

# Regie op versnelling woningbouw: leren van de burens

Analyse van knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt en grond- en woningbouwbeleid in Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Singapore



Onderzoek in opdracht van IBO woningbouw en grond

Prof. dr. Erwin van der Krabben

Mei 2024

## **Regie op versnelling woningbouw: leren van de burens**

### **Analyse van knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt en grond- en woningbouwbeleid in Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Singapore**

#### **Opdrachtgever**

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) woningbouw en grond

#### **Auteur**

Erwin van der Krabben

Erwin van der Krabben is hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Radboud Universiteit en werkt daarnaast als zelfstandig adviseur. Dit rapport is door hem geschreven in de rol van zelfstandig adviseur.

#### **Contact**

[Erwin.vanderkrabben@ru.nl](mailto:Erwin.vanderkrabben@ru.nl)

#### **Begeleidingscommissie**

De uitvoering van het onderzoek is begeleid door het ambtelijk ondersteuningsteam van het IBO woningbouw en grond. De auteur dankt de leden van de begeleidingscommissie voor hun commentaar op eerdere versies van het rapport. De auteur draagt als enige verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

Van der Krabben, E. (2024) Regie op versnelling woningbouw: leren van de burens. Analyse van knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt en grond- en woningbouwbeleid in Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Singapore. Nijmegen, in opdracht van IBO woningbouw en grond.

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Achtergrond, doelstelling en onderzoeksvraag</b> .....	<b>15</b>
1.1 <i>Achtergrond</i> .....	15
1.2 <i>Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen</i> .....	16
1.3 <i>Context: woningbouw in Nederland te langzaam en te duur</i> .....	17
1.4 <i>Onderzoeksaanpak</i> .....	18
<b>2. Nederlandse woningbouwproductie in internationaal perspectief</b> .....	<b>21</b>
2.1 <i>Ontwikkelingen aan de aanbodkant van de woningmarkt</i> .....	21
2.2 <i>Aanbodelasticiteit en marktverstoringen</i> .....	23
<b>3. Landenstudie: knelpunten woningbouw en aanpak Verenigd Koninkrijk (Engeland)</b> .....	<b>27</b>
3.1 <i>Kenschets grond- en woningbouwmarkt</i> .....	27
3.2 <i>Huidige woningtekort en toekomstige woningbouwopgave</i> .....	32
3.3 <i>Maatregelen UK government</i> .....	35
3.4 <i>Aanknopingspunten voor het Nederlandse woningbouwbeleid</i> .....	40
<b>4. Landenstudie: knelpunten woningbouw en aanpak Duitsland</b> .....	<b>43</b>
4.1 <i>Kenschets grond- en woningbouwmarkt</i> .....	43
4.2 <i>Huidige woningtekort en toekomstige woningbouwopgave</i> .....	48
4.3 <i>Maatregelen federale overheid</i> .....	50
4.4 <i>Aanknopingspunten voor het Nederlands woningbouwbeleid</i> .....	56
<b>5. Impressies grond- en woningbouwbeleid Zweden en Singapore</b> .....	<b>59</b>
5.1 <i>Zweden: actief gemeentelijk grondbeleid als aanjager voor versnelling woningbouw</i> .....	59
5.2 <i>Singapore: overheidsprogramma gericht op stimulering van ‘sociale koop’</i> .....	63
<b>6. Leren van de burens: aanknopingspunten voor Nederlandse woningbouwbeleid</b> .....	<b>67</b>
6.1 <i>Inleiding</i> .....	67
6.2 <i>Oorzaken van achterblijvende woningbouwproductie</i> .....	67
6.3 <i>Maatregelen gericht op versnelling van de woningbouwproductie</i> .....	72
6.4 <i>Aanknopingspunten voor Nederlandse grond- en woningbouwbeleid</i> .....	78
<b>Referenties</b> .....	<b>83</b>



## Samenvatting

### *Aanleiding, doelstelling en onderzoeksvraag*

Het tekort aan woningen in Nederland is groot. Ondanks de maatregelen die zijn genomen om de woningbouwproductie te verhogen is de verwachting op basis van de laatste prognoses dat tot en met 2027 het woningtekort vrijwel niet zal dalen. In het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Woningbouw en grond wordt in kaart gebracht wat de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt zijn en wat de verschillende voor- en nadelen zijn van mogelijke instrumenten en maatregelen. Het voorliggende onderzoek dient als een onderlegger bij het IBO-onderzoek en plaatst het Nederlandse grond- en woningbouwbeleid en de maatregelen die in Nederland worden genomen om woningbouw te versnellen en de financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten te verbeteren in een internationaal perspectief. Doel van het voorliggende onderzoek is om inzicht te krijgen in de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt in enkele andere landen en welk grond- en woningbouwbeleid in die landen door de landelijke overheid wordt gevoerd om knelpunten weg te nemen, woningbouwproductie te versnellen, meer betaalbare woningen te bouwen en de financiële uitvoerbaarheid van woningbouw te verbeteren. Dit levert inzichten en aanknopingspunten op die mogelijk kunnen bijdragen aan een betere werking van de grond- en woningbouwmarkt in Nederland.

De **hoofdvraag** voor het voorliggende onderzoek is als volgt:

*Welke inzichten en aanknopingspunten voor het grond- en woningbouwbeleid in Nederland, gericht op het beter laten aansluiten van de woningbouw bij de huidige woningbouwbehoefte, kunnen worden afgeleid van het beleid dat landelijke overheden in enkele andere landen voeren gericht op de aanbodkant van de woningmarkt?*

Het onderzoek is in overleg met de IBO-werkgroep uitgevoerd in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Singapore. Voor Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn uitgebreide landenstudies uitgevoerd van de grond- en woningbouwmarkt. In Zweden en Singapore gaat het om kortere verkenningen. In de rapportage wordt informatie over Zweden en Singapore vermeld wanneer relevant en beschikbaar. Tevens heeft een vergelijkende analyse plaatsgevonden tussen de onderzochte landen (met name Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) en de woningbouwproblematiek en aanpak daarvan in Nederland.

### *Aanbodelasticiteit in Nederland internationaal gezien laag*

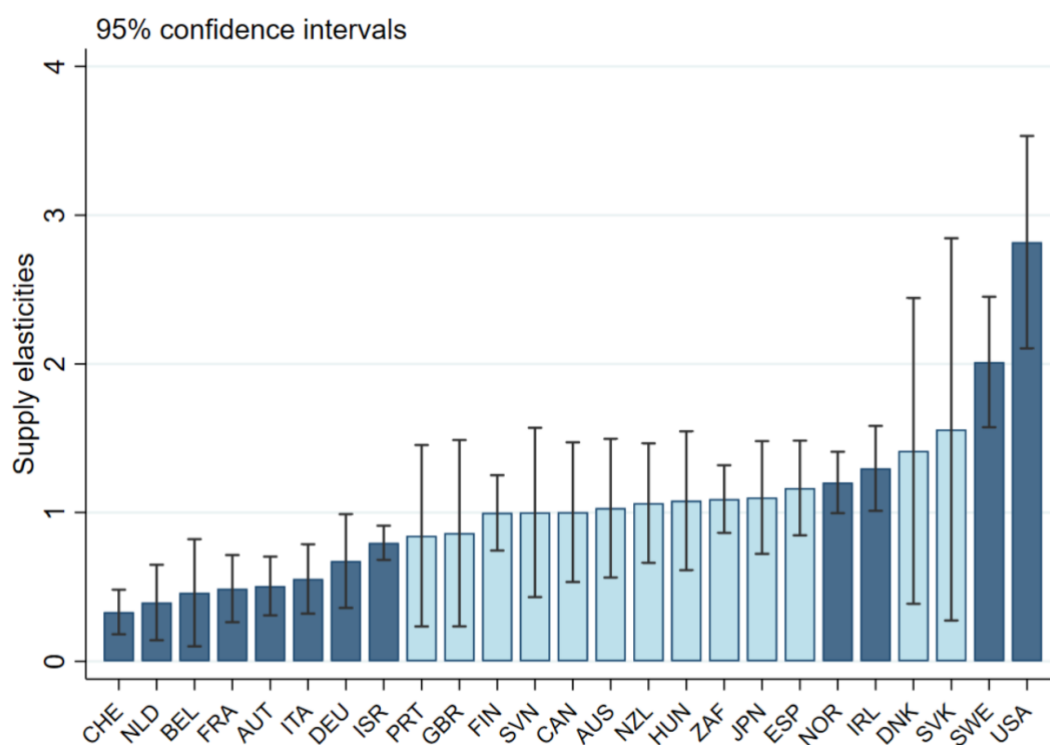
De grond- en woningbouwmarkt vertonen kenmerken van een imperfecte markt. Grond is een heterogeen product, toetreding tot de woningbouwmarkt wordt bemoeilijkt door marktmacht van ontwikkelende grondeigenaren, er is sprake van een “dunne” markt waardoor bijvoorbeeld marktinformatie (over grondprijzen) onvolledig is, en de grondmarkt is een cyclische markt door de relatie met de vastgoedmarkt en het volatiele karakter van die markt. Het eigendom van grond is in juridische zin sterk beschermd.

Deze marktimperfections leiden in Nederland, maar ook elders, vaak tot vertragingen in de reactiesnelheid van de nieuwbouw van woningen op een toename in de vraag naar woningen, waardoor er een tekort aan woningen kan ontstaan. Dat laatste kan gepaard gaan met een stijging van woningprijzen en huren. Bovendien voorziet de markt onvoldoende in de vraag naar betaalbare woningen. De gebrekkige marktwerking is in feite zo oud als de woningmarkt en het overheidsbeleid

om de werking van de grond- en woningbouwmarkt te ‘verbeteren’ is dan ook niet nieuw. In de afgelopen decennia is in veel landen vrijwel continu aandacht geweest voor het achterblijven van de woningbouwproductie bij de woningbehoefte en is er sprake van beleid gericht op het op peil houden van de woningbouwproductie en het aanbod van voldoende betaalbare woningen.

In een internationaal perspectief valt met name de lage aanbodelasticiteit in Nederland op (figuur 0.1). In vergelijking met andere OECD-landen is de aanbodelasticiteit in Nederland – met Zwitserland – het laagst (OECD, 2019). In Nederland leidt een stijging van woningprijzen met 1% tot een toename van het aanbod met circa 0,3%. In Zweden daarentegen leidt een stijging van woningprijzen met 1% tot een toename van het aanbod van circa 2% en in de Verenigde Staten zelfs met bijna 3%. Een sterker inelastisch aanbod betekent dat een hogere prijsstijging nodig is om dezelfde nieuwbouwproductie te realiseren in vergelijking met landen waar het aanbod elastischer is.

*Figuur 0.1 Geschatte aanbodelasticiteit woningbouw metropolitane gebieden geselecteerde Landen*



Bron: OECD (2019)

*Woningbouwambities voor komende jaren overall beduidend hoger dan realisatie in afgelopen 10 jaar (met uitzondering van Singapore)*

In Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden is, net als in Nederland, sprake van een (statistisch) woningtekort, veroorzaakt door enerzijds een achterblijvende woningbouwproductie in het afgelopen decennium en anderzijds een forse toename van het aantal huishoudens, vooral als gevolg van immigratie in recente jaren (tabel 0.1). Voor Singapore zijn geen cijfers beschikbaar over een woningtekort.

Tabel 0.1 *Vergelijking kerncijfers woningbouwmarkten Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Singapore en Nederland*

	Inwoners totaal / Huishoud- ensgroot- te	Woning voor- raad	(Statistisch) woningtekort / % woning- voorraad	Nieuwbouw 2013-2023 (gemiddeld per jaar)	Nieuwbouw 2013-2023 (gemiddeld per jaar) per 1.000 inwoners	Geraamde nieuwbouw- behoefte per jr. (vanaf 2024)	Geraamde nieuwbouw- behoefte (gemiddeld per jaar) per 1.000 inwoners
<b>Duitsland</b>	83,8 miljoen (2022) 1,96 per woning	42,8 miljoen (2022)	700.000 (2023)	275.000	3,3	400.000	4,8
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	57,1 miljoen (2022) 2,26 per woning	25,2 miljoen. (2022)	4.750.000 (2018)	188.000	3,3	300.000	5,3
<b>Nederland</b>	17,6 miljoen (2023) 2,17 per woning	8,1 miljoen (2023)	390.000 (2023)	64.000	3,6	100.000	5,7
<b>Singapore</b>	5,5 miljoen (2023) 3,5 per woning	1,56 miljoen (2023)	n.a.	20.000	3,6	20.000 (2021-2025)	3,6
<b>Zweden</b>	10,6 miljoen (2023) 2,0 per woning	5,2 miljoen (2023)	520.000 (2022)	45.000	4,3	63.000	5,9

Bronnen: zie hoofdstuk 3 en 4 (voor Engeland en Duitsland) en hoofdstuk 5 (voor Singapore en Zweden); CBS en Min. BZK (voor Nederland); eigen bewerking

Opmerking: In Duitsland, Engeland, Zweden en Nederland worden afwijkende aannames gehanteerd, zowel met betrekking tot berekening (statistisch) woningtekort als met betrekking tot raming nieuwbouwbehoefte. Toelichting op de aannames voor Duitsland, Engeland en Zweden zie respectievelijk hoofdstuk 3, 4 en 5. Voor Singapore zijn geen cijfers bekend met betrekking tot het (statistisch) woningtekort. Nederlandse cijfers over (statistisch) woningtekort en nieuwbouwbehoefte gebaseerd op [gepubliceerde cijfers ministerie BZK](#).

De wijze waarop het (statistisch) woningtekort wordt vastgesteld verschilt per land, waardoor de cijfers over de omvang van het tekort niet een-op-een vergelijkbaar zijn. De geraamde jaarlijkse nieuwbouwbehoefte per jaar vormt in alle drie de landen de basis voor het stimuleringsbeleid dat de landelijke overheden voeren. Tabel 0.1 laat zien dat in alle landen met uitzondering van Singapore, de huidige geraamde nieuwbouwbehoefte per 1.000 inwoners beduidend hoger is dan wat in de afgelopen tien jaar gemiddeld per jaar werd gerealiseerd. Voor Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden én Nederland geldt dat de daadwerkelijke nieuwbouw in de afgelopen twee tot drie jaar op een lager niveau uitkwam dan de geraamde nieuwbouwbehoefte (waardoor de statistische woningtekorten in die periode verder zijn toegenomen). De verschillen tussen de geraamde nieuwbouwbehoefte en de gerealiseerde nieuwbouw tussen 2013 en 2023 per land zijn redelijk vergelijkbaar.

*Uitstaande bouwvergunningen in Nederland op hetzelfde niveau als in Duitsland, maar lager dan in het Verenigd Koninkrijk*

De omvang van de uitstaande bouwvergunningen in Duitsland en Nederland ligt op een vergelijkbaar niveau (tabel 0.2). In het Verenigd Koninkrijk is de omvang van uitstaande bouwvergunningen beduidend hoger. In alle drie de landen lijkt voor een groot deel sprake te zijn van een gangbare doorlooptijd; een (groot) deel van de vertragingen in overige projecten (vergunning langer dan twee jaar geleden verleend) lijkt met name veroorzaakt te worden door problemen met de financiële haalbaarheid van projecten (gestegen bouwkosten). Of ook andere factoren een rol spelen wordt onvoldoende duidelijk uit de aangehaalde onderzoeken.

Tabel 0.2 *Uitstaande bouwvergunningen per 1.000 woningen (voorraad), Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Nederland*

	Woningvoorraad	Uitstaande bouwvergunningen	Uitstaande bouwvergunningen / 1.000 woningen (voorraad)
Duitsland	42,8 miljoen (2022)	845.000 (31-12-2021)	20
Verenigd Koninkrijk	25,2 miljoen (2022)	1.100.000 (2021)	44
Nederland	8,1 miljoen (2023)	177.000 (931-12-2023)	22

Bron: [BBSR \(2023\)](#); [LGA \(2021\)](#); [CBS \(2024\)](#); eigen bewerking.

*(Vermeende) oorzaken achterblijven woningbouwproductie in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk komen grotendeels overeen met situatie in Nederland*

De (vermeende) oorzaken van het achterblijven van de woningbouwproblematiek in de onderzochte landen lijken op veel punten overeen te komen met de situatie in Nederland:

- Onvoldoende regie op de ruimte; centrale / federale overheid kan onvoldoende sturen op de aanwijzing van geschikte locaties voor woningbouw;
- Vertragingen in planprocessen; bestaande instrumentarium onvoldoende benut;
- Onvoldoende plancapaciteit;
- Barrières op de grondmarkt; complexe eigendomsverhoudingen zitten gebiedsontwikkelingen in de weg; gemeenten maken onvoldoende gebruik van bestaand grondbeleidsinstrumentarium, gemeenten voeren geen (of steeds minder) actief grondbeleid; het bestaand instrumentarium schiet te kort (voorkeursrecht; vergunde grond blijft onbebouwd);
- Onvoldoende grip op grondwaarde: een deel van de waardesprong op de grondmarkt als gevolg van bestemmingswijzigingen komt bij grondeigenaren terecht en komt niet ten goede aan collectieve doelen;
- Vertragingen in gebiedsontwikkelingen; lange doorlooptijden in vergunningenprocedures; er treden vertragingen op in de uitvoering van vergunde bouwprojecten; kostenverhaal is complex en onvoldoende voorzienbaar; publiek kostenverhaal drukt winstgevendheid woningbouwprojecten;
- Financiële haalbaarheid van veel woningbouwprojecten onder druk als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen ("economische tegenwind"); aanvullende eisen voor verduurzaming drukken op exploitatie; onvoldoende efficiëntie bouwprocessen.

Toch zijn er ook verschillen in de beoordelingen van de oorzaken van het achterblijven van de woningbouwproductie. Die verschillen hangen bijvoorbeeld samen met de rol van gemeenten op de



grondmarkt en de wijze van bekostiging van publieke voorzieningen en infrastructuur in woningbouwprojecten.

### *Veel overeenkomsten in aanpak versnelling woningbouwproductie*

De maatregelen die de federale overheid in Duitsland en de centrale overheid van het Verenigd Koninkrijk hebben genomen om de woningbouwproductie te versnellen en de uitvoerbaarheid te verbeteren zijn niet fundamenteel anders dan in Nederland en vertonen veel overeenkomsten met de in Nederland reeds genomen en voorgestelde maatregelen. De maatregelen die in de drie landen worden genomen c.q. zijn voorgesteld zijn grotendeels in te delen naar vier thema's:

- Versnellen: maatregelen gericht op planprocedures, grondbeleid en mobilisatie van bouwgrond, plancapaciteit vergroten;
- Stimuleren: (subsidie-)maatregelen gericht op stimuleren van investeringen door marktpartijen in (betaalbare) woningen en aanbieders van betaalbare (huur)woningen;
- Goedkoper bouwen: maatregelen gericht op efficiënter bouwen en het verlagen van bouwkosten;
- Systeeminterventies: gericht op onder andere het verbeteren van de voorzienbaarheid van ruimtelijk beleid en kostenverhaal, herverdeling van grondwaardestijging die nu niet ten goede komt aan collectieve voorzieningen en woningbouw, verbeteren van markttransparantie, en vergroten van toegankelijkheid van de markt voor met name mkb-bedrijven.

### *Omvang en type woningbouwsubsidies in Nederland wijken af*

Het verstrekken van woningbouwsubsidies is een belangrijk onderdeel van het landelijk beleid om de woningbouwproductie te versnellen. In tabel 0.3 zijn de bestaande subsidieprogramma's in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Singapore en Zweden afgezet tegen het bestaande subsidieprogramma in Nederland. In aanvulling op de subsidieprogramma's zijn er vaak ook fiscale incentives om de bouw van (betaalbare) woningen te stimuleren (niet in de tabel opgenomen). In het overzicht zijn alleen subsidies aan de aanbodkant (nieuwbouw) opgenomen; subsidies aan de vraagkant (huurtoeslagen) zijn niet opgenomen. Het valt op dat het gemiddelde beschikbare subsidiebedrag per te realiseren 'betaalbare woning' in Nederland relatief laag is. Dat wordt vermoedelijk deels verklaard doordat in Nederland een groot deel van de nieuwbouw door woningcorporaties - ondanks het feit dat het meestal onrendabele investeringen betreft - vanwege de vermogenspositie van woningcorporaties zonder rijkssubsidie kan plaatsvinden. Wél is het zo dat gemeenten corporaties 'subsiëren' doordat zij bouwgrond aan corporaties onder de marktprijs verkopen (niet in tabel opgenomen). Een ander opvallend verschil tussen Nederland en de onderzochte landen is dat in Nederland uitsluitend locatiesubsidies beschikbaar zijn voor de stimulering van de woningbouwproductie, terwijl in andere landen vooral subsidieprogramma's op basis van objectsubsidies beschikbaar zijn.

Tabel 0.3 *Vergelijking subsidieprogramma's woningbouw Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Nederland*

	Subsidieprogramma	Type subsidie	Omvang subsidie	Doel	Subsidiebedrag per (betaalbare) woning
<b>Duitsland</b>	Bündnis bezahlbarer Wohnraum Bijdragen deelstaten	Objectsubsidie	€ 45 miljard (2022-2027)	600.000 'betaalbare woningen' (2022-2027)	€ 75.000 per betaalbare woning
<b>Verenigd Koninkrijk (Engeland)</b>	Affordable Homes Programma	Objectsubsidie	€ 15,05 miljard (2021-2026)	180.000 'betaalbare woningen' (2021-2026)	€ 83.600 per betaalbare woning
	Brownfields land release fund	Locatiesubsidie	€ 8,36 miljard	Brownfields land release	€ 8.36 miljard (totaal)
<b>Nederland</b>	Woningbouwimpuls (WBI) en Startbouwimpuls (SBI)	Locatiesubsidie	€ 1,5 miljard (2019-2025)	65.000 'betaalbare woningen' (2019-2025)	€ 23.100 per betaalbare woning
	BO MIRT		€ 7,5 miljard (2022-2030)	Ontsluiting 400.000 woningen (BO MIRT 2022-2030)	€ 18.750 per woning (betaalbaar en koop)
<b>Singapore</b>	National annual governance grant	Object- /locatiesubsidie	€ 1,38 miljard per jaar	20.000 'sociale koop woningen' per jaar	€ 69.000 per sociale koopwoning
<b>Zweden</b>	Nationaal subsidieprogramma voor sociale huur en studentenhuusvesting (tot 2021)	Objectsubsidie	€ 305 miljoen per jaar (2016-2021)	<i>Inschatting (tot 2021):</i> 15.000 'betaalbare woningen' per jaar  <i>Vanaf 2021:</i> afbouw subsidies	<i>Inschatting (tot 2021):</i> € 20.000 per betaalbare woning

Bronnen: voor VK en DU overgenomen van resp. hfd. 3 en 4 van dit rapport; voor Singapore en Zweden van hfd. 5; voor NL [CBS en Min. BZK](#); eigen bewerking.

Opmerkingen: Bedragen bij benadering. In de in het onderzoek betrokken landen worden afwijkende definities gehanteerd ten aanzien van segment 'betaalbare woningen'. **Duitsland / Engeland:** toelichting op de definities voor Duitsland en Engeland zie hoofdrapport. **Nederland:** locatiesubsidies voor Nederland 'omgerekend' naar objectsubsidies per woning (eigen bewerking); geen rekening gehouden met 'subsidiëring' door gemeenten via aanbod goedkopen bouwgrond ('sociale kavels'); relatief laag subsidiebedrag per woning deels verklaard doordat woningcorporaties veel woningen zonder subsidie bouwen. **Singapore:** geen rekening gehouden met terugvloeiën deel van subsidie naar de Staat, via opbrengsten uit de verkoop gronden door Singapore Land Authority aan HDB. **Zweden:** looptijd subsidieprogramma tot 2021; vanaf 2021 afbouw bestaande subsidieprogramma en voor zover bekend geen nieuw programma; inschatting eigen bewerking.

## *Aanknopingspunten voor Nederlandse grond- en woningbouwbeleid*

De verkenning van de maatregelen die in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland worden genomen om de woningbouwproductie te versnellen en het aanbod van betaalbare woningen te vergroten leidt tot een aantal aanknopingspunten voor het in Nederland gevoerde beleid.

### **Onderzoek inzet en doelmatigheid woningbouwsubsidies; overweeg verschuiving van locatie- naar objectsubsidies**

Indien de beschikbare woningbouwsubsidies in de onderzochte landen worden omgerekend naar een gemiddeld bedrag per te realiseren betaalbare woning, dan valt op dat het gemiddeld subsidiebedrag in Nederland beduidend lager is dan in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Mogelijk hangt dit samen met de positie van woningcorporaties in Nederland; nieuwbouw door woningcorporaties – weliswaar veelal met een onrendabele top – vindt deels wel met locatiesubsidies plaats, maar zonder objectsubsidies. Verder vindt een vorm van subsidiëring plaats door gemeenten in de vorm van de verkoop van ‘sociale kavels’ onder de bouw prijs (in zover gemeenten zelf over bouwgrond beschikken).

De beschikbare woningbouwsubsidies in Nederland worden ingezet als locatiesubsidies; in het Verenigd Koninkrijk als object- én locatiesubsidies, en in Duitsland als (voornamelijk) objectsubsidies.

Op basis van dit verkennende onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over (verschillen in) de doelmatigheid van de subsidies. Het kan zinvol zijn om nader vergelijkend internationaal onderzoek te doen naar de achtergronden bij de verschillen in omvang en doelmatigheid van de subsidies. Hierbij kan ook de vraag gesteld worden of een (gedeeltelijke) verschuiving van locatie- naar objectsubsidies, gericht op subsidiëring van betaalbare woningen (sociale huur en middenhuur), gewenst is.

### **Overweeg fiscale incentives als aanjager voor woningbouwinvesteringen**

In Duitsland worden naast woningbouwsubsidies ook fiscale incentives ingezet om de bouw van betaalbare woningen te stimuleren. In Nederland wordt ook – buiten het bestek van dit onderzoek – met het oog op de versnelling van de woningbouw vanuit verschillende kanten herhaaldelijk gewezen op de inzet van fiscale incentives, zoals BTW-verlaging voor sociale nieuwbouwwoningen en/of renovatie en herstel, investeringsaftrek voor duurzame woningbouw, investeringsaftrek voor duurzame woningbouw en versoepeling van fiscale regels voor bouwgrond. Ervaringen met de doelmatigheid van dit type incentives in Duitsland kunnen mogelijk bijdragen aan een nadere beoordeling van nut en noodzaak ervan in Nederland.

### **Overweeg alternatieve aanpakken bouw betaalbare huurwoningen**

In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wordt een veel groter deel van de nieuwbouw betaalbare woningen gerealiseerd door marktpartijen. Stimulering en ondersteuning vindt plaats met subsidies en fiscale incentives. Het in Duitsland gangbare systeem voor de stimulering van nieuwbouw betaalbare woningen biedt mogelijk aanknopingspunten. Voorwaarde voor het beschikbaar stellen van subsidies en/of incentives is dat verhuur op basis van gesubsidieerde huren plaatsvindt (*Sozialbindung*). Dit dient voor langere perioden op te worden genomen in huurovereenkomsten (bijvoorbeeld 15 of 25 jaar, maar soms ook veel langer).

In het Verenigd Koninkrijk wordt een relatief groot aandeel van betaalbare woningen zonder subsidie gerealiseerd door marktpartijen (levering bouwgrond aan *social housing providers* tegen gereduceerde prijs of om niet c.q. levering betaalbare woningen tegen gereduceerde prijs of om niet) als onderdeel van een *planning obligation*.

