

Vergaderjaar 2018–2019

**32 847**

## **Integrale visie op de woningmarkt**

**Nr. 463**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2018

Hierbij ontvangt u de kabinetsreactie op het briefadvies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) over het versnellen van de woningbouwproductie. Met het oog op de woningbouwopgave en mijn inzet om hier in de gespannen woningmarktregio's afspraken over te maken, heb ik de Rli verzocht om hier een advies over op te stellen. Op 28 juni heeft de Rli mij dit advies toegestuurd.

#### **Algemeen**

De Rli constateert terecht dat het noodzakelijk is om de oplopende woningtekorten tegen te gaan om negatieve gevolgen voor het algehele functioneren van de woningmarkt te beperken. Tegelijkertijd wijst het Rli erop dat het kabinet de lange termijn niet uit het oog dient te verliezen bij het adresseren van de opgave. Kwantiteit is niet het enige wat telt. Om ervoor te zorgen dat woningen die nu gerealiseerd worden ook in de toekomst nog voldoen aan de vraag dient een afgewogen keuze te worden gemaakt. Bij het plannen van nieuwe woningen moet dus aandacht zijn voor de kwalitatieve aspecten, zoals de juiste locatie, het juiste type woningen, en met aandacht voor de andere ruimtelijke randvoorwaarden, de leefomgeving en sociaaleconomische aspecten.

Het woningtekort vormt volgens de raad een complex vraagstuk en kent geen «quick fix». De Rli constateert dat de mogelijkheden om de bouwproductie te verhogen op korte termijn worden beperkt door de beschikbare bouwcapaciteit, die ook samenhangt met krapte op de arbeidsmarkt. De Rli wijst daarom op de mogelijkheid om innovatieve woonconcepten in te zetten, zodat op flexibele wijze aan de grote woonvraag kan worden voldaan. Tenslotte benadrukt de Rli dat de bouwopgave niet overal in Nederland even groot is, de regionale verschillen zijn aanzienlijk. De kwantitatieve bouwopgave concentreert zich in een aantal grote stedelijke regio's, terwijl aan het andere uiterste

regio's waar (op termijn) de woningbehoefte afneemt juist een kwalitatieve sloop- en vervangingsopgave hebben.

Ik kan deze algemene raadgeving van het Rli omarmen. Het is ondersteunend aan mijn inzet om in de samenwerking met partijen afspraken te maken over hoe we juist in de regio's met een zeer krappe woningmarkt duurzaam invulling geven aan de bouwopgave. Omdat er geen «quick fix» is, zijn die afspraken daarnaast ook gericht op het aanpakken van de gevolgen van de krapte op de korte termijn. Over deze zaken beoog ik in het voorjaar met de meest gespannen regio's woondeals te sluiten. Bovendien is de invulling van de woningbehoefte slechts een onderdeel van de bredere duurzame verstedelijkingsopgave in deze regio's. Daarom zet ik in op een langjarige samenwerking, waarin ik gezamenlijk met regionale partijen invulling wil geven aan deze uitdaging.

## **Aanbevelingen**

De Rli doet zeven aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het versnellen van woningbouw. Een deel van de aanbevelingen is gericht op een korte termijn aanpak en met enkele andere aanbevelingen beoogt de Rli verder vooruit te kijken.

*1. Minister, zet in op regio's met gespannen woningmarkten met structurele tekorten, en ga daarbij uit van langdurige betrokkenheid.*

De Rli ondersteunt mijn aanpak om met de regio's die aanzienlijke tekorten kennen afspraken op te stellen over hoe woningbouw versneld kan worden. De raad adviseert mij om de Rijksbetrokkenheid te beperken tot de meest gespannen regio's en niet uit te breiden naar andere regio's. In regio's met een (op termijn) meer ontspannen woningmarkt acht de Rli directe Rijksbetrokkenheid niet nodig, omdat deze regio's minder knelpunten ervaren bij het afstemmen van de woningbouwprogrammering op de woonbehoefte.

Het is noodzakelijk om het hele speelveld te betrekken bij de bestuurlijke overleggen die ik met de regio voer over de woningbouwafspraken. De Rli merkt terecht op dat ook de betrokkenheid van beleggers, ontwikkelaars, waterschappen en corporaties nodig is om de gezamenlijke doelstelling van versnelling van de woningbouw tot stand te laten komen. Ik zie absoluut de meerwaarde van het betrekken van deze partijen. De woningbouwopgave vereist een gezamenlijke inspanning. Ik heb dit najaar met de meest gespannen regio's bestuurlijke overleggen gevoerd in aanloop naar de woondeals, die ik begin 2019 met de regio's beoog te sluiten. Op specifieke onderdelen zijn daarbij ook andere partijen bij betrokken. Hier vloeien veelal afspraken uit voort om in samenspraak met andere belanghebbende partijen versnelling te bewerkstelligen. Waar nodig zal met deze partijen een concrete oplossingsrichting worden geformuleerd om bestaande belemmeringen weg te nemen.

