

Vergaderjaar 2024–2025

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 1216

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2024

Vorig jaar is bij de Miljoenennota van 2024 het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Woningbouw en Grond aangekondigd. De hoofdvraag van het onderzoek was «Wat zijn effectieve instrumenten om de woningbouw te stimuleren op korte en lange termijn?». Het IBO is uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep bestaande uit verschillende ministeries, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en de Nederlandsche Bank.

Op 21 juni is het rapport «Op grond kun je bouwen» (Interdepartementaal Beleidsonderzoek Woningbouw en Grond)¹, aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit rapport wordt een schets gegeven van de knelpunten bij het realiseren van voldoende woningbouw en worden oplossingsrichtingen en maatregelen geadviseerd. Met deze brief geef ik namens het kabinet mijn reactie op het IBO.

Het IBO constateert in de ogen van het kabinet terecht dat wonen een zorg is van de overheid. Ieder mens heeft immers een dak boven zijn hoofd nodig. Het IBO laat ook zien dat er al meer dan 100 jaar betrokkenheid van het Rijk is bij de woningbouwopgave en dat die betrokkenheid voorlopig ook nodig blijft. Het kabinet onderschrijft dit van harte. Het terugdringen van het woningtekort is niet voor niets een topprioriteit van dit kabinet.

De hoofdaanbeveling van het IBO is om de woningbouw te beschouwen als een keten. Eén knelpunt oplossen voegt geen woningen toe als verderop in de keten opstopping ontstaat. Ook wordt in het IBO helder uiteengezet hoe belemmerend grondprijzen zijn voor de betaalbaarheid en haalbaarheid van de woningbouwopgave. De grondprijs is te vaak op een hoger bedrag vast gezet dan de waarde van de grond rechtvaardigt, waardoor grond niet beschikbaar komt voor de woningbouwopgave. In het rapport wordt een aantal oplossingsrichtingen aangedragen die in

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 1198

samenhang moeten worden gezien. Vanuit die keten adviseert het IBO op vier domeinen:

- Ruimte: Naar voldoende ruimte voor woningbouw
 - Grond: Naar lagere grondprijzen en meer regie op grond
 - Bouw: Naar voldoende middelen en capaciteit voor de bouw van woningen
 - Afnemers: Naar voldoende afnemers die willen en kunnen investeren
- De ketenbenadering die in het IBO wordt benoemd spreekt het kabinet erg aan en is zowel in het hoofdlijnenakkoord als in het regeerprogramma terug te lezen. Voor de aanpak van het kabinet op de domeinen «Ruimte» en «Afnemers» (investeerders en woningcorporaties) wordt dan ook verwezen naar het regeerprogramma en de daarin aangekondigde trajecten.

Zo komt het kabinet voor de zomer van 2025 met een nieuwe ontwerp Nota Ruimte. In deze nota worden integraal ruimtelijke keuzes gemaakt voor nu, straks en later. Zoals aangegeven in het regeerprogramma wijzen we in de Nota Ruimte extra grootschalige woningbouwlocaties aan in heel Nederland. De keuze voor deze nieuwe grootschalige woningbouwlocaties wordt gemaakt in nauwe samenwerking met medeoverheden en in samenhang met andere maatschappelijke belangen en hun ruimtelijke consequenties zoals de energietransitie, mobiliteit en de aanwezigheid van werkgelegenheid en aanwezige bovenregionale voorzieningen, zoals grote zorginstellingen en hoger onderwijs.

Dit betekent onder meer dat bij gedwongen verplaatsing van bedrijven ook gekeken moet worden naar inzicht en bevorderen van alternatieve werkgelegenheid binnen/rond de nieuwe woningbouwlocaties. Immers, als een bedrijf moet verplaatsen betekent dat niet automatisch dat de mensen die er werken ook mee kunnen. En evenmin dat de mensen die er komen wonen, voldoende passende werkgelegenheid zullen hebben.

