



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

De bestuurlijk-juridische omgeving van het (rijks) woonbeleid

Bevoegdheden en instrumentarium

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

RAPPORT

De bestuurlijk-juridische omgeving van het (rijks) woonbeleid

Bevoegdheden en instrumentarium

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DG Bestuur, Ruimte en Wonen

Directie Woningmarkt

Contactpersoon BZK

Dhr. Jurjen van der Vlist

Jurjen.Vlist@minbzk.nl

06 - 54 20 32 69

Projectnummer

P40360

Datum

3 maart 2020

Auteurs

Hans van der Reijden

Thierry Wever

Steven Kromhout

Jan Scheele-Goedhart

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Beleidsvelden en analysekader	3
2.1	Thema's en beleidsvelden	3
2.2	Analysekader instrumentarium	4
3	Toegankelijkheid / beschikbaarheid	6
3.1	Ruimtelijke ordening (ruimte voor woningbouw; locaties/plancapaciteit)	6
3.2	Productieversnelling	10
3.2.1	Oplossen of voorkomen knelpunten op projectniveau	10
3.2.2	Expertteams, Rijk	10
3.2.3	Regelgeving	11
3.3	Financiële instrumenten versnelling	12
3.3.1	Rijksbijdrage bij (regionale) bouwopgave op projectniveau	13
3.3.2	Fiscale voordelen (corporaties)	14
3.4	Grondprijsbeleid	16
3.5	Woningbouwprogrammering nieuwbouw (type, prijs, doelgroep)	17
3.5.1	Woningbouwprogrammering (exclusief sociale sector)	17
3.5.2	Sociale sector nieuwbouw (doelgroep)	18
3.6	Instandhouding bestaande woningvoorraad	20
3.7	Woonruimteverdeling	22
3.7.1	Verdeling van schaarste	23
3.7.2	Passend toewijzen aan de doelgroep	24
3.7.3	Huisvesting vergunninghouders	24
4	Betaalbaarheid	26
4.1	Huurprijswetgeving	26
4.2	Huurtoeslag	29
4.3	Fiscale behandeling eigen woning en regels ter financiering hiervan	31
4.4	Energielasten & verduurzaming in het kader van	33

5	Kwaliteit	35
5.1	Woningen en bouwkwaliteit	35
5.2	Fysieke woonomgeving	35
5.3	Leefbaarheid	37
5.4	Energietransitie	40
6	Samenvatting	41
6.1	Toegankelijkheid/beschikbaarheid	41
6.1.1	Voldoende ruimte / locaties	41
6.1.2	Versnellen van de productie	41
6.1.3	Programmering van de nieuwbouw	41
6.1.4	Grondprijsbeleid	42
6.1.5	De instandhouding van de toegankelijkheid/beschikbaarheid voorraad	42
6.1.6	Woonruimteverdeling binnen de bestaande voorraad	42
6.2	Betaalbaarheid voor de woonconsument	42
6.3	Kwaliteit	43
	Bijlage 1 Toelichting werking grondbeleid	44
	Bijlage 2 Schematische samenvatting	47

1 Inleiding

Aanleiding en onderzoeksvraag

De aanleiding van de onderzoeksvraag vanuit BZK is de strategie voor de middellange termijn, waarbij (nieuwe) beleidsthema's voor een volgend kabinet worden gesignaleerd. Het traject bestaat uit meerdere onderdelen, zoals een omgevingsscan, een kwantitatieve analyse woningmarkt o.b.v. WoON2018, gesprekken (intern en extern), een momentopname van de bestuurlijk-juridische omgeving van het woonbeleid, etc. Het startpunt is de door BZK gehanteerde beleidsdriehoek; Betaalbaarheid – Toegankelijkheid – Kwaliteit

Vraagstelling

BZK wil graag een foto van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen op de woningmarkt (overheden, middenveld, markt) en de bevoegdheden die daarbij horen.

Deze vraag is opgedeeld in de volgende deelonderwerpen:

- Een overzicht van de thema's binnen de beleidsdriehoek
- Een indeling naar verantwoordelijkheid van BZK/Woningmarkt en andere partijen, zoals volgens de bestuurslagen Rijk/Europa; provincie; gemeenten; overige (corporaties/bedrijfsleven), of andere departementen. Hierbij zijn de gekozen beleidsthema's leidend.
- Welke juridische instrumenten hebben Rijk, provincies en gemeenten tot hun beschikking. Dat kan ook een afgeleide bevoegdheid zijn (prestatieafspraken is vastgelegd in landelijke wetgeving; maar afgeleid zijn het vooral gemeenten die daar wat mee doen)
- Per thema wordt een schets gemaakt bij welke partij de belangrijkste verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen.
- Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen directe uitvoeringsbevoegdheid en systeem- of stelselverantwoordelijkheid.

Afbakening van deze inventarisatie

Het voor liggend rapport is een resultaat van een inventarisatie van de belangrijkste instrumenten op het gebied van woonbeleid waar steeds het rijksbeleid vertrekpunt is. Aan het onderzoek zat ook beperking met betrekking tot de tijd die in deze inventarisatie gestoken kon worden. Er zijn daarom in samenspraak met BZK keuzes gemaakt over wat wel en niet te inventariseren en te beschrijven. Het overzicht van het stelsel is niet uitputtend. Belangrijke punten zijn:

- We hebben ons beperkt tot de sturingsinstrumenten op het gebied van woonbeleid. Het gaat dan om instrumenten die ook expliciet als doel hebben invloed te hebben op Betaalbaarheid, Toegankelijkheid en Kwaliteit. Uiteraard zijn er ook een groot aantal (Rijks-) instrumenten die indirect van invloed zijn op wonen. Het lag buiten de scope van dit onderzoek om ook deze te benoemen. Als voorbeeld behandelen we hier bijvoorbeeld niet het inkomensbeleid of algemene fiscaal beleid t.a.v. investeerders, bouwers en corporaties terwijl deze naast vele andere economische variabelen wel invloed hebben op investeringsvermogen en daarmee de woningmarkt.

Daarentegen behandelen heffingen (zoals Regeling Vermindering Verhuurderheffing) of fiscale voordelen (Hypotheekrenteaftrek) die direct gerelateerd aan woningmarkdoelen behandelen we juist wel.

- De werking van het woonbeleid op gemeenteniveau is in dit rapport overzicht slechts samengevat. De nadruk ligt op het Rijks-woonbeleid. Het woonbeleid op gemeenteniveau vraagt een studie op zichzelf waarbij ook de verschillen tussen gemeenten van belang zijn.

Nieuwe sturingsinstrumenten niet altijd al uitgewerkt:

- De mogelijkheden van sturing via de nieuwe omgevingswet zijn nog niet geheel duidelijk aan te geven. Dit komt vooral omdat deze nog niet van kracht is, maar ook omdat een aantal juridische mogelijkheden en onmogelijkheden nog niet uitgewerkt zijn en daarmee hun doorwerking nog niet in beeld gebracht kan worden.
- De woondeals, regiodeals en de woningbouwimpuls zijn relatief recentelijk van aard. De wijze waarop sturing zal plaatsvinden is momenteel nog niet geheel uitgewerkt.
- Daarnaast zijn er tal van instrumenten “in de maak”. Deze noemen we voor zo ver ons bekend als zodanig.

2 Beleidsvelden en analysekader

2.1 Thema's en beleidsvelden

Alvorens het belangrijkste instrumentarium in beeld te brengen heeft BZK samen met RIGO in twee startsessies een selectie van relevante thema's en beleidsvelden gemaakt. De belangrijkste uitgangspunten en selectiecriteria hierbij waren:

- De thema's en beleidsvelden sluiten aan op:
 - De Missie van BZK: *BZK draagt eraan bij dat burgers kunnen wonen in betaalbare, veilige en energiezuinige woningen in een buurt waar iedereen meetelt en meedoet en het prettig leven is.*
 - Doelstelling: *Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben.*
- De thema's en beleidsvelden hebben betrekking op wonen in brede zin. Het betreft zowel de bestaande voorraad als de nieuwbouw en heeft zowel betrekking op object als subject.
- We beperken ons juist niet alleen tot reeds vastgelegde beleidsvelden. Het gaat om de mogelijke relevante onderwerpen die in de volgende kabinetsperiode van belang (kunnen) zijn. (Een deel van de thema's en beleidsvelden zijn uiteraard ook nu al onderwerp van beleid en hiermee is er dus vaak ook al een instrumentarium voorhanden)

figuur 2-1 De gebruikte indeling driehoek, thema's en beleidsvelden (zie ook de beperkingen)

Driehoek	Thema	Beleidsveld
Toegankelijkheid (beschikbaarheid)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ruimte ○ Productie ○ Bouwkosten ○ Bestaande voorraad 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ruimtelijke ordening (locaties, plancapaciteit) ○ Woningbouwprogrammering (type, prijs, doelgroep) ○ Versnelling productie ○ Medefinanciering (t.b.v. nieuwbouw) ○ Grondprijsbeleid ○ Instandhouding van de voorraad ○ Woonruimteverdeling
Betaalbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> ○ Huurlasten ○ Kooplasten 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Huurprijswetgeving ○ Huurtoeslag ○ Fiscale behandeling eigen woning ○ Energielasten
Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bouwkwiteit (incl. duurzaamheid, fysieke toegankelijk) ○ Woonomgeving (leefbaar/veilig/voorzieningen/segregatie/migratie) ○ Verduurzaming 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bouwbesluit/ bouw- en woningtoezicht ○ Woonomgeving/wijkaanpak ○ Energietransitie

Beperkingen van deze indeling

De indeling zoals in figuur is gepresenteerd is samen met BZK opgesteld om structuur aan te brengen voor dit project. De indeling is echter allesbehalve sluitend in de zin dat er geen onderlinge overlap bestaat. Hierbij spelen onder meer:

- Het begrip **“Toegankelijkheid” heeft een grote relatie met “Betaalbaarheid”**. In dit onderzoek zien we “Toegankelijkheid” vooral als voldoende beschikbare woningen. Maar uiteraard gaat het bij deze beschikbaarheid vooral om alle doelgroepen en daarmee ook betaalbaarheid. Doelgroepenbeleid is juist ook onderdeel van de woonruimteverdeling en woningbouwprogrammering. Betaalbaarheid heeft in onze indeling meer een relatie met de mate waarin bewoners deze woningen kunnen betalen.
- Toegankelijkheid wordt in het woonbeleid ook vaak gebruikt wanneer met het heeft over de fysieke toegankelijkheid van woningen voor mensen met beperkingen. Om verwarring te voorkomen is het volgens ons dan ook beter te spreken over ‘beschikbaarheid’
- De beleidsvelden en instrumenten kunnen meerdere doelen dienen of (onbedoeld) van invloed zijn op andere doelen. Dit hebben we ook aangegeven indien van toepassing. De plaats van de beleidsvelden en instrumenten in dit rapport is gekozen waar deze het volgens ons het beste zal passen. Dit wil niet zeggen dat instrumenten geen invloed hebben op andere beleidsthema’s.

2.2 Analyse kader instrumentarium

Het instrumentarium (en de werking daarvan) willen we per thema en beleidsveld in beeld brengen. Hierdoor ontstaat een naslagwerk waarbij de inhoudelijke thema’s de sleutel vormen. Per beleidsthema gaan we in de volgende aspecten:

Het nu geldige instrumentarium van de Rijksoverheid is steeds het vertrekpunt. Zowel generiek als doelgroep-specifiek instrumentarium wordt opgenomen. De (verwachte) werking van het instrument beschrijven we op hoofdlijnen. Het gaat hier dus ook om hoe het instrumentarium in de praktijk doorwerkt. Om het betreffende instrument gestructureerd in beeld te krijgen gaan we naast steeds in op:

- De sturingsvorm;
- Doorwerking/ decentrale verantwoordelijkheid;
- Onderwerp waar sturing zich opricht (o.a. object, subject);
- Toezichtrelatie (Rijk);
- Dwarsverbanden.

Deze aspecten worden hieronder kort toegelicht.

Sturingsvormen Rijksoverheid

In de geformuleerde deelvragen van BZK wordt gewezen op de vraag welke juridische instrumenten Rijk, provincies en gemeenten tot hun beschikking hebben. Dat kan volgens BZK ook gaan om een afgeleide bevoegdheid, zoals bij de prestatieafspraken.

RIGO gebruikt doorgaans de volgende indeling met betrekking tot het in kaart brengen van een instrument (op meerdere niveaus):

Sturingsvorm Rijksoverheid:	Voorbeelden:
Overheidsvoorziening	<i>Bijvoorbeeld huurtoeslag</i>
Ordering van verhoudingen	<i>Via wet- en regelgeving of “zendingswerk”</i>
Juridische sturing	<i>Gedragsregulering op basis van wettelijke normen met handhaving door toezicht)</i>

Sturingsvorm Rijksoverheid:	Voorbeelden:
Economische sturing	<i>Door financiële prikkels of belasting</i>
Netwerksturing	<i>Door arenavorming, onderhandelingsregels en 'zachte technieken voor gedragsafstemming'</i>
Kennisontwikkeling en -deling, monitoring	<i>Inzicht in opgave maar ook faciliteren decentrale overheden en overige actoren</i>

Doorwerking/decentrale verantwoordelijkheid

Het rijks-woonbeleid kenmerkt zich op verschillende beleidsthema's door een gedeelde of gedecentraliseerde verantwoordelijkheid. Het is van belang om inzicht te hebben hoe de lijnen lopen als het gaat om de verantwoordelijkheidsverdeling. Dat kan bijvoorbeeld gaan om een relatief directe lijn van het Rijk naar de corporatiesector. Maar bijvoorbeeld ook (meer klassiek) om Rijk > provincie > gemeente. Doorwerking via:

- Rijk (directe doorwerking);
- Provincie;
- Regio;
- Gemeente;
- Woningcorporaties;
- Marktpartijen (+ particulier).

Onderwerp focus waar sturing zich op richt

Van belang is om inzicht te hebben in waar het betreffende instrumentarium zich op richt. We bedoelen hier of er sprake is van:

Subject versus object

- Subject (doelgroep) b.v. huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek;
- Object met een onderscheid tussen:
 - nieuwbouw;
 - bestaande woningvoorraad.

Reikwijdte

- Generiek (heel NL);
- Voornamelijk Gebieds- of projectspecifiek.

Toezicht relatie Rijk

Het Rijk kent verschillende soorten toezichtrelaties. We hanteren hier de volgende indeling:

Toezichtsrelatie:	vooral relevant bij juridische of economische sturing:
Rechtmatigheidstoezicht	passen de gedragingen van de corporatie binnen de vooraf in regelgeving vastgelegde normen
Financieel toezicht	toezicht gericht op continuïteit, financiële reputatie en bestedingen.
Doeltreffendheidstoezicht	dragen de activiteiten bij aan de realisatie van de (van rijkswege) gestelde doelstellingen.
Doelmatigheidstoezicht	Voldoet de verhouding tussen middeleninzet en doelrealisatie aan de gestelde eisen

3 Toegankelijkheid / beschikbaarheid

Een vrij toegankelijke en vraaggerichte woningmarkt vraagt om voldoende woningen. Opge-merkt dient te worden dat het begrip “Toegankelijkheid” een grote relatie heeft met “betaalbaarheid”. In dit onderzoek zien we “Toegankelijkheid” vooral als voldoende beschikbare woningen. Betaalbaarheid heeft in onze indeling meer een relatie met de mate waarin bewoners deze woningen kunnen betalen. Maar uiteindelijk is betaalbaarheid (zie H4) uiteraard een onderdeel van de toegankelijkheid. De begrippen overlappen.

We gaan in dit hoofdstuk in op de beleidsthema’s die samenhangen met (voldoende) beschikbaarheid. Achtereenvolgens gaan we in op ten eerste thema’s die samenhangen met de nieuwbouw: voldoende ruimte voor woningbouw (RO); versnelling productie; medefinanciering nieuwbouw en programmering. Daarna gaan we in op de instandhouding van de huidige voorraad (voor wonen) en de woonruimteverdeling.

Toegankelijkheid (beschikbaarheid)	<ul style="list-style-type: none">○ Ruimte○ Productie○ Bouwkosten○ Bestaande voorraad	<ul style="list-style-type: none">○ Ruimtelijke ordening (locaties, plan-capaciteit)○ Versnelling productie○ Medefinanciering nieuwbouw○ Grondprijsbeleid○ Woningbouwprogrammering (type, prijs, doelgroep)○ Instandhouding van de voorraad○ Woonruimteverdeling
---	--	--

3.1 Ruimtelijke ordening (ruimte voor woningbouw; locaties/plancapaciteit)

Bij een vraaggerichte woningmarkt is ruimte voor woningbouw vooral in gebieden met een hoge woningbehoefte van belang. Het zorgen voor voldoende (fysieke) ruimte voor nieuwbouw van woningen, maar ook herbestemming en transformatie, vallen voornamelijk onder het stelsel van de ruimtelijke ordening.

Als het gaat om nieuwe locaties of het verlenen van vergunningen voor nieuwbouw speelt de gemeente van oudsher de belangrijkste bestuurlijk- juridische rol. Het Rijk biedt hiervoor via wetgeving het instrumentarium. In een (nieuw) bestemmingsplan (straks omgevingsplan) worden de gebruiks- en de bouwmogelijkheden vastgelegd voor een gebied, waaronder dus ook wonen. Het bestemmingsplan (straks omgevingsplan) is voornamelijk een gemeentelijk instrument¹. Daarnaast is voor woningbouw meestal een bouwvergunning nodig (straks omgevingsvergunning). Ook dit is een instrument waarvoor de gemeente de uitvoeringsverantwoordelijkheid heeft en het Rijk het kader vaststelt. Als het gaat om nieuwbouw van woningen is de gemeente sterk afhankelijk van de bouwinitiatieven van marktpartijen en corporaties. De tijd dat de gemeente ook zelf woningbouw ontwikkelde ligt ver achter ons.

Het Rijk en woningbouwlocaties

Het genoemde (juridisch) RO-instrumentarium dat o.a. van toepassing is op gemeenten is vastgelegd in wetgeving op Rijksniveau. De belangrijkste zijn op dit moment de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) en straks de Omgevingswet. Als het gaat om locaties voor woningbouw, is het Rijk voornamelijk kaderstellend en is systeemverantwoordelijke. In de SVIR en het NOVI werd deze rol ook als zodanig benoemd.

¹ Het Rijk en de provincies kunnen ook bestemmingsplannen opstellen. Deze worden inpassingsplannen genoemd.

De regierol met betrekking tot het bouwen van nieuwe woningen ligt bij zowel de provincies als gemeenten. Het Rijk houdt zich momenteel puur vanuit haar RO-instrumentarium niet actief bezig met het direct ontwikkelen van (voldoende) nieuwe woningbouwlocaties. Wel heeft zij uiteraard indirect ook invloed op de randvoorwaarden die woningbouw mogelijk maken zoals de aanleg infrastructuur. Daarnaast is er uiteraard ook meer restrictieve regelgeving waaraan woningbouwlocaties dienen te voldoen op gebied van bijvoorbeeld milieu, veiligheid maar ook bijvoorbeeld de toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking (het aantonen van voldoende behoefte).

Formele uitzondering als het gaat om directe sturing (voor Rijk én provincie) is het zogenaamde inpassingsplan of de aanwijzingsbevoegdheid wanneer er sprake is van een nationaal of provinciaal belang (straks reactieve aanwijzingsbevoegdheid in de omgevingswet). Hiermee kan het Rijk en Provincie juist wel direct invloed uitoefenen op woningbouwplannen.

De omgevingswet geeft verruiming met betrekking tot sturing vanuit Rijk en Provincie. Bijvoorbeeld het Rijk kan een Provincie of gemeente een instructie geven (of een provincie aan gemeente) als dit nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Een provinciaal of nationaal belang hoeft hierbij niet (meer) te worden gesteld. Theoretisch lijkt het dan beter mogelijk om bijvoorbeeld taakstellend op te treden als het gaat om woningbouw. Het is echter nog onduidelijk hoeverre dit instrument ingezet zal worden voor “voldoende woningbouw”.

De praktijk: De afgelopen tijd is het instrument inpassingsplan of de aanwijzingsbevoegdheid niet gehanteerd voor het realiseren van woningbouw maar wordt vooral gebruikt ten behoeve van andere functies, zoals infrastructuur, militaire bestemmingen, etc. En als het (in enkele gevallen) wel een woningbouwproject betrof, ging het juist om het niet toestaan van deze woningbouw. De recente ontwikkeling rond de bouwlocatie Valkenburg alwaar juist wel op (versnelling van) woningbouw ingezet wordt is dan ook een **trendbreuk richting meer directe sturing** vanuit het Rijk te noemen.

Rol provincies

In het kader van de decentralisatie is afgesproken dat de provincies, rekening houdend met de Rijksdoelstellingen, **de regie voeren** over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang en dat (samenwerkende) gemeenten - binnen de provinciale kaders - zorgen voor de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering en uitvoering van de woningbouwprogramma's.

Mogelijk van belang is dat de provincie weliswaar over een RO-instrumentarium beschikt, maar dit is (op de eerder genoemde reactieve aanwijzingsbevoegdheid na) niet direct in te zetten voor actieve locatieontwikkeling voor woningbouw. Dat is immers een gemeentelijke taak.

Het provinciaal instrumentarium is momenteel -als het gaat om woningbouw - ten eerste vooral faciliterend van aard richting gemeenten (stimuleren regionale samenwerking, wegnemen knelpunten, kennisinzet, en soms medefinanciering). Ten tweede heeft de provincie met haar reguliere RO-instrumentarium vooral een instrumentarium in handen om in voorkomende gevallen restrictief op te treden bij nieuwe bouwlocaties. RO-instrumentarium, zoals zienswijzen en reactieve aanwijzingen, worden op het gebied van wonen momenteel

door provincies beperkt ingezet en gaan bijvoorbeeld om het niet toestaan van woningbouw op een buitenstedelijke locatie².

Regionale kaders

Zoals hiervoor aangegeven kiest zowel Rijk als de provincies als belangrijk instrument voor de regionale aanpak (samenwerking tussen gemeenten) om bijvoorbeeld woningtekorten of herstructurering aan te pakken. Gemeenten dienen regionale afspraken (kaders) te maken waarin de woningbouwprogrammering in is opgenomen. De verplichting voor het maken van een regionaal kader (door de samenwerkende gemeenten) is door provincies veelal in haar provinciale woonvisie benoemd en vaak ook vastgelegd in een verordening (straks valt dit onder de instructieregels omgevingswet). In dergelijke regionale afspraken is bijvoorbeeld terug te zien hoeveel welke gemeente zal bijdragen aan de benodigde uitbreiding van de woningvoorraad of waar overaanbod moet worden voorkomen. De **regionale afspraken** hebben doorgaans het karakter van bestuurlijke afspraken (gemeenten onderling). In een aantal regio's speelt het Rijk ook een actieve rol bij het de totstandkoming van de regionale afspraken over woningbouw. Op bovengemeentelijk niveau vindt sturing op de kwantitatieve bouwopgave dus via regionale (bestuurlijke) afspraken plaats.

Van belang is te beseffen dat indien een individuele gemeente het afgesproken bouwprogramma niet (volledig) realiseert er in de huidige praktijk van de regionale afspraken voortsnog geen sturingsinstrument om een hogere productie "af te dwingen". De regionale afspraken werken in principe andersom. Er wordt gekeken of een plan past binnen het afgesproken programma (de behoefte). Het instrument werkt in de praktijk dus vooral op het voorkomen van een overaanbod.

Kennisontwikkeling en -deling en monitoring

Het Rijk en de provincies spelen ook een rol als het gaat om kennisontwikkeling en monitoring om indirect te zorgen voor voldoende nieuwe locaties³. Dit is dus een meer faciliterende rol en kan men mogelijk als "zachte sturing" beschouwen. Provincies inventariseren bijvoorbeeld de zogenaamde plancapaciteit voor woningbouw bij gemeenten en een aantal provincies maken hun eigen huishoudensprognose (de opgave). Hiermee faciliteren ze bijvoorbeeld een betere afstemming tussen gemeenten bij het tot stand komen van een regionaal bouwprogramma. Ook het Rijk (BZK) voert regelmatig onderzoek uit naar de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte en bijvoorbeeld ook hoe dit zich verhoudt tot de plancapaciteit. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de woningbouwopgave en de kwalitatieve tekorten (en overschotten).

² Zie bijvoorbeeld onderzoek van december 2019 door de Randstedelijke rekenkamer.
<https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/wonen/>

³ Provincies monitoren de nieuwe locaties (o.a. www.plancapaciteit.nl en www.planmonitorwonen.nl); BZK steunt de Stichting de Nieuwe Kaart van Nederland www.nieuwekaart.nl)

Voldoende ruimte voor woningbouw				
Onderwerp	RO-wetgeving algemeen.	RO-wetgeving; Inpassingsplan of de aanwijzingsbevoegdheid door Rijk of Provincie	Regionale afstemming locaties en opgave	Kennisontwikkeling en monitoring
Beschrijving instrument	Nationale Omgevingsvisie (NOVI); taken provincies (verantw. BZK); Huidig: Wro/Bro en Omgevingswet; Bro; Straks Omgevingswet	Rijk en provincie kan (onder voorwaarden) direct invloed uitoefenen op o.a. individuele woningbouwplannen (van gemeenten).	De woningbouwopgave wordt regionaal afgestemd waarbij gemeenten zich committeren aan de opgave.	Kennisontwikkeling en monitoring ten behoeve van inzicht in de woningbouwopgave.
Werking/mechanisme	Het Rijk is vooral systeemverantwoordelijk. Initiatief voor woningbouwplannen ligt in hoofdzaak decentraal (gemeente) en de provincie heeft een regierol.	Tot voor kort niet gebruikt woningbouwlocaties Juridisch instrument om bijvoorbeeld woningbouw "af te dwingen". Pas sinds kort ook daadwerkelijk doorwerking.	Samenwerkende gemeenten (in regio) stemmen nieuwe bouwlocaties af en maken bestuurlijke afspraken). Werkt vooral tegen overaanbod.	Het Rijk, Provincie en Kennisinstituten (PBL, CBS) faciliteren gemeenten en regio's door kennis en inzicht te geven in de kwalitatieve en kwalitatieve bouwopgave.
Sturingsvorm Rijksover-				
	Overheidsvoorziening			
	Ordering van verhoudin-	○		
	Juridische sturing	○	○	
	Economische sturing			
	Netwerksturing		○	
	Kennisontwikkeling en -deling, monitoring			○
Doorwerking via:				
	Rijk (directe doorwer-		○	
	Provincie		○	
	Regio		○	
	Gemeente	○	○	
	Woningcorporaties	○		
	Marktpartijen (+ particu-	○		
Sturing richt zich op:				
	Subject			
	Object; nieuwbouw	○	○	○
	Object; bestaande voor-			
	Onderlinge verhoudin-		○	
	Generiek (heel NL)	○		
	Gebieds- of project specifiek		○	

		Voldoende ruimte voor woningbouw			
Onderwerp		RO-wetgeving algemeen.	RO-wetgeving; Inpassingsplan of de aanwijzingsbevoegdheid door Rijk of Provincie	Regionale afstemming locaties en opgave	Kennisontwikkeling en monitoring
Toezicht relatie:					
	Rechtmatigheidstoezicht	○	○		
	Financieel toezicht				
	Doeltreffendheidstoe-				
	Doelmatigheidstoezicht				
Heeft ook invloed op:		Het RO-instrumentarium dient meerdere doelen. Zo is de omgevingswet en bouwbesluit bijvoorbeeld ook van invloed op kwaliteit en duurzaamheid		Regionale afstemming heeft ook invloed op beleids-thema als betaalbaarheid hetgeen vaak ook onderdeel is van regionale woonvisies.	

3.2 Productieversnelling

Zoals in de voorgaande paragraaf al is aangegeven is de gemeente de belangrijkste formele verantwoordelijke als het gaat om nieuwbouw (en transformatie). Op dit lokale niveau zijn het uiteraard de bouwondernemers en corporaties die essentieel zijn voor de woningbouwproductie.

De (achterblijvende) productie in een groot deel van Nederland is al geruime tijd een belangrijk beleidsthema op zowel gemeente, provincie als Rijksniveau. Het instrumentarium dat vanuit het Rijk ingezet wordt om de productiesnelheid te verhogen richt zich volgens ons op drie thema's.

- Oplossen of voorkomen knelpunten op projectniveau;
- Vereenvoudigen regelgeving.
- Financiële instrumenten (zie paragraaf 3.3)

3.2.1 Oplossen of voorkomen knelpunten op projectniveau

3.2.2 Expertteams, Rijk

Vanuit BZK bestaat vanuit het Beleidsprogramma woningbouwproductie al geruime tijd zogenaamde **expertteams**. Het gaat om de expertteams versnellen, transformatie en eigenbouw. Doelstelling is de reductie van knelpunten op projectniveau én de vergroting van de ontwikkelcapaciteit. Minister Kajsa Ollongren (BZK) kondigde in haar brief van 13 maart 2019 aan de Tweede Kamer, het nieuwe expertteam woningbouw aan. Dit expertteam is een samenvoeging van bestaande expertteams, waardoor de expertise nog be-

Ook gemeenten en provincies zijn actief met "Versnellen" Naast de expertteam Woningbouw vanuit het Rijk zijn ook andere overheden actief met "versnellen". Dit kan gaan om gemeenten waar extra capaciteit wordt ingezet op (een selectie van) projecten, provincies die expertise leveren of regionale samenwerking. De ingezette instrumenten, de organisatie hiervan en de (project)financiering zijn verschillend.

ter ingezet kan worden. Het expertteam kan helpen om ondersteuning te geven bij woningbouwplannen die om wat voor reden dan ook stagneren.

De werking is samengevat als volgt: Het instrumentarium is vooral gericht op het ondersteunen van decentrale overheden en partijen bij wie nu het initiatief en verantwoordelijkheid ligt voor woningbouwprojecten. De doorwerking vindt dus voornamelijk plaats op projectniveau. Het gaat om een selectie van projecten waar de ondersteuning op van toepassing is. Zo waren er de laatste jaren gemiddeld 20 projecten per jaar waar het team versnellen werd ingezet en het Expertteam Transformatie was in de periode 2013 tot 2015 binnen 87 gemeenten betrokken (bron: Beleidsdoorlichting artikel 2.2 begroting Wonen en Rijksdienst, BZK; Beleidsprogramma woningbouwproductie). Vanuit het Rijk gaat het om (mede)financiering van ingezette experts; De uitvoering is belegd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Woondeals en Programma stedelijke transformatie

Ook in de **woondeals** komt de hiervoor genoemde constructie van medefinanciering van experts bij de aanpak van knelpunten voor. Het gaat dan om een aantal concrete versnellingslocaties die bijdragen aan de bouwopgave in de betreffende regio (zoals de MRA).

De woondeals bestaan uit meerdere onderdelen met eigen afspraken. Een hiervan is de aanpak van knelpunten bij de versnelling van de woningbouw. Hieronder vallen een aantal concrete versnellingslocaties die bijdragen aan de bouwopgave in de regio. De woondeals bevatten verder afspraken over de (regionale) behoefte aan plancapaciteit en over gerichte acties op de aanpak van de gevolgen van de krapte.

In het programma 'Stedelijke transformatie: ruimte voor wonen' bundelen overheden, marktpartijen en kennisinstellingen de krachten om de nodige transformatie van bestaande stedelijke gebieden te intensiveren en te versnellen.

3.2.3 Regelgeving

Crisis- en herstelwet

In de afgelopen jaren is er in het kader van versnelling ook gekeken naar in hoeverre wetgeving versnelde woningbouwontwikkeling in de weg staat. Het meest concrete instrument dat hieruit is voorgekomen is de Crisis- en herstelwet (Chw). De wet bevat een groot aantal wetswijzigingen, waarmee procedures worden ingekort en het aantal benodigde vergunningen wordt teruggedrongen. De wet was een tijdelijke maatregel maar is permanent geworden in 2013. In mei 2019 is de wet verder aangepast en **biedt ruimte aan woningbouw**. De wet is van toepassing op concrete woningbouwprojecten die aangemeld dienen te worden door gemeenten bij het Rijk.

Omgevingswet

De Crisis- en herstelwet (Chw) zorgt voor kortere (aanvraag)procedures waardoor bouwprojecten sneller kunnen starten. De Chw sluit goed aan op de plannen om het omgevingsrecht makkelijker te maken. Daarom blijft de Chw geldig tot het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt. Uiteindelijk zal de Crisis- en herstelwet opgaan in de Omgevingswet. Met de Chw is een groot aantal wetten gewijzigd. Bijvoorbeeld onderdelen van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet geluidhinder. Het Rijk is voornemens deze wijzigingen te laten blijven gelden als de Omgevingswet van kracht is.

Onderwerp	Productieversnelling		
Beschrijving instrument	Expertteam woningbouw onderdeel van beleidsprogramma woningbouwproductie BZK; uitvoering RVO	Netwerksturing: Programma stedelijke transformatie en de woondeals	Crisis- en herstelwet > Omgevingswet.
Werking/mechanisme	Ondersteunen van decentrale overheden en partijen bij wie nu het initiatief en verantwoordelijkheid ligt voor woningbouwprojecten.		Procedures worden ingekort voor een selectie van (aangemelde) projecten
Sturingsvorm Rijksoverheid:			
Overheidsvoorziening			
Ordering van verhoudingen			
Juridische sturing			○
Economische sturing			
Netwerksturing		○	
Kennisontwikkeling en -deling, monitoring	○	○	
Doorwerking via:			
Rijk (directe doorwerking)			
Provincie			
Regio		○	
Gemeente	○	○	○
Woningcorporaties	○		
Marktpartijen (+ particulier)	○		
Sturing richt zich vooral op:			
Subject			
Object; nieuwbouw	○	○	○
Object; bestaande voorraad			
Onderlinge verhoudingen/ samenwerking			
Generiek (heel NL)			
Voornamelijk Gebieds- of project specifiek	○	○	○
Toezichtsrelatie:			
Rechtmatigheidstoezicht			○
Financieel toezicht			
Doeltreffendheidstoezicht			
Doelmatigheidstoezicht			

3.3 Financiële instrumenten versnelling

Korte geschiedenis

Woninggebonden subsidies

In het verleden bevorderde het Rijk de woningproductie door financiering en subsidies voor de bouw van woningen. De financiering, in hoofdzaak van sociale woningbouw, is al lange tijd geleden weggevallen en vervangen door financiering op de kapitaalmarkt. Subsidies voor woningbouw zijn wat meer geleidelijk verminderd. Ooit dekte het Rijk exploitatietekorten per woning. Voor koopwoningen werd dat al snel omgezet in vaste jaarlijkse

bijdragen en rond 1990 ook voor sociale huurwoningen via het BWS (Budget woninggebonden subsidies). Deze regeling is in 2000 beëindigd, de betaling van de jaarlijkse bijdragen liep daarna nog door.

De bijdragen per geproduceerde woning zijn in de loop der tijd verdwenen. Dit heeft het budget op de Rijksbegroting voor het thema Wonen fors gereduceerd. De begroting van 2008 laat bijvoorbeeld nog een aanzienlijke Rijksinspanning zien voor de woningproductie gericht op een gewenst productieniveau. De ontspanning van de woningmarkt die daarna optrad, als gevolg van de krediet- en euro-crisis, was natuurlijk niet beoogd vanuit het Rijksbeleid. Echter, de mogelijkheden voor het Rijk om de woningproductie te sturen, werden sterk gereduceerd door het wegvallen van initiatieven op lokaal niveau. De tijdelijke stimuleringsregeling woningbouw uit de jaren 2009-2011 is ingezet om de productie niet al te ver te laten inzakken. In 2012 zijn er geen bijdragen per woning meer.

Locatiegebonden subsidies

In de vinexperiode (1995-2005, verlengd tot 2010) werden afspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen per regio. Hier stonden ook rijksbijdragen tegenover. Het Rijk was direct betrokken bij het monitoren van de op regioniveau geformuleerde kwantitatieve doelen. Hier werd ook gemonitord of er voldoende plancapaciteit voor de toekomst werd ontwikkeld. De door de regio voorgedragen vinex-locaties kregen van VROM BLS-bijdragen toegezegd, waarbij vanuit verschillende departementen direct gestuurd werd op de financiering en voortgang op deze locaties. In de periode tot 2012 was jaarlijks rond € 120 miljoen gemoeid met het budget BLS (destijds WWI, artikel 2.1, voldoende woningproductie). Momenteel bestaat er geen instrumentarium m.b.t. bouwsubsidies.

3.3.1 Rijksbijdrage bij (regionale) bouwopgave op projectniveau

Transformatiefonds

Het doel van de transformatiefaciliteit is het financieren van voorinvesteringen om binnenstedelijke (bedrijfs- of industrie) locaties te **transformeren tot woningen**. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft hiervoor € 38 miljoen beschikbaar gesteld. De transformatiefaciliteit biedt kortlopende geldleningen om de voorfase van woningbouwprojecten te financieren, zodat initiatiefnemers sneller kunnen starten met de (her)ontwikkeling van deze locaties.

Woondeals en medefinanciering

Het aanwijzen (door het Rijk) van regio's waar o.a. een woningbouwopgave ligt is op zichzelf geen nieuw fenomeen. Denk hierbij aan de (voormalige) woningbouwregio's (en WGR+). In een aantal reeds vastgestelde woondeals is het tekort aan (betaalbare) woningen genoemd. Zo wordt er bijvoorbeeld voor de deal Zuidelijke Randstad gesproken over "bekostiging van betaalbare woningen op locaties binnen bestaand stedelijk gebied nabij HOV". Het is nog niet geheel duidelijk hoe deze (mede)financiering door het Rijk zal worden uitgewerkt in een regeling. Verwacht mag worden dat het hier om (mede) financiering van specifieke projecten zal gaan, enigszins vergelijkbaar met de eerdere locatiegebonden subsidies.

Woningbouwimpuls

De woningbouwimpuls is gepresenteerd als instrument van "medebekostiging" en wordt gezien als onderdeel van de hiervoor genoemde woondealaanpak, maar ook gemeenten die niet in een woondealregio liggen, kunnen aanspraak maken op een uitkering. Het zal (ook)

hier gaan om concrete projecten die ingediend dienen te worden door gemeenten. Momenteel zijn er een Algemene maatregel van bestuur (AMvB) en een ministeriële een regeling in voorbereiding, waarvan de inwerkingtreding gepland is op 1 juli 2020. Onder voorbehoud van het advies van de Raad van State worden in het besluit en de ministeriële regeling voorwaarden gesteld waar een gemeente aan moet voldoen om aanspraak te kunnen maken op een uitkering. Zo dient een project ten minste 500 woningen aan de bestaande woningvoorraad toe te voegen, en 50% van die woningen moeten betaalbare woningen zijn. Naast dergelijke harde eisen bevatten het besluit en de ministeriële regeling beoordelingscriteria, die gezamenlijk worden gewogen en op grond waarvan een aanvraag een bepaalde score behaalt, die door een onafhankelijke toetsingscommissie wordt vastgesteld. Deze beoordelingscriteria zijn in het besluit opgenomen als vier hoofdcriteria: noodzaak, effectiviteit, efficiëntie en urgentie. Deze hoofd-criteria worden verder uitgewerkt tot sub criteria en vervolgens verder uitgewerkt tot indicatoren in de bijlage bij de ministeriële regeling. De minister heeft twee afwijzingsgronden om aanvragen die voldoende scores en passen binnen het beschikbare subsidiebedrag, toch af te wijzen. Dat betreft:

- 1) Toekenning van de aanvraag zou leiden tot een onevenwichtige landelijke spreiding van de beschikbare middelen, gelet op de mate van schaarste in de betreffende regio.
- 2) De aanvragende gemeente pleegt onvoldoende inspanning om tot een woningbouwprogramma met voldoende volume en snelheid te komen aansluitend bij de regionale behoefte.

De voorwaarden zijn erop gericht om de middelen uit de woningbouwimpuls uiteindelijk daaruit te geven, waar deze het meest nodig is en op zo efficiënt mogelijke wijze.

3.3.2 Fiscale voordelen (corporaties)

Corporaties hebben sinds 2013 (naast de vennootschapsbelasting) te maken met de verhuurderheffing. Deze heffing wordt geheven op huurwoningen tot de liberaliseringsgrens (€ 711) en raakt dus met name de corporaties. Grondslag is de WOZ-waarde.

De fiscale behandeling van corporaties (én marktpartijen) heeft mogelijk indirect (mede) invloed op de investeringsmogelijkheden van deze partijen. Wij zien deze fiscale maatregel in deze studie echter niet als direct woningmarktinstrument. Fiscale behandeling is immers een van de aspecten die mogelijk van invloed is naast vele andere factoren op het investeringsvermogen van corporaties of marktpartijen. Wat volgens ons wel als woningmarktinstrument beschouwd kan worden is de vermindering van deze heffing; de Wet maatregelen woningmarkt.

Het kabinet heeft een aantal investeringen aangewezen als ‘maatschappelijk urgente opgaven’. De verminderingen zijn opgenomen in de Wet maatregelen woningmarkt. Deze wet kan gewijzigd worden indien daar noodzaak toe is. De regeling vermindering verhuurderheffing (RVV) ziet toe op de documenten die moeten worden aangeleverd om een heffingsvermindering te bekomen.

Regelingen inmiddels niet meer van kracht:

- Krimpgebieden (onttrekking)
- Rotterdam-Zuid (onttrekking, verbouw en nieuwbouw)
- Transformatie tot huurwoningen
- Nieuwbouw van huurwoningen met een huurprijs onder de eerste aftoppingsgrens (2017). (De korting bedraagt € 10.000 per gebouwde woning. In de zogenaamde schaarstegebieden bedraagt de korting € 20.000 per woning en in Rotterdam-Zuid € 35.000 per woning).

<ul style="list-style-type: none"> ○ Stimulering verhuurders om te investeren in verduurzaming.
<p>Huidige heffingsvermindering:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Nieuwbouw van huurwoningen met een huurprijs onder de eerste aftoppingsgrens.

Beschrijving instrument	Rijksbijdrage bij (regionale) bouwopgave op projectniveau	Wet maatregelen woningmarkt
Werking/mechanisme	Het Rijk kan een financiële bijdrage leveren bij de ontwikkeling van specifieke woningbouwprojecten. Dit kan ook bijvoorbeeld benodigde investeringen in infrastructuur betreffen. In de praktijk komt dit neer op een selectie van projecten die aangemeld worden. Projecten passen dan in een breder programma door in overleg met betreffende gemeente, regio en provincie.	Deze regeling houdt in dat verhuurders een vermindering krijgen op de verhuurderheffing naar gelang zij bepaalde investeringen doen. Momenteel: Nieuwbouw van huurwoningen; Regeling verduurzaming
Sturingsvorm Rijksoverheid:		
Overheidsvoorziening		
Ordering van verhoudingen		
Juridische sturing		
Economische sturing	○	○
Netwerksturing		
Kennisontwikkeling en -deling		
Doorwerking via:		
Rijk (directe doorwerking)		
Provincie		
Regio	○	
Gemeente	○	
Woningcorporaties	○	○
Marktpartijen (+ particulier)	○	
Sturing richt zich vooral op:		
Subject		
Object; nieuwbouw & Transformatie	○	○
Object; bestaande voorraad		
Onderlinge verhoudingen/ samenwerking		
Generiek (heel NL)		○
Voornamelijk Gebieds- of project	○	○
Toezichtsrelatie:		
Rechtmatigheidstoezicht		
Financieel toezicht	?	?
Doeltreffendheidstoezicht		
Doelmatigheidstoezicht		
Heeft ook invloed op:	Productie, betaalbaarheid, kwaliteit	

3.4 Grondprijsbeleid

Als het gaat om woningproductie (en de betaalbaarheid van nieuwe woningen) wordt vaak de grondprijs genoemd. We gaan hierom kort in op werking op dit moment. Meer achtergrondinformatie en toelichting tot hetgeen hier gesteld wordt kunt u terugvinden in bijlage 1

De grondprijs wordt door gemeenten op basis van (onder meer Europese) regelgeving bepaald op basis van de te verwachte verkoopprijs van de woning en de stichtingskosten. De grondprijs is daarmee juist afhankelijk van de verwachte woningprijs in plaats van andersom. De woningprijs zelf wordt over het algemeen bepaald op de woningmarkt en vloeit daarmee juist niet voort uit de grond- en bouwkosten van de woning.

Van actief grondbeleid is bijvoorbeeld sprake indien de gemeente de grond bouwrijp maakt en verkoopt aan een ontwikkelaar. In steeds meer gevallen is er geen sprake van een grondprijs, omdat er geen sprake is van actief grondbeleid. Zeker bij binnenstedelijke locaties is dit lang niet altijd aan de orde; wanneer, bijvoorbeeld, een corporatie een complex sloopt en op die locatie nieuwe woningen bouwt is er geen sprake van een grondverkoop of grondprijs.

Ook wanneer wel actief grondbeleid gevoerd wordt door een gemeente, wordt de uiteindelijke grondprijs in principe door de markt bepaald en niet direct beleidsmatig.

Het is op grond van het Europese recht niet toegestaan om grondprijzen anders dan op basis van de marktwaarde te bepalen. (Artikel 107 VWEU). Uitzondering geldt voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (EC goedgekeurde uitzondering op de regel van marktconformiteit). Dit betekent dat (evenals in het verleden) aan corporaties een andere (lagere) prijs berekend kan worden (mits ten minste 90% van woningen verhuren aan huurders met een laag inkomen). Momenteel worden ook voor middenhuur nagedacht over financiële constructies.

Het Rijk heeft zodoende dus nagenoeg geen invloed op de grondprijs. Wel is het mogelijk vermeldingswaardig dat in de jaren '70 het kabinet-den Uyl plannen heeft gemaakt om via een wijziging op van de onteigeningswet invloed uit te oefenen op de wijze waarop de grondwaarde tot stand komt. Dit kwam erop neer dat alleen de huidige waarde en niet de toekomstige waarde van de grond zou tellen (bij onteigening). Uiteindelijk viel het kabinet op dit thema.

Beschrijving instrument	Grondprijsbeleid
Werking/mechanisme	Beleid dat gemeenten voeren ten aanzien van de grondprijs(bepaling) bij o.a. woningbouw.
Sturingsvorm Rijksoverheid:	
Overheidsvoorziening	
Ordering van verhoudingen	○
Juridische sturing	
Economische sturing	
Netwerksturing	
Kennisontwikkeling en -deling	
Doorwerking via:	
Rijk (directe doorwerking)	
Provincie	
Regio	
Gemeente	○
Woningcorporaties	

Beschrijving instrument	Grondprijsbeleid
Marktpartijen (+ particulier)	
Sturing richt zich vooral op:	
Subject	
Object; nieuwbouw	○
Object; bestaande voorraad	
Onderlinge verhoudingen/ samenwerking	
Generiek (heel NL)	○
Voornameijk Gebieds- of project specifiek	
Toezichtsrelatie:	
Rechtmatigheidstoezicht	○
Financieel toezicht	○
Doeltreffendheidstoezicht	
Doelmatigheidstoezicht	
Heeft ook invloed op:	Betaalbaarheid en productie in het geval van korting voor sociale woning-

3.5 Woningbouwprogrammering nieuwbouw (type, prijs, doelgroep)

Ook binnen het huidige instrumentarium aangaande woningbouwprogrammering is er een verschil tussen de woningbouwprogrammering in brede zin en de sociale sector in het bijzonder. Deze beschrijven we hier afzonderlijk.

3.5.1 Woningbouwprogrammering (exclusief sociale sector)

Gemeente en (kwalitatieve) woningbouwprogrammering

Van oudsher is het de gemeente die de meest directe invloed heeft op de samenstelling van de woningvoorraad. Het bestemmingsplan is hiervan het bekendste voorbeeld, maar ook de directe relatie tussen gemeente en corporaties (zie 3.3.2) en het te voeren grondbeleid (zie 3.4) hebben direct of indirect invloed op de samenstelling van de woningvoorraad.

Sturing van gemeenten op kwalitatieve tekorten en overschotten (woningmarktsegmenten):

- Toetsing behoefte: bij het al of niet goedkeuren van bouwplannen zal de gemeente kijken of er voldoende behoefte is aan het betreffende segment(en). Het was tot op heden ook verplicht in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6 Bro). Bij de inwerkingtreding van de omgevingswet vervalt deze verplichting.
- De gemeente kan bepalingen opnemen in het bestemmingsplan (en straks omgevingsplan) die betrekking hebben op: sociale huur, **sociale koop** en particulier opdrachtgeverschap. In 2017 is daar de categorie geliberaliseerde woningen voor middenhuur bijgekomen. In een **doelgroepenverordening** kunnen gemeenten niet alleen bepalen welke aanvangsprijzen deze woningen moeten hebben en voor welke doelgroepen ze bedoeld zijn maar ook een minimale instandhoudingstermijn vastleggen. Sinds 2019 kunnen gemeenten de grens van de bestemmingscategorie sociale koop te koppelen aan de NHG-kostengrens, en wordt zo opgenomen in de Omgevingswet.
- Grondbeleid: indien de gemeente eigenaar is van de bouwgrond kan zij kwalitatieve eisen stellen m.b.t. de te bouwen woningen. Men kan bijvoorbeeld kortingen geven op de grondprijs aan corporaties (DAEB-gedeelte).

Als het gaat om type, prijs, doelgroep kan de gemeente het plan toetsen aan:

- Gemeentelijke woonvisie en –structuurvisie; woningbouwprogramma.
- Regionale woonvisie/woningbouwprogrammering (zie hieronder bij rijk/provincie);
- Een regionaal afstemmingsoverleg.

Gemeentelijke woonvisie

De gemeente formuleert woonbeleid. Dit is vormvrij. Doorgaans gebeurt dit in een zogenaamde woonvisie. Een groot deel van de gemeenten heeft een dergelijke visie. Deze gaat in elk geval in op de sociale huursector, maar vaak ook op de andere woningmarktsegmenten koop en vrije sector huur. Deze beïnvloeden elkaar immers. Qua onderwerpen wordt vaak aandacht besteed aan beschikbaarheid (omvang sociale voorraad, slaagkansen, woonruimteverdeling), kwaliteit (spreiding, duurzaamheid, wonen en zorg, woningverbetering, wijkaanpak, leefbaarheid) en betaalbaarheid. Deze onderwerpen hebben zowel betrekking op de woningvoorraad als op nieuwbouw. Het woonbeleid hoeft niet in een woonvisie te worden vormgegeven. Het kan ook worden geformuleerd in thematische nota's of in een overzicht van prioriteiten.

Rijk en Provincie

Zoals eerdergenoemd in (par. 3.1) zet zowel het Rijk als de Provincie in op een zogenaamde regio-aanpak. Sturing op woningbouwbeleid is gericht op regionale afstemming tussen gemeenten. Het doel van deze regioaanpak is te komen tot bovenlokale afstemming van de woningbouwprogrammering. Er worden programma's opgesteld (vooral voor wat betreft de uitbreidingsbehoefte) per regio, gebaseerd op de woningbehoefte en in overleg met de (samenwerkende) gemeenten (de gevormde regio).

Er bestaan dus vaak (regionale) bestuurlijke afspraken over het bouwprogramma binnen een regio. Deze hebben doorgaans betrekking op de verdeling van aantallen woningen tussen gemeenten en -naast de opgave in de sociale sector- soms ook op een bouwprogramma in de zin van woningtypen en prijsklassen voor de rest van de opgave. Op bovengemeentelijk niveau vindt sturing op het kwalitatieve bouwprogramma dus -evenals de kwantitatieve bouwopgave- via regionale afspraken plaats. De provincie heeft hierbij de regierol.

Deze sturingsmethodiek (regionale afspraken) gaat echter niet zover dat - indien we de sociale sector buiten beschouwing laten - een gemeente afgerekend kan worden op het feit dat een aantal te bouwen woningen in een bepaald segment niet binnen de afgesproken periode gebouwd is.

3.5.2 Sociale sector nieuwbouw (doelgroep)

Sturing op de sociale voorraad loopt via andere lijnen als de overige marktsegmenten. Het belangrijkste verschil is dat bij de vormgeving van het lokale beleid t.a.v. woningbouw in de sociale huursector gemeenten en ook corporaties te maken hebben met belangrijke kaders die het Rijk stelt. In de directe sturing op de sociale huursector speelt de provincie wettelijk eigenlijk geen rol (meer). Het Rijk bepaalt de kaders (Woningwet).

Woningcorporaties dienen 'naar redelijkheid bij te dragen' aan het woonbeleid van de gemeente. **Prestatieafspraken** zijn een middel om hier invulling aan te geven, maar er is nadrukkelijk geen sprake van een (resultaat)verplichting. Het maken van prestatieafspraken

wordt wel gestimuleerd, en is in de praktijk ook eerder regel dan uitzondering, maar de wetgever houdt ook nadrukkelijk rekening met situaties waarin er geen prestatieafspraken zijn gemaakt.

De invulling gebeurt lokaal via prestatieafspraken die de gemeente maakt met de corporatie(s) en haar huurdersorganisatie(s). Hierin worden ook afspraken gemaakt over nieuw te bouwen sociale huurwoningen.

De prestatieafspraken hebben actueel woonbeleid (**de woonvisie**) als basis. Overleg met andere gemeenten, die er een rechtstreeks belang bij hebben, vindt plaats op basis van de (voorgenomen) lokale woonvisie. Soms worden prestatieafspraken op regionaal niveau gemaakt. Dit mede onder invloed van het beleid van provincies t.a.v. regionale woonvisies/regionale actieprogramma's en de regionale schaal waarop een deel van corporaties werkzaam is.

De corporatie is verplicht haar prognose-informatie (dPi) - dit betreft de voornemens voor de komende 5 jaar- jaarlijks in te leveren bij Autoriteit Woningbouwcorporaties. Als er prestatieafspraken zijn, moeten deze worden meegestuurd.

De Woningwet en Huisvestingwet komen verder ook aan de orde onder het thema betaalbaarheid.

Onderwerp	Woningbouwprogrammering	
Beschrijving instrument	Programmering nieuwbouw kwalitatief, gemeente	Sociale sector; Woningwet
Werking/mechanisme	Gemeente stemt haar bouwprogramma af op lokale en regionale behoefte. Maakt gebruik RO-wetgeving, woonvisie en prestatieafspraken.	Prestatieafspraken maken wordt gestimuleerd, maar is vooralsnog geen rechtsplicht.
Sturingsvorm Rijksoverheid:		
Overheidsvoorziening		
Ordering van verhoudingen		
Juridische sturing		○
Economische sturing		
Netwerksturing		
Kennisontwikkeling en -deling, monitoring	○	
Doorwerking via:		
Rijk (directe doorwerking)		
Provincie		
Regio		
Gemeente	○	○
Woningcorporaties	○	
Marktpartijen (+ particulier)	○	
Sturing richt zich vooral op:		
Subject		
Object; nieuwbouw	○	○
Object; bestaande voorraad		○
Onderlinge verhoudingen/ samen-		
Generiek (heel NL)		
Voornamelijk Gebieds- of project	○	

Onderwerp	Woningbouwprogrammering	
Beschrijving instrument	Programmering nieuwbouw kwalitatief, gemeente	Sociale sector; Woningwet
Toezichtsrelatie:		
Rechtmatigheidstoezicht		○
Financieel toezicht		
Doeltreffendheidstoezicht		
Doelmatigheidstoezicht		

3.6 Instandhouding bestaande woningvoorraad

Om te zorgen voor voldoende woningen is het niet alleen van belang om te sturen op uitbreiding van de woningvoorraad maar ook op instandhouding van de bestaande voorraad. De belangrijkste instrumenten hiervoor zijn in handen van gemeenten. Het Rijk biedt hiervoor via wetgeving het instrumentarium.

- Via de **ruimtelijke ordening** (instrumenten op basis van de Wro en straks Omgevingswet) kunnen gemeenten regelen dat locaties met een woonbestemming niet voor andere activiteiten gebruikt worden en de instandhouding van bepaalde woningbouwcategorieën bewaken;
- Via een huisvestingsverordening (op basis van de Huisvestingswet 2014) kunnen gemeenten voorwaarden stellen aan **wijzigingen van de woningvoorraad** en de toewijzing van sociale en middenhuurwoningen aan de doelgroep;
- Via een leegstandsverordening (op basis van de Leegstandswet) kunnen gemeenten regels stellen om langdurige **leegstand** van woningen te voorkomen.

Ruimtelijke ordening

In paragraaf 3.1 is in het kader van woningbouw al ingegaan op het **bestemmingplan (straks het omgevingsplan)**. Het vastleggen van bestemmingen van locaties is niet alleen van belang voor het realiseren van nieuwe woningen maar ook voor het bewaken van het gebruik van bestaande gebouwen, waaronder gebouwen met een woonbestemming. De huidige Wet Ruimtelijke Ordening en straks de Omgevingswet regelt de mogelijkheden voor gemeenten om een omgevingsplan op te stellen en te wijzigen.

Sinds de invoering van de nieuwe Wro in 2008 mogen gemeenten in een bestemmingsplan ook aangeven welke woningbouwcategorieën op een locatie mogen worden gebouwd. Aanvankelijk waren deze categorieën beperkt tot sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap. In 2017 is daar de categorie geliberaliseerde woningen voor middenhuur bij gekomen. In een **doelgroepenverordening** kunnen gemeenten niet alleen bepalen welke aanvangsprijzen deze woningen moeten hebben en voor welke doelgroepen ze bedoeld zijn maar ook een minimale instandhoudingstermijn vastleggen. Deze mogelijkheden gelden ook voor het nieuwe omgevingsplan.

Wijzigingen van de woningvoorraad

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten de mogelijkheid om regels voor het wijzigen van de woningvoorraad vast te leggen in een **huisvestingsverordening**. In de huidige wet gaat het om de volgende wijzigingen:

- **Onttrekking** van woonruimte aan de voorraad (bijv. door sloop of ander gebruik);
- **Samenvoeging** van meerdere woonruimten;

- **Omzetting** van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte (verkamering);
- **Verbouwing** in meerdere woonruimte (bouwkundige splitsing);
- **Splitsing** in appartementsrechten (kadastrale splitsing);

Gemeenten kunnen in de huisvestingsverordening categorieën woonruimte aanwijzen waarvoor bovenstaande wijzigingen alleen met een vergunning mogen plaatsvinden. De aanwijzing van deze categorieën moet gericht zijn op het voorkomen van schaarste.

De Huisvestingswet stelt weinig beperkingen aan de criteria die gemeenten mogen gebruiken bij de vergunningverlening. Wel moeten deze criteria in het belang zijn van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Daarbij kunnen naast bestrijding van schaarste ook andere belangen meegenomen worden, zoals het effect van de wijzigingen op de leefbaarheid in de omgeving.

Eind 2019 is het voorstel voor de Wet toeristische verhuur van woonruimte ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Huisvestingswet, waarmee gemeenten in hun huisvestingsverordening ook regels kunnen stellen voor het in gebruik geven van woonruimte voor **toeristische verhuur**. Gemeenten kunnen een registratie-, meld- en vergunningplicht invoeren.

Momenteel loopt ook een evaluatie van de Huisvestingswet 2014. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de relatie van het instrumentarium met betrekking tot wijzigingen in de woningvoorraad en de Omgevingswet.

Leegstand

Het instandhouden van de woningvoorraad is nog geen garantie dat die woningen ook gebruikt worden om in te wonen. Woningen kunnen immers ook leegstaan. Om dat te voorkomen kunnen gemeenten diverse instrumenten inzetten. Een deel daarvan komt voort uit de Leegstandswet. Deze wet biedt gemeenten de mogelijkheid een leegstandsverordening op te stellen en om vergunningen voor tijdelijke verhuur af te geven.

De **leegstandsverordening** is een relatief nieuw instrument dat in 2010 door het Rijk geïntroduceerd is via de Wet Kraken en Leegstand. In een leegstandsverordening kan een gemeente een meldingsplicht opnemen voor eigenaren van langdurig leegstaande woningen en overige panden. Vervolgens moet de gemeente in overleg gaan met de eigenaar over het gebruik van de woning. Leidt dit niet tot een bevredigend resultaat, dan kan de gemeente in een leegstandsbeschikking aangeven of de woning geschikt is of gemaakt kan worden voor gebruik als woonruimte. In laatste instantie kan de gemeente ook een gebruiker voordragen.

De Leegstandswet biedt gemeenten ook de mogelijkheid om **tijdelijke verhuur** van woonruimte in leegstaande gebouwen mogelijk te maken, waarbij een uitzondering wordt gemaakt op de reguliere huurbescherming voor huurders. Dat betekent dat de huurder verplicht kan worden om zijn woonruimte na afloop van de huurtermijn te verlaten. De eigenaar moet hiervoor een vergunning aanvragen bij de gemeente. De maximale duur van de vergunning verschilt per categorie: 10 jaar bij woonruimte in panden, 7 jaar bij huurwoningen in afwachting van sloop of renovatie en 5 jaar bij te koop staande woningen.

Medio 2013 heeft het Rijk de regels voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandswet flink versoepeld, met name voor woningen die te koop staan: de vergunning wordt ineens voor vijf jaar verleend; de maximale huurprijzen (zie paragraaf 4.1) zijn losgelaten; eigenaren mogen twee woningen tegelijk tijdelijk verhuren; en gemeenten mogen geen aanvullende eisen aan de vergunning stellen, die niet in de Leegstandswet staan. Op die manier heeft het Rijk de mogelijkheden van eigenaren voor tijdelijke verhuur vergroot en tegelijk de beleidsruimte voor gemeenten beperkt.

Onderwerp	Instandhouding bestaande woningvoorraad		
Beschrijving instrument	Huisvestingswet (Rijk); Huisvestingsverordening(Gemeente)	Bestemmingsplan e doelgroepenverordening; Straks omgevingsplan.	Leegstandswet (Rijk); Leegstandsverordening (Gemeente)
Werking/mechanisme	Gemeenten kunnen regels opstellen t.a.v.: Onttrekking (bijv. door sloop); Samenvoeging; Verkamering; Splitsing en Toeristische verhuur	Gemeenten kunnen regels opstellen t.a.v. aandeel sociaal, sociale koop en middenhuur.	Gemeenten kunnen regels opstellen t.a.v.: Tijdelijke verhuurvoor langdurig leegstaande woningen en overige panden.
Sturingsvorm Rijksoverheid:			
Overheidsvoorziening			
Ordering van verhoudingen			
Juridische sturing	○		○
Economische sturing			
Netwerksturing			
Kennisontwikkeling en -de-			
Doorwerking via:			
Rijk (directe doorwerking)			
Provincie			
Regio			
Gemeente	○	○	○
Woningcorporaties			
Marktpartijen (+ particulier)			
Sturing richt zich op:			
Subject			
Object; nieuwbouw	○	○	○
Object; bestaande voorraad	○	○	○
Onderlinge verhoudingen/			
Generiek (heel NL)	○	○	○
Voornamelijk Gebieds- of			
Toezichtsrelatie:			
Geen			
Rechtmatigheidstoezicht	○	○	○
Financieel toezicht			
Doeltreffendheidstoezicht			
Doelmatigheidstoezicht			
Heeft ook invloed op:	Leefbaarheid		Leefbaarheid

3.7 Woonruimteverdeling

De toegankelijkheid van woningen voor diverse groepen woningzoekenden wordt niet alleen bepaald door de omvang, de samenstelling en het gebruik van de woningvoorraad maar ook door de wijze waarop de allocatie van beschikbare woningen plaatsvindt, oftewel: de woonruimteverdeling.

Huishoudens hebben op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens de vrijheid om zelf te kiezen waar zij zich willen vestigen. Dat betekent dat de overheid zich terughoudend moet opstellen als het gaat om sturing op het gebied van woonruimteverdeling. Naast de vrijheid van vestiging speelt daarbij ook het eigendomsrecht een rol. De overheid mag niet zomaar ingrijpen in de vrijheid van woningeigenaren om huur- of koopcontracten aan te gaan met woningzoekenden, zolang zij zich aan het gelijkheidsbeginsel uit de Grondwet houden. Toch stuurt het Rijk op ten minste vier manieren in de woonruimteverdeling in Nederland:

- Via de Huisvestingswet biedt het Rijk gemeenten instrumenten om te sturen in de woonruimteverdeling om negatieve effecten van **schaarste** tegen te gaan;
- Via de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) biedt het Rijk gemeenten instrumenten om (op voorwaarden) te sturen in de woonruimteverdeling om problemen op het gebied van **leefbaarheid** van wijken tegen te gaan;
- Via de Woningwet stelt het Rijk eisen aan de woonruimteverdeling door woningcorporaties om te waarborgen dat zij hun huurwoningen **passend toewijzen** aan hun **doelgroep**.
- Het Rijk bepaalt het aantal **vergunninghouders** dat een gemeente jaarlijks moet huisvesten.

3.7.1 Verdeling van schaarste

De Huisvestingswet 2014 maakt het mogelijk voor gemeenten om in te grijpen in de woonruimteverdeling. Gemeenten kunnen dit doen ter bestrijding van de onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen van schaarste aan woonruimte. Slechts als er aantoonbaar sprake is van schaarste die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten, kan van dit instrumentarium gebruikgemaakt worden. Dit met het oog op een zo groot mogelijke vrijheid van vestiging. In die zin beperkt de wet de sturingsruimte van de gemeente bewust.

In een **huisvestingsverordening** kunnen gemeenten woonruimte aanwijzen waarvoor een huisvestingsvergunning verplicht wordt gesteld. Er kunnen geen voorwaarden verbonden worden aan een huisvestingsvergunning inzake woonruimteverdeling. Wel kan aan bepaalde doelgroepen van woningzoekenden voorrang gegeven worden bij de toewijzing van bepaalde categorieën van woonruimte

Via de wetgeving beïnvloedt het Rijk zowel de reikwijdte van de sturing als de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten. Zo hebben recente wetwijzigingen ervoor gezorgd dat gemeenten niet meer kunnen sturen in de verdeling van koopwoningen (met uitzondering van de Waddeneilanden) en wel kunnen sturen in de verdeling van huurwoningen in het middensegment.

Qua instrumenten biedt de Huisvestingswet 2014 gemeenten onder andere de mogelijkheid om (met mate) voorrang te geven aan woningzoekenden met maatschappelijke of economische binding. Ook kunnen gemeenten een urgentieregeling opstellen om bepaalde categorieën woningzoekenden voorrang te geven. Als de gemeente daarvoor kiest, stelt de wetgever wel enkele urgentiecategorieën verplicht, namelijk verleners of ontvangers van mantelzorg en uitstromers uit blijf-van-mijn-lijfhuizen. Vergunninghouders vormen sinds 2017 geen verplichte urgentiecategorie meer, maar gemeenten zijn wel verplicht om beleid te voeren om aan de wettelijke taakstelling voor de huisvesting van deze groep te voldoen.

De Huisvestingswet 2014 heeft geen verplichtend karakter. De gemeente kan er ook voor kiezen om geen regels met betrekking tot woonruimteverdeling te stellen. De inrichting van de woonruimteverdeling is in dat geval aan de verhuurders zelf. De wet is wel een uitputtende regeling. Gemeenten kunnen niet middels collegebesluiten of beleidsregels, dan wel convenanten (bijv. prestatieafspraken met verhuurders) of andere privaatrechtelijke instrumenten, maatregelen treffen die de werking van deze wet doorkruisen. De democratische

legitimiteit wordt gewaarborgd via de gemeenteraad. Toezicht op de gemeentelijke woonruimteverdeling door Rijk en provincies vindt alleen plaats op basis van signalen. De provincies houden wel actief toezicht op de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders. Samenwerkende gemeenten hebben de mogelijkheid om regionale huisvestingsverordeningen op te stellen. Dit gebeurt ook in meerdere regio's.

3.7.2 Passend toewijzen aan de doelgroep

Naast het bieden van wettelijke mogelijkheden voor sturing door gemeenten stuurt het Rijk ook zelf in de **woonruimteverdeling**, door woningcorporaties te verplichten dat zij hun sociale huurwoningen passend toewijzen aan hun doelgroepen. Het gaat om twee verplichtingen, die beiden zijn opgenomen in de **Woningwet**.

Ten eerste moeten woningcorporaties ten minste 90% van hun vrijkomende sociale huurwoningen (met een huurprijs tot de huurtoeslaggrens) toewijzen aan hun **doelgroepen**. De belangrijkste doelgroep is huishoudens met een inkomen tot €38.035 (prijsspeil 2019). De woningcorporatie moet jaarlijks ten minste 80% van de vrijkomende sociale huurwoningen aan die groep toewijzen. Daarnaast mogen corporaties tot 2021 10% van de vrijkomende woningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen tussen €38.035 en €42.436 (prijsspeil 2019). De overige (maximaal) 10% mogen woningcorporaties vrij toewijzen.

Ten tweede moet elke corporatie aan ten minste 95% van de huishoudens die recht hebben op huurtoeslag een **passende woning toewijzen**: een woning met een rekenuur onder de aftoppingsgrens (€607,46 voor een- en tweepersoonshuishoudens; €651,03 voor drie- en meerpersoonshuishoudens). De passendheidsnorm geldt voor huishoudens met een inkomen dat valt binnen de maximuminkomensgrenzen van de huurtoeslag. Het passend toewijzen heeft ook een relatie met betaalbaarheid. Passend toewijzen is ingevoerd om dure scheefheid terug te dringen.

Via deze twee toewijzingsnormen voor woningcorporaties stuurt het Rijk op de toegankelijkheid van de sociale huursector voor de doelgroepen. Corporaties zijn verplicht om hun toewijzingen jaarlijks te verantwoorden in hun jaarverslag en verantwoordingsinformatie (dVi). Via de Autoriteit woningcorporaties (Aw) houdt het Rijk toezicht hierop.

Recente wijzigingen

Momenteel ligt er een voorstel bij de Tweede Kamer om de doelgroepen te differentiëren naar huishoudenstype. In het voorstel geldt voor meerpersoonshuishoudens een hogere eenpersoonshuishoudens.

3.7.3 Huisvesting vergunninghouders

Het aantal vergunninghouders dat een gemeente jaarlijks moet huisvesten wordt bepaald door de Rijksoverheid, die per half jaar een gemeentelijke taakstelling vaststelt (naar rato van het aantal inwoners van elke gemeente). Vanaf het moment dat het COA een vergunninghouder aan een gemeente heeft gekoppeld, heeft de gemeente twaalf weken de tijd om een vergunninghouder te huisvesten. Een gemeente bepaalt zelf of woningzoekenden recht hebben op voorrang bij een sociale huurwoning (kan desgewenst via de urgentieregeling in de Huisvestingsverordening, maar is geen verplichting). De provincie houdt toezicht op de voortgang (reguliere interventieladder, met als uiterste consequentie indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing).

Onderwerp	Woonruimteverdeling			
Beschrijving instrument	Huisvestingswet 2014	Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp)	Passend toewijzen (Woningwet)	Huisvesting vergunninghouders
Werking/mechanisme	Het Rijk biedt middels de Huisvestingswet 2014 gemeenten instrumenten om te sturen in de woonruimteverdeling om negatieve effecten van schaarste tegen te gaan. (bv. voorrang te geven aan doelgroepen)	Via de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) biedt het Rijk gemeenten instrumenten om te sturen in de woonruimteverdeling om problemen op het gebied van leefbaarheid van wijken tegen te gaan	Via de Woningwet stelt het Rijk eisen aan de woonruimteverdeling door woningcorporaties om te waarborgen dat zij hun huurwoningen passend toewijzen aan hun doelgroep.	Het aantal vergunninghouders dat een gemeente jaarlijks moet huisvesten wordt voorgeschreven door het Rijk.
Sturingsvorm Rijksoverheid:				
	Overheidsvoorziening			
	Ordering van verhoudingen			
	Juridische sturing	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Economische sturing			
	Netwerksturing			
	Kennisontwikkeling en -deling,			
Doorwerking via:				
	Rijk (directe doorwerking)			
	Provincie			
	Regio			
	Gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Woningcorporaties		<input type="radio"/>	
	Marktpartijen (+ particulier)			
Sturing richt zich op:				
	Subject			
	Object; nieuwbouw	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Object; bestaande voorraad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Onderlinge verhoudingen/ sa-			
	Generiek (heel NL)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Voornamelijk Gebieds- of project			
Toezichtsrelatie:				
	Geen			
	Rechtmatigheidstoezicht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Financieel toezicht			
	Doeltreffendheidstoezicht			<input type="radio"/> (provincie)
	Doelmatigheidstoezicht			<input type="radio"/> (provincie)
Heeft ook invloed op:		Leefbaarheid	Betaalbaarheid. Passend toewijzen is ingevoerd om dure scheefheid terug te dringen.	

4 Betaalbaarheid

Het begrip “Betaalbaarheid” heeft uiteraard een relatie met “Toegankelijkheid” (voorgaande hoofdstuk). De betaalbaarheid van huurwoningen wordt momenteel voor een groot deel gereguleerd door het Rijk. Als het gaat om de koopmarkt heeft het Rijk (lager overheden) minder sturingsmogelijkheden gezien aanschafprijs en financiering op de markt plaatsvindt. Maar ook hier vindt enige regulering plaats.

Zoals in

Betaalbaarheid	<ul style="list-style-type: none">○ Huurlasten○ Kooplasten○ Woonlasten (in relatie tot woning)	<ul style="list-style-type: none">○ Huurprijswetgeving○ Huurtoeslag○ Fiscale behandeling eigen woning○ Grondprijs○ Energielasten
-----------------------	--	--

4.1 Huurprijswetgeving

De huurprijzen van een groot deel van de woonruimten in Nederland zijn gereguleerd door het Rijk. Het gaat om zelfstandige woningen met een aanvangshuur tot de huurtoeslaggrens (€720,42, prijspeil 2019), alle onzelfstandige woonruimte en alle woonwagens en standplaatsen. De wettelijke basis voor deze regulering is te vinden in titel 7.4 van het Burgerlijk Wetboek. Nadere bepalingen zijn gegeven in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en het Besluit huurprijzen woonruimte.

De kern van de huurprijsregulering bestaat uit twee elementen:

- Maximale huurprijzen, op basis van het woningwaarderingstelsel (wws);
- Maximale percentages voor de jaarlijkse huuraanpassing.

De sturingsmogelijkheden voor het Rijk zitten met name bij het aanpassen van het wws en het jaarlijks vaststellen van de maximale huurverhogingspercentages.

Woningwaarderingstelsel

De maximale huurprijzen van geregeerde woonruimten zijn gebaseerd op de woningwaarderingstelsels, die zijn opgenomen in het Besluit huurprijzen woonruimte. Het gaat om drie puntenstelsels, waarin de kwaliteit van zelfstandige woningen, onzelfstandige woonruimte en woonwagens en standplaatsen gewaardeerd wordt in een aantal punten.

Het WWS voor zelfstandige woningen is de afgelopen jaren een aantal keren aangepast:

- In juli 2011 zijn punten voor energieprestatie ingevoerd om investeringen in de duurzaamheid van woningen mogelijk te maken, waarbij de hogere (maximale) huur voor huurders gecompenseerd zou worden door een lagere energierekening.
- In oktober 2015 is het WWS vereenvoudigd, waarbij onder meer de WOZ-waarde aan de puntentelling is toegevoegd, met als doel om de populariteit van de woning en de locatie beter tot uitdrukking te laten komen in de (maximale) huurprijzen.
- In oktober 2016 is speciaal voor nog te bouwen woningen tot 40 m² in de regio's Amsterdam en Utrecht de waardering van de WOZ-waarde verzaamd, om de bouw van middeldure huurwoningen te stimuleren.
- De minister heeft aangekondigd dat het aandeel dat de WOZ meeweegt in de puntentelling wordt gemaximeerd op 1/3.

De tabel op de volgende pagina biedt een overzicht van de elementen in het WWS voor zelfstandige en onzelfstandige woonruimte.

tabel 4-1 Woningwaarderingstelsel voor zelfstandige en onzelfstandige woonruimte

	Zelfstandig	Onzelfstandig
Oppervlakte	Van vertrekken en overige ruimtes	Van kamer, keuken en verwarmde gemeenschappelijke verblijfsruimte
Verwarming	Per verwarmd vertrek en overige ruimte	Per type: CV of alleen gaskachel of schoorsteen
Energieprestatie	O.b.v. energie-index, -label of bouwjaar	-
Keuken	O.b.v. lengte aanrechtblad	Voor eigen of gedeelde keuken
Sanitair	Voor toilet, wastafel, douche en/of bad;	Voor eigen of gedeeld toilet, douche en/of bad en wastafel
Buitenruimte	O.b.v. oppervlakte tuin of balkon	O.b.v. oppervlakte en eigen of gedeelde buitenruimte
WOZ-waarde	O.b.v. absolute WOZ-waarde en WOZ-waarde per m ²	-
Monument	Bij Rijksmonument	Bij Rijksmonument
Kwaliteitsfactoren	Verdubbeling punten keuken en sanitair bij extra kwaliteit	Bonus-/aftrekpunten voor resp. extra/minder kwaliteit

Maximale huurprijzen

Bij elk aantal wws-punten hoort een maximale huurprijs, die jaarlijks wordt geïndexeerd met de inflatie. Bij zelfstandige huurwoningen neemt de puntprijs (maximale huur per wws-punt) toe naarmate het aantal wws-punten hoger is, waardoor het toevoegen van extra kwaliteit bij woningen met veel punten een hogere stijging van de maximale huur oplevert. Bij onzelfstandige woonruimte neemt de puntprijs (vanaf 180 punten) juist af naarmate de wws-punten toenemen: de stijging van de maximale huur is bij onzelfstandige eenheden dus het grootst bij investeringen in de kwaliteit van eenheden met weinig punten.

Maximale huuraanpassing

Bij zittende huurders, met een lopend huurcontract, mogen verhuurders de huurprijs eens per jaar aanpassen. Deze huuraanpassing is niet alleen gemaximeerd door de maximale huurprijzen maar ook door de **maximale huurverhogingspercentages**. Het Rijk stelt deze percentages jaarlijks bij ministeriële regeling vast en maakt deze bekend via de circulaire huurprijsbeleid.

De ruimte die het Rijk verhuurders biedt voor huuraanpassingen in het gereguleerde segment is de afgelopen jaren diverse keren gewijzigd. In 2013 is de maximale huurverhoging mede afhankelijk geworden van het inkomen. Daarmee wilde het Rijk op twee manieren de goedkope scheefheid bestrijden: door scheefwoners een prikkel te geven om te verhuizen naar een niet-gereguleerde huurwoning; en door scheefwoners die niet verhuizen een meer reële huurprijs te laten betalen. Aanvankelijk werden huurders op basis van twee inkomensgrenzen in drie groepen verdeeld. Sinds 2017 geldt er nog één inkomensgrens: €42.436 (prijsspeil 2019). Huurders boven deze grens kunnen een huuraanpassing krijgen van maximaal de inflatie plus 4,0%, met uitzondering van AOW'ers en grote huishoudens. Eind 2019 is de Wet Huur- en Inkomensgrenzen ingediend bij de Tweede Kamer waarin wordt voorgesteld om de inkomensgrenzen voor de **inkomensafhankelijke huurverhoging** te verhogen en te koppelen aan maximale bedragen van €50 of €100 per maand.

Voor huurders met een inkomen tot €42.436 hanteert het Rijk sinds 2017 een maximale huurverhoging van inflatie plus 2,5%. In datzelfde jaar voerde het Rijk voor woningcorporaties de zogenaamde **huursombenadering** in. Het Rijk stelt jaarlijks vast hoeveel de totale

huursom per corporatie voor hun hele bezit aan geregeerde zelfstandige woningen inclusief harmonisatie (huurverhoging bij mutatie) mag stijgen. De afgelopen jaren bedroeg deze maximale huursomstijging inflatie plus 1%. Binnen deze ruimte kunnen corporaties ervoor kiezen om de huurprijzen van sommige huurders of woningen meer te laten stijgen (of dalen) dan andere, tot maximaal 2,5%.