### Onderzoek mogelijkheden om systeem van ‘sociale koop’ in te voeren

Alhoewel de context waarin men in Singapore in de afgelopen decennia volkshuisvestingsbeleid gericht op ‘sociale koopwoningen’ heeft uitgevoerd geheel anders is dan voor het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid geldt, kan de wijze waarop dit model in Singapore met veel succes wordt gehanteerd mogelijk wel als voorbeeld dienen voor Nederland. Bevordering van ‘sociale koop’, via de verkoop van grond en opstal in erfpacht, zou in Nederland met name voor het middensegment van de woningmarkt kunnen bijdragen aan het wegnemen van knelpunten in het aanbod, in aanvulling op maatregelen gericht op de middenhuur.

### Speel afdoende in op cycliciteit woning(bouw)markt

Gezien de imperfectie van de grond- en woningbouwmarkt en het effect van marktverstoringen valt te verwachten dat overheidsingrijpen op deze markt ook in de toekomst noodzakelijk blijft. De woningmarkt is een cyclische markt, die gevoelig is voor onder meer conjuncturele ontwikkelingen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en (wijzigingen in) overheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld maatregelen die gewenst of ongewenst de vraag naar woningen beïnvloeden. Dit kan leiden tot scherpe prijsdalingen of – stijgingen op zowel de koop- als huurwoningenmarkt en stijging of daling van bouwkosten. Het is verstandig om met toekomstige maatregelen rekening te houden met conjuncturele ontwikkelingen op de woning(bouw)markt en bijvoorbeeld de omvang van stimuleringsmaatregelen af te stemmen op veranderingen in de markt.

### Zet in op versnelling planprocessen én mobilisatie van grond voor woningbouw

Waar Nederland een traditie heeft van actief gemeentelijk grondbeleid, ontbreekt die traditie grotendeels in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Zoals bekend zijn Nederlandse gemeenten in de afgelopen 15 jaar veel minder actief grondbeleid gaan voeren. In Duitsland, en in mindere mate ook in het Verenigd Koninkrijk, wordt juist nu gepleit voor een actieve rol van gemeenten in de verwerving van grond en het stimuleren van gemeentelijke bouwgrondproductie. In de kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid wordt eveneens gepleit voor “herinvoering” van actief gemeentelijk grondbeleid. Tevens wordt gepleit voor een ondersteunende rol door de rijksoverheid (en in sommige provincies door de provinciale overheid). In dit verband is de rol van *Homes England*, dat niet alleen verantwoordelijk is voor de verstrekking van woningbouwsubsidies, maar ook een rol vervult als gebiedsontwikkelaar interessant. Daarnaast verdient ook de praktijk, zowel in Engeland als Duitsland, om grond in overheidseigendom tegen korting beschikbaar te stellen voor de bouw van betaalbare woningen aandacht.

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Duitsland worden maatregelen ingevoerd die moeten bijdragen aan de versnelling van planprocessen bij lokale overheden. Daarnaast worden ook maatregelen ingevoerd om eigenaren van grond met bouwvergunning sneller te laten starten met woningbouw. Deze maatregelen zijn mogelijk interessant in het licht van de voorstellen die in Nederland zijn gedaan voor invoering van een bouwplicht. In het Verenigd Koninkrijk wordt in de nieuwe wetgeving de bevoegdheid voor gemeenten opgenomen om een aanvraag voor een bouwvergunning af te wijzen, indien de aanvrager een slecht ‘track record’ heeft (lees: in het verleden zijn vertragingen opgetreden in bouwprojecten) en zijn ontwikkelaars daarnaast verplicht de exacte datum op te geven dat zij beginnen met bouwen. In Duitsland wordt vanaf 2025 zowel een bouwplicht als een belasting op vergunde bouwgrond die onbebouwd blijft ingevoerd.

### Onderzoek kostenverhaal en publiek onrendabele toppen in gebiedsontwikkeling; vergroot voorzienbaarheid

Het valt op basis van de uitgevoerde verkenning op dat in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland gemeenten minder lijken te kampen met ontoereikend kostenverhaal en publiek onrendabele toppen in gebiedsontwikkeling, terwijl in Nederland de woningbouwsubsidies juist worden aangewend om publieke tekorten in grondexploitaties te dichten. Mede gezien het feit dat in Nederland (in vergelijking

tot met name het Verenigd Koninkrijk) weinig informatie beschikbaar is over de (gemiddelde) omvang van het kostenverhaal door gemeenten kan het zinvol zijn om nader te onderzoeken of er internationaal verschillen zijn in de omvang van het kostenverhaal en wat deze verschillen verklaart.

Hiermee hangt ook samen de transparantie en voorzienbaarheid van het kostenverhaal voor marktpartijen. In de discussie in Nederland over de modernisering van het grondbeleid is de wens uitgesproken om transparantie en voorzienbaarheid te vergroten, opdat marktpartijen daar in hun investeringsbeslissingen beter rekening mee kunnen houden. De monitoring van de omvang van het kostenverhaal die in Engeland sinds 2005 plaatsvindt kan in dit opzicht als voorbeeld dienen. Deze monitor geeft in trends in de omvang van de verhaald kosten op ontwikkelaars, inclusief bijvoorbeeld regionale verschillen en verschillen in omvang naar type locaties.

### Overweeg versterking ‘grip op grondwaarde’

Grip op de waardeestijging van de grond als gevolg van een bestemmingswijziging, met als doel om een deel van die waardeestijging aan te wenden voor de bekostiging van collectieve doelen is in veel landen een belangrijk onderwerp in het politieke en maatschappelijk debat over grondbeleid. Met name in het Verenigd Koninkrijk, en in mindere mate in Duitsland, is hierover net als in Nederland veel discussie. Studies in het Verenigd Koninkrijk wijzen uit dat een relatief groot deel van de *windfall profits* (waardeestijging van de grond als gevolg van een bestemmingswijziging) toevalt aan grondeigenaren. In Nederland spitst de discussie zich toe op de mogelijke invoering van een *planbatenheffing*, in aanvulling op het huidige kostenverhaal. Relevant voor de Nederlandse discussie is in het Verenigd Koninkrijk de aankondiging, in de onlangs aangenomen *Levelling-Up and Regeneration Act*, van de invoering van de *Infrastructure Levy*.

De Infrastructure Levy vertoont overeenkomsten met de gedane voorstellen voor de planbatenheffing in Nederland, maar gaat uit van een ander principe. De Infrastructure Levy gaat uit van vooraf door gemeente vastgesteld percentage van de verkoopwaarde van het gerealiseerde vastgoed/m<sup>2</sup> (en kan per gemeente dus afwijken), met een vorm van macroaftopping, en komt in de plaats van kostenverhaal. De voorstellen voor de planbatenheffing gaan ervan uit dat eerst het (reguliere) kostenverhaal plaatsvindt, waarna op basis van een vooraf door het Rijk vastgesteld percentage een belasting wordt geheven over verschil tussen de (netto) complex-/herontwikkelingswaarde en de huidige gebruikswaarde).

### Verbeter marktwerking en transparantie

De Britse CMA (*Competition and Markets Authority*) heeft recent onderzoek gedaan naar mogelijke mededingingsproblematiek op de grond- en woningbouwmarkt. Eerder al heeft een commissie onder leiding van Oliver Letwin gewezen op problemen met *stalled sites*, samenhangend met grote grondposities van marktpartijen. Op basis hiervan heeft de CMA een aantal aanbevelingen gedaan aan de centrale overheid voor het verbeteren van mededinging op de woningbouwmarkt, met name via aanpassingen in het planningsysteem. Eventuele (toekomstige) maatregelen in het Verenigd Koninkrijk naar aanleiding van het recent uitgebrachte CMA-advies bieden mogelijk aanknopingspunten voor het Nederlandse ruimtelijkeordeningsbeleid.

Een bepaalde mate van marktconcentratie is inherent aan de verbinding tussen de grond- en woningbouwmarkt en het ontwikkelrecht dat is verbonden aan grondeigendom. In een dergelijke marktsetting is het verstandig om de transparantie te vergroten ten aanzien van bijvoorbeeld grondeigendom, verwervingsprijzen en woningbouwproductie. Het Duitse systeem van de publicatie van (referentie)grondwaarden door expertcomités biedt mogelijk aanknopingspunten voor Nederland, met het oog op het transparanter maken van prijsontwikkelingen op de grondmarkt, mede in relatie tot een mogelijke aanpassing in de systematiek voor het vaststellen van inbrengwaarden.



# 1. Achtergrond, doelstelling en onderzoeksvraag

## 1.1 Achtergrond

Het tekort aan woningen in Nederland is groot. Ondanks de maatregelen die zijn genomen om de woningbouwproductie te verhogen is de verwachting op basis van de laatste prognoses dat tot en met 2027 het woningtekort vrijwel niet zal dalen. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat er op sommige plekken onvoldoende (harde) plancapaciteit is, de uitvoering van geplande woningbouwprojecten vaak vertraging oploopt en doordat de financiële haalbaarheid van veel woningbouwprojecten onder druk staat. Dit laatste hangt samen met de stijging van de bouwkosten als gevolg van ongunstige conjuncturele ontwikkelingen (effecten “economische tegenwind”) en aanvullende duurzaamheidseisen aan woningbouw, maar ook met de werking van de grondmarkt, waardoor een deel van de planbaten (de waarde­stijging van de grond als gevolg van een bestemmingswijziging) niet ten goede komt aan de bekostiging van publieke voorzieningen in gebiedsontwikkelingen.

In het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Woningbouw en grond wordt in kaart gebracht wat de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt zijn en wat de verschillende voor- en nadelen zijn van mogelijke instrumenten en maatregelen. Het voorliggende onderzoek dient als een onderlegger bij het IBO-onderzoek en plaatst het Nederlandse grond- en woningbouwbeleid en de maatregelen die in Nederland worden genomen om woningbouw te versnellen en de financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten te verbeteren in een internationaal perspectief. Doel van dit onderzoek is om mogelijk aanknopingspunten voor het Nederlandse grond- en woningbouwbeleid op te halen, met betrekking tot mogelijkheden om knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt in de toekomst te beperken door middel van overheidsbeleid en maatregelen die de werking van de grond- en woningbouwmarkt in Nederland mogelijk kunnen verbeteren.

Ook in ons omringende landen spelen vergelijkbare discussies over het achterblijven van de woningbouwproductie bij de vraag en knelpunten in de werking van de grond- en woningbouwmarkt die daaraan ten grondslag liggen. Om de discussie over het versnellen van de woningbouwproductie en het verbeteren van de werking van de grondmarkt in de Nederlandse context te voeden analyseert dit onderzoek het functioneren van de grond- en woningbouwmarkt in enkele andere landen en worden eveneens knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt in verband gebracht met de mate waarin de woningbouwproductie voorziet in de woningbouwbehoefte, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Daarnaast wordt onderzocht welk beleid en welke maatregelen door de (landelijke) overheden in andere landen worden ingezet om knelpunten aan de aanbodkant weg te nemen.

In overleg met de IBO-werkgroep is ervoor gekozen om in het voorliggende onderzoek twee uitgebreide studies uit te voeren van grond- en woningbouwbeleid in respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en Duitsland en een kortere studie van grond- en woningbouwbeleid in Zweden en Singapore. In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland is - tot op zekere hoogte - sprake van een vergelijkbare problematiek op de woningmarkt als in Nederland. In Zweden voeren lokale overheden, net als in Nederland, veelal een actief gemeentelijk grondbeleid. In de korte impressie van de woningbouwproblematiek en het grond- en woningbeleid in Zweden gaat de aandacht vooral uit naar de rol van het gemeentelijk grondbeleid in de (gewenste) versnelling van de woningbouwproductie. Singapore heeft een internationale reputatie door haar volkshuisvestingsmodel gebaseerd op het stimuleren van ‘sociale koop’. De korte impressie van de woningbouwproblematiek en het grond- en woningbeleid in Singapore richt zich met name op het overheidsprogramma om sociale koop te stimuleren.

## 1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Doel van het voorliggende onderzoek is om inzicht te krijgen in de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt in enkele andere landen en welk grond- en woningbouwbeleid in die landen door de landelijke overheid wordt gevoerd om knelpunten weg te nemen, woningbouwproductie te versnellen, meer betaalbare woningen te bouwen en de financiële uitvoerbaarheid van woningbouw te verbeteren. Het doel van de internationale vergelijking is niet zozeer om voor elk land een diepgaande analyse uit te voeren van het functioneren van de grond- en woningbouwmarkt en van het grond- en woningbouwbeleid, maar om inzichten en aanknopingspunten op te doen die mogelijk kunnen bijdragen aan een betere werking van de grond- en woningbouwmarkt in Nederland.

### *Onderzoeksvragen*

De **hoofdvraag** voor het voorliggende onderzoek is als volgt:

*Welke inzichten en aanknopingspunten voor het grond- en woningbouwbeleid in Nederland, gericht op het beter laten aansluiten van de woningbouw bij de huidige woningbouwbehoefte, kunnen worden afgeleid van het beleid dat landelijke overheden in enkele andere landen voeren gericht op de aanbodkant van de woningmarkt?*

Dit leidt tot de **volgende deelvragen voor de afzonderlijke landenstudies**:

1. In welke mate slaagt men erin om tijdig en betaalbaar voldoende nieuwbouw te realiseren, aansluitend bij de woningbouwbehoefte, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin?
2. Hoe wordt het huidige (statistische) woningtekort en de toekomstige woningbouwbehoefte vastgesteld?
3. Hoe werkt de grond- en woningbouwmarkt, met name wat betreft de rollen van grondeigenaren, projectontwikkelaars en bouwbedrijven?; in welke mate belemmert de werking van de grond- en woningbouwmarkt het aanbod van nieuwbouwwoningen?
4. Hoe wordt het grondbeleid ingezet om grond op tijd op de juiste locatie en tegen een redelijke prijs beschikbaar te krijgen voor woningbouw en in welke mate komen planbaten als gevolg van bestemmingswijzigingen ten goede aan de bekostiging van collectieve doelen in gebiedsontwikkelingen?
5. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het woningbouwbeleid en welke maatregelen neemt de landelijke overheid om het (statistisch) woningtekort te reduceren en om voldoende betaalbare woningen te bouwen?
6. Welke invloed heeft het planologisch en volkshuisvestelijk beleid van de overheid op de mate waarin de aanbodkant voorziet in voldoende nieuwbouwproductie?

**Met het oog op het hoofddoel van dit IBO**, om de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt in kaart te brengen en de voor- en nadelen van mogelijke instrumenten en maatregelen gericht op de aanbodkant van de woningmarkt te beoordelen, beantwoord ik in het voorliggende onderzoek aanvullend de **volgende deelvragen**:

1. Welke inzichten en aanknopingspunten leveren de uitkomsten van de landenstudies op voor de analyse van en verklaringen voor de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt in Nederland?
2. Welke beleidsmaatregelen en instrumenten die in de onderzochte landen worden ingezet om woningbouw beter te laten aansluiten bij de vraag naar nieuwbouw van woningen bieden mogelijk aanknopingspunten voor toepassing in de Nederlandse context?



### 1.3 Context: woningbouw in Nederland te langzaam en te duur

Om richting te geven aan de landenstudies sluiten deze aan bij de Nederlandse probleemanalyse met betrekking tot het grondbeleid en woningbouw, onder meer in de [Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid](#).<sup>1</sup> Ten behoeve van de voorliggende studie vat ik de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt als volgt samen:

Tabel 1.1 Woningbouwprojecten lopen vertraging op

Oorzaken vertraging	Grond- en woningbouwbeleid onvoldoende effectief
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restrictief ruimtelijk beleid;</li> <li>• Ruimtelijk beleid en woningbouwbeleid gemeenten onvoldoende ‘voorzienbaar’;</li> <li>• Onvoldoende plancapaciteit;</li> <li>• Plannings- en ontwikkelingscultuur (voorkeur voor grootschalige, integrale woningbouwplannen);</li> <li>• Complex grondeigendom in combinatie met bescherming eigendomsrecht (recht op zelfrealisatie);</li> <li>• Grondposities marktpartijen leiden soms tot vertraging in woningbouwplannen;</li> <li>• Tijdrovende procedures;</li> <li>• Onvoldoende capaciteit bij gemeenten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terughoudendheid gemeenten actief grondbeleid;</li> <li>• Gemeenten maken onvoldoende gebruik van beschikbaar instrumentarium (Wet Voorkeursrecht Gemeenten, Onteigeningswet);</li> <li>• Beschikbaar instrumentarium schiet op onderdelen tekort;</li> <li>• Afnemende investeringscapaciteit woningcorporaties leidt tot vertraging in bouw betaalbare woningen.</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking

Tabel 1.2 Woningbouwprojecten zijn te duur

Oorzaken dat projecten te duur zijn	Grond- en woningbouwbeleid onvoldoende effectief
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deel planbaten komt niet ten goede aan collectieve doelen in gebiedsontwikkeling; draagt bij aan publiek tekort;</li> <li>• Hoge huidige gebruikswaarde grond leidt tot onrendabele woningbouwprojecten (met name in transformatiegebieden);</li> <li>• Onrealistische plannen (programma, kostenverhaal);</li> <li>• Te hoge prijzen betaald voor verwerving grond (in relatie tot onvoldoende voorzienbaarheid ruimtelijke plannen);</li> <li>• Conjunctuur; effecten van “economische tegenwind” (stijging bouwkosten).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terughoudendheid gemeenten actief grondbeleid; groter deel waardesprong valt toe aan eerste grondeigenaren;</li> <li>• Kostenverhaal ontoereikend; publieke onrendabele top voor gemeenten;</li> <li>• Huidige systematiek ‘inbrengwaarden’ heeft negatief effect op business case; toename publieke onrendabele top;</li> <li>• Ontbreken instrumentarium voor baatafoming (planbatenheffing; grondbelasting);</li> <li>• Inzet woningbouwsubsidies onvoldoende c.q. onvoldoende effectief;</li> <li>• Inzet erfpacht afgebouwd (enkele steden).</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking

De internationale vergelijking dient met name inzichten op te leveren met betrekking tot (het beleid en de maatregelen gericht op) deze knelpunten.

<sup>1</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023) *Kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid*. 19 juni 2023.

## 1.4 Onderzoeksaanpak

### *Selectie landenstudies*

**Verenigd Koninkrijk.** In het Verenigd Koninkrijk speelt al geruime tijd een discussie over het achterblijven van de woningbouwproductie bij de vraag, de kwaliteit van het woningaanbod, de rol van grondeigendom, grondbeleid en ruimtelijk beleid daarin en de invloed van grondmarktstrategieën van marktpartijen. Er is sprake van een groot (statistisch) woningtekort. De huidige Britse regering heeft vanaf 2019 nieuw beleid ontwikkeld en een groot aantal maatregelen genomen om knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt te verminderen dan wel weg te nemen. De ambitie voor de komende jaren is om de woningbouwproductie op te schroeven tot een niveau dat ruim boven de gemiddelde jaarlijkse gerealiseerde nieuwbouw ligt in het afgelopen decennium.

**Duitsland.** In Duitsland is met name in stedelijke gebieden in het westelijk deel van het land sprake van grote tekorten in het aanbod van woningen en een grote binnenstedelijke bouwopgave, terwijl in het oostelijk deel van het land sprake is van een veel ruimer aanbod. Het huidige (statische) woningtekort is, vergeleken met het Verenigd Koninkrijk, relatief laag, maar de verwachting is dat in de komende jaren de woningbouwbehoefte nog sterk zal toenemen. Recent heeft de federale overheid een groot aantal maatregelen genomen om de woningbouwproductie te versnellen. De ambitie voor de komende jaren is om de woningbouwproductie op te schroeven tot een niveau dat ruim boven de gemiddelde jaarlijkse gerealiseerde nieuwbouw ligt in het afgelopen decennium.

**Zweden.** Zweden scoort met betrekking tot de aanbodelasticiteit op de woning(bouw)markt hoog ten opzichte van andere OECD-landen. Mogelijk hangt dit samen met het actieve grondbeleid dat lokale overheden in Zweden voeren, waardoor zij relatief snel op veranderingen in de vraag naar woningen kunnen inspelen. Ondanks de relatief hoge aanbodelasticiteit kan de nieuwbouw van woningen echter geen gelijke tred houden met de vraag naar woningen en is er eveneens sprake van een (statistisch) tekort, met name met betrekking tot het segment betaalbare woningen.

**Singapore.** Singapore heeft een sterk door de overheid gestuurd woningbouwprogramma, vooral gericht op 'sociale koop', waarbij de waardeverhoging van de woning ten goede komt aan de bewoners. Circa 80% van de woningvoorraad in Singapore bestaat uit 'sociale koop'. De meeste grond in Singapore is staats eigendom. Voor woningbouwontwikkeling wordt de grond in erfpacht uitgegeven. Indien in erfpacht uitgegeven grond wordt herontwikkeld wordt een grondbelasting geheven op de stijging van de grondwaarde als gevolg van de herontwikkeling. Speculatie op de woningmarkt wordt tegengegaan door de heffing van een relatief hoge overdrachtsbelasting.

### *Oorzaken knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt*

In de analyse van de (vermeende) oorzaken die ten grondslag liggen aan de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt besteed ik aandacht aan:

- Invloed ruimtelijke ordening; voorzienbaarheid ruimtelijk beleid; aanbodelasticiteit en beschikbaarheid van voldoende plancapaciteit;
- Werking van de grondmarkt; invloed van grondbeleid; grondeigendom marktpartijen; gemeentelijke bouwgrondproductie; mobilisatie grond voor woningbouw; kostenverhaal; omvang van planbaten die niet ten goede komen aan actoren in bouwkolom;
- Proces van gebiedsontwikkeling; vergunningenprocedures; doorlooptijden woningbouw; toegankelijkheid markt en mate van marktconcentratie;
- Financiële haalbaarheid woningbouw; invloed conjunctuur; verduurzaming woningbouw; investeringsruimte sociale huur; woningbouwsubsidies; fiscaal regime.

## *Maatregelen gericht op versnelling van de woningbouwproductie en verbetering financiële uitvoerbaarheid*

De maatregelen zijn in te delen naar vier thema's:

- Versnellen: maatregelen gericht op planprocedures, grondbeleid en mobilisatie van bouwgrond, plancapaciteit vergroten;
- Stimuleren: (subsidie-)maatregelen gericht op stimuleren van investeringen door marktpartijen in (betaalbare) woningen en aanbieders van betaalbare (huur)woningen;
- Goedkoper bouwen: maatregelen gericht op efficiënter bouwen en het verlagen van bouwkosten;
- Systeeminterventies: gericht op onder andere het verbeteren van de voorzienbaarheid van ruimtelijk beleid en kostenverhaal, herverdeling van grondwaardestijging die nu niet ten goede komt aan collectieve voorzieningen en woningbouw, verbeteren van markttransparantie, en vergroten van toegankelijkheid van de markt voor met name mkb-bedrijven.

### *Werkwijze en opzet rapportage*

Het onderzoek ten behoeve van de landenstudies heeft voornamelijk plaatsgevonden aan de hand van een analyse van relevant beleid van landelijke c.q. federale overheden, beleidsdocumenten, wet- en regelgeving, studies die ten grondslag liggen aan (wijzigingen in) beleid en regelgeving en relevante wetenschappelijke literatuur. Aanvullend zijn enkele gesprekken gevoerd met deskundigen. Daarbij lag de focus op het huidige beleid van de landelijke c.q. federale overheden; waar relevant wordt het huidige beleid in historisch perspectief geplaatst. Veel van het landelijke c.q. federale grond- en woningbouwbeleid heeft betrekking op het beter laten werken van lokale grond- en woningbouwmarkten. Er heeft echter geen specifieke analyse plaatsgevonden van lokaal gemeentelijk beleid. Interpretaties van en conclusies over het gevoerde beleid zijn voor rekening van de auteur. Aanvullend zijn enkele relevante recente internationale (vergelijkende) studies van de werking van woningmarkten en woningbouwbeleid geanalyseerd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode januari tot en met april 2024.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst kort een algemeen beeld van de werking van grond- en woningbouwmarkten en beschrijft enkele kenmerken van woningbouwmarkten in Europese landen en van karakteristieke marktverstoringen die optreden in deze markten. Hoofdstukken 3 en 4 bevatten respectievelijk de resultaten van de landenstudies van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Hoofdstuk 5 beschrijft de resultaten van de korte verkenningen van het grond- en woningbouwbeleid in Zweden en Singapore. Hoofdstuk 6 brengt tenslotte de resultaten van de voorgaande hoofdstukken in verband met de werking van de aanbodkant van de Nederlandse woningmarkt en met de maatregelen die de rijksoverheid in Nederland neemt om woningbouwproductie te versnellen en betaalbaarder te maken. Dit leidt tenslotte tot een aantal inzichten en aanknopingspunten voor het Nederlandse woningbouwbeleid.



## 2. Nederlandse woningbouwproductie in internationaal perspectief

De grond- en woningbouwmarkt vertonen kenmerken van een imperfecte markt. Grond is een heterogeen product, toetreding tot de woningbouwmarkt wordt bemoeilijkt door marktmacht van ontwikkelende grondeigenaren, er is sprake van een “dunne” markt waardoor bijvoorbeeld marktinformatie (over grondprijzen) onvolledig is, en de grondmarkt is een cyclische markt door de relatie met de vastgoedmarkt en het volatiele karakter van die markt. Het eigendom van grond is in juridische zin sterk beschermd.

Deze marktimperfections leiden in Nederland, maar ook elders, vaak tot vertragingen in de reactiesnelheid van de nieuwbouw van woningen op een toename in de vraag naar woningen, waardoor er een tekort aan woningen kan ontstaan. Dat laatste kan gepaard gaan met een stijging van woningprijzen en huren. Bovendien voorziet de markt onvoldoende in de vraag naar betaalbare woningen. De gebrekkige marktwerking is in feite zo oud als de woningmarkt en het overheidsbeleid om de werking van de grond- en woningbouwmarkt te ‘verbeteren’ is dan ook niet nieuw. In de afgelopen decennia is in veel landen vrijwel continu aandacht geweest voor het achterblijven van de woningbouwproductie bij de woningbehoefte en is er sprake van beleid gericht op het op peil houden van de woningbouwproductie en het aanbod van voldoende betaalbare woningen.

Dit hoofdstuk gaat kort in op ontwikkelingen aan de aanbodkant van de woningmarkt, in een aantal Europese landen (en elders). Daarnaast bespreekt het hoofdstuk verschillen in aanbodelasticiteit en enkele karakteristieke marktverstoringen grond- en woningbouwmarkten die daarop van invloed zijn.

### 2.1 Ontwikkelingen aan de aanbodkant van de woningmarkt

In tabel 2.1 zijn voor een aantal landen de jaarlijkse aantallen gereedgekomen woningen tussen 2007 en 2021 weergegeven, zowel in absolute aantallen als in nieuwbouw per 1.000 inwoners. Het aantal nieuwbouwwoningen per 1.000 inwoners in Nederland schommelt tussen 3,6 en 6,4. Ten opzichte van andere landen bevindt de omvang van de nieuwbouw per 1.000 inwoners zich in deze periode op een gemiddeld niveau. Figuur 2.1 bevestigt dit beeld.