Naast nieuwe grootschalige locaties zal ik in de Nota Ruimte ook ingaan op de ruimte die nodig is voor de woningbouwopgave in de breedte. De ambitie van het kabinet is om 100 duizend nieuwe woningen per jaar te realiseren. Dit vraagt in heel Nederland om ruimte en ruimte is schaars. Om deze ambities te kunnen halen en een gezond, veilig en leefbaar land te houden met een hoge kwaliteit van leven is een samenhangende afweging nodig tussen alle ruimtelijke opgaven en moeten we keuzes maken. Dit doe ik in de Nota Ruimte. In de zeven NOVEX verstedelijkingsgebieden² werk ik daarnaast al langdurig samen met medeoverheden aan het creëren van voldoende geschikte ruimte voor de verstedelijkingsopgave (wonen, werken en voorzieningen) in de gebieden met de grootste druk. Dit vormt ook een belangrijke bouwsteen voor de Nota Ruimte.

De ruimtelijke keuzes die ik in de Nota Ruimte maak zorgen ervoor dat we op korte en op lange termijn voldoende geschikte ruimte kunnen bieden aan, onder andere, de woningbouwopgave. Bij het maken van deze ruimtelijke keuzes werk ik nauw samen met mijn collega bewindspersonen en medeoverheden, onder andere via het programma NOVEX.

In deze brief schetst het kabinet de maatregelen die nu concreet worden genomen op de domeinen «Grond» en «Bouw». De probleemstelling dat woningbouw op dit moment hoge publieke investeringen vergt is herkenbaar. De gemeentelijke kosten om de grond klaar te maken voor nieuwbouw en de kosten die nodig zijn om gebieden te laten functioneren als woongebied zijn vaak hoger dan opbrengsten van die grond. En instrumenten waarmee de stijging van de grondprijs kan worden benut om die publieke kosten te dekken werken niet goed genoeg.

² Metropoolregio Amsterdam, Zuidelijke Randstad, Metropoolregio Utrecht, Stedelijk Brabant, Regio Arnhem-Nijmegen-Foodvalley, Regio Zwolle en Regio Groningen/Assen

Er blijven dus te vaak tekorten over die moeten worden gedekt met publiek geld. Hierom moet grondbeleid worden gemoderniseerd en moeten nieuwe instrumenten worden vormgegeven.

Subsidies voor woningbouw worden doelmatiger met goed werkend grondbeleid. Bovendien kan, wanneer de waardeestijging van grond benut kan worden door gemeenten, de noodzaak en behoefte voor aanvullende financiering vanuit het Rijk afnemen. Voor de komende jaren blijven aanzienlijke publieke investeringen en subsidies echter onverminderd nodig. In het vervolg van deze brief licht ik de aanpak van het kabinet voor grond en het financiële instrumentarium verder toe.

Grond

Er moet meer betaalbare grond beschikbaar komen voor woningbouw. Als de prijs van grond te hoog is, komt de grond niet beschikbaar en stopt de bouw. Dit remt de snelheid van de woningbouw. Stijgende grondwaarden en geringe belasting op grond zorgt ervoor dat grondeigenaren ook weinig prikkels hebben om op korte termijn grond beschikbaar te stellen voor woningbouw. Daarbij lukt het met het huidige instrumentarium nog niet voldoende om de waarde die is ontstaan door stijgende grondprijzen in te zetten om de kosten van de gemeenschappelijke investeringen te dekken. Het kabinet zet daarom de volgende stappen:

- In de brief «Modernisering van het grondbeleid»³, die op 19 juni 2023 naar de Kamer is toegezonden, wordt ingegaan op de vraag waarom het grondbeleid in Nederland moet worden verbeterd. Langs drie sporen zijn acties, maatregelen en verkenningen aangekondigd met als doel gebiedsontwikkeling in Nederland te versnellen en financieel haalbaar te maken. Zo nemen we stappen in het beter benutten van het huidige instrumentarium dat gemeenten nu al tot hun beschikking hebben, het beter kunnen dekken en makkelijker kunnen verhalen van publieke kosten, en het beter benutten van de waardeverandering van grond voor publieke doeleinden. Het IBO onderschrijft het belang van de voortzetting van de modernisering van het grondbeleid. Mede omdat dit effectieve grondmaatregelen zijn die op de korte termijn kunnen worden genomen.
Hier gaat dit kabinet mee door. Voor het einde van dit jaar informeert het kabinet de Kamer over de voortgang van deze sporen op het grondbeleid.
- In het IBO wordt uitgelegd dat te rooskleurige verwachtingen over het woonprogramma en de kosten die moeten worden gemaakt de prijs van grond te hoog maken. Hierom besteedt het kabinet aandacht aan de wijze van taxeren, het verkennen van alternatieven voor de inbrengwaarde van grond en het meer voorspelbaar maken van kostenverhaal. Met een beter voorspelbaar kostenverhaal en duidelijkheid over de betaalbaarheid van het toekomstige programma (op woondeelniveau twee derde van het programma betaalbaar voor middeninkomens, waarbij 30% van het programma sociaal) worden gronden voor een realistische prijs gekocht, en plannen dus beter haalbaar.
- De planbatenheffing, die in het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma is aangekondigd, wordt in de komende maanden uitgewerkt. Daar worden de adviezen van het IBO rapport «Op grond kun je bouwen» bij betrokken, evenals het onderzoek van Allers en Schep⁴. Uiteraard is er alleen ruimte voor een planbatenheffing bij projecten waar een waardeestijging van de grond is door een functiewijziging,

³ Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

⁴ Rapport «Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw», bijlage 6 bij het IBO-rapport

waarbij rekening wordt gehouden met alle te maken kosten. De verwachting is dat halverwege 2025 concrete voorstellen voor de planbatenheffing kunnen worden gedeeld.

- Ook kijkt het kabinet hoe, indien dit naast de invoering van een planbatenheffing wenselijk is, een belasting op onbebouwde grond met een woonfunctie vorm kan worden gegeven, met als doel woningbouw te bevorderen en speculatie met bouwgrond tegen te gaan.
- Het kabinet gaat aan de slag met de uitwerking en vormgeving van een Rijksgrondfaciliteit, die gemeenten kan ondersteunen bij de woningbouwopgave en het voeren van actief grondbeleid (het als gemeente zelf verwerven van grond, aanleggen van wegen en verkopen van bouw kavels aan marktpartijen).

Bouw

Ook de bouw wordt geconfronteerd met tekorten, en ook hier geldt weer dat met name hoge grondprijzen hieraan bijdragen. Het treffen van maatregelen op grond is een essentiële voorwaarde om tekorten te verkleinen. De maatregelen op het domein Grond hebben echter pas op lange termijn zichtbaar effect. Projecten hebben voorlopig nog te maken met substantiële tekorten. Bovendien zullen er altijd gebiedsontwikkelingen blijven waarin vanwege specifieke eisen of beperkingen de opbrengsten de kosten niet overstijgen. De IBO-werkgroep doet een aantal aanbevelingen voor een laagdrempelige manier van financiële ondersteuning aan gemeenten door het Rijk om de bouw te bevorderen.