Het Rijk houdt in haar huurbeleid ook rekening met het draagvlak onder de stakeholders. Eind 2018 sloten Aedes en de Woonbond, als belangenbehartigers van corporaties en huurders, een **Sociaal Huurakkoord**. Onderdeel van dit akkoord was een gematigde, inflatievolgende huurontwikkeling. In lijn met dit akkoord zal de maximale huursomstijging voor corporaties in 2020 naar verwachting gelijk zijn aan de inflatie. Daarbij gaat het om de huursom exclusief harmonisatie. Corporaties houden wel de mogelijkheid om de huursom met 1% boven inflatie te laten stijgen als zij daarover prestatieafspraken maken met de gemeente en lokale huurderorganisatie.

Huurcommissie

Huurders die vermoeden dat ze te veel huur betalen voor de kwaliteit van hun woning of een te hoge huuraanpassing krijgen, kunnen naar de huurcommissie stappen. De huurcommissie is een onpartijdige organisatie die bij conflicten tussen huurders en verhuurders over de huur of huurverhoging uitspraken kan doen die bindend zijn voor beide partijen. (in de vrije huursector kan men alleen advies geven over geschillen). Hiervoor kan de huurcommissie onder meer een huurprijscheck uitvoeren aan de hand van het woningwaarderingstelsel om te bepalen of de huurprijs redelijk is en of een huurwoning terecht in de vrije sector wordt verhuurd. Huurders kunnen ook bezwaar maken tegen de huurverhoging als de verhuurder in gebreke blijft bij het onderhouden van de woning.

Onderwerp	Huurprijswetgeving
Beschrijving instrument	Burgerlijk Wetboek. Nadere bepalingen zijn gegeven in de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en het Besluit huurprijzen woonruimte.
Werking/mechanisme	Het Rijk reguleert maximale huurprijzen; maximale huuraanpassing Jaarlijkse aanpassingen ; waarbij advies kan worden overgenomen worden van stakeholders (Sociaal Huurakkoord)
Sturingsvorm Rijksoverheid:	
Overheidsvoorziening	
Ordering van verhoudingen	<input type="radio"/>
Juridische sturing	<input type="radio"/>
Economische sturing	
Netwerksturing	
Kennisontwikkeling en -deling, monitoring	
Doorwerking via:	
Rijk (directe doorwerking)	
Provincie	
Regio	
Gemeente	
Woningcorporaties	<input type="radio"/>
Marktpartijen (+ particulier)	<input type="radio"/>
Sturing richt zich op:	
Subject	
Object; nieuwbouw	<input type="radio"/>
Object; bestaande voorraad	<input type="radio"/>
Onderlinge verhoudingen/ samenwerking	
Generiek (heel NL)	<input type="radio"/>
Gebieds- of projectspecifiek	
Toezicht relatie:	
Rechtmatigheidstoezicht	<input type="radio"/>
Financieel toezicht	
Doeltreffendheidstoezicht	
Doelmatigheidstoezicht	
Heeft ook invloed op:	

4.2 Huurtoeslag

De Huurtoeslag is een bijdrage van de Rijksoverheid in de huurkosten (zie ook Wet op de huurtoeslag). Huurders van een zelfstandige woning kunnen in aanmerking komen voor huurtoeslag. Ook woonwagens vallen hieronder.

Regeling

De hoogte van huurtoeslag is afhankelijk van inkomen (lager dan vastgestelde grens), vermogen (gemaximeerd) en huurprijs (de huurprijs inclusief servicekosten per maand, mag niet lager zijn dan een door de overheid vastgestelde basishuur en niet hoger dan de door de overheid vastgestelde maximale huurgrens (ook wel liberalisatiegrens)). Voor personen jonger dan 23 jaar mag de rekenhuur niet hoger zijn dan de zogenaamde kwaliteitskortingsgrens. Het bedrag tussen de basishuur en de kwaliteitskortingsgrens wordt 100% vergoed door huurtoeslag. 65% van de huurprijs tussen de kwaliteitskortingsgrens en de door de overheid bepaalde aftoppingsgrens wordt door de huurtoeslag vergoed. Er zijn 2 aftoppingsgrenzen, die ieder jaar op 1 januari worden aangepast. Over het bedrag tussen de aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens is maximaal 40% huurtoeslag mogelijk. Veel meerpersoonshuishoudens moeten het gedeelte van de huur dat boven de voor hen geldende aftoppingsgrens ligt echter volledig zelf betalen. Alleen meerpersoonshuishoudens waarin sprake is van AOW of een woning die is aangepast op een handicap kunnen nog een deel vergoed krijgen.

Aanpassingen

Wet aanpassing indexering eigen bijdrage huurtoeslag en het vervallen van de maximale inkomensgrenzen.

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag: twee wijzigingen in de huurtoeslag zijn aangebracht. (1) de eigen bijdrage in de huurtoeslag wordt geïndexeerd met de verwachte huurprijsontwikkeling, in plaats van met de laagste van ofwel de huurprijsontwikkeling ofwel de netto-bijstands-ontwikkeling. (2) de maximale inkomensgrenzen in de huurtoeslag zijn komen te vervallen waardoor de huurtoeslag over een langer inkomenstraject wordt afgebouwd. Met dit laatste is een einde gekomen aan de situatie dat een beperkte stijging van het inkomen kan leiden tot verlies van de volledige huurtoeslag.

Beschrijving instrument	Huurtoeslag
Werking/mechanisme	Bijdrage van de Rijksoverheid in de huurkosten; afhankelijk van inkomen en huurprijs.
Sturingsvorm Rijksoverheid:	
Overheidsvoorziening	<input type="radio"/>
Ordering van verhoudingen	
Juridische sturing	
Economische sturing	
Netwerksturing	
Kennisontwikkeling en -deling, monitoring	
Doorwerking via:	
Rijk (directe doorwerking)	<input type="radio"/>
Provincie	
Regio	
Gemeente	
Woningcorporaties	
Marktpartijen (+ particulier)	
Sturing richt zich op:	
Subject	<input type="radio"/>
Object; nieuwbouw	
Object; bestaande voorraad	
Onderlinge verhoudingen/ samenwerking	
Generiek (heel NL)	
Voornameijk Gebieds- of project specifiek	
Doelgroepgericht	
Toezichtsrelatie:	
Geen	
Rechtmatigheidstoezicht	<input type="radio"/>
Financieel toezicht	<input type="radio"/>
Doeltreffendheidstoezicht	
Doelmatigheidstoezicht	
Heeft ook invloed op:	Passend toewijzen: het beslag op de huurtoeslag is (naast betaalbaarheid) een van de redenen om regels te stellen voor het passend toewijzen van corporatiewoningen.

4.3 Fiscale behandeling eigen woning en regels ter financiering hiervan

De betaalbaarheid van de eigen woning wordt naast de fiscale behandeling hiervan mede beïnvloed door welk bedrag met dat inkomen bij financiële instellingen kan worden geleend (leencapaciteit)

Fiscale behandeling eigen woning

De fiscale behandeling van de eigen woning heeft uiteraard invloed op de betaalbaarheid van koopwoningen. Het gaat dan om Hypotheekrenteaftrek (lastenverlichting voor koper) het Eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting (beide zijn lasten verhogend voor de koper). Deze fiscale regels zijn o.a. vervat in de Wet bevordering eigenwoningbezit (BZK). De regels worden ieder jaar herzien.

Via veranderingen ten aanzien van omvang van zowel aftrek of belasting heeft het Rijk invloed op de betaalbaarheid van de koopmarkt. Denk hierbij aan verlaging eigenwoningforfait indien er sprake is van geen of een kleine eigenwoningschuld (wet Hillen). Maar ook een (tijdelijke) verlaging van de **overdrachtsbelasting** ter stimulering van de markt, de eenmalige schenkingsvrijstelling en het recentelijke voorstel starters vrij te stellen voor de overdrachtsbelasting bij de aankoop van hun eerste eigen woning.

Hypotheekregels

Het Rijk (Ministerie van Financiën) heeft ook een wettelijk instrumentarium dat invloed heeft op de financieringsmogelijkheden van koopwoningen. Het gaat om het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen; Regeling hypothecair krediet. De belangrijkste elementen welke invloed hebben op de betaalbaarheid van eigen woningen en waar het Rijk invloed op heeft:

- Welk bedrag met een bepaald inkomen bij financiële instellingen kan of mag worden geleend (leencapaciteit); Wijzigingsregeling hypothecair krediet. Financieringslast normen hypotheek.
- Maximaal te financieren deel (loan-to-value). Loan-to-value is de verhouding tussen de hoogte van de lening en de waarde van het huis. Deze ligt nu op 100% (voorheen lag dit percentage hoger).

Ook andere aspecten die indirect invloed kunnen hebben op de woonlasten worden geregeld zoals bijvoorbeeld regels ten aanzien van aflossingsvrije hypotheekleningen welke onlangs veranderd zijn.

Overige beleidsdoelstellingen via dit instrumentarium

De (jaarlijkse) Wijzigingsregeling hypothecair krediet heeft niet alleen invloed op zaken als leencapaciteit. Zo wordt bij het verstrekken van een hypothecair krediet voor de financiering van een woning met een energie-index, een energieprestatie-coëfficiënt gelijk aan of lager dan nul nul-op-de-meter woningen, een vastgesteld bedrag buiten beschouwing worden gelaten bij de berekening van de financieringslast.

Nationale hypotheekgarantie

De nationale Hypotheekgarantie heeft naast de functie als waarborg onder meer effect op de te betalen hypotheekrente (die is lager). Een van de doelstellingen van de stichting is de bevordering van het eigenwoningbezit, met name voor huishoudens met lagere inkomens.

De voorloper van NHG, Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) is op 10 november 1993 opgericht door het voormalige Ministerie van VROM en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het Rijk en gemeenten wilde komen tot verzelfstandiging van het instrument gemeentegarantie met rijks-deelneming. Per 1 januari 1995 is de WEW verzelfstandigd met de introductie van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) in de vorm van een Stichting.

Onderwerp	Fiscale behandeling eigen woning	Hypotheekregels
Beschrijving instrument	Wet bevordering eigenwoningbezit (BZK)	Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen; Regeling hypothecair krediet (Financiën)
Werking/mechanisme	Hypotheekrenteaftrek (lastenverlichting) het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting (beide lasten verhogend). Per saldo lasten verlichting.	Leencapaciteit (op basis van inkomen), maximaal te financieren deel (nu 100%), maar ook hypotheekvorm hebben invloed op kooplasten en koop mogelijkheden.
Sturingsvorm Rijksoverheid:		
Overheidsvoorziening		
Ordering van verhoudingen		
Juridische sturing		
Economische sturing	○	○
Netwerksturing		
Kennisontwikkeling en -deling, monitoring		
Doorwerking via:		
Rijk (directe doorwerking)	○	○
Provincie		
Regio		
Gemeente		
Woningcorporaties		
Marktpartijen (+ particulier)	○	○
Sturing richt zich op:		
Subject		
Object; nieuwbouw	○	○
Object; bestaande voorraad	○	○
Onderlinge verhoudingen/ samenwerking		
Generiek (heel NL)	○	○
Voorname Gebieds- of project specifiek		
Doelgroepgericht	○	○
Toezichtsrelatie:		
Geen		
Rechtmatigheidstoezicht		
Financieel toezicht	○	○
Doeltreffendheidstoezicht		○
Doelmatigheidstoezicht		
Heeft ook invloed op:		Beleid ten aanzien van verduurzaming. Wijzigingsregeling hypothecair krediet stimuleert financiering energiezuinige woningen.

4.4 Energielasten & verduurzaming in het kader van

De sturing op **energielasten** vanuit de overheid zien we in dit onderzoek niet direct als een woningmarktinstrument. Omdat deze soms wel genoemd wordt in het kader van betaalbaarheid gaan we er even kort op in.

De betaalbaarheid van wonen wordt mede beïnvloed door de energielasten van huishoudens. De overheid heeft **maar gedeeltelijk invloed op de energielasten** voor wonen gezien deze op de (vrije)markt wordt bepaald. De meest directe invloed heeft zij middels de energiebelasting (Ministerie van Economische zaken en Klimaat).

Een ander thema dat vaak in relatie tot de energielasten wordt genoemd is de **verduurzaming** van woningen. De verduurzaming zelf is uiteraard rijksbeleid (zie paragraaf 5.4) maar heeft niet direct als doel: "betaalbaarheid". Verduurzaming leidt soms maar niet altijd, los van de investeringskosten voor de transitie, tot lagere energielasten. Echter is met name in de huursector veelal ook sprake van huurverhoging. Zo kan via het **WWS** verduurzaming zelfs leiden tot een hogere huur dan de besparing op energielasten oplevert. De regelgeving en stimuleringsmaatregelen ten aanzien van de verduurzaming van woningen (BZK) zijn daarmee **indirect** van invloed op de energielasten en niet altijd in positieve zin.

5 Kwaliteit

Het begrip kwaliteit is een zeer breed begrip. In de missie van BZK wordt onder meer gesproken over: *“..veilige en energiezuinige woningen in een buurt waar iedereen meetelt en meedoet en het prettig leven is.”*. De missie impliceert dat het gaat om zowel de kwaliteit van de woning als de sociale- als fysieke leefomgeving.

Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none">○ Bouwkwaliteit (incl. verduurzaming duurzaamheid, fysieke toegankelijk)○ Woonomgeving (leefbaar/veilig/ voorzieningen/segregatie/migratie)	<ul style="list-style-type: none">○ Bouwbesluit/bouw- en woningtoezicht○ Wijk aanpak○ Energietransitie
------------------	--	--

5.1 Woningen en bouwkwaliteit

Vooralsnog onderdeel van de Woningwet, straks op grond van Omgevingswet; **Het Bouwbesluit** geeft voorschriften voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu van bouwwerken. Een bouwwerk moet altijd voldoen aan de geldende voorschriften. De voorschriften gelden voor alle nieuwbouw en elke verbouwing. Naar verwachting in 2021, zal het huidige Bouwbesluit opgaan in **Besluit bouwwerken leefomgeving (Bpl)**.

Aanvullend is er de Regeling Bouwbesluit 2012. Hierin staan onder meer voorschriften over de CE-markering en de aansluiting van gas, elektriciteit, noodstroom en water. Het Bouwbesluit is de basis voor verschillende normeringen (NEN) en richtlijnen in de bouwsector. Met name aangekondigde eisen rond een betere **energieprestatie** krijgen hun doorwerking via het Bouwbesluit (aangescherpte nieuwbouweisen (BENG-eisen) vanaf 1 juli 2020). Ook zijn er recentelijke aanpassingen geweest op het thema **toegankelijkheid** (voor mensen met beperkingen) mede n.a.v. Europese afspraken.

Op grond van de wetgeving is de gemeente verantwoordelijk voor het verlenen van omgevingsvergunningen en om toe te zien op de naleving van voorschriften die in of krachtens de Omgevingswet/Woningwet gegeven zijn (waaronder dus die van het Bouwbesluit/Bpl). Naast het bouwbesluit kan de gemeente ook toetsen op welstand. De toetsers beoordeelt dan of de aanvraag voorgelegd wordt aan de welstandscommissie.

Een deel van de (nieuwe) kwaliteitseisen uit het bouwbesluit hebben (al of niet tijdelijk) een verhogend effect op de bouwkosten. Hiermee dus indirect ook invloed op bouwkosten/woonlasten.

5.2 Fysieke woonomgeving

Een groot deel van het instrumentarium dat invloed heeft op de fysieke leefomgeving is straks belegd de **Omgevingswet**. We hebben het dan over huidige wetgeving die van toepassing is op zaken als geluidsoverlast (Wet geluidshinder), luchtverontreiniging, externe veiligheid, bodemverontreinigingen etc. Kortom een lange lijst zaken welke van invloed zijn op kwaliteit van de woonomgeving. Deze worden ingevoegd in het stelsel van de Omgevingswet. Samengevat gaat het hier om voorschriften welke van toepassing zijn op de woonomgeving en hun doorwerking vinden via het bestemmingsplan (straks omgevingsplan, en omgevingsvergunning). De sturing vanuit het Rijk geschiedt dus voornamelijk via kaderstellende wetgeving. De toetsing ervan geschiedt door de gemeente bij het opstellen en de goedkeuring van een omgevingsplan en de afgifte van een omgevingsvergunning.

Naast het voorkomen van hinder en een onveilige omgeving zijn ook andere aspecten zoals voorzieningenniveau, hoeveelheid groen, bereikbaarheid etc. van invloed op de kwaliteit van de woonomgeving. Dit zijn aspecten waar gemeenten in hun structuurplan en bestemmingsplan beleid op voeren. Hier vindt vanuit het Rijk geen harde sturing plaats middels

voorschriften en wetgeving. Wel maken gemeenten bijvoorbeeld gebruik van planologische kengetallen. Als het gaat om aspecten van bereikbaarheid (zoals bouwen nabij ov-haltes) is het de provincie die bijvoorbeeld middels haar kooppuntenbeleid sturing geeft.

Ook kunnen binnen de **regiodeals** aspecten van de fysieke leefomgeving (zoals voorzieningenniveau) onderdeel uitmaken het brede pakket van maatregelen. Ook in de eerder genoemde Wijkaanpak, City deals en bijvoorbeeld het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en Nationaal Programma Groningen komen deze aspecten terug.

Onderwerp	Woningen en bouwkwaliteit	Fysieke woonomgeving
Beschrijving instrument	Het Bouwbesluit (straks Besluit bouwwerken leefomgeving). Voorschriften voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Voorschriften voor nieuwbouw en verbouw	Versillende wetgeving die van toepassing is op zaken als geluidsoverlast (wet geluidshinder), luchtverontreiniging, bodemverontreinigingen etc vallen straks onder de Omgevingswet.
Werking/mechanisme	Rijksinstrument. Wettelijk kader;. Toetsing door gemeente afgifte omgevingsvergunning.	Rijksinstrument. Wettelijk kader. Toetsing door gemeente afgifte omgevingsvergunning + goedkeuring van een omgevingsplan.
Sturingsvorm Rijksoverheid:		
Overheidsvoorziening		
Ordering van verhoudingen		
Juridische sturing	○	○
Economische sturing		
Netwerksturing		
Kennisontwikkeling en -deling, monitoring		
Doorwerking via:		
Rijk (directe doorwerking)		
Provincie		
Regio		
Gemeente	○	○
Woningcorporaties		
Marktpartijen (+ particulier)		
Sturing richt zich op:		
Subject		
Object; nieuwbouw	○	○
Object; bestaande voorraad	verbouw	○
Onderlinge verhoudingen/ samenwerking		
Generiek (heel NL)	○	○
Voornamelijk Gebieds- of project specifiek		
Toezichtsrelatie:		
Geen		
Rechtmatigheidstoezicht	○	○
Financieel toezicht		
Doeltreffendheidstoezicht		
Doelmatigheidstoezicht		

5.3 Leefbaarheid

Aandachtswijken

De Rijksoverheid (BZK), werkt aan projecten om de leefbaarheid in de aandachtswijken te verbeteren. De Rijksoverheid heeft in 2007 40 aandachtswijken aangewezen in 18 steden. Er zijn nu nog 38 aandachtswijken over. De aanpak gebeurt door samenwerking met gemeenten, woningcorporaties, lokale organisaties en bewoners. De bijdrage van het Rijk is zowel financieel, als via netwerksturing en kennisuitwisseling (bijvoorbeeld via Platform31 en de Leefbaarometer).

Woondeals

Leefbaarheid en veiligheid is veelal ook onderdeel van de eerdergenoemde woondeals. Naast vergroting van de bouwproductie is er binnen elke woondeal ook aandacht voor het verbeteren van de leefbaarheid in specifieke wijken.

Regiodeals

Ook in de Regiodeals komen aspecten als leefbaarheid en veiligheid (als onderdeel van welvaart in de regio) terug. Bekend voorbeelden zijn natuurlijk de aanpak van Rotterdam-Zuid maar ook elders komen bijvoorbeeld thema's als veiligheid (bijvoorbeeld aanpak criminaliteit) en scholing vaak terug. De uitwerking verschilt per regio.

Woonoverlast (leefbaarheidsproblemen)

Instrumentarium voor **gemeenten** (en andere betrokkenen) in bestrijding leefbaarheidsproblemen en **woonoverlast**: Brede scope **juridische mogelijkheden** (uiteeraard bestuurs-, straf- en privaatrechtelijk geborgd) voor gemeenten en private partijen. Daarnaast de nodige niet juridische middelen, al dan niet in combinatie in te zetten. Communicatie naar belanghebbenden vanuit ministerie via overzichtelijke handreikingen (inclusief keuzehulpen en updates wanneer nieuwe middelen beschikbaar komen):

-Juridisch: Grondwet / Huisvestingswet 2014 / Woningwet / Wet aanpak woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet) Algemeen Plaatselijke Verordening (APV)/ Wet ruimtelijke ordening (o.a. bestemmingsplan) / Wet Milieubeheer (afvalstoffenverordeningen) / Wet Victoria (woning sluiting) / Wet Damocles (sluiting drugs) / Wet Victor (versneld in gebruik nemen pand na sluiting) / Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) / Wbmgp (Rotterdamwet).

-Privaatrechtelijk: Huurrecht / Burenrecht / VvE's; splitsingsakte en huishoudelijk reglement.

-Niet juridisch: Buurtbemiddeling en mediation faciliteren (al dan niet met andere partijen, denk aan woningcorporaties e.d.) / Goede begeleiding vanuit zorgpartijen / Bemiddelende rol Politie.

Toegangseisen tot de woningmarkt i.v.m. Leefbaarheid

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten geen mogelijkheden om in de woonruimteverdeling te sturen op leefbaarheid. Gemeenten die dat wel willen, kunnen een beroep doen op de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp). De wet staat ook bekend als de 'Rotterdamwet', omdat de instrumenten uit deze wet lange tijd alleen werden toegepast in Rotterdam-Zuid.

Op grond van de Wbmgp kunnen gemeenten de minister vragen om gebieden met ernstige leefbaarheidsproblemen aan te wijzen waar bijzondere maatregelen mogen worden genomen ter bestrijding van grootstedelijke problematiek. Een van die maatregelen is de mogelijkheid voor gemeenten om de toegang tot de woningmarkt in bepaalde wijken te reguleren via de verlening van huisvestingsvergunningen. Dat kan op drie manieren:

- door eisen te stellen aan de bron van het **inkomen** (art. 8);
- door voorrang te geven op basis van **sociaaleconomische kenmerken** (art. 9);
- door te screenen op **criminele antecedenten** (art. 10).

In 2017 is de Rotterdamwet uitgebreid met de mogelijkheid om woningzoekenden te weren op grond van overlastgevend gedrag (o.a. geluidshinder, vervuiling, openbare dronkenschap) en crimineel gedrag (o.a. gewelddadigheden en extremistische gedragingen). Het gedrag wordt beoordeeld via een verklaring omtrent het gedrag (VOG) of op basis van politiegegevens.

De uitzonderlijkheid van de maatregelen wordt onderstreept door het feit dat gemeenten het instrumentarium alleen kunnen toepassen in gebieden die op voordracht van de gemeenteraad door de Minister zijn aangewezen. Daarbij neemt de Minister in overweging:

- Of de maatregel **noodzakelijk en geschikt** is voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek;
- Of de problematiek niet met andere middelen bestreden kan worden (**subsidiariteit**);
- Of de ernst van de problematiek de inzet van deze maatregelen rechtvaardigt (**proportionaliteit**);
- Of de woningzoekenden die door de maatregelen worden benadeeld voldoende kansen en keuzemogelijkheden elders hebben.

De maatregelen zijn bedoeld zijn als tijdelijke aanvulling op andere interventies in de betreffende gebieden. Daarom geldt de aanwijzing van gebieden voor maximaal vier jaar. Oorspronkelijk kon deze termijn één keer worden verlengd. Sinds 2014 kan de termijn maximaal vier keer worden verlengd, tot in totaal 20 jaar.

Onderwerp	Leefbaarheid		
Beschrijving instrument	Rijk "participeert" in projecten gericht op het verbeteren van de Leefbaarheid. Dit komt terug in de Aandachtswijken (maar ook in de Woondeals en Regiodeals)	Het bieden van juridische kaders aan gemeenten ten behoeve van aanpak van leefbaarheidsproblemen. Huisvestingswet 2014 / Woningwet / Wet ruimtelijke ordening (o.a. bestemmingsplan) / Wet Milieubeheer (afvalstoffenverordeningen) / Wet aanpak woonoverlast /Wet Victoria (woning sluiting) / Wet Bibob / Wet Damocles (sluiting drugs) / Wet Victor (versneld in gebruik nemen pand na sluiting) / Wbmgp (Rotterdamwet	Het Rijk ondersteund bij het inzichtelijk maken van de problematiek in wijken
Werking/mechanisme	Gebiedsgericht beleid altijd samen met gemeenten. Een mix van instrumenten zowel financieel, als via netwerksturing, bestuurlijke afspraken en kennisuitwisseling.	Rijk biedt het juridisch kader, gemeente kan hierdoor juridische middelen inzetten (waar nodig).	Bijvoorbeeld Leefbaarometer, onderzoek van CBS en PBL
Sturingsvorm Rijksoverheid:			
Overheidsvoorziening			
Ordering van verhoudingen			
Juridische sturing		○	
Economische sturing			
Netwerksturing	○		
Kennisontwikkeling en -deling, monitoring	○		○
Doorwerking via:			
Rijk (directe doorwerking)			
Provincie			
Regio			
Gemeente	○	○	○
Woningcorporaties			
Marktpartijen (+ particulier)			
Sturing richt zich op:			
Subject			
Object; nieuwbouw		○	
Object; bestaande voorraad	○	○	○
Onderlinge verhoudingen/ samenwerking	○		
Generiek (heel NL)		○	
Voornameijk Gebieds- of project specifiek	○	Aan gemeente	
Toezichtsrelatie:			
Rechtmatigheidstoezicht		○	
Financieel toezicht			
Doeltreffendheidstoezicht			
Doelmatigheidstoezicht			
Heeft ook invloed op:			

5.4 Energietransitie

BZK heeft een belangrijke rol binnen de energietransitie die breder is als enkel energiezuinige woningen. Dit brede beleid dat we hieronder kort schetsen heeft ook invloed op de zaken als de bronnen voor energieopwekking en de aanpak van wijken. Kortom het is een beleidsveld dat zeker raakt aan wonen maar ons inziens te groot van omvang is om volledig in beeld te brengen voor deze studie naar (rijks) woonbeleid. Niet in de laatste plaats omdat dit momenteel volop in ontwikkeling is. Wel geven we hier een korte schets:

Het instrumentarium bestaat uit zowel regelgeving als stimuleringsprogramma's/subsidies ten aanzien van verduurzaming (nieuwbouw en bestaande bouw). Naast deze rol van het Rijk ligt de regio rol voor uitvoering van de opgave van de energietransitie bij gemeenten. Hierbij spelen:

A: Uiteindelijk wordt (en is al) een groot deel van de regelgeving die van toepassing is op de woningen opgenomen in het **Bouwbesluit (straks Besluit bouwwerken leefomgeving)**. Aspecten ten aanzien van energiezuinigheid zijn daarmee een van de kwaliteitseisen aan een nieuwe woning.

Daarnaast is uiteraard meer Rijkswetgeving van invloed op wonen zoals de Elektriciteitswet, Gaswet en (nieuwe) Warmtewet. Deze worden momenteel herzien. Deze hebben direct of indirect ook invloed op wonen (zoals aardgasvrije woningen en wijken).

B: **Subsidieregelingen** wisselen sterk (ook in de tijd); Bijvoorbeeld:

- Investeringssubsidie Duurzame Energie (ISDE)
- Energie-Investeringsaftrek (EIA)
- Subsidieregeling Energiebesparing Eigen Huis (SEEH)
- Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+)
- Regeling Nationale EZ subsidie Aardwarmte (RNES Aardwarmte)
- Meerjarige Missiegedreven Innovatie Programma's (MMIP)
- Demonstratie Energie-Innovatie (DEI+)
- Regeling Vermindering Verhuurderheffing Verduurzaming.

C: Beleid gemeente, regio's en provincie is momenteel nog in ontwikkeling, en hebben wij verder niet onderzocht. (Uiterlijk 2021 moeten alle 355 gemeenten voor elke woonwijk een klimaatplan bekendmaken)

Regeling vermindering verhuurderheffing voor verduurzaming

Heffingsvermindering mogelijk bij energieprestatie verbetering van minimaal 3 stappen op de Energie-Index of het aardgasvrij maken van woningen, indien het sociale huurwoningen betreft en de eigenaar er meer dan 50 bezit. De regeling is per 1 juli 2019 gesloten, omdat het budget op is. RVO.nl ontving meer meldingen dan het beschikbare budget. De regeling zal op zijn vroegst op 1 januari 2022 weer opengesteld worden voor nieuwe meldingen. Dan is structureel 104 miljoen per jaar beschikbaar.

6 Samenvatting

Dit rapport biedt een overzicht van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partijen op de woningmarkt. Hieronder vatten we deze verdeling per beleidsveld nogmaals samen, waarbij we focussen op de rol van het Rijk.

6.1 Toegankelijkheid/beschikbaarheid

Beleid dat gericht is op nieuwbouw van woningen heeft voornamelijk invloed op voldoende beschikbare woningen. De bouw van voldoende woningen (en het versnellen daarvan) heeft ook invloed op de prijsvorming en daarmee betaalbaarheid. Daarnaast heeft de vernieuwing van de voorraad ook invloed op kwalitatieve doelstellingen zoals verduurzaming en de toegankelijkheid. Dit omdat nieuwbouw aan strengere normen dient te voldoen dan de bestaande bouw (Bouwbesluit).

6.1.1 Voldoende ruimte / locaties

Het RO-beleid aangaande woningbouw is gedecentraliseerd. Het Rijk biedt de kaders maar de uitvoering ligt bij gemeenten, waarbij de provincie de regiorol heeft. De overheid bouwt geen woningen, ook de gemeente is afhankelijk van marktinitiatieven of van de corporatiesector. Het **Rijk is vooral systeemverantwoordelijke**.

Uitzondering op de regel is dat het Rijk en de Provincie wel de mogelijkheid hebben om op planniveau **direct (bij) te sturen**. Dit is de afgelopen tijd nauwelijks gedaan maar is momenteel (weer) een actueel thema. Tevens biedt de Omgevingswet meer mogelijkheden tot dergelijke sturing, ook richting provincies.

6.1.2 Versnellen van de productie

Het tegengaan van vertraging in de woningproductie geschiedt voornamelijk via:

A: **Kennis en inzet experts** (Rijk maar ook provincies). Dit is geen generieke aanpak maar gericht op **een selectie van projecten**; ook via netwerksturing zoals programma stedelijke transformatie, woondeals en MIRT wordt er gewerkt aan het wegnemen van knelpunten gezamenlijk met **een selectie van gemeenten en regio's**.

Vereenvoudigingen regelgeving (juridische sturing): Het Rijk is actief op het vlak van vereenvoudiging van de regelgeving omtrent woningbouwontwikkeling.

B: **Financiële sturing** vindt momenteel niet generiek/landsdekkend plaats (in het verleden wel). Wel zijn er rijksbijdragen bij de (regionale) bouwopgave op projectniveau. Tevens geldt voor de sociale sector de regeling vermindering verhuurderheffing (RVV).

6.1.3 Programmering van de nieuwbouw

Het instrumentarium dat van invloed is op welke woningen er worden gebouwd ligt **voornamelijk bij de gemeenten**. Dit beleid heeft uiteraard invloed op de betaalbaarheid gezien het feit dat het bouwen voor doelgroepen hiervan onderdeel kan uitmaken.

De marktsector: De gemeente kan afspraken maken met bouwende partijen over welk type woningen er gebouwd worden. Het instrumentarium dat men heeft, is vooral gericht op woningtypen en niet op prijs. De mogelijkheden om ook te sturen op betaalbaarheid (zoals middenhuur) zijn wel groter geworden. Gemeenten stemmen de programmering soms (maar zeker niet altijd) af in regionaal verband (bestuurlijke afspraken).

Voor de sociale sector geldt dat **het Rijk** het wettelijk kader geeft (Woningwet). Ook hier is het de **gemeente die via prestatieafspraken** met de corporatie op nieuwbouw stuurt.

6.1.4 Grondprijsbeleid

Gemeenten kunnen actief grondbeleid voeren. Samengevat wordt de grondprijs op de markt bepaald en is het prijsniveau afhankelijk van de verwachte verkoopprijs. Wettelijk gezien kent dit instrument beperkingen als het gaat om sturingsmogelijkheden. Het is volgens de Europese wetgeving immers niet toegestaan om kortingen op de grondprijs te geven voor niet- DAEB-woningbouw aan ondernemingen. Momenteel is van een aantal gemeenten bekend dat zij ook een lagere (niet marktconforme) grondprijs willen rekenen voor het middensegment. De juridisch haalbaarheid van een dergelijke regeling is ons vooralsnog onbekend.

6.1.5 De instandhouding van de toegankelijkheid/beschikbaarheid van de bestaande voorraad

Het gaat hier om het beleid om de toegankelijkheid voor verschillende doelgroepen te waarborgen. Het Rijk **biedt een wettelijk kader** zodat **gemeenten** regels kunnen stellen die van toepassing zijn op de bestaande voorraad. Dit gaat bijvoorbeeld om onttrekking (bijv. door sloop); samenvoeging; verkamering; splitsing, toeristische verhuur en tijdelijke verhuur voor langdurig leegstaande woningen en overige panden.

6.1.6 Woonruimteverdeling binnen de bestaande voorraad

Ook als het gaat om de woonruimteverdeling biedt **het Rijk een wettelijk kader** zodat **gemeenten en corporaties** regels kunnen opstellen om negatieve effecten van schaarste tegen te gaan. Als het gaat om passend toewijzen binnen de sociale sector gaat het om **eisen vanuit het Rijk** aan corporaties.

Wat betreft de huisvesting van vergunninghouders heeft **het Rijk een taakstellende rol richting gemeenten** en houden provincies toezicht op de naleving van de taakstelling.

6.2 Betaalbaarheid voor de woonconsument

De hiervoor genoemde beleidsthema's hebben allen ook direct of indirect invloed op betaalbaarheid (voldoende woningen, afgestemd op de vraag plus het beschikbaar houden van de van de voorraad en de verdeling van deze woningen bij schaarste). Meer van directe invloed op de betaalbaarheid is beleid aangaande de huur- en kooplasten voor de huishoudens zelf.

De huurlasten

A: Sturing op huurprijsniveaus sociale sector; **Het Rijk reguleert** maximale huurprijzen en de maximale huuraanpassing.

B: **Rijksbijdrage** in de woonlasten via **subjectgebonden** subsidie (de huurtoeslag). De uitvoering ligt bij de Belastingdienst.

De kooplasten

Het Rijk heeft invloed op de kooplasten via fiscale **regelgeving** plus de hypotheekregels eigen woning. Deze zijn mede **subjectgebonden** (bijvoorbeeld afhankelijk van inkomen). Daarnaast wordt een groot deel van de kooplasten bepaald op de vrije markt (koopprijs, financiële instanties en externe factoren als rentestand).

6.3 Kwaliteit

Woning en fysieke woonomgeving

De kwaliteit van de woning en fysieke woonomgeving worden voor een groot deel via **wettelijke voorschriften door het Rijk bepaald**. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering/toetsing ligt bij gemeenten. Een deel van de voorschriften is enkel van toepassing op nieuwbouw.

Leefbaarheid

Als het gaat om leefbaarheid biedt **het Rijk een wettelijk kader** zodat **gemeenten** (juridische) regels kunnen opstellen om leefbaarheidsproblemen (in de woonomgeving) aan te pakken.

Daarnaast participeert het Rijk ook (samen met gemeenten en regio's) in projecten gericht op het verbeteren van de leefbaarheid (**netwerksturing**). Het gaat doorgaans om **een selectie van wijken**. Ook biedt het Rijk kennisoverdracht en onderzoek naar leefbaarheidsproblematiek.

Bijlage 1 Toelichting werking grondbeleid

Voordat we de mogelijkheden beschrijven om enige vorm van sturing via grondprijzen in te zetten, is het goed om eerst uiteen te zetten hoe grondprijzen tot stand komen en welke juridische kaders hiervoor relevant zijn.

Als het om grondprijs voor woningbouw gaat, hebben we het over een tussenproduct in het totale productieproces van woningen. Dat proces begint bij de aankoop van een perceel grond; traditioneel heet deze grond de 'ruwe bouwgrond', maar in een steeds meer op binnenstedelijk bouwen gerichte context is die aanduiding in de praktijk vaak niet meer adequaat. Zeker in het geval van binnenstedelijke locaties moet de op die grond bestaande bebouwing eerst gesloopt worden en regelmatig is ook sanering nodig. Dan volgt het bouwrijp maken van de grond, waartoe onder andere het aanleggen van riolering en andere infrastructuur en van de bouwstraten behoort, zodat er op de grond gebouwd kan worden. Vervolgens wordt de bebouwing gerealiseerd en wordt de openbare ruimte afgerond, het zogeheten 'woonrijp maken', met onder andere de aanleg van straatverlichting en openbaar groen.

Als het gaat om 'de grondprijs', wordt over het algemeen die prijs bedoeld die betaald wordt bij de verkoop van een perceel bouwrijpe grond aan een aannemer of ontwikkelaar die daar namens een toekomstige bewoner een woning op realiseert. Dat betekent dat het spreken over 'de grondprijs' als instrument een bepaald model veronderstelt, waarbij die aannemer of ontwikkelaar inderdaad die bouwrijpe grond van een andere partij dient te kopen. Dit model staat bekend als het 'actief grondbeleid', waarbij de partij die de grond bouwrijp maakt in het leeuwendeel van de gevallen de gemeente is. Zeker bij binnenstedelijke locaties is dit model echter lang niet altijd aan de orde; wanneer, bijvoorbeeld, een corporatie een complex sloopt en op die locatie nieuwe woningen bouwt is er geen sprake van een grondverkoop of grondprijs.

Daarnaast is het zo dat de mogelijke opbrengst van de woning die gebouwd wordt niet rechtstreeks afhankelijk is van de kosten die gemaakt moeten worden om die woning te realiseren. Dat is in ieder productieproces zo; de prijs die een afnemer kan en wil betalen vloeit niet voort uit de kosten om het product te maken. Dat is bij woningen ook zo; **de woningprijs wordt bepaald op de woningmarkt en vloeit niet voort uit de grond- en bouwkosten van de woning**. De kosten voor slopen, saneren, bouwrijp maken, woonrijp maken, bouwen, enzovoorts hangen niet af van de opbrengst van de woning op de woningmarkt. Het kan zo zijn dat de totale productiekosten van de woning hoger zijn dan de opbrengsten; in dat geval kan een nieuwe woning alleen met verlies gerealiseerd worden. Het kan ook andersom zijn: dat er nadat alle kosten gemaakt zijn nog geld overblijft bij het verkopen of exploiteren van de woning.

De eerstgenoemde situatie, waarin de totale productiekosten over het algemeen hoger lagen dan de opbrengsten van woningen, was tot medio jaren '90 vrij algemeen aan de orde. Een belangrijke reden daarvoor was **het beleid om de woningprijzen laag te houden**. In die situatie gaat het bij het bepalen van de 'grondprijs' om de verdeling van een *tekort* tussen de partij die de grondexploitatie uitvoert (meestal de gemeente) en de partij die de bouwexploitatie uitvoert (in die tijd vaak een corporatie). Ook bij **sociale woningbouw** vandaag de dag werkt dat op dezelfde manier: op de productie van een sociale woning zit een tekort, en een hogere grondprijs betekent dat de gemeente minder en de corporatie meer van dat tekort voor zijn rekening neemt, en vice versa. Grondprijzen voor sociale woningbouw worden in de meeste gemeenten meestal in samenhang met de verdere afspraken die er met de betreffende corporaties onderling gemaakt zijn vastgesteld.

Anders is het wanneer de totale kosten lager zijn dan de mogelijke opbrengst van de woning. Er is dan in het productieproces sprake van een bepaald surplus; dit is de situatie die sinds de VINEX bij uitleglocaties vaak aan de orde is geweest. Tussen partijen komt dan wat wel genoemd is 'het gevecht om het residu'⁴ op gang: wie gaat er met welk deel van de winst vandoor? De grondprijs wordt nu een factor in het verdelen van de winst: een hogere grondprijs betekent meer winst voor de gemeente, een lagere grondprijs betekent meer winst voor een ontwikkelaar.⁵ Vanwege dit surplus bij de productie van woningen wordt het vanaf medio jaren '90 voor marktpartijen aantrekkelijk om zelf ruwe grond aan te gaan kopen voor woningbouw; zelf de grond in eigendom hebben en dus het hele proces van grond- en bouwexploitatie kunnen uitvoeren betekent immers dat je een groter deel van het surplus kunt toe-eigenen.

De bepaling van de grondprijs is in deze situatie minder arbitrair dan bij de verdeling van een tekort. Stel, immers, dat er (bij actief grondbeleid) een kavel wordt aangeboden voor woningbouw, dan zullen de potentiële kopers van die kavel gaan rekenen: de woning kan ik straks voor deze v.o.n.-prijs verkopen en het kost een bedrag x om de woning te bouwen, dus ik kan een bedrag voor de grond betalen dat gelijk is aan de v.o.n.-prijs minus x . Niet meer dan dat bedrag, want in dat geval is het bouwen van de woning niet rendabel meer; maar ook niet minder, omdat er dan (in een perfect werkende markt) een andere potentiële koper zou zijn die meer zou bieden. De op deze manier bepaalde waarde van de grond heet de **residuele grondwaarde** en geldt als de gouden standaard bij grondprijsbepalingen.⁶ Feitelijk gaat de residuele grondwaardebepaling er dus vanuit dat een zo groot mogelijk deel van de winst naar de grondexploitatie terugvloeit.⁷

Bezien vanaf de andere kant, vanuit het perspectief van de gemeente, **verbiedt het Europees recht het om de grond voor minder dan deze (residuele) waarde te verkopen aan een onderneming**. Artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) verbiedt overheidssteun aan marktpartijen die mogelijk kan leiden tot verstoring van het *level playing field* binnen de Unie. Tot 2016 gold daarbij dat er bij grondtransacties twee manieren waren om op voorhand uit te sluiten dat er sprake is van staatssteun: wanneer de gronden worden uitgegeven op basis van een openbare inschrijving of wanneer

⁴ Naar Johan de Greef, *Het gevecht om het residu*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 1997.

⁵ Vanwege het surplus wordt het ook mogelijk om extra te gaan investeren in kwaliteit; zie daarvoor RIGO / Brink Groep, *Achtergrondrapport grondproductiekosten bij onderzoek Tijdelijke Commissie Huizenprijzen*, 2013.

⁶ De residuele waardebepaling gaat terug op de 19^e-eeuwse econoom David Ricardo, die betoogde dat het onjuist was om de hoge graanprijzen in zijn tijd te wijten aan de hoogte van de grondprijzen, omdat het feitelijk tegenovergesteld was: grondprijzen waren hoog omdat de graanprijzen hoog waren. Omdat het residueel berekenen van een grondprijs arbeidsintensief is en daarnaast transparantie veronderstelt van de bouwkosten, wordt er in de praktijk vaak met een schatting gewerkt op basis van bijvoorbeeld een grondquote, een bepaald percentage van de v.o.n.-prijs, als benadering van de residuele grondwaarde.

⁷ Omdat het daar vervolgens hetzelfde werkt met de kosten van ruwe bouwgrond, die stijgen naarmate er meer winst op de grondexploitatie gemaakt wordt, daalt na verloop van tijd de winst op de grondexploitatie weer. De mogelijke toekomstige winst wordt dan al verdisconteerd in de waarde van ruwe bouwgrond. De Dienst Landelijk Gebied heeft jarenlang grondprijzen voor agrarische grond gemonitord en concludeerde op basis van de gevonden prijzen dat er in de Randstad geen agrarische grond meer was zonder ingecalculerde toekomstige waardevermindering door bestemmingswijziging naar woningbouw of een andere bebouwde functie.

voorafgaand aan de onderhandelingen taxatie door een onafhankelijke deskundige heeft plaatsgevonden.

Sinds het verschijnen van de *Notice of the notion of state aid* in juli 2016 zijn deze a priori criteria vervallen. Het accent in de huidige regelgeving is dat de overheidspartij moet kunnen aantonen zich te gedragen als een zogenoemde *Market Economy Operator*: de overheid moet kunnen aantonen dat een marktpartij in dezelfde omstandigheden tot dezelfde prijs zou zijn gekomen. Daarvoor wordt een aantal mogelijke benaderingen genoemd, waaronder de genoemde openbare inschrijving en onafhankelijke taxatie vooraf.⁸

Uitzondering om de grond voor minder dan deze (residuele) waarde te verkopen geldt voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (corporaties). DAEB is de door de EC goedgekeurde uitzondering op de regel van marktconformiteit.

Een ander wettelijk kader dat indirect de grondwaarde beïnvloedt is de **Onteigeningswet**. De waarde die aan de grond toegekend wordt bij onteigening (de onteigeningswaarde) geldt als een referentiewaarde bij het tot stand komen van een prijs op de markt. Stel, immers, dat er een bepaald perceel op grond van het bestemmingsplan nodig is voor woningbouw. Dan zal in de onderhandelingen over de prijs van dat perceel de waarde bij onteigening een rol gaan spelen.⁹ Vraagt de verkopende partij meer dan de onteigeningswaarde, dan heeft het voor de aankopende partij zin om het op een onteigening aan te laten komen; de kosten zijn in dat geval lager. Biedt de koper minder dan de onteigeningswaarde, dan heeft het andersom voor de verkoper zin om het op onteigening aan te laten komen, omdat de prijs dan hoger zal zijn.

Het is in dat verband van belang dat de **Onteigeningswet** bepaalt dat schadeloosstelling plaatsvindt op basis van de waarde van de grond inclusief de verwachtingswaarde door toekomstige ontwikkelingen. Als er op een stuk grasland met een agrarische waarde van een paar euro's per vierkante meter dus een bestemmingsplan voor woningbouw komt te liggen, moet bij onteigening de volledige waarde als woningbouwgrond (vaak een factor 10 hoger) vergoed worden. In de jaren '70 heeft het kabinet-den Uyl plannen gemaakt om de wet op dit punt te wijzigen, zodat alleen de huidige waarde zou tellen, maar uiteindelijk viel het kabinet op dit thema. Sindsdien is het politiek niet meer aan de orde geweest.

Samenvattend moet over de grondprijs als instrument het volgende gezegd worden:

- In steeds meer gevallen is er geen sprake van een grondprijs, omdat er geen sprake is van actief grondbeleid. Ook wanneer wel actief grondbeleid gevoerd wordt, wordt de grondprijs in principe door de markt bepaald en niet beleidsmatig.
- Het is op grond van het Europese recht niet toegestaan om grondprijzen anders dan op basis van de marktwaarde te bepalen. Uitzondering geldt voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (corporaties).
- Woningprijzen zijn momenteel niet afhankelijk van grondprijzen, maar andersom.

⁸ Er geldt een uitzonderingsbepaling voor de grondverkoop aan woningcorporaties, onder de voorwaarde dat zij ten minste 90% van hun woningen verhuren aan huurders met een laag inkomen.

⁹ Het zogeheten zelfrealisatiebeginsel bij onteigening, dat inhoudt dat onteigening alleen als laatste redmiddel mag worden ingezet en dus niet wanneer een bestaande grondeigenaar zelf in staat en bereid is om datgene uit te voeren wat volgens het bestemmingsplan vereist is, betekent dat in veel gevallen waar ontwikkelaars of bouwers grond op woningbouwlocaties gekocht hebben onteigening niet aan de orde is.