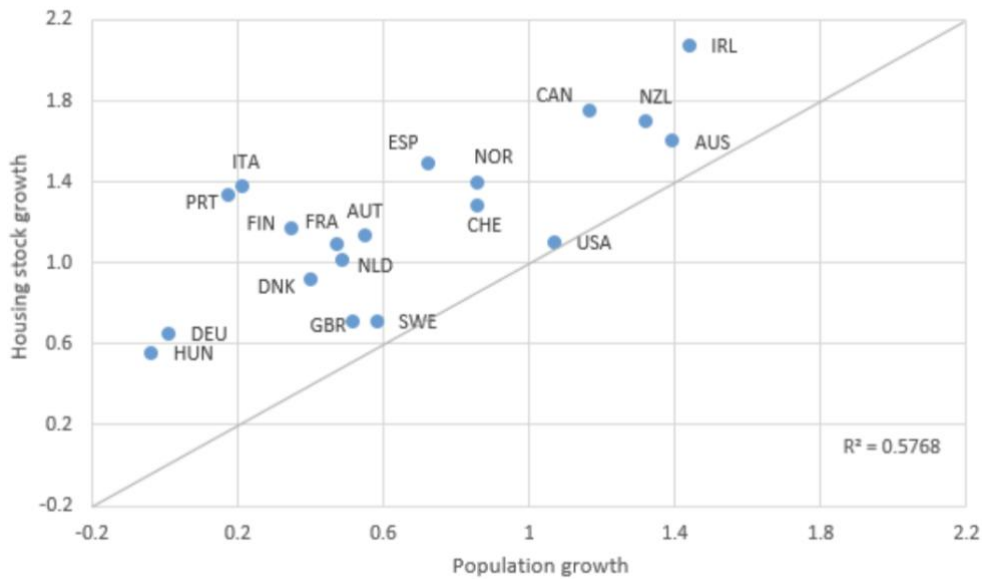
De grafiek in figuur 2.2 laat zien dat de groei van de woningvoorraad in de meeste landen, waaronder ook Nederland, tussen 1990 en 2019 gemiddeld lager is geweest dan de groei van het besteedbaar inkomen. Daarnaast blijkt uit de grafiek dat woningprijzen in het algemeen sterker gestegen zijn in landen waar de groei van de woningvoorraad geen gelijke tred heeft gehouden met inkomensgroei (landen onder 45<sup>o</sup> lijn) in vergelijking met landen waar de woningvoorraad juist sneller is toegenomen dan inkomensgroei (landen boven 45<sup>o</sup> lijn).

Tabel 2.1 Gereedgekomen woningen – geselecteerde landen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total completions															
France	458,039	470,976	395,103	347,166	381,620	399,056	404,355	404,355	413,627	399,564	-	-	-	-	-
Germany	210,739	175,927	158,987	159,832	183,110	200,466	214,817	245,325	247,722	277,691	284,816	287,352	293,002	306,376	293,393
Ireland	77,627	51,324	26,420	14,602	6,994	4,911	4,575	5,518	7,219	9,842	14,321	17,899	21,047	20,514	20,473
Italy	281,740	219,143	163,427	131,184	123,499	133,900	118,600	103,600	86,200	81,600	-	-	-	-	-
Netherlands	80,193	78,882	82,932	55,999	57,703	48,668	49,311	44,041	48,381	54,849	62,982	66,585	70,716	69,322	71,221
Spain	641,419	615,072	366,887	240,920	157,405	114,991	64,817	46,822	45,152	40,119	54,610	64,354	78,789	85,945	91,390
Sweden	30,572	32,021	22,821	19,500	20,064	25,993	29,225	29,164	34,603	42,441	48,227	54,876	55,659	50,479	47,300
United Kingdom	223,590	148,010	124,970	106,720	114,020	115,590	109,450	117,820	142,480	141,880	162,470	165,490	177,880	147,890	175,390
Australia	149,538	146,537	144,254	146,896	143,104	141,705	150,591	174,166	197,253	213,644	213,181	219,533	202,989	181,475	179,833
USA	1,502,000	1,120,000	794,000	651,000	585,000	649,000	764,000	884,000	968,000	1,059,000	1,153,000	1,184,900	1,255,100	1,286,900	1,341,000
Rate per 1,000 population															
France	7.2	7.4	7.9	6.9	7.5	7.9	7.9	7.9	8.0	7.7	-	-	-	-	-
Germany	2.6	2.1	2.3	2.3	2.7	3.0	3.2	3.6	3.6	4.0	4.1	4.1	4.2	4.4	4.2
Ireland	17.9	11.5	7.7	4.3	2.0	1.4	1.3	1.6	2.1	2.8	4.0	4.9	5.7	5.5	5.4
Italy	4.8	3.7	3.3	2.7	2.5	2.7	2.4	2.0	1.7	1.6	-	-	-	-	-
Netherlands	4.9	4.8	6.4	4.3	4.4	3.7	3.7	3.3	3.6	4.0	4.6	4.8	5.1	4.9	5.0
Spain	14.3	13.5	9.6	6.3	4.1	3.0	1.7	1.2	1.2	1.1	1.4	1.7	2.0	2.2	2.3
Sweden	3.4	3.5	3.1	2.6	2.7	3.4	3.8	3.8	4.5	5.4	6.1	6.9	6.9	6.2	5.8
United Kingdom	3.7	2.4	2.6	2.2	2.3	2.3	2.2	2.3	2.8	2.7	3.1	3.1	3.4	2.8	3.3
Australia	7.2	6.9	8.7	8.7	8.3	8.1	8.4	9.6	10.7	11.4	11.2	11.4	10.4	9.2	9.1
USA	5.0	3.7	3.4	2.8	2.5	2.7	3.2	3.6	3.9	4.3	4.6	4.7	4.9	5.0	5.2

Bron: UK Housing Review (2023)<sup>2</sup>

Figuur 2.1 Groei woningvoorraad versus bevolkingsgroei



Bron: OECD (2019)<sup>3</sup>

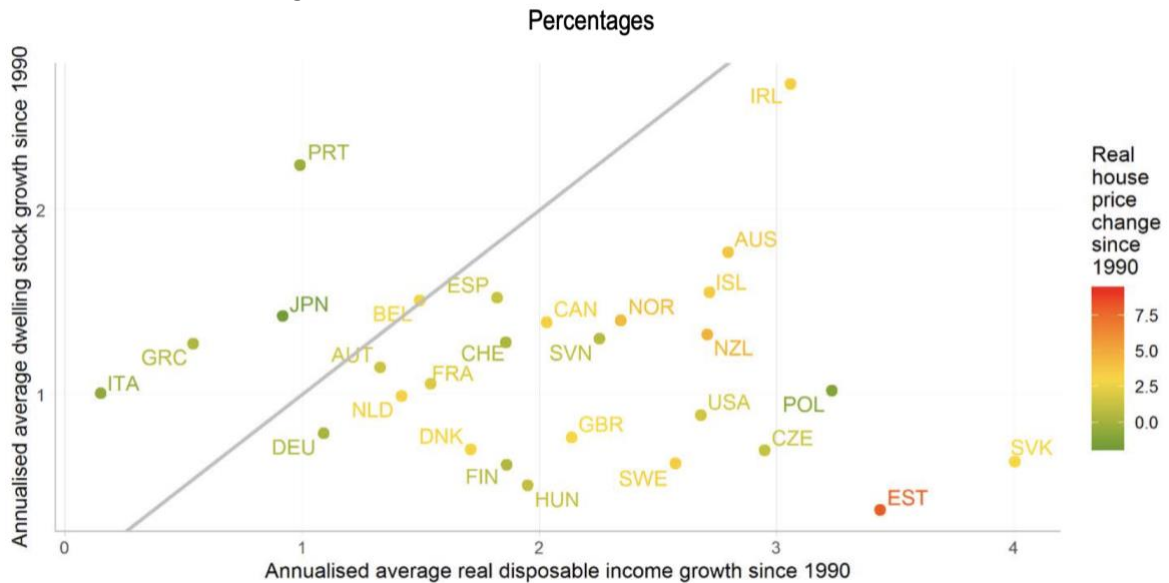
Figuur 2.3 laat de omvang van de investeringen in woningbouw zien als aandeel van het bruto nationaal product (BNP) (2006 – 2022). Daarnaast is in dezelfde figuur een index aangegeven van afgegeven bouwvergunningen. In alle geselecteerde landen, inclusief Nederland, is vanaf 2008 een scherpe daling te zien van het aandeel van de woningbouw in het BNP, maar neemt het aantal bouwvergunningen veel minder sterk af (met uitzondering van enkele landen). Vanaf 2012/13 lopen

<sup>2</sup> Stephens, M., J. Perry, P. Williams en G. Young (2023) *2023 UK Housing Review*. Chartered Institute of Housing.

<sup>3</sup> Cavalleri, M., B. Cournède en E. Özsgögüt (2019) *How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates*. OECD: OECD Economics Department Working Papers No. 1589.

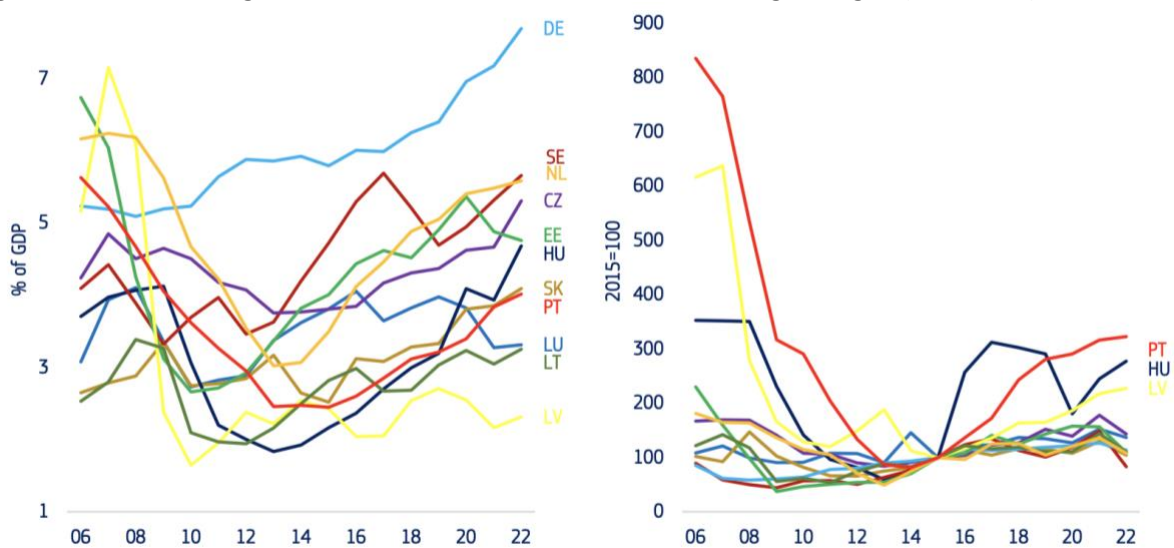
de investeringen weer op, en is er tevens een licht herstel van het aantal bouwvergunningen. Vanaf 2021 dalen de bouwvergunningen weer.

**Figuur 2.2** Jaarlijkse gemiddelde toename woningvoorraad versus jaarlijkse gemiddelde inkomensgroei, sinds 1990



Bron: OECD (2019)

**Figuur 2.3** Woningbouw 2006-2022: aandeel in BNP; bouwvergunningen (2015=100)



Bron: Europese Commissie (2023)<sup>4</sup>

## 2.2 Aanbodelasticiteit en marktverstoringen

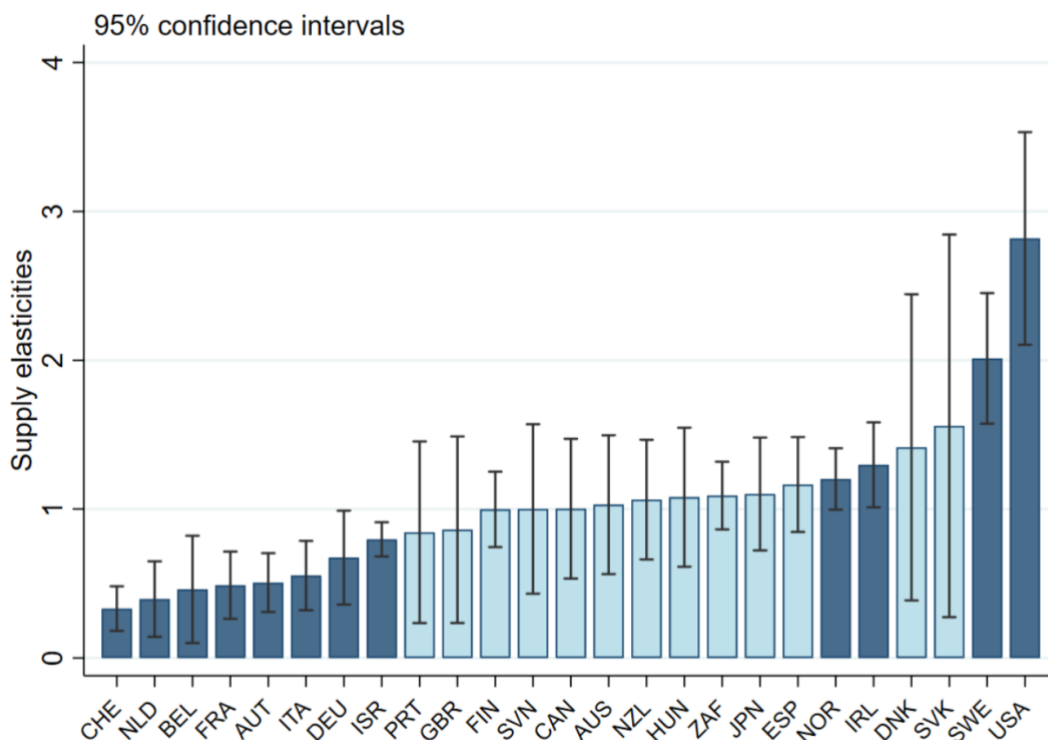
De mate waarin het aanbod van nieuwbouwwoningen reageert op veranderingen in woningprijzen verschilt sterk per land (fig. 2.4). In vergelijking met andere OECD-landen is de aanbodelasticiteit in Nederland – met Zwitserland – het laagst (OECD, 2019). In Nederland leidt een stijging van

<sup>4</sup> European Commission (2023) *Housing Market Developments; thematic note to support in-depth interviews*. EC: institutional paper 197, April 2023.

woningprijzen met 1% tot een toename van het aanbod met circa 0,3%. In Zweden daarentegen leidt een stijging van woningprijzen met 1% tot een toename van het aanbod met circa 2% en in de Verenigde Staten zelfs met bijna 3%. Een sterker inelastisch aanbod betekent dat een hogere prijsstijging nodig is om dezelfde nieuwbouwproductie te realiseren in vergelijking met landen waar het aanbod elastischer is.

In landen waar de aanbodelasticiteit hoog is, is veel minder sprake van aanbodbeperkingen, zoals een restrictief ruimtelijk beleid en hoge bevolkingsdichtheden. Rouwendal en Koomen (2022) stellen dat strategische overwegingen van grondeigenaren vermoedelijk ook van invloed zijn op de aanbodelasticiteit.<sup>5</sup> Stijgende huizenprijzen verschaffen grondbezitters een prikkel om de verkoop van hun grond uit te stellen. Door de stijging van de huizenprijzen neemt immers ook de waarde van de grond toe. Als je dan als grondeigenaar verwacht dat de procentuele toename van de prijs van de grond groter is dan de relevante discontovoet, is het rationeel om de grond in eigendom te houden. Een andere verklaring voor de lage aanbodelasticiteit is volgens Rouwendal en Koomen gelegen in de Nederlandse planningcultuur, gericht op vaak grootschalige, integrale gebiedsontwikkelingen. De fase van planvorming neemt vermoedelijk voor grote woningbouwprojecten meer tijd in beslag dan voor kleinere gebiedsontwikkelingen. Gefragmenteerd grondeigendom kan daarbij voor vertraging zorgen. Ook marktconcentratie op de woningbouwmarkt en marktmacht van ontwikkelende grondeigenaren speelt mogelijk een rol (Buitelaar & Van der Krabben, 2023).<sup>6</sup>

**Figuur 2.4** Geschatte aanbodelasticiteit woningbouw metropolitane gebieden geselecteerde Landen



Bron: OECD (2019)

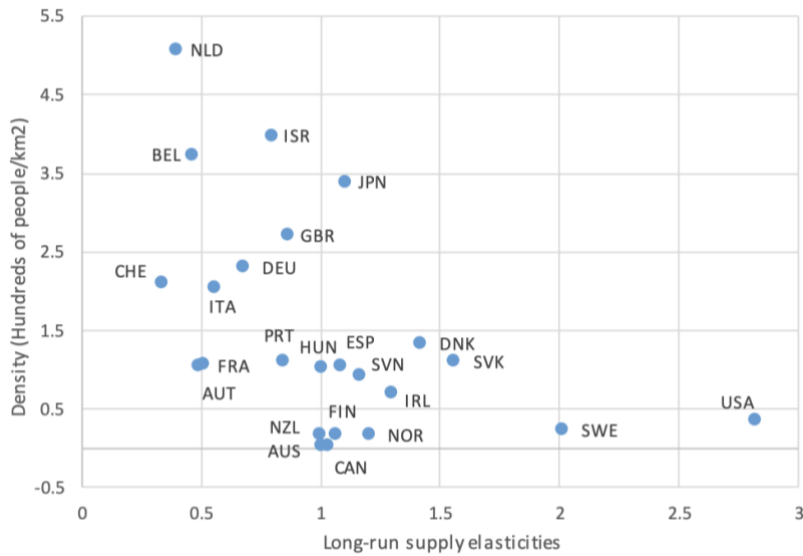
Figuur 2.5 toont een verband tussen aanbodelasticiteit en bevolkingsdichtheid. Voor Nederland zien we dat de zeer lage aanbodelasticiteit (in vergelijking met andere OECD-landen) samenhang vertoont met de hoge bevolkingsdichtheid.

<sup>5</sup> Rouwendal, J. en E. Koomen (2022) Grondmarkt en grondbeleid vertragen woningbouw. *ESB*, 107 (48095).

<sup>6</sup> Buitelaar, E. en E. van der Krabben (2023) *Marktconcentratie en woningbouw; een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt*. Den Haag: ACM.



**Figuur 2.5** Aanbodelasticiteit woningbouw en bevolkingsdichtheid geselecteerde landen



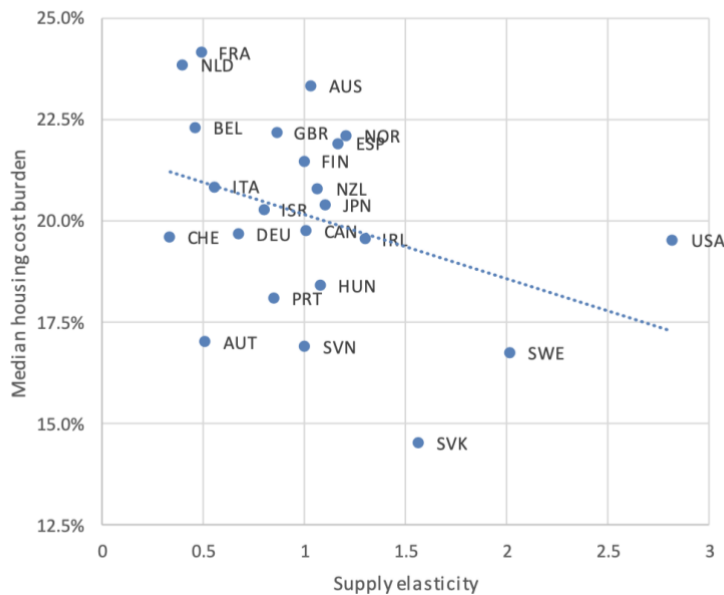
Bron: OECD (2019)

*Invloed aanbodelasticiteit op woonkosten*

Figuur 2.6 toont tenslotte dat er een zeker verband is tussen aanbodelasticiteit en woonkosten: in Nederland en Frankrijk, waar de aanbodelasticiteit laag is, besteden inwoners een groter deel van hun inkomen aan woonkosten (huur of hypotheek) dan in landen waar de aanbodelasticiteit hoog is.

**Figuur 2.6** Aandeel woonkosten van inkomen in verhouding tot aanbodelasticiteit

Median of the 2014 housing cost burdens from mortgages or rents vs. estimated supply elasticity



Bron: OECD (2019)



### 3. Landenstudie: knelpunten woningbouw en aanpak Verenigd Koninkrijk (Engeland)

Naar aanleiding van de [Barker Review of Housing Supply](#) in 2004 ontwikkelde de centrale overheid van het Verenigd Koninkrijk een landelijke aanpak gericht op de versnelling van de woningbouwproductie, het verbeteren van de werking van de woningbouwmarkt en het verbeteren van de betaalbaarheid van woonruimte.<sup>7</sup> Twintig jaar later, in 2024, [zijn er nog steeds \(opnieuw\) zorgen](#) over het functioneren van de woningbouwmarkt, de bouw van voldoende nieuwe woningen en het aanbod van voldoende betaalbare woningen. Het huidige (statistische) woningtekort wordt inmiddels geraamd op 4 miljoen woningen in Engeland en 4,75 miljoen woningen in heel Groot-Brittannië. De huidige regering heeft in 2022 nieuw beleid vastgesteld, in de [Levelling-Up and Regeneration Bill](#), gericht op een “radicale” vernieuwing van het planningsysteem, met als doel om de woningbouwproductie te versnellen en voldoende betaalbare woningen aan te bieden.<sup>8</sup>

Dit hoofdstuk gaat over het woningbouwbeleid van de centrale overheid van het Verenigd Koninkrijk. Veel van de maatregelen die worden besproken, zoals de subsidieprogramma's, hebben echter specifiek betrekking op de woningbouwmarkt in Engeland.

#### 3.1 Kenschets grond- en woningbouwmarkt

De totale woningvoorraad in het Verenigd Koninkrijk bestond in 2022 uit 30,1 miljoen woningen. De woningvoorraad voor Engeland in 2022 bestond uit 25,2 miljoen woningen ([Office for National Statistics](#), 2024) In tabel 3.1 is voor Engeland de verdeling naar woningmarktsegmenten opgenomen (tabel 3.1). De verdeling naar segmenten in Schotland, Wales en Noord-Ierland komt grotendeels overeen met de verdeling in Engeland (fig. 3.1).

Tabel 3.1 Woningvoorraad Engeland naar woningmarktsegmenten (2022)

	Aantallen woningen (in miljoenen)	% van woningvoorraad
Koopwoningen	16.124	64,2
Particuliere huur	4.885	19,4
Sociale huur (woningcorporaties)	2.542	10,1
Sociale huur (gemeenten)	1.576	6,3
Totaal	25.160	100,0

Bron: *Office for National Statistics (2024)*

#### *Sociale en betaalbare huur*

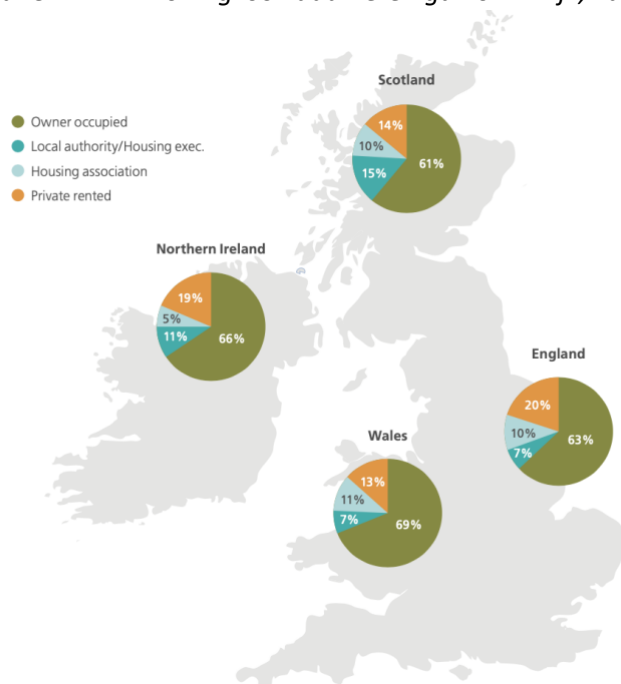
De sector sociale huur bestaat uit 4,1 miljoen woningen, 16,4% van de woningvoorraad. Woningcorporaties (*housing associations*) verhuren 2,5 miljoen woningen; gemeentelijke woningbedrijven verhuren 1,6 miljoen woningen. In de afgelopen dertig jaar is een groot deel van de woningvoorraad van gemeentelijke woningbedrijven overgegaan naar woningcorporaties. Het segment ‘betaalbare woningen’ omvat ‘sociale huur’ (gereguleerde huur, circa 40% - 60% van de markthuurl), ‘betaalbare huur’ (gereguleerde huur, tot circa 80% van de markthuurl) en ‘betaalbare

<sup>7</sup> Barker Review of Housing Supply (2004).

<sup>8</sup> Levelling-Up and Regeneration Bill (2023) UK Parliament, House of Commons, Session 2022-23. Last updated: 20 February 2024.

koop' (*shared ownership*; bewoner heeft deel van de woning in eigendom en betaalt huur over het overige deel).

Figuur 3.1 Woningvoorraad Verenigd Koninkrijk, naar woningmarktsegmenten (2022)



Bron: [Bre Trust \(2020\)](#)<sup>9</sup>

### Woningbouwmarkt

In de afgelopen tien jaar werden in het Verenigd Koninkrijk jaarlijks tussen 133.000 en 210.000 woningen gebouwd, waarvan het merendeel in de vrije sector (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Nieuwbouw Verenigd Koninkrijk, naar woningmarktsegment (1971-2022)

	1970/71	1980/81	1990/91	2000/01	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Local authorities	164,715	79,504	16,223	390	320	260	260	830	780	1,750	3,070	2,320	2,060	2,480	3,000	2,850	3,470	4,010	3,380	3,150	4,080
+ New towns	12,208	8,470	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+ Government departments	2,447	616	157	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
= Total public sector	179,370	88,950	16,380	390	320	260	260	830	780	1,750	3,070	2,320	2,060	2,480	3,000	2,850	3,470	4,010	3,380	3,120	4,080
+ Housing associations	8,510	21,850	19,200	22,240	24,158	26,410	28,320	32,430	34,040	30,390	33,960	27,490	26,480	31,880	30,800	30,260	32,660	34,490	38,410	30,080	36,450
+ Private sector	174,350	131,030	161,630	152,740	185,840	188,560	187,290	145,300	116,420	103,880	108,890	103,220	110,080	118,710	135,480	144,830	156,110	165,419	169,020	147,410	163,990
= All dwellings	362,230	241,830	197,210	175,370	210,318	215,230	215,870	178,560	151,240	136,020	145,920	133,030	138,620	153,070	169,280	177,940	192,240	203,919	210,810	180,610	204,520

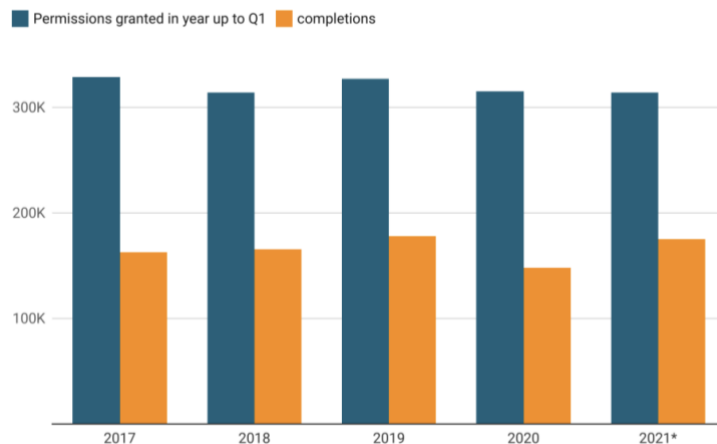
Bron: [UK Housing Review \(2023\)](#)

In de afgelopen jaren was er steeds sprake van vertragingen in de oplevering van nieuwbouw. De opgeleverde nieuwbouw blijft al jaren op een rij achter bij de jaarlijkse verleende bouwvergunningen (fig. 3.2). De *Local Government Association* schatte in 2021 dat op dat moment in Engeland voor 1,1 miljoen verleende bouwvergunningen de nieuwbouw nog niet was gestart ([The future of the planning system in England, 2021](#)).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> BRE Trust (2020) *The housing Stock of the United Kingdom*.

<sup>10</sup> House of Commons (2021) *The future of the planning system in England*.

Figuur 3.2 Jaarlijkse verleende bouwvergunningen en opgeleverde nieuwbouw (2017-2021)



Bron: Vitali (2023)<sup>11</sup>

### Marktwerking

Een commissie onder leiding van Letwin stelde in 2018 dat vertragingen in de oplevering van (vergunde) nieuwbouw onder meer samenhangen met het *business model* dat ontwikkelaars hanteren ([Letwin Independent review of build out](#), 2018).<sup>12</sup> Volgens Letwin zijn de vertragingen mede het gevolg van strategische overwegingen van ontwikkelaars om het bouwtempo aan te passen aan het verloop van de ontwikkeling van prijzen op de woningmarkt. Overaanbod van nieuwbouw zou lokaal tot ongewenste prijsdaling kunnen leiden. Letwin stelde dat “the number of houses built each year is currently not a function of the number of new plots of land that secure permission, but the rate at which local markets can absorb new homes”.

Een recente marktstudie van de Britse [Competition and Market Authority](#) (CMA) bevestigt dit beeld.<sup>13</sup> De CMA stelt dat het achterblijven van de woningbouwproductie bij de woningbehoefte samenhangt met het business model van ontwikkelaars, in combinatie met tekortkomingen in het planning systeem, die leiden tot onvoorzienbaarheid van ruimtelijk beleid voor woningbouw. Vanwege die onvoorzienbaarheid zien projectontwikkelaars zich genoodzaakt om strategisch (grote) grondposities op meerdere locaties te verwerven (*land banks*), speculerend op mogelijkheden voor woningbouw in de toekomst en rekening houdend met conjuncturele ontwikkelingen. De CMA bevestigt het beeld uit de *Letwin Review* dat de grondposities, in combinatie met de onvoorzienbaarheid van het ruimtelijk beleid voor woningbouw, projectontwikkelaars mogelijkheden bieden om het bouwtempo aan te passen. Van alle woningen gebouwd in 2021 en 2022 is ruim 60% opgeleverd door *speculative housebuilders* (projectontwikkelaars).<sup>14</sup> The CMA legt een verband tussen het woningbouwmodel en problemen met de kwaliteit van (een deel van) de nieuwbouwwoningen.

Het CMA beveelt aan om het planningsysteem aan te passen, door de voorzienbaarheid van het ruimtelijk beleid voor woningbouw te verbeteren: van het huidige *discretionary planning system* (gemeenten besluiten op *case-by-case* basis over woningbouwvoorstellen van ontwikkelaars) naar een

<sup>11</sup> Vitali, J. (2023) *Homes for Growth; how housebuilding can revitalize the UK economy*. Policy Exchange.

<sup>12</sup> Letwin, O. (2018) *Independent review of build out final report*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Housing, Communities and Local Government.

<sup>13</sup> Competition and Market Authority (2023) *Housebuilding market Study*. CMA.

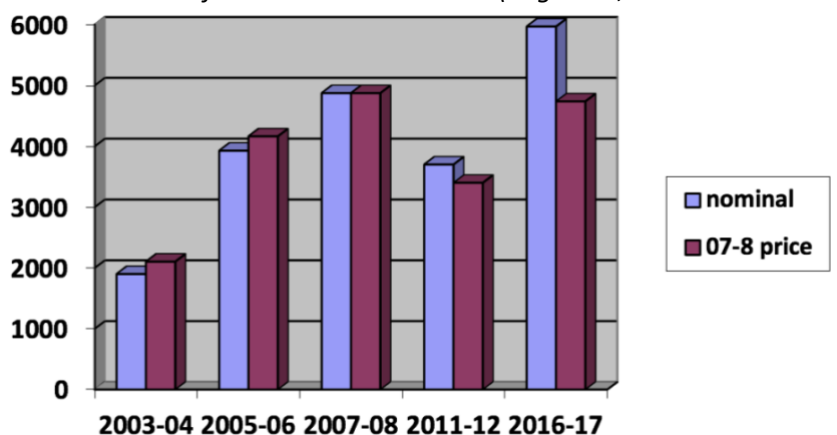
<sup>14</sup> *Speculative housebuilders* worden als zodanig aangeduid, omdat zij woningen bouwen ‘niet in opdracht’, zonder dat de toekomstige koper bekend is.

*plan-led planning system* (gemeenten stellen lange-termijn visies op met betrekking tot toekomstige woningbouw).<sup>15</sup>

### Grondbeleid en kostenverhaal

Lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk voeren een faciliterend grondbeleid en kennen geen traditie van actief grondbeleid. Het huidige publieke kostenverhaal is gebaseerd op zogenaamde *Section 106 planning obligations* en *community infrastructure levies*. De *planning obligations* betreffen zowel geldelijke als in-kind bijdragen van ontwikkelaars. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om een forfaitair bedrag te innen bij het verlenen van een bouwvergunning, op basis van *community infrastructure levies*. De in-kind bijdragen op basis van de *planning obligations* kunnen betrekking hebben op de aanleg van publieke voorzieningen en infrastructuur in het woningbouwgebied. Het grootste deel van de in-kind bijdragen betreft echter bijdragen van ontwikkelaars aan betaalbare woningbouw (Lord *et al.*, 2018). Bijdragen van ontwikkelaars aan betaalbare woningbouw kunnen bestaan uit beschikbaar stellen aan woningcorporaties van grond voor betaalbare woningbouw (gratis of tegen een prijs onder de marktwaarde) en/of betaalbare woningen (onder de marktwaarde). In grotere woningbouwplannen moeten ontwikkelaars tussen 10 en 40% van het woningbouwplan reserveren voor sociale woningbouw. Sinds 2003 is de totale omvang van het kostenverhaal in Engeland sterk toegenomen, van circa € 2,32 miljard (£ 2 miljard) in 2003-04 tot circa € 6,97 miljard (£ 6 miljard) in 2016-17 (fig. 3.3).<sup>16</sup>

Figuur 3.3 Omvang kostenverhaal op basis van *Section 106 planning obligations* en *community infrastructure levies* in £m (Engeland; 2003-04 – 2016-17)



Bron: [Crook \(2020\)](#)<sup>17</sup>

Tabel 3.3 geeft (ter illustratie) de geschatte omvang van het totale kostenverhaal 2016-2017 (€ 6,97 miljard), waarvan tweederde deel bestemd voor betaalbare woningbouw. Afgezet tegen de in 2016-2017 door projectontwikkelaars opgeleverde vrijesectorwoningen bedroeg het kostenverhaal gemiddeld € 45.698 per woning.

<sup>15</sup> Vergelijkbaar met de rol van de Omgevingsvisie in Nederlandse gemeenten.

<sup>16</sup> In vervolg van de tekst Engelse pond steeds omgerekend naar Euro (koers: 1 GBP = 1,16 Euro).

<sup>17</sup> Crook, A. (2020) *Capturing increases in land value*. UK collaborative centre for housing evidence: briefing paper.

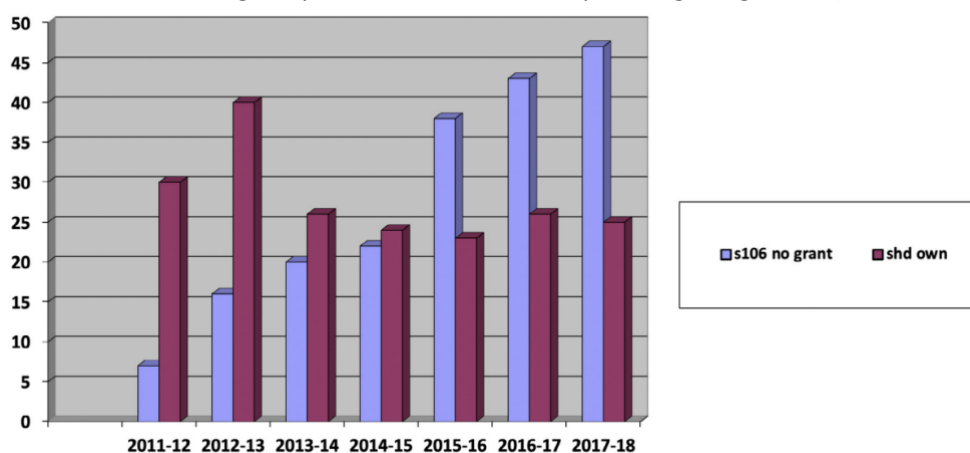
Tabel 3.3 Omvang kostenverhaal in 2016/17, naar 'kostensoorten', in miljoenen £

Kostensoort	Omvang in miljoenen £
Affordable housing	€ 4.694
Open Space & Environment	€ 134
Transport & Travel	€ 152
Community Works	€ 170
Education	€ 280
Land Contribution	€ 383
Community Infrastructure Levy	€ 1.098
Other Obligations	€ 58
<b>Total Value</b>	<b>€ 6.970</b>

Bron: Lord et al. (2018)<sup>18</sup>; eigen bewerking

Crook (2020) schat in dat in 2017-18 ruim 45% van de nieuwbouw van betaalbare huurwoningen en 25% van *shared ownership* woningen zonder overheidssubsidies wordt gerealiseerd op basis van *Section 106 planning obligations* (fig. 3.4).

Figuur 3.4 Percentage van respectievelijk alle nieuwbouw betaalbare huur en *shared ownership* woningen op basis van *Section 106 planning obligations* (2011-12 – 2017-18)



Bron: Crook (2020)

#### Aandeel van waardeverhoging grond als gevolg van bestemmingswijziging dat ten goede komt aan collectieve doelen

Op basis van het rekenvoorbeeld in tabel 3.4 kan een inschatting worden gemaakt van het aandeel van de waardeverhoging van de grond als gevolg van een bestemmingswijziging dat ten goede komt aan collectieve doelen. Het voorbeeld gaat uit van een uitleglocatie in de regio Londen. Na aftrek van belastingen komt in het voorbeeld 51,5% van de waardeverhoging van de grond ten goede aan de eerste eigenaar van de grond; 35,4% van de waardeverhoging komt ten goede aan (plan-gerelateerde) collectieve doelen.

<sup>18</sup> Lord, A., R. Dunning, B. Dockerill, G. Burgess, A. Crook, C. Watkins en C. Whitehead (2018) *The incidence, value and delivery of planning obligations in England in 2016-17*. London: Department of housing, communities & Local Government.

Tabel 3.4 Aandeel waardestijging grond als gevolg van bestemmingswijziging dat ten goede komt aan collectieve doelen

Projectgegevens	
1. Waarde grond in huidige gebruik (agrarische bestemming)	€ 20.300
2. Verwervingsprijs hectare ruwe grond bestemd voor woningbouw (complex- / herontwikkelingswaarde)	€ 3.490.000
3. Kostenverhaal (op basis van 32 woningen per hectare; £ 33.000 per woning)	€ 1.227.000
4. Overdrachtsbelasting (aandeel verkoper grond)	€ 93.000
5. Vermogenswinstbelasting voor grondeigenaar	€ 488.000
6. Netto-opbrengst voor grondeigenaar (1-(2+3+4))	€ 1.790.000
<b>Netto aandeel grondeigenaar in waardestijging grond a.g.v. bestemmingswijziging</b>	51,5%
<b>Aandeel waardestijging grond dat ten goede komt aan collectieve doelen</b>	35,4%

Bron: Crook, Henneberry & Whitehead (2018)<sup>19</sup>; eigen bewerking

Een ander onderzoek schat voor Engeland, op basis van een andere berekeningswijze, de totale jaarlijkse waardestijging van de grond als gevolg van bestemmingswijzigingen in op € 14,1 miljard. Daarvan wordt volgens dit rapport € 3,3 miljard afgeroomd via het kostenverhaal. De overige € 10,8 miljard komt als *windfall profit* toe aan grondeigenaren ([Centre for Progressive Policy, 2018](#)).<sup>20</sup>

### 3.2 Huidige woningtekort en toekomstige woningbouwopgave

Bramley (2018) schatte het (statistische) woningtekort in 2018 voor Groot-Brittannië in op 4,75 miljoen en voor Engeland alleen op 4 miljoen (tabel 3.5).<sup>21</sup> Hierbij is men uitgegaan van een woningbehoefte die uitgaat van onder meer niet-zelfstandig wonende jonge volwassenen, een deel van de woningvoorraad dat niet meer voldoet en in aanmerking komt voor sloop, mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats, oudere huishoudens die een indicatie hebben voor een zorgwoning en huishoudens die in armoede leven vanwege te hoge woonlasten. De berekening van het woningtekort wijkt af van de wijze hoe in Nederland het (statistisch) woningtekort wordt vastgesteld. In de Britse berekening wordt, anders dan in Nederland, onder meer ook de woningbehoefte meegerekend van huishoudens die in een te dure woning wonen (op basis van hun inkomen). Vermoedelijk valt het berekende woningtekort in het Verenigd Koninkrijk daardoor relatief hoger uit dan in Nederland.

De berekening van de nieuwbouwbehoefte is gebaseerd op het inlopen van het huidige (statistische) tekort en te verwachten groei van het aantal huishoudens. De groei van het aantal huishoudens tot 2043 wordt geschat op gemiddeld circa 150.000 huishoudens per jaar (Wilson en Barton, 2023). Bramley (2018) gaat voor Engeland uit van een noodzakelijke jaarlijkse nieuwbouwbehoefte van 340.000 woningen. De huidige regering gaat uit van een jaarlijkse nieuwbouwbehoefte van 300.000 woningen. De netto uitbreiding van de woningvoorraad per jaar heeft sinds 2006/07 steeds op een beduidend lager niveau gelegen dan de woningbouwambities van de huidige regering (fig. 3.5).

<sup>19</sup> Crook, A., J. Henneberry en C. Whitehead (2018b) *Second memorandum of evidence to House of Commons Select committee on housing, communities & local government on land value capture*.

<sup>20</sup> Centre for Progressive Policy (2018) *Gathering the Windfall; how changing land law can unlock England's housing supply potential*. Working Paper 03/2018, September 2018.

<sup>21</sup> Bramley, G. (2018) *Housing supply requirements across Great Britain: for low income households and homeless people*. National Housing Federation.

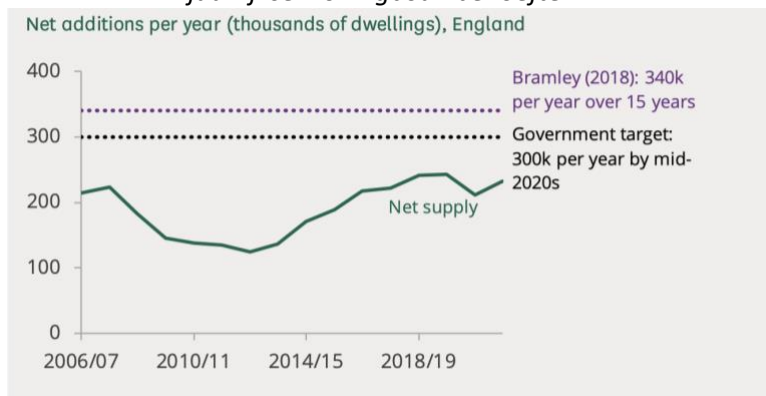


Tabel 3.5 Statistisch woningtekort in Groot-Brittannië respectievelijk Engeland (2018)

Type of housing need/requirement	Number of Households in GB (million)	Number of households in England (million)
Housing need including: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concealed family or concealed single (including nondependent children) wanting to move;</li> <li>• Overcrowding (bedroom standard)</li> <li>• Serious affordability problems based on combination of ratio measures and subjective payment difficulties;</li> <li>• Serious self-reported physical condition problems;</li> <li>• Accommodation unsuitable for families (e.g. high-rise, no garden/yard)</li> </ul>	3.66	3.15
Core and wider homelessness	0.33	0.24
Older households with suitability needs	0.25	0.20
Households whose housing costs are unaffordable	0.51	0.41
<b>Total</b>	<b>4.75</b>	<b>4.00</b>

Bron: Bramley (2018)

Figuur 3.5 Netto uitbreiding van de woningvoorraad per jaar versus geschatte toekomstige jaarlijkse woningbouwbehoefte



Bron: Wilson en Barton (2023).<sup>22</sup>

### Oorzaken achterblijven woningbouwproductie bij woningbehoefte

Belangrijkste oorzaken die worden genoemd voor het achterblijven van de woningbouwproductie hangen samen met het Britse planningsysteem, de werking van de grondmarkt en de financiering van de benodigde infrastructuur. Als gevolg hiervan verloopt de woningbouwproductie te langzaam en is woningbouw vaak te duur (c.q. financieel niet uitvoerbaar).

**Planningsysteem.** Het huidige planningsysteem zorgt voor vertraging in de nieuwbouw van woningen. Diverse studies wijzen op: 1) het huidige discretionaire planningsysteem, gebaseerd op een *case-by-case* vergunningenproces leidt tot onzekerheid voor marktpartijen waar woningbouw in de toekomst plaats kan vinden; 2) er is onvoldoende plancapaciteit; 3) bestaande ruimtelijke plannen zijn vaak verouderd en verminderen de voorzienbaarheid van het ruimtelijk beleid; 4) planprocessen en vergunningverlening nemen veel tijd in beslag; 5) restrictief ruimtelijk beleid (green belts) reduceert

<sup>22</sup> Wilson, W. en C. Barton (2023) *Tackling the under-supply of housing in England*. House of Commons Library: Research briefing, 9 March 2020.

plancapaciteit en draagt bij aan stijging woningprijzen en hoge verwervingsprijzen op de grondmarkt (zie onder andere: [Planning for the Future White Paper](#); [Levelling Up White Paper](#); [Planning reform in the house White Paper](#)).

**Werking van de grondmarkt.** De onvolkomen werking van de grondmarkt verhindert in sommige gevallen dat grond bestemd voor woningbouw op tijd beschikbaar komt, waardoor vertraging in woningbouwprojecten optreedt. Complexe eigendomsverhoudingen op de grondmarkt staan met name in binnenstedelijke gebieden woningbouw in de weg. Vroegtijdige grondverwerving wordt door marktpartijen vaak noodzakelijk geacht om binnen het huidige planningsysteem voldoende snel te kunnen inspelen op (veranderingen in) de vraag naar woningen. Voor kleinere projectontwikkelaars in het MKB, die niet over voldoende financieringsmogelijkheden beschikken om vroegtijdig grond te verwerven, is het moeilijk om te concurreren met grote projectontwikkelaars die over grote *land banks* beschikken. Daarnaast valt een groot deel van de waarde stijging van de grond als gevolg van een bestemmingswijziging toe aan de eerste grondeigenaar en komt daardoor niet ten goede aan de actoren binnen de bouwkolom. Dit leidt er toe dat woningbouwprojecten onrendabel worden en dat de kosten van publieke voorzieningen niet afdoende verhaald kunnen worden op marktpartijen (zie onder andere: [What lies beneath: how to fix the broken land system at the heart of our housing crisis](#); [Housing, Communities and Local Government Select Committee inquiry on land value capture](#); [Capturing increases in land value briefing paper](#)).

**Financiering van de benodigde infrastructuur.** Slechte bereikbaarheid van toekomstige woningbouwlocaties vertraagt woningbouwproductie. Een rapport van de *Public Accounts Committee* stelt dat er € 13,94 miljard publiek geld nodig is voor de aanleg van infrastructuur, om de bouw van 200.000 woningen per jaar mogelijk te maken, terwijl ontwikkelaars via het reguliere kostenverhaal aanvullend infrastructuurinvesteringen voor nog eens 100.000 per jaar zouden moeten kunnen financieren (Public Accounts Committee, 2019, [Planning and the broken housing market](#)).

In tabel 3.6 zijn de belangrijkste oorzaken voor het achterblijven van de woningbouwproductie bij de woningbouwbehoefte samengevat.

Tabel 3.6 Oorzaken vertragingen in woningbouwproductie

Ruimtelijke ordening / plancapaciteit	Grondmarkt / grondbeleid	Proces gebiedsontwikkeling	Financiële haalbaarheid woningbouw
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planning systeem: voorzienbaarheid onvoldoende</li> <li>• Onvoldoende plancapaciteit</li> <li>• Greenbelts belemmeren plancapaciteit</li> <li>• Planvorming tijdrovend</li> <li>• Lage aanbodelasticiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten huiverig voor actief grondbeleid</li> <li>• Deel waardesprong onttrokken aan bouwkolom (versterkt door schaarste en concurrentie op grondmarkt)</li> <li>• Grondposities en 'stalled sites' grote ontwikkelaars</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertragingen in uitvoering (vergunde) bouwprojecten</li> <li>• Kostenverhaal onvoldoende voorzienbaar</li> <li>• Lange doorlooptijden en onzekerheid besluitvorming</li> <li>• Marktconcentratie grote ontwikkelaars</li> <li>• Markt onvoldoende toegankelijk voor MKB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenverhaal ontoereikend</li> <li>• Kostenverhaal onvoldoende 'voorzienbaar'</li> <li>• Onvoldoende financiering voor verbetering bereikbaarheid</li> <li>• Nieuwbouw sociale huur onrendabel</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking

### 3.3 Maatregelen UK government

Sinds 2019 heeft de huidige regering [een aantal voorstellen](#) gedaan voor een “radicale” hervorming van het nationale ruimtelijke beleid en planning systeem in Engeland, gericht op het versnellen van de woningbouwproductie, het verbeteren van de betaalbaarheid en financiële uitvoerbaarheid van woningbouw, en het voorzien in de behoefte aan voldoende betaalbare woningen. In 2022 publiceerde de Britse regering de [Levelling Up and Regeneration Bill](#). In 2023 is, gebaseerd op de *Levelling Up and Regeneration Bill*, nieuwe wetgeving vastgesteld: [Levelling Up and Regeneration Act](#). De nieuwe wetgeving – die op onderdelen nog nader uitgewerkt moet worden – moet eraan bijdragen dat jaarlijks 300.000 nieuwbouwwoningen worden gerealiseerd. Dit komt neer op 5,3 nieuwbouwwoningen per 1.000 inwoners per jaar; beduidend hoger dan de gerealiseerde 3,3 woningen per 1.000 inwoners per jaar in de afgelopen 10 jaar. Ook in recente jaren werd de doelstelling om 300.000 woningen op jaarbasis niet gehaald (ca. [233.000 woningen in 21/22](#)).

#### *Maatregelen in Levelling-Up and Regeneration Act*

De belangrijkste maatregelen in de nieuwe wetgeving hebben betrekking op:

- *Local Planning Authorities* (LPA's) krijgen de bevoegdheid om een aanvraag voor een bouwvergunning te weigeren c.q. nadere voorwaarden te stellen, indien die aanvrager in het verleden een eerder verleende bouwvergunning niet heeft benut om nieuw te bouwen of pas met veel vertraging het project gerealiseerd heeft.
- De introductie van een verplichting voor projectontwikkelaars om de aanvangs- en de opleveringsdatum van een bouwproject nader te specificeren.
- De introductie van een *Street Votes* systeem, op basis waarvan buurt- of straatbewoners zelfstandig met voorstellen kunnen komen voor woningbouwprojecten op buurt- of straatniveau. Indien minimaal tweederde deel van de bewoners in het betreffende gebied vóór stemt, is de LPA verplicht een bouwvergunning te verlenen.
- Het huidige kostenverhaal op basis van *Section 106 agreements* en de *Community Infrastructure Levy* wordt vervangen door de *Infrastructure Levy* (zie hieronder)
- Lokale ruimtelijke plannen worden alleen nog gebruikt voor lokale specifieke ruimtelijke ontwikkelingen, terwijl ruimtelijke ontwikkelingen die zich praktisch overal voordoen (bijvoorbeeld beleid voor de bescherming van onroerend erfgoed, klimaatbeleid) voortaan worden vastgelegd in *National Development Management Policies* (NDMP's). Deze NDMP's krijgen dezelfde juridische status als de lokale gemeentelijke plannen.
- Er wordt een aantal pilots gestart met *Community Land Auctions*. Grondeigenaren kunnen grond die in de toekomst mogelijk geschikt is voor woningbouw aan de gemeente aanbieden, waarop de gemeente een optie kan nemen op de grond tegen een vastgestelde prijs. Indien daadwerkelijk een woningbouwproject wordt gestart valt de stijging van de grondwaarde de gemeente toe.
- Om planningsprocedures te versnellen worden gemeenten verplicht een *design code* vast te stellen voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Deze *design code* moet als een raamwerk fungeren voor gedetailleerde design codes die moeten worden uitgewerkt voor een specifieke locatie.

- Er vindt een (beperkte) wijziging plaats in de onteigeningswetgeving, op basis waarvan de ‘verwachtingswaarde’ van de grond in sommige gevallen niet langer als grondslag dient om de onteigeningswaarde vast te stellen.

### Woningbouwsubsidies

Voor de periode 2021-2025 is in het *Affordable Homes Programme* circa € 15,05 miljard gereserveerd voor subsidiëring van 180.000 ‘betaalbare woningen’ (tabel 3.7). Deze subsidies hebben de vorm van een objectsubsidie. Uitgaande van de door de overheid uitgesproken ambitie om 180.000 ‘betaalbare woningen’ te realiseren, is gemiddeld een subsidiebedrag van € 83.600 per woning beschikbaar.

Daarnaast is een subsidieprogramma van circa € 8,36 miljard beschikbaar, als locatiesubsidie, ter ondersteuning van met name de transformatie van *brownfields* en grootschalige infrastructuur (tabel 3.7).