- In lijn met het advies van het IBO komt het kabinet met een **realisatiestimulans**. Het kabinet kiest in de vormgeving voor een vaste bijdrage per *betalbare* woning die gerealiseerd wordt, waar een gemeente zonder ingewikkelde procedures op kan rekenen. Dit verlaagt niet alleen de administratieve lasten, maar stimuleert gemeenten in heel Nederland ook om aan de slag te gaan met efficiënte plannen. Effectieve, simpele en meer haalbare plannen zoals een straatje erbij, optoppen en transformatie moeten ervoor zorgen dat er sneller meer woningen gerealiseerd worden. Gemeenten kunnen rekenen op een bijdrage die wordt uitgekeerd op basis van de hoeveelheid gerealiseerde betaalbare woningen waar nog geen Rijksbijdrage voor is verstrekt, ongeacht of het gaat om een grote gebiedsontwikkeling bij het station of een straatje er bij aan de rand van het dorp.
- Vanaf 2025 committeert het Rijk zich bestuurlijk en juridisch om bijdragen aan gemeenten te leveren met de realisatiestimulans. Dat betekent dus dat de woningbouwproductie van 2025 al kan rekenen op een bijdrage. De basis hiervoor is het woningbouwprogramma zoals in de woondeals wordt afgesproken. Hierbij houden we rekening met woningen die al op een andere wijze door het Rijk gefinancierd zijn. De realisatiestimulans wordt vanaf 2026 voor het eerst uitgekeerd. Belangrijk uitgangspunt voor het kabinet is dat de besteding van de bijdrage per woning niet gekoppeld wordt aan de besteding aan een specifiek plan of project. We leggen de verantwoordelijkheid voor het reserveren van de middelen voor het dekken van tekorten op gebiedsontwikkeling bij gemeenten. We vertrouwen erop dat zij kosten verhalen op grondeigenaren en geen onnodige investeringen doen zodat tekorten op gebiedsontwikkelingen zoveel mogelijk worden beperkt.
- Met de realisatiestimulans streven we naar een versimpeling van financiering van woningbouw vanuit het Rijk. De realisatiestimulans is een nieuwe manier waarop de woningbouwdoelen worden nagestreefd, waardoor voortaan niet het plan, maar de prestatie wordt beloond en de administratieve last voor het aanvragen van subsidies aanzienlijk wordt verlaagd. De bijdrage aan gemeenten kan deels

worden ingezet voor het vergroten van de uitvoeringskracht bij gemeenten. Vanwege de grote opgave om voldoende woningen te realiseren die geschikt zijn voor ouderen en de extra kosten die dit met zich meebrengt onderzoeken we of er een aanvullende financiering uit de realisatiestimulans beschikbaar kan komen bij de realisatie van zorggeschikte woningen en geclusterde woonvormen. Maar dit wel gegeven de uitvoerbaarheid van de regeling.

- Bij de Woontop in december wordt meer duidelijkheid gegeven over de exacte invulling van het instrument, zoals de hoogte van de uitkering per woning, hoe gemeenten in aanmerking komen voor de bijdrage en op welk moment de bijdrage wordt verstrekt. Hier wordt op dit moment aan gewerkt.
- Voor specifiek locaties met een groot volkshuisvestelijk belang waarbij het publieke tekort door ingrepen evident te groot is om alleen met de realisatiestimulans te dekken wordt de **Woningbouwimpuls** voortgezet. Hiermee kan bijvoorbeeld worden bijgedragen aan noodzakelijke bedrijfsverplaatsingen en bijbehorende schadeloosstelling, het saneren van zware vervuilde grond, de ontsluiting van de nieuw te bouwen woningen en andere noodzakelijke grote ingrepen die nodig zijn om grond beschikbaar en geschikt te krijgen voor de bouw van woningen. Voor de grootschalige woningbouwgebieden komt er een vervolg op het **Gebiedsbudget**.
- Er wordt meer actieve Rijksbetrokkenheid georganiseerd voor gebiedsontwikkelingen waarin vraagstukken spelen die gemeentegrenzen overstijgen, of andere bovenregionale opgaven kennen. Het kabinet gaat deze actieve Rijksbetrokkenheid beter organiseren en heldere keuzes maken wanneer voor een gebiedsontwikkeling meer nodig is van het Rijk dan de bovenstaande instrumenten en regelingen zoals die nu voorhanden zijn.

De verdeling van de middelen gekoppeld aan de maatregelen in het regeerprogramma en bovengenoemde instrumenten is tot stand gekomen via een analyse van de financiële restopgave⁵ gekoppeld aan de woningbouwopgave in Nederland. De maatregelen en middelen gaan bijdragen het terugdringen van het woningtekort. Op de korte termijn ligt de nadruk op het haalbaar krijgen van plannen. Op de langere termijn moet de hele keten van het woningbouwproces beter gaan werken.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer

⁵ Rapportage «Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland» | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland