelpunten bij het realiseren van flexwoningen, en benoemt hierbij ook regelmatig hoe zij dit knelpunt wil aanpakken. Ondanks dat de minister knelpunten heeft geprobeerd weg te nemen, vallen de resultaten vooralsnog tegen.

Conclusies en aanbevelingen

De woningnood in Nederland is hoog. Een van de manieren waarop de minister snel meer woningen wil bouwen, is door het stimuleren van de bouw van flexwoningen. Flexwoningen worden gemaakt in een fabriek en kunnen op plekken worden geplaatst waar permanente woningbouw (nog) niet mogelijk is. Daarom zijn ze een aanvulling op permanente woningbouw.

De minister heeft vanaf 2021 € 948 miljoen beschikbaar gesteld om de bouw van flexwoningen te stimuleren, al is dat geld (nog) maar deels uitgegeven. De inzet van de minister heeft ertoe geleid dat flexwoningen bekender zijn geworden onder bijvoorbeeld gemeenten en ontwikkelaars. Tot en met 2025 is met verschillende regelingen bijgedragen aan de bouw van 17.665 flexwoningen.

Met veel en ambitieuze doelen wekte de minister grote verwachtingen van de bijdrage van flexwoningen aan de woningbouwopgave. De doelen die de minister in 2022 en 2023 stelde, zoals de bouw van 15.000 flexwoningen per jaar, werden ruimschoots niet gehaald. Het geld dat beschikbaar was, werd slechts deels besteed aan flexwoningen. Bij het bouwen van flexwoningen lopen gemeenten en ontwikkelaars tegen veel verschillende knelpunten aan. De minister probeert sommige knelpunten aan te pakken, maar de resultaten blijven tot nu toe tegenvallen.

Het kabinet-Schoof stelde in 2025 opnieuw geld beschikbaar voor het stimuleren van flexwoningen met de SFT. De minister verhoogde de bijdrage per woning. Hiermee accepteert de minister dat er met de SFT minder woningen kunnen worden gebouwd dan eerder werd verwacht. De ambitieuze doelen uit 2022 en 2023 zijn losgelaten, maar er zijn geen nieuwe onderbouwde doelen voor in de plaats gekomen. De Kamer is hierover niet geïnformeerd.

We concluderen dat de minister met haar beleid voor flexwoningen bijdraagt aan de woningbouw, maar dat de resultaten tot nu toe achterblijven bij de doelen en verwachtingen. Op bepaalde locaties en wanneer gemeenten en woningcorporaties de risico's willen en kunnen dragen, kunnen flexwoningen een aanvulling zijn op permanente woningbouw. Maar flexwoningen zijn relatief duur en risicovol, en ze dragen daardoor minder bij aan het oplossen van het woningtekort dan de minister aanvankelijk verwachtte.

Wij bevelen de minister het volgende aan:

- Stel concrete doelen in het beleid voor flexwoningen en wek daarmee realistischer verwachtingen. Maak duidelijk waar het beleid voor flexwoningen aan moet bijdragen. Wat zijn doelen en wat is bijvangst? Daarbij raden we de minister aan om onderscheid te maken tussen wanneer het bouwen van flexwoningen het doel is, en wanneer een middel om een ander doel te bereiken.
- Overweeg de voorwaarden voor huisvesting van specifieke doelgroepen bij de SFT te schrappen. Is bijdragen aan het snel bouwen van meer woningen het belangrijkste doel van het beleid voor flexwoningen? Dan kunnen zulke voorwaarden voor gemeenten beperkend werken.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

De resultaten van het gevoerde beleid voor flexwoningen beoordelen wij als matig. De woningnood in Nederland is hoog en de woningbouwopgave is groot. De minister van VRO heeft via de SFT, Flexcities en RVB-flexwoningen tot en met 2025 bijgedragen aan de bouw van 17.665 flexwoningen. De minister probeert knelpunten aan te pakken, maar de resultaten blijven achter bij de doelen en verwachtingen. De minister van VRO bouwt niet zelf flexwoningen. Een deel van de knelpunten bij het realiseren van flexwoningen geldt voor de woningbouw in het algemeen.

Oordeel



4.2 Renovatie Binnenhof

Informatievoorziening aan Tweede Kamer

Vorig jaar hebben we in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (Algemene Rekenkamer, 2025a) aandacht besteed aan de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de renovatie van het Binnenhof. De minister van VRO is opdrachtgever van deze renovatie. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is opdrachtnemer van de minister en formeel opdrachtgever bij

de uitvoering van de renovatie. In 2024 had de minister het budget voor de renovatie verhoogd naar circa € 2 miljard, veel meer dan de € 475 miljoen die aanvankelijk in 2015 was voorzien. We concludeerden vorig jaar dat het budget van 2015 onrealistisch laag was, ook met de kennis van toen. Daarnaast constateerden we vorig jaar dat de minister de informatievoorziening over het budget aan de Tweede Kamer kon verbeteren.

