

Vergaderjaar 2024–2025

36 637

Initiatiefnota van het lid Welzijn over een fundamentele kijk op volkshuisvesting en woningmarkt: Hoe wordt de volgende wooncrisis voorkomen?

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2025

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 12 november 2024 is gesproken over de initiatiefnota van het lid Welzijn (NSC) met de titel ««Een fundamentele kijk op volkshuisvesting en woningmarkt: Hoe wordt de volgende wooncrisis voorkomen?»» (Kamerstuk 36 637, nrs. 1 en 2). Op verzoek van de commissie kom ik hierbij met een kabinetsreactie op de initiatiefnota.

De initiatiefnota is bedoeld om vooruit te kijken en te zorgen dat we een volgende wooncrisis kunnen voorkomen. De nota geeft een overzicht van de verschillende crisissen die we binnen de volkshuisvesting hebben gezien sinds de jaren 60 van de vorige eeuw. In de initiatiefnota stelt het lid Welzijn dat verschillende wooncrisissen zich steeds sneller opvolgen en dat er een fundamenteel gesprek nodig is vanuit een breed gedragen beeld over volkshuisvesting en woningmarkt. Om passend beleid te ontwikkelen stelt zij in haar initiatiefnota dat het nodig is om de schijnbare tegenstelling tussen volkshuisvesting en woningmarkt op te heffen. En hiervoor is een belangrijke rol weggelegd voor de overheid. Bevordering van voldoende woongelegenheid is volgens de Grondwet een voorwerp van zorg van de overheid. Langjarige zekerheden en stabiel overheidsbeleid over fiscaliteit en huren zijn essentieel zodat geïnvesteerd kan blijven worden in woningen.

Het kabinet herkent dat de volkshuisvesting gebaat is bij continuïteit op de lange termijn, om zekerheid te geven aan bewoners, verhuurders, investeerders en ontwikkelaars. We hebben gezien dat het woningaanbod snel kan afnemen, maar dat de weg omhoog veel inspanning vergt, vooral omdat het gaat om projecten met een lange doorlooptijd. Volkshuisvesting en de woningmarkt zijn twee zijden van dezelfde medaille. Het terugdringen van het tekort aan (betaalbare) woningen vraagt om een gezamenlijke inzet van alle partijen: investeerders, woningcorporaties en

bewoners, ieder vanuit hun kracht. Ik wil het lid Welzijn daarom bedanken voor haar initiatiefnota en zal in deze brief reageren op de door haar gedane voorstellen.

In haar initiatiefnota pleit het lid Welzijn voor een aantal maatregelen. De eerste is het faciliteren van zelfbouw door bewoners door een zogeheten derde sector wettelijk te verankeren. De wettelijke verankering dient om de toegang tot de kapitaalmarkt te borgen. Verder vraagt zij om specifieke arrangementen voor startende kopers om meer mensen die een huis willen kopen te faciliteren. De derde voorgestelde actie is dat er in de woningwet een definitie komt voor sociale huurwoningen, die onderscheid maakt tussen tijdelijke en permanente sociale huurwoningen. Om te zorgen dat woonbeleid en fiscaal beleid in de toekomst beter vormgegeven kunnen worden is volgens het lid Welzijn een invoeringstoets nodig. Tenslotte pleit zij voor een nieuwe monitor en een data science team waarmee gericht wordt gestuurd op een statistisch woningtekort van 2%. Daarmee kan de realisatie via nieuwbouw en het beter benutten van de bestaande voorraad worden gemonitord en kan tijdig ingegrepen worden als dat nodig is. Hieronder ga ik op ieder van deze voorstellen afzonderlijk in.

Wetgeving opstellen specifiek voor een derde sector van coöperatief bouwen

Het kabinet deelt dat coöperatieve woonvormen een welkome uiting zijn van een zorgzame samenleving waarbij mensen omzien naar elkaar. Coöperatieve initiatieven dragen bij aan de leefbaarheid van wijken en buurten, gemeenschapsvorming en zorg voor elkaar, maar dragen ook bij aan het op langere termijn betaalbaar houden van woningen. Dit geldt met name voor wooncoöperaties waarbij opgebouwd vermogen wordt geherinvesteerd, zoals benoemd in de initiatiefnota. De interesse bij bewoners, gemeenten en provincies groeit door het huidige tekort aan betaalbare woningen. Het kabinet ziet coöperatief wonen en bouwen als een oplossing voor een beperkte groep mensen die gezamenlijk een woonwens willen realiseren. Niet voor niets staat in het hoofdlijnenakkoord dat het kabinet de financiële en juridische belemmeringen wil wegnemen.