Tabel 3.7 Overzicht van geplande financiële overheidssteun voor respectievelijk investeringen in betaalbare woningbouw en investeringen in private sector woningbouw (2021/22 – 2024/25)

Programme	Period	Grant (£m)	Loan (£m)	Guarantee (£m)	Notes
<b>Programmes aimed primarily at delivering new housing at social rent, Affordable Rent or for low-cost homeownership</b>					
Affordable Homes Programme 2021/22-2025/26	2021/22 onwards	10,240	-	-	Current AHP announced in March 2020 Budget; total funding for the AHP 2016-23 and AHP 2021-26 programme is £10.24 billion between 2021/22-2024/25, with a further £2.74 billion planned in 2025/26.
Affordable Homes Guarantee Scheme	2020 onwards	-	-	3,000	A scheme to support affordable housing development; issued its first guarantees in November 2021.
Care and Support Specialised Housing Fund	2021/22 onwards	264	-	-	Delivery of specialist affordable housing for the Department of Health and Social Care. Updated allocations from 2022 Autumn Statement.
Removal of HRA borrowing caps	2018/19-2023/24	-	4,560	-	Spending forecast from OBR Economic and Fiscal Outlook 2018, last confirmed by OBR in December 2021.
<b>Sub-total: Social rent, Affordable Rent and low-cost homeownership</b>		<b>10,504</b>	<b>4,560</b>	<b>3,000</b>	<b>Sub-total: £18,064 million (41% of total)</b>
<b>Support for housebuilding and house purchase in the private market</b>					
Land and Infrastructure	2021/22-2025/26	5,410	2,256	-	Grant and loan funding announced in SR2020 and SR2021 to build homes and infrastructure; includes Brownfield Land Release Fund and loan funding for SMEs and Modern Methods of Construction. Figures reflect the SR2021 settlement for 22/23-25/26 budgets.
New Fund for Housing	2022/23-2024/25	1,800	-	-	Announced in SR2021: includes £300 million grant funding to unlock smaller brownfield sites and £1.5 billion to regenerate underused land and deliver transport links and community facilities.
Help to Buy Equity Loans	2021/22-2023/24	-	4,800	-	Equity loan support of up to 20% for first-time buyers (in London up to 40%); ends in 2022/23. Figures up to 23/24; exclude future loan repayments.
Help to Buy ISA	2015/2016 onwards	700	-	-	Government house-purchase bonus of up to £3,000 for ISAs held by FTBs. Figures from OBR/Treasury (not included in DLUHC budgets).
Lifetime ISA	2017/18 onwards	2,000	-	-	Potential FTBs aged 18-40 can pay in £4,000 per year and receive 25% bonus. Figures from OBR/Treasury (not included in DLUHC budgets).
ENABLE Build	2019/20 onwards	-	-	1,000	A scheme to support lenders to SME housebuilders, operated by the British Business Bank.
PRS Guarantee Scheme	2014/2015 onwards	-	-	3,500	Government debt-guarantee scheme to support private rental Build to Rent. The scheme closed to new applicants in 2018, but continues to work through a pipeline of applications
Financial guarantees for housebuilding	2018/19 onwards	-	-	4,000	Up to £8 billion in guarantee capacity agreed at Autumn Budget 2017. £3 billion was allocated to the Affordable Homes Guarantee Scheme (see above). £1 billion has been allocated to the ENABLE Build scheme (see above). The remainder is not yet allocated but DLUHC continues to consider proposals.
<b>Sub-total: private market</b>		<b>9,910</b>	<b>7,056</b>	<b>8,500</b>	<b>Sub-total: £25,466 million (59% of total)</b>
<b>Overall total</b>		<b>20,414</b>	<b>11,616</b>	<b>11,500</b>	<b>Overall total = £43,530 million</b>

Bron: UK Housing Review 2023

### Infrastructure Levy

Met de introductie van de Infrastructure Levy wordt beoogd dat een groter deel van de waarde die wordt gecreëerd in woningbouwontwikkeling ten goede komt aan collectieve doelen, zoals lokale infrastructuur, betaalbare woonruimte, scholen en overige publieke voorzieningen. Daarnaast wil men met de Infrastructure Levy de voorzienbaarheid voor marktpartijen vergroten met betrekking tot hun (verplichte) bijdrage tot publieke voorzieningen en infrastructuur. De Infrastructure Levy vervangt het huidige kostenverhaal op basis van zogenaamde *Section 106 obligations* (onderhandelbare *developer contributions*) en *Community infrastructure Levy* (forfaitaire bijdrage). Waar voor het huidige kostenverhaal de kosten van de publieke voorzieningen en infrastructuur de basis vormen, zijn voor

de *Infrastructure Levy* de opbrengsten van de vastgoedontwikkeling het uitgangspunt (Lord *et al.*, 2023).<sup>23</sup>

De *Infrastructure Levy* is een vorm van baatafoming – een belasting op de toegevoegde waarde, vergelijkbaar met de BTW - gebaseerd op de opbrengsten van een vastgoedontwikkeling. Het systeem voorziet in een vorm van macro-aftopping. Vooraf wordt een drempelwaarde vastgesteld, op basis van de optelsom van gemiddelde bouwkosten, grondverwervingskosten, kosten bouwrijp maken, plankosten, en een redelijke winstmarge voor de ontwikkelaar. De grondverwervingskosten worden gebaseerd op een prijs die een bepaald percentage boven de huidige gebruikswaarde ligt (opdat er een incentive blijft voor de grondeigenaar om te verkopen). Wanneer de opbrengst van het vastgoedproject lager is dan de drempelwaarde wordt de ontwikkelaar vrijgesteld van de *Infrastructure Levy*.

Gemeenten hebben de bevoegdheid (en de plicht) om zelf de hoogte van het percentage van de *Infrastructure Levy* vast te stellen. Daarbij is het mogelijk dat voor verschillende typen projecten en verschillende locaties verschillende percentages worden gehanteerd (bijvoorbeeld uitleglocaties versus locaties in bestaand stedelijk gebied). Door de verplichting voor gemeenten om de hoogte van de heffing vroegtijdig te publiceren kunnen ontwikkelaars bij de verwerving van grond rekening houden met de omvang van de baatafoming. De verwachting is dat de ontwikkelaar in staat zal zijn de kosten van de belasting door te schuiven naar de grondeigenaar en een lagere verwervingsprijs betaalt. Wijzigingen in marktomstandigheden kunnen leiden tot hogere of lagere bijdragen voor de ontwikkelaar en hogere of lagere opbrengsten voor de gemeente.

De opzet van de *Infrastructure Levy* wijkt af van de voorstellen die in Nederland zijn gedaan voor een *Planbatenheffing*, maar het (theoretische) effect op marktwerking en op de (her)verdeling van de waardesprong op de grondmarkt is vergelijkbaar (tabel 3.8). Uiteindelijk bepaalt de hoogte van de heffing (in %) het verdelingseffect.

---

<sup>23</sup> Lord, A., R. Dunning, C-W Cheang (2023) *Exploring the potential effects of the proposed infrastructure levy*. Department for Levelling Up, Housing & Communities.

Tabel 3.8 *Vergelijking uitgangspunten en (verwachte) werking Infrastructure Levy en Planbatenheffing*

	<i>Infrastructure Levy</i>	<i>Planbatenheffing</i>
<b>Grondslag belastingheffing</b>	Percentage van bruto-opbrengst (omzet) vastgoedproject.	Percentage van verschil tussen (netto) complex- / herontwikkelingswaarde grond, na verrekening kostenverhaal, en huidige gebruikswaarde
<b>Vaststelling heffing</b>	Discretionaire bevoegdheid gemeente; percentage kan variëren naar type project en/of type locatie.	Rijksoverheid stelt landelijk percentage vermoedelijk bij wet vast.
<b>Relatie met kostenverhaal</b>	Vervangt huidige kostenverhaal.	Huidige kostenverhaal blijft gehandhaafd; planbatenheffing betrekking op resterende baat, na verrekening kostenverhaal.
<b>Vrijstelling van heffing</b>	Indien bruto-opbrengst vastgoedproject < drempelwaarde.	Indien verschil tussen complex- /herontwikkelingswaarde en gebruikswaarde < 0
<b>Waardegrondslag</b>	<i>Bruto-opbrengst:</i> marktwaarde na oplevering; <i>Drempelwaarde:</i> optelsom van huidige gebruikswaarde grond (met opslag), gemiddelde bouwkosten, kosten bouwrijp maken, plankosten, en een redelijke winstmarge voor de ontwikkelaar.	<i>Netto complex- / herontwikkelingswaarde:</i> de objectieve, vastgestelde waarde van (alle in exploitatie gebrachte) gronden op basis van het nieuwe gebruik, na verrekening van kostenverhaal; <i>Gebruikswaarde:</i> de actuele, marktconforme waarde van de grond bij continuering van het huidige gebruik.
<b>Tijdstip van afrekening</b>	Vaststelling te verwachten heffing bij vergunningverlening; afrekening definitieve heffing na voltooiing project.	Vaststelling en afrekening definitieve heffing bij vergunningverlening (?).
<b>Effect op grond- en vastgoedmarkt</b>	<i>Grondeigenaar:</i> negatief; dempend effect op verwervingsprijzen grond; <i>Ontwikkelaar:</i> neutraal; geen lastenverzwaring (doorgeschoven naar grondeigenaar); <i>Gemeente:</i> groter deel surplus voor collectieve doelen; mogelijkheden voor verevening tussen ‘winstgevende’ en ‘verliesgevende’ projecten.	<i>Grondeigenaar:</i> negatief; dempend effect op verwervingsprijzen grond; <i>Ontwikkelaar:</i> neutraal; geen lastenverzwaring (doorgeschoven naar grondeigenaar); <i>Gemeente:</i> groter deel surplus voor collectieve doelen; mogelijkheden voor verevening tussen ‘winstgevende’ en ‘verliesgevende’ projecten.

Bron: Lord et al. (2023) (*Infrastructure Levy*); eigen bewerking (*Planbatenheffing*)

*Opmerking: De beschrijving van de kenmerken van de planbatenheffing betreft een interpretatie door de auteur hoe dit instrument in de praktijk zou kunnen worden ingevuld.*

#### *Homes England: publiek grondbedrijf namens UK government*

*Homes England* voert namens de overheid het *Affordable Homes* subsidieprogramma en het *Brownfield lands release* subsidieprogramma uit. Sinds 2018 acteert zij daarnaast namens de overheid als een publieke gebiedsontwikkelaar (“rijksgrondbedrijf”). In 2023 beschikte *Homes England* over een grondportfolio van 9.100 hectare in Engeland (exclusief Londen). Met een *Land Assembly Fund* van circa € 1,2 miljard is *Homes England* in staat nieuwe grondposities in te nemen. Daarbij richt de organisatie zich onder meer op grotere gebiedsontwikkelingen, waar als het gevolg van complexe eigendomsverhoudingen en noodzakelijke grootschalige infrastructuurinvesteringen woningbouw niet van de grond komt. In dit soort ontwikkelingen neemt *Homes England* een rol als *master developer* in, vergelijkbaar met de rol die Nederlandse gemeenten in het verleden innamen op bijvoorbeeld de

Vinex-locaties, op basis van actief gemeentelijk grondbeleid. Na de verwerving van de noodzakelijke gronden, aanleg van infrastructuur en bouwrijp maken van het gebied, wordt de bouwrijpe grond door *Homes England* verkocht aan ontwikkelaars en woningcorporaties. Tussen 2018 en 2023 heeft *Homes England* de realisatie van 186.400 nieuwbouwwoningen ondersteund en werd grond beschikbaar gemaakt voor potentieel 400.000 woningen. Een recent evaluatierapport in opdracht van de regering laat zich positief uit over het functioneren van *Homes England*.<sup>24</sup>

In tabel 3.9 is een overzicht opgenomen van gebiedsontwikkelingen waar *Homes England* op dit moment als *master developer* is betrokken. In een *direct role* is *Homes England* de enige gebiedsontwikkelaar; in een *enabling role* werkt *Homes England* samen met marktpartijen in een PPS-constructie. In het huidige portfolio van projecten kunnen bij elkaar opgeteld volgens cijfers van *Homes England* 214.300 woningen gerealiseerd worden.

Tabel 3.9 *Homes England: huidige betrokkenheid als ‘master developer’ in woningbouwprojecten (2023)*

	Direct master developer	Enabling master developer
<b>Total</b>		
Number of schemes	30	16
Number of homes	101,300	113,000
<b>10,000+ homes</b>		
Number of schemes	4	4
Number of homes	40,000	58,200
<b>5,000–10,000 homes</b>		
Number of schemes	3	5
Number of homes	15,400	34,100
<b>1,000–5,000 homes</b>		
Number of schemes	23	7
Number of homes	45,900	20,700

Bron: [Homes England Public Bodies Review 2023](#)

In tabel 3.10 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste (voorgestelde) maatregelen gericht op versnelling van de woningbouwproductie, verbetering van de betaalbaarheid (financiële uitvoerbaarheid) van woningbouw, en de bouw van voldoende betaalbare woningen (sociale, betaalbare huur).

<sup>24</sup> Homes England Public Bodies Review 2023.

Tabel 3.10 Belangrijkste (voorgestelde) maatregelen

Ruimtelijke ordening / plancapaciteit	Grondmarkt / grondbeleid	Proces gebiedsontwikkeling	Financiële haalbaarheid woningbouw
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introductie National Development Management Policies</li> <li>• Druk op gemeenten om planvorming te versnellen (design codes)</li> <li>• Plancapaciteit vergroten</li> <li>• Afwijzing bouwvergunning bij slecht 'track record' ontwikkelaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatregelen mobilisatie grond voor woningbouw</li> <li>• Community Land Auctions (pilots)</li> <li>• Grond in eigendom overheid verkoop onder marktprijs voor sociale huur</li> <li>• Invoering <i>Infrastructure Levy</i></li> <li>• Aanpassing waardegrondslag onteigening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Homes England</i> als 'rijksontwikkelbedrijf'</li> <li>• Voorzienbaarheid ruimtelijk beleid</li> <li>• Verplichting ontwikkelaars om start en oplevering bouw te specificeren</li> <li>• Bevorderen transparantie woningbouwmarkt</li> <li>• Introductie 'design codes'</li> <li>• 'Street votes' systeem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectsubsidies voor bouw betaalbare woningen</li> <li>• Locatiesubsidies voor transformatie 'brownfields'</li> <li>• Garantiefonds voor MKB projectontwikkelaars</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking

### 3.4 Aanknopingspunten voor het Nederlandse woningbouwbeleid

#### *Objectsubsidies betaalbare huur, in combinatie met subsidies voor transformatie van brownfields*

Een groot deel van de financiële ondersteuning door de overheid van de woningbouwmarkt bestaat uit objectsubsidies voor betaalbare huur. Daarnaast is er een subsidieprogramma voor de transformatie van brownfields.

#### *Omvang kostenverhaal: monitoring en transparantie*

Sinds 2005 monitort de Britse overheid voor Engeland de omvang van het kostenverhaal. De monitoring geeft onder meer inzicht in de totale omvang, het gemiddelde kostenverhaal per nieuwbouw vrijesectorwoning, het aandeel van verschillende kostensoorten in het totale kostenverhaal en regionale verschillen in het kostenverhaal. Zowel de totale omvang van het kostenverhaal als het gemiddelde kostenverhaal per nieuwbouw vrijesectorwoning is sinds het begin van de meting in 2005 fors toegenomen. De toename wordt met name veroorzaakt door de stijging van de bijdrage van projectontwikkelaars aan (niet-gesubsidieerde) sociale woningbouw. De bijdrage kan zowel bestaan uit het gratis of tegen een gereduceerde prijs aanbieden van grond voor sociale woningbouw aan woningcorporaties en de bouw van sociale huurwoningen die vervolgens onder de marktprijs worden overgedragen aan woningcorporaties.

#### *Infrastructure Levy*

De Britse overheid is voornemens een nieuw instrument voor *land value capture* in te voeren, de *Infrastructure Levy*. Dit instrument vervangt het huidige systeem van kostenverhaal, op basis van *Section 106 agreements* en de *Community Infrastructure Levy*. De nieuwe *Infrastructure Levy* is - anders dan het huidige kostenverhaal, dat kostengedreven is – een vorm van baatafoming, gebaseerd op een



belasting op de toegevoegde waarde van een vastgoedontwikkeling. Alhoewel de opzet van de *Infrastructure Levy* anders is dan de voorstellen voor een Planbatenheffing in Nederland is het beoogde doel en het te verwachten effect op de grondmarkt vermoedelijk redelijk vergelijkbaar.

### *Rol Homes England als 'rijksgrondbedrijf'*

*Homes England* speelt in toenemende mate een rol als 'rijksgrondbedrijf' in de ontwikkeling van (grootschalige) brownfield woningbouwlocaties, waar complexe eigendomsverhoudingen op de grondmarkt en risico's in het geschikt maken van de locatie voor woningbouw marktpartijen afhouden van initiatieven. Een recente evaluatie in opdracht van de regering is positief over het functioneren van *Homes England* als ontwikkelbedrijf namens de centrale overheid. Met een *Land Assembly Fund* van circa € 1,2 miljard is *Homes England* in staat nieuwe grondposities te verwerven. Daarbij richt de organisatie zich onder meer op grotere gebiedsontwikkelingen, waar als gevolg van complexe eigendomsverhoudingen en noodzakelijke grootschalige infrastructuurinvesteringen woningbouw niet van de grond komt.

### *Community Land Auctions*

In het Verenigd Koninkrijk wordt een aantal pilots gestart met *Community Land Auctions*. Grondeigenaren kunnen grond die in de toekomst mogelijk geschikt is voor woningbouw aan de gemeente aanbieden, waarop de gemeente een optie kan nemen op de grond tegen een vastgestelde prijs. Indien daadwerkelijk een woningbouwproject wordt gestart valt de stijging van de grondwaarde de gemeente toe.

### *National Development Management Policies*

De Britse overheid voert zogenaamde *National Development Management Policies* (NDMP's) in. In deze NDMP's worden bepaalde beleidsmaatregelen die voorheen in lokale gemeentelijke plannen werden vastgesteld en die algemeen toepasbaar zijn (bijvoorbeeld beleid ten aanzien van bescherming onroerend erfgoed, klimaatbeleid) vastgelegd. Deze NDMP's krijgen dezelfde juridische status als de lokale gemeentelijke plannen.

### *Afwijzing bouwvergunning bij slecht 'track record'*

In het Verenigd Koninkrijk kunnen gemeenten een bouwvergunning aan een projectontwikkelaar weigeren (of er nadere voorwaarden aan stellen), indien die ontwikkelaar in het verleden woningbouwprojecten met vertraging of niet heeft uitgevoerd. Daarnaast kunnen gemeenten van een ontwikkelaar een *completion notice* eisen, waarin is vastgelegd wanneer het project is afgerond.

### *Street votes*

Buurt- of straatbewoners kunnen in het Verenigd Koninkrijk zelfstandig met voorstellen komen voor woningbouwprojecten op buurt- of straatniveau. Indien minimaal tweederde deel van de bewoners in het betreffende gebied voorstemt, is de lokale overheid verplicht een bouwvergunning te verlenen. Het *street votes* voorstel vertoont overeenkomsten met de ['straatje erbij' voorstellen](#) die in Nederland zijn gedaan.



## 4. Landenstudie: knelpunten woningbouw en aanpak Duitsland

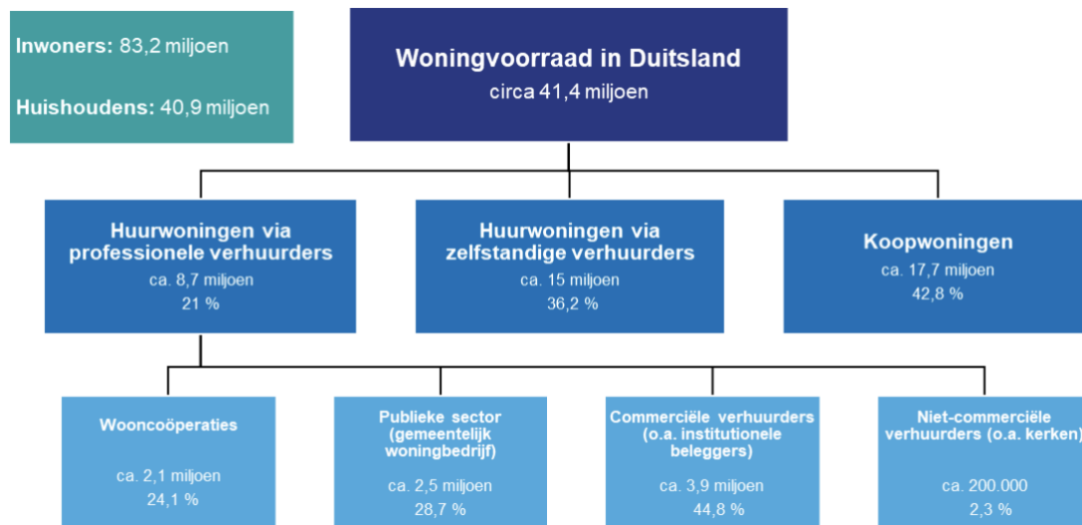
In Duitsland is er veel [aandacht](#) voor de slecht werkende woningbouwmarkt en het oplopende woningtekort. Voldoende woonruimte is er al jaren een van de meest urgente (politieke) kwesties. Daarbij is sprake van grote regionale verschillen, met een relatief ruime woningmarkt in het oostelijk deel van Duitsland en een bijzonder krappe woningmarkt in het westelijk deel. De Duitse federale regering heeft daarom in 2022 samen met de deelstaat-regeringen en een groot aantal andere stakeholders een *Bündnis bezahlbarer Wohnraum* (Alliantie betaalbare woonruimte) opgericht en is met een aantal maatregelen gekomen om de woningbouwproductie op te voeren.

### 4.1 Kenschets grond- en woningbouwmarkt

#### Woningbouwmarkt

Het percentage eigen woningbezit in Duitsland is in vergelijking met Nederland klein (42,8%; figuur 4.1). Voor heel Duitsland is het percentage huurwoningen 57,2%. In de grote steden is het percentage huurwoningen veel hoger. In de top 7 van Duitse metropolen (Berlijn, Hamburg, München, Keulen, Frankfurt am Main, Stuttgart en Düsseldorf) huurt ruim 77 procent van de inwoners een woning (Lock, 2023).

Figuur 4.1 Duitsland: samenstelling woningvoorraad

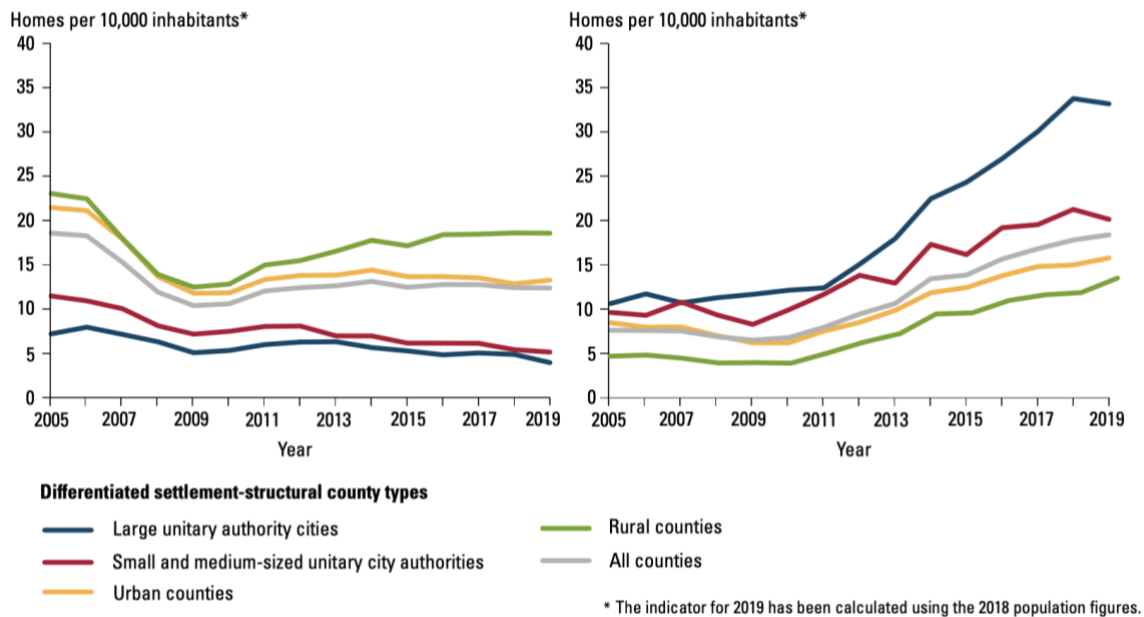


Bron: Ecorys, overgenomen van [Lock \(2023\)](#)

Tussen 2005 en 2019 is het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen fors toegenomen, maar er zijn grote verschillen naar type woning en naar locatie (fig. 4.2). Nieuwbouw in Duitsland wordt traditiegetrouw gedomineerd door kleinere bouwbedrijven (Lock, 2023).<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Lock, D. (2023) *Duits grondbeleidsinstrumentarium voor stedelijke woningbouwontwikkeling*. Erasmus Universiteit, MCD. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2105/69891>.

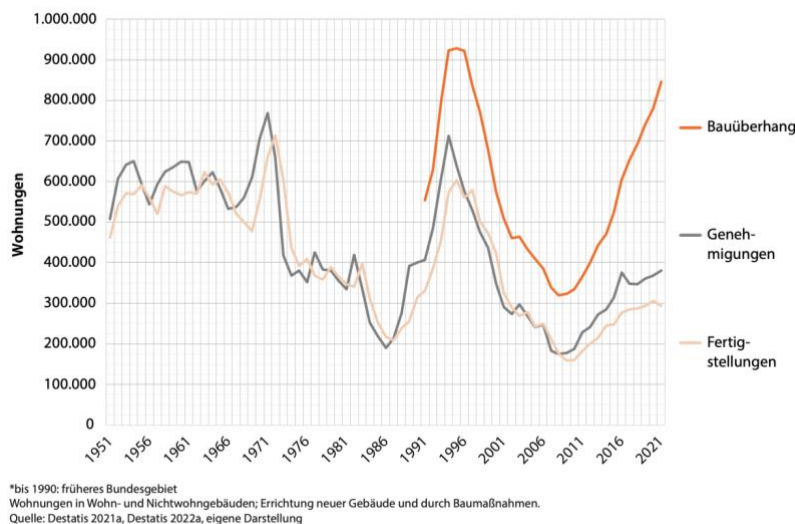
**Figuur 4.2** Opgeleverde woningen tussen 2005 en 2019, naar woningtype en locatie  
**Single and two-family houses** **Apartment blocks**



Bron: BBSR (2023)<sup>26</sup>

In de afgelopen jaren is er een vertraging opgetreden in de uitvoering van woningbouwprojecten. Op 31 december 2021 waren 845.000 woningen waarvoor de bouwvergunning is verleend nog niet opgeleverd (fig. 4.3).

**Figuur 4.3** Orderportefeuille in de bouw en indicatoren voor de bouwactiviteit, Duitsland 1951 tot 2021



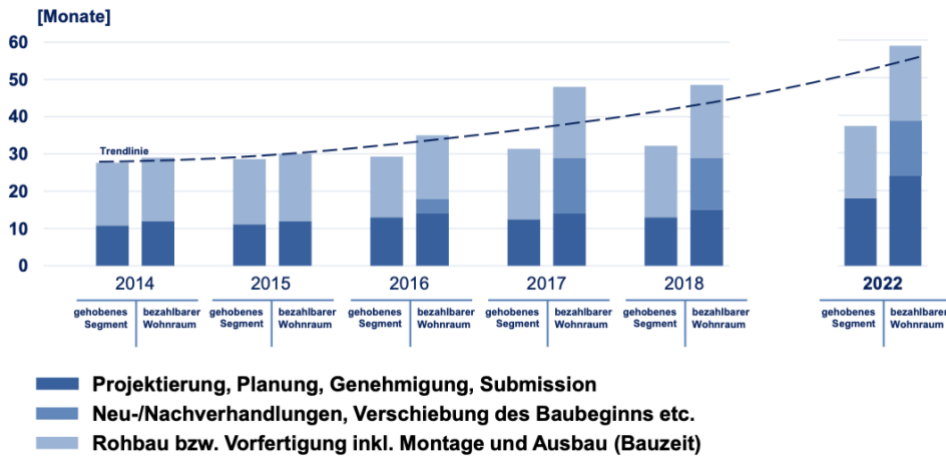
Bron: BBSR (2023)

Figuur 4.4 laat zien dat de ‘bruto bouwtijd’, van planvorming tot oplevering bouw tussen 2014 en 2022 sterk is opgelopen. Dit hangt deels samen met de tijd die is gemoeid met de planvorming, tot aan de vergunningverlening. Figuur 4.5 laat zien dat er, na afgifte bouwvergunning grote verschillen zijn in de doorlooptijd tot oplevering bouw. Ongeveer de helft van de vergunde woningbouwprojecten wordt

<sup>26</sup> BBSR (2023) *Struktur und Gründe des Bauüberhangs*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

binnen anderhalf jaar opgeleverd, maar daarna loopt de bouwperiode voor vergunde woningbouwprojecten snel op. Na 7 jaar is 93% van de woningen opgeleverd.