De minister informeert de Tweede Kamer 2 keer per jaar met een voortgangsrapportage over de stand van zaken van de renovatie. We stelden echter vast dat de Tweede Kamer niet alle beschikbare (financiële) informatie over de renovatie van het Binnenhof ontving. De prognoses van de kosten die het RVB in interne documenten rapporteerde, waren structureel hoger dan het budget dat in de voortgangsrapportages stond. Hiervoor waren verschillende oorzaken. Een daarvan was de regel dat de minister van VRO de Tweede Kamer alleen mag informeren over budgetclaims als deze vooraf zijn goedgekeurd door de minister van Financiën.

In november 2025 stuurde de minister van VRO de 14e voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer. Uit de brief bij de voortgangsrapportage blijkt dat de voorlopige geraamde kosten voor de renovatie van het Binnenhof alweer fors verhoogd zijn, naar minimaal € 2,7 miljard, prijspeil 1 januari 2026 (VRO, 2025e). Dit bedrag is ook aangegeven in de Voorjaarsnota (Financiën, 2026). De stijgende kosten komen vooral doordat de werkzaamheden langer duren dan was voorzien en door de sterke stijging van de kosten in de bouw, vooral van arbeid, waar het RVB mee te maken heeft. De minister informeerde de Kamer hierover op basis van prognoses van het RVB, vooruitlopend op de besluitvorming bij de Voorjaarsnota 2026. Daarbij verwees de minister expliciet naar ons onderzoek en de aandacht die wij vroegen voor transparantie over het te verwachten budget. Wij vinden het goed dat de minister op deze wijze meer transparant is en openheid geeft over het verwachte oplopen van het budget.

In de brief bij de 14e voortgangsrapportage gaf de minister ook aan dat het kabinet nog moest besluiten over de renovatie van de Grafelijke Zalen. Ze gaf aan daarbij rekening te houden met een investering van € 225 miljoen (VRO, 2025e). Inmiddels heeft het kabinet besloten de Grafelijke Zalen te renoveren, en daar € 225 miljoen voor gereserveerd op de begroting (Financiën, 2026). Als gevolg van de afsluiting van de Straat van Hormuz wordt een (fors) hogere inflatie verwacht. Daarmee neemt de kans toe dat dit bedrag hoger zal uitvallen. De minister ziet de renovatie van de Grafelijke Zalen als een aparte opdracht en telt de kosten voor dit project niet op bij de geraamde kosten voor de renovatie van het Binnenhof.¹

Risico's voor hogere kosten

Voor het overgrote deel van de renovatiewerkzaamheden zijn de ontwerpen vastgelegd en contracten afgesloten. Voor 3 deelprojecten is dat in maart 2026 nog niet het geval: de kelders, de publieksentree en het complexdeel Algemene Zaken.

Ook in de uitvoeringsfase van de renovatiewerkzaamheden bestaan nog risico's voor verdere kostenstijgingen. Zo was de vaste budgetindexatie van 2,5% de afgelopen jaren niet voldoende. Ook aanpassingen in de ontwerpen door bijvoorbeeld nieuwe regelgeving of aanvullende wensen op het gebied van veiligheid kunnen tot hogere kosten leiden. Het uitgangspunt in het risicomanagement van het RVB is te doen wat is afgesproken in de ontwerpen. Ook vertraging vormt een risico voor het nog verder stijgen van de kosten, bijvoorbeeld door onverwachte vondsten, onvoldoende beschikbare (specialistische) arbeidskrachten of tegenvallers bij de uitvoering van dit complexe renovatieproject (VRO, 2025a).

In november 2025 maakte de minister ook de geactualiseerde planning voor de renovatie van het Binnenhof bekend. In april 2023 gaf de minister aan dat de renovatiewerkzaamheden op zijn vroegst eind 2028 zouden zijn afgerond. De minister verwacht nu dat de renovatie 2,5 jaar later, in de zomer van 2031 klaar is. De integrale testen van de nieuwe installaties, die nodig zijn om het gerenoveerde complex in gebruik te nemen, zijn voorzien in de laatste maanden van 2030. Het RVB stuurt er daarom op dat de renovatiewerkzaamheden in het derde kwartaal van 2030 zijn afgerond.

4.3 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van VRO is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever*

gebruik van periodieke rapportages, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

In 2025 heeft de minister van VRO geen periodieke rapportages laten uitvoeren.