Ik herken de wens voor een wettelijke verankering van coöperaties, maar er zijn andere meer urgente knelpunten die zorgen dat wooncoöperaties nog te weinig tot stand komen, ondanks de inzet van bewoners. Het gaat vaak om niet-professionele partijen die een grote uitdaging op zich nemen om woningen te realiseren; een traject dat veel inspanning en een lange adem vraagt. Het betekent ook dat het soms te lang duurt en groepen voortijdig afhaken of uiteenvallen. Daarnaast is het voor coöperatieve initiatieven lastig om locaties te verkrijgen, tenzij gemeenten deze locaties bestemmen voor een coöperatief initiatief. Er zijn nog maar weinig gemeenten die beleid hebben gericht op het stimuleren van coöperatieve initiatieven. Dat heeft ermee te maken dat veel gemeenten al voor een grote opgave staan om veel woningen te realiseren en deze niet-professionele partijen relatief veel ondersteuning nodig hebben en dus meer inzet vergen dan reguliere projecten. Tenslotte krijgen initiatieven de financiering vaak niet rond. Kredietverstrekkers gaan vaak niet verder dan 70%, omdat het gaat om zakelijke financiering aan de vereniging van bewoners voor woningen in verhuurde staat. Het restant kunnen initiatieven moeilijk opbrengen. Een wettelijke verankering biedt hiervoor geen soelaas. Daarom werkt dit kabinet aan een fonds om de belangrijkste belemmeringen aan te pakken. Het fonds kan een aantal kansrijke initiatieven financieren en daarmee ook de mogelijkheden vergroten om professionele hulp in te schakelen. Daarbij wordt samenge-

werkt met gemeenten die ondersteuning en locaties kunnen leveren. Daarmee zijn niet alle knelpunten opgelost maar wordt een belangrijk bijdrage geleverd om te zorgen dat de coöperatie meer als normale vorm wordt beschouwd door alle partijen. Een wettelijke verankering kan wel bijdragen om andere belemmeringen weg te nemen. Daarmee wordt mogelijk dat coöperatieve initiatieven kunnen deelnemen aan regelingen, zoals subsidies, of fiscale regelingen, danwel worden uitgezonderd van deze regelingen. Overigens is daarvoor ook een goede registratie vereist, die op dit moment nog ontbreekt, zoals een huurregister. Ik ben in een motie gevraagd om met Cooplink in gesprek te gaan over belemmeringen en de Kamer voor het voorjaar van 2025 plannen te presenteren om deze belemmeringen aan te pakken. Een wettelijke verankering is ook door Cooplink benoemd als belemmering voor coöperatieve initiatieven. Ik ben met hen in gesprek en kom in het voorjaar met een kamerbrief waarin ik zal toelichten hoe ik belemmeringen richting de toekomst weg wil nemen.

Faciliteren van kooparrangementen specifiek voor koopstarters

Veel starters met een middeninkomen willen een woning kopen, maar bij de huidige koopprijzen maken zij weinig kans op een passende koopwoning. In de Staat van de Volkshuisvesting 2024 (Kamerstukken II, 2024–2025, 32 847, nr. 1243) heb ik laten zien dat de positie van starters is verslechterd. Dat raakt de bestaanszekerheid van veel mensen, zoals jongeren die geen betaalbare woning kunnen vinden en daarom wachten met het stichten van een gezin. Dit gaat mij aan het hart.

Daarom is het belangrijk dat er voldoende passende en betaalbare koopwoningen worden gerealiseerd, zowel nieuwbouw als via transformatie, optoppen en woningsplitsing, grondgebonden en gestapeld. Dit is onderdeel van de afspraken die Rijk, overheden, corporaties en marktpartijen op de Wootop hebben gemaakt (Kamerstukken II, 2024–2025, 32 847, nr. 1237). Het financieel instrumentarium van het Rijk is daarom ook gericht op het toevoegen van betaalbare koopwoningen.