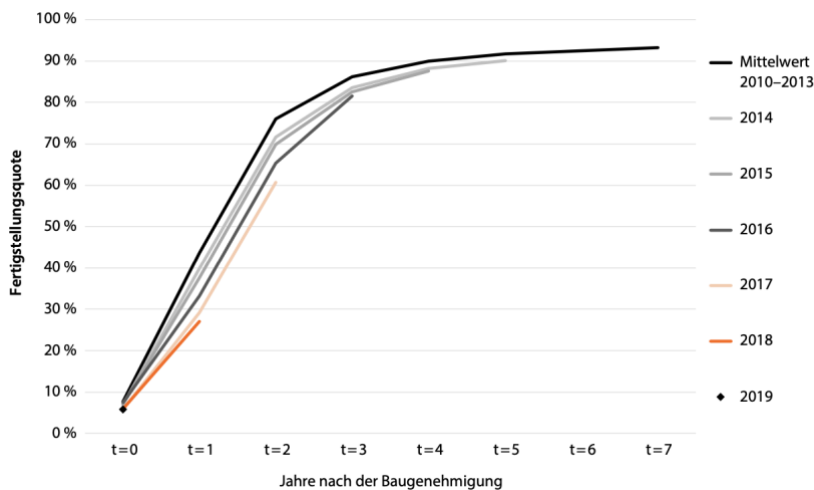
Figuur 4.4 Ontwikkeling bruto bouwtijd; van planvorming tot oplevering bouw



Bron: Pestel (2023)<sup>27</sup>

Voor ongeveer de helft van de vergunde bouwprojecten sluit het tempo van oplevering aan bij de gangbare tijd die nodig is tussen goedkeuring en oplevering (BBSR, 2023). Zo'n 42% van de toename van de 'nieuwbouwachterstand' hangt echter samen met een verlenging van de gemiddelde bouwperiode. Dit wordt in recente jaren vooral veroorzaakt door toegenomen bouwkosten, gebrek aan personeel in de bouwsector en de gestegen rente. Daarnaast wordt verondersteld dat woningbouwers vanwege strategische overwegingen soms bouwprojecten uitstellen.

Figuur 4.5 Opleveringspercentage (cumulatief), nieuwbouw, Duitsland 2010 tot 2019



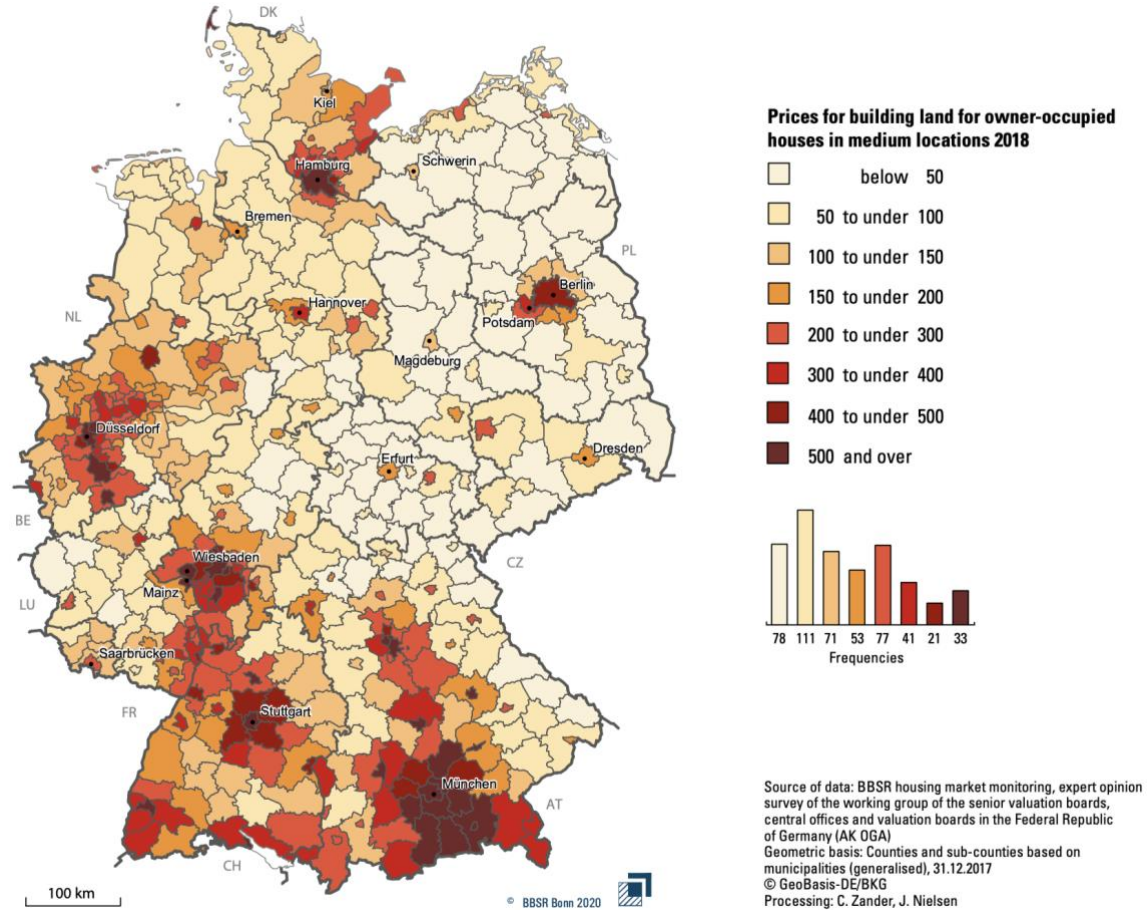
Bron: BBSR (2023)

<sup>27</sup> Pestel Institut (2023) *Bauen und Wohnen in der Krise Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte*. In opdracht van: Verbändebündnis „Soziales Wohnen“.

## Grondmarkt

Op de grondmarkt (ruwe bouwgrond voor koopwoningen) is er sprake van grote regionale verschillen in grondprijzen (fig. 4.6). Prijzen variëren van € 15 per m<sup>2</sup> in landelijke gebieden tot € 3000 per m<sup>2</sup> in hoogstedelijke gebieden (BBSR, 2023).

Figuur 4.5 Prijzen bouwgrond voor koopwoningen (2018)



Bron: BBSR (2023)

## Rol ruimtelijke ordening

Anders dan in Nederland bestaat er in Duitsland geen traditie van grootschalige planmatige woningbouwontwikkelingen die onder regie van een gemeente worden uitgevoerd (PBL, 2012).<sup>28</sup> Net als in het Verenigd Koninkrijk ligt het initiatief veel meer bij marktpartijen, gefaciliteerd door de overheid, voorwaardelijk aan het structuurplan. Terwijl stadsuitbreiding in de Nederlandse praktijk gepaard gaat met een 'eigendomsneutrale ontwikkeling' van de locatie – dat wil zeggen dat de bestaande eigendomsstructuren geen beperkingen hoeven op te leggen aan het ontwerp van de wijk – is de vormgeving van woningbouwprojecten in Duitsland meestal gebaseerd op de eigendomspositie van de ontwikkelaar.

<sup>28</sup> PBL (2012) *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen.*

Gemeenten in Duitsland kunnen, min of meer vergelijkbaar met Nederlandse gemeenten, een faciliterend dan wel een actief grondbeleid voeren. Faciliterend grondbeleid vindt ofwel plaats op basis van een *Städtebaulicher Vertrag* (§11 BauGB), ofwel op basis van het instrument *Bauland Umlegung* (§45 t/m 79 BauGB). In een *Städtebaulicher Vertrag* – vergelijkbaar met een anterieure overeenkomst in Nederland - worden alle voorschriften voor gebiedsontwikkeling, organisatie en kostenberekening overeengekomen tussen de gemeente en de eigenaar van de grond (Lock, 2023). Het initiatief ligt in dit geval bij een ontwikkelende grondeigenaar. Kostenverhaal maakt onderdeel uit van de overeenkomst. Het kostenverhaal wordt in principe overeengekomen in een privaatrechtelijke overeenkomst (*Folgekostenvertrag*). Indien geen overeenstemming kan worden bereikt kunnen gemeenten publiekrechtelijk kostenverhaal opleggen (*Erschliessungsvertrag*). Kosten moeten verband houden met de voorgestelde ontwikkeling. Bij het vaststellen van de omvang van het (maximale) kostenverhaal wordt rekening gehouden met de omvang van de waardesprong als gevolg van de bestemmingswijziging. Strikte regelgeving hierover ontbreekt, maar de overheersende opinie is dat maximaal tweederde deel van de waardesprong mag worden aangewend voor het kostenverhaal (Hendricks et al., 2021).<sup>29</sup>

Ook het instrument *Bauland Umlegung* past binnen een faciliterend gemeentelijk grondbeleid. Het initiatief ligt in dit geval bij enkele eigenaren in een gebied die via kavelruil een gebiedsontwikkeling willen realiseren. Een groot deel van de woningbouwprojecten in Duitsland werd tot recent nog uitgevoerd op basis van de zogenaamde *Bauland Umlegung* (Hartmann en Spit, 2015), dat model heeft gestaan voor het instrument stedelijke kavelruil in Nederland.<sup>30</sup> Een belangrijk verschil tussen het Duitse en het Nederlandse instrument is dat in Duitsland deelname in kavelruil op grond van een meerderheidsbesluit van eigenaren kan worden afgedwongen; in Nederland is dit niet mogelijk. Het gebruik van de *Umlegung* lijkt echter sterk in betekenis afgenomen (Shahab et al., 2021).<sup>31</sup> Reden daarvoor is dat het *Umlegung*-proces vaak veel tijd in beslag neemt en dat het hoofdzakelijk nog gebruikt wordt in kleinschalige projecten in bestaand stedelijk gebied, met betrokkenheid van een beperkt aantal eigenaren.

Duitse gemeenten lijken, in vergelijking met de situatie in Nederland, minder problemen te hebben met publieke onrendabele toppen in gebiedsontwikkelingen, als gevolg van ontoereikend kostenverhaal. Er is geen informatie of er verschillen zijn in de omvang van de kosten die gemeenten in Duitsland en Nederland verhalen, maar mogelijk speelt het - in vergelijking met Nederland - relatief ruime belastinggebied voor Duitse gemeenten een rol. Waar de budgetten van Nederlandse gemeenten voor gemiddeld 7% afkomstig zijn uit eigen gemeentelijke belastingopbrengsten ligt dat percentage voor Duitse gemeenten op 40% (OZB, inkomstenbelasting, BTW) (fig. 4.6). Het ruimere lokale belastinggebied maakt Duitse gemeenten met betrekking tot de bekostiging van publieke voorzieningen en infrastructuur ten behoeve van gebiedsontwikkelingen mogelijk minder afhankelijk van het kostenverhaal.

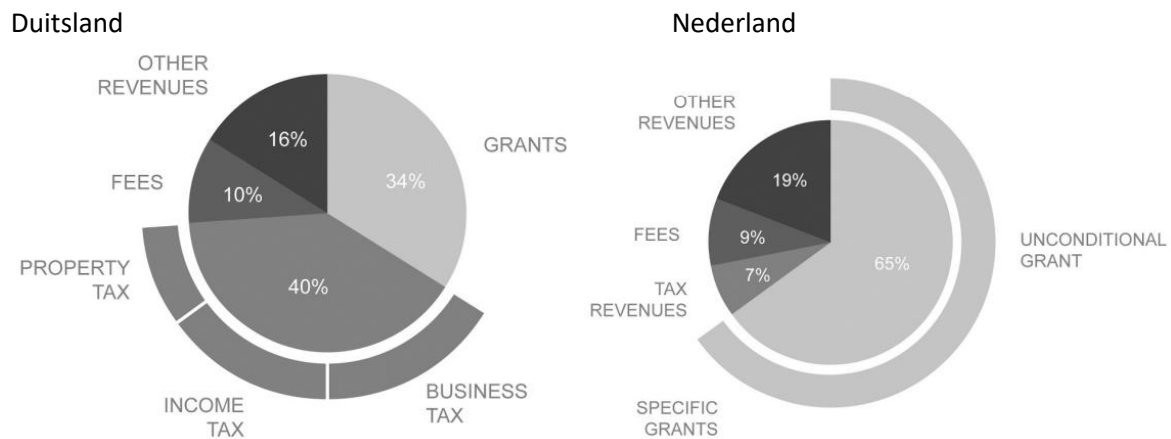
---

<sup>29</sup> Hendricks, A., P. Lacoere, E. van der Krabben en C. Oorschot (2021) Limits of negotiable developer obligations. *Sustainability* 13, 11364.

<sup>30</sup> Hartmann, T. en T. Spit (2015) Dilemmas of involvement in land management – comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42: 729-737.

<sup>31</sup> Shahab, S., T. Hartmann en A. Jonkman (2021) Strategies of municipal land policies: housing development in Germany, Belgium and the Netherlands. *European Planning Studies*, 29 (6): 1132-1150.

Figuur 4.6 Budget Duitse en Nederlandse gemeenten naar inkomstenbron



Bron: Götze en Hartmann (2021)<sup>32</sup>

Duitse gemeenten beschikken, naast faciliterend grondbeleid, eveneens over het instrumentarium om een actief gemeentelijk grondbeleid te voeren, dat wil zeggen zelf de grond verwerven, deze bouwrijp maken en als bouwrijpe kavels verkopen. Ze kunnen daarvoor gebruikmaken van een voorkeursrecht (vgl. WVG in Nederland) en onteigening. In de praktijk maken gemeenten tot nu toe weinig gebruik van die mogelijkheid. Van diverse kanten is er de afgelopen jaren op gewezen dat de passieve rol van gemeenten in het grondbeleid een van de oorzaken is van de vertragingen in woningbouwproductie en wordt gepleit voor een actievere rol van gemeenten in bouwgrondproductie (Difu, 2017, 2021<sup>33</sup>; [Baulandkommission, 2019](#)) (zie paragraaf 4.4: actief grondbeleid).

#### 4.2 Huidige woningtekort en toekomstige woningbouwopgave

In een studie door het [Pestel Instituut en de Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen](#) uit 2023 werd het actuele woningtekort voor Duitsland eind 2022 berekend op 700.000 woningen, met name als gevolg van de fors gestegen immigratiecijfers in 2022 en 2023 (fig. 4.7). Bij de berekening van het woningtekort wordt geen rekening gehouden met de in Nederland gebruikelijke aanname dat huishoudens van 25 jaar en ouder op zoek zijn naar zelfstandige woonruimte (in de Nederlandse cijfer wordt voor deze groep huishoudens, voor zover zij niet over zelfstandige woonruimte beschikken, uitgegaan van een statistisch woningtekort). Vermoedelijk valt het berekende woningtekort in Duitsland daardoor relatief lager uit dan in Nederland.

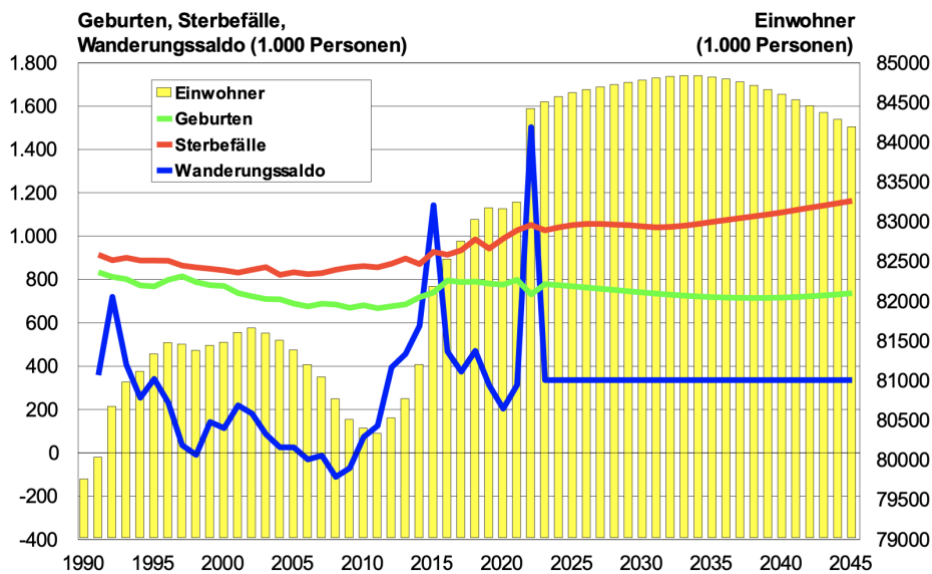
Rekening houdend met een jaarlijkse vervangingsbehoefte van het oudere deel van de woningvoorraad wordt de jaarlijkse woningbouwbehoefte tot 2045 geraamd op gemiddeld 350.000 tot 400.000 per jaar (gemiddeld 4,8 woningen per 1.000 inwoners, per jaar). In totaal gaat het daarmee tussen 2023 en 2045 om een raming van ruim 8 miljoen nieuwbouwwoningen (op een huidige voorraad van 42,8 miljoen woningen in 2022) (fig. 4.8).

<sup>32</sup> Götze, V. en T. Hartmann (2021) Why municipalities grow: The influence of fiscal incentives on municipal land policies in Germany and the Netherlands. *Land Use Policy* 109 (2021) 105681.

<sup>33</sup> Bunzel, A., Coulmas, D., Frölich von Bodelschwingh, F., Krusenotto, M., Lau, P. & Strauss, W.-C. (2023). *Neue Instrumente der Baulandmobilisierung: Handreichung* (Difu-Impulse 2/2023). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). [https://doi.org/10.34744/difu-impulse\\_2023-2](https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2023-2).



Figuur 4.7 Bevolkingsontwikkeling Duitsland 1990-2022 en prognose tot 2045

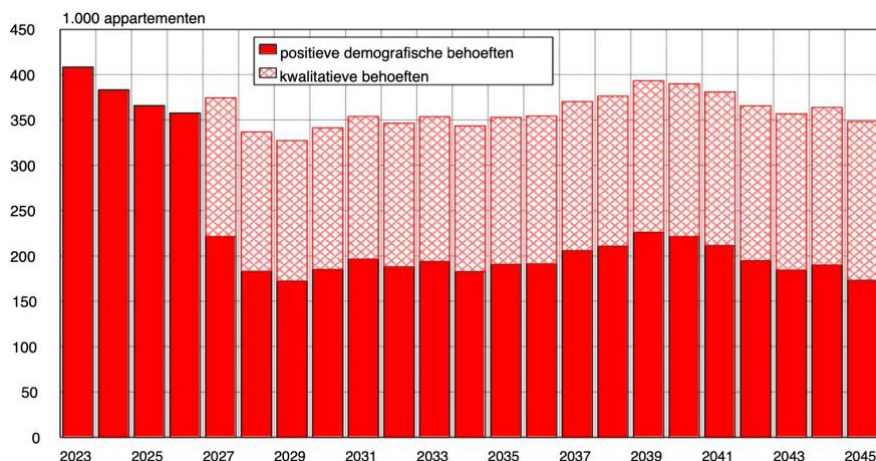


Bron: Pestel Institut (2023)

Tussen 2012 en 2021 werden jaarlijks tussen 200.000 en 300.000 nieuwbouwwoningen aan de voorraad toegevoegd (gemiddeld 3,3 woningen per 1.000 inwoners, per jaar). Het Pestel Institut verwachtte voor 2023 een drastische afname van de nieuwbouw, waardoor het huidige tekort op circa 900.000 woningen zou komen te liggen. Om te kunnen voldoen aan de woningbouwbehoefte zal de productie volgens het Pestel Institut dus fors omhoog moeten. Extra aandacht is daarbij nodig voor het aandeel betaalbare woningen.

In de periode 2017 tot en met 2021 werden gemiddeld slechts tussen 21.000 en 27.000 sociale huurwoningen aan de voorraad van circa 1,1 miljoen sociale huurwoningen toegevoegd, terwijl een groter aantal sociale huurwoningen jaarlijks aan de voorraad wordt onttrokken door het aflopen van (tijdelijke) huurprijsregulering. Daarmee is de jaarlijkse nieuwbouw van sociale huurwoningen ruim verwijderd van de ambitie van de overheid om jaarlijks 100.000 sociale huurwoningen bij te bouwen.

Figuur 4.8 Woningbouwbehoefte 2023 tot en met 2045, inclusief vermindering “extra tekort 2022”



Bron: Pestel Institut (2023)

## Oorzaken achterblijven woningbouwproductie bij woningbouwbehoefte

In tabel 4.1 zijn de belangrijkste oorzaken voor het achterblijven van de woningbouwproductie bij de woningbouwbehoefte samengevat.

Tabel 4.1 Oorzaken vertragingen in woningbouwproductie

Ruimtelijke ordening / plancapaciteit	Grondmarkt / grondbeleid	Proces gebiedsontwikkeling	Financiële haalbaarheid woningbouw
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regie gemeenten op planmatige ontwikkeling woningbouw blijft achterwege</li> <li>• Onvoldoende sturing op 'bouwen in bestaand stedelijk gebied'</li> <li>• Onvoldoende plancapaciteit in bestaand stedelijk gebied</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten huiverig voor actief grondbeleid</li> <li>• Hoge grondprijzen belemmeren woningbouw</li> <li>• Deel waardesprong onttrokken aan bouwkolom</li> <li>• Bestaande instrumentarium grondbeleid onvoldoende gebruikt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertragingen in uitvoering (vergunde) bouwprojecten</li> <li>• Lange doorlooptijden en onzekerheid besluitvorming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Economische tegenwind' leidt tot sterke stijging bouwkosten</li> <li>• Bovenwettelijke eisen stuwen bouwkosten op</li> <li>• Nieuwbouw sociale huur onrendabel</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking

### 4.3 Maatregelen federale overheid

De federale overheid in Duitsland onderkent de noodzaak om de woningbouwproductie op te schroeven en heeft in 2023 het initiatief genomen tot de [Bündnis bezahlbarer Wohnraum](#) (Alliantie betaalbare woonruimte), gericht op het bevorderen van investeringen, de versnelling van procedures en het beperken van de bouwkosten (fig. 4.9). De ambitie is om jaarlijks 400.000 nieuwbouwwoningen aan de voorraad toe te voegen, waarvan 100.000 gesubsidieerde betaalbare woningen. Dit komt neer op gemiddeld 4,8 woningen per 1.000 inwoners per jaar; beduidend hoger dan de gerealiseerde 3,3 woningen per 1.000 inwoners per jaar in de afgelopen 10 jaar. De verwachting is dat deze aantallen in 2023 en 2024, ondanks circa 880.000 reeds verleende bouwvergunningen, nog niet gehaald gaan worden, met name als gevolg van sterk gestegen bouwkosten, hogere rentetarieven en gebrek aan personeel in de bouwsector. Om de ambitie kracht bij te zetten werd in september 2023 door de federale overheid tijdens een woningtop een [14-puntenplan](#) gelanceerd, gevolgd door een [Bau-Turbo-Pact](#) in november 2023.

Figuur 4.9 Maatregelenpakket Bündnis bezahlbarer Wohnraum



Bron: [Bündnis bezahlbarer Wohnraum](#)

### Maatregelenpakket Bündnis bezahlbarer Wohnraum

Het in 2023 gelanceerde maatregelenpakket bevat 14 maatregelen gericht het versnellen van de woningbouwproductie, middels het bevorderen van investeringen, de versnelling van procedures en het beperken van de bouwkosten (tabel 4.2)

Tabel 4.2 *Maatregelenpakket Bündnis bezahlbarer Wohnraum*

Maatregel	Doel
1. Degressieve afschrijving op investeringen woningbouw.	Afschrijvingen op investeringen in betaalbare woningbouw mogen naar voren worden gehaald, wat op korte termijn belastingvoordeel oplevert en kapitaalkosten drukt.
2. Invoering nieuwe norm voor energie-efficiëntie van woningen wordt opgeschort.	Voorkomen van verdere stijging bouwkosten op korte termijn
3. Tijdelijke speciale regeling in bouwwetboek (BauGB) gericht op vereenvoudiging en versnelling woningbouw in steden met krappe woningmarkt.	Deelstaten kunnen in gebieden met oververhitte woningmarkten ontheffing verlenen van het opstellen van bestemmingsplannen bouwvoorschriften tijdelijk versoepelen.
4. Woningbouwsubsidies voor sociale woningbouw (45 miljard euro; periode 2022-2027).	Federale regering stelt 18 miljard euro beschikbaar voor sociale woningbouw in de periode van 2022 tot 2027, onder voorwaarde dat de deelstaten aanvullend 27 miljard euro beschikbaar stellen voor dezelfde periode.
5. Uitbreiding bestaande programma's 'Klimaatvriendelijke nieuwbouw' en 'huiseigenaarschap voor gezinnen.	Kredieten worden uitgebreid voor particulieren die zelf een woning laten bouwen.
6. "Jong koopt oud" programma voor aankoop bestaande gebouwen die gerenoveerd moeten worden.	Jonge gezinnen krijgen middels goedkope kredieten financiële ondersteuning voor onderhouds- en verbouwingkosten bij aankoop woning.
7. Eigenaren en investeerders kunnen goedkope staatskredieten ontvangen voor ombouw bedrijfs- en kantoorruimte tot woningen.	Omvorming van bedrijfs- en kantoorruimte biedt potentieel voor 235.000 nieuwe wooneenheden.
8. Vereenvoudigde bouwvoorschriften voor het zogenaamde "Gebäudetyp E"	De E in "Gebäudetyp E" staat voor "Einfach" (eenvoudig). Uniforme bouwvoorschriften worden ontwikkeld om snelle invoering door de deelstaten te bevorderen.
9. Bestaande maatregel om grond in eigendom van de staat met korting te verkopen voor sociale woningbouw wordt verlengd.	Aanvullend wordt onderzocht of de uitgifte van deze gronden in erfpacht aanvullend kan bijdragen aan versnelling van sociale woningbouw.
10. Richtlijnen voor geluidshinder worden verhoogd.	Wanneer woningen in de buurt van bedrijventerreinen worden ontwikkeld kan gebruik worden gemaakt van een experimentele clause in de wetgeving om meer geluidshinder toe te staan.
11. Subsidie bij de installatie van een nieuw klimaatvriendelijk verwarmingssysteem.	Subsidie en fiscale ondersteuning plaatsing warmtepompen.
12. Stimulering eigen woningbezit.	Mogelijkheden voor deelstaten om de overdrachtsbelasting flexibeler in te richten, bijvoorbeeld via een tegemoetkoming.
13. Procedures voor vergunningverlening woningbouw moeten sneller.	Modulaire woningen die op één locatie zijn goedgekeurd zijn dit automatisch in het hele land; parkeernormen worden landelijk versoepeld en uniform gemaakt; vergunningenprocedures moeten in drie maanden worden afgerond; woningsplitsen wordt onder bepaalde voorwaarden vergunningsvrij.
14. Fiscale voordelen en investeringssubsidies voor wooncoöperaties.	Bevorderen van non-profit woningbouw door wooncoöperaties.

Bron: Bündnis bezahlbarer Wohnraum; eigen bewerking

## Mobilisatie bouwgrond

Aanvullend op deze maatregelen zijn de federale en deelstaatregeringen eveneens in 2023 het zogenaamde *Bau-Turbo-Pact* overeengekomen. Dit betreft tijdelijke aanpassingen in het Bouwbesluit om daarmee woningbouw te versnellen, vastgelegd in het [Baulandmobilisierungsgesetzes den Wohnungsbau](#) (Wet mobilisatie bouwgrond voor woningbouw). Deze wet maakt het onder meer mogelijk om een zogenaamd sectoraal ontwikkelingsplan vast te stellen. Met name in transformatieprojecten in bestaand stedelijk gebied beschikken de huidige eigenaren van te transformeren woningbouwcomplexen vaak al over ontwikkelrechten, die zij bij voorkeur inzetten voor de bouw van dure appartementen. Het ontbreekt gemeenten op die plekken vaak aan voldoende mogelijkheden om sociale woningbouw te realiseren. Het sectoraal ontwikkelingsplan stelt de gemeenten niet alleen in staat om versneld een nieuw plan vast te stellen, maar biedt ook mogelijkheden om aan de eigenaren in het gebied een minimaal percentage sociale woningbouw op te leggen.

De belangrijkste overige maatregelen uit het *Bau-Turbo-Pact* betreffen voornamelijk uitwerkingen voor bovengenoemde maatregelen 3, 8, 10 en 13. Een van de voorgestelde maatregelen maakt het mogelijk om onder bepaalde voorwaarden in gebieden met een krappe woningmarkt ontheffing te verlenen voor het opstellen van een bestemmingsplan. Verder is het voorkeursrecht voor gemeenten verruimd. Ook wordt op basis van aanpassingen in het Bouwbesluit het zogenaamde optoppen van woningen mogelijk gemaakt.

Overigens is er ook de nodige [kritiek](#) op de uitvoerbaarheid van overige maatregelen, onder meer omdat er twijfels zijn of de maatregelen voldoen aan EU milieुरichtlijnen.

## Baugebote (bouwplicht)

Interessant in relatie tot de in Nederland gevoerde discussie<sup>34</sup> over de mogelijke invoering van een [bouwplicht](#) is de tijdelijke maatregel in het Bouwbesluit om, als laatste “redmiddel” om onteigening te voorkomen, onder bepaalde voorwaarden een bouwplicht op te leggen. Ook deze maatregel kan alleen worden toegepast in gebieden met een krappe woningmarkt die als zodanig door de deelstaten zijn aangewezen. In de gesprekken met deskundigen wordt erop gewezen dat gemeenten in de praktijk tot nu toe nauwelijks of geen gebruikmaken van de mogelijkheid om een bouwplicht op te leggen, onder andere omdat de oplegging juridisch complex is en veel inzet van capaciteit vergt.

## Woningbouwsubsidies

De bemoeienis van de federale regering met de woningmarktcrisis heeft geleid tot een toename van beschikbare woningbouwsubsidies voor de periode 2022-2027. Op federaal niveau is € 18 miljard beschikbaar voor deze periode. De deelstaten vullen dit aan met nog eens € 27 miljard. Doel is om deze subsidies in te zetten voor de bouw van 100.000 sociale huur- en koopwoningen per jaar (600.000 woningen gedurende periode 2022-2027). Dit komt neer op een gemiddelde subsidie per nieuw te bouwen sociale huurwoning van € 75.000.

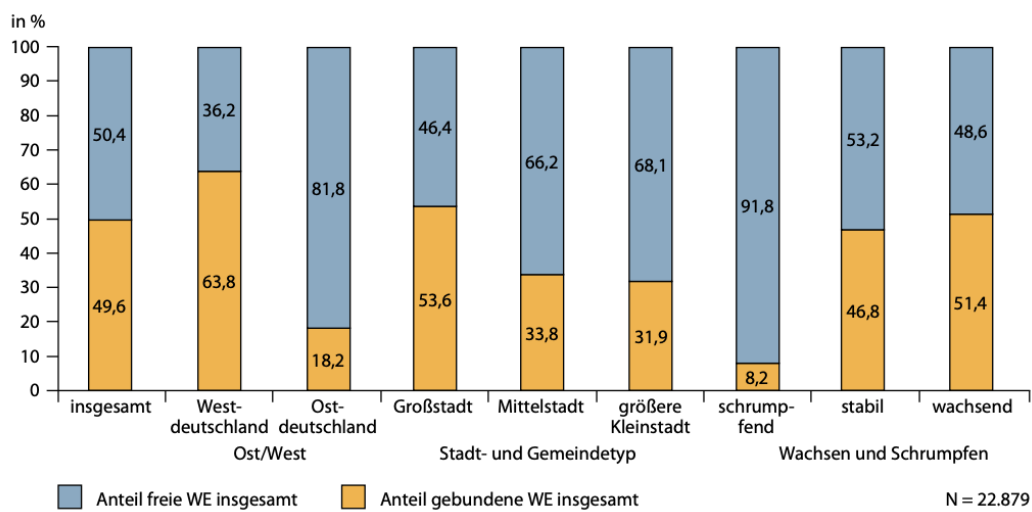
Zowel publieke verhuurders (gemeentelijke woningbedrijven), non-profit verhuurders (woningcoöperaties, kerken) als private verhuurders (institutionele beleggers, particuliere verhuurders) van sociale huurwoningen kunnen deze woningbouwsubsidies in principe aanvragen. Voorwaarde is dat verhuur op basis van gesubsidieerde huren plaatsvindt (*Sozialbindung*). Dit dient voor langere perioden op te worden genomen in huurovereenkomsten (bijvoorbeeld 15 of 25 jaar, maar soms ook veel langer). In de grote steden (53,6%) en in het westelijk deel van Duitsland (63,8%)

---

<sup>34</sup> Ministerie voor Milieu en Wonen (2019) Kamerbrief over Bouwplicht. Kamerstuk 16-12-2019.

is het aandeel van woningen met Sozialbindung beduidend groter dan in andere delen van het land (fig. 4.10).

**Figuur 4.10** Aandeel nieuwbouwwoningen met huurprijsregulering (2015-2017)



Bron: BBSR (2020)<sup>35</sup>

### Overige (voorgestelde) maatregelen die mogelijk interessant zijn voor Nederland

**Actief grondbeleid.** In 2019 bracht de [Baulandkommission](#) op verzoek van de federale regering advies uit over mogelijke modernisering van het grondbeleid, met als voornaamste doel om het beschikbaar komen van bouwgrond voor woningbouw te versnellen. De adviezen van de commissie zijn vooral gericht op het beter benutten van het bestaande grondbeleidsinstrumentarium. Gemeenten zouden met name gestimuleerd moeten worden om vaker actief grondbeleid te voeren, op basis van strategische vroegtijdige verwerving van gronden. Vanwege de risico's voor gemeenten van het voeren van een actief grondbeleid beveelt de Baulandkommission de deelstaten aan om de financiële steun aan gemeenten voor de verwerving en het in eigendom hebben van grond uit te breiden. Ook wordt aanbevolen om de mogelijkheden van een financiële entiteit en/of ontwikkelbedrijf op het niveau van de deelstaten te onderzoeken, ter ondersteuning van gemeenten met betrekking tot actieve bouwgrondproductie, deels vergelijkbaar met voorstellen die worden gedaan in [onderzoek dat de toenmalige minister van BZK](#) in 2021 in Nederland heeft laten uitvoeren.<sup>36</sup>

**Erfpacht.** De Alliantie betaalbare woningbouw onderzoekt mogelijkheden om gemeenten te ondersteunen bij de inzet van gronduitgifte in erfpacht, om daarmee de betaalbaarheid van woningbouwprojecten te verbeteren.

<sup>35</sup> BBSR (2020) *Kommunale Wohnungsbestände: Mietgestaltung – Ausweitung – Investitionen*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

<sup>36</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) Kamerbrief over verkenning actief grondbeleid. Kamerstuk 09-07-2021.

**Aanpassing onroerende zaak belasting.** In 2021 vond een aanpassing plaats van de [onroerende zaak belasting](#). De aanpassing in de wetgeving was primair bedoeld om de waardegrondslag voor de OZB (die nog was gebaseerd op waardebepalingen van tientallen jaren geleden) te actualiseren. In de nieuwe wetgeving wordt nu onderscheid gemaakt naar belasting op agrarische grond (*Grundsteuer A*) en belasting op bebouwde grond (*Grundsteuer B*) (Roboger, 2023). Interessant voor de Nederlandse discussie over mogelijke invoering van een grondbelasting is dat tegelijkertijd met deze wetswijziging een nieuwe belasting op ongebruikte bouwgrond wordt ingevoerd (*Grundsteuer C*). De laatste geeft gemeenten het recht om vanaf 2025 extra belasting te heffen op onbenutte bouwgrond, om daarmee stedelijke ontwikkeling (woningbouw) te stimuleren. Het is nog de vraag of de belasting op onbenutte grond effectief zal zijn. Dit hangt mede samen met de hoogte van de heffing.

**Referentie-grondwaarden.** Een andere (bestaande) maatregel, mogelijk interessant voor Nederland, betreft het Duitse systeem van *Gutachterausschüsse für Grundstückswerte*, ofwel (publieke) colleges van taxateurs die (referentie-)grondwaarden publiceren, met als doel om speculatie op de grondmarkt te voorkomen (Lock, 2023). Het [online-platform BORIS-D](#) is opgericht door expertcommissies voor vastgoedwaarden met als doel de vaste referentiewaarden te presenteren en iedereen toegang te geven. Dit kan een aanvulling zijn op de [waarderingssystematiek](#) in de Nederlandse Wet onroerende zaken (WOZ). Meer transparantie met betrekking tot transactieprizen van gronden die worden verworven met het oog op toekomstige bebouwing is in de Nederlandse context onder meer gewenst met het oog op de vaststelling van de inbrengwaarde van grond en de discussie over de mogelijke invoering van de planbatenheffing ([Voortgangsrapportage Modernisering grondbeleid](#)).<sup>37</sup>

### Overzicht (voorgestelde) maatregelen

In tabel 4.3 zijn de belangrijkste (recente) maatregelen samengevat gericht op versnelling van de woningbouwproductie.

Tabel 4.3 Belangrijkste (voorgestelde) maatregelen

Ruimtelijke ordening / plancapaciteit	Grondmarkt / grondbeleid	Proces gebiedsontwikkeling	Financiële haalbaarheid woningbouw
<ul style="list-style-type: none"> <li>Versnellen goedkeuring ruimtelijke plannen (Bau Turbo Pact)</li> <li>Versnellen procedures vergunningen</li> <li>Plancapaciteit vergroten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stimuleren actief grondbeleid</li> <li>Grond in eigendom overheid onder marktprijs verkocht voor sociale huur</li> <li>Aanpassingen in voorkeursrecht</li> <li>Erfpacht inzetten om aanvangsinvesteringen te verlagen</li> <li>Belasting op voor woningbouw bestemde, maar onbebouwde grond (vanaf 2025)</li> <li>Bouwplicht (vanaf 2025)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tijdelijke aanpassingen in bouwbesluit (Bau Turbo Pact)</li> <li>Vereenvoudiging procedures plangoedkeuring</li> <li>Parkeernormen verlagen</li> <li>Mogelijkheden voor 'optoppen' bestaande woningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Objectsubsidies voor bouw betaalbare woningen</li> <li>Verlaagde rentetarieven voor leningen bouw energieneutrale woningen</li> <li>Verlaagde rentetarieven voor leningen t.b.v. bouw betaalbare woningen</li> <li>Fiscale voordelen investeringen in sociale huur</li> </ul>

Bron: Eigen bewerking

<sup>37</sup> Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024) Kamerbrief over voortgangsrapportage Modernisering grondbeleid. Kamerstuk 03-04-2024.

## 4.4 Aanknopingspunten voor het Nederlands woningbouwbeleid

### *Objectsubsidies betaalbare huur, in combinatie met huurregulering*

Woningbouwsubsidies worden in Duitsland ingezet als objectsubsidies. Marktpartijen komen in aanmerking voor objectsubsidies onder voorwaarde van huurregulering voor een langere periode van 15 tot 25 jaar (of langer).

### *Gronden die eigendom zijn van overheden worden met korting beschikbaar gesteld voor betaalbare woningbouw*

De Duitse overheid heeft een bestaande tijdelijke maatregel verlengd die het mogelijk maakt om gronden die eigendom zijn van overheden en die geschikt zijn voor woningbouw met korting te verkopen ten behoeve van betaalbare woningbouw.

### *Fiscale incentives voor investeringen betaalbare woningbouw door private partijen*

Naast woningbouwsubsidies worden fiscale incentives ingezet om het voor woningbouwers aantrekkelijker te maken te investeren in betaalbare woningbouw. Afschrijvingen op investeringen in huurwoningen mogen naar voren worden gehaald, wat op korte termijn belastingvoordeel oplevert en kapitaalkosten drukt. Voorwaarde is dat verhuur op basis van gesubsidieerde huren plaatsvindt (*Sozialbindung*). Dit dient voor langere perioden op te worden genomen in huurovereenkomsten (bijvoorbeeld 15 of 25 jaar, maar soms ook veel langer).

### *Belasting op voor woningbouw bestemde onbebouwde grond*

Gemeenten krijgen vanaf 2025 de mogelijkheid om een extra belasting te heffen op voor woningbouw bestemde onbebouwde grond, met als doel om de mobilisatie van bouwgrond voor woningbouw te versnellen. Deskundigen hebben twijfels over de effectiviteit van de maatregel.

### *Actief gemeentelijk grondbeleid*

Gemeentelijke overheden mogen zelf een grondexploitatie voeren en hebben voldoende instrumentarium ter ondersteuning van grondverwerving, maar hebben meestal weinig expertise op dit terrein en zijn huiverig zich actief op de grondmarkt te begeven. De Baulandkommission en andere organisaties pleiten voor het stimuleren van actief gemeentelijk grondbeleid. Financiële ondersteuning door deelstaten wordt als een van de mogelijkheden gezien om actieve gemeentelijke bouwgrondproductie te stimuleren, maar wordt voor zover bekend (nog) niet door deelstaten aangeboden.

### *Bouwplicht*

Gemeenten krijgen tijdelijk de mogelijkheid om aan grondeigenaren een bouwplicht op te leggen, indien zij voor woningbouw bestemde grond onbebouwd laten. Deskundigen twijfelen over de praktische uitvoerbaarheid van het instrument.

### *Kostenverhaal en verruiming gemeentelijk belastinggebied*

Anders dan in Nederland vindt in Duitsland betrekkelijk weinig discussie plaats over (de omvang van) het kostenverhaal, de mate waarin het kostenverhaal toereikend is en de omvang de publieke



onrendabele top in gebiedsontwikkelingen. Mogelijk hangt dit samen met het veel ruimere eigen belastinggebied van Duitse gemeenten, waardoor in Duitsland gemeenten een groter deel van woningbouw-gerelateerde kosten van publieke voorzieningen en infrastructuur via inkomsten uit lokale belastingen kunnen bekostigen. Dit raakt aan de [wens van onder meer de VNG en de Raad voor de financiële verhoudingen](#) om het belastinggebied voor Nederlandse gemeenten te verruimen. In een mogelijke discussie over de verruiming van het kostenverhaal, dan wel de afroaming van planbaten is het verstandig om daarin de mogelijkheden voor uitbreiding van het lokaal belastinggebied als alternatieve bron van dekking van lokale publieke kosten in gebiedsontwikkeling af te wegen.

#### *Transparantie referentiewaarden grond*

Waar in Nederland redelijk tot goed inzicht bestaat in grondprijzen op de agrarische grondmarkt en in uitgifteprijzen die gemeenten hanteren voor bouwrijpe kavels, ontbreekt dat inzicht grotendeels met betrekking tot prijsontwikkelingen van gronden die worden verworven ten behoeve van (mogelijke) toekomstige woningbouwontwikkeling. Het Duitse systeem van de publicatie van (referentie)grondwaarden door expertcommissies biedt mogelijk aanknopingspunten voor het transparanter maken van ontwikkelingen op de grondmarkt in Nederland.



## 5. Impressies grond- en woningbouwbeleid Zweden en Singapore

In dit hoofdstuk zijn twee korte impressies opgenomen van het grond- en woningbouwbeleid in respectievelijk Zweden en Singapore. Zweden scoort goed in een index van alle OECD-landen, met een relatief hoge aanbodelasticiteit op de woning(bouw)markt. Tegelijkertijd voeren lokale overheden, net als in Nederland, vaak een actief grondbeleid. Ondanks die hoge aanbodelasticiteit blijft echter ook in Zweden de nieuwbouw van woningen achter bij de vraag.

Het woningbouwbeleid in Singapore is gebaseerd op een volkshuisvestingsstelsel waarin zo'n 80% van de bevolking eigenaar is van een gesubsidieerde 'sociale koopwoning'. Alhoewel de context waarbinnen dit stelsel van 'sociale koop' functioneert op veel punten afwijkt van de Nederlandse volkshuisvesting zijn er ook overeenkomsten. Het volkshuisvestingsmodel van Singapore heeft raakvlakken met de in Nederland uit de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw bekende *premiekoopwoningen*.

### 5.1 Zweden: actief gemeentelijk grondbeleid als aanjager voor versnelling woningbouw

Alhoewel Zweden volgens de OECD behoort tot de groep OECD landen met de hoogste aanbodelasticiteit op de woningmarkt<sup>38</sup>, zijn er toch zorgen over woningbouw en volkshuisvesting in het land.<sup>39</sup> Behalve dat het tempo van de nieuwbouw van woningen niet in de pas loopt met de toename van de woningbouwbehoefte, lijkt er sprake te zijn van een kwalitatieve mismatch en is er met name een tekort aan betaalbare woningen.

De woningvoorraad in Zweden omvat 5.212.028 woningen (peildatum: december 2023), waarvan 41% grondgebonden woningen, 52% meergezinswoningen en 7% 'overige categorieën (fig. 5.1). In Zweden bestaat geen specifieke 'sociale woningbouwsector'. Het volkshuisvestingsbeleid is de verantwoordelijkheid van gemeentelijke overheden; de invloed van de rijksoverheid is beperkt. Gemeenten zijn vrij om sociale huurwoningen aan te bieden (via gemeentelijke woonbedrijven). Ongeveer de helft van de huursector kan worden aangemerkt als 'sociale huur'. Van de totale woningvoorraad behoort 17% tot het segment sociale huur.<sup>40</sup> De rijksoverheid is wel betrokken in de stimulering van woningbouw, met name via subsidies en kredietgaranties.<sup>41</sup>

De nieuwbouw van woningen schommelde in de periode 2009-2022 tussen 22.000 en 66.000 woningen per jaar (fig. 5.2). In de afgelopen twee decennia volgde de nieuwbouw min of meer, met een vertraging, de groei van de bevolking (fig. 5.3).

In Zweden bestond van 2016 tot 2021 een woningbouwsubsidieprogramma (€ 305 miljoen per jaar).<sup>42</sup> In 2021 heeft de regering besloten om dit programma af te bouwen. De cijfers die zijn opgenomen in de tabel hebben betrekking op de periode 2016 tot 2021. Voor zover bekend is er nu geen woningbouwsubsidieprogramma.

---

<sup>38</sup> Cavalleri *et al.* (2019).

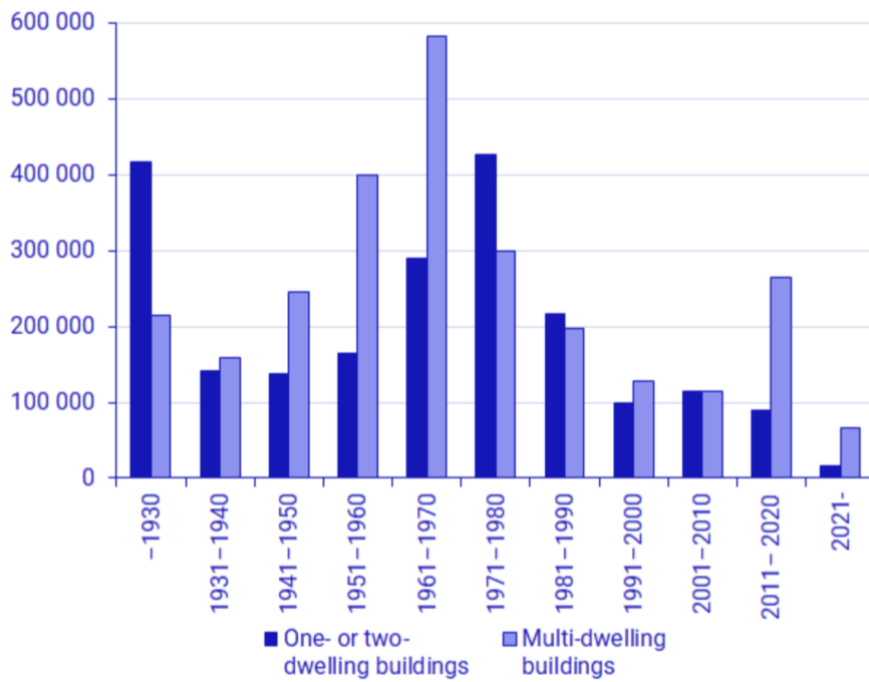
<sup>39</sup> SOE (2022) Sänk tröskeln till en god bostad. SOE 2022: 14.

<sup>40</sup> Housing Europe (2021), p. 95.

<sup>41</sup> SOE (2022) Sänk tröskeln till en god bostad. SOE 2022: 14.

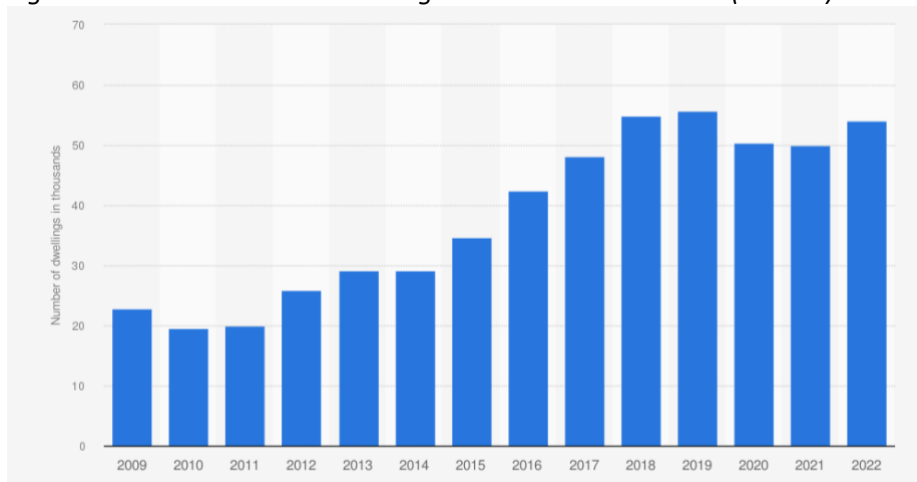
<sup>42</sup> Zweedse Kroon omgerekend naar Euro: 1 SEK = 0,085 euro.

Figuur 5.1 Woningvoorraad, naar type woning en bouwjaar



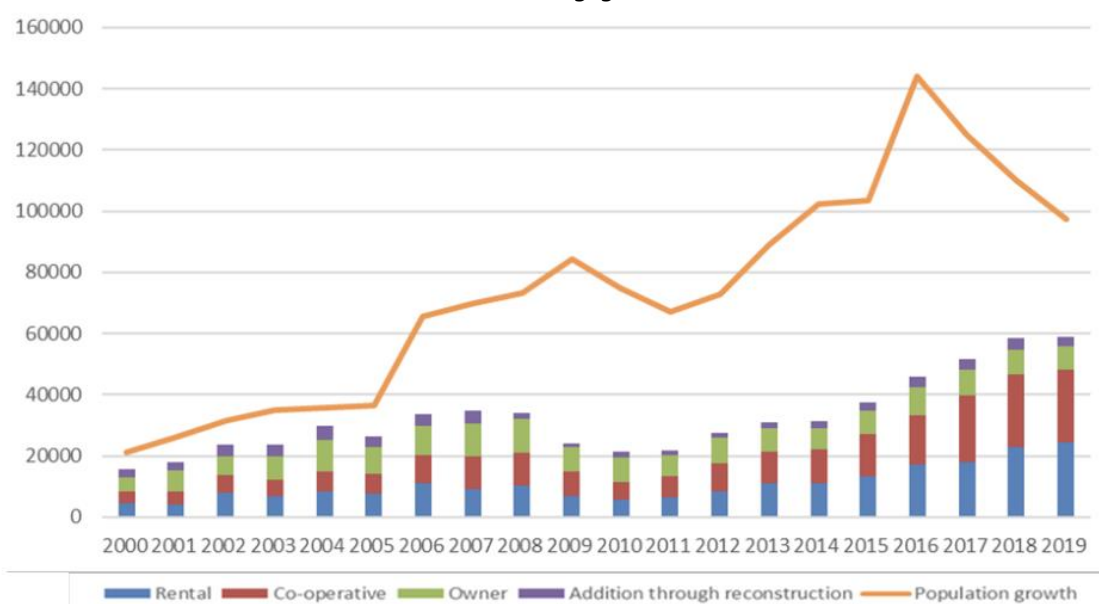
Bron: Statistics Sweden

Figuur 5.2 Nieuwbouw woningen 2009-2022 in Zweden (x 1.000)



Bron: Statistics Sweden

Figuur 5.3 Gerealiseerde nieuwbouw en bevolkingsgroei



Bron: Statistics Zweden

#### Regeringsonderzoek naar sociaal duurzaam woningaanbod

In opdracht van de Zweedse overheid heeft een [onafhankelijke onderzoekscommissie](#) onlangs onderzoek gedaan naar het functioneren van woningbouw- en volkshuisvestingsbeleid. Het onderzoek had tot doel maatregelen te analyseren en te beoordelen die beogen de taakverdeling tussen het rijk en de gemeenten op het gebied van het woonbeleid te verduidelijken, met het doel de effectiviteit en efficiëntie van dat beleid te versterken.<sup>4344</sup> De belangrijkste conclusie is dat er barrières zijn voor een groeiend aantal huishoudens om een reguliere woning te bemachtigen c.q. door te stromen naar een andere woning. Dit leidt tot een groeiende groep huishoudens die te krap behuist is en te duur woont in woningen van slechte kwaliteit en dakloosheid. De commissie schat de omvang van die groep huishoudens op 520.000 woningen. Dat getal zou aangeduid kunnen worden als het huidige (statistische) kwalitatieve woningtekort. De woningbouwbehoefte voor 2020-2029, gebaseerd op het inlopen van het tekort en de verwachte toename van het aantal huishoudens (vooral door immigratie) wordt door de commissie geschat tussen 592.000 en 664.000 woningen. Dat komt neer op de bouw van jaarlijks tussen 59.200 en 66.400 woningen.

De commissie beveelt aan dat de landelijke overheid meer regie moet voeren met betrekking tot het volkshuisvestingsbeleid en de bouw van voldoende betaalbare woningen.

In het rapport worden onder meer de volgende voorstellen gedaan:<sup>45</sup>

- De invoering van nieuwe wetgeving (“wet inzake de woningvoorziening”) waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en de lokale overheden voor volkshuisvestingsbeleid wordt benadrukt;

<sup>43</sup> SOE (2022) Sänk tröskeln till en god bostad. SOE 2022: 14.

<sup>44</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023) *Regie op volkshuisvesting: een landenvergelijking*. Dienst Analyse en Onderzoek – Commissie voor Binnenlandse Zaken, 26 januari 2023.

<sup>45</sup> Overgenomen van: Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023) *Regie op volkshuisvesting: een landenvergelijking*. Dienst Analyse en Onderzoek – Commissie voor Binnenlandse Zaken, 26 januari 2023.

- De rijksoverheid zou een landelijk actieplan voor de volkshuisvesting moeten opstellen en hierover aan het begin van elke regeerperiode rapporteren; lokale overheden zouden eveneens vergelijkbare actieplannen moeten opstellen;
- Actief gemeentelijk grondbeleid en het strategisch benutten van gronden die al in eigendom zijn van de Staat voor woningbouw zijn belangrijke instrumenten om woningbouw te versnellen (zie hieronder).

### *Grondbeleid gemeenten*

Praktisch alle gemeenten in Zweden voeren een actief grondbeleid. In een onderzoek uit 2016 gaven alle gemeenten aan dat ze grond in eigendom hebben geschikt voor woningbouw. Twee derde van alle gemeenten gaf aan dat ze van plan zijn om nog meer grond te verwerven. In de grotere steden, Stockholm en Göteborg, vindt respectievelijk 80 en 70% van alle woningbouw plaats op door de gemeente uitgegeven bouwgrond. Het actieve grondbeleid geeft gemeenten meer grip op de ontwikkeling van woningbouwprojecten én op de waardeverhoging van grond als gevolg van bestemmingswijzigingen, met als doel om die te benutten voor collectieve doelen. In totaal ongeveer 15% - 6 miljoen hectare - van het totale grondoppervlak in Zweden is in eigendom van de Staat. Van die 6 miljoen hectare is zo'n 800.000 hectare in eigendom van lokale overheden. Een groot deel van het gemeentelijke grondeigendom is geschikt voor woningbouw (of andere stedelijke ontwikkelingen). In principe is dit areaal ruim voldoende voor de geplande nieuwbouw van woningen. Ter vergelijking: het huidige oppervlak voor de totale Zweedse woningvoorraad bedraagt 438.00 hectare.<sup>46</sup>

In de praktijk wordt vaak gewerkt met tijdelijke gronduitgifteovereenkomsten: een optie voor toekomstige verkoop van de grond aan een ontwikkelaar; de ontwikkelaar betaalt een optievergoeding. Het actieve gemeentelijke grondbeleid vertoont overeenkomsten met de wijze waarom gemeenten in Nederland actief grondbeleid toepassen. Een belangrijk verschil vormt het instrumentarium dat gemeenten tot hun beschikking hebben om ruwe grond te verwerven. In de eerste plaats kunnen Zweedse gemeenten ook gebruikmaken van onteigening wanneer de grondeigenaar in staat is zelf de bestemming te realiseren conform het bestemmingsplan. Anders dan in Nederland geldt in die gevallen voor de grondeigenaar geen recht op zelfrealisatie. In de tweede plaats verschilt de waardegrondslag voor onteigening. In Zweden wordt de compensatie vastgesteld op basis van de waarde in het gebruik tien jaar voordat de onteigeningsprocedure in gang wordt gezet.

De bovengenoemde onderzoekscommissie doet tevens voorstellen gericht op een 'modernisering' van het grondbeleid (SOE, 2022; Caesar *et al.*, 2013)<sup>47</sup>. De voorgestelde maatregelen hebben met name betrekking op het vergroten van de transparantie en voorzienbaarheid van het gemeentelijk grondbeleid en het uitgiftebeleid:

- Bij de uitgifte van bouwgrond dienen gemeenten beter te motiveren op basis van welke criteria zij een selectie maken van ontwikkelaars die in aanmerking komen om de grond te kopen;
- Gemeenten zouden de transparantie over gemeentelijke grondtransacties aan ontwikkelaars moeten vergroten, onder meer met het oog op competitie en mededinging in de woningbouwmarkt;
- De voorzienbaarheid met betrekking tot grondprijnsbeleid (gehanteerde uitgiftepunten) dient te worden vergroot.

---

<sup>46</sup> C. Caesar (2016) *Municipal landownership and housing in Sweden; exploring links, supply and possibilities*. KTH: doctoral thesis.

<sup>47</sup> C. Caesar, T. Kalbro & H. Lind (2013) *Bäste herren på täppan*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013: 1.

## Aanknopingspunten voor Nederlandse grond- en woningbouwbeleid

De bovengenoemde onderzoekscommissie stelt dat het huidige woningaanbod onvoldoende ‘sociaal en duurzaam’ is. Er lijkt met name sprake te zijn van een kwalitatief woningtekort: het aanbod van betaalbare woningen is onvoldoende. Als we dit in verband brengen met de door de OECD gemeten hoge aanbodelasticiteit op de Zweedse woningmarkt, dan lijkt het erop dat de nieuwbouw van koopwoningen klaarblijkelijk wel in staat is relatief snel te reageren op toegenomen vraag (en prijsstijgingen in de koopwoningenmarkt), maar dat dit niet geldt voor de nieuwbouw van betaalbare / sociale huurwoningen. Opvallend genoeg heeft de Zweedse landelijke overheid weinig sturingsmogelijkheden, behalve via het verstrekken van subsidies en kredietgaranties, om woningbouw, en dan met name de bouw van betaalbare woningen, te versnellen. In de periode 2016 tot 2021 was er een landelijk subsidieprogramma voor woningbouw, maar voor zover bekend zijn er op dit moment geen subsidies voor woningbouw beschikbaar.

Zweedse gemeenten maken meer nog dan Nederlandse gemeenten gebruik van actief grondbeleid. De werkwijze vertoont overeenkomsten met de wijze waarom gemeenten in Nederland actief grondbeleid toepassen. Een belangrijk verschil vormt het instrumentarium dat gemeenten tot hun beschikking hebben om ruwe grond te verwerven: onteigening geschiedt op basis van de waarde in het gebruik tien jaar voordat de onteigeningsprocedure in gang wordt gezet; grondeigenaren kunnen zich bij onteigening niet beroepen op een zelfrealisatierecht.

### 5.2 Singapore: overheidsprogramma gericht op stimulering van ‘sociale koop’

De overheid in Singapore richtte in 1960 de *Housing and Development Board* (HDB) op om huurwoningen te bouwen in een tijd van wooncrisis. Nadat de directe crisis was afgenomen, [verschoof](#) het huisvestingsbeleid naar het bevorderen van eigenwoningbezit in plaats van huren en gedurende meer dan twee decennia (1982-2006) stopte de HDB helemaal met het bouwen van huurwoningen. Tegenwoordig is 94% van het HDB-bestand eigenwoningbezit. Vanaf 1960 bouwde de HDB 121.000 appartementen binnen tien jaar. In 1970 woonde 35% van de bewoners in een sociale huurwoning en in 1980 70%. De totale woningvoorraad bevat circa 1,56 miljoen woningen (fig. 5.4). De bouw van nieuwe appartementen bleef stabiel; van 2011 tot 2020 werden gemiddeld bijna 20.000 appartementen per jaar voltooid (fig. 5.5). Vanaf 1960 heeft de cumulatieve woningbouwontwikkeling door de HDB meer dan een miljoen appartementen opgeleverd, die 80% van de inwoners van Singapore huisvesten.

Het volkshuisvestingsbeleid van Singapore is er vooral op gericht om gezinnen uit de middenklasse een eigen huis te bezorgen. Van de totale woningvoorraad is 91% eigenwoningbezit (waarvan 79% via HDB, in erfpacht). Nieuwe HDB-appartementen kunnen alleen worden verkocht aan inwoners van Singapore en er wordt een reeks voorrangsregelingen gebruikt om nieuwe flats toe te wijzen. Tot 95% van de verkochte flats is gereserveerd voor mensen die voor het eerst een woning aanvragen, inclusief speciale voorrang voor jonge stellen. Nieuwe appartementen worden door HDB onder de marktprijs verkocht. Kopers komen daarnaast in aanmerking voor een inkomensafhankelijke subsidie. HDB verkoopt nieuwe appartementen op basis van een erfpachtconstructie (canon van 99 jaar). Voor erfpachthouders is het mogelijk om appartementen, inclusief de resterende erfpacht, tegen marktwaarde te verkopen. HDB-appartementen moeten minimaal vijf jaar in bezit zijn voordat ze kunnen worden doorverkocht. Het is mogelijk om tussentijds tegen betaling van de marktwaarde de resterende erfpachttermijn ‘op te toppen’ tot opnieuw maximaal 99 jaar. Inwoners kunnen tweemaal een aanvraag indienen bij HDB voor een nieuw appartement, maar kunnen ook een bestaande woning via de markt kopen. Voor de aankoop van een nieuw appartement kunnen kopers een eenmalige

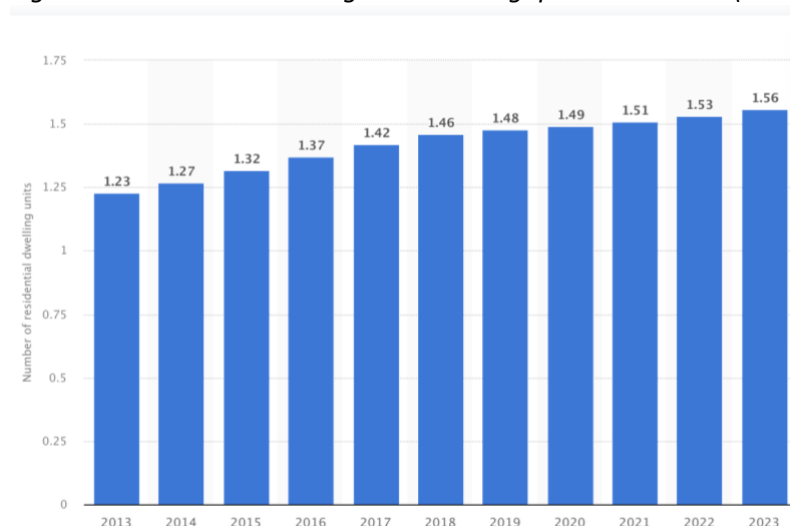
subsidie ontvangen van circa € 55.000; voor de aankoop van een bestaande woning circa € 130.000 (HDB, 2023).<sup>4849</sup>

Speculatie met woningbezit wordt gereduceerd doordat bij doorverkoop een hoge overdrachtsbelasting wordt gehanteerd (20% bij eerste verkoop; 30% bij tweede verkoop).

De aankoop van grond voor herontwikkeling was een belangrijke functie van de HDB vanaf 1966 (na de eerste bouw golf om de crisis aan te pakken). De regering van Singapore maakte zich zorgen over de stijging van de grondprijzen als gevolg van overheidsinvesteringen en wilde voorkomen dat onverhoopte winsten ten goede zouden komen aan bestaande grondeigenaren. Het grondaankoopprogramma geeft de overheid de bevoegdheid grond te verwerven tegen de 'huidige gebruikswaarde'. De HDB ontvangt jaarlijks een staatssubsidie van circa € 1,38 miljard voor de verwerving van grond en de bouw van appartementen. Een deel van de subsidie wordt gebruikt voor de verwerving van gronden die worden verkocht door de *Singapore Land Authority* en vloeit feitelijk weer terug naar de staatskas.

In de praktijk wordt ook kritiek geuit op het model. Dit betreft met name het feit dat de grote groep arbeidsmigranten in Singapore nauwelijks of geen toegang heeft tot HDB-appartementen en veelal is aangewezen op particuliere huur.

**Figuur 5.4** Groei woningvoorraad Singapore 2014-2023 (in miljoenen)



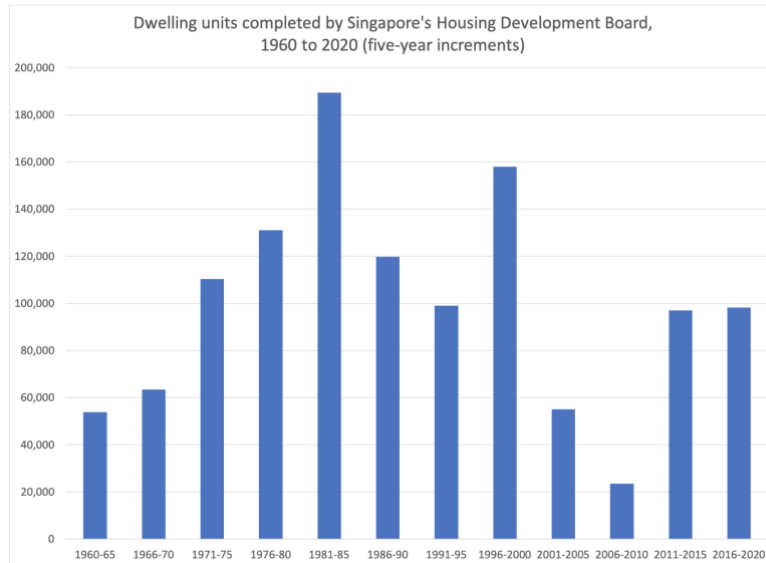
Bron: [Lee \(2023\)](#)

<sup>48</sup> Housing Development Board (2023) *HDB annual report 2022/23*. Singapore: HBD.

<sup>49</sup> Singaporese Dollar omgerekend naar Euro: 1 Singapore Dollar = 0,68 Euro



Figuur 5.5 Nieuwbouw appartementen door HDB 1960-2024 (in periodes van 5 jaar)



Bron: [HDB annual report](#)

#### Aanknopingspunten voor Nederlandse woningbouwbeleid

Het systeem van ‘sociale koop’ dat in Singapore wordt gehanteerd past in zijn huidige vorm niet binnen het volkshuisvestingsbeleid in Nederland. Belangrijke verschillen hebben betrekking op: 1) het volkshuisvestingsbeleid (in Singapore sterk gericht op stimuleren eigenwoningbezit; in Nederland in het verleden wél, maar nu geen expliciete sturing meer op bevorderen eigenwoningbezit; 2) de werking van de grondmarkt (meeste grond in Singapore is namens de staat in eigendom van SLA; verwerving van grond door SLA geschiedt tegen ‘huidige gebruikswaarde’); en 3) overheidsondersteuning van middeninkomens op de woningmarkt (in Singapore wél; in Nederland – tot nu toe - niet of nauwelijks). Tegelijkertijd zijn er duidelijke raakvlakken tussen het systeem van ‘sociale koop’ in Singapore en de premiekoopregelingen die in Nederland in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw bestonden. In 2021 liet de toenmalige demissionaire minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, naar aanleiding van een motie uit de Tweede Kamer, [onderzoek doen naar de ervaringen met de premiekoopregelingen uit het verleden en de wenselijkheid van een nationaal koopstartfonds](#).<sup>50</sup>

De Nederlandse premiekoopregelingen werden in de jaren negentig van de vorige eeuw afgeschaft, enerzijds omdat er kritiek was op de doelmatigheid van de regeling, anderzijds omdat er op dat moment weinig behoefte meer leek te zijn voor een dergelijke regeling. In de huidige marktsituatie is die behoefte er mogelijk weer wel. Ook in de [tussenrapportage](#) van de IBO-werkgroep woningbouw en grond wordt *sociale koop* als een van de mogelijke maatregelen genoemd.<sup>51</sup> Corporaties kunnen binnen de kaders van de woningwet ook woningen ontwikkelen en verhuren en na korte tijd verkopen aan de huurder. Een dergelijke constructie kan voor een corporatie leiden tot een verbetering van de investeringscapaciteit.

Op basis van de ervaringen met het systeem in Singapore kunnen de volgende punten in overweging worden genomen, indien men een systeem van sociale koop in Nederland zou willen verkennen:

<sup>50</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) Aanbiedingsbrief bij rapporten betaalbare koop voor starters. Kamerstuk 14-12-2021.

<sup>51</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024) Tussenrapportage IBO-werkgroep woningbouw en grond. Kamerstuk 09-02-2024.

- Het volkshuisvestingsbeleid in Singapore richt zich op het stimuleren en aanbieden van sociale koopwoningen voor een zo groot mogelijk deel van de inwoners (op dit moment ca. 80%). In Nederland lijkt dit niet aan de orde, gezien de huidige omvang van het aanbod sociale huur en de vrijesectorkoopwoningen. Het ligt meer voor de hand om stimulering van sociale koop te richten op het middensegment, in aanvulling op de middenhuur;
- In Singapore is de *Housing Development Board* (HDB) namens de centrale overheid verantwoordelijk voor de uitvoering van het stimuleringsbeleid voor sociale koop; in Nederland kunnen mogelijk woningcorporaties – al dan niet in samenwerking met gemeenten - een centrale rol spelen in de uitvoering van een beleid gericht op ‘sociale koop’;
- In de mogelijke rolverdeling tussen gemeente en woningcorporatie bij de bouw en verkoop van een sociale koopwoning (in de Nederlandse context) zou bijvoorbeeld verkend kunnen worden dat de gemeente de grond in erfpacht uitgeeft aan de woningcorporatie (na deze eerst te hebben verworven) en de woningcorporatie vervolgens de grond en opstal in erfpacht doorzet naar de koper van de woning. Daarmee kan mogelijk de investeringscapaciteit van corporaties om sociale koopwoningen te bouwen vergroot worden;
- Een belangrijke pijler onder het succes van het sociale koop-model in Singapore is gelegen in het feit dat de *Singapore Land Authority* op basis van de *Land Acquisition Act* grond verwerft tegen de ‘huidige gebruikswaarde’. Dit leidt tot lagere stichtingskosten voor HDB en draagt eraan bij dat HDB sociale koopwoningen onder de marktwaarde in erfpacht kan verkopen;
- In de ‘oude’ Nederlandse premiekoopregeling lag het volle eigendom van de premiekoopwoning bij de koper. In Singapore wordt het appartement (en de grond) in erfpacht uitgegeven en blijft het juridisch eigendom van grond en opstal bij HDB. Voor de erfpachter betekent dit vermoedelijk dat de aankoopprijs van de woning lager is dan bij aankoop in volledig eigendom (zoals het geval was bij de premiekoopwoningen). Bij tussentijdse verkoop komt de waarde stijging van het appartement bovendien ten goede aan de erfpachter;
- Net als de ‘oude’ Nederlandse regeling voor premiekoopwoningen kan het gehanteerde model in Singapore gezien worden als een subsidieregeling. Een belangrijk verschil tussen de twee regelingen is echter dat hier in Nederland voor de overheid geen inkomsten tegenover staan en in Singapore (op termijn) wel. In Singapore blijft HDB immers juridisch eigenaar van grond en opstal en komt de waardevermeerdering na herziening van de erfpachtcanon aan HDB toe. Daar staat tegenover dat de erfpachtconstructie voor de koper van de woning tot onzekerheid kan leiden over de toekomstige waardeontwikkeling van zijn erfpachtrecht.

## 6. Leren van de burens: aanknopingspunten voor Nederlandse woningbouwbeleid

### 6.1 Inleiding

Knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt leiden in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (en elders), net als in Nederland, vaak tot vertragingen in de reactiesnelheid van de nieuwbouw van woningen op een toename in de vraag naar woningen, waardoor er een tekort aan woningen kan ontstaan. Dat laatste kan gepaard gaan met een stijging van woningprijzen en huren. Bovendien voorziet de markt onvoldoende in de vraag naar betaalbare woningen. In de afgelopen decennia is in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, net als in veel andere landen, vrijwel continu aandacht geweest voor het achterblijven van de woningbouwproductie bij de woningbehoefte en is er sprake van beleid gericht op het versnellen van de woningbouwproductie en het vergroten van het aanbod van voldoende betaalbare woningen. In dit onderzoek gaat de aandacht echter voornamelijk uit naar beleidsmaatregelen die de overheid in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland vanaf ongeveer 2020 hebben genomen om de woningbouwproductie te versnellen en meer betaalbare woningen te bouwen, in vergelijking tot het beleid van de Nederlandse rijksoverheid.

Zweden scoort met betrekking tot de aanbodelasticiteit op de woning(bouw)markt hoog ten opzichte van andere OECD-landen. Mogelijk hangt dit samen met het actieve grondbeleid dat lokale overheden in Zweden voeren, waardoor zij relatief snel op veranderingen in de vraag naar woningen kunnen inspelen. Ondanks de relatief hoge aanbodelasticiteit kan de nieuwbouw van woningen echter geen gelijke tred houden met de vraag naar woningen en is er eveneens sprake van een (statistisch) tekort, met name met betrekking tot het segment betaalbare woningen.

In Singapore is de overheid er wél in geslaagd via een volkshuisvestingsmodel gebaseerd op sociale koop betaalbare woonruimte aan te bieden voor een groot deel van de inwoners. Ondanks dat het model in een andere context tot stand is gekomen (en er wel degelijk ook kritiek is op het systeem) biedt het model aanknopingspunten voor het Nederlandse woningbouwbeleid in het middensegment.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot een vergelijkende studie van het overheidsbeleid en de maatregelen die worden genomen aan de aanbodkant van de woningmarkt, gericht op nieuwbouw, en op de grondmarkt. Maatregelen die worden genomen in de bestaande voorraad (bijvoorbeeld huurprijsregulering, aanpassingen in de regels voor het verhuren van sociale huurwoningen, of maatregelen die van invloed zijn op het omzetten van koop- naar huurwoningen) en maatregelen die gericht zijn op de vraagkant (bijvoorbeeld vraagstimulering door hypotheekrenteaftrek of veranderingen in overdrachtsbelasting) kunnen van (grote) invloed zijn op de effectiviteit van de maatregelen op de grond- en woningbouwmarkt, maar zijn buiten beschouwing gebleven in deze studie.

In dit afsluitende hoofdstuk worden de resultaten van de landenstudies in verband gebracht met de woningbouwproblematiek en het woningbouwbeleid in Nederland. Daarbij wordt met name een vergelijking gemaakt tussen het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland. Waar relevant en indien gegevens beschikbaar zijn wordt ook aandacht besteed aan Singapore en Zweden.

### 6.2 Oorzaken van achterblijvende woningbouwproductie

De werking van de grond- en de woningbouwmarkt zijn nauw met elkaar verbonden. Die verbondenheid is mede verantwoordelijk voor het achterblijven van de woningbouwproductie. Om

woningen te kunnen bouwen moet je over de grond kunnen beschikken. Voor de bouwers van woningen vormt die grond dus essentiële input voor het ontwikkelproces. Soms komt grond echter niet op tijd beschikbaar, bijvoorbeeld omdat gemeenten onvoldoende plancapaciteit reserveren of omdat het planologisch traject dat bebouwing van de grond mogelijk maakt te veel tijd in beslag neemt. In andere gevallen is grond wel beschikbaar om bebouwd te worden, maar loopt de woningbouw om andere redenen vertraging op, bijvoorbeeld als gevolg van een sterke stijging in de bouwkosten of een daling van de verkoopprijzen en/of huren van woonruimte.

In Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden is, net als in Nederland, sprake van een (statistisch) woningtekort, veroorzaakt door enerzijds een achterblijvende woningbouwproductie in het afgelopen decennium en anderzijds een forse toename van het aantal huishoudens, vooral als gevolg van immigratie in recente jaren (tabel 6.1). Voor Singapore zijn geen cijfers beschikbaar over een woningtekort.

Tabel 6.1 *Vergelijking kerncijfers woningbouwmarkten Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Singapore en Nederland*

	Inwoners totaal / Huishoud- engroot- te	Woning voor- raad	(Statistisch) woningtekort / % woning- voorraad	Nieuwbouw 2013-2023 (gemiddeld per jaar)	Nieuwbouw 2013-2023 (gemiddeld per jaar) per 1.000 inwoners	Geraamde nieuwbouw- behoefte per jr. (vanaf 2024)	Geraamde nieuwbouw- behoefte (gemiddeld per jaar) per 1.000 inwoners
<b>Duitsland</b>	83,8 miljoen (2022) 1,96 per woning	42,8 miljoen (2022)	700.000 (2023)	275.000	3,3	400.000	4,8
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	57,1 miljoen (2022) 2,26 per woning	25,2 miljoen. (2022)	4.750.000 (2018)	188.000	3,3	300.000	5,3
<b>Nederland</b>	17,6 miljoen (2023) 2,17 per woning	8,1 miljoen (2023)	390.000 (2023)	64.000	3,6	100.000	5,7
<b>Singapore</b>	5,5 miljoen (2023) 3,5 per woning	1,56 miljoen (2023)	n.a.	20.000	3,6	20.000 (2021-2025)	3,6
<b>Zweden</b>	10,6 miljoen (2023) 2,0 per woning	5,2 miljoen (2023)	520.000 (2022)	45.000	4,3	63.000	5,9

Bronnen: zie hoofdstuk 3 en 4 (voor Engeland en Duitsland) en hoofdstuk 5 (voor Singapore en Zweden); CBS en Min. BZK (voor Nederland); eigen bewerking

Opmerking: In Duitsland, Engeland, Zweden en Nederland worden afwijkende aannames gehanteerd, zowel met betrekking tot berekening (statistisch) woningtekort als met betrekking tot raming nieuwbouwbehoefte. Toelichting op de aannames voor Duitsland, Engeland en Zweden zie respectievelijk hoofdstuk 3, 4 en 5. Voor Singapore zijn geen cijfers bekend met betrekking tot het (statistisch) woningtekort. Nederlandse cijfers over (statistisch) woningtekort en nieuwbouwbehoefte gebaseerd op [gepubliceerde cijfers ministerie BZK](#).

De wijze waarop het (statistisch) woningtekort wordt vastgesteld verschilt per land, waardoor de cijfers over de omvang van het tekort niet een-op-een vergelijkbaar zijn. De geraamde jaarlijkse nieuwbouwbehoefte per jaar vormt in de in het onderzoek betrokken landen de basis voor het stimuleringsbeleid dat de landelijke overheden voeren. Tabel 6.1 laat zien dat in alle landen met uitzondering van Singapore, de huidige geraamde nieuwbouwbehoefte per 1.000 inwoners beduidend hoger is dan wat in de afgelopen tien jaar gemiddeld per jaar werd gerealiseerd. Voor Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden én Nederland geldt dat de daadwerkelijke nieuwbouw in de afgelopen twee tot drie jaar op een lager niveau uitkwam dan de geraamde nieuwbouwbehoefte (waardoor de statistische woningtekorten in die periode verder zijn toegenomen). De verschillen tussen de geraamde nieuwbouwbehoefte en de gerealiseerde nieuwbouw tussen 2013 en 2023 per land zijn redelijk vergelijkbaar.

In tabel 6.2 wordt de omvang van de uitstaande bouwvergunningen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk vergeleken met cijfers over uitstaande bouwvergunningen in Nederland. De omvang in Nederland ligt op een vergelijkbaar niveau als in Duitsland. In het Verenigd Koninkrijk is de omvang van uitstaande bouwvergunningen beduidend hoger. In alle drie de landen lijkt voor een groot deel sprake te zijn van een gangbare doorlooptijd; een (groot) deel van de vertragingen in overige projecten (vergunning langer dan twee jaar geleden verleend) lijkