

Aanpak woningtekort

2022



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

- 1.1 Over dit onderzoek | 4
- 1.2 Woningbouwimpuls | 4
- 1.3 Interpretatie van het woningtekortcijfer | 6
- 1.4 Aanbevelingen | 6

2. Over dit onderzoek | 8

- 2.1 Aanleiding | 8
- 2.2 Context | 8
- 2.3 Over de rol van de minister | 10
- 2.4 Opzet van dit onderzoek | 12
- 2.5 Leeswijzer | 13

3. Inzicht in effecten van de Woningbouwimpuls | 14

- 3.1 Conclusie | 14
- 3.2 Woningbouwimpuls: aanleiding, doelen en werking | 15
- 3.3 Resultaten WBI onvoldoende onderbouwd | 18
- 3.4 Versnelling, maar omvang van effect onduidelijk | 19
- 3.5 Onzeker of betaalbaarheid is geborgd | 20
- 3.6 Onduidelijk of WBI leidt tot extra woningen | 22
- 3.7 Onduidelijkheden over bereik | 23
- 3.8 Hoge uitvoeringslasten voor aanvragen | 23
- 3.9 Minder besteed aan WBI | 24

4. Interpretatie van het woningtekortcijfer | 27

- 4.1 Conclusie | 27
- 4.2 Gemaakte aannames hebben grote impact op woningtekortgetal | 29
- 4.3 Feitelijke gegevens rondom aannames ontbreken | 31
- 4.4 Woningtekortgetal bevat belangrijke onzekerheden | 31
- 4.5 Tekortcijfer gebruikt als absoluut getal | 32

5. Conclusies en aanbevelingen | 34

- 5.1 Conclusies over de effecten van de WBI | 35
- 5.2 Conclusies interpretatie van het woningtekort | 37
- 5.3 Aanbevelingen | 37

6. Reactie minister voor VRO en nawoord Algemene Rekenkamer | 39

- 6.1 Reactie minister voor VRO | 39
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 41

Bijlagen | 43

- Bijlage 1 Literatuur | 43
- Bijlage 2 Berekeningswijze statistisch woningtekort | 45
- Bijlage 3 Methodologie | 47
- Bijlage 4 Eindnoten | 51

1. Samenvatting

1.1 Over dit onderzoek

De huidige situatie op de woningmarkt wordt door velen als problematisch gezien, onder andere vanwege sterk stijgende prijzen en lange wachttijden. Na een periode waarin de rijksoverheid een zeer beperkte rol speelde op de woningmarkt, heeft de minister van BZK in de kabinetsperiode van Rutte III (2017-2021) enkele instrumenten ingezet met als doel bij te dragen aan het oplossen van het woningtekort. Onderdeel daarvan was de Woningbouwimpuls (WBI), een instrument waarmee het Rijk een financiële bijdrage gaf aan gemeenten voor de realisatie van woningbouwprojecten. De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) in het kabinet-Rutte IV heeft aangegeven dat hij voornemens is de regierol voor woningbouw verder invulling te geven, onder andere door de WBI voort te zetten.

Wij hebben in ons onderzoek gekeken naar zowel de resultaten van de eerste 3 tranches van dat instrument als naar de wijze waarop het woningtekort wordt berekend. De lessen die we daaruit kunnen trekken, zijn van belang voor de toekomstige invulling van het beleid.

1.2 Woningbouwimpuls

Wij concluderen dat een goede probleemanalyse van de woningmarkt ontbrak in het beleid van de minister van BZK op het moment dat zij de WBI introduceerde. De minister onderbouwde de WBI door het idee centraal te stellen dat het woningtekort kan worden ingelopen door gemeenten financieel te ondersteunen. Wij hebben in de

beleidsontwikkeling van de WBI de rol van bijvoorbeeld vertragende wet- en regelgeving, het gebrek aan capaciteit in de ambtenarij en de bouwsector en/of de beschikbaarheid van bouwlocaties bij de problemen op de woningmarkt niet aangetroffen. In het verlengde hiervan hebben wij ook geen ontwikkeling aangetroffen waarom het budget van de WBI ter grootte van € 1 miljard passend werd geacht om de gestelde doelen te behalen.

We constateren dat de minister van BZK met de eerste 3 tranches van de WBI in 2020 en 2021 weliswaar een financiële bijdrage heeft geleverd aan gemeenten voor de voorgenomen realisatie van 139.964 woningen, maar er is onvoldoende onderliggende betrouwbare informatie beschikbaar om te beoordelen of het aannemelijk is dat de minister met deze bijdrage ook de beoogde doelen om sneller, betaalbaarder en meer woningen te bouwen, heeft bereikt.

We concluderen dan ook dat de minister van BZK onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de WBI leidt tot de beoogde doelen om sneller, betaalbaarder en meer woningen te bouwen. Dit komt doordat:

- de resultaten die de minister aan de WBI toekent omtrent de versnelling, betaalbaarheid en additionaliteit als gevolg van de inzet van de € 1 miljard onvoldoende ontwikkeld konden worden;
- er bij het beoogde versnellings-effect van woningbouwprojecten die een WBI-bijdrage ontvangen geen rekening is gehouden met mogelijke verdringing van andere projecten;
- er een reëel risico is dat de minister met de WBI heeft bijgedragen aan woningbouwprojecten die er zonder bijdrage ook zouden zijn gekomen.

Ook merken we op dat het onzeker is of de betaalbaarheid voor een belangrijk deel van de woningen in een WBI-project op lange termijn is geborgd.

De WBI staat open voor alle gemeenten, ook voor gemeenten die geen of slechts een beperkt woningtekort kennen. Ongeveer de helft van de WBI-bijdragen is relatief laag, namelijk tussen de € 1.775 en € 5.258 per woning.

Tot slot constateren we dat de minister onduidelijk was over het doelbereik van de regeling, dat de regeling tot hoge administratieve lasten in de aanvraagfase leidt en dat de minister een deel van het oorspronkelijke budget niet aan de WBI-tranches maar aan andere instrumenten binnen het domein woningbouw heeft uitgegeven.

1.3 Interpretatie van het woningtekortcijfer

De omvang van het woningtekort wordt door de minister gezien als een belangrijk uitgangspunt voor het beleid. We concluderen dat de minister het woningtekortcijfer niet consequent gebruikt zoals het is bedoeld, namelijk als statistische indicator. Door het tekortcijfer als absoluut (vast gegeven) getal te presenteren, dicht de minister meer waarde toe aan het cijfer dan waar het zich voor leent.

Het berekende woningtekort is zeer gevoelig voor de gemaakte aannames, zoals de veronderstelling vanaf welke leeftijd mensen een eigen woning willen betrekken of welk deel van de leegstaande woningen beschikbaar is. Variaties in dit soort aannames zorgen voor sterk uiteenlopende tekortcijfers. Het woningtekortgetal is voor een belangrijk deel gebaseerd op aannames waarvoor feitelijke gegevens ontbreken. Ook is het woningtekort sterk afhankelijk van de onzekerheden rondom de huishoudensgroei en de beschikbaarheid van data.

1.4 Aanbevelingen

We zijn het eens met de minister voor VRO dat de onderliggende oorzaken van de problemen die mensen ervaren op de woningmarkt complex zijn. Dat maakt ook dat er geen gemakkelijke oplossingen zijn en de aanpak van het woningtekort niet alleen afhangt van de effectiviteit van 1 of enkele instrumenten. Dat neemt niet weg dat de minister van BZK in 2020 en 2021 een belangrijke rol aan de WBI heeft toegedicht om het woningtekort aan te pakken. In dat licht zijn de lessen die we daaruit kunnen trekken van belang.

Als besloten wordt de WBI voort te zetten, moet de minister voor VRO zorgen voor een wezenlijk andere vormgeving van de WBI om tot een doeltreffende en doelmatige besteding van publiek geld te komen. Hiertoe doen wij de volgende aanbevelingen:

- Koppel de eventuele inzet van publieke middelen duidelijker aan een brede probleemanalyse van de woningmarkt om zo meer inzicht te krijgen in de vraag hoe de omvang van het ingezette geld en de vormgeving van het instrument bijdragen aan de oplossing van de problemen op de woningmarkt en hoe de rijksbijdrage zich tot de andere instrumenten verhoudt.
- Overweeg om de 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 gevorderde fase. Dat bevordert een doeltreffende en doelmatige besteding van het budget en vergroot de kans dat

dankzij de WBI ook extra woningen worden gebouwd die er zonder bijdrage niet zouden komen.

- Houd rekening met het risico van verdringingseffecten: voorkom dat het stimuleren van het ene woningbouwproject ten koste gaat van andere projecten, bijvoorbeeld door hierover harde afspraken te maken met gemeenten die een eventuele rijksbijdrage ontvangen.
- Bezie hoe de betaalbaarheid van de te bouwen woningen ook op lange termijn kan worden gegarandeerd door gemeenten, bijvoorbeeld door dit als voorwaarde op te nemen voor een eventuele rijksbijdrage.

2.

Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding

De huidige situatie op de woningmarkt wordt door veel burgers als problematisch gezien. De afgelopen jaren kenden records van prijsstijgingen en mensen staan jaren op de wachtlijst voor een sociale huurwoning. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in de kabinetsperiode Rutte III (2017–2021) instrumenten ingezet met als doel bij te dragen aan het oplossen van het woningtekort. Met name de Woningbouwimpuls (WBI) gaat gepaard met investeringen van publiek geld, waaronder € 1 miljard van het Rijk onder het kabinet-Rutte III. Binnen het kabinet-Rutte IV zet de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) deze instrumenten voort. Maar over de resultaten van het beleid dat onder het kabinet-Rutte III is ingezet, is nog niet veel bekend. Tegelijkertijd is er veel discussie over de vraag hoe groot het woningtekort daadwerkelijk is. Dit vormde voor ons aanleiding om onderzoek te gaan doen naar de aanpak van het woningtekort door de minister van BZK in de periode 2017–2021.

2.2 Context

Het is dit jaar nog maar 5 jaar geleden dat een aparte minister voor Wonen verdween. Bij het aantreden van het kabinet-Rutte III in 2017 werd de minister van BZK verantwoordelijk voor het begrotingsartikel Woningmarkt. Zij zette in eerste instantie geen publieke middelen in om woningbouw te stimuleren.

In de jaren daarna zijn burgers grote problemen op de woningmarkt gaan ervaren. De problemen op de woningmarkt zijn complex en hebben diverse oorzaken die

samenhangen met economische, sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen. Hierbij gaat het onder andere om hoge huur- en kooprijzen, weinig aanbod van woningen en een beperkte doorstroming van bijvoorbeeld starters uit appartementen naar eengezinswoningen, van senioren uit eengezinswoningen naar kleinere woningen en van bewoners van sociale huur naar middenhuur. Mensen staan jaren op de wachtlijst voor een sociale huurwoning, zijn een groot deel van hun inkomen kwijt aan een particuliere huurwoning en/of verlaten de regio waarin ze wonen in hun zoektocht naar een betaalbaar koophuis.

Volgens de cijfers die de minister van BZK hanteert, kende Nederland in 2017 een statistisch woningtekort van 242.000 woningen (3,2%) (ABF Research, 2018a). In hoofdstuk 4 van dit rapport gaan we verder in op dit begrip. In de jaren daarna liep dit tekort op tot 294.000 (3,8%) in 2019 (Ministerie van BZK, 2019), 331.000 (4,2%) in 2020 om vervolgens te dalen naar zo'n 279.000 woningen (3,5%) in 2021 (ABF Research, 2021a). De minister gaat ervan uit dat er tot 2030 circa 900.000 woningen bij moeten komen om (Ministerie van BZK, 2021a):

- tegemoet te komen aan de groei van de woningbehoefte door de verwachte toename van het aantal huishoudens;
- het huidige tekort aan woningen gedeeltelijk in te lopen;
- de verwachte onttrekkingen (sloop, samenvoegen woningen of omvormen woning naar kantoor- of winkelpand) van woningen uit het aanbod te compenseren.

Er is veel maatschappelijke en politieke discussie over tekorten op de woningmarkt. Als reactie op de problemen op de woningmarkt die mensen ervaren, voert de minister sinds 2019 actiever beleid om woningbouw te stimuleren. Het Rijk geeft ook veel geld uit om dat tekort aan te pakken. Ter vergelijking: het Rijk heeft in 2020 en 2021 in totaal € 1 miljard extra vrij gemaakt voor de woningbouw, terwijl het gemiddelde jaarlijkse budget van het begrotingsartikel Woningmarkt in de jaren daarvoor rond de € 4 miljard lag. Dat budget ging vrijwel volledig naar de huurtoeslag.

Om deze redenen focussen wij in dit rapport op de aanpak van het tekort aan woningen. Wij hebben onderzoek gedaan naar het beleid van de minister van BZK om dit tekort op te lossen, en naar de berekeningen van het tekortcijfer dat de minister in haar beleid heeft gebruikt.

2.3 Over de rol van de minister

Wij hebben onderzoek gedaan naar het beleid van de minister in de periode 2017-2021 (kabinet-Rutte III). In die periode had de minister van BZK verschillende taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de woningmarkt. Binnen het kabinet-Rutte IV, dat in januari 2022 aantrad, heeft de minister voor VRO deze taken, rollen, verantwoordelijkheden en instrumenten overgenomen. Omdat dit onderzoek terugblijkt op de periode 2017-2021 spreken we in dit rapport nog regelmatig over 'de minister van BZK'. Met onze aanbevelingen voor de toekomst spreken we de huidige minister voor VRO aan.

Op het gebied van wonen en volkshuisvesting hebben zowel het Rijk als gemeenten en provincies taken, rollen en bevoegdheden. De rijksoverheid treedt met name op als regisseur en toezichthouder. Zo moet de rijksoverheid een evenwichtige omvang en verdeling van de woningvoorraad bevorderen, samenwerking tussen overheidslagen stimuleren, de bouw aanjagen en zoveel mogelijk belemmeringen wegnemen (Ministerie van BZK, 2021b). In het kader van de volkshuisvestelijke taak is de minister van BZK verantwoordelijk voor de regelgeving ten aanzien van het stelsel van woningcorporaties.

Gemeenten zijn op lokaal niveau verantwoordelijk voor wat en waar gebouwd mag worden, leggen dat vast in woonvisies en bestemmingsplannen en maken daar afspraken over met woningcorporaties en marktpartijen. Provincies zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening, behoud van de open ruimte en bovengemeentelijke afstemming (Ministerie van BZK, 2022a).

De afgelopen jaren heeft het grotendeels ontbroken aan directe sturing door het Rijk op de woningbouwopgave (Ministerie van BZK, 2022a). In de decennia hiervoor, meest recent de periode van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) tussen 1995 en 2005, stuurde het Rijk de woningbouw directer aan door woningbouwlocaties aan te wijzen en uitgangspunten voor de bouw vast te leggen in nationale nota's. Het Rijk onderhandelde met de provincies en de gemeenten over de uitvoering (Ministerie van Financiën, 2021). Na de VINEX-periode heeft het Rijk zich in belangrijke mate teruggetrokken uit het ruimtelijke domein en ligt het primaat voor woningbouw vooral bij de provincies en gemeenten. De Omgevingswet, waarvan de geplande inwerkingtreding 1 januari 2023 is, zorgt voor de verschuiving van sturing van het Rijk in de ruimtelijke ordening: procesgerichte sturing op basis van juridische kaders komt dan in de plaats van sturing vanuit visievorming en belangen (Rli, 2021).

Het in 2022 aangetreden kabinet-Rutte IV kent weer een minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. In een brief aan de Tweede Kamer van de minister voor VRO geeft hij aan dat *“de overheid weer regie neemt ten aanzien van het grondrecht volkshuisvesting, alsmede op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het hernemen van regie betekent hier: het herwinnen van de publieke ruimte op het vrije spel der krachten.”*(Ministerie van BZK, 2022b). Ook schrijft de minister: *“De afgelopen jaren hebben we de rol van de overheid te klein gemaakt. Te veel is geloofd dat de markt als vanzelf een oplossing zou bieden. Te lang is gedacht dat de optelsom van alle gedecentraliseerde keuzes als vanzelf zou leiden tot de oplossing van de vraagstukken waar we als Nederland als geheel voor staan. Het is des te belangrijker de regie nú te nemen: vanwege de enorme schaarste waardoor een eerlijker uitkomst in alle verdeelvraagstukken gewenst is.”*

De conclusies en aanbevelingen uit ons onderzoek naar het beleid om het woningtekort aan te pakken, zijn relevant in het licht van de nieuwe koers van het kabinet-Rutte IV, waarin de minister voor VRO meer regie op het terrein van volkshuisvesting en wonen wil voeren. De minister voor VRO is voornemens om het bestaande instrument WBI de komende jaren voort te zetten. Met dit onderzoek geven wij antwoord op de vraag in hoeverre het aannemelijk is dat dit instrument op doeltreffende en doelmatige wijze bijdraagt aan het stimuleren van woningbouw en zo aan het verkleinen van het woningtekort. Deze inzichten kan de minister voor VRO gebruiken bij het verder vormgeven van het beleid voor de komende jaren.

In onderstaande box beschrijven we kort de belangrijkste overige instrumenten die de minister van BZK in de periode 2017-2021 op het terrein van de woningbouw heeft ingezet.

Overige instrumenten

Naast de WBI zijn er ook andere niet-juridische instrumenten die de minister van BZK in de periode 2017-2021 heeft ingezet om het woningtekort aan te pakken. Hierbij ging het om:

- **Woondeals:** de Woondeals functioneerden als ‘bestuurlijk arrangement’ waar het Rijk en regio’s elkaar zouden gaan vinden om knelpunten, experimenten met regelgeving en randvoorwaarden te bespreken (zie verder paragraaf 3.2).
- **Bestuurlijke overleggen:** de minister voerde bestuurlijke overleggen (BO’s) met provincies en gemeenten ter invulling van de regierol.
- **Inventarisatie plancapaciteit:** de minister inventariseerde elk half jaar de capaciteit aan vastgestelde en potentiële woningbouwplannen

(plancapaciteit). De minister maakte met provincies afspraken over de plancapaciteit in bestuurlijke overleggen.

- Flexpools: de minister zette in 2021 via een specifieke uitkering € 34,75 miljoen in voor flexpools. Met dit budget konden provincies gemeenten met capaciteit en expertise ondersteunen bij de planvorming en vergunningverlening van woningbouwprojecten en gebiedsontwikkelingen.
- Transformatiefaciliteit: via de Transformatiefaciliteit konden gemeenten geld lenen om voorinvesteringen op transformatielocaties mogelijk te maken. Het ging om een revolverend fonds met een omvang van € 38 miljoen, dat was bedoeld voor de 50 gemeenten met het grootste woningtekort.
- Volkshuisvestingsfonds: Het Volkshuisvestingsfonds had als doel om bij te dragen aan het verbeteren van de woonkwaliteit en leefbaarheid in een duurzame en veilige woonomgeving. Via het fonds konden kwetsbare gebieden worden geherstructureerd en verduurzaamd. Het fonds was in 2020 ingesteld en kende een omvang van € 450 miljoen, waarmee voornamelijk particuliere woningen kunnen worden vervangen, vernieuwd en verduurzaamd.

2.4 Opzet van dit onderzoek

In dit onderzoek beantwoorden we de volgende 2 vragen:

1. Hoe doeltreffend en doelmatig waren de eerste 3 tranches van de Woningbouwimpuls in opzet?
2. Op welke wijze had de minister van BZK de omvang van het woningtekort in de periode 2017-2021 in beeld en werd de raming juist gebruikt?

De WBI is een specifieke uitkering van het Rijk om gemeenten financieel te ondersteunen bij hun woningbouwprogramma's. We hebben gefocust op de WBI omdat de minister dit instrument als belangrijke maatregel voor het oplossen van het woningtekort heeft gepresenteerd en dit instrument een omvangrijk budget van € 1 miljard kent.

Er zit een lange periode tussen het moment waarop de minister het instrument heeft ingezet en het moment waarop de beoogde woningen daadwerkelijk worden gebouwd. Dat maakt dat er op dit moment nog geen directe oorzaak-gevolgrelatie kan worden gelegd tussen de doelen enerzijds en de te realiseren uitkomst, de realisatie van woningen, anderzijds. Daarom is het nu alleen nog mogelijk om de

plausibiliteit te onderzoeken. Wij hebben dit gedaan door te kijken of het aannemelijk is dat het beleid doeltreffend en doelmatig is.

Vanwege de urgentie van de maatschappelijke problemen op de woningmarkt en de omvang van de financiële middelen die met dit instrument gepaard gaan, is het belangrijk om dit onderzoek nu te doen. Onderzoek in dit stadium kan bijdragen aan tussentijdse aanpassingen en geeft het parlement meer inzicht in de opzet en werking van het ingezette instrumentarium. Wij hebben de plausibiliteit beoordeeld aan de hand van een analyse van de beleidsopzet en de eerste resultaten, risico's en knelpunten bij de inzet van de WBI die uit ons onderzoek naar voren komen. Bijlage 3 bevat een methodologische verantwoording.

2.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 gaan wij in op de Woningbouwimpuls. We zetten uiteen of het aannemelijk is dat de doelen van dit instrument worden behaald. In hoofdstuk 4 staan de ramingen centraal die de minister gebruikt om inzicht te krijgen in het woningtekort. We staan stil bij onze bevindingen over het gebruik van deze ramingen en de implicaties van het tekortcijfer. In hoofdstuk 5 staan onze conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 6 bevat de reactie van de minister op ons onderzoek en ons nawoord.

3.

Inzicht in effecten van de Woningbouwimpuls

3.1 Conclusie

We concluderen dat de minister van BZK onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de WBI leidt tot de beoogde doelen om sneller, betaalbaarder en meer woningen te bouwen. Dit komt doordat:

- de resultaten die de minister aan de WBI toekent omtrent de versnelling, betaalbaarheid en additionaliteit als gevolg van de inzet van de € 1 miljard onvoldoende onderbouwd konden worden;
- er bij het beoogde versnellingseffect van woningbouwprojecten die een WBI-bijdrage ontvangen geen rekening is gehouden met mogelijke verdringing van andere projecten;
- er een reëel risico is dat de minister met de WBI heeft bijgedragen aan woningbouwprojecten die er zonder bijdrage ook zouden zijn gekomen.

Ook merken we op dat het onzeker is of de betaalbaarheid voor een belangrijk deel van de woningen in een WBI-project op lange termijn is geborgd.

De WBI staat open voor alle gemeenten, ook voor gemeenten die geen of slechts een beperkt woningtekort kennen. Ongeveer de helft van de WBI-bijdragen is relatief laag, namelijk tussen de € 1.775 en € 5.258 per woning per woning.

Tot slot constateren we dat de minister onduidelijk was over het doelbereik van de regeling, dat de regeling tot hoge administratieve lasten in de aanvraagfase leidt en dat de minister een deel van het oorspronkelijke budget niet aan de WBI-tranches maar aan andere instrumenten binnen het domein woningbouw heeft uitgegeven.

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen waar deze conclusie op is gebaseerd. In onderstaande paragraaf geven we eerst een toelichting op het instrument WBI.

3.2 Woningbouwimpuls: aanleiding, doelen en werking

De WBI bestaat sinds 2020 en is een regeling van de minister van BZK om gemeenten financieel te ondersteunen bij de uitvoering van woningbouwprojecten.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III waren aanvankelijk geen middelen bestemd voor woningbouw. Wel stond vermeld dat het kabinet in overleg met provincies en gemeenten, woningcorporaties en andere stakeholders afspraken zou maken over het aanjagen van de woningbouwproductie. Het Ministerie van BZK heeft vanaf 2019 Woondeals gesloten met de regio's Groningen, Eindhoven, de Zuidelijke Randstad, Utrecht (later samen met Amersfoort), Metropoolregio Amsterdam en Arnhem-Nijmegen. De Woondeals zouden er onder andere voor moeten zorgen dat het woningtekort hoger op de politieke agenda's kwam. De Woondeals moesten functioneren als 'bestuurlijk arrangement' waar het Rijk en regio's elkaar zouden gaan vinden om knelpunten, experimenten met regelgeving en randvoorwaarden te bespreken. De afspraken over het aantal te bouwen woningen waren intentieafspraken en geen resultaatafspraken.

Omdat de spanning op de woningmarkt toenam, heeft het kabinet-Rutte III in 2019 voorgesteld aan het parlement om een budget van in totaal € 1 miljard beschikbaar te stellen voor de WBI, die via een aantal tranches beschikbaar zou komen in de jaren daarna. Via dit nieuwe instrument stelde het Rijk, in tegenstelling tot bij de Woondeals, voor het eerst sinds enkele jaren weer een aanzienlijke financiële bijdrage beschikbaar voor het stimuleren van woningbouw. Het idee van de minister achter dit instrument was dat er te weinig en te weinig betaalbare woningen werden gebouwd, omdat gemeentelijke grondexploitaties van nieuwbouwprojecten financieel niet rond kwamen. Dit probleem speelt met name bij locaties waar hoge kosten gemaakt moesten worden voor de gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld vanwege het infrastructureel ontsluiten van locaties, het saneren van de bodem, of het uitplaatsen van bedrijven. Omdat deze kosten niet volledig zijn terug te verdienen via de grondexploitatie van een project, zou dat leiden tot uitstel, afstel en/of minder betaalbare woningen in nieuwbouwprojecten.

Met deze bijdrage beoogde de minister om gemeenten in staat te stellen sneller, betaalbaarder en meer te bouwen dan anders het geval zou zijn. In de praktijk hangen deze doelen onderling vaak met elkaar samen (Besluit Woningbouwimpuls 2020; Ministerie van BZK 2020a en Ministerie van BZK 2020b).

Bij de onderbouwing van het instrument hebben we geen bredere analyse van de problemen op de woningmarkt of een visie op de samenhang met overige instrumenten aangetroffen (anders dan dat regio's met een Woondeal meer kans maakten op een bijdrage). Ook ontbrak het aan een onderbouwing van de omvang van het budget voor de WBI, zo blijkt uit ons onderzoek. Het bedrag volgt niet uit een berekening van bijvoorbeeld de omvang van het woningtekort.

De eerste 3 tranches van de regeling stonden in 2020 en 2021 open voor alle gemeenten. Gemeenten konden een aanvraag doen voor een rijksbijdrage aan de grondexploitatie van een woningbouwproject in de vorm van een specifieke uitkering. Om in aanmerking te komen moesten de aanvragen aan verschillende eisen voldoen, waaronder (Regeling Woningbouwimpuls 2020):

- Gemeenten moeten minimaal de helft van het publieke tekort in de betreffende grondexploitatie zelf financieren (cofinanciering);
- De bouw moet binnen 3 jaar na de toekenning van de bijdrage starten;
- Het project moet een minimale omvang hebben van 500 woningen (voor de derde tranche heeft de minister de minimale omvang van een project voor bepaalde regio's bijgesteld naar 200 woningen);
- Minimaal de helft van de te realiseren woningen moet tot het betaalbare segment behoren (te weten sociale huurwoningen, huurwoningen tot € 1.000 per maand of lager als de bovengrens van middenhuurwoningen door de gemeente lager is vastgesteld, of betaalbare koopwoningen met een verkoopprijs onder de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG)).

Een onafhankelijke toetsingscommissie heeft de aanvragen op 3 criteria beoordeeld: noodzaak, effectiviteit en efficiëntie. Daarnaast woog de omvang van de lokale woningbouwopgave mee en krijgt een aanvraag van een gemeente met een Woondeal extra punten op dit onderdeel urgentie.

De gemeente die de WBI-bijdrage ontvangt is verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken, zoals in de beschikking opgenomen. De controle op de voortgang van deze afspraken verloopt volgens de reguliere verantwoording van specifieke uitkeringen van het Rijk aan gemeenten (Sisa-systematiek: single information, single audit). Met deze 'eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole' verantwoorden gemeenten en provincies aan de rijksoverheid hoe ze specifieke uitkeringen hebben besteed. Specifieke uitkeringen zijn aan voorwaarden verbonden

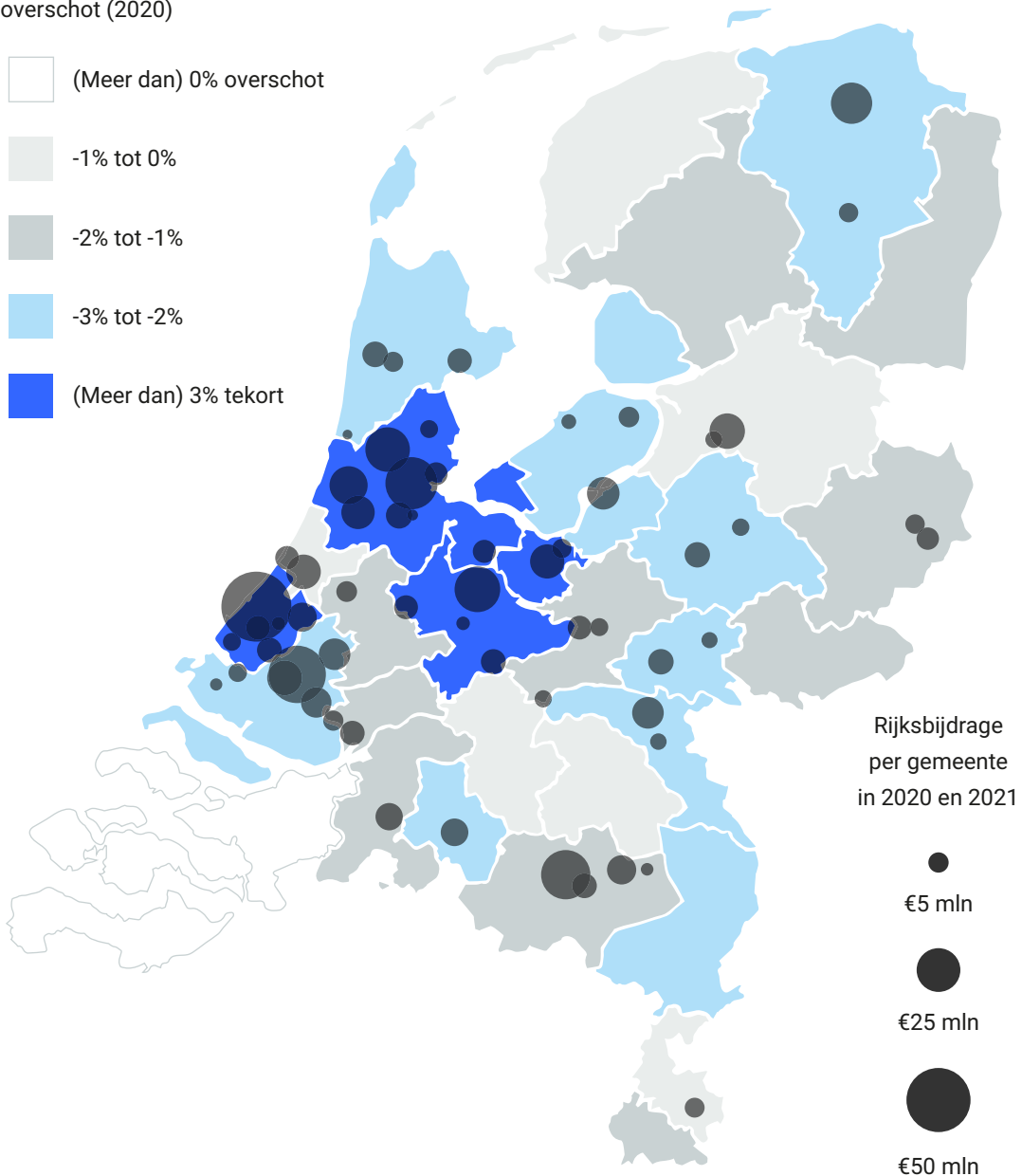
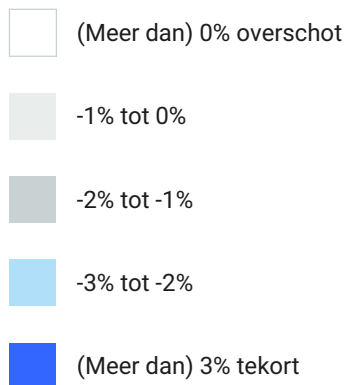
die moeten worden nageleefd. Als uiteindelijk blijkt dat er bijvoorbeeld geen sprake is van 50%-cofinanciering of dat de bouw niet binnen afgesproken termijn van start is gegaan, dan kan het Ministerie van BZK de toegekende middelen terugvorderen.

Uit ons onderzoek blijkt dat het grootste deel van het WBI-budget in 2020 en 2021 terecht is gekomen in woningmarktregio's met een relatief groot woningtekort (zie figuur 1). Daar staat tegenover dat er via de WBI ook budget is toegekend aan gemeenten in woningmarktregio's met een relatief gezien lage druk op de woningmarkt.

Figuur 1 Tekorten en WBI-bijdrage per woningmarktregio (bron: documentatie Ministerie van BZK)

Tekorten en bijdrage per woningmarktregio

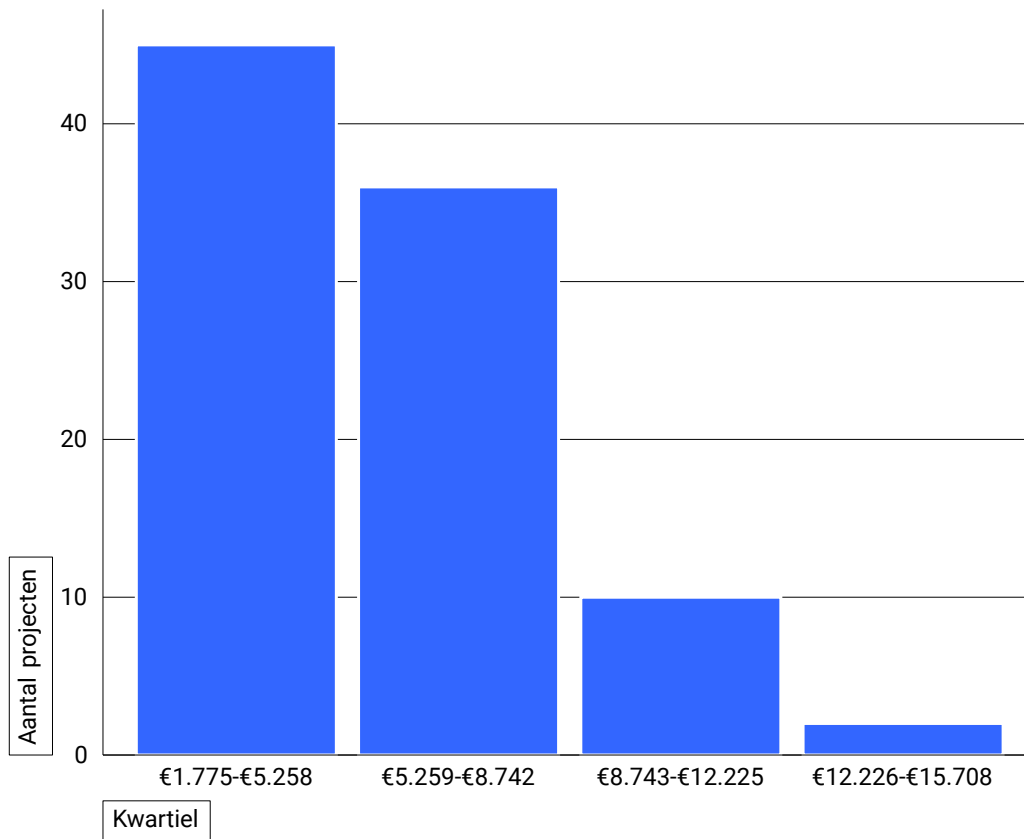
Statistisch tekort /
overschot (2020)



Ook blijkt uit ons onderzoek dat ongeveer de helft van alle toegekende WBI-bijdrages een relatief laag bedrag per woning betreft. Bij 45 van de 93 projecten ligt het toegekende bedrag tussen de € 1.775 en € 5.258 per woning (zie figuur 2).

Figuur 2 Rijksbijdrage WBI per woning (2020 en 2021)

Relatief lage rijksbijdrage per woning



3.3 Resultaten WBI onvoldoende onderbouwd

De minister van BZK kan de resultaten die zij aan de eerste 3 tranches van de WBI heeft toegekend, onvoldoende onderbouwen, zo blijkt uit ons onderzoek naar de onderliggende informatie.

We hebben vastgesteld dat de minister van BZK met de eerste 3 tranches van de WBI in 2020 en 2021 een financiële bijdrage heeft geleverd aan gemeenten voor de voorgenomen realisatie van 139.964 woningen. Maar om te beoordelen of het instrument effectief is, is het van belang om goed zicht te hebben in welke mate met deze bijdrage ook de beoogde doelen van het instrument worden bereikt. De minister moet daarvoor over betrouwbare informatie beschikken over de vraag of de bijdrage leidt tot snellere woningbouwproductie, meer betaalbare woningen en meer woningen, ten opzichte van de situatie zonder WBI-bijdrage.

In de informatievoorziening over de beoogde effecten van de regeling aan de Tweede Kamer heeft de minister zich gebaseerd op opgaven van gemeenten. Zij moesten bij het indienen van de aanvraag zelf aangeven in welke mate het project versnelt in de tijd, een groter aandeel betaalbare woningen bevat en of er meer woningen worden gebouwd in het project als zij de WBI-bijdrage krijgen, ten opzichte van de situatie zonder WBI-bijdrage. Maar het Ministerie van BZK heeft geen duidelijke richtlijnen gegeven voor hoe deze effecten precies ingeschat moesten worden. Gemeenten bepalen dus los van elkaar en op een eigen manier hoe zij de verwachte effecten van een WBI-bijdrage op versnelling, betaalbaarheid en het aantal extra woningen (additionaliteit) berekenen.

Wij hebben vastgesteld dat het niet duidelijk is of alle gemeenten op dezelfde en op correcte wijze de effecten die de WBI-bijdrage op deze doelen binnen hun project heeft, hebben ingeschat. Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten bij hun opgave vaak een algemene inschatting maken die gepaard gaat met onzekerheid. We hebben hierbij geconstateerd dat er een risico bestaat dat gemeenten de aanvragen strategisch invullen door een groter effect aan het verkrijgen van de WBI-bijdrage toe te dichten dan reëel is. Daarom is op basis van deze opgave van gemeenten die een WBI-bijdrage aanvragen, niet goed te controleren in welke mate deze inschattingen van de beoogde effecten van de regeling echt hard te maken zijn.

Dit zorgt ervoor dat de resultaten die de minister aan de WBI toekent belangrijke beperkingen kennen als het gaat om de doelen versnelling, betaalbaarheid en additionaliteit. In de tussentijdse evaluatie van de regeling staat aangegeven dat de effecten zijn ingeschat op basis van de zelfopgave van gemeenten (Companen, 2021).

3.4 Versnelling, maar omvang van effect onduidelijk

Uit ons onderzoek blijkt dat er meerdere signalen zijn dat de WBI er voor individuele projecten toe heeft bijgedragen dat zij versneld zullen worden uitgevoerd. Het is echter onduidelijk hoe groot het versnellingseffect precies is en of het gevolgen (bijvoorbeeld vertraging of stilstand) heeft gehad voor de uitvoering van andere potentiële woningbouwprojecten die geen WBI-bijdrage hebben ontvangen.

Door de WBI kunnen partijen die bij een woningbouwproject zijn betrokken elkaar eerder vinden om zo kans te maken op een bijdrage. Maar omdat de gemiddelde versnelling van 2 jaar die de minister aan de eerste 2 tranches van de WBI heeft toegekend (Companen, 2021) is gebaseerd op informatie die onvoldoende is onderbouwd, is het versnellingseffect onduidelijk.