Er zijn reeds verschillende financiële instrumenten die als doel hebben om starters te ondersteunen bij het aankopen van hun eerste huis. Het gaat daarbij niet alleen om instrumenten vanuit het Rijk, maar ook om instrumenten die zijn geïnitieerd door andere partijen. Om meer inzicht te geven in de mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op betaalbare koop is in 2023 een handreiking opgesteld die specifiek aandacht geeft aan deze instrumenten (Kamerstukken II, 2022–2023, 32 847, nr. 996). Deze handreiking geeft een goed beeld van de voor- en nadelen van de verschillende soorten startersinstrumenten die in de markt aanwezig zijn. Een van deze is het koopinstrument waar onder andere de producten van stichting OpMaat (Koopstart en KoopGarant) onder vallen. Al deze instrumenten worden op dit moment reeds gebruikt door verschillende gemeenten, corporaties en ontwikkelaars. Mede hierom is er geen aanleiding om bestaande wet- en regelgeving hieromtrent aan te passen.

Om de positie van starters te verbeteren is op verzoek van de Tweede Kamer middels meerdere amendementen in totaal € 100 mln. vrijgemaakt voor het Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen (NFBK). In samenwerking met Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten en stichting Opmaat wordt dit fonds opgericht om starters te helpen bij de aankoop van hun eerste woning. Hierbij wordt aangesloten bij de werking van het eerdergenoemde Koopstart. De Kamerbrief uit medio 2024 geeft een goed overzicht van de werking van dit fonds (Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 1199). Ik heb u onlangs geïnformeerd over de inwerkingtreding van dit fonds.

Een nieuwe definitie van sociale huurwoningen die verschil maakt tussen permanente sociale huurwoningen en tijdelijke sociale huurwoningen vastleggen in wetgeving

Het kabinet deelt het beeld van de initiatiefnemer dat er verschillen zijn in het gedrag en de beweegredenen van commerciële ontwikkelaars en woningcorporaties voor het realiseren van (sociale huur)woningen. Deze verschillen worden deels verklaard door het stelsel waarin ze opereren: woningcorporaties zijn toegelaten instellingen die aan de Woningwet zijn gebonden en gebruik kunnen maken van geborgde leningen. Commerciële ontwikkelaars kunnen dit niet, maar zijn ook aan minder regels gebonden. Beide kunnen vanuit hun positie een belangrijke rol spelen in het terugdringen van het woningtekort, ook in de sociale huursector.

De initiatiefnemer geeft aan dat menig gemeente op het verkeerde been is gezet met de belofte van sociale huur, maar dat de woning niet aan de voorwaarden van sociale huur voldoet: bijvoorbeeld door een te hoge huurprijs of verborgen servicekosten. Het kabinet deelt de mening van de initiatiefnemer dat het niet wenselijk is dat beoogde sociale huur niet voor de doelgroep voor de juiste huurprijs beschikbaar is. Het kabinet is echter niet van mening dat de oplossing hiervoor is om enkel woningcorporaties sociale huur te laten bouwen of beheren. Commerciële ontwikkelaars kunnen immers nog steeds een rol spelen in het terugdringen van het woningtekort, maar dan moeten zij wel kunnen aantonen dat een woning langjarig met een juiste huurprijs voor de DAEB-doelgroep beschikbaar is.

In het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting krijgen gemeenten een verplichting ten aanzien van het percentage te realiseren betaalbare woningen, waaronder sociale huur. In het wetsvoorstel is een definitie voor sociale huur opgenomen die duidelijkheid biedt. Voor woningcorporaties (toegelaten instellingen) geldt dat alle woningen in het zogenaamde DAEB segment als sociale huur worden gezien, ongeacht de instandhoudingstermijn, omdat woningcorporaties deze langjarig beschikbaar houden voor de doelgroep. Voor andere verhuurders dan toegelaten instellingen geldt volgens de definitie sociale huur dat zij bij nieuwbouw een instandhoudingstermijn van minimaal 25 jaar hanteren, zodat deze langjarig tot de sociale voorraad beschikbaar blijft. Het is voor particuliere verhuurders nog steeds mogelijk om nieuwbouw met een sociale huurprijs en een kortere instandhoudingstermijn te realiseren, maar dan geldt het niet als sociale huur. Daardoor is er een duidelijke definitie van sociale huur waaraan toegelaten instellingen altijd zullen voldoen, en is voor marktpartijen duidelijk wanneer een woning van hen als sociale huur wordt gezien.

Het Ministerie van VRO ziet ook een behoefte aan tijdelijke sociale huurwoningen. Deze kunnen nu al door woningcorporaties worden gerealiseerd en met het wetsvoorstel versterking regie op de volkshuisvesting blijft deze ruimte voor woningcorporaties om tijdelijke sociale huur te realiseren. Voor marktpartijen geldt de instandhoudingstermijn om als sociale huur te kwalificeren. Er lopen al verschillende inspanningen om het tijdelijke segment te stimuleren, zoals de financiële herplaatsingsgarantie en het opstellen van een Handreiking Flexwonen.

Een nieuwe invoeringstoets introduceren voor beleid en fiscaliteit op het gebied van wonen

Het kabinet herkent dat de fiscaliteit grote invloed heeft op de woningmarkt. Daarom is er veelvuldig contact tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening.

Vanzelfsprekend worden nieuwe fiscale maatregelen die invloed hebben op de woningmarkt afgestemd tussen beide ministeries.

Fiscale maatregelen kunnen genomen worden met verschillende doelen. Een maatregel kan gericht zijn op het woonbeleid, zoals recent het verlagen van het algemene tarief van de overdrachtsbelasting voor woningen. Maar met fiscale maatregelen kunnen ook andere doelen beoogd worden, zoals het behalen van een budgettaire opbrengst of het aanpakken van fiscale constructies. Beleidsmaatregelen met deze doelen kunnen een negatieve impact hebben op de doelstellingen die het kabinet wil bereiken op het gebied van de volkshuisvesting. Bij elk beleidsvoornemen weegt het kabinet de beoogde doelen en eventuele neveneffecten, ook bij fiscale maatregelen die impact hebben op de woningmarkt. Deze weging wordt vervolgens ook aan uw Kamer voorgelegd. In de memorie van toelichting bij nieuwe wetgeving wordt ingegaan op de effecten van het beleid.

De indiener stelt voor om bij nieuwe fiscale wetgeving in de invoeringstoets mee te nemen of er vanuit het woon- en fiscaal beleid dezelfde doelen worden nagestreefd. Hierbij goed om op te merken dat een invoeringstoets een ex durante beleidsinstrument is, dus na invoering van beleid. Een invoeringstoets sluit daarmee niet aan bij het beoogde doel.¹

Zoals eerder opgemerkt is er veelvuldig contact tussen de Ministeries van Financiën en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Bij nieuwe fiscale maatregelen worden de doelen en eventuele neveneffecten, ook de effecten op de woningmarkt, altijd gewogen door het kabinet en de Kamer. Het kabinet ziet dan ook geen reden om een aparte invoeringstoets in te voeren voor nieuwe fiscale maatregelen die impact hebben op de woningmarkt.

Sturen op een statistisch tekort van 2%

Het lid Welzijn stelt voor te sturen op een statistisch woningtekort van twee procent en daar gericht op te monitoren met behulp van een woonmonitor.

Dit voorstel is bestaand beleid. Dit kabinet heeft als doelstelling 100.000 woningen per jaar te realiseren net zo lang als het nodig is om op een woningtekort van 2% uit te komen. We monitoren op verschillende manieren of we op koers blijven. Door gebruik van jaarlijkse prognoses kijken we vooruit. De monitoring van de realisatie van de woningbouwopgave wordt steeds verder ontwikkeld.

ABF Research publiceert jaarlijks een prognose (de Primos prognose, Kamerstukken II (2030/2024, 32 847, 1203) van de te voorziene groei van de woningbehoefte (vanwege bevolkingsgroei en huishoudverdunding) en van de te verwachten sloop (vervangende nieuwbouw) en kijkt daarbij ook terug naar de realisatie van het afgelopen jaar. Samen met het actuele statistische woningtekort dat ook in dit rapport geschat wordt, geeft dit een beeld van de woningbouwopgave en de aantallen woningen die nodig zijn om het woningtekort in te lopen.

Op 4 juni 2024² heb ik de Kamer geïnformeerd over de voortgangsrapportage Programma Woningbouw. Daarin is aangegeven dat de interbestuurlijke Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw (LMVW) in ontwikkeling is om de opgave in beeld te brengen en de realisatie te

¹ Zie ook de handreiking invoeringstoets Rijksbrede handreiking invoeringstoets | Rapport | rijksoverheid.nl).

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1146292.pdf>

monitoren. In de LMVW, die met gemeenten en provincies wordt ontwikkeld, worden alle gemeentelijke woningbouwplannen en de voortgang daarvan gemonitord. De Kamer ontvangt hiervan halfjaarlijks een rapportage. De inzet is om de LMVW de komende tijd verder uit te breiden door meer informatie over mijlpalen toe te voegen om nog beter zicht op de voortgang te krijgen. Hiernaast publiceert het CBS periodiek informatie over het aantal verleende bouwvergunningen, het aantal woningen waarvan de bouw is gestart en het aantal woningen dat is gerealiseerd. Om overzicht te bieden zal deze informatie van het CBS voortaan door ABF-Research ook in de rapportage plancapaciteit opgenomen worden zodat deze rapportage integraal inzicht biedt in de hele keten van initiatief tot en met realisatie.

Het lid Welzijn vraagt in de initiatiefnota in het kader van de monitoring naar een datascience team. Dit is conform de motie Welzijn³ die dezelfde strekking heeft. Deze motie ondersteunt de huidige inspanningen op het gebied van digitalisering en informatievoorziening voor het volkshuisvestingsbeleid. Ik beoog dit voorjaar de Kamer te informeren over de uitvoering van deze motie.

Sturing per woningtype op het passende schaalniveau

Het lid Welzijn stelt verder voor om een nieuwe woonmonitor te ontwerpen, waardoor de *bouwopgave* zowel op totaalniveau, per sector als per woningtype beter stuurbaar wordt. De eerdergenoemde LMVW biedt inzicht op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau in het aantal geprogrammeerde betaalbare woningen (uitgesplitst naar sociale huur en middensegment). Op die manier is er inzicht en sturing in relatie tot de doelstelling van het kabinet dat twee derde van de te realiseren woningen betaalbaar moet zijn. Het kabinet heeft op nationaal niveau geen verdere specifiekere doelstellingen voor verschillende woontypes zoals het aantal koopwoningen of huurwoningen in het middensegment, of het aandeel woningen voor gezinnen of één persoonshuishouden. Daarvoor zijn twee redenen.

De eerste reden is dat sturing op de specifiekere gewenste programmering moet passen bij het juiste schaalniveau. De gewenste specifieke programmering zoals het aantal benodigde koopwoningen of huurwoningen in het middensegment, het aantal benodigde woningen voor gezinnen of voor éénpersoonshuishoudens hangt sterk samen met de lokale en regionale behoefte. Om die reden wordt hier vanuit nationaal niveau niet op gestuurd en voorziet de LMVW daar dus ook niet in. In het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting moeten gemeenten deze lokale behoefte in kaart brengen in het kader van het volkshuisvestingsprogramma. De gemeente zal daarbij rekening houden met de bestaande voorraad woningen, met de woonbehoefte van de inwoners inclusief specifieke woonbehoeftes van aandachtsgroepen en ouderen en met de te verwachten groei van de woningbehoefte en de te verwachten sloop. Iedere gemeente moet een daarbij passend volkshuisvestingsprogramma opstellen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het driejaarlijkse Woononderzoek Nederland (WoON) waarin woonwensen in kaart worden gebracht ook op regionaal niveau. Ook Rijk en provincie brengen de opgave op nationaal, respectievelijk op provinciaal niveau in kaart op het detailniveau dat past bij de nationale dan wel provinciale schaal. Dit ter voorbereiding op hun volkshuisvestingsprogramma.

Ten tweede is er ook geen sprake van apart te onderscheiden tekorten per woningtype op nationaal niveau en een nationale bouwopgave die daaruit volgt. Verschillende typen woningen zijn namelijk in hoge mate substituten. Zo zal bijvoorbeeld een woningzoekende die een koopwoning zoekt

³ Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 XXII, nr. 36

in het middensegment een keuze maken tussen een appartement in een grote stad of een grondgebonden woning in een gemeente aan de rand van de stad. Aparte deeltkorten per type woning en per betaalbaarheids-categorie zouden deze dynamiek op de woningmarkt miskennen. Nieuw gerealiseerde woningen maken daarbij slechts ongeveer 15% uit van het beschikbare aanbod van koop- en huurwoningen. Het overgrote deel van woningen dat te koop dan wel te huur aangeboden wordt komt uit de bestaande voorraad. Om die reden sluiten de doelstellingen, de monitoring en de sturing aan bij het passende schaalniveau.

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