

2025

Woningbouwimpuls

Vervolgonderzoek 2025



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

2. Inleiding | 8

2.1 Aanleiding | 8

2.2 Context | 9

2.3 Aansluiting bij onderzoek 'Aanpak Woningtekort' | 10

2.4 Opzet van dit onderzoek | 12

2.5 Leeswijzer | 14

3. Heeft de Wbi tot versnelde woningbouw geleid? | 15

3.1 Conclusie: De Wbi heeft niet tot versnelde woningbouw geleid | 15

3.2 Hoe zou de Wbi moeten zorgen voor versnelling? | 15

3.3 Wbi leidt niet tot snellere start van de bouw | 16

3.4 Driekwart van de Wbi-projecten is vertraagd | 18

3.5 Minister kiest voor wijzigen afspraken in plaats van terugvorderen geld | 21

4. Heeft de Wbi tot meer woningen geleid? | 23

4.1 Conclusie: Het is twijfelachtig of de Wbi tot meer woningen heeft geleid | 23

4.2 Hoe zou de Wbi tot meer woningen moeten leiden? | 23

4.3 Aantal geplande woningen toegenomen | 24

5. Heeft de Wbi tot meer betaalbare woningen geleid? | 26

5.1 Conclusie: De Wbi heeft bij een deel van de projecten tot meer betaalbare woningen geleid | 26

5.2 Hoe zou de Wbi moeten zorgen voor meer betaalbare woningen? | 27

5.3 Wbi zorgt bij deel van projecten voor meer betaalbare woningen | 27

5.4 Betaalbaarheid op lange termijn wordt beperkt gegarandeerd | 29

6. Is de doeltreffendheid van de Wbi verbeterd? | 30

6.1 Conclusie: De doeltreffendheid van de Wbi is niet verbeterd | 30

6.2 Geld op zoek naar besteding | 30

6.3 Geld alleen is niet de oplossing | 32

7. Conclusies en aanbevelingen | 35

- 7.1 De Wbi-projecten: beperkte doeltreffendheid | 35
- 7.2 De minister wekt verwachtingen die zij niet kan waarmaken | 37
- 7.3 Aanbevelingen | 38

8. Reactie minister van VRO en nawoord Algemene Rekenkamer | 39

- 8.1 Reactie minister van VRO | 39
- 8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 42

Bijlagen | 43

- Bijlage 1 Literatuur | 43
- Bijlage 2 Methodologie | 45
- Bijlage 3 Eindnoot | 48

1.

Samenvatting

De woningnood is een groot maatschappelijk probleem. De regering heeft als doel dat er in Nederland jaarlijks 100.000 woningen bij komen. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) is hiervoor verantwoordelijk. Het belangrijkste financiële instrument dat de minister van 2020 tot 2024 heeft ingezet om de bouw van woningen te stimuleren, is de Woningbouwimpuls (Wbi). Dit is een bijdrage van de rijksoverheid aan gemeenten om hen te helpen bij de woningbouw-opgave. Voor de Wbi was in deze periode in totaal € 2,25 miljard gereserveerd.

In 2022 concludeerden we in ons onderzoek Aanpak woningtekort dat de minister onvoldoende aannemelijk had gemaakt dat de Wbi de gestelde doelen bereikte. De minister kon destijds niet vaststellen of er meer, sneller en meer betaalbaar werd gebouwd door de Wbi. We concludeerden dat we grote twijfel hadden of de Wbi tot de beoogde doelen leidde. “Als besloten wordt de Wbi voor 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”, schreven we dan ook in 2022.

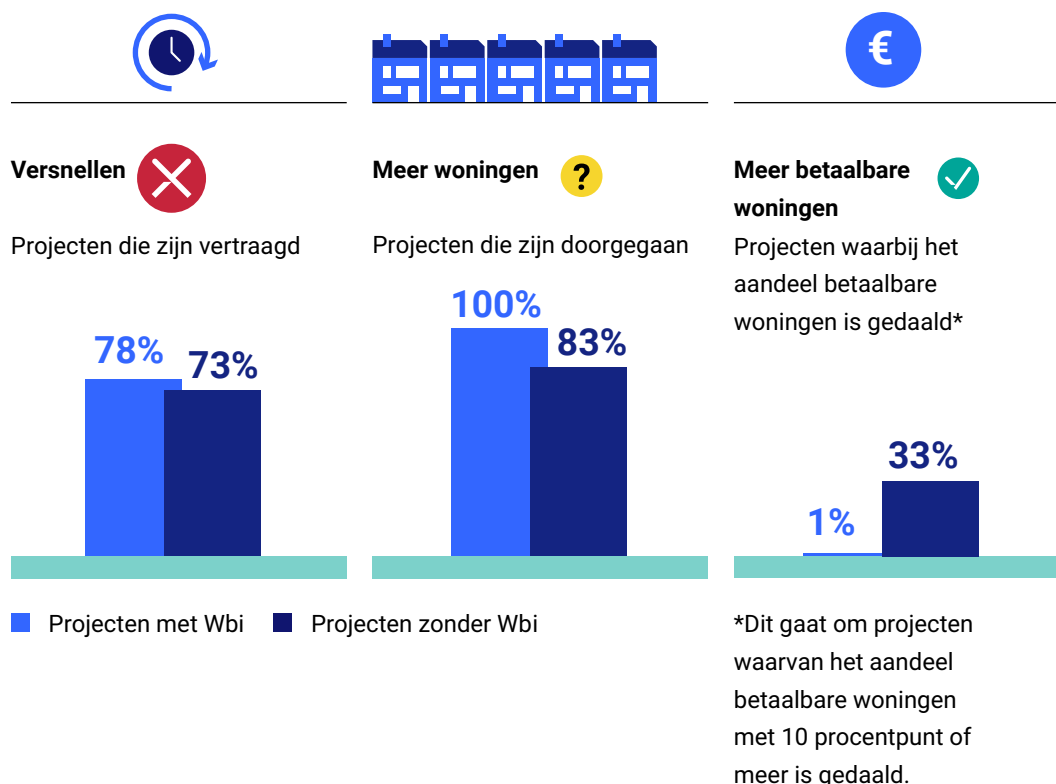
Tijdens ons onderzoek in 2022 waren concrete resultaten nog niet zichtbaar, nu zijn die er wel. Het Wbi-geld kwam beschikbaar in 6 rondes. Projecten die een Wbi-bijdrage hebben gekregen in de eerste 3 rondes moeten inmiddels zijn gestart. Door de resultaten van deze projecten en van de projecten die in deze rondes geen Wbi-geld kregen te vergelijken, krijgen we een beeld van de effecten van het geld. De resultaten bevestigen onze eerdere grote twijfels over de doeltreffendheid van de Wbi.

Onze belangrijkste conclusies zijn:

- De Wbi heeft niet tot versnelling van woningbouw geleid. 75% van de projecten uit ronde 1, 2 en 3 is vertraagd. De meeste vertraagde projecten hebben tot 2 jaar vertraging opgelopen. Het Wbi-geld dat gemeenten ontvangen, lost de meeste problemen die leiden tot vertraging niet op. Ook zien we geen effect van de druk van het mogelijk moeten terugbetalen van de bijdrage.
- Wij houden, ook na dit vervolgonderzoek, grote twijfel of de Wbi tot meer woningen leidt. Aan de ene kant zijn alle Wbi-projecten doorgegaan. Van de projecten die geen Wbi-geld hebben gekregen zijn er 3 van de 18 niet doorgegaan. Dit kan duiden op een beperkt effect. Aan de andere kant is het mogelijk dat een Wbi-project ten koste gaat van andere projecten. Het netto-effect van een Wbi-subsidie is ook daarom moeilijk te bepalen. Voor mogelijke verdringing (aanbeveling 3 vorig onderzoek) heeft de minister geen oplossing voorhanden.
- We stellen op basis van de resultaten vast dat de Wbi bij een deel van de projecten tot meer betaalbare woningen heeft geleid. Bij 33% van de projecten die geen Wbi-geld ontvingen zakte het aandeel betaalbare woningen met 10 procentpunt of meer, terwijl dat bij Wbi-projecten maar één keer is gebeurd. Er zijn echter nauwelijks concrete maatregelen genomen om de betaalbaarheid op de lange termijn te garanderen (aanbeveling 4 vorig onderzoek), zoals het maken van afspraken met gemeenten.

Figuur 1 Resultaten van projecten op de 3 gestelde doelen van de Wbi

Een Wbi-bijdrage zorgt bij projecten niet voor snellere woningbouw, maar wel voor meer betaalbare woningen. Het is twijfelachtig of de Wbi tot meer woningen leidt

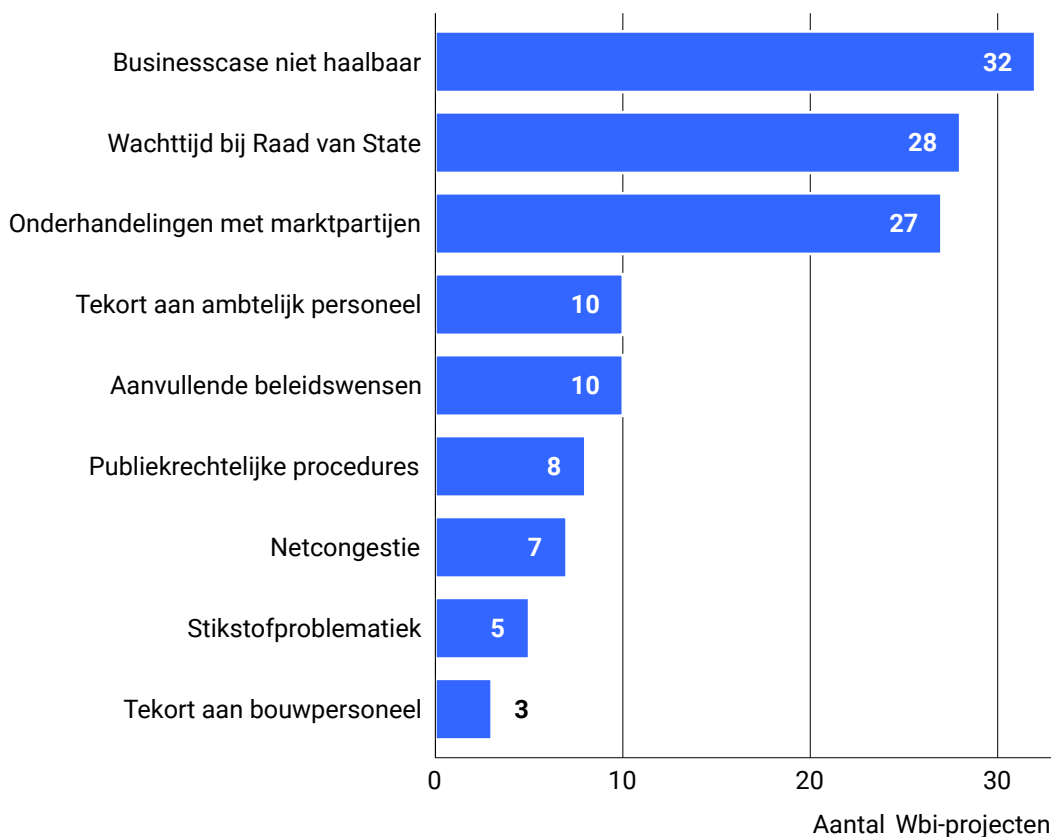


De minister heeft de Wbi de afgelopen jaren vooral aangepast om ervoor te zorgen dat meer projecten in aanmerking kwamen voor een bijdrage. Aanbevelingen uit ons eerdere onderzoek naar de Wbi zijn daarbij beperkt opgevolgd. Zo deden wij de aanbeveling om de doelgroep te beperken tot regio's waar de woningnood het grootst is. De minister deed het omgekeerde: de doelgroep werd verder uitgebreid. In een interdepartementaal beleidsonderzoek (2024) werd een bredere probleem-analyse van de woningmarkt gemaakt. Hierna heroverwoog de minister de Wbi, en stelde zij voor om deze weer te focussen op complexe projecten.

De minister van VRO kan weliswaar sturen op de grote lijnen van de ruimtelijke ordening, maar heeft beperkt invloed, zelfs al stelt zij eisen aan het verstrekken van geld en worden de projecten actief gemonitord. Een grote verantwoordelijkheid voor woningbouw ligt bij gemeenten. Gebiedsontwikkeling en woningbouw zijn bovendien complexe processen waarbij veel partijen zijn betrokken en (meer) geld niet altijd de oplossing is. De doelen van de Wbi zijn in dat licht te ambitieus.

Figuur 2 Oorzaken voor vertraging bij Wbi-projecten

Vertraging van projecten heeft niet altijd met geld te maken



Op basis van onze conclusies doen we de volgende aanbevelingen:

- Maak het woningbouwbeleid meer evidence-based en bezie daarbij alle knelpunten in samenhang. Dat betekent dat voor het versnellen en verhogen van de woningbouw(productie) flankerend beleid nodig is, naast financiële instrumenten zoals de Wbi. Dat kan bijvoorbeeld via het verkorten van procedures en het beschikbaar maken van meer bouwlocaties.
- Heroverweeg de Wbi of pas deze fundamenteel aan. Voor dat laatste zien we 2 mogelijkheden: een brede Wbi met als enig doel betaalbaarheid of een Wbi gericht op een beperkte doelgroep van complexe woningbouwprojecten met een specifiek doel.

Ook de aanbeveling uit ons vorige onderzoek met betrekking tot het garanderen van betaalbaarheid op de lange termijn blijft actueel.

2.

Inleiding

2.1 Aanleiding

De woningnood in Nederland is een groot maatschappelijk probleem. Het oplossen ervan was een van de prioriteiten van het kabinet-Schoof. Net als het voorgaande kabinet stelde het kabinet-Schoof als doel dat er in Nederland jaarlijks 100.000 woningen bij komen (Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma, 2024). De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) is hiervoor verantwoordelijk. Dit doel is in 2022 vastgelegd in de Nationale Woon- en Bouwagenda (Ministerie van BZK, 2022a).

Het belangrijkste financiële instrument dat van 2020 tot 2024 is ingezet om woningbouw te bevorderen, is de Woningbouwimpuls (Wbi). In totaal was daarvoor € 2,25 miljard gereserveerd. In het regeerprogramma kondigde het kabinet-Schoof een vernieuwde Wbi aan.

Met de Wbi verstrekt de rijksoverheid een specifieke uitkering aan gemeenten voor gebiedsontwikkelingen waarin een minimumaantal woningen wordt gebouwd. Een specifieke uitkering wil zeggen dat het om 'geoormerkt' geld gaat, gericht op een specifiek doel. Dit geld dient om de publieke onrendabele top van gebiedsontwikkelingen gericht op woningbouw voor de helft af te dekken. Een publieke onrendabele top ontstaat door kosten die niet kunnen worden terugverdiend uit de verwachte opbrengsten van de woningen. Zoals kosten die de gemeente maakt voor wegen, bruggen of groenvoorzieningen. Oorspronkelijk was deze vorm van ondersteuning bedoeld voor het financieren van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het kabinet wilde de buitenstedelijke groene gebieden zoveel

mogelijk ontzien. Dat was misschien duurder, maar het kabinet was bereid die hogere kosten te dragen. Om zicht te hebben op de (onderbouwing van de) kosten werd de uitkering toegekend aan gemeenten na een aanvraag- en selectieprocedure. De minister werd bij die selectie geadviseerd door een onafhankelijke toetsingscommissie die de Wbi-aanvragen rangschikte naar kwaliteit. Vervolgens besloot de minister op basis daarvan dat aanvragen werden toegekend.

In 2021-2022 hebben wij de aanpak van het woningtekort door de minister voor VRO onderzocht (Algemene Rekenkamer, 2022). In dat onderzoek waren wij kritisch over de te verwachten doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wbi. Ten tijde van dat onderzoek was in 3 rondes geld toegekend voor de Wbi (in totaal € 854 miljoen), maar was er nog geen zicht op concrete resultaten. Volgens de voorwaarden van de regeling moeten de projecten die een Wbi-bijdrage hebben gekregen in de eerste 3 rondes inmiddels zijn gestart en de eerste resultaten zijn nu vast te stellen. De aanleiding om dit vervolgonderzoek te doen is dat we zeer kritisch waren over de Wbi en we nu ook in de praktijk kunnen zien hoe de Wbi uitpakt. Dat is van belang om vast te stellen of belastinggeld zinnig, zuinig en zorgvuldig wordt besteed.

2.2 Context

De algemene doelstelling van artikel 1 van de begroting van de minister van VRO is “een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben”. Om dit doel te bereiken, wil de minister onder andere woningbouw bevorderen. Daartoe ontwikkelt de minister beleid en regelgeving en stimuleert zij woningbouw. Tijdens het kabinet-Rutte IV heeft dit tot 10 initiatieven geleid voor aanpassing van bestaande of nieuwe regelgeving op het gebied van volkshuisvesting. Belangrijke voorbeelden zijn de Startbouwimpuls, de Regeling huisvesting aandachtsgroepen en het Wetsvoorstel versterking regie op de volkshuisvesting.

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). Gemeenten en provincies opereren binnen de kaders die de minister van VRO stelt in het nationale ruimtelijke orderingsbeleid.

Het kabinet-Rutte III begrootte vanaf 2020 in totaal € 1 miljard voor de Wbi om de woningnood aan te pakken. Het kabinet-Rutte IV reserveerde hier bij elkaar opgeteld nog eens € 1,25 miljard voor. In totaal is er in 6 rondes € 1.385 miljoen uitgekeerd aan 215 woningbouwprojecten (zie tabel 1). Het kabinet-Schoof heeft besloten in het najaar van 2025 een 7e ronde van de Wbi uit te voeren. Voor die ronde is € 120 miljoen gereserveerd (Minister van VRO, 2025; RVO, 2025).

Tabel 1 Aantal projecten per Wbi-ronde en toegekend bedrag

Ronde	1	2	3	4	5	6a*	6b	Totaal
Aantal toegekend	27	30	36	20	28	48	26	215
Toegekend (in mln. €)	335	266	253	112	118	177	124	1.385
Gemiddeld toegekend per project (in mln. €)	12,4	8,9	7,0	5,6	4,2	3,6	4,7	6,4

* Ronde 6 kende een herkansing, vandaar 6a en 6b (de herkansing).

2.3 Aansluiting bij onderzoek ‘Aanpak Woningtekort’

In het vorige onderzoek concludeerden we dat er bij de introductie van de Wbi geen goede probleemanalyse van de woningmarkt ten grondslag lag aan het beleid van de minister. Verschillende problemen bij de bouw van woningen kwamen niet terug in de beleidsonderbouwing van de Wbi. Bijvoorbeeld: vertragende wet- en regelgeving, het gebrek aan personeelscapaciteit bij gemeenten en in de bouwsector, en de beperkte beschikbaarheid van bouwlocaties. Ook vonden we geen onderbouwing van het budget van € 1 miljard. De minister onderbouwde niet waarom zij dit bedrag nodig vond om de gestelde doelen te behalen.

We concludeerden in ons onderzoek van 2022 dat de minister onvoldoende aan-nemelijk had gemaakt dat de Wbi zou leiden tot de gestelde doelen:

- sneller bouwen;
- meer woningen bouwen;
- meer betaalbare woningen bouwen.

Ook merkten we op dat het onzeker was of de betaalbaarheid voor een deel van de woningen in een Wbi-project op lange termijn was geborgd. Tot slot concludeerden we dat:

- de minister onduidelijk was over het bereiken van de doelen van de regeling;
- de regeling tot hoge administratieve lasten in de aanvraagfase leidde;
- de minister een deel van het oorspronkelijke budget aan andere instrumenten binnen het domein woningbouw had uitgegeven.

In dit vervolgonderzoek zien we dat de minister de doeltreffendheid van de regeling nog steeds niet kan vaststellen. Dat komt doordat niet duidelijk is wat de minister bedoelt met 'sneller' en 'meer'. Sneller dan wat? Meer dan wat? De minister heeft niet vooraf vastgesteld wat op regioniveau de stand was van de woningbouwplannen, hoeveel (betaalbare) huizen er gepland waren en hoe lang de bouw zou duren. Ook op landelijk niveau is zo'n meting niet gedaan. De minister kan de toegevoegde waarde van de Wbi daardoor niet vaststellen.

Op projectniveau heeft de minister in de eerste 3 rondes van de Wbi wel geprobeerd om de toegevoegde waarde van de Wbi vast te stellen. In het aanvraagformulier moesten gemeenten invullen wat er zou gebeuren als het project geen bijdrage zou krijgen. Hoeveel vertraging zou het project oplopen, hoeveel minder woningen zouden er gebouwd worden en hoeveel minder betaalbare woningen zouden er gebouwd worden? Uit onderzoek in opdracht van de minister werd in 2022 duidelijk dat deze manier van uitvragen bij projectaanvragen geen betrouwbare informatie opleverde (RIGO, 2022). Ook op projectniveau kan de minister daardoor geen goede vergelijking maken met de situatie vóór de Wbi-bijdrage.

Daar komt nog bij dat de 3 doelen van de Wbi niet los staan en elkaar beïnvloeden. Zo maakt bijvoorbeeld een groter aandeel betaalbare woningen in een project de kostendekkendheid van een project moeilijker. De verwachte opbrengsten zijn dan immers lager. Dat maakt het moeilijker om een project financieel rond te krijgen, wat tot vertraging kan leiden.

De effecten op de door de minister geformuleerde doelen zijn (nog steeds) niet vast te stellen. Daarom beantwoorden we de vraag naar doeltreffendheid van de Wbi op een andere manier. Dat doen we in 2 stappen. Ten eerste kijken we naar de daadwerkelijke resultaten van de projecten die Wbi-geld hebben ontvangen. De bouw van de woningen die geld hebben gekregen uit de eerste 3 rondes van de Wbi moet inmiddels zijn gestart. Daardoor kunnen we in dit vervolgonderzoek onderzoeken welke resultaten de Wbi voor deze 3 rondes daadwerkelijk heeft behaald. Ten tweede kijken we naar de manier waarop de minister de Wbi in de loop van de tijd heeft aangepast. Is er op basis van evaluaties bijgestuurd om de Wbi doeltreffender te maken? Heeft de minister van VRO zich met de Wbi een lerende overheid getoond?

2.4 Opzet van dit onderzoek

In rondes 1, 2 en 3 kregen 93 projecten Wbi-geld. Dit ging in totaal om € 854 miljoen. Om zicht te krijgen op de (voorlopige) resultaten van deze projecten hebben we een enquête gehouden onder de betreffende gemeenten. Voor 82 van de 93 projecten (88%) is onze enquête ingevuld. Deze projecten ontvingen 86% van het uitgekeerde geld. In ronde 1, 2 en 3 kregen 27 projecten die een aanvraag hadden ingediend geen Wbi-geld. Ook voor deze 27 projecten hebben we aan de betreffende gemeenten gevraagd de enquête in te vullen. Voor 18 van de 27 (67%) projecten is de enquête ingevuld.

In onze enquête vroegen we naar de actuele stand van zaken bij het betreffende woningbouwproject. Zo vroegen we bijvoorbeeld of de bouw al was gestart, en zo ja, bij hoeveel woningen. De meeste respondenten vulden de enquête in januari 2025 in. Soms was een antwoord niet eenduidig of onduidelijk, dan hebben we dat niet meegenomen in de analyse. Daardoor staat er in de volgende hoofdstukken soms een ander aantal dan 82 bij de Wbi-projecten. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet de methodologische verantwoording (bijlage 2).

Door de resultaten van projecten met en zonder Wbi te vergelijken, krijgen we zicht op het effect van het Wbi-geld. Toch past hierbij wel zorgvuldigheid, omdat de projecten waarvan de Wbi-aanvraag is afgewezen geen willekeurige controlegroep vormen. De afgewezen projecten zijn met reden afgewezen. Die reden kan zijn dat de onderbouwing van de aanvraag onvoldoende was, maar het kan ook zijn dat het project geen Wbi-geld nodig had. Wij hebben hiervoor in onze vergelijking niet gecorrigeerd.

Wat is een Wbi-project?

Gemeenten hebben hun eigen woningbouwopgave. Om projecten te financieren, kunnen gemeenten gebruik maken van de Wbi, maar financiering kan op allerlei manieren. Gemeenten ontvangen geld uit de Wbi voor een project dat ze in de aanvraag hebben omschreven. De aanvraag bepaalt zo 'het Wbi-project.'

Een Wbi-project moet op minimaal 2 manieren samenhang kennen: geografisch, financieel en/of organisatorisch. In de praktijk verschilt de mate van samenhang sterk en kan dit op verschillende manieren vorm krijgen.



Zo kunnen in een project alle te bebouwen locaties dicht bij elkaar liggen en als het ware een 'nieuwe wijk' vormen, maar de deellocaties van een Wbi-project kunnen ook meer uit elkaar liggen en dan organisatorisch en financieel een geheel vormen.

Een Wbi-project is vaak een verzameling van verschillende deelprojecten, die zich in verschillende fasen bevinden. Zo kan het zijn dat er op 1 locatie al is gestart met de bouw, terwijl dit op een andere locatie nog jaren kan duren. Daardoor is soms nog onzeker hoeveel woningen er gebouwd gaan worden. De aantallen kunnen nog worden aangepast bij deelprojecten die later beginnen. Zo kan bijvoorbeeld het aantal woningen in een gebied toenemen door meer appartementen te bouwen in plaats van rijtjeshuizen.

In een Wbi-project moet netto een minimumaantal woningen worden gebouwd. Netto wil zeggen: na aftrek van eventueel te slopen woningen. In ronde 1 en 2 waren dit er minimaal 500 per project. Voor ronde 3 werd dit minimumaantal in bepaalde gebieden verlaagd tot 200 woningen per project. Daarnaast moet minimaal 50% van de woningen betaalbare woningen zijn, dat wil zeggen sociale huur, middenhuur of betaalbare koop.

In ronde 1, 2 en 3 werd in totaal in € 854 miljoen toegekend aan 93 projecten. Dat is gemiddeld per project een bijdrage van € 9,2 miljoen. De bijdrage per project liep uiteen van € 1,1 miljoen tot € 26,8 miljoen.

Ter illustratie dienen het project met de grootste als het project met de kleinste Wbi-bijdrage. Bij beide dekte de Wbi-bijdrage ongeveer een kwart van de totale kosten (respectievelijk 28% en 23%) van het project. Dat wil zeggen dat de onrendabele top rond de 50% van het hele project bedroeg. Dit blijkt uit de door de gemeenten aangeleverde informatie in de aanvraag die door een toetsingscommissie is getoetst. Bij beide projecten gaat het om herstructurering van buurten waarin vooral verouderde sociale huurwoningen van woningcorporaties staan. Een deel daarvan wordt gerenoveerd, een deel gesloopt. Er komen veel nieuwe woningen waardoor de buurt een diverser woningaanbod krijgt. De gemeente verbetert bovendien de openbare ruimte en de groenvoorziening.

De beoordeling van de doeltreffendheid van de Wbi baseren we daarnaast ook op de manier waarop de minister de regeling de afgelopen jaren heeft aangepast. We kijken naar aanpassingen van het beleid, bijvoorbeeld op basis van inzichten die zijn

opgedaan door monitoring of naar aanleiding van gehouden evaluaties. Tot slot zijn we nagegaan in hoeverre de minister de aanbevelingen heeft opgevolgd die we in ons vorige onderzoek deden (zie onderstaand kader). In de leeswijzer geven we aan waar we ingaan op de opvolging van de aanbevelingen.

Aanbevelingen uit ons vorige onderzoek Aanpak woningtekort

- 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.

2.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken bespreken we de resultaten van onze enquête bij de Wbi-projecten uit ronde 1, 2 en 3, gekoppeld aan de doelen van de Wbi. In hoofdstuk 3 bespreken we 'versnellen'. In hoofdstuk 4 gaan we in op 'meer woningen'. Daar bespreken we ook de opvolging van onze eerdere aanbeveling over het voorkomen van verdringing. In hoofdstuk 5 bespreken we 'meer betaalbare woningen'. In dit hoofdstuk gaan we ook in op de opvolging van onze eerdere aanbeveling over de betaalbaarheid. In hoofdstuk 6 bespreken we vervolgens in hoeverre er sprake is van leren en bijsturen bij de Wbi. Daar komen we terug op de andere aanbevelingen van het vorige onderzoek. De conclusie en aanbevelingen van dit vervolgonderzoek staan in hoofdstuk 7. In bijlage 2 is een verantwoording van de onderzoeks aanpak opgenomen.

3.

Heeft de Wbi tot versnelde woningbouw geleid?

3.1 Conclusie: De Wbi heeft niet tot versnelde woningbouw geleid

- Wbi-geld leidt niet tot een versnelde (start van de) bouw bij woningbouwprojecten.
- 75% van de projecten uit ronde 1, 2 en 3 heeft vertraging opgelopen sinds de Wbi is toegekend. De meeste vertraagde projecten hebben tot 2 jaar vertraging opgelopen, een kwart van de vertraagde projecten meer dan 2 jaar.
- Projecten uit ronde 1, 2 en 3 die wel of geen Wbi-geld hebben ontvangen zijn even vaak vertraagd.
- Het Wbi-geld dat gemeenten ontvangen, lost de meeste problemen die leiden tot vertraging niet op.

3.2 Hoe zou de Wbi moeten zorgen voor versnelling?

Een onderzoek dat de minister heeft laten doen, beschrijft 3 manieren waarop de Wbi in theorie een woningbouwproject kan versnellen (RIGO, 2022):

- De voorbereiding van de Wbi-aanvraag door gemeenten versnelt de voortgang van het project. Om meer kans te maken op toekenning zouden gemeenten en andere betrokken partijen, zoals ontwikkelaars, sneller (bindende) afspraken maken. Dit is een eenmalig versnellingseffect voor de start van de bouw.
- Wbi-geld helpt het project financieel rond te krijgen. Het Wbi-geld zou helpen om discussies op te lossen en lokale besluitvorming, bijvoorbeeld in de gemeenteraad, te versnellen. Ook dit is een eenmalig versnellingseffect vooraf.

- De 2 deadlines die gelden voor de Wbi zouden de daadwerkelijke bouw van woningen versnellen. Deze zetten de gemeenten onder druk om die deadlines te halen:
 - de bouw van woningen moet zijn gestart binnen 3 jaar na toekenning van de bijdrage;
 - de bouw van de laatste woningen moet zijn gestart binnen 10 jaar na toekenning.

3.3 Wbi leidt niet tot snellere start van de bouw

Uiterlijk 3 jaar na de toekenning van de Wbi-bijdrage moeten de eerste bouwactiviteiten gestart zijn, zoals het grondwerk of het heien van palen. Dat is een belangrijke voorwaarde die de minister heeft gesteld. Bij alle Wbi-projecten uit ronde 1, 2 en 3 had de bouw in december 2024 gestart moeten zijn. Uit de enquête-resultaten blijkt echter dat dit bij lang niet alle projecten het geval is. Bij 51 van de 82 Wbi-projecten (62%) was de bouw gestart. Maar bij de overige 31 projecten (38%) waren de bouwwerkzaamheden nog niet begonnen.

Het beeld bij de woningbouwprojecten die in ronde 1, 2 en 3 geen Wbi-geld kregen, komt op dit punt overeen met de projecten die wel geld ontvingen (figuur 3). Bij 10 van de 15 projecten die geen geld ontvingen (67%) is begonnen met bouwactiviteiten, zo blijkt uit de enquête. Bij 5 van de 15 (33%) is de bouw nog niet gestart. Op basis van deze resultaten concluderen we dat het toekennen van het Wbi-geld er niet voor zorgt dat bij woningbouwprojecten sneller wordt gestart met bouwactiviteiten.

Figuur 3 Aandeel projecten waarbij de bouw gestart is

De bouw is bij projecten met en zonder Wbi ongeveer even vaak gestart

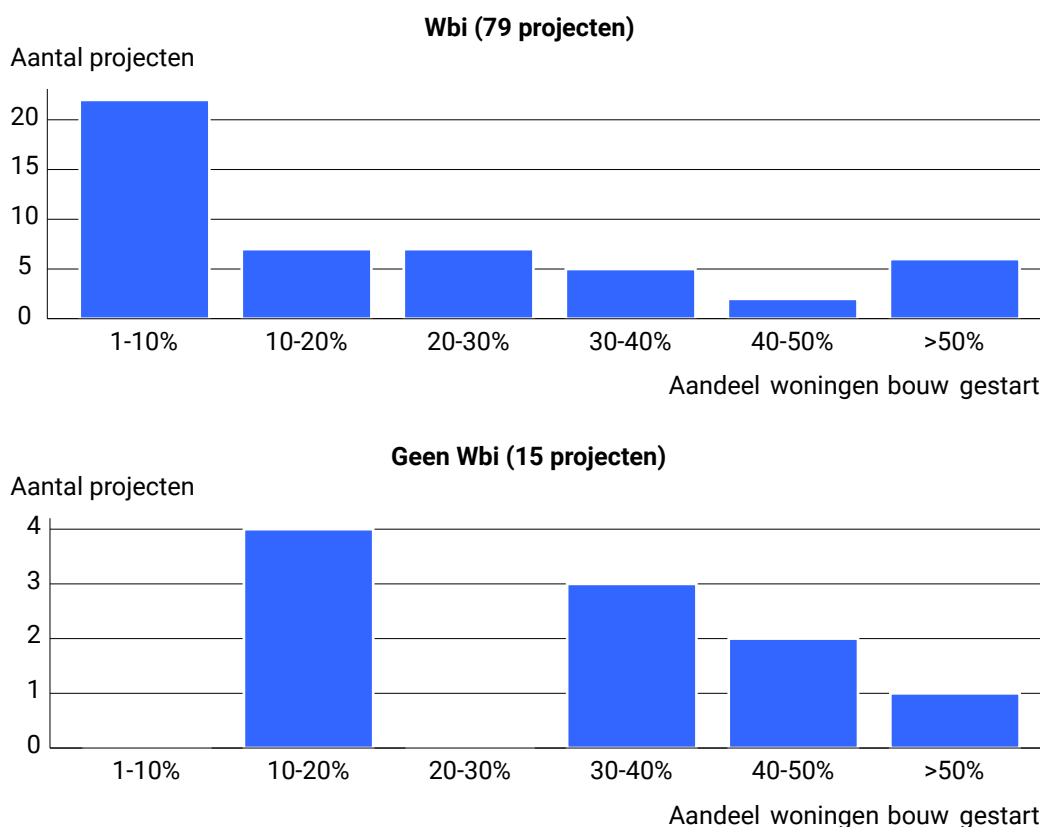


Ook als voor enkele woningen de bouw begonnen is, voldoen projecten aan de voorwaarde voor start van de bouw binnen 3 jaar. De minister heeft niet bepaald voor hoeveel woningen de bouw moet zijn gestart. Bij relatief veel Wbi-projecten is van slechts een klein deel van de woningen (minder dan 10%) de bouw binnen 3 jaar

gestart. Bij de projecten die geen Wbi-geld ontvingen, is bij alle projecten voor een groter deel dan die 10% van de woningen de bouw gestart (figuur 4).

Figuur 4 Aandeel woningen waarvan de bouw gestart is

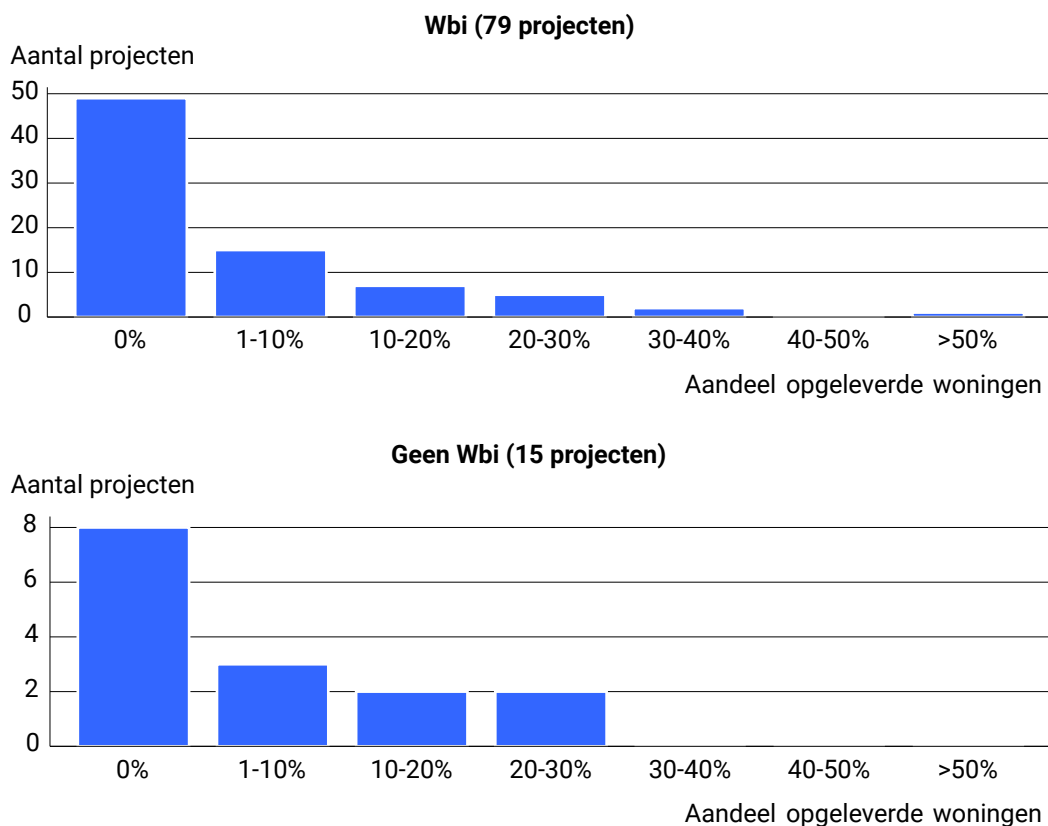
Als de bouw gestart is, gaat het vaak om een klein deel van de woningen



Voor burgers zijn vanzelfsprekend vooral opgeleverde woningen van belang, ook al richten de eisen van de Wbi zich op een versnelde start van de bouw. Ook bij het aandeel opgeleverde woningen zien we geen opvallende verschillen tussen projecten in ronde 1, 2 en 3 die Wbi-geld hebben ontvangen en projecten die geen Wbi-geld kregen (figuur 5).

Figuur 5 Aandeel woningen dat opgeleverd is

Bij zowel projecten met als zonder Wbi zijn nog weinig woningen opgeleverd



3.4 Driekwart van de Wbi-projecten is vertraagd

Verreweg de meeste woningbouwprojecten hebben vertraging opgelopen sinds de toekenning van de Wbi. Ook het merendeel van de projecten waarbij de bouw inmiddels gestart is, loopt achter op de planning. Van de Wbi-projecten hebben 64 van de 82 projecten (78%) vertraging opgelopen. Bij de overige 18 projecten (22%) verloopt de voortgang volgens plan (figuur 6).

Net als bij de start van de bouw zien we geen noemenswaardig verschil tussen de projecten met en zonder Wbi-geld. Van de 15 projecten zonder Wbi-geld hebben er 11 (73%) vertraging opgelopen sinds de afwijzing van de Wbi-aanvraag. De andere 4 (27%) niet. Ook dit wijst erop dat het toekennen van Wbi-geld niet zorgt voor de door de minister beoogde versnelling.

Figuur 6 Aandeel projecten dat vertraging heeft opgelopen ten opzichte van de aanvraag

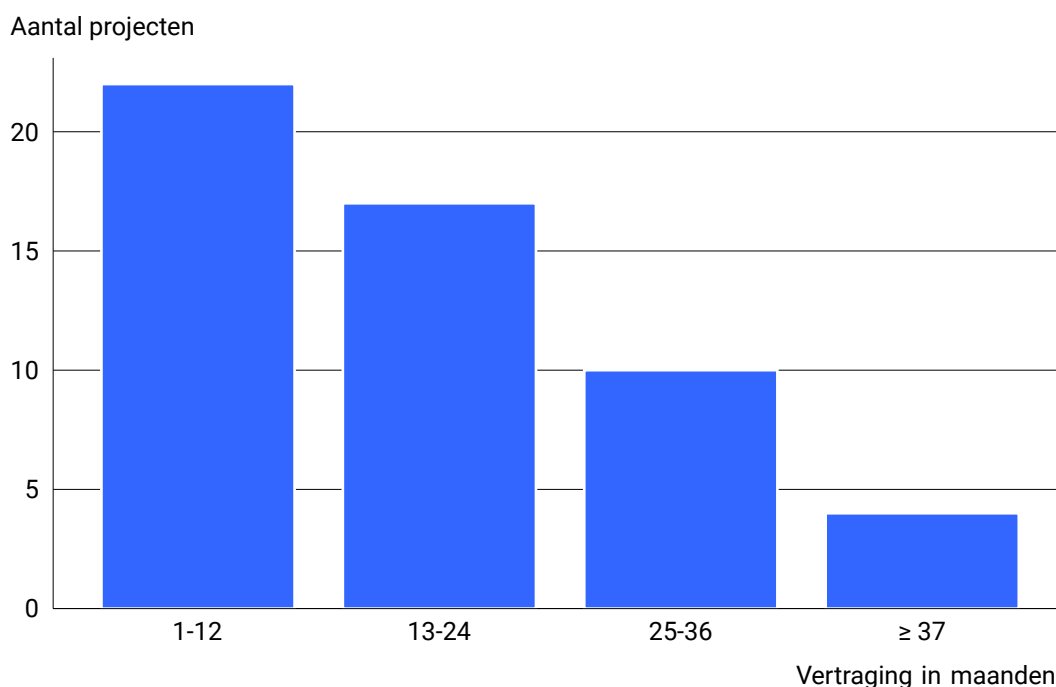
Projecten met en zonder Wbi lopen ongeveer even vaak vertraging op



Relevant is uiteraard ook hoeveel vertraging projecten hebben opgelopen. Het grootste deel van de vertraagde Wbi-projecten heeft een vertraging tot 2 jaar. Ongeveer een kwart van de vertraagde Wbi-projecten heeft sinds de aanvraag van de Wbi een vertraging opgelopen van meer dan 2 jaar. Enkele projecten hebben een vertraging van 4 of zelfs 5 jaar opgelopen sinds de aanvraag van de Wbi (figuur 7). Ook hier geldt weer dat het beeld ongeveer gelijk is bij de projecten uit ronde 1, 2 en 3 die geen Wbi-geld hebben gekregen.

Figuur 7 Opgelopen vertraging bij vertraagde Wbi-projecten in aantal maanden

De meeste vertraagde projecten hebben tot 2 jaar vertraging opgelopen

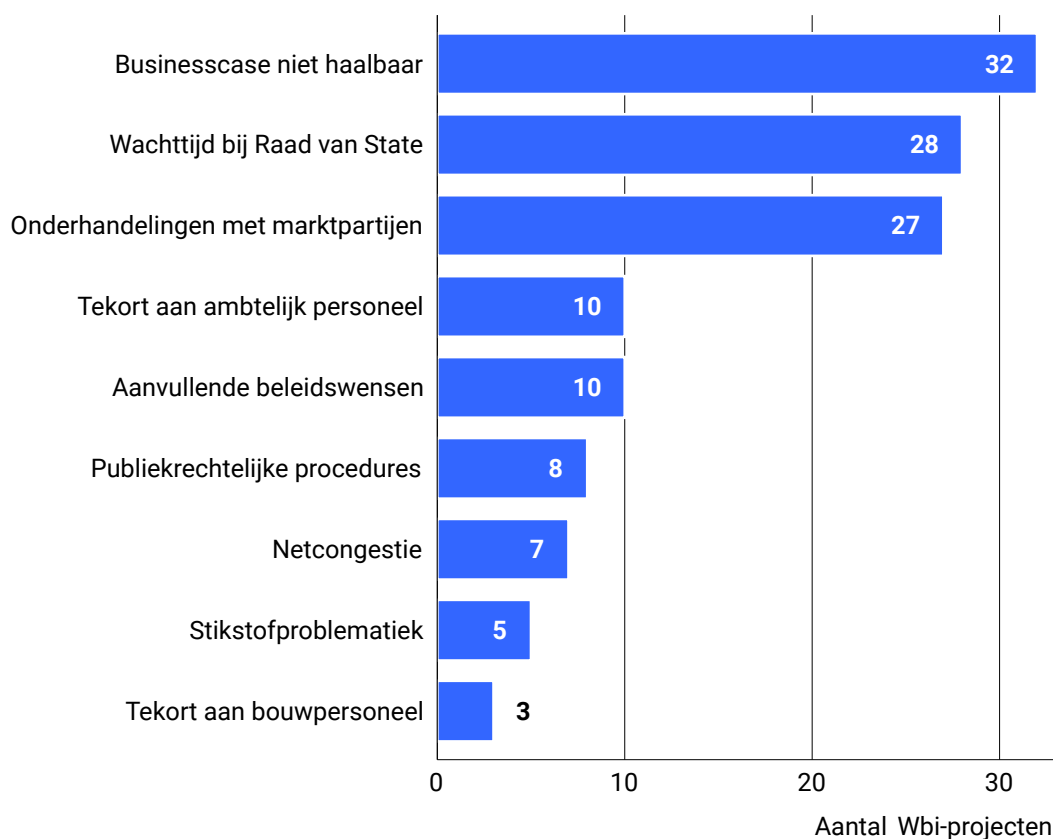


Om inzicht te krijgen waarom Wbi-projecten vertraagd zijn, hebben we gemeenten gevraagd naar de belangrijkste redenen voor vertraging. 3 oorzaken zijn het vaakst genoemd: een niet haalbare businesscase, een lange wachttijd bij de Raad van State

en langdurige onderhandelingen met marktpartijen (figuur 8). Een gemeente kon voor een project meerdere redenen voor vertraging aangeven.

Figuur 8 Oorzaken voor vertraging bij Wbi-projecten

Vertraging van projecten heeft niet altijd met geld te maken



Ondanks dat de minister met de Wbi beoogde businesscases te helpen sluiten, geven veel gemeenten alsnog aan dat een niet haalbare businesscase reden voor vertraging was. In de helft van de gevallen waarbij gemeenten aangaven dat dit een belangrijke reden voor vertraging was, wezen ze ook 'onderhandelingen met marktpartijen' aan als oorzaak voor vertraging. De hoge inflatie in met name 2022 lijkt een belangrijke verklaring voor deze 2 oorzaken. De minister probeerde met de Startbouwimpuls – een ander instrument – de dip in de woningbouw door de inflatie enigszins te beperken. Een financiële bijdrage vanuit de Startbouwimpuls moest voorkomen dat woningbouwprojecten die op korte termijn zouden starten stil kwamen te liggen. 17 Wbi-projecten (meestal deelprojecten binnen een Wbi-project) ontvingen niet alleen een Wbi-bijdrage, maar ook een Startbouwimpuls-bijdrage van de rijksoverheid.

1 op de 3 Wbi-projecten in de enquête is vertraagd door een lange wachttijd bij de Raad van State bij (hoger)beroepsprocedures. Bij Wbi-projecten gaat het om grote

en vaak ingewikkelde projecten. Om een vergunning te krijgen, moeten vaak onderzoeken worden uitgevoerd naar allerlei onderwerpen: van onderzoeken naar geluid, grondwater en stikstof tot parkeerdruk, verkeersontsluiting, netcongestie en beschermde diersoorten. Sinds 1 juli 2024 behandelt de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State zaken over woningbouwprojecten met 12 woningen en meer met voorrang. Die voorrangsbehandeling duurt in eerste instantie een jaar (Raad van State, 2025). De toekenning van de Wbi-bijdrage voorkomt langlopende procedures bij de Raad van State niet. Meer geld is hier niet de oplossing.

3.5 Minister kiest voor wijzigen afspraken in plaats van terugvorderen geld

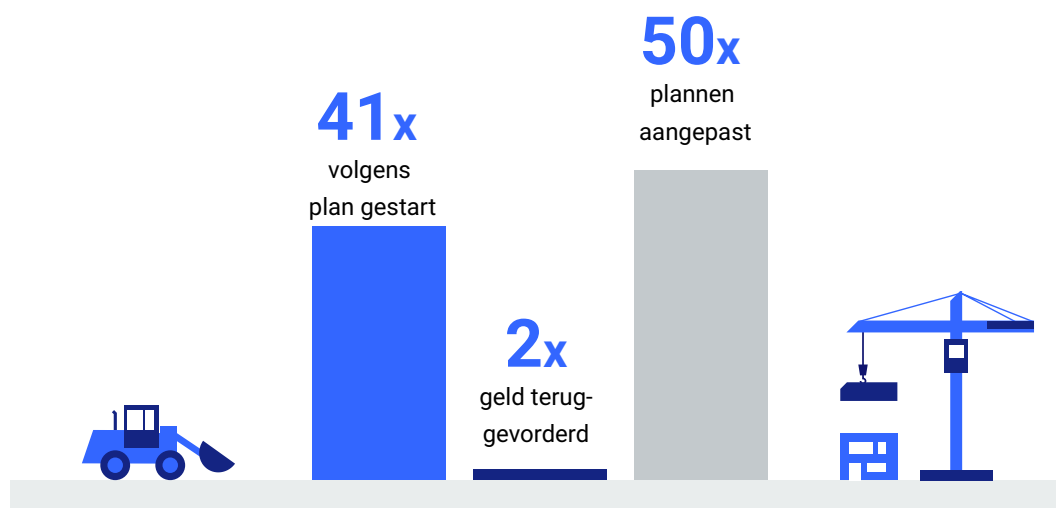
Als een Wbi-project niet binnen 3 jaar is gestart met de bouw, kan de minister de Wbi-bijdrage van de gemeente terugvorderen. Dit houdt in dat de gemeente het ontvangen geld weer moet terugbetalen aan de rijksoverheid. In de praktijk vordert de minister zelden Wbi-geld terug. De overweging daarbij is dat het terugvorderen niet helpt bij het realiseren van de woningbouwopgave en mogelijk zelfs het doorgaan van projecten in gevaar kan brengen.

Bij slechts 1 project was het (meermaals) niet halen van de afgesproken deadline voor de start van de bouw reden voor de minister om het Wbi-geld terug te vorderen. Bij dit woningbouwproject was de minister eerder al akkoord gegaan met het verschuiven van de deadline voor de start van de bouw met 1 jaar. Toen bleek dat ook die nieuwe deadline niet gehaald zou worden, heeft de minister het Wbi-geld alsnog teruggevorderd. Naast deze terugvordering op basis van vertraging, heeft de minister de Wbi-bijdrage bij 1 ander project teruggevorderd omdat het aantal woningen te ver onder het afgesproken aantal zakte.

In plaats van het geld terug te vorderen, kiest de minister er in de praktijk in vrijwel alle gevallen voor om de afspraken met de betreffende gemeente te wijzigen (figuur 9). Meestal gebeurt dat pas als de oorspronkelijke deadline voor de start van de bouw al verlopen is. Gemeenten moeten aan het ministerie toelichten waarom het woningbouwproject vertraging heeft opgelopen en wat ze hebben gedaan om deze vertraging te voorkomen of beperken. Bij 2 Wbi-projecten was er sprake van 'enige verwijtbaarheid'. In die gevallen had de gemeente na toekenning aanvullende eisen gesteld aan de bouw. In alle andere gevallen stelde de minister vast dat er geen sprake was van verwijtbaarheid. Als drukmiddel om versnelling af te dwingen, werkt de eis om binnen 3 jaar te starten met bouwen in de praktijk dan ook nauwelijks.

Figuur 9 Het aantal projecten dat volgens afspraak is gestart, waarbij is teruggevorderd en waarbij de plannen zijn aangepast

De minister vordert zelden Wbi-geld terug. Meestal worden de afspraken gewijzigd



De deadline dat de bouw van de laatste woningen in het project binnen 10 jaar na toekenning van de Wbi-bijdrage moet zijn gestart, ligt nog in de toekomst. Voor de Wbi-projecten in ronde 1 valt die in 2031. Bij verschillende projecten is door de inmiddels opgelopen vertraging de verdere planning ook opgeschoven. De dreiging dat de minister zal terugvorderen bij het niet halen van de volgende deadline is niet heel aannemelijk. Vooral als gemeenten weinig te verwijten valt. Ook om deze reden zijn we sceptisch over een versnellingseffect van de Wbi.

4.

Heeft de Wbi tot meer woningen geleid?

4.1 Conclusie: Het is twijfelachtig of de Wbi tot meer woningen heeft geleid

- Alle projecten met Wbi-geld zijn doorgegaan. 15 van de 18 projecten die geen Wbi-geld hebben gekregen, zijn toch doorgegaan.
- De Wbi maakt woningbouwprojecten mede mogelijk. Of de Wbi tot meer woningen leidt, kunnen we niet vaststellen. We kunnen namelijk niet zien of de Wbi-projecten ten koste gaan van andere projecten.
- Het aantal woningen neemt in de meeste projecten toe ten opzichte van wat ooit in de Wbi-aanvraag is opgegeven. Dit zien we bij zowel projecten met en zonder Wbi-geld. Binnen projecten die doorgaan, zien we dan ook geen effect van de Wbi op het aantal woningen.

4.2 Hoe zou de Wbi tot meer woningen moeten leiden?

Projecten waarvan de businesscase niet rondkomt, kunnen mogelijk gemaakt worden met Wbi-geld. Het financieren van de onrendabele top zou zo tot meer woningen moeten leiden. De minister heeft aangegeven dat door toekenning van de Wbi in rondes 1 tot en met 3 139.964 woningen worden gebouwd. Of deze woningen er zonder Wbi niet waren gekomen, valt niet vast te stellen.

We zien in onze enquête dat van de 18 projecten die geen Wbi-geld hebben gekregen, er 15 alsnog zijn doorgegaan en 3 projecten niet. We hebben niet onderzocht wat de oorzaken zijn van het wel of niet doorgaan van deze projecten.

We kunnen niet uitsluiten dat het niet krijgen van Wbi-geld de oorzaak was van het niet doorgaan van de 3 projecten.

Gemeenten hebben een eigen woningbouwopgave. Het is daarom van belang om rekening te houden met wat er op gemeentelijk niveau gebeurt (ook buiten de Wbi-projecten). Capaciteit van gemeenten en de bouwsector kan maar op 1 project worden ingezet. Het is daarom mogelijk dat een Wbi-project ten koste gaat van andere projecten. Het netto-effect van een Wbi-subsidie is ook daarom moeilijk te bepalen. In ons vorige onderzoek deden we dan ook de aanbeveling over verdringing: voorkom dat het stimuleren van het ene woningbouwproject ten koste gaat van andere projecten.

De minister heeft sinds ons vorige onderzoek onderkend dat het moeilijk is vast te stellen of er sprake is van meer woningen door de Wbi. Ze schreef dat: “het meten van additionaliteit van een subsidie voor gebiedsontwikkeling lastig is uit te drukken in aantallen (betaalbare) woningen. Dit komt ook voort uit de grote onzekerheden die met complexe gebiedsontwikkelingen gepaard gaan” (Minister voor VRO, 2022). Ook schreef de Toetsingscommissie na de derde ronde aan de minister “dat het lastig te meten is of de Woningbouwimpuls werkelijk tot extra woningen leidt” (Toetsingscommissie, 2021). De minister geeft aan hier aandacht aan besteed te hebben bij de vernieuwing van de afspraken met gemeenten en provincies in de woondeals.

4.3 Aantal geplande woningen toegenomen

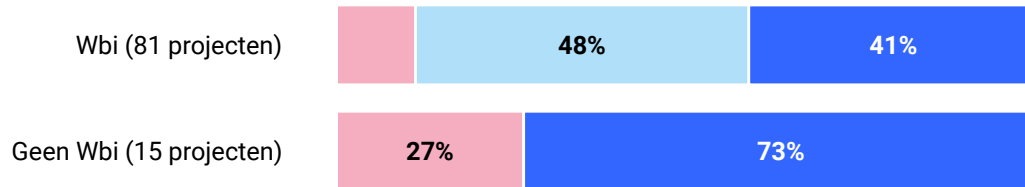
Het aantal woningen dat wordt gebouwd in Wbi-projecten kan veranderen als plannen tot uitvoering komen. Het gaat om plannen die doorlopen tot minimaal 2030. In de loop van de tijd kunnen deze worden aangepast en we zien dat dit de afgelopen jaren ook is gebeurd. We vergeleken daarom de actuele stand van zaken van het (geplande) aantal woningen met het opgegeven aantal woningen in de Wbi-aanvraag. Daarbij zien we dat bij ongeveer de helft van de Wbi-projecten en bij alle niet-gehonoreerde projecten het aantal woningen is gewijzigd sinds de aanvraag. Zowel bij de Wbi-projecten als bij de projecten zonder Wbi-geld zien we dat het vaker gaat om een verhoging van het aantal woningen, dan om een verlaging (figuur 10).

Figuur 10 Verandering van het aantal woningen per project sinds de Wbi-aanvraag

Bij projecten met en zonder Wbi neemt het aantal woningen vaker toe dan af

Aantal woningen t.o.v. de Wbi-aanvraag

■ Afgenomen ■ Gelijk gebleven ■ Toegenomen



5.

Heeft de Wbi tot meer betaalbare woningen geleid?

5.1 Conclusie: De Wbi heeft bij een deel van de projecten tot meer betaalbare woningen geleid

- De Wbi leidt bij een deel van de projecten tot meer betaalbare woningen. Bij 33% van de projecten die geen Wbi ontvingen zakt het aandeel betaalbare woningen namelijk met 10 procentpunt of meer, terwijl dat bij slechts 1% van de Wbi-projecten zo is.
- De helft van de Wbi-projecten heeft een aandeel sociale huur van minder dan 30% (het percentage sociale huur waar de minister sinds 2022 in het woningbouw-beleid naar streeft).
- Betaalbaarheid op lange termijn wordt beperkt gegarandeerd.

Wat zijn betaalbare woningen?

Bij de Wbi wordt onder betaalbare woningen verstaan:

- sociale huurwoningen;
- huurwoningen tot € 1.000 per maand, of lager als de bovengrens van middenhuurwoningen door de gemeente lager is vastgesteld;
- betaalbare koopwoningen met een verkoopprijs onder de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie. De grens voor betaalbare koopwoningen werd later vastgesteld op een jaarlijks te indexerende bedrag: € 355.000 (2023), € 390.000 (2024) en € 405.000 (2025).

Wij gebruiken in dit rapport dezelfde definitie van betaalbare woningen.

5.2 Hoe zou de Wbi moeten zorgen voor meer betaalbare woningen?

Het bouwen van betaalbare woningen levert de projectontwikkelaar minder geld op dan het bouwen van duurdere woningen. Hierdoor is een woningbouwproject financieel moeilijker rond te krijgen als binnen een project meer betaalbare woningen worden gepland. Er is dan minder geld om de investeringen te doen die nodig zijn voor het woningbouwproject.

Ook gemeenten moeten, zeker bij grote woningbouwprojecten, werkzaamheden (laten) uitvoeren die veel geld kosten. Bijvoorbeeld de aanleg van wegen of een brug. Als een woningbouwproject door de bouw van meer betaalbare woningen minder geld oplevert, is het voor gemeenten ook moeilijker om de kosten te verhalen op de ontwikkelaar. Naast het type woningen bepalen ook andere factoren de opbrengst van een woningbouwproject, zoals de grondprijs, de rentestand en de prijs van bouw materiaal.

Als de door de gemeente gemaakte kosten niet kunnen worden gedekt door de opbrengsten, ontstaat er een publieke onrendabele top. Met de Wbi verstrekte de minister geld aan gemeenten om de publieke onrendabele top voor maximaal de helft af te dekken. Daardoor ontstaat, zo is de theorie, financiële ruimte om meer betaalbare woningen te bouwen dan zonder de Wbi het geval zou zijn geweest. Een van de voorwaarden die de minister dan ook stelde aan Wbi-projecten was dat minimaal de helft van de woningen betaalbare woningen moeten zijn.

5.3 Wbi zorgt bij deel van projecten voor meer betaalbare woningen

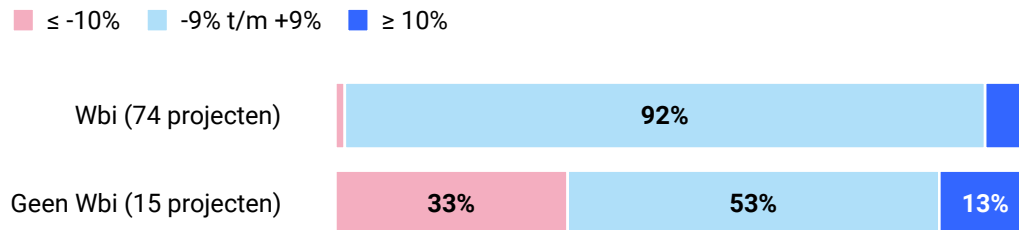
Vrijwel alle projecten uit ronde 1, 2 en 3 die Wbi-geld ontvingen voldoen nog steeds aan de door de minister gestelde eis dat minimaal 50% van de woningen betaalbaar moet zijn. Bij 2 van de 74 (3%) Wbi-projecten komt het aandeel betaalbaar net iets onder de 50% uit. Ook bij de meeste projecten uit ronde 1, 2 en 3 die geen Wbi-geld kregen is het aandeel betaalbare woningen nog steeds 50% of meer. Bij 3 van de 15 (20%) projecten die geen Wbi-geld kregen, daalde het aandeel betaalbare woningen wel onder de 50%. Bij 2 van deze 3 projecten is nog maar zo'n 30% van de woningen betaalbaar. Hoewel het bij de projecten die geen Wbi-geld kregen om kleine aantallen gaat, is dat een opvallend verschil met de projecten die wel Wbi-geld ontvingen.

Ook als we, los van de grens van 50% betaalbaar, kijken naar de ontwikkeling van het aandeel betaalbare woningen zien we een verschil tussen Wbi-projecten en projecten die geen Wbi hebben gekregen. Bij de aanvraag van de Wbi moesten gemeenten aangeven hoeveel betaalbare woningen in het project zouden worden gebouwd. Bij dergelijke grote en langlopende woningbouwprojecten kan het aantal en type woningen in de loop van de tijd veranderen. Bij slechts 1 van de 74 projecten die in ronde 1, 2 en 3 Wbi-geld ontvingen, is het aandeel betaalbare woningen sinds de aanvraag met 10 procentpunt of meer gedaald. Bij de projecten die geen Wbi-geld ontvingen is dat bij 5 van de 15 projecten (33%) het geval. Bij 3 daarvan daalde het aandeel betaalbaar zelfs met meer dan 20 procentpunt ten opzichte van de aanvraag, terwijl dat bij geen van de projecten die Wbi-geld ontvingen het geval is (figuur 11).

Op basis van deze resultaten stellen we vast dat de Wbi-bijdrage bij een deel van de woningbouwprojecten voor meer betaalbare woningen zorgt.

Figuur 11 *Verandering van het aandeel betaalbare woningen t.o.v. de Wbi-aanvraag*
Bij een derde van de projecten zonder Wbi zakt het aandeel betaalbare woningen met minstens 10 procentpunt

Verandering van het aandeel betaalbare woningen t.o.v. de Wbi-aanvraag in procentpunten



Als we bij de betaalbare woningen specifiek kijken naar de subcategorie sociale huur, dan zien we ook daar hetzelfde beeld. Bij ongeveer 1 op de 5 projecten die Wbi-geld hebben gekregen daalt het aandeel sociale huurwoningen sinds de aanvraag. Bij projecten die geen Wbi-geld ontvingen komt dat naar verhouding vaker voor. Daar is bij ongeveer de helft van de projecten het aandeel sociale huurwoningen gedaald. Deze resultaten wijzen erop dat de Wbi-bijdrage zorgt voor een hoger aandeel sociale huur, en daarmee een effect heeft op het aandeel betaalbare woningen.

5.4 Betaalbaarheid op lange termijn wordt beperkt gegarandeerd

In ons rapport uit 2022 bevalen we de minister aan te bezien hoe gemeenten de betaalbaarheid van woningen op de langere termijn kunnen garanderen. We zien dat de minister hier aandacht aan besteedt, onder andere via het Wetsvoorstel versterking regie op de volkshuisvesting. Maar garantie op lange termijn blijft lastig. Binnen de categorie betaalbare woningen worden bij de Wbi 3 subcategorieën onderscheiden: sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. Bij sociale huurwoningen van woningcorporaties is de kans het grootst dat deze ook op langere termijn betaalbaar blijven. Dat is bij middenhuur en betaalbare koop niet zeker. Bij betaalbare koop bestaat een reële kans dat de woning alleen voor de eerste eigenaar betaalbaar is.

Gemeenten moesten bij de Wbi-aanvraag aangeven hoeveel woningen per subcategorie gebouwd zouden worden. Anders dan voor het totaal aantal betaalbare woningen, heeft de minister voor deze subcategorieën echter geen minimaal aandeel als voorwaarde gesteld. De minister heeft sinds 2022 30% sociale huur als streefpercentage opgenomen in het woningbouwbeleid op regionaal niveau (Ministerie van BZK, 2022a). Dit percentage werd herhaald in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof (Regeerprogramma, 2024).

Het aandeel sociale huur is bij de meeste projecten groter dan het aandeel middenhuur of betaalbare koop. Dat geldt voor zowel de projecten uit ronde 1, 2 en 3 die Wbi-geld hebben gekregen als de projecten die geen Wbi-bijdrage kregen. Uit de enquête blijkt ook dat het aandeel sociale huur onder de 30% blijft bij de helft van zowel projecten die Wbi-geld kregen als projecten die geen Wbi-geld kregen. Voor de overige betaalbare woningen is betaalbaarheid op lange termijn minder goed gegarandeerd.

6.

Is de doeltreffendheid van de Wbi verbeterd?

In dit hoofdstuk bespreken we of de minister de afgelopen jaren de Wbi heeft aangepast met het oog op de doeltreffendheid van het instrument. Ook kijken we naar de opvolging van de aanbevelingen die we in ons vorige onderzoek deden.

6.1 Conclusie: De doeltreffendheid van de Wbi is niet verbeterd

- De minister heeft de Wbi vooral aangepast om de regeling toegankelijk te maken voor zoveel mogelijk gemeenten.
- De minister heeft het gereserveerde bedrag voor de Wbi deels ingezet voor andere instrumenten en doelen op het gebied van woningbouw, zoals de Startbouwimpuls.
- Evaluaties richtten zich niet op de doeltreffendheid van de Wbi. Ook onderzocht de minister niet of de Wbi wel het juiste instrument was voor de geformuleerde doelen. Pas na een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) in 2024 werd een bredere probleemanalyse gemaakt en werd de inzet van de Wbi heroverwogen.
- Het IBO beveelt aan om knelpunten in gebiedsontwikkeling en woningbouw in samenhang aan te pakken. De minister heeft aangekondigd dit te willen doen, maar heeft ondertussen ook een nieuwe ronde van de 'oude' Wbi aangekondigd.

6.2 Geld op zoek naar besteding

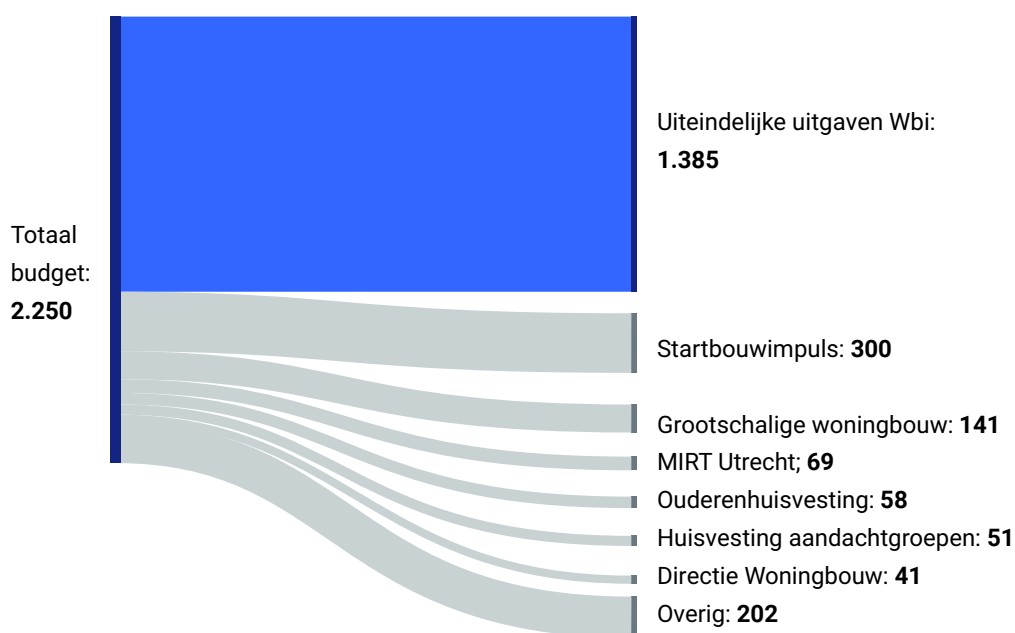
In ons vorige onderzoek concludeerden we dat er geen onderbouwing was waarom het budget van de Wbi passend was om de gestelde doelen te behalen. We zien nu dat ongeveer twee derde van de € 2,25 miljard aan Wbi-geld daadwerkelijk besteed is

aan de Wbi. De rest van het gereserveerde geld (€ 862 miljoen) is ingezet voor andere regelingen voor woningbouw (figuur 12).¹ Hierover is het parlement voorafgaand geïnformeerd. Dit bevestigt dat het budget van de Wbi niet goed onderbouwd was.

Figuur 12 Hoe wordt het voor de Wbi gereserveerde geld ingezet?

Een derde van het geld voor de Wbi wordt voor andere instrumenten ingezet

Bedragen in miljoenen €



Van het gereserveerde bedrag blijft € 3 miljoen over die niet kan worden herleid.

Hoewel de onderbouwing voor het gereserveerde bedrag ontbrak, is de minister het geld voor de Wbi wel blijven uitgeven aan gemeenten.

In ons vorige onderzoek bevelen we de minister aan om het Wbi-geld gericht in te zetten, door de Wbi meer te richten op de regio's met de grootste kwantitatieve en kwalitatieve tekorten en/of op woningbouwplannen in een minder gevorderde fase. Op deze manier zou het geld meer bijdragen aan de gestelde doelen. In de loop van de 6 rondes deed de minister diverse aanpassingen aan de Wbi. Met deze maatregelen werd het Wbi-geld juist niet gericht ingezet op de regio's waar het woningtekort het grootst is. Deze zorgden er namelijk voor dat de regeling toegankelijker werd en dat er meer gemeenten en projecten in heel Nederland in aanmerking kwamen voor een bijdrage:

- De minister verlaagde de ondergrens van het aantal woningen per project;
- De mogelijkheid om verschillende projecten te bundelen tot 1 aanvraag werd duidelijker gecommuniceerd en aangemoedigd;

- Bij de laatste ronde werd een herkansingsronde gedaan waarin afgewezen projecten een aangepaste aanvraag voor een Wbi-bijdrage konden doen.

Oorspronkelijk was de doelgroep van de Wbi grote, binnenstedelijke projecten in regio's waar de woningnood het hoogst was. Het was immers aannemelijk dat de woningnood daar het meest doelmatig kon worden aangepakt. Dit wijzigde naar een veel bredere doelgroep, waarbij de doelmatigheid steeds minder duidelijk werd.

In ons vorige onderzoek concludeerden we dat de minister onvoldoende heeft onderbouwd waarom € 2,25 miljard voor de Wbi nodig was. Dit onderzoek toont de gevolgen daarvan. Wbi-geld is ook aan andere regelingen besteed én de Wbi is aangepast om meer gemeenten te bereiken. De minister van VRO heeft zich met de Wbi eerder als een hardleerse overheid getoond dan als een lerende overheid.

6.3 Geld alleen is niet de oplossing

Er is bij betrokken partijen en experts brede consensus dat het afdekken van publieke tekorten in gebiedsontwikkeling nodig kan zijn om woningbouw mogelijk te maken (CPB, 2025; Rijksoverheid, 2024). Ook gemeenten geven aan dat geld van de rijksoverheid nodig is om woningbouw te financieren (zie onderstaand kader).

Hoe ervaren gemeenten de Wbi?

We hebben verschillende gemeenten bezocht om hun ervaringen met de Wbi te horen. Hieruit komen de volgende rode draden naar voren. Deze gelden niet altijd voor alle gemeenten.

Gemeenten benadrukken dat financiële ondersteuning vanuit de rijksoverheid nodig is bij woningbouw, zeker bij grote binnenstedelijke herstructurering. Gemeenten geven aan dat als geld specifiek voor woningbouw wordt toegelikt, dat de lokale besluitvorming kan helpen. Ze kunnen het geld dan namelijk niet voor andere doelen inzetten. Ze geven ook aan dat ze behoefte hebben aan structurele financiering voor gebiedsontwikkeling. Incidenteel geld is voor dat doel niet ideaal.

De Wbi levert echter ook veel werk op, zo geven gemeenten aan. Het doen van de Wbi-aanvraag, het aantonen dat wordt voldaan aan de voorwaarden en vooral het verantwoorden over de besteding van geld en de voortgang van projecten is veel werk en brengt kosten met zich mee.



Soms lopen gemeenten aan tegen de eisen van de Wbi. Voor een gemeente met al relatief veel sociale huurwoningen is de eis van de Wbi dat er minstens 50% betaalbare woningen gebouwd worden, in strijd met hun wensen. Deze gemeente wilde de woningvoorraad juist gevarieerder maken, gericht op meer gemengde wijken.

Gemeenten waarderen de rol van het ministerie in de Wbi. Zo ervaren zij steun bij de voorbereiding van de aanvraag. Gemeenten hebben niet de indruk dat de rijksoverheid geld wil terugvorderen als de bouw niet op tijd start.

Geld lost echter niet alle knelpunten op. Gebiedsontwikkeling en woningbouw zijn complexe processen met veel betrokken partijen. Daarop zijn veel verschillende factoren van invloed. De minister heeft hier beperkt invloed op, zelfs al stelt zij eisen aan het verstrekken van geld en worden de projecten actief gemonitord.

In ons vorige onderzoek was de eerste aanbeveling dat een brede probleemanalyse van de woningmarkt nodig was. Tijdens de 6 rondes van de Wbi heeft de minister deze analyse niet uitgevoerd. Met het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar woningbouw en grond is die bredere probleemanalyse van de woningmarkt in 2024 alsnog gedaan.

Het IBO benadrukt het belang van het aanpakken van alle knelpunten in samenhang: ruimte, grond, woningbouw en afnemers (figuur 13). De minister moet volgens het IBO niet alleen maatregelen nemen voor voldoende middelen en capaciteit voor woningbouw. De minister moet daarnaast ook maatregelen nemen voor voldoende ruimte, voor lagere grondprijzen en meer regie op grond, zodat afnemers willen en kunnen afnemen. Het combineren van zulke maatregelen vergroot volgens het IBO op termijn de effectiviteit van de instrumenten. Woningbouw is een keten: 1 knelpunt oplossen zorgt niet voor meer woningen als verderop in de keten een opstopping ontstaat (Rijksoverheid, 2024).

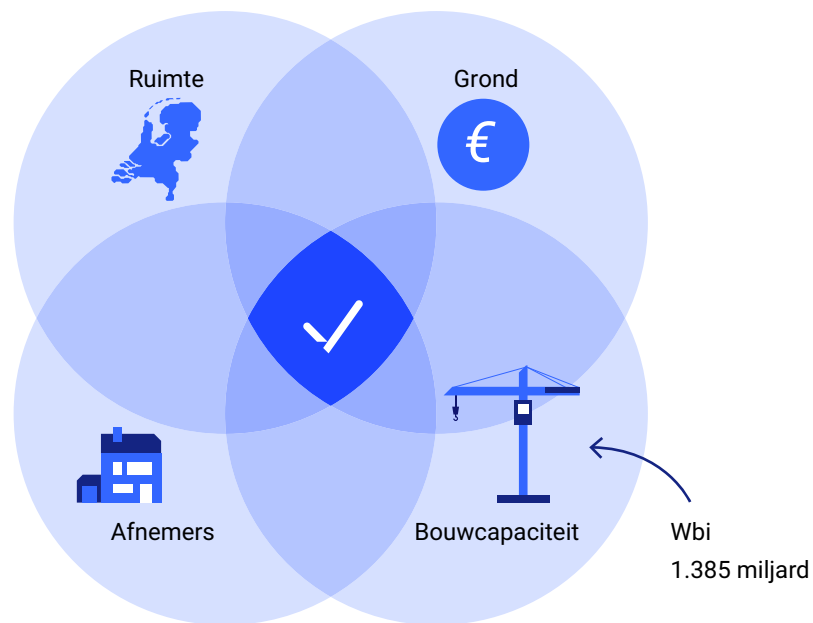
De minister heeft maatregelen aangekondigd op een aantal van de in het IBO genoemde knelpunten. Zo werkt de minister aan een herziening van de Wbi. Ook onderzoekt de minister mogelijkheden om het grondbeleid te herzien, zodat de waardeestijging van de grond meer dan nu ten goede komt aan de publieke investeringen die nodig zijn voor woningbouwprojecten. Met het programma Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving (STOER) is de minister van plan de regeldruk te verminderen en belemmeringen weg te nemen die de woningbouw vertragen. Het gaat vooralsnog vooral om aangekondigde

maatregelen (Minister van VRO, 2025a; 2025b; 2025c). Of met deze initiatieven alle knelpunten in samenhang zullen worden aangepakt is nog niet duidelijk. De minister heeft voor het najaar van 2025 toch weer een nieuwe ronde van de 'oude' Wbi aangekondigd (Minister van VRO, 2025a; RVO, 2025).

Figuur 13 *Knelpunten voor woningbouw volgens het IBO*

Het bevorderen van woningbouw vereist beleidsinzet op 4 knelpunten, Wbi is op 1 gericht

Bedragen in €



7.

Conclusies en aanbevelingen

Het is niet aannemelijk dat de minister van VRO met de Wbi veel doet aan het oplossen van de woningnood. Op basis van de resultaten van de onderzochte projecten concluderen we dat de doelen van de Wbi beperkt zijn gerealiseerd. Het Wbi-geld dat in woningbouwprojecten wordt gestoken, leidt er niet toe dat er sneller gebouwd wordt. Ook heeft het Wbi-geld weinig effect op het bouwen van meer woningen ten opzichte van projecten zonder Wbi. De Wbi leidt bij een deel van de projecten wel tot meer betaalbare woningen. Betaalbaarheid op lange termijn wordt echter beperkt gegarandeerd.

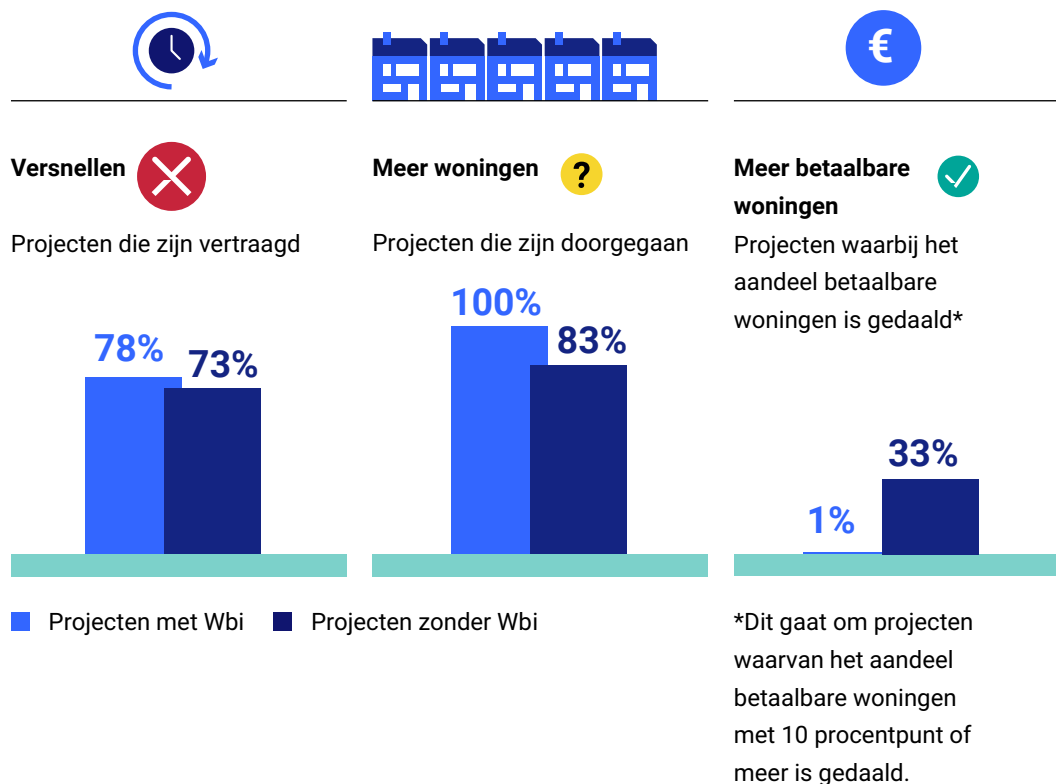
Met de gestelde doelen wekt de minister verwachtingen over de effecten van de Wbi die zij niet kan waarmaken. De Wbi is een specifiek instrument dat op zichzelf niet alle knelpunten voor de woningbouw kan oplossen. Woningzoekenden zijn pas geholpen als er genoeg betaalbare woningen worden gerealiseerd en daarvoor is meer nodig.

7.1 De Wbi-projecten: beperkte doeltreffendheid

Figuur 14 laat zien wat we bij de projecten met en zonder Wbi hebben aangetroffen op de 3 doelen die de minister had geformuleerd voor de Wbi.

Figuur 14 Resultaten van projecten op de 3 gestelde doelen van de Wbi

Een Wbi-bijdrage zorgt bij projecten niet voor snellere woningbouw, maar wel voor meer betaalbare woningen. Het is twijfelachtig of de Wbi tot meer woningen leidt



Wbi-geld leidt niet tot een versnelde (start van de) bouw bij woningbouwprojecten. Veel projecten die Wbi-geld hebben ontvangen, lopen vertraging op ten opzichte van de planning bij de aanvraag. Deze vertraging is niet anders bij projecten die geen Wbi-geld hebben ontvangen. Wbi-geld kan helpen om projecten mogelijk te maken, maar leidt niet tot meer woningen in woningbouwprojecten. 3 van de 18 projecten die geen Wbi-geld hebben gekregen, zijn niet doorgegaan. Tussen projecten die wel of geen Wbi-geld hebben gekregen zijn geen verschillen te zien in het aantal woningen ten opzichte van de aanvraag.

Het Wbi-geld leidt in sommige projecten wel tot meer betaalbare woningen. Bij een derde van de projecten die geen Wbi-geld kregen zakte het aandeel betaalbaar met 10 procentpunt of meer ten opzichte van de aanvraag, terwijl dat bij slechts 1 van de projecten met Wbi-geld gebeurde. Betaalbaarheid op lange termijn is echter in projecten beperkt gegarandeerd. In ons vorige onderzoek bevelen we de minister al aan om de betaalbaarheid op lange termijn te garanderen. We zien dat de minister hierin stappen zet, maar dit blijft een belangrijk punt van aandacht om uiteindelijk het

doel van voldoende betaalbare woningen te bereiken. Bij sociale huurwoningen van woningcorporaties is de kans het grootst dat deze ook op langere termijn betaalbaar blijven.

7.2 De minister wekt verwachtingen die zij niet kan waarmaken

De Wbi is ontstaan als instrument gericht op complexe, binnenstedelijke woningbouwprojecten. Voor dit specifieke instrument stelde de minister grote, algemene doelen: sneller, meer en meer betaalbare woningen bouwen. Hiermee wekte de minister verwachtingen over het effect van de Wbi op het oplossen van de problemen in de woningbouw, die zij met dit specifieke instrument niet kon waarmaken.

Op basis van de resultaten van de projecten die geld kregen uit de eerste 3 rondes van de Wbi zien we dat de Wbi geen effect heeft op het versnellen van woningbouw. De Wbi heeft wel enig effect op het bouwen van meer betaalbare woningen. Zonder Wbi-bijdrage daalt het aandeel betaalbare woningen in sommige projecten. Het is twijfelachtig of de Wbi leidt tot het bouwen van meer woningen. 3 van de 18 projecten die geen Wbi-bijdrage kregen gaan niet door. Het is mogelijk dat Wbi-projecten ten koste gaan van andere projecten.

Daar komt bij dat de bijsturing door de minister in de loop van de tijd vooral heeft geleid tot een uitbreiding van de doelgroep van de Wbi. Daarnaast is een derde van het geld besteed aan andere regelingen op het gebied van volkshuisvesting. Ook dit wijst op beperkte doeltreffendheid en een weinig lerende houding van de minister. Dit laatste blijkt ook uit de aangekondigde nieuwe ronde van de 'oude' Wbi.

Hoewel geld nodig kan zijn om publieke tekorten in gebiedsontwikkeling af te dekken, zijn er veel andere knelpunten die de bouw van voldoende (betaalbare) woningen kunnen belemmeren. Specifieke maatregelen gericht op een van die knelpunten moeten daarom in samenhang genomen worden met maatregelen op de andere knelpunten, om de problemen in de woningbouw echt aan te pakken en voldoende (betaalbare) woningen te bouwen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan maatregelen om procedures te verkorten of meer bouwlocaties beschikbaar te maken.

7.3 Aanbevelingen

De minister belooft met de Wbi teveel. Dat kan tot teleurstelling en verlies van vertrouwen leiden. Versnelling van de woningbouw, meer woningbouw en meer betaalbare woningen zijn te ambitieuze doelen voor de Wbi. We concluderen dat eigenlijk alleen het laatste doel realistisch lijkt voor de Wbi. Daarbij blijft de aanbeveling over het garanderen van betaalbaarheid van woningen op lange termijn nog altijd actueel. We doen de volgende aanbevelingen:

- Maak het woningbouwbeleid meer evidence-based en bezie daarbij alle knelpunten in samenhang. Dat betekent dat voor het versnellen en verhogen van de woningbouw(productie) flankerend beleid nodig is, naast financiële instrumenten zoals de Wbi. Dat kan bijvoorbeeld via het verkorten van procedures en het beschikbaar maken van meer bouwlocaties.
- Heroverweeg de Wbi of pas deze fundamenteel aan. Voor dat laatste zien we 2 mogelijkheden: een brede Wbi met als enig doel betaalbaarheid of een Wbi gericht op een beperkte doelgroep van complexe woningbouwprojecten met een specifiek doel.

8.

Reactie minister van VRO en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 28 augustus 2025 ontvingen wij van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een uitgebreide reactie op ons onderzoek. In dit hoofdstuk vatten we deze reactie samen in § 8.1. Ons nawoord is opgenomen in § 8.2. De reactie gaf geen aanleiding tot aanpassing van onze rapporttekst. De volledige brief met reactie van de minister is te vinden op onze website (www.rekenkamer.nl)

8.1 Reactie minister van VRO

De minister van VRO geeft aan dat het voor het eerst is dat er op deze wijze onderzoek is gedaan naar het effect van de Woningbouwimpuls (Wbi). De minister geeft aan het niet eens te zijn met enkele conclusies en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen. De minister geeft aan dat het onmogelijk is om met vergelijkend onderzoek vast te stellen wat het effect van subsidies aan gebiedsontwikkelingen is. De minister stelt dat de Wbi een belangrijk onderdeel is en blijft van het pakket aan maatregelen om gemeenten te helpen bij hun financiële opgave om 100.000 woningen per jaar te bouwen, waarvan tweederde betaalbaar.

Volgens de minister stimuleert zij met de voortzetting van de Wbi een snelle(re) ontwikkeling van projecten met een substantieel aantal betaalbare woningen door een deel van het onrendabele publieke tekort te subsidiëren. Volgens de minister moet een bijdrage uit de Wbi planuitstel of –afstel voorkomen en moet het voorkomen dat in plannen wordt ingeboet op de betaalbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving.

De minister geeft aan dat in ons onderzoek een controlegroep is gevormd van projecten zonder Wbi-bijdrage, zonder dat het duidelijk is of het daadwerkelijk dezelfde projecten zijn. Ook geeft de minister aan dat het verlies van de Wbi-bijdrage mogelijk kan zijn afgewenteld op de gemeentebegroting. Hoewel er woningen worden gebouwd zonder Wbi-bijdrage, is het volgens de minister de vraag of dat in dezelfde vorm gebeurt als bij projecten met zo'n bijdrage.

Met betrekking tot de conclusie in het rapport dat de Wbi niet tot versnelde woningbouw heeft geleid, stelt de minister dat zowel projecten met een bijdrage uit de Wbi als ook projecten zonder een bijdrage dezelfde vertragingen kunnen oplopen. Volgens de minister draagt de Wbi bij aan het voorkomen van vertraging (en dus versnellen) doordat er bij Woningbouwimpulsprojecten geen nieuw proces van rekenen en tekenen doorlopen hoeft te worden. Ze stelt dat dit bij afgewezen projecten die in een andere vorm een doorstart hebben gemaakt wel het geval is.

Met betrekking tot onze vergelijking van het startbouwmoment van de eerste woningen van de projecten die wel en geen bijdrage uit de Wbi hebben ontvangen geeft de minister aan dat er geen zicht is op de casuïstiek en de vergelijkbaarheid van de projecten. De minister geeft aan dat versnelling niet alleen wordt bereikt door startbouw van de eerste woningen, maar misschien nog wel meer door de bouw van de laatste woning.

Met betrekking tot de conclusie in het rapport dat het twijfelachtig is of de Wbi tot meer woningen heeft geleid, stelt de minister dat onze twijfel of de Wbi tot meer woningen heeft geleid terecht zou zijn, als de 15 van de 18 niet toegekende projecten die alsnog zijn doorgedaan, exact dezelfde projecten zouden zijn. De minister geeft echter aan dat dit onduidelijk is. De minister onderschrijft de zorg dat verdringings-effecten niet wenselijk zijn, maar is van mening dat verdringingseffecten niet direct één-op-één aan de Wbi kunnen worden toegeschreven. De minister geeft aan met een bredere, integrale aanpak binnen het woningbouwbeleid mogelijke verdringings-effecten te beperken. Ook merkt de minister op dat het risico op verdringing (nog) groter is als er geen bijdrage wordt verleend, omdat de gemeente dan zelf het financiële tekort moet bekostigen.

De conclusie in het rapport dat de Wbi bij een deel van de projecten tot meer betaalbare woningen heeft geleid noemt de minister bemoedigend. De minister geeft aan blij te zijn dat er een verschil zichtbaar is, maar te verwachten dat het effect op betaalbaarheid nog groter is, omdat betaalbaarheid meer is dan alleen het percentage betaalbare woningen. Verder geeft de minister aan dat we niet weten of

het 'niet-betalbare' deel van de woningen duurder is geworden en of een gemeente meer geld heeft moeten besteden aan een project.

In reactie op onze stelling dat er nauwelijks concrete maatregelen zijn genomen om de betaalbaarheid op lange termijn te waarborgen, geeft de minister aan hier nadrukkelijk op te hebben ingezet. Zo wordt bij de Wbi-aanvraag van gemeenten gevraagd hoe zij de betaalbaarheid op lange termijn zullen garanderen en zorgt de Wet regie ervoor dat gemeenten de betaalbaarheid van woningen op lange termijn borgen door hen te verplichten volkshuisvestingsprogramma's op te stellen.

De minister herkent en deelt verschillende zorgen uit ons onderzoek. De minister beseft dat het vaststellen van de doeltreffendheid van de regeling ingewikkeld is. Toch geeft de minister aan ervan overtuigd te zijn dat de Wbi zorgt voor versnelling en meer woningen. De minister herkent dat een aanzienlijk deel van de Wbi-projecten vertraging heeft opgelopen. De minister erkent onze zorg en ook dat niet al deze vertragingreden met geld opgelost kunnen worden. De minister geeft aan daarom in te zetten op flankerend beleid en maatregelen om de woningbouwproductie te versnellen.

De minister stelt dat uit ons onderzoek voortkomt dat gemeenten geen druk voelen bij het terugbetalen van de bijdrage en geeft aan in het beheer van de regeling te merken dat gemeenten deze druk verschillend ervaren. De minister benadrukt dat projecten nauwlettend gemonitord worden en dat er maatregelen worden genomen indien nodig. Volgens de minister is het terugvorderen van het subsidiebedrag alleen een uitkomst wanneer de genomen maatregelen niet tot het gewenste effect leiden.

De minister onderschrijft onze aanbeveling om de woningbouwproductie te versnellen en te verhogen, door procedures te verkorten en meer bouwlocaties beschikbaar te maken en hieraan te werken.

In reactie op (een deel van) onze aanbeveling om de Woningbouwimpuls aan te passen met als enig doel betaalbaarheid of gericht op complexe woningbouwprojecten met een specifiek doel geeft de minister aan dat het Besluit Woningbouwimpuls 2020 met ingang van 1 januari 2026 wordt aangepast. Deze aanpassing komt volgens de minister overeen met onze aanbeveling.

De minister geeft aan ervan overtuigd te zijn dat de Woningbouwimpuls een belangrijke bijdrage levert aan de versnelling van betaalbare woningbouw in Nederland. De minister geeft aan dat het demissionaire kabinet zich onverminderd in

blijft zetten om het woningbouwtekort te verkleinen en de woonopgave met prioriteit aan te pakken.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben al eerder in 2020-2021 uitgebreid onderzoek gedaan naar de onderbouwing en vormgeving van de Woningbouwimpuls (Wbi). Dat bracht ons destijds tot de conclusie dat we grote twijfel hadden of de Wbi tot de beoogde doelen zou leiden. In 2024-2025 hebben we opnieuw uitgebreid onderzoek gedaan en hebben we gekeken of de concrete resultaten tot de beoogde doelen hebben geleid. Dat is, met uitzondering van het doel van betaalbaarheid, niet het geval.

De minister kiest er in haar reactie voor om de minder positieve bevindingen van ons onderzoek, namelijk die over versnelling en vergroting van het aantal woningen, te betwisten door vraagtekens te plaatsen bij de onderzoeksmethodologie en de mogelijk positieve bevinding over betaalbare woningen als bemoedigend te kwalificeren. Dat staat haar natuurlijk vrij. Wij benadrukken nogmaals het belang van het helder maken van en sturen op doelen en resultaten. Het uitgeven van publiek geld vraagt ook om verantwoording over de resultaten.

De woningbouw en volkshuisvesting is een van de grootste maatschappelijke problemen van vandaag. Wij twijfelen dan ook niet aan de wens en wil van de minister om bij te dragen aan het oplossen van deze maatschappelijke problemen. De minister geeft aan dat de Wbi hierin een belangrijke rol speelt. We stellen het doel niet ter discussie, maar in onze rol als onafhankelijk controleur bevelen wij het parlement en het kabinet aan om het 'hoe' hier nog eens tegen het licht te houden en daarvan te leren. Daardoor kan de overheid haar presteren verbeteren en wordt publiek geld effectiever ingezet.

Bijlagen

Bijlage 1 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2022). *Aanpak woningtekort*.

CPB (2025). *De effecten van subsidies op de woningbouw*.

Ministerie van BZK (2022a). *Nationale Woon- en Bouwagenda*.

Ministerie van BZK (2022b). *Programma Woningbouw*.

Minister van VRO (2025a). Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 847 nr. 1344.
Financieel instrumentarium woningbouw.

Minister van VRO (2025b). Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 847 34 682
nr. 1351. Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem.

Minister van VRO (2025c). Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 32 847 nr. 1352.
Reactie advies STOER fase 1.

Minister voor VRO (2022). Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 847 nr. 921.
Integrale visie op de woningmarkt.

Raad van State (2025). *De waarde van democratie*. Jaarverslag 2024.

Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024.

RIGO (2022). *Additionaliteit van de woningbouwimpuls*. Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 847 nr. 921. Integrale visie woningmarkt. Voortgang programma Woningbouw.

Rijksoverheid (2024). *Op grond kun je bouwen*, 13 juni 2024.

RVO (2025), 'Woningbouwimpuls (Wbi)'. <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/woningbouwimpuls#7e-ronde-aangekondigd> geraadpleegd op 3 juli 2025.

Toetsingscommissie Wbi (2 december 2021). Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 847 nr. 853. Integrale visie op de woningmarkt.

Bijlage 2 Methodologie

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

Probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek luidde: Is (het beleid van de minister van VRO inzake) de Woningbouwimpuls doeltreffend?

Onderzoeksvragen

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

1. Heeft de minister zicht op de doeltreffendheid van de Wbi?
2. Heeft de minister op basis van monitorgegevens en evaluaties bijgestuurd?
3. Bereikt (het beleid van de minister ten aanzien van) de Wbi de beoogde resultaten?
 - a. Zijn de resultaten van projecten uit Wbi-tranche 1, 2 en 3 die Wbi-geld hebben ontvangen conform de voorwaarden van de Regeling Woningbouwimpuls?
 - b. Wat zijn de resultaten van projecten uit Wbi-tranche 1, 2 en 3 die geen Wbi-geld hebben gekregen?

Aanpak

Wij hebben de onderzoeksvragen beantwoord door diverse documenten te bestuderen. Dit waren openbare bronnen zoals Kamerbrieven, rapporten, evaluaties en begrotingen. Daarnaast hebben we interne bronnen van het ministerie van BZK gebruikt die op basis van onze bijzondere bevoegdheid zijn opgevraagd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om informatie over het beheer van de Wbi-projecten en notities rondom wijzigingen.

Daarnaast hebben wij diverse betrokkenen geïnterviewd. Binnen de rijksoverheid hebben wij gesproken met betrokken medewerkers van het ministerie van VRO, het ministerie van Financiën, de planbureaus CPB en PBL en de RVO. Om een beeld te vormen van de werking van de instrumenten in de praktijk hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van de Woonbond, het Economisch Instituut voor de Bouw en Bouwend Nederland.

Ook hebben we 4 gemeenten bezocht om een beter begrip te krijgen van de werking van de Wbi in de lokale praktijk. Bij deze casusselectie is gekeken naar gemeenten verspreid over het land, waar 1 of meer Wbi-aanvragen zijn gedaan (en in ieder geval 1 is toegekend). Praktische haalbaarheid binnen de looptijd van het onderzoek was

verder een belangrijk selectie criterium. Deze gesprekken zijn aangevuld met een documentenanalyse van de aanvraag- en beoordelingsdocumenten van de ingediende projecten. Hieruit hebben we een aantal rode draden gehaald.

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 3 hebben wij 2 enquêtes gehouden onder alle gemeenten die een Wbi-aanvraag hebben ingediend in de eerste 3 tranches. 1 enquête was gericht op 93 gehonoreerde projecten (Wbi-projecten) en 1 op 27 niet-gehonoreerde projecten. De meeste respondenten hebben de enquête zelf online ingevuld. De response voor de gehonoreerde projecten was 88% (82 respondenten) en 67% voor de niet-gehonoreerde projecten (18 respondenten).

In beide enquêtes vroegen we naar de actuele stand van zaken bij het betreffende woningbouwproject:

- Het aantal woningen: totaal en voor de categorieën betaalbaar, sociale huur, woningcorporatie, middenhuur, betaalbare koop.
- Start bouw (indien van toepassing): bij hoeveel woningen en wanneer, en het aantal opgeleverde woningen.
- Vertraging van het project (indien van toepassing), in maanden.
- Redenen voor aanpassingen van het projectplan en voor vertraging (indien van toepassing). Respondenten konden redenen voor vertraging aanvinken en zelf een of meer redenen invullen.
- Tot slot konden respondenten, indien gewenst, een opmerking over de (werking van de) Wbi plaatsen.
- Bij de projecten die niet-gehonoreerd waren, begonnen we met de vraag of het woningbouwproject alsnog uitgevoerd werd. En als dat niet het geval was, wat de redenen daarvoor waren.

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 van het beleid.

Onderzoeksvraag 1: Heeft de minister zicht op de doeltreffendheid van de Wbi?

Normen:

- De minister heeft zicht op hoe de Wbi aan beoogde doelen bijdraagt.
- De minister heeft zicht op hoeveel meer woningen gerealiseerd worden dankzij de Wbi.

- De minister heeft zicht op de versnelling die door de Wbi wordt bereikt in woningbouw.
- De minister heeft zicht op hoeveel meer betaalbare woningen door de Wbi worden gebouwd.
- De minister heeft zicht op het aantal woningen dat in Wbi-projecten wordt gebouwd.
- De minister heeft zicht op de vertraging waarmee woningen in Wbi-projecten worden gebouwd.
- De minister heeft zicht op het aantal en aandeel betaalbare woningen dat in Wbi-projecten wordt gebouwd.
- De minister vraagt naar redenen/onderzoekt oorzaken als doelen niet gehaald worden.

Onderzoeksvraag 2: Heeft de minister op basis van monitorgegevens en evaluaties bijgestuurd?

- Er is voldoende geld en er zijn voldoende mensen en middelen voor het verzamelen en analyseren van informatie over de doeltreffendheid van de Wbi, en om te beslissen tot aanpassing daarvan.
- Als de monitoring en evaluaties daar aanleiding toe geven, past de minister de opzet en/of de werking van Wbi aan (*single loop learning*). Daarbij kijken we in ieder geval naar aanpassingen op de volgende gebieden:
 - Middelen worden gericht ingezet in regio's met het grootste woningtekort en/of bij plannen in een minder vergevorderde fase.
 - Verdringing van andere bouwprojecten wordt voorkomen.
 - Betaalbaarheid op de lange termijn wordt geborgd.
- Als de monitoring en evaluaties daar aanleiding toe geven, kiest de minister voor een andere aanpak of een ander instrument dan de Wbi (*double loop learning*).
 - Inzet van publieke middelen wordt gekoppeld aan een bredere probleemanalyse van de woningmarkt.

Onderzoeksvraag 3: Bereikt (het beleid van de minister ten aanzien van) de Wbi de beoogde resultaten?

Deelvraag 3a Zijn de resultaten van de toegekende projecten uit Wbi-tranche 1, 2 en 3 conform de voorwaarden van de Regeling Woningbouwimpuls?

- De resultaten van toegekende projecten uit Wbi-tranches 1, 2 en 3 zijn conform de voorwaarden in de regeling.
- De minister vordert het uitgekeerde bedrag terug bij projecten die niet aan de voorwaarden voldoen.

Bijlage 3 Eindnoot

1. Van de € 2,25 miljard blijft naast het geld dat aan de Wbi is uitgegeven (€ 1,385 miljard) en het herleidbare bedrag dat aan andere regelingen is uitgegeven (€ 862 miljoen) nog € 3 miljoen over die niet door ons of de minister van VRO te herleiden is.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: Laurens van Putten,
ANP/Hollandse Hoogte

De tekst in dit document is
vastgesteld op 11 september
2025. Dit document is op
30 september 2025
aangeboden aan de Tweede
Kamer.

Den Haag, september 2025