De minister vraagt van gemeenten om woningbouwplannen in te dienen die aan de criteria voldoen. Dat kan er toe leiden dat andere projecten tot stilstand kunnen komen en/of vertraging oplopen. Zowel bij gemeenten als in de bouwsector is er namelijk sprake van capaciteitsgebrek waardoor het niet altijd mogelijk is om meerdere projecten tegelijk uit te voeren. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wijst op dit risico dat aan de WBI kleeft en noemt het een reëel risico dat de WBI tot uitstel van andere projecten leidt omdat de bouwsector beperkte capaciteit heeft om op korte termijn te versnellen (PBL, 2021). De potentiële vertraging van andere projecten wordt niet meegenomen in de versnelling die aan de WBI-projecten wordt toegekend.

De WBI leidt er toe dat een woningbouwproject dat subsidiabel is voorrang krijgt boven een ander project, maar door het verdringingseffect worden daardoor per saldo niet noodzakelijkerwijs sneller of extra woningen opgeleverd.

Belemmerende factoren voor versnelling en realisatie woningbouw

Het succes van het realiseren of versnellen van woningbouw is niet alleen afhankelijk van de WBI. Er zijn ook belemmerende factoren zoals (Ministerie van BZK, 2022a):

- Beperkte bouwcapaciteit. Na de economische crisis die in 2008 begon, daalde de vraag naar woningen en daarmee ook de bouwproductie. Op dit moment zijn er beperkte mogelijkheden om op korte termijn veel extra bouwcapaciteit te organiseren door onder andere een gebrek aan bouwmaterialen en krapte op de arbeidsmarkt.
- Beperkte ambtelijke capaciteit. Gemeenten beschikken over een beperkte ambtelijke capaciteit om woningbouwplannen voor te bereiden.
- Verdragende wet- en regelgeving. Belanghebbenden kunnen bezwaar- en beroepsprocedures starten tegen woningbouwprojecten, waarbij tot aan de Raad van State geprocedeerd kan worden. De termijnen hiervoor zijn erg lang, wat vertragend werkt voor de woningbouwproductie.

3.5 Onzeker of betaalbaarheid is geborgd

Een van de eisen die de minister stelt aan het verstrekken van een WBI-bijdrage, is dat minimaal 50% van de woningen binnen het project tot het betaalbare segment behoort. Hieronder wordt verstaan:

- sociale huurwoningen,

- huurwoningen voor middeninkomens met een huurprijs van maximaal € 1.000 per maand of lager als de bovengrens van middenhuurwoningen door de gemeente lager is vastgesteld, of
- betaalbare koopwoningen met een verkoopprijs onder de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG).

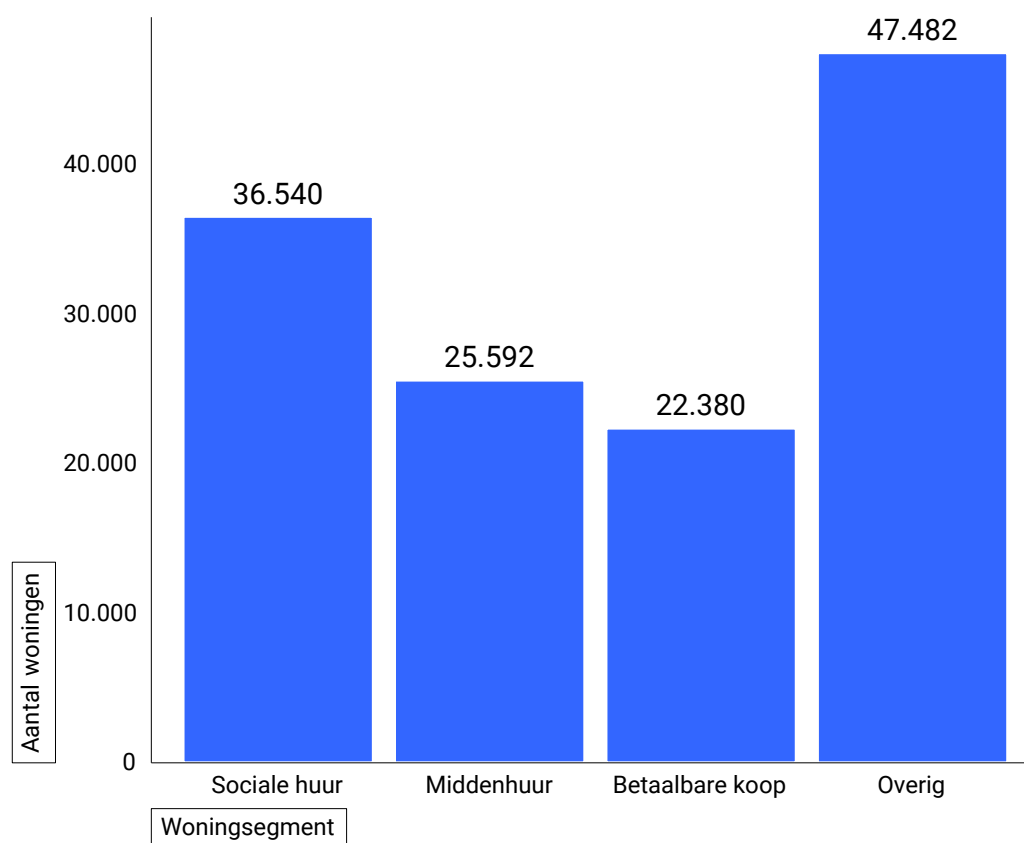
Het is onduidelijk in welke mate de WBI tot meer betaalbare woningen in een gesubsidieerd woningbouwproject leidt, dan er zonder rijksbijdrage zou zijn geweest. Ook voor de inschatting van de mate waarin de WBI leidt tot een toename van het aantal betaalbare huizen baseert de minister zich op de opgaven van gemeenten zelf. Dat betekent dat de minister kan vaststellen hoeveel betaalbare woningen er gebouwd gaan worden binnen een project, maar niet of dit er meer zijn dan wanneer er geen WBI-bijdrage was toegekend. Hierbij is van belang dat veel gemeenten zelf ook eisen stellen aan het aandeel betaalbare woningen binnen een bouwproject, los van het WBI-criterium.

Wij merken op dat de minister geen harde garanties heeft dat de betaalbaarheid van de categorieën middenhuur en betaalbare koop van de woningen waar een WBI-bijdrage voor is afgegeven, ook op lange termijn geborgd is. Bij de beoordeling van de WBI-aanvragen moeten gemeenten aangeven hoe zij van plan zijn om ervoor te zorgen dat de woningen ook op lange termijn betaalbaar blijven. De toetsingscommissie weegt deze toelichting mee bij de beoordeling van de aanvragen. Maar dat is geen harde waarborg dat de woningen die gemeenten mede met WBI-geld realiseren, ook op de lange termijn betaalbaar blijven. Voor sociale huurwoningen die door de woningcorporaties worden gebouwd is deze betaalbaarheid op de lange termijn relatief geborgd, omdat daar voor woningcorporaties verplichte afspraken voor gelden over de termijn waarop deze woningen in dit segment moeten blijven vallen. Dat geldt echter veel minder voor de zogenaamde middenhuur.

Uit figuur 3 blijkt dat meer dan de helft van het aantal woningen waarvoor een bijdrage is afgegeven tot het betaalbare segment behoort. Voor de categorieën middenhuur en betaalbare koop is het onzeker of de betaalbaarheid op lange termijn geborgd is. Zij vormen bij elkaar opgeteld 36% van het totaal aantal te bouwen woningen gaat waarvoor in 2020 en 2021 een WBI-bijdrage is afgegeven.¹ Voor de categorie sociale huur is deze waarborg er via de woningcorporaties wel.

Figuur 3 Totaal aantal woningen per segment waar WBI-bijdrage voor is afgegeven

Totaal aantal woningen per segment



3.6 Onduidelijk of WBI leidt tot extra woningen

We concluderen dat de minister onvoldoende heeft kunnen onderbouwen in welke mate de WBI-bijdrage tot extra woningen leidt die er zonder WBI-bijdrage niet zouden komen. Ook voor de inschatting van het effect op dit doel geldt dat de minister zich baseert op onvoldoende onderbouwde informatie.

De regeling kent prikkels die gemeenten stimuleren om bestaande woningbouwplannen in te dienen. We zien dat er in de WBI-bijdrage een zekere inherente spanning zit tussen de beoogde doelen en criteria waarop aanvragen worden goedgekeurd. Door de eis dat de bouw nog niet is begonnen, maar wel binnen 3 jaar na toekenning moet starten, dienen gemeenten projecten in die al in een vergevorderd stadium zijn. Daarmee maken ze namelijk zo veel mogelijk kans op een bijdrage. Maar dat maakt het minder aannemelijk dat gemeenten nog in staat zijn om hun plannen in dit stadium nog zodanig te wijzigen dat ze meer en/of meer betaalbare woningen bevatten. Als de inschatting verkeerd bleek en de bouw toch niet binnen 3 jaar start, dienen gemeenten volgens de voorwaarden van de regeling de WBI-bijdrage terug te betalen aan het Rijk.

Daarmee is er een reëel risico dat de minister met de WBI heeft bijgedragen aan woningbouwprojecten die er zonder rijksbijdrage ook zouden zijn gekomen. Ook andere bronnen zetten vraagtekens bij de realisatie van het doel om via de WBI het bouwvolume structureel te verhogen (Ministerie van Financiën, 2021 en EIB, 2021).

3.7 Onduidelijkheden over bereik

We concluderen dat de minister onduidelijk was over het beoogde bereik van de regeling (het aantal woningen waarvoor een WBI-bijdrage wordt afgegeven). Daardoor kon de Tweede Kamer de resultaten van het beleid niet goed beoordelen.

Over de resultaten van de eerste 3 tranches gaf de minister van BZK aan: *“Met de eerste drie tranches van de Woningbouwimpuls lever ik inmiddels een bijdrage aan de (versnelde) realisatie van bijna 140.000 woningen. De in 2019 gestelde doelstellingen van de Woningbouwimpuls, om een bijdrage te leveren aan de versnelling en realisatie van 65.000 woningen, zijn daarmee ruimschoots gehaald.”* (Ministerie van BZK, 2021c).

Hiermee heeft de minister een te groot effect aan het bereik van de WBI toegekend. Het in het Besluit WBI genoemde bereik van 65.000 woningen gold voor een situatie zonder cofinanciering door gemeenten. Dit aantal was gebaseerd op het beschikbare budget van € 1 miljard en een gemiddelde rijksbijdrage ter grootte van het gemiddelde financiële tekort van € 15.000 per woning. In de daarop volgende Regeling WBI heeft de minister echter bepaald dat het Rijk maximaal de helft van het financiële tekort bijdraagt en de gemeenten de rest van het tekort zelf financieren. De Rijksinzet bleef € 1 miljard. Bij deze situatie was het beoogde bereik niet meer 65.000, maar het dubbele aantal woningen, namelijk 130.000. Daardoor had de minister het aantal woningen dat met de WBI wordt bereikt, moeten afzetten tegen 130.000 woningen in plaats van tegen 65.000. Het beoogde aantal woningen is dus wel bereikt, maar in mindere mate dan de suggestie die de minister heeft gewekt.

3.8 Hoge uitvoeringslasten voor aanvragen

De gekozen werkwijze, waarbij gemeenten aanvragen moeten indienen die het ministerie beoordeelt, leidt tot hoge uitvoeringslasten. Gemeenten moesten bij de aanvraag veel en complexe informatie aanleveren. Een groot deel van de gemeenten heeft gebrek aan interne capaciteit en expertise, waardoor zij externe adviesbureaus moesten inhuren om de WBI-aanvraag op te stellen die aan de voorwaarden voldeed.

Daarnaast kent de WBI een competitief element: er is een maximaal budget per tranche beschikbaar, waardoor een positieve beoordeling van een aanvraag door de toetsingscommissie niet automatisch resulteert in een toekenning van een WBI-bijdrage. Per tranche worden de plannen die door de toetsingscommissie van een positief advies zijn voorzien, gerangschikt op basis van de scores op de beoordelingscriteria (Besluit Woningbouwimpuls 2020). Toekenning van de WBI-bijdrage door de minister geschiedt op basis van deze rangorde waardoor de hoogst scorende aanvragen de meeste kans maken om binnen het beschikbare budget te vallen en daarmee een bijdrage te ontvangen. Dit maakte het belang van extra expertise bij het opstellen van de aanvragen, in de hoop om zo een hoge score te kunnen halen, nog groter.

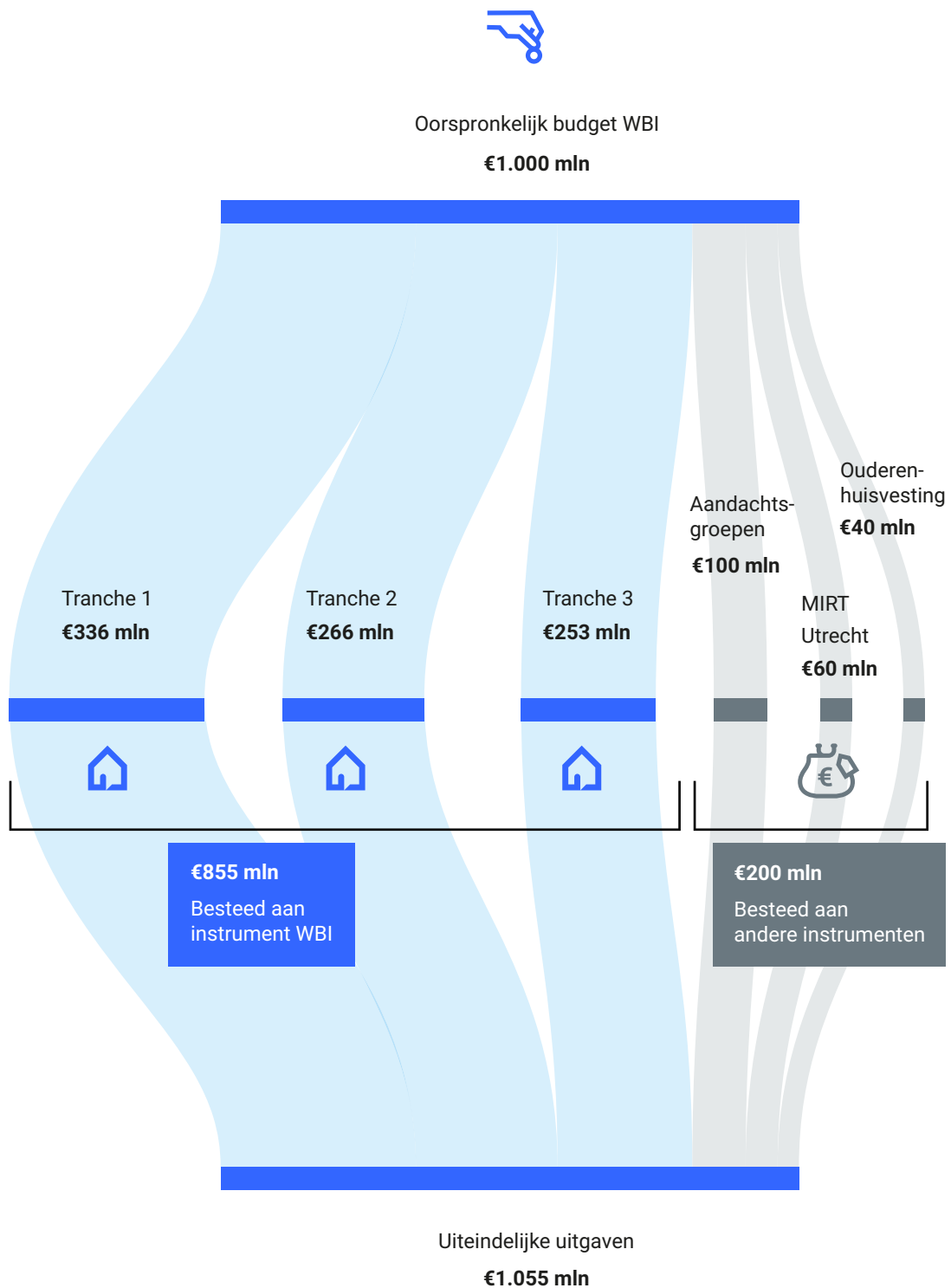
Ook het Ministerie van BZK zelf was afhankelijk van de expertise van externe adviesbureaus voor het beoordelen van de aanvragen.

3.9 Minder besteed aan WBI

Een deel van het oorspronkelijk voor de WBI gereserveerde bedrag van € 1 miljard is niet aan de WBI-regeling besteed. De minister heeft via meerdere (incidentele) suppletoire begrotingen het budget eerder beschikbaar gesteld en voor een deel van dit budget nieuwe instrumenten benoemd. Uiteindelijk is er in 2020 en 2021 voor € 855 miljoen aan WBI-bijdrage uitgekeerd in de vorm van specifieke uitkeringen verdeeld over 3 tranches. In figuur 4 geven we de doelen aan waar de minister het aanvankelijk beoogde WBI-budget van € 1 miljard uiteindelijk aan heeft uitgegeven. We hebben daarbij 2 aandachtspunten.

Figuur 4 Besteding van € 1 miljard WBI middelen

Minder geld naar Regeling WBI dan oorspronkelijk beoogd



Ten eerste heeft de minister € 60 miljoen uit het WBI-budget gereserveerd ten behoeve van de MIRT-verkenning (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport) OV en Wonen in de regio Utrecht (Ministerie van BZK, 2020a). Dit is een investeringsprogramma van het Rijk voor projecten en programma's in het ruimtelijk domein en infrastructuur zoals wegen en bruggen. Dit bedrag heeft de minister van BZK toegezegd voordat de WBI-regeling open stond en volgt niet uit een WBI-aanvraag, maar wordt dus wel uit het WBI-budget betaald. De minister van BZK heeft als voorwaarde voor deze reservering met de gemeente Utrecht afgesproken dat de gemeente bij definitieve toekenning van het budget aan de verantwoordingsvoorwaarden van de Regeling WBI moet voldoen. Wij merken daarbij op dat het op dit moment nog onduidelijk is hoe deze verantwoording precies wordt vormgegeven omdat de bijdrage niet voor een woningbouwproject is afgegeven, maar de verantwoordingsvoorwaarden van de WBI daar wel op zijn gebaseerd.

Ook heeft de minister aan de 2e tranche van de WBI € 40 miljoen meer uitgegeven dan daarvoor was begroot (Ministerie van BZK, 2021d). Uit ons onderzoek blijkt dat dit ten koste ging van het budget voor de 3e tranche. Dit komt doordat de minister er uiteindelijk voor heeft gekozen om alle projecten die in de 2e tranche een positief oordeel kregen van de toetsingscommissie goed te keuren, ook al leidde dat tot een overschrijding van het budgetplafond voor die tranche en ging dit besluit in tegen het ambtelijk advies van de afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ) van BZK, blijkt uit ons onderzoek. Deze tussentijdse wijzigingen in de vooraf aangekondigde tranchering zorgden ervoor dat er voor gemeenten die voor de derde tranche een aanvraag deden en vervolgens een positieve beoordeling kregen, minder budget over bleef.

Wij constateren dat belangrijke wijzigingen in de budgetten via de begroting en met name via de incidentele suppletoire begroting 2020 door de minister met de Tweede Kamer zijn gedeeld, maar dat de toelichting op de begrotingswijzigingen daarbij niet altijd duidelijk was. De minister heeft veel met budgetten geschoven tussen jaren en er zijn tussentijds nieuwe doelen benoemd voor een deel van de middelen die oorspronkelijk voor de WBI-regeling waren bedoeld.

4.

Interpretatie van het woningtekortcijfer

4.1 Conclusie

We concluderen dat de minister het woningtekortcijfer niet consequent gebruikt zoals het is bedoeld, namelijk als statistische indicator. Door het tekortcijfer als absoluut (vast gegeven) getal te presenteren, dicht de minister meer waarde toe aan het cijfer dan waar het zich voor leent.

Wij baseren deze conclusie op de volgende bevindingen:

- de aannames hebben een grote impact op de omvang van het berekende woningtekort. Met andere aannames komt men op een fors hoger of lager tekortgetal uit;
- binnen de gemaakte aannames zijn verschillende feitelijke gegevens onbekend;
- het tekortcijfer gaat gepaard met diverse onzekerheden, met name ten aanzien van de verwachte huishoudensgroei;
- de minister gebruikt het tekortcijfer bij bijvoorbeeld het informeren van de Tweede Kamer als absoluut getal.

In dit hoofdstuk gaat we dieper in op deze bevindingen.

Onderstaande box geeft een korte toelichting op de berekeningswijze van het tekortcijfer. In bijlage 2 gaan we hier uitgebreider op in.

Definitie van het woningtekort

De definitie van het statistische woningtekort – oftewel het kwantitatieve tekortcijfer waar het Ministerie van BZK mee werkt – is het verschil tussen de vraag naar woningen en het aantal voor (hoofd)bewoning beschikbare woningen (zie bijlage 2). Dit getal geeft een indicatie van de behoefte van huishoudens die potentieel een zelfstandige woning zoeken ten opzichte van de beschikbare woningen. Om inzicht te krijgen in de vraag en het aanbod op de woningmarkt maakt de minister van BZK gebruik van de gegevens en prognoses van ABF Research (hierna: ABF).

Het woningtekort zoals het nu berekend wordt, is bedoeld als een statistische indicator om de spanning op de woningmarkt te meten. Het op deze wijze berekende woningtekort is geen exacte wetenschap. Het is bedoeld om grip te krijgen op de spanning op de woningmarkt en om de mate van urgentie van het probleem te duiden.

Het is niet zo dat de huishoudens die de vraag vormen momenteel geen huisvesting hebben. Op basis van bepaalde aannames is bepaald dat deze hoeveelheid huishoudens geen zelfstandige woning bewoont maar dit mogelijk wél zou willen.

Het Ministerie van BZK ziet een woningtekort van 2% als een gezonde situatie, omdat deze mate van tekort er voor zorgt dat de woningmarkt goed functioneert. Bij een tekort van 0% zou er voor elke woningzoekende direct een woning beschikbaar zijn, maar dat zou negatieve gevolgen kunnen hebben. Zo kunnen waardedalingen van woningen optreden en is er een risico op leegstand van woningen. In 2021 lag het tekort op 3,5% (279.000 woningen).

De minister gebruikt de tekortramingen en de bouwopgave op verschillende manieren. De cijfers waren bijvoorbeeld onderbouwing voor de Woondeals en de Woningbouwimpuls en de minister maakt met provincies afspraken over plancapaciteit op basis van deze cijfers.

Het berekende statistische woningtekort is niet 1 op 1 hetzelfde als de bouwopgave. De minister gaat ervan uit dat de bouwopgave tot en met 2030 ongeveer 900.000 woningen beslaat. Dit getal bestaat uit het aantal woningen dat nodig is om het huidige woningtekort in te lopen, inclusief het aantal dat er de komende jaren bij moet komen vanwege de verwachte huishoudensgroei.

Het inhalen van het huidige woningtekort heeft betrekking op 9% van die 900.000 woningen (ABF Research, 2021b). De totale toekomstige bouwopgave wordt voor een groot deel bepaald door veranderingen in de bevolkings-samenstelling. In de bouwopgave zitten ook woningen die gebouwd moeten worden vanwege de te verwachten sloop (vervangende nieuwbouw). Dit betekent dus niet dat al die woningen extra op de reguliere bouwproductie gerealiseerd moeten worden, maar dat die woningen er op een manier bij moeten komen om aan de verwachte woonbehoefte tegemoet te komen. Daarbij kan het ook gaan om onder andere transformatie en splitsing van woningen.

4.2 Gemaakte aannames hebben grote impact op woningtekortgetal

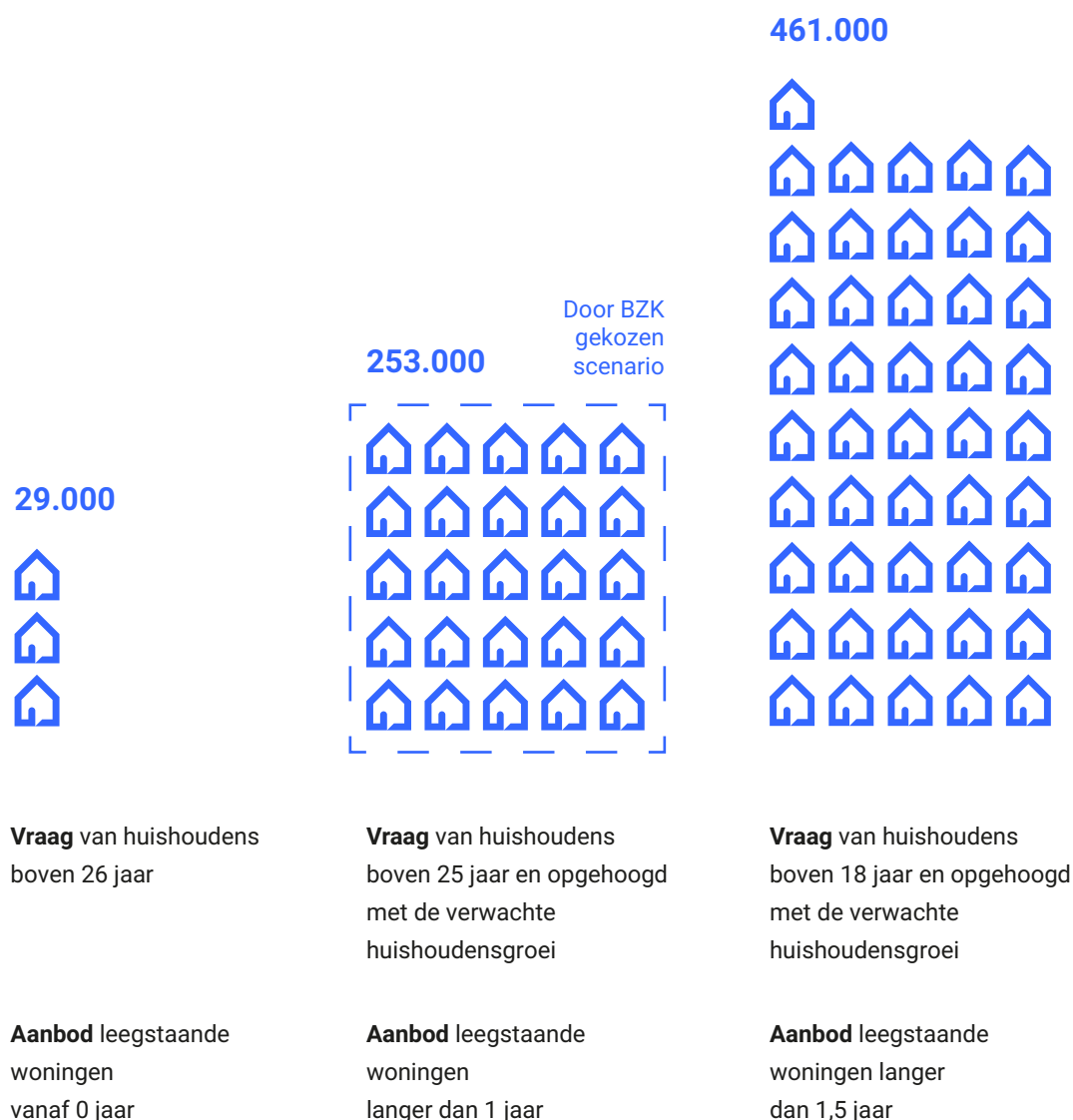
Wij hebben geconstateerd dat de omvang van het woningtekort zoals de minister dat hanteert, bedoeld is als een statistische indicator die sterk afhankelijk is van de onderliggende gemaakte aannames.

In 2017 hebben het Ministerie van BZK en onderzoeksbureau ABF in overleg een nieuwe berekeningswijze voor het tekortcijfer doorgevoerd.² De uitkomst van de nieuwe berekeningswijze staat in bijlage 2. Als er bijvoorbeeld voor een andere leeftijdsgrens dan 25 jaar wordt gekozen bij de aannames rondom de woonvraag, of van een andere definitie van wanneer een woning beschikbaar is, leidt dat tot fors andere uitkomsten van de berekening van het tekortcijfer. De gevolgen van deze aannames en keuzes op de omvang van het statistisch woningtekort worden zichtbaar in figuur 5. Dit figuur is gebaseerd op interne bronnen van het Ministerie van BZK over de berekening van het statistisch woningtekort per 1 januari 2017.

Figuur 5 Omvang statistisch woningtekort bij verschillende definities vraag en aanbod

Aannames sterk bepalend voor omvang statistisch woningtekort

Omvang statistisch woningtekort in 2017 bij verschillende definities van vraag en aanbod



In de uiteindelijk gekozen variant is sprake van een tekort van 253.000 woningen in 2017. Maar met andere definities voor het bepalen van de vraag en het aanbod, zou dit tekortcijfer veel hoger of lager uitvallen, zoals figuur 5 laat zien. Met de verschillende doorgekende varianten resulteerde de combinatie van maximale vraag en minimaal aanbod in een tekort van 461.000 woningen in 2017. Bij minimale vraag en maximaal aanbod kwam het tekort op 29.000 woningen te liggen. De uitkomsten van de overige varianten bevinden zich daar tussenin.

De aannames die bij de berekening van het woningtekort zijn gemaakt zijn dus zeer bepalend voor de berekende omvang van het statistisch woningtekort. Uit ons

onderzoek blijkt dat enkele fundamentele keuzes bij die berekening in relatief kleine kring zijn gemaakt.

4.3 Feitelijke gegevens rondom aannames ontbreken

De hoogte van het woningtekortgetal is voor een belangrijk deel gebaseerd op aannames waarvoor feitelijke gegevens ontbreken. In feite is onbekend:

- wie er vrijwillig in een Bewoonde Andere Ruimte (BAR – bijvoorbeeld een woonwagen of woonboot, zie bijlage 2) woont en waarvoor de veronderstelling dat dit huishouden op zoek is naar een eigenstandige woning niet op gaat;
- welk deel van de leegstand direct beschikbaar is voor nieuwe bewoning;
- welk deel van de voorraad administratief bewoond wordt, maar feitelijk beschikbaar is voor nieuwe bewoning.

Deze onbekendheden zorgen ervoor dat binnen het berekende woningtekortgetal bijvoorbeeld huishoudens worden meegerekend als woningzoekende terwijl zij dat feitelijk niet zijn. Ook kan het zijn dat het aanbod feitelijk groter is dan het getal waar nu mee wordt gerekend, omdat mogelijk meer voorraad beschikbaar is dan waar nu vanuit wordt gegaan.

4.4 Woningtekortgetal bevat belangrijke onzekerheden

Wij lichten 2 onzekerheden bij het tekortcijfer uit die duidelijk maken dat het tekortcijfer niet als absoluut getal (vast gegeven) gezien moet worden. Deze onzekerheden gaan over de huishoudensgroei en de gebruikte brondata.

Huishoudensgroei

De afgelopen jaren bleek dat de groei van het aantal huishoudens vaak hoger was dan eerder werd verwacht, onder andere door toegenomen immigratie en huishoudensverdunding (minder personen per woning). Als deze factoren in de praktijk anders uitpakken dan geraamd, heeft dat een direct effect op het verwachte woningtekort. Vanwege deze onzekerheden brengt ABF in de Primos-prognoses een bandbreedte van het geraamde woningtekort in beeld. Die bandbreedte is gebaseerd op de hoge en lage variant van de bevolkingsgroei.

Brondata

Een andere onzekerheid betreft de brondata: niet alle informatie kan uit registers worden gehaald. Zo worden de arbeidsmigranten die niet zijn ingeschreven maar wel

in Nederland werken of een uitkering ontvangen, niet meegenomen in deze berekeningen. In de berekeningen van het woningtekort ontbreken ook gegevens over mensen die illegaal in Nederland verblijven en over dak- en thuislozen.

4.5 Tekortcijfer gebruikt als absoluut getal

We hebben geconstateerd dat de minister het woningtekortcijfer in communicatie met bijvoorbeeld de Tweede Kamer als meer absoluut heeft gebruikt dan waarvoor het bedoeld is. Hiervan was sprake als het woningtekortgetal zonder bandbreedtes of onzekerheden werd gebruikt, of wanneer belangrijke nuances en uitleg over de opbouw van getallen achterwege bleef. Ook in de communicatie over de bouwopgave wordt het woningtekort niet altijd op de juiste manier gebruikt. De minister gaat uit van een bouwopgave van 900.000 woningen in 2030 om te voorzien in de woonbehoefte. Die woonbehoefte wordt met name gevormd door de huishoudensgroei en slechts in beperkte mate (9%) door het inlopen van het woningtekort (ABF Research, 2021b). Dat betekent dat niet al deze woningen er extra bij hoeven te komen om het woningtekort in te lopen, bovenop de reguliere bouwproductie.

Dat leidt er toe dat de minister meer waarde toedicht aan het woningtekortcijfer dan waarvoor het bedoeld is. De volgende voorbeelden uit Kamerbrieven laten dit zien.

- *“ABF Research verwacht dat het tekort stijgt naar 420.000 woningen in 2025. Op basis van de meest recente prognoses zijn er op dit moment naar verwachting gemiddeld 85.000 extra woningen per jaar tot 2030 nodig om het woningtekort naar een acceptabele 2% in 2035 terug te dringen.” (Ministerie van BZK, 2020b).*
- *“Het huidige woningtekort is geraamd op 331 duizend woningen. Dit is 4,2% van de huidige woningvoorraad. De bouwopgave voor de periode 2020 tot 2030 betreft 845 duizend woningen. [...] Bij deze bouwopgave wordt zowel voorzien in de toename van de woningbehoefte als gevolg van de groei van het aantal huishoudens als in het terugdringen van het woningtekort” (Ministerie van BZK, 2020c).*
- *“Het woningtekort is met 279.000 woningen hoog en steeds meer mensen hebben moeite om een passende en betaalbare woning te vinden. [...] De komende jaren zijn 900.000 extra woningen nodig om woningzoekenden voldoende kans te geven op een goede en betaalbare woning. [...] Ondanks een flinke toename van de woningbouwproductie loopt deze nog niet in de pas met de alsmaar verdere stijging van de behoefte aan (betaalbare) woningen.” (Ministerie van BZK, 2021e).*

Zoals we in bovenstaande paragrafen beschreven kennen het tekortcijfer en het cijfer voor de bouwopgave verschillende aannames en onzekerheden waardoor de

woningtekortcijfers niet als absolute getallen mogen worden opgevat. Uit ons onderzoek blijkt dat de minister vaak meer belang hecht aan begrijpelijke eenduidige communicatie dan aan het uitlichten van onzekerheden en nuances. De bandbreedtes en onzekerheden rondom het woningtekort worden als gevolg hiervan in communicatie van de minister aan onder andere de Tweede Kamer vaak achterwege gelaten.

Daarnaast heeft de minister in de communicatie over het woningtekort niet transparant gemaakt welke variaties het tekortcijfer kent als er wordt gerekend met andere aannames. Inzicht hierin zou kunnen bijdragen aan een breder gedeeld begrip over hoe het tekortcijfer gebruikt en geïnterpreteerd moet worden.

5.

Conclusies en aanbevelingen

Burgers ervaren al enkele jaren veel problemen op de woningmarkt. Woningen zijn schaars en als ze beschikbaar komen, vormt de betaalbaarheid voor steeds meer huishoudens een probleem. Deze problemen op de woningmarkt hebben maatschappelijk ongewenste situaties tot gevolg, zoals starters die in de knel komen of vacatures die niet kunnen worden ingevuld omdat er geen betaalbare huizen beschikbaar zijn in de nabije omgeving van het werk.

Het is de grondwettelijke taak van de overheid om zorg te dragen voor de bevordering van voldoende woongelegenheden. Na een periode waarin de rijksoverheid beperkt invulling gaf aan deze rol, heeft het kabinet-Rutte III hier voorzichtig verandering in gebracht toen de minister van BZK met een beperkt aantal regio's Woondeals sloot. In 2020 introduceerde de minister van BZK de WBI als reactie op het oplopende woningtekort. Hierbij ging het om eenmalig € 1 miljard, verdeeld over tranches, en dus niet om structurele financiering. Het ontbreken van een langetermijnvisie vanuit de regierol van de minister van BZK maakte het voor gemeenten en provincies lastig om hun woningmarktplannen mede hierop te baseren. Zij wisten immers niet of er na een aantal jaar nog steeds middelen vanuit het Rijk beschikbaar zouden zijn en op welke manier het Rijk invulling zou geven aan haar regierol.

Wij concluderen dat een goede probleemanalyse van de woningmarkt ontbrak in het beleid van de minister van BZK op het moment dat zij de WBI introduceerde. De minister onderbouwde de WBI vanuit de gedachte dat het woningtekort kan worden ingelopen door gemeenten financieel te ondersteunen. Wij hebben in de beleids- en onderbouwingsfase van de WBI de rol van bijvoorbeeld vertragende wet- en regelgeving, het gebrek aan capaciteit in de ambtenarij en de bouwsector en/of de

beschikbaarheid van bouwlocaties bij de problemen op de woningmarkt niet aangetroffen. In het verlengde hiervan hebben wij ook geen onderbouwing aangetroffen waarom het budget van de WBI ter grootte van € 1 miljard passend werd geacht om de gestelde doelen te behalen.

Het kabinet-Rutte IV heeft aangekondigd de regierol actiever in te gaan vullen. De minister voor VRO wil meer regie gaan voeren op de woningmarkt en heeft in het voorjaar van 2022 de Nationale Woon- en Bouwagenda gepubliceerd. In de onderliggende programma's worden woningbouw, de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen, leefbaarheid en verduurzaming nader uitgewerkt.

We zijn het met de minister voor VRO eens dat de onderliggende oorzaken van de problemen die mensen ervaren op de woningmarkt complex zijn. Dat maakt ook dat er geen gemakkelijke oplossingen zijn. De rijksoverheid werkt in samenspel met gemeenten en provincies aan de volkshuisvesting. Daarnaast zijn er externe (markt) omstandigheden waar de minister geen (directe) invloed op kan uitoefenen, zoals bijvoorbeeld de capaciteit van de bouwsector en de stand van de rente. Dit maakt dat de aanpak van het woningtekort niet alleen afhangt van de effectiviteit van 1 of enkele instrumenten.

Dat neemt niet weg dat de minister van BZK in 2020 en 2021 een belangrijke rol aan de WBI heeft toegedicht om het woningtekort aan te pakken. Zij heeft over dit instrument gerapporteerd dat het heeft geleid tot de realisatie van 139.964 woningen. De minister voor VRO is voornemens om de WBI voor de komende 10 jaar voort te zetten, met nog eens €1 miljard in totaal. Wij hebben de resultaten onderzocht van de eerste 3 tranches van dat instrument en naar de wijze waarop het tekort wordt berekend. De lessen die we trekken zijn van belang voor de toekomstige invulling van het beleid.

5.1 Conclusies over de effecten van de WBI

Het is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de WBI leidt tot een doeltreffende en doelmatige inzet van publiek geld om de doelen van versnelling van woningbouw, meer betaalbare woningbouw en additionele woningbouw te bereiken.

De minister van BZK heeft de resultaten die zij aan de eerste 3 tranches van de WBI heeft toegekend onvoldoende kunnen onderbouwen, zo blijkt uit ons onderzoek naar de onderliggende informatie. We hebben vastgesteld dat met de eerste 3 tranches van de WBI in 2020 en 2021 weliswaar een financiële bijdrage is geleverd aan

gemeenten voor de voorgenomen realisatie van 139.964 woningen, maar er is onvoldoende onderliggende betrouwbare informatie beschikbaar om te beoordelen of het aannemelijk is dat de minister met deze bijdrage ook de beoogde doelen van het instrument om sneller, betaalbaarder en meer woningen te bouwen, bereikt.

We concluderen dat er signalen zijn dat de WBI er aan heeft bijgedragen dat individuele projecten versneld kunnen worden uitgevoerd. We stellen op basis van onderliggende stukken echter ook vast dat onduidelijk is hoe groot de versnelling precies is omdat de minister gebruikt maakt van inschattingen van gemeentes die niet dezelfde maatstaf gebruiken. Daar komt bij dat de versnelling die op deze manier in het ene woningbouwproject wordt bereikt, kan leiden tot een verdringings-effect voor andere projecten vanwege capaciteitstekorten in de ambtenarij en in de bouw. Daardoor leidt de WBI er per saldo niet noodzakelijkerwijs toe dat er sneller wordt gebouwd.

Meer dan de helft van het aantal woningen waarvoor een WBI-bijdrage is afgegeven behoort tot het betaalbare segment, maar het is onduidelijk in welke mate de gesubsidieerde woningbouwplannen dankzij de WBI meer betaalbare woningen bevatten. De minister kan vaststellen hoeveel betaalbare woningen er gebouwd gaan worden binnen een project, maar niet of dit er meer zijn dan wanneer er geen WBI-bijdrage was toegekend, omdat gemeentes deze opgaves niet volgens dezelfde maatstaf doen. De minister heeft geen harde garanties dat de betaalbaarheid van de categorieën middenhuur en betaalbare koop van de woningen waar een WBI-bijdrage voor is afgegeven, ook op lange termijn geborgd is.

De WBI-bijdrage moet er ook toe leiden dat er in totaal meer woningen worden gebouwd, dan het geval zou zijn zonder WBI. De minister heeft echter onvoldoende aangetoond in welke mate de WBI leidt tot additionele woningen. Daar komt bij dat de eis dat gemeenten binnen 3 jaar met de bouw moeten beginnen, tot het risico op een 'cadeau-effect' leidt omdat de minister met de WBI woningen financiert die er zonder WBI-bijdrage ook zouden zijn gekomen.

Ook zien wij dat de regeling open staat voor alle gemeenten, dus ook gemeenten waar het woningtekort minder urgent is, en dat de WBI-bijdrage per woning voor ongeveer de helft van alle toegekende WBI-bijdrages relatief laag was.

Verder constateren we dat de minister onduidelijk was over het bereik van de regeling, waardoor de Tweede Kamer het beleid noch de resultaten van het beleid goed kan beoordelen.

Tot slot stellen we vast dat de regeling hoge uitvoeringslasten in de aanvraagfase kent en dat de minister minder geld aan de eerste 3 tranches van de WBI heeft besteed dan oorspronkelijk geraamd.

5.2 Conclusies interpretatie van het woningtekort

Wij constateren dat de minister bij het bepalen van de bouwopgave en het vormgeven van beleid – zoals de WBI – veel waarde heeft gehecht aan prognoses van het woningtekort. Wij concluderen dat het tekortcijfer dat hieruit volgt in sterke mate gebaseerd is op aannames en onzekerheden. De minister heeft dit in de communicatie over de cijfers echter geregeld achterwege gelaten, waardoor dit getal onterecht een absolute waarde suggereert. Met andere woorden: het woningtekortcijfer staat niet altijd in het juiste perspectief.

Uit ons onderzoek blijkt dat dit cijfer belangrijke beperkingen kent en niet als een vast gegeven mag worden gebruikt, onder andere omdat het voorbij gaat aan de regionale verschillen in kwantitatieve tekorten en de kwalitatieve behoeften.

5.3 Aanbevelingen

De voortzetting van de WBI heeft een belangrijke plaats gekregen in de plannen van de minister voor VRO. Het kabinet-Rutte IV heeft een bedrag van in totaal €1 miljard voor de WBI gereserveerd vanaf 2022.

Op basis van ons onderzoek hebben wij grote twijfel over de vraag of de regeling tot de beoogde doelen leidt. Als besloten wordt de WBI voort te zetten, moet de minister voor VRO zorgen voor een wezenlijk andere vormgeving van de WBI om tot een doeltreffende en doelmatige besteding van publiek geld te komen. Hiertoe doen wij de volgende aanbevelingen:

- Koppel de eventuele inzet van publieke middelen duidelijker aan een brede probleemanalyse van de woningmarkt om zo meer inzicht te krijgen in de vraag hoe de omvang van het ingezette geld en de vormgeving van het instrument bijdragen aan de oplossing van de problemen op de woningmarkt en hoe de rijksbijdrage zich tot de andere instrumenten verhoudt.
- Overweeg om de 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 gevorderde fase. Dat bevordert een doeltreffende en doelmatige besteding van het budget en vergroot de kans dat

dankzij de WBI ook extra woningen worden gebouwd die er zonder bijdrage niet zouden komen.

- Houd rekening met het risico van verdringingseffecten: voorkom dat het stimuleren van het ene woningbouwproject ten koste gaat van andere projecten, bijvoorbeeld door hierover harde afspraken te maken met gemeenten die een eventuele rijksbijdrage ontvangen.
- Bezie hoe de betaalbaarheid van de te bouwen woningen ook op lange termijn kan worden gegarandeerd door gemeenten, bijvoorbeeld door dit als voorwaarde op te nemen voor een eventuele rijksbijdrage.

6.

Reactie minister voor VRO en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 9 juni 2022 ontvingen wij van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een uitgebreide reactie op ons onderzoek. In dit hoofdstuk geven we deze reactie samengevat weer in § 6.1. Ons nawoord is opgenomen in § 6.2. De volledige brief met reactie van de minister is te vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

6.1 Reactie minister voor VRO

De minister voor VRO geeft aan dat het optimaliseren van het woningbouwbeleid blijvende aandacht vraagt. De minister geeft aan dat hierbij geleerd kan worden van het verleden. In dat kader vindt de minister het goed dat de Algemene Rekenkamer onderzoek heeft gedaan naar het beleid in de jaren 2017-2021.

Woningbouwimpuls

Volgens de minister is er vanuit gemeenten veel belangstelling voor een bijdrage uit de Woningbouwimpuls. Met die Woningbouwimpuls wordt volgens de minister gericht ingezet op plannen van gemeenten die een verschil kunnen maken, en een laatste financiële zet nodig hebben. Een onafhankelijke Toetsingscommissie beziet kritisch of er inderdaad sprake is van die noodzaak. Dit om de doelmatigheid van de woningbouwimpuls te garanderen, aldus de minister.

De minister verwijst naar een tussentijdse evaluatie van de Woningbouwimpuls uit 2021, waaruit volgens de minister blijkt dat gemeenten aangeven dat er door middel van de Woningbouwimpuls niet alleen extra woningen worden gerealiseerd, maar vooral dat gemeenten projecten eerder kunnen realiseren.

De minister herkent dat het een uitdaging is om de omvang van de effecten van de bijdrage die geleverd wordt aan de woningbouw vast te stellen. Daarbij geeft de minister aan dat van 'precies vaststellen' hoe groot de bijdrage van de Woningbouwimpuls aan het versnellen en continueren van de woningbouwproductie en het vergroten van het aandeel betaalbare woningen, nooit sprake zal kunnen zijn. De minister hecht er belang aan om duidelijk te stellen dat er geen sprake van is dat vanwege 'grote twijfel' slechts van een 'eventuele inzet van publieke middelen' voor de woningbouw aan de orde is. Verder stelt de minister dat de Woningbouwimpuls een belangrijk onderdeel blijft van het pakket aan maatregelen zoals uitgezet in het Programma Woningbouw.

De minister gaat in zijn reactie in op onze aanbeveling over het voorkomen van mogelijke verdringingseffecten. De minister geeft aan de komende tijd een landelijk dekkende set van prestatieafspraken te sluiten met provincies en deze te laten voorvertalen in regionale woondeals. Daarmee ontstaat, aldus de minister, 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.

In reactie op onze aanbeveling geeft de minister aan dat in het vervolg steviger wordt toegezien op de betaalbaarheid van woningen op de lange termijn. Dit zal gebeuren door de kwantiteit en kwaliteit van betaalbare woningbouwprogramma's expliciet in het beoordelingskader van de Woningbouwimpuls op te nemen. De minister verwacht daarnaast dat de beoogde wet *regie op de volkshuisvesting* een versterking van het instrumentarium zal zijn om de lange termijn betaalbaarheid te borgen. Ook werkt de minister aan kennisuitwisseling tussen gemeenten op wat nu al juridisch mogelijk is. Volgens de minister is het een zaak van de betreffende gemeente of er vervolgens inderdaad sprake is van betaalbaarheid van de woningen op lange termijn.

Ten aanzien van de aanbeveling om een gerichtere inzet van rijksmiddelen te overwegen, stelt de minister dat het reeds bestaande beoordelingskader hiermee overeen komt. De minister geeft aan dat de middelen gericht zijn op de gebieden met de grootste tekorten, maar dat het tegelijkertijd niet zo is dat in regio's met een laag tekort geen woningbouw nodig is.

In reactie op de suggestie om de Woningbouwimpuls te richten op projecten die zich in een minder vergevorderde fase bevinden, stelt de minister dat hier een misverstand aan ten grondslag ligt, namelijk dat vergevorderde plannen over het algemeen geen

onrendabele top zouden hebben. De minister bestrijdt dat de doelmatigheid van het instrument groter wordt wanneer de Woningbouwimpuls gericht zou zijn op projecten die zich in een minder vergevorderd stadium bevinden.

De minister vindt het, met oog op de lange termijn zekerheid, belangrijk dat gemeenten ervan uit kunnen gaan dat de Woningbouwimpuls een belangrijk element blijft. Ook herkent de minister het signaal over de administratieve lasten van de aanvraag van de Woningbouwimpuls en ziet dit als aandachtspunt.

Tot slot ziet de minister de constatering dat bij een groot aantal projecten met een Woningbouwimpuls-bijdrage sprake is van een relatief laag bedrag per woning, juist als aanwijzing voor een doelmatige inzet van de publieke middelen.

Woningtekort

De minister erkent dat in de communicatie over de bouwbehoefte in het verleden meer aandacht had kunnen zijn voor de onzekerheden rondom de aantallen. Hij neemt onze conclusie ter harte door in de toekomstige communicatie duidelijker in te gaan op de onzekerheden van prognoses.

De minister zegt eveneens toe om de nieuwe berekeningswijze dit najaar te evalueren en de Tweede Kamer hierover te informeren.

Tot slot

De minister sluit af met de opmerking dat kritische reflecties op het woningbouwbeleid nodig zijn en blijven en dat de aanbevelingen uit dit onderzoek zullen worden ingepast in het woningbouwbeleid.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft in zijn reactie aan dat het goed is om te leren van het verleden. Op grond van ons onderzoek naar het recente verleden hebben wij grote twijfel of de WBI in haar huidige vorm tot de beoogde doelen leidt. Als de minister, zoals hij aangeeft, besluit om de inzet van publiek geld door het Rijk in de vorm van de WBI voort te zetten, dan kunnen onze aanbevelingen eraan bijdragen om de door ons gesignaleerde risico's te beperken.

Anders dan de minister schrijft, is er geen sprake van een misverstand over projecten in een vergevorderde fase. Wij stellen niet dat een project in een vergevorderde fase geen onrendabele top kan hebben. Doordat vooral projecten die al in een

vergevorderde fase zijn, kunnen voldoen aan de in de WBI gestelde criteria, is het risico reëel dat de minister bijdraagt aan plannen die er ook zonder WBI-bijdrage zouden zijn gekomen. Zo'n 'cadeau-effect' is niet helemaal te voorkomen maar zou zo klein mogelijk moeten worden gemaakt. Bij vergevorderde plannen is het risico op zo'n 'cadeau-effect' groter dan bij minder vergevorderde plannen, waar partijen elkaar nog moeten gaan vinden om het project door te laten gaan. Wij wijzen er ook op dat het uiteindelijk om een politiek besluit van de betreffende gemeente gaat om het financiële tekort binnen een woningbouwproject al dan niet op te vangen.

Tot slot valt het ons op dat de minister zegt dat het niet mogelijk is om precies vast te stellen hoe groot de bijdrage zal kunnen zijn van de WBI aan het versnellen en continueren van de woningbouwproductie en het vergroten van het aandeel betaalbare woningen. Wij erkennen dat dit ingewikkeld is, maar de effecten zouden op zijn minst plausibel gemaakt moeten worden. Zonder dit inzicht blijven wij daarom grote twijfels houden over het verschil dat de WBI kan maken.

Bijlagen

Bijlage 1 Literatuur

Publicaties

- ABF Research (2018a). Rappor Primos 2018.
- ABF Research (2018b). Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem.
- ABF Research (2021a). Het statistisch woningtekort nader uitgelegd.
- ABF Research (2021b). Rapportage Primos 2021.
- Companen (2021). Tussentijdse evaluatie WBI. Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 748, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.
- EIB (2021). Bouwmonitor tijdens de coronacrisis (meting over 2020).
- Ministerie van BZK (2019). Staat van de woningmarkt jaarrapportage 2019. Bijlage bij Kamerstuk 32 847, nr. 578, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020.
- Ministerie van BZK (2020a). Verslag van een schriftelijk overleg over contouren Besluit Woningbouwimpuls 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 847, nr. 639.
- Ministerie van BZK (2020b). Brief regering over voortgang versnelling woningbouw. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 847, nr. 694.
- Ministerie van BZK (2020c). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VII, nr. 7.
- Ministerie van BZK (2021a). Brief regering over staat van de woningmarkt 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 847, nr. 763.
- Ministerie van BZK (2021b). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 VII, nr. 1.

- Ministerie van BZK (2021c). Brief regering over voortgang betaalbare woningbouw. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 847, nr. 853.
- Ministerie van BZK (2021d). Brief regering over resultaten tweede tranche woningbouwimpuls. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 847, nr. 725.
- Ministerie van BZK (2021e). Brief regering over noties over het woonbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 847, nr. 818.
- Ministerie van BZK (2022a). Nationale Woon- en Bouwagenda.
- Ministerie van BZK (2022b). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 VII, nr. 137.
- Ministerie van Financiën (2021). Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening.
- PBL (2021). Wonen na de verkiezingen. Het woningtekort wordt in de regio opgelost.
- Rli (2021). Geef richting, maak ruimte!

Wet- en regelgeving

- Besluit Woningbouwimpuls 2020. Besluit van 11 mei 2020, houdende regels met betrekking tot verstrekking van een specifieke uitkering aan gemeenten ten behoeve van het versnellen van de bouw van betaalbare woningen in een kwalitatief goede leefomgeving.
- Regeling Woningbouwimpuls 2020. Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 mei 2020, nr. 2020-0000027462, houdende nadere regels met betrekking tot verstrekking van een specifieke uitkering aan gemeenten ten behoeve van het versnellen van de bouw van betaalbare woningen in een kwalitatief goede leefomgeving.

Bijlage 2 Berekeningswijze statistisch woningtekort

Het statistisch woningtekort wordt samengevat als volgt berekend.

Vraagzijde

De vraag naar woningen is afkomstig van een deel van de zelfstandige huishoudens die momenteel niet in een eigen woning verblijven. Het gaat hier om huishoudens in bijzondere woonsituaties, zoals degenen die samen met een of meer andere huishoudens een woning delen en degenen die in een verblijfsobject verblijven zonder woonfunctie (zoals leegstaand vastgoed), of in een niet-verblijfsobject wonen (zoals woonboten en woonwagens). Deze woonsituaties worden ook wel aangeduid met de term BAR: Bewoonde Andere Ruimte. Van deze groep wordt in de berekening aangenomen dat de volgende soorten huishoudens op zoek zijn naar een eigen woning:

- huishoudens vanaf 25 jaar die een woning delen met één of meerdere andere huishoudens.
- huishoudens vanaf 25 jaar die in een verblijfsobject wonen dat geen woonfunctie heeft, zoals een kantoor of bedrijfspand.

Verder wordt in de huishoudensgroei het saldo van starters en woningmarktverlaters meegenomen, dat bestaat uit jongeren die zelfstandig willen gaan wonen, personen die na een relatiebreuk weer een zelfstandig huishouden gaan vormen (semi-starters) en immigranten, minus opgeheven huishoudens door overlijden, emigratie of verhuizing naar een verpleeghuis.

De vraag naar woningen bestaat uit de optelsom van deze groepen. Dit betekent dat niet alle huishoudens zonder eigen woning, zoals thuiswonende jongeren onder de 25 jaar, voor het woningtekort worden meegeteld als woningzoekende.

Aanbodzijde

Het aanbod in dit model betreft dat deel van de woningvoorraad dat onbewoond is, maar wel beschikbaar lijkt. Hiervoor wordt het totaal aantal langer dan een jaar leegstaande woningen gecorrigeerd voor het deel waarvan het toch aannemelijk is dat deze in gebruik zijn. Dat gebeurt onder andere door te kijken naar energieverbruik, de vraag of het gebouw een recreatiewoning is of dat het gaat om een 2e woning (ABF Research, 2018b).

Actuele woningtekort

Het actuele woningtekort wordt bepaald door vraag en aanbod tegen elkaar af te zetten. Deze berekening vindt plaats op regionaal niveau, te weten de 32 regionale

woningmarktgebieden die ABF onderscheidt op basis van verhuisstromen tussen gemeenten. Het woningtekort op nationaal niveau wordt bepaald door alle regio's met een tekort bij elkaar op te tellen, waarbij een tekort in de ene regio niet gecompenseerd wordt met het overschot in een andere regio. In 2021 gold een tekort van 279.000 woningen.

Toekomstig woningtekort

In het beleid gebruikt de minister ook het toekomstige woningtekort. Momenteel wordt een woningtekort van 179.000 verwacht in 2035.

De vraagzijde in deze berekening is gebaseerd op een voorspelling van de te verwachte toename van de bevolking en het aantal huishoudens. Ook hierbij wordt uitgegaan van dezelfde aannames als bij het actuele woningtekort, zoals bijvoorbeeld dat woningdelende huishoudens vanaf 25 jaar als woningzoekende meetellen.

Voor het toekomstige woningaanbod wordt een prognose gemaakt van:

- de toename van woningen door nieuwbouw en overige toevoegingen zoals transformatie, woningsplitsing en wijziging van gebruiksfunctie;
- de afname van woningen door sloop en overige onttrekkingen zoals samenvoeging en wijziging van gebruiksfunctie.

Samen genomen leidt dit tot het geschatte toekomstig woningtekort, gebaseerd op de huidige verwachte groei van de huishoudens en de verwachte ontwikkeling van de woningvoorraad.

Bijlage 3 Methodologie

In deze bijlage geven we een toelichting op de gebruikte onderzoeksmethoden voor dit onderzoek.

Probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek luidde: is de aanpak van de minister van BZK om het tekort op de woningmarkt terug te dringen sinds 2017 doeltreffend en doelmatig?

Onderzoeksvragen

We hebben het onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende vragen:

1. Hoe is het huidige woningtekort ontstaan en wie heeft welke rol bij de aanpak daarvan?
2. Heeft de minister van BZK de aard en omvang van het tekort vanaf 2017 voldoende in beeld gehad?
3. Zijn de instrumenten waarmee de minister van BZK het woningtekort aanpakt in opzet doeltreffend en doelmatig?
4. Is de aanpak van de minister van BZK om het huidige woningtekort te verminderen in de praktijk doeltreffend en doelmatig verlopen?

Aanpak

Wij hebben de onderzoeksvragen beantwoord door diverse documenten te bestuderen. Naast openbare bronnen zoals Kamerbrieven, rapporten, evaluaties en begrotingen, hebben we interne bronnen van het Ministerie van BZK gebruikt die op basis van onze bijzondere bevoegdheid zijn opgevraagd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om besluitvormingsnotities rondom de raming van het tekort, de onderbouwing van het beleid en de besluitvorming rondom het toekennen of afwijzen van aanvragen van de Woningbouwimpuls.

Daarnaast hebben wij diverse betrokkenen geïnterviewd. Binnen het Rijk hebben wij gesproken met betrokken medewerkers van het Ministerie van BZK, het Ministerie van Financiën, de Raad van State en de planbureaus CPB en PBL.

Om een beeld te vormen van de werking van de instrumenten in de praktijk hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van Aedes, VNG, DNB, ABF Research, Fakton, Companen, IPO, EIB, Vereniging Eigen Huis, een beursgenoteerd bouwbedrijf, wetenschappers van de TU Delft en de Vereniging voor projectontwikkelaars (NEPROM).

Ook zijn 4 gemeenten geselecteerd die dienen als illustratieve casus voor het verloop van het rijksbeleid in de praktijk. Bij deze casusselectie is gekeken naar gemeenten

verspreid over het land die een hoge druk op de woningmarkt kennen en die gebruik hebben gemaakt van de instrumenten van de rijksoverheid. Naast gesprekken met wethouders en medewerkers van deze gemeenten hebben wij ook gesprekken gevoerd met gedeputeerden en ambtenaren van de betreffende provincies. Deze gesprekken zijn aangevuld met een documentenanalyse van de aanvraag- en beoordelingsdocumenten van de ingediende projecten.

Tot slot hebben wij gebruik gemaakt van data om verder inzicht te krijgen in de werking van het instrument Woningbouwimpuls. Daartoe hebben wij een kwantitatief overzicht gemaakt van alle goedgekeurde en afgekeurde projecten voor de Woningbouwimpuls-bijdrages op basis van de aanvragen van de projecten en de beoordelingsdocumenten. Deze kwantitatieve gegevens zijn ter onderbouwing of illustratie van onze bevindingen meegenomen.

Normen

De bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op de normen voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de kwaliteit en het gebruik van ramingen.

Onderbouwing en plausibiliteit van de beleidstheorie:

De gekozen beleidstheorie moet expliciet beschreven zijn, de doelstellingen van het desbetreffende beleid bevatten en valide en plausibel zijn. Dat betekent concreet dat:

- Het aantoonbaar aannemelijk is gemaakt dat het beleid bijdraagt aan de oplossing van de gesignaleerde (maatschappelijke) problemen.
- Alle te verwachten beleidseffecten aantoonbaar in ogenschouw zijn genomen, inclusief mogelijke neveneffecten of averechtse effecten.
- Aantoonbaar helder is wat van alle bij de uitvoering van het beleid betrokken actoren wordt verwacht. Dit moet ook realistisch zijn: het beleid dient te zijn afgestemd op taken, rollen, bevoegdheden en capaciteit van betrokkenen en afspraken hierover zijn vastgelegd.
- Beleidsdoelen waar mogelijk SMART-C geformuleerd zijn (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden, consistent).
- De ambities van het beleid, de tijd, de mensen en de middelen en het geld aantoonbaar op elkaar zijn afgestemd en in balans zijn.
- De minister van BZK de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten die worden ingezet, alsmede de financiële gevolgen voor het Rijk aantoonbaar onderbouwt (CW art. 3.1)

Doeltreffendheid:

- Beleid moet doeltreffend zijn: het gevoerde beleid leidt ertoe dat de beoogde effecten worden gerealiseerd.

- Een rijksbijdrage onder de Woningbouwimpuls moet aantoonbaar leiden tot een versnellingseffect – zonder bijdrage zou de bouw pas later zijn gestart - of een realisatie effect – zonder bijdrage zou de bouw niet of niet op deze manier zijn gestart.
- Het Ministerie van BZK hanteert een aantoonbare en duidelijke visie op de begrippen ‘versnelling’ en ‘additionaliteit’ om de subsidieaanvragen te beoordelen.
- Er mag geen sprake zijn van (substantiële) negatieve neveneffecten. De volgende ongewenste neveneffecten moeten worden voorkomen:
 - Cadeaueffect: dit effect treedt onder andere op bij subsidies: de doelgroep zou het door de subsidie gestimuleerde gedrag ook zonder of met minder subsidie hebben vertoond.
 - Verdringingseffect: dit is een effect dat bijvoorbeeld optreedt bij instrumenten op het gebied van de arbeidsvoorziening: sommigen worden weliswaar aan werk geholpen, maar dit gaat ten koste van andere werknemers of werkzoekenden.
 - ‘Benefit snatching’: dit is het verschijnsel dat aanbieders van een te subsidiëren product (of anderen in de productkolom) profiteren van het geboden subsidievoordeel door de prijs te verhogen.

Doelmatigheid:

- Er wordt toegelicht, gemonitord en geëvalueerd in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten.
- De effecten of prestaties konden niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd worden; dan wel waren er niet méér effecten of prestaties te verwezenlijken met de inzet van dezelfde middelen.

Beleidscyclus:

- De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid wordt periodiek op transparante wijze geëvalueerd met het oog op versterking van het lerend vermogen.
- Beleid wordt bijgesteld als blijkt dat het niet of minder succesvol is, waarbij wordt geleerd van ervaringen uit het verleden.

Inzicht in het tekort:

- De minister beschikt over een aantoonbaar actueel, (breed) gedeeld, volledig en onderbouwd beeld van de maatschappelijke behoeften en problemen op de woningmarkt.

Kwaliteit en gebruik van de ramingen van het tekort:

- De brondata zijn navolgbaar, actueel en sluiten aan op inzichten uit de (wetenschappelijke) literatuur. De aannamen bij de raming zijn aantoonbaar onderbouwd, eventuele onzekerheden in de ramingen zijn bekend en er wordt op transparante en verantwoorde wijze omgegaan onzekerheden in de raming, bijvoorbeeld door gebruik te maken van scenario's en gevoeligheidsanalyses.
- In de samenwerking tussen de betrokken partijen bestaat een gedeeld begrip over de productie en het gebruik van de raming en is er (tussentijds) overleg over de productie en gebruik van de raming, mogelijke verbeteringen, de oorzaken die verschil tussen raming en realisatie verklaren.

Bijlage 4 Eindnoten

1. De aantallen woningen in Figuur 1 tellen niet op tot het totaal van 139.964 woningen, omdat in een aantal aanvragen onduidelijke gegevens staan opgenomen over het aantal woningen in het betaalbare segment. Dit gaat op voor de aanvragen Amsterdam – Transformatieproject Sloterdijk | Zuid, Delft – Kabeldistrict-Schieoevers (tranche 1), Den Haag – De Venen en Zwijndrecht – Spoorzone Dordrecht-Zwijndrecht, deelgebied Stationskwartier (tranche 2). Daarom kunnen wij voor deze 4 projecten niet vaststellen wat het aantal woningen per segment is en zijn zij niet meegenomen in de figuur. Het Ministerie van BZK beschikt ook niet over deze cijfers.
2. Deze nieuwe berekeningswijze is in 2017 voorbereid en is in 2018 in de Staat van de Woningmarkt 2018 openbaar geworden.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 20 juni 2022.
Dit document is op 23 juni 2022
aangeboden aan de Tweede
Kamer.

Foto: ANP/Robin Utrecht

Den Haag, juni 2022