4.4 Fiscale regelingen

Een van de instrumenten die de minister kan inzetten om beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen, geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van VRO.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gederfde belastingopbrengsten. Het budgettaire belang van de fiscale regelingen is terug te vinden in een bijlage bij de Miljoenennota.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van VRO is voor 2025 geraamd op € 15,5 miljard. De minister van VRO noemt onder meer de volgende fiscale regelingen in haar begroting: hypotheekrenteaftrek, verlaagd tarief overdrachtsbelasting voor niet-starters, eigenwoningforfait, vrijstelling overdrachtsbelasting voor starters en de aftrek financieringskosten eigen woning.

In 2025 heeft de minister van VRO de volgende fiscale regelingen laten evalueren door SEO Economisch Onderzoek (SEO): 4 vrijstellingen in de overdrachtsbelasting gericht op de woningmarkt. De conclusies waren als volgt (SEO, 2025):

- De vrijstelling voor verkoop onder voorwaarden (budgettair belang in 2025: € 57 miljoen) is een doeltreffende en doelmatige regeling. Deze bevordert de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de koopwoningmarkt.
- De vrijstelling voor taakoverdracht door verenigingen en algemeen nut beogende instellingen (budgettair belang in 2025: € 33 miljoen) is deels doeltreffend en deels doelmatig. Deze vrijstelling is bedoeld voor woningcorporaties of maatschappelijke instellingen die bijvoorbeeld sociale huurwoningen aan elkaar overdragen. De voorwaarde is dat de nieuwe eigenaar niet alleen de woningen overneemt, maar ook de volkshuisvestingstaak voortzet. Nadat in 2021 het begrip 'taak' is aangepast, sluit dit niet meer aan bij de praktijk van woningcorporaties, zoals is vastgelegd in de Nationale Prestatieafspraken. Hierdoor vallen niet alle overdrachten onder de vrijstelling, terwijl die wel bijdragen aan maatschappelijke taken van woningcorporaties.

- De vrijstelling voor wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) is in 2025 niet gebruikt en is niet doeltreffend. Deze vrijstelling is bedoeld om stedelijke herstructurering te bevorderen. De wijkontwikkelingsmaatschappij komt vrijwel niet meer voor. In plaats van deze vrijstelling zou een subsidie doeltreffender kunnen zijn, adviseert SEO.
- De vrijstelling voor een Wooninvesteringsfonds (WIF) wordt niet meer gebruikt. Daardoor kan de doeltreffendheid en doelmatigheid niet worden vastgesteld. SEO doet daarom de aanbeveling om deze vrijstelling af te schaffen.

De minister heeft besloten om een vervolgonderzoek in te stellen naar de vrijstelling voor taakoverdracht door verenigingen en algemeen nut beogende instellingen en de vrijstelling voor WOM. De minister heeft voorsnog geen opvolging gegeven aan de aanbeveling om de vrijstelling voor een WIF af te schaffen (Financiën, 2025).

4.5 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Woningbouwimpuls; Vervolgonderzoek 2025

Het belangrijkste financiële instrument dat de minister van 2020 tot 2024 heeft ingezet om de bouw van woningen te stimuleren, is de Woningbouwimpuls (Wbi). Dit is een bijdrage van de rijksoverheid aan gemeenten om hen te helpen bij de woningbouwopgave. Voor de Wbi is in deze periode in totaal € 1.385 miljoen uitgekeerd (er was € 2,25 miljard gereserveerd). Deze regeling moest leiden tot het sneller bouwen van meer en meer betaalbare woningen.

In 2025 deden we een vervolgonderzoek naar de Wbi (Algemene Rekenkamer, 2025b). In 2022 concludeerden we dat we grote twijfel hadden of de Wbi tot de beoogde doelen zou leiden. In 2025 keken we naar de resultaten. Onze belangrijkste conclusies waren:

- De Wbi heeft niet tot versnelling van woningbouw geleid.
- We houden grote twijfel of de Wbi tot meer woningen leidt.
- De Wbi heeft bij een deel van de projecten tot meer betaalbare woningen geleid.

In 2022 deden we de aanbeveling om ervoor te zorgen dat de betaalbaarheid van de te bouwen woningen ook op de lange termijn gegarandeerd kon worden. In 2025 herhaalden we deze aanbeveling. We zien nog steeds het risico dat de betaalbaarheid op lange termijn niet is gegarandeerd.

Een andere aanbeveling was om in het woningbouwbeleid alle knelpunten in samenhang aan te pakken. Net zoals bij de Wbi, zagen we dit jaar in ons onderzoek naar het beleid voor flexwoningen (§ 4.1) dat woningbouwprojecten tegen verschillende knelpunten aanlopen. Financiële tekorten zijn een knelpunt bij woningbouw, maar er

zijn er meer, zoals tekort aan ambtelijk personeel, netcongestie en ruimtelijke vraagstukken. Geld voor woningbouwprojecten alleen is daarom niet de oplossing. Er is ook flankerend beleid nodig om de woningbouw te versnellen en verhogen.

Laatste aanbeveling was om de Wbi te heroverwegen of fundamenteel aan te passen. Voor dat laatste zagen we 2 mogelijkheden: een brede Wbi met als enig doel betaalbaarheid of een Wbi gericht op een beperkte doelgroep van complexe woningbouwprojecten.

Het kabinet-Schoof besloot in het najaar van 2025 een zevende ronde van de Wbi uit te voeren. Voor die ronde was € 120 miljoen gereserveerd, waarvan € 48,7 miljoen werd uitgekeerd (VRO, 2025b). In februari 2026 opende de minister een achtste ronde, waarin maximaal € 95 miljoen uitgekeerd kan worden (Staatscourant, 2025). Vanaf deze ronde is de Wbi wel aangepast. Ook is er een nieuwe regeling, de Realisatiestimulans. Via de Realisatiestimulans ontvangen gemeenten een bijdrage van € 7.000 voor iedere betaalbare woning waarvan de bouw start in de periode 2025-2029. Het is de bedoeling dat de aangepaste Wbi als aanvulling daarop gericht wordt op complexe projecten. Dat is in lijn met onze aanbeveling om de Wbi te richten op een beperkte doelgroep van complexe woningbouwprojecten.

Woningen voor ouderen

In 2025 deden we onderzoek naar het beleid dat de minister van VRO voerde rond ouderenhuisvesting (Algemene Rekenkamer, 2025a). De minister heeft in 2022 het doel gesteld om tot en met 2030 290.000 woningen te bouwen die geschikt zijn voor ouderen. De minister heeft concrete afspraken gemaakt om dit doel te realiseren, en het Rijk stelde destijds tussen 2022 en 2027 € 388 miljoen beschikbaar. In de Voorjaarsnota van 2026 is aangekondigd dat er voor 2027 € 30 miljoen extra beschikbaar komt voor de Stimuleringsregeling Ontmoetingsruimten in Ouderenhuisvesting (Financiën, 2026).

In 2025 concludeerden wij dat het niet aannemelijk was dat het doel om 290.000 woningen te bouwen tot en met 2030 gehaald zou worden. De minister wist niet precies hoeveel woningen voor ouderen er al waren of werden gebouwd. Wij deden de volgende aanbevelingen:

- Geef in de rapportages en brieven die naar de Tweede Kamer gaan een update van de concrete stand van zaken en een realistisch(er) beeld van hoe haalbaar het is dat er in 2030 290.000 woningen geschikt voor ouderen worden gerealiseerd.
- Zet in op beter zicht verkrijgen op de bestaande voorraad en het ombouwen van bestaande woningen tot woningen die geschikt zijn voor ouderen.

In april 2025 informeerde de minister de Tweede Kamer over de aantallen ouderenwoningen in de bestaande plannen en waarvoor een bijdrage was verleend via een van de subsidieregelingen voor ouderenwoningen. De minister erkende toen dat er een extra impuls nodig was om de doelen te halen (VRO en VWS, 2025). In een Kamerbrief schreef de minister in mei 2025 dat er op dat moment nog onvoldoende gebouwd werd om de opgave voor ouderenwoningen te halen. Sindsdien heeft de minister de Kamer niet meer geïnformeerd over de stand van zaken en de haalbaarheid van de doelen voor ouderenwoningen (VRO, 2025c).

In diezelfde brief schreef de minister bezig te zijn om met het CBS en de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw (LMVW) ouderenhuisvesting te monitoren. Dat lukt nog niet volledig (VRO, 2025c). Uit de LMVW blijkt bijvoorbeeld dat de cijfers over de plancapaciteit voor ouderenwoningen beperkt betrouwbaar en bruikbaar zijn, omdat niet alle gemeenten de gevraagde gegevens hebben geleverd, of de gegevens verkeerd hebben ingevuld (ABF, 2026). Ook voor het CBS geldt dat de verschillende typen ouderenwoningen in de bestaande woningvoorraad nog niet af te leiden zijn met de huidige methodiek (VRO, 2025c).

4.6 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: zij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of zij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in haar jaarverslag en op de website <https://datawonen.nl/mosaic/staatvdvolkshuisvesting/>.

Voor een aantal onderdelen van het beleid heeft de minister concrete, meetbare doelen gesteld, dat vinden wij positief. Voor een aantal onderdelen van het beleid geldt dat niet. Deze hebben we daarom niet opgenomen in onderstaande tabel. Voorbeelden zijn de Omgevingswet en Regiodeals, waar veel geld aan wordt uitgegeven, maar waarvoor geen concrete, meetbare doelen zijn gesteld. Voor het hoofddoel 'verduurzaming van de bestaande bouw' had de minister wel een concreet en meetbaar doel voor 2030, maar niet voor 2025. Voor dit beleidsterrein stelt de minister wel kernindicatoren om de voortgang aan af te meten. We rapporteren over de resultaten op deze kernindicatoren, ten opzichte van het jaar ervoor. De bedragen in tabel 6 zijn de totale uitgaven in 2025 voor het bijbehorende subartikel in de begroting.

Tabel 6 De bereikte resultaten, zoals de minister van VRO rapporteerde in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Beschikbaarheid van woningen	100.000 woningen per jaar bouwen	327	2025: 79.900
Beschikbaarheid van woningen	Toewerken naar de bouw van 30.000 sociale huurwoningen per jaar (resultaat in aantal nieuwbouwwoningen door corporaties)	327	2024: 18.500
Verduurzaming van de bestaande bouw	a. Gasverbruik woningen (temperatuur gecorrigeerd) b. Aandeel woningen met slechte labels (E, F of G) c. Aandeel aardgasvrije woningen	1.591	a. 2024: 235 PJ (+17 PJ) b. 2025: 15% (-1,7 procentpunt) c. 2024: 11,2% (+1,2 procentpunt)

4.7 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van VRO betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Bedrijfsvoering

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Met ingang van het kabinet-Schoof is er met minimale aanpassingen een ministerie van VRO ingericht. Het ministerie van VRO had in 2025 een eigen secretaris-generaal en directeur FEZ. Organisatorisch wordt de minister van VRO ondersteund vanuit een gezamenlijke ambtelijke organisatie met het ministerie van BZK. Het Rijksvastgoedbedrijf is sinds 2025 als baten-lastenagentschap onderdeel van het ministerie van VRO; het ministerie van BZK is de werkgever.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van VRO.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van VRO die wij hebben onderzocht, voldeden in 2025 aan de gestelde eisen.

5.3 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van VRO betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

- Kloppen de cijfers en is het jaarverslag goed opgebouwd (betrouwbaar en ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels besteed (rechtmatig)?

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten*;
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

- de totale baten en lasten van de *agentschappen*;
- de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

6.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van VRO

Negatieve oordelen bij het totaal van de uitgaven en ontvangsten en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de uitgaven en ontvangsten.

Voor artikel 1 Woningmarkt uitgaven en ontvangsten is ons oordeel negatief.

In 2025 wordt voor het eerst een aparte verantwoording opgesteld voor het ministerie van VRO. Onze oordelen over het geld zijn positief, met uitzondering van artikel 1 Woningmarkt. Hier is sprake van een bedrag aan fouten en onzekerheden van € 214,6 miljoen. Deze fouten en onzekerheden hebben betrekking op de huurtoeslag. Voor de uitvoering van de huurtoeslag is Dienst Toeslagen verantwoordelijk, het geld staat wel op de begroting en in de verantwoording van VRO. Voor de splitsing van het ministerie van BZK in een ministerie van BZK en een ministerie van VRO werd de huurtoeslag verantwoord in de jaarrekening van het ministerie van BZK. Ook in de jaarrekening 2024 van het ministerie van BZK was er sprake van fouten en onzekerheden bij de huurtoeslag. Die leidden toen niet tot een overschrijding van de tolerantiegrenzen. Bij het afgesplitste ministerie van VRO is dat in 2025 wel het geval, omdat de tolerantiegrens hier relatief laag is als gevolg van een kleinere totale begroting. Bij het ministerie van VRO worden de tolerantiegrenzen daardoor overschreden op totaalniveau van de uitgaven en ontvangsten en bij artikel 1.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 7 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van VRO

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 9.887,2	Volgens de regels:		
Alle 7 artikelen		Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 9.580,2	Volgens de regels:		€ 214,6
Artikel 1 Woningmarkt		Volgens de regels:		€ 214,6
De andere 6 artikelen		Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 5.479,8	Volgens de regels:		
Agentschappen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 1.779,7	Volgens de regels:		
Saldibalans		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 20.555,8	Volgens de regels:		

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de uitgaven en ontvangsten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Uitgaven en ontvangsten

De huurtoeslag is met € 5.772,0 miljoen verreweg de grootste financiële post van het ministerie van VRO. De uitvoering van de huurtoeslag is belegd bij de Dienst Toeslagen van het ministerie van Financiën.

Uit het verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van Financiën blijkt dat er sprake is van een overschrijding van de tolerantiegrens voor rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden van € 214,6 miljoen. Van deze overschrijding heeft € 84,1 miljoen betrekking op het ontbreken van controle-informatie bij het beoordelen van aanvragen

bij particuliere huurwoningen. Alhoewel het ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor de uitvoering van de huurtoeslag, blijft de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de uitgaven bij de minister van VRO, omdat de middelen op haar begroting staan.

Dienst Toeslagen zal zich in 2026 specifiek richten op het verbeteren van de controle-informatie in het algemeen en specifiek ook van particuliere verhuurders. Hiervoor zijn 3 verbeterinitiatieven opgesteld en opgenomen in het jaarcontract dat de Dienst Toeslagen met het ministerie van VRO heeft gesloten. Het gaat om: a.) het uitbreiden van de gegevenslevering door particuliere verhuurders; b.) het verbeteren van de kwaliteit van gegevenslevering met aangesloten (sociale) verhuurders en c.) het ontwikkelen van de terugmeldvoorziening Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Hiermee kan de Dienst Toeslagen vermoedelijke fouten in de BAG melden aan gemeenten. We vinden het belangrijk dat de minister van VRO goede afspraken maakt met de staatssecretaris van Financiën over de uitvoering van de huurtoeslag, in het bijzonder over het opvragen van contra-informatie bij ontvangers van huurtoeslag die bij particuliere verhuurders een woning huren.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VRO heeft op 24 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van VRO

De minister heeft met belangstelling kennisgenomen van onze bevindingen en van onze conclusies ten aanzien van de risico's voor een goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. Ze neemt de door ons gesignaleerde risico's mee in haar afwegingen binnen de jaarlijkse departementale risicoanalyse.

Algemene ontwikkelingen

In reactie op het door ons gesignaleerde risico van het uitblijven van scherpe keuzes en een integrale aanpak in de ruimtelijke ordening schrijft de minister dat ze het werken aan een langetermijnvisie op de ruimtelijke inrichting van Nederland voortzet. Op dit moment werkt ze aan een aanscherping van de Ontwerp-Nota Ruimte. Haar ambitie is om de definitieve Nota Ruimte en een bijbehorende Uitvoeringsstrategie in 2026 vast te stellen. De minister wil het woningtekort verder aanpakken door de regie van het Rijk, provincies en gemeenten op de volkshuisvesting te versterken. Daarnaast zet ze in op de woningbouwopgave in de breedte, met verschillende instrumenten die ze in samenhang inzet zodat ze elkaar versterken.

Beleidsresultaten

Flexwoningen

Terugkijkend deelt de minister onze mening dat de doelstellingen wat betreft de beoogde aantallen flexwoningen destijds te ambitieus waren. Ze geeft aan dat ze nog steeds ambitieus en positief is ten aanzien van flexwoningen. Ze verwacht nu dat er jaarlijks gemiddeld 5.000 flexwoningen kunnen worden gerealiseerd. De minister geeft onder meer aan dat de huidige SFT-regeling naar verwachting geen belemmeringen meer kent, het aangeboden pakket voor flexwoningen complementair en volledig is en flexwoningen kwalitatief enorm zijn verbeterd. Flexwoningen zijn en blijven daarom wat de minister betreft de komende jaren een belangrijke en gewenste aanvulling op de bouw van reguliere woningen.

De minister geeft aan dat de Tweede Kamer door haar voorganger is geïnformeerd dat het kabinet met de bredere doelstelling van 50% industriële bouw in 2030 blijft inzetten op het bouwen van flexwoningen. Zij is daarom van mening dat de Tweede Kamer hiermee voldoende is geïnformeerd over het feit dat de specifieke doelstelling van 15.000 flexwoningen kwam te vervallen.

In reactie op onze aanbeveling om concrete doelen te stellen in het beleid voor flexwoningen en daarmee realistischer verwachtingen te wekken, geeft de minister aan dat er inmiddels een bredere doelstelling is geformuleerd: het streven dat 50% van de nieuwbouw in 2030 industrieel gebouwd wordt. Flexwoningen zijn hier onderdeel van, aangezien deze woningen per definitie uit de fabriek komen.

In reactie op onze aanbeveling om te overwegen de voorwaarden voor huisvesting van specifieke doelgroepen bij de SFT te schrappen, geeft de minister aan dat de SFT niet alleen het doel om woningbouw te versnellen dient, maar ook het doel van het bieden van verlichting in de opvang- en huisvestingproblematiek van statushouders en ontheemden. De middelen voor deze regeling zijn uit oogpunt van beide doelen beschikbaar gesteld. Door huisvesting van deze groepen niet alleen in het project maar ook elders binnen de gemeente mogelijk te maken, hoeft dit volgens de minister niet beperkend te werken op de snelheid van de realisatie. Met het oog op het kunnen afschaffen van de voorrang voor statushouders laat ze de SFT ongewijzigd.

Renovatie Binnenhof

De minister geeft aan dat zij eraan hecht om de Tweede Kamer zo transparant mogelijk te informeren, bij reguliere begrotingsmomenten en ook met halfjaarlijkse voortgangsrapportages. De minister deelt onze mening dat er nog risico's op kostenstijgingen zijn. De minister hecht eraan te melden dat de geplande oplevering medio 2031 is.

Wbi

Met betrekking tot onze bevinding dat de Wbi niet tot versnelling leidt en onze twijfels over de additionaliteit van de woningen geeft de minister aan dat ze dit beeld niet herkent, om de in de reactie op het rapport van ons vervolgonderzoek aangegeven redenen. De minister geeft aan dat onze onderzoeken voor VRO een waardevolle bron van inzichten en informatie zijn.

Woningen voor ouderen

De minister zegt toe dat zij voor de zomer van 2026 een voortgangsrapportage over ouderenhuisvesting naar de Tweede Kamer stuurt, waarin ze uitgebreid zal ingaan op de manier waarop VRO onze aanbevelingen heeft opgepakt en wat de stand van zaken is op de doelstelling voor ouderenhuisvesting. Ook zegt de minister toe dat ze de Tweede Kamer tweejaarlijks gaat informeren over de voortgang op ouderenhuisvesting. Daarnaast doorloopt ze een traject om beter zicht te verkrijgen op hoe de bestaande voorraad beter benut kan worden voor ouderenhuisvesting en hoe voortgang hierop kan worden gemeten, waarover ze de Tweede Kamer zal informeren.

Financiële informatie

De minister betreurt het dat er in het eerste jaar van een aparte begroting voor VRO meteen sprake is van een overschrijding op de VRO-begroting, vooral door de gemaakte fouten en onzekerheden bij de huurtoeslag. Ze geeft aan dat door VRO het gesprek is aangegaan met het ministerie van Financiën (Dienst Toeslagen) welke mogelijke verbeteringen vanuit de uitvoering geïnitieerd kunnen worden om de tekortkomingen (deels) te verminderen en te voorkomen. Dit heeft ertoe geleid dat er een aantal verbeterplannen is opgesteld. Van deze verbeterplannen worden de resultaten gedurende 2026 gemonitord en zo nodig aangepast om fouten en onzekerheden zoveel mogelijk te voorkomen. De minister geeft aan dat een langetermijnoplossing voor het gebrek aan contra-informatie bij particuliere verhuurders het opzetten van een huurregister is, waarvoor een voorstel op hoofdlijnen recent in internetconsultatie is gegaan.

Tot slot

De minister sluit haar reactie af met het uitspreken van haar waardering voor onze goede samenwerking. Ze geeft aan dat ons rapport benadrukt dat zij oog moet houden voor de meetbaarheid en de maatschappelijke effecten van haar beleid.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We waarderen het dat de minister de door ons gesignaleerde risico's meeneemt in haar afwegingen binnen de jaarlijkse departementale risicoanalyse.

De minister noemt in haar reactie verschillende, bredere doelen waaraan het beleid voor flexwoningen moet bijdragen: 50% van de nieuwbouw in 2030 industrieel gebouwd, versnelling van de woningbouw en verlichting in de opvang- en huisvestingproblematiek van statushouders en ontheemden. Hierdoor wordt het moeilijker om te bepalen of het beleid effectief is.

Het aantal van 5.000 flexwoningen dat de minister verwacht als gemiddeld aantal jaarlijks te realiseren flexwoningen is nieuw voor ons en het is niet duidelijk waar deze verwachting op gebaseerd is.

We waarderen de toezeggingen die de minister doet met betrekking tot het informeren van de Tweede Kamer over de voortgang op ouderenhuisvesting. We waarderen ook dat de minister werkt aan verbeteringen op zowel de korte als lange termijn, om fouten en onzekerheden bij de huurtoeslag zoveel mogelijk te voorkomen. Wij zullen hier volgend jaar opnieuw naar kijken.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van VRO 2025

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Figuur 8 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van VRO

Fouten en onzekerheden bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2025		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €
Verplichtingen		
Totaal	€ 9.887,2	
Uitgaven en ontvangsten		
Totaal	€ 9.580,2	
Artikel 1 Woningmarkt	€ 7.041,2	
Bij de resterende 6 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.		
Afgerekende voorschotten		
Totaal	€ 5.479,8	
Agentschappen		
Totaal	€ 1.779,7	
Saldibalans		
Totaal	€ 20.555,8	

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek>. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Beleidsresultaten

Met het onderzoek naar flexwoningen (§ 4.1) hebben we gekeken in hoeverre de inzet van de minister van VRO bijdraagt aan de woningbouwopgave. We hebben de volgende onderzoeksvragen gehanteerd:

- Heeft de minister van VRO het beleid voor flexwoningen voldoende onderbouwd?
- Heeft de minister van VRO voldoende zicht op de resultaten van het beleid voor flexwoningen en stuurt de minister adequaat bij?

Om die vragen te kunnen beantwoorden hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. In het onderzoek hebben we onder meer de volgende normen gebruikt:

- Er is een probleemanalyse waar het beleid voor flexwoningen op aansluit.
- De doelen zijn SMART-C geformuleerd (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden, consistent).
- Het beleid voor flexwoningen is consistent met het beleid voor specifieke doelgroepen en het beleid voor (sociale) woningbouw.

- De minister heeft zicht op hoeveel flexwoningen er met financiële steun van het Rijk zijn/worden gerealiseerd en of dit conform de door de minister gestelde voorwaarden gebeurt.
- De minister heeft zicht op eventuele knelpunten, neveneffecten en averechtse effecten.
- Als de monitoring daar aanleiding toe geeft, past de minister het beleid op flexwoningen aan.
- De minister rapporteert relevante en juiste voortgangsinformatie, realisatie en eventuele knelpunten en averechtse effecten aan de Tweede Kamer.

We hebben in het onderzoek onder andere gebruik gemaakt van Kamerbrieven, onderzoeksrapporten, monitors, interne documenten van VRO en het monitorings-systeem Wobi. Ook hebben we interviews gehouden met ambtenaren van VRO, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en gemeenten, medewerkers van woningcorporaties, en betrokkenen vanuit CBS, Expertisecentrum Flexwonen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Aedes.

Financiële informatie – Slotwet

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

ABF Research (2025). *Primos-prognose 2025. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847 nr. 1373. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

ABF Research (2026). *Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw. Najaar 2025*. Bijlage bij Kamerstuk 32 847 nr. 1406. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 740 (VII) nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Vervolgonderzoek Woningbouwimpuls*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 32 847 nr. 1378.

Ambtelijk rapport (2025). *Kansen voor lagere tarieven en beter beleid; Aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel*. Bijlage bij Kamerstuk 32 140 nr. 266. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

CBS (2025a). *Visualisaties Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/sdg-s/>

CBS (2026). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2026*.

Financiën (2025). *Bijlagenboek bij de Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 800, nr. 2.

Financiën (2026). *Kamerbrief Voorjaarsnota 2026*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 915, nr. 1.

IPO (2025). *Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025. Kunnen de woondeals gerealiseerd worden?*

Planbureau voor de Leefomgeving (2022). *Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod. Een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces*.

SEO Economisch Onderzoek (2025). *Kopen zonder heffen; Evaluatie van vier vrijstellingen in de overdrachtsbelasting. Deelrapport 2*. Bijlage bij Kamerstuk 36 602 nr. 153. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Staatscourant 2025, nr. 43948, Achtste tranche Woningbouwimpuls.

VRO (2025a). *14e voortgangsrapportage Binnenhof*. Bijlage bij Kamerstuk 34 293 nr. 149. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

VRO (2025b). *Kamerbrief Bekendmakingen diverse regelingen op het gebied van woningbouw*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32.847 nr. 1393.

VRO (2025c). *Kamerbrief Integrale visie op de woningmarkt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 847, nr. 1346.

VRO (2025d). *Kamerbrief Kabinetsreactie op het adviesrapport STOER*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32 847 nr. 1383.

VRO (2025e). *Kamerbrief Stand van zaken Binnenhof renovatie en 14e Voortgangsrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 34293 nr. 149.

VRO (2025f). *Kamerbrief Verduurzaming gebouwde omgeving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 847 nr. 1288.

VRO (2025g). *Staat van de Volkshuisvesting*.

VRO en VWS (2025). *Kamerbrief Voortgang ouderenhuisvesting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 389, nr. 151.

Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Rekenen rondom wonen (2025). *Exploitatie verplaatsbare woningen; Rekenmodel 2025. Toelichting*. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2023/10/04/rekenmodel-flexwonen>

Bijlage 4 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst>

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Deze alinea vervangt een tekstdeel in § 4.2 in het conceptrapport dat is aangeboden aan de minister van VRO voor bestuurlijk wederhoor. Het gaat om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport. In het oorspronkelijke tekstdeel stond dat het kabinet nog moest besluiten over de renovatie van de Grafelijke Zalen en dat dit mogelijk tot aanzienlijke meerkosten zou leiden. Inmiddels heeft het kabinet hiertoe besloten (in de Voorjaarsnota).

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 11 mei 2026.

Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026