Zoals gezegd acht ik langdurige betrokkenheid van het Rijk bij de gespannen regio's van belang, omdat de bouwopgave hier ook op de langere termijn groot is, en bovendien onderdeel van de veel bredere duurzame verstedelijkingsopgave. Ik onderschrijf dus het advies van de Rli op dit punt. Blijvende samenwerking met en ondersteuning bij het op peil houden van de bouwproductie en plancapaciteit is daarbij cruciaal. Bij de verstedelijkingsopgave komen bovendien ook vele andere ruimtelijke maar ook sociaaleconomische uitdagingen aan bod. De beoogde woondeals zie ik dan ook niet als een eindpunt, maar als een startpunt van een langdurige samenwerking met deze regio's. Daarbij ligt de focus nu eerst op de krappe woningmarkt, omdat dit nu een urgente opgave is.

Maar mijn intentie is om deze inzet de komende jaren te verbreden naar integrale samenwerking voor de geconstateerde uitdagingen. Ook heb ik instrumentarium beschikbaar gesteld waarmee medeoverheden woningbouw kunnen stimuleren. Zo kunnen zij de hulp inroepen van het expertteam woningbouw, procedures versnellen onder de Crisis- en herstelwet en een beroep doen op de transformatiefaciliteit om financiering te verkrijgen voor de voorfase van binnenstedelijke woningbouwprojecten.

## *2. Agendeer de volgende onderwerpen aan de regionale overlegtafels*

*Verhoog de kwaliteit van monitoring op plancapaciteit, zorg ter voorbereiding van de regiogesprekken voor goede regionale cijfers*

De Rli onderstreept het belang van adequate monitoring van plancapaciteit die onderling vergelijkbaar is. Met de halfjaarlijkse rapportage plancapaciteit<sup>1</sup> zet ik in op het helder in kaart brengen van de beschikbare plancapaciteit, zoals mij ook verzocht is in de motie van de leden Ronnes en Koerhuis<sup>2</sup>. Ook maak ik met de meest gespannen regio's afspraken over de beschikbaarheid van gedetailleerdere informatie. Ik zal daarbij zoals de Rli adviseert ook afspraken maken over adequate monitoring van deze gegevens. Het kabinet zet in op het verbeteren van het inzicht in deze regio's in de behoefte en de plancapaciteit, en de aansluiting tussen beiden, conform het advies. Daarbij gaat het niet alleen om het kwantitatieve aspect, maar ook om de locaties van bouwplannen, de kwalitatieve invulling, de haalbaarheid en risico's en het grondeigendom.

*Probeer los te komen van de tegenstelling «binnenstedelijk-buitenstedelijk»*

Ik vind dat de (verwachte) kwalitatieve woningbehoefte centraal moet staan bij het invullen van de woningbouwopgave. Ook de Rli onderstreept dit. Verstedelijking vereist een focus op de kwalitatieve woningbehoefte en benodigde woonmilieus, zodat de gebouwde woningen ook op de lange termijn aantrekkelijk zijn voor bewoners. Nieuwe woningen worden bij voorkeur gebouwd op locaties die goed bereikbaar zijn of tijdig ontsloten kunnen worden.

*Laat het overleg niet vrijblijvend zijn: prioriteer locaties en gebieden*

De Rli merkt op dat het prioriteren van locaties en gebieden bij kan dragen aan versnelling van de bouwproductie. Concrete afspraken met de regio's zorgt ervoor dat gestuurd kan worden op de werkinzet en de geldstromen. In de BO's MIRT van dit najaar zijn concrete afspraken gemaakt over cruciale bouwlocaties in relatie tot bereikbaarheid. Waar nodig worden in de woondeals nadere afspraken gemaakt tussen de betrokken partijen over de wijze waarop versnelling plaatsvindt en hoe verantwoordelijkheden verdeeld worden.

## *3. Gemeenten, zet in op extra verdichting op binnenstedelijke locaties*

Ik heb gemeenten opgeroepen om de binnenstedelijke ruimte optimaal te benutten. Deze aanbeveling van de Rli aan gemeenten ondersteun ik dan ook. Verdichting draagt bij aan de toenemende behoefte aan hoogstedelijke milieus. Verdichting hoeft daarbij niet altijd te leiden tot hoogbouw. Ik bied gemeenten ook ondersteuning bij het ontwikkelen van plannen voor verdichting. Zij kunnen ook een beroep doen op het expertteam

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 847, nr. 449

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 775 XVIII, nr. 19

woningbouw als zij hulp wensen bij het onderzoeken van aantrekkelijke verdichtingsmogelijkheden. Tevens heb ik 38 miljoen beschikbaar gesteld voor de financiering van woningbouwprojecten op transformatielocaties. In de onzekere voorfase van dergelijke projecten is financiering in de markt niet of slechts beperkt beschikbaar. De Transformatiefaciliteit die de SVn heeft ingesteld met de Rijksmiddelen biedt financiering van de voorfase zodat investeringen in woningbouwprojecten versneld mogelijk worden gemaakt.

#### *4. Zorg voor bereikbaarheidsoplossingen van bouwlocaties*

De Rli stelt voor om bij investeringen in mobiliteit ook de kansen voor woningbouw mee te wegen in de besluitvorming. De MIRT-overleggen bieden de bewindspersonen van I&W en mij bij uitstek de mogelijkheid om beslissingen over infrastructuurooplossingen en mobiliteit in samenhang met woningbouw op te pakken. Dat heeft al geleid tot mooie resultaten. In de BO's MIRT van dit najaar zijn concrete afspraken gemaakt over cruciale bouwlocaties in de gespannen regio's in relatie tot belangrijke investeringen in bereikbaarheid. Deze afspraken zijn daarmee belangrijke bouwstenen voor de af te sluiten woondeals. Ook in de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's werken Rijk en regio's aan een samenhangende uitwerking van de woningbouw- en bereikbaarheidsopgave.

#### *5. Benut en ontwikkel instrumenten om grondeigenaren aan de zetten tot daadwerkelijke bouw overeenkomstig een bestemmingsplan*

De Rli constateert dat gemeenten mogelijk behoefte hebben aan instrumenten om grondeigenaren te motiveren om sneller aan te vangen met de bouw. Rli stelt vast dat gemeenten bestaande instrumenten kunnen benutten door in de gronduitgifte of bij de bestemmingsplanwijziging (contractuele) afspraken te maken over de realisatietermijn. De mogelijkheden om grondeigenaren aan te zetten tot bouw wanneer de grond in privaat bezit is, zijn volgens de Rli echter beperkt. Wanneer er sprake is van krapte op de woningmarkt en snel stijgende prijzen kan dat leiden tot prikkels voor grondeigenaren van (potentiële) bouwlocaties om woningbouw uit te stellen, in afwachting van verdere prijsstijgingen. Dat kan de krapte versterken. Tegelijkertijd staan verdergaande mogelijkheden om grondeigenaren te bewegen tot daadwerkelijke realisatie van bouwlocaties al snel op gespannen voet met zaken als het eigendomsrecht en zelfrealisatierecht. Ik herken de door het Rli geschetste kwestie. Maar ook bij privaat grondeigendom heeft de gemeente mogelijkheden om af te dwingen dat grondeigenaren woningen binnen een redelijke termijn realiseren, namelijk door een fasering op te nemen in het exploitatieplan of in de toekomst het omgevingsplan. Ik ben van plan om te onderzoeken of beleidsmaatregelen de cycliciteit van de woningmarkt kunnen dempen, daarbij zal ik ook deze aanbeveling meenemen. Indien gemeenten behoefte hebben aan meer kennis over de mogelijkheden die de huidige regelgeving biedt bij specifieke bouwlocaties, kunnen zij een beroep doen op het expertteam woningbouw.

#### *6. Maak mogelijk dat corporaties meer kunnen investeren in bouwproductie, door een kortingsregeling op de verhuurderheffing voor nieuwbouw.*

Heffingsverminderingen in de verhuurderheffing kunnen een positief effect hebben op de investeringen van corporaties. Voor het opnieuw instellen van heffingsverminderingen, zoals voor het realiseren van betaalbare woningen, is budget nodig. Op dit moment zijn er geen financiële middelen beschikbaar om de heffingsvermindering voor

nieuwbouw opnieuw in te stellen. De enige mogelijkheid om budget te creëren, is het tarief van de verhuurderheffing verhogen. Deze vorm van dekking leidt in eerste instantie echter tot een negatief effect op de leenruimte van corporaties, dat pas op de lange termijn is hersteld door de verleende heffingsverminderingen.

In het licht van de oplopende fiscale lasten voor woningcorporaties en de uitdagingen op de woningmarkt, heeft het kabinet in de begroting van 2019 wel een structurele verlaging van de verhuurderheffing van € 100 miljoen per jaar voorgesteld. Deze tariefsverlaging resulteert direct in een vergroting van de investeringscapaciteit van woningcorporaties, groter dan bij het gebruiken van dit geld voor een heffingsvermindering. Dit geeft de sector meer financiële ruimte om de komende jaren bij te dragen aan de ambities van dit kabinet voor de woningmarkt. Door de vormgeving via een tariefsverlaging hebben alle corporaties en andere heffingsplichtige verhuurders profijt van de lastenverlichting, en niet alleen corporaties die voldoende middelen hebben om de bij een heffingsvermindering benodigde voorinvestering te kunnen doen.

#### *7. Neem maatregelen om woningmarktbeleid meer anticyclisch te maken*

##### *Houd vast aan de Ladder voor duurzame verstedelijking*

Het kabinet is het eens met de Rli dat de Ladder een belangrijke functie heeft. De Ladder is reeds versoepeld, zodat het gebruik ervan voor de medeoverheden en marktpartijen eenduidiger is geworden. De raad acht het essentieel dat overheden vasthouden aan de Ladder voor duurzame verstedelijking bij toekomstige bouwlocaties om zo overprogrammering te vermijden. Afschaffing van de Ladder vergroot het risico op overprogrammering. Dit is onwenselijk omdat zo geriskeerd wordt dat de focus op de versnellingslocaties afneemt, terwijl we juist gezamenlijk willen inzetten op de ontwikkeling van deze locaties. In plaats van het toevoegen van overtollige plancapaciteit is het belangrijk om te focussen op de realisatie van reeds bestaande plancapaciteit.

##### *Heroverweeg de rol van corporaties bij de evaluatie van de Woningwet*

Het Rli adviseert om corporaties een rol te geven in het lage middenhuursegment, zodat zij in dat segment anticyclisch kunnen bouwen. Het kabinet acht het van belang dat er meer betaalbare woningen in de vrije sector komen. Woningcorporaties kunnen daar een bijdrage aan leveren vanuit hun op marktconforme condities opererende niet-DAEB-tak, zolang deze activiteiten een bijdrage leveren aan hun kerntaak in de DAEB-tak. Om dit te ondersteunen is op 18 september 2018 de in het regeerakkoord afgesproken vereenvoudiging van de markttoets ingediend bij de Tweede Kamer en is voor de zomer de aanpassing van lagere regelgeving voorgelegd. Met deze voorstellen worden onnodige belemmeringen in wet- en regelgeving weggenomen, zodat corporaties vanuit hun niet-DAEB-tak sneller en meer middenhuurwoningen kunnen realiseren. Dat geeft niet alleen meer ruimte in tijden van economische neergang, maar bijvoorbeeld ook in herstructureringsgebieden of delen van het land waar de markt de vraag niet of in onvoldoende mate oppakt. Lokaal kan bepaald worden welke investeringen in het middenhuursegment noodzakelijk en gewenst zijn, alsmede of het vanuit de woonvisie van de gemeente wenselijk is woningen van corporaties te verkopen. Hierbij moet bedacht worden dat de verkoop van woningen niet in alle gevallen tot een verbetering van de financiële positie van corporaties leidt<sup>3</sup> en daarom niet als generiek inzetbaar middel moet worden gezien.

<sup>3</sup> Kamerstuk 32 847, nr. 441

*Zorg met de nationale en provinciale omgevingsvisies voor richtingge-  
vende kaders*

De Rli adviseert om integrale gebiedsontwikkeling te bevorderen door richtinggevende kaders op te stellen. De NOVI beschrijft de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Nederland. Begin 2019 wordt hiertoe het Ontwerp van de NOVI opgeleverd. Op regionaal niveau worden in omgevingsagenda's nationale, provinciale en gemeentelijke visies op elkaar aangesloten. En worden gezamenlijke afwegingen gemaakt, waarmee overheden en markt duidelijkheid verkrijgen over de gewenste richting voor woningbouw en gebiedsontwikkeling. De mogelijke opzet van de omgevingsagenda's wordt nu verkend, met een pilot voor Oost-Nederland en met gebiedsdialogen in de rest van Nederland.

**Tot slot**

Ik ben de Rli dankbaar voor het advies. Het advies ondersteunt de door mij reeds ingezette beleidskeuzen en biedt aanknopingspunten voor de bestuurlijke overleggen die ik in aanloop naar het maken van de woondeals nog ga voeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren