

Vergaderjaar 2023–2024

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2024

Hierbij ontvangt u het eindrapport van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 3, Woningmarkt. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek en kijkt terug op het woonbeleid en de beleidsdoelstellingen in de periode 2015–2021. Daarbij is onderzoek gedaan naar het woonbeleid in brede zin, waaronder het beleid gericht op de woningbouw, het huurbeleid en de huurtoeslag en een aantal fiscale regelingen die betrekking hebben op de koopwoningmarkt, zoals de eigenwoningregeling. Het beleid is getoetst aan de toen geldende doelstelling in het begrotingsartikel: *een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben.*

In deze brief reageer ik op de conclusies en aanbevelingen uit de doorlichting. De beleidsdoorlichting onderstreept de noodzaak om de regie op de volkshuisvesting stevig te hernemen. Daarin hebben we afgelopen jaren flinke stappen gezet. Volkshuisvesting is weer een prioriteit geworden. We hebben een andere kijk op het woonbeleid en onze taak als overheid is anders dan in de getoetste periode. We zetten alles op alles om met meer tempo en meer regie te zorgen voor meer betaalbare woningen en betaalbare woonlasten. In mijn reactie geef ik aan hoe we het fundament hiervoor hebben gelegd, samen met collega-overheden en andere belanghebbende organisaties. Dit fundament en de hernieuwde samenwerking biedt een volgend kabinet een stevige basis om ook in de komende jaren verder te bouwen aan de volkshuisvesting.

1. Het perspectief is veranderd en de effecten zijn zichtbaar

De beleidsdoorlichting blikt terug op een periode van vóór dit kabinet. In die beleidsperiode werd anders gekeken naar het woonbeleid en veranderde de rolopvatting van het Rijk. Ik herken in de beleidsdoorlichting dat we in die periode de rol van de overheid te klein hebben

gemaakt. Dit kabinet heeft de volkshuisvesting weer een kerntaak van de overheid gemaakt. In de beleidsdoorlichting zie ik aanwijzingen die de ingezette koers ondersteunen en redenen om deze koers door te zetten. In de beleidsdoorlichting zijn de bril en doelen van toen ingezet om het beleid uit de periode 2015–2021 door te lichten. Het perspectief is nu anders en dit is belangrijk voor mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen die volgen uit de beleidsdoorlichting.

De beleidsdoorlichting geeft aan dat te lang is aangenomen dat de markt als vanzelf een oplossing zou bieden voor voldoende passende woningen. Te lang is gedacht dat de optelsom van gedecentraliseerde keuzes als vanzelf zou leiden tot de oplossing. Ondertussen groeide de bevolking ieder jaar harder dan verwacht en nam de woningbehoefte sterk toe. De beleidsreactie hierop kwam te langzaam op gang en mensen begonnen in de knel te raken. Huizenprijzen werden voor veel mensen onbetaalbaar en wachtlijsten voor een sociale huurwoning liepen op. Lage en middeninkomens moesten vaker uitwijken naar de vrije huursector, waar vooral in de stedelijke regio's de huurprijzen flink zijn gestegen. Afspraken over woningbouw met corporaties en gemeenten waren te vrijblijvend en niet gekoppeld aan financiële middelen. De Rijksoverheid trok het oplopende tekort aan (betaalbare) woningen te langzaam naar zich toe.

Daarom heeft dit kabinet besloten om de regie te herpakken. Onze opdracht is om met meer regie en meer tempo meer betaalbare woningen te bouwen. Het fundament daarvoor is gelegd en de effecten op de gestelde doelen laten zich optekenen in de Staat van de Volkshuisvesting, die ik afgelopen november naar uw Kamer heb gestuurd. In heel Nederland zijn woondeals gesloten tussen Rijk, provincies en gemeenten. Daarin zijn samen afspraken gemaakt over hoeveel woningen er worden gebouwd – waar, wanneer en voor wie – en dat twee derde van onze woningen betaalbaar wordt. Regionale versnellingsstafels helpen woningbouwprojecten te versnellen en op gang te houden. Ook zijn er nationale prestatieafspraken (NPA) gemaakt met woningcorporaties.

We ondersteunen deze aanpak met de inzet van middelen, zoals de Woningbouwimpuls, de Startbouwimpuls, het Volkshuisvestingsfonds en de 7,5 miljard uit het Mobiliteitsfonds voor de ontsluiting en bereikbaarheid van de 17 grootschalige woningbouwlocaties en daarbuiten. Met het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting versterken we het instrumentarium van het rijk, de provincies en gemeenten om samen regie te voeren op de volkshuisvesting. Dat middeninkomens in de knel zijn gekomen is ook dit kabinet niet ontgaan. Daarom heeft dit kabinet ingezet op de bouw van betaalbare koop- en huurwoningen, zodat het wonen ook voor middeninkomens weer betaalbaar wordt. Daarnaast zorgt het wetsvoorstel Betaalbare huur ervoor dat huurders in het middensegment beter worden beschermd en dat huren meer in lijn worden gebracht met de kwaliteit van de woning. Het wetsvoorstel voorziet ook in de modernisering van het woningwaarderingssysteem (WWS) waardoor het aantrekkelijk blijft om te investeren in nieuwbouw-middenhuurwoningen.

De ingezette koers raakt aan een aantal aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting. Zo heeft dit kabinet door meer regie op de volkshuisvesting te nemen al een aantal aanbevelingen opgepakt. Door het veranderde perspectief zijn er ook aanbevelingen die niet raken aan onze opdracht nu. Daarnaast vraagt onze grote maatschappelijke woningbouwopgave de inzet en samenwerking van iedereen: het Rijk, de provincies, gemeenten, bouwers, projectontwikkelaars, investeerders en woningcorporaties. Samen met hen maken we afspraken en blijven we in gesprek hoe we onze opgave van 981 duizend woningen tot en met 2030, waarvan twee derde betaalbaar, realiseren. Mijn reactie op de beleidsdoorlichting vanuit

het perspectief van de volkshuisvesting, volgt verderop in de brief. Allereerst beschrijf ik hierna de hoofdconclusies, de aanbevelingen en de onderzoeksaanpak.

2. Hoofdconclusies en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting

De verandering van het perspectief op het woonbeleid komt duidelijk terug in de beleidsdoorlichting. Het woonbeleid is in de periode 2015–2021 langzaam uitgebreid om meer regie te kunnen nemen op de toenemende problematiek op de woningmarkt. De beleidscontext is daarbij bepaald door de nasleep van de crisisjaren 2008–2013 waarin de nieuwbouw terugliep. Beiden zorgden ervoor dat de woningbouw slechts traag weer op gang kwam. De vraag naar koopwoningen herstelde zich door de gedaalde rente sneller dan verwacht. In 2017 was de zorg dat het herstel mogelijk overging naar verhitte van de woningmarkt. De spanning op de woningmarkt nam verder toe nadat de bevolkingsprognoses meermaals opwaarts werden bijgesteld. Deze bijstellingen waren onder meer het gevolg van een toename in migratie. De bouwsector kwam net uit een dip en kon het benodigde bouwtempo onvoldoende snel verhogen, doordat bijvoorbeeld veel arbeidskrachten de bouwsector hadden verlaten.

a. De beleidsreactie op het woningtekort kwam te traag op gang

Het aanbodbeleid kwam langzaam op gang na jaren van decentralisatie, terwijl de vraag naar (betaalbare) woningen sterk toenam. In 2017 zijn in eerste instantie (vrijblijvende) afspraken gemaakt met corporaties en gemeenten. Pas later zijn deze ook versterkt met financiële middelen. De toenmalige woondeals hebben bijgedragen aan het agenderen van de woningmarktproblematiek en het versterken van de samenwerking, maar of het ook heeft bijgedragen aan de bouw van betaalbare woningen is volgens SEO onduidelijk. Andere instrumenten zoals de heffingsverminderingen voor woningcorporaties en de Woningbouwimpuls zijn recenter ingesteld waardoor het effect nog niet duidelijk vast te stellen is.

SEO beveelt aan sneller en meer sturend te reageren, ook op de nieuwbouw van corporaties. Dit kan door de sturing vanuit het Rijk of gemeenten te versterken. Wel merken ze op dat er ook voldoende financiële ruimte moet zijn voor corporaties om alle opgaven te bekostigen. Voor een snellere beleidsreactie stelt SEO voor om met scenario's te werken, bijvoorbeeld voor de bevolkingsgroei of de ontwikkeling van de hypotheekrente.

b. Lage en middeninkomens moesten uitwijken naar het vrije huursegment

Het oplopende tekort aan woningen raakte vooral de huishoudens met lage en middeninkomens. Een steeds groter deel van deze inkomensgroepen heeft moeten uitwijken naar de vrije huursector. Dit vanwege de lange wachtlijsten voor een sociale huurwoning en de prijsstijgingen van koopwoningen. De woonlasten van huishoudens in de vrije huursector zijn echter flink gestegen, met name in de stedelijke gebieden. Voor huishoudens met een laag inkomen leidt dit tot (zeer) hoge huurquotas. Middeninkomens in het vrije huursegment zijn in de knel gekomen tussen het beleid voor de sociale huur en koopwoningen. In tegenstelling tot ondersteuning van huurders met een sociale huurwoning (huurtoeslag) en woningeigenaren (fiscale subsidie), was er beperkt beleid en geen duidelijke richting om het vrije segment betaalbaar te houden voor verschillende inkomensgroepen die hierop waren aangewezen. Bovendien speelde naast het tekort aan woningen en de hoge woningprijzen, het

toegangsbeleid voor een koopwoning (leennormen) en voor een sociale huurwoning (inkomenseisen) een rol bij de woonkeuze van mensen met een middeninkomen.

Een aanbeveling uit de beleidsdoorlichting is om meer samenhang in het woonbeleid aan te brengen, in het bijzonder voor de positie van midden-inkomens. De leennormen zorgden bij stijgende huizenprijzen ervoor dat potentiële koopstarters, vooral binnen de leeftijdsgroep 25–35 jaar en ten opzichte van doorstromers doorgaans minder kans hadden om een woning te kopen. De stijgende huizenprijzen, in combinatie met de lage rente leidden ertoe dat huizenbezitters met overwaarde en investeerders hun kansen zagen toenemen, ten opzichte van starters. SEO benadrukt het belang van een goed inzicht in de werking van de leennormen en raadt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de leennormen te evalueren.

c. De verschillen tussen mensen met en zonder woning zijn toegenomen

Voor mensen die al een sociale huurwoning of koopwoning hadden zijn de woonlasten gemiddeld gedaald. In het sociale huursegment was het beleid – met als voornaamste instrument de huurtoeslag – effectief om woonlasten betaalbaar te houden voor huishoudens met een laag inkomen. De huurtoeslag kent ook neveneffecten zoals nabetalingen en terugvorderingen en is daarom volgens SEO beperkt doelmatig. Voor mensen met een koopwoning is de betaalbaarheid verbeterd, vooral als gevolg van het oversluiten van hypotheken bij een dalende rente. Door het opgebouwde vermogen hebben de doorstromers ook meer keuze op de koopmarkt in vergelijking met koopstarters voor wie de stijgende huizenprijzen de keuzes beperkten. Het voornaamste instrument hier is de fiscale stimulering van de woning door middel van de eigenwoningregeling. Deze is volgens SEO beperkt doeltreffend en ondoelmatig in het bevorderen van het eigenwoningbezit.

SEO beveelt aan nader onderzoek te doen naar de maatregelen die de woonkeuzes van mensen kunnen verstoren. De eigenwoningregeling verstoort de beslissing tussen huren en kopen en daaruit volgt de aanbeveling om de fiscale subsidie van de eigen woning af te bouwen. In het sociale segment zijn er ook verstoringen, zoals de prijs-kwaliteit afweging van huurders door de huurtoeslag en het WWS. SEO wijst op de neveneffecten van de huurtoeslag zoals nabetalingen en terugvorderingen. Nader onderzoek naar de neveneffecten en de prikkels voor huurders om meer passend te wonen is hier volgens SEO nodig.

d. Besparingsvarianten huurtoeslag en eigenwoningregeling

Zoals gevraagd door de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) is een besparingsvariant op de huurtoeslag meegenomen – dit is de grootste uitgavenpost op de begroting. In deze variant wordt de huurtoeslagssystematiek verder vereenvoudigd en wordt de minimale basishuur verhoogd. Uit de doorrekening blijkt dat de uitgewerkte besparing negatieve inkomenseffecten heeft, vooral voor ouderenhuishoudens. Compensatie via een huurverlaging is geen optie omdat dit de verdien capaciteit van corporaties verslechtert en daarmee hun (bouw)opgave onhaalbaar wordt.

Ook is er, gelet op het effect op de woningmarkt voor wat betreft de koopkant, een besparingsvariant via de eigenwoningregeling opgenomen. Hierbij is gekeken naar een stapsgewijze verhoging van het eigenwoningforfait en een versnelde uitfasering van de wet Hillen. Dit kan op termijn de stijgende woningprijzen remmen, maar kent wel potentiële inkomens-

effecten. Deze besparingsvariant heeft ook betrekking op één van de aanbevelingen van SEO.

3. Onderzoeksaanpak en oordeel onafhankelijke deskundige

In deze beleidsdoorlichting is getoetst aan de doelstelling in het begrotingsartikel: *Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben*. De doelen zijn echter niet geconcretiseerd. Ook was er geen overkoepelende theorie voorhanden voor hoe het beleid werd gedacht bij te dragen aan deze doelen. Daarom is gekozen voor een vernieuwende aanpak met een samenwerking tussen het onderzoeksbureau en beleidsmedewerkers vanuit de Ministeries van BZK en Financiën. Beleidsmedewerkers hebben bij verschillende directies van beide ministeries opgehaald welk beleid er in de periode tussen 2015 en 2021 is ingezet, met welk doel en hoe het beleid verwacht werd bij te dragen. Deze opbrengst is vervolgens door SEO gebundeld tot een toetsingskader om het woonbeleid in samenhang te kunnen beoordelen. Daarin wordt getoetst aan (1) de woonlasten van huishoudens (betaalbaarheid), (2) het woningaanbod (toegankelijkheid) en (3) de woonwensen van mensen (vraaggerichtheid). Voor vraaggerichtheid bestond volgens SEO geen eenduidige definitie. De beoordeling van het beleid is door SEO gemaakt in haar hoedanigheid als onafhankelijk onderzoeksbureau.

De onafhankelijke deskundige, prof. dr. E. Dijkgraaf, is positief over de kwaliteit van de doorlichting en de aanpak om de effecten die het beleid naar verwachting heeft gehad duidelijk te maken. Hij ziet ook de voordelen van de gekozen aanpak voor de verdieping van het toetsingskader om het beleid in samenhang te kunnen beoordelen. Wel vindt hij het teleurstellend dat net zoals in de vorige beleidsdoorlichting er geen beleidstheorie beschikbaar was uit die tijd om het beleid aan te toetsen. Ook deze keer moest de beleidstheorie achteraf opgesteld worden.

a. Beschikbaarheid van onderliggende evaluaties

SEO heeft een analyse gemaakt van de beschikbare onderzoeken en de bewijskracht. Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek en de kwaliteit van onderliggend onderzoek is van groot belang. Volgens SEO is het belangrijk om bij de beleidsontwikkeling al aandacht te hebben wanneer, hoe en op welke wijze het beleid wordt geëvalueerd. Uit de analyse van SEO blijkt dat een evaluatie niet altijd voorhanden was. Voor een deel van de evaluaties geldt dat geen oordeel werd gegeven over hoe het beleid heeft gewerkt. Ook de onafhankelijke deskundige noemt het gebrek aan onderzoek waarin een duidelijk oordeel wordt gegeven over de effecten van het ingezette beleid, een belangrijk aandachtspunt voor de komende beleidsdoorlichting.

4. Reactie

Het denken over de volkshuisvesting is veranderd. Te lang is gedacht dat de markt als vanzelf vraag en aanbod in evenwicht zou brengen. Daardoor zijn steeds meer mensen in de knel gekomen. Het aanbodbeleid was vrijwel geheel gedecentraliseerd. Het besef groeide dat de toenemende schaarste aan woningen om meer regie vroeg, maar het kostte veel tijd om de capaciteit en het beleid hiervoor voortvarend weer op te bouwen.

Dit kabinet heeft de handschoen weer opgepakt en de volkshuisvesting weer tot kerntaak gemaakt. Met de Nationale Woon- en Bouwagenda (NWBA) is een meerjarige aanpak geformuleerd om de continuïteit te borgen. De beleidstheorie is daarin explicieter gemaakt door de doelen in de meerjarige programma's te koppelen aan actielijnen en maatregelen.

Ook zijn meer concrete doelen opgenomen die meetbaar zijn gemaakt via een aantal kernindicatoren. In de Staat van de Volkshuisvesting wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang. De drie hoofdoelen in de NWBA zijn beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Deze zijn inmiddels ook in de begroting 2024 opgenomen.

De beleidsdoorlichting laat zien dat er betere sturing nodig is om de gemaakte afspraken met gemeenten en corporaties waar te maken. Op dit moment ontbreekt het instrumentarium om landelijke doelstellingen op een goede wijze lokaal te verankeren. Dit verandert met het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting. Het wetsvoorstel versterkt het instrumentarium van rijk, provincies en gemeenten om samen regie te voeren op de volkshuisvesting. De instrumenten zijn erop gericht dat overheden meer grip hebben op hoeveel er wordt gebouwd, op welke locaties er wordt gebouwd en dat er voldoende betaalbaar wordt gebouwd. Daarnaast bevat het wetsvoorstel maatregelen die ervoor moeten zorgen dat er sneller gebouwd kan worden.

Dat middeninkomens in de knel zijn geraakt is ook dit kabinet niet ontgaan. De beleidsdoorlichting bevestigt dat het voor hen moeilijker is geworden om een woning te vinden die past bij een middeninkomen en aansluit op de woonwensen. Juist daarom is het zo belangrijk om betaalbare woningen te bouwen. Bijna 40% van de nieuwbouw betaalbare koop en middenhuurwoningen moet naar middeninkomens gaan. Daarnaast is het wetsvoorstel Betaalbare huur erop gericht wonen weer betaalbaar te maken voor middeninkomens en het aantrekkelijk houden voor beleggers om te (blijven) investeren in middenhuurwoningen.

Nu dat we de regie hebben hernomen op de volkshuisvesting raken niet alle aanbevelingen aan de kern van onze opdracht. Daarom neem ik niet alle aanbevelingen mee in mijn reactie hier. Onze opdracht is helder en dat is om met meer tempo meer betaalbare woningen te bouwen. De beleidsdoorlichting geeft maar een beperkt aantal aanbevelingen om die opdracht waar te maken. Er zijn stappen gezet, maar het denken staat niet stil. Een aantal grote onderzoeken lopen of zijn recent afgerond waarin ook aandacht is voor de uitkomsten van de beleidsdoorlichting:

1. In het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Woningbouw en Grond wordt nader gekeken naar effectieve maatregelen voor de stimulering van woningbouw. In lijn met de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting wordt daarin ook gekeken naar de rol van corporaties. Naar verwachting zal het IBO voor de zomer gereed zijn.
2. In het bouwstenentraject voor een beter belastingstelsel is ook de fiscale stimulering van de eigen woning meegenomen. De bouwstenen voor een beter belastingstelsel zijn recent met de Tweede Kamer gedeeld.
3. In het Toekomst toeslagen traject, waarin de huurtoeslag meeloopt, zijn concrete opties uitgewerkt om de toeslagen op termijn af te schaffen of fundamenteel te herzien. De uitkomsten kan een volgend kabinet gebruiken bij de aanbeveling van SEO om de huurtoeslag te hervormen. De Kamer heeft recent de eindrapportage toekomst toeslagenstelsel ontvangen.

Lessen uit het verleden zijn waardevol om van te leren. Duidelijk is dat er nog ruimte is voor verbetering van evaluaties. Ik dank prof. Dijkgraaf voor zijn beoordeling en herken de uitdaging om uitspraken te kunnen doen over «doeltreffendheid» en «doelmatigheid». SEO is hier deskundig mee omgegaan en biedt ook handvatten voor het verbeteren van evaluaties. De lessen worden meegenomen in de Strategische Evaluatie agenda. In 2024 wordt een evaluatie gestart naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de leennormen. De evaluatie van de wet Differentiatie

overdrachtsbelasting staat momenteel gepland voor 2024 waarna de resultaten in de loop van 2024 beschikbaar komen.

5. Tot slot

De beleidsdoorlichting biedt aanwijzingen voor de weg die we zijn ingeslagen: we hebben de regie hernomen en de volkshuisvesting weer tot kerntaak van de overheid gemaakt. De woonproblemen van de mensen in het land vragen om oplossingen. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat we aanvankelijk te traag hebben gereageerd. We zijn tot het inzicht gekomen dat de markt niet als vanzelf een oplossing biedt voor voldoende passende woningen. Het fundament voor herstel van de volkshuisvesting is gelegd. Daarmee zijn we er nog niet en de inzet van alle partijen is nodig om onze opgave te realiseren. Voor een volgend kabinet is er een basis om verder te bouwen aan de volkshuisvesting.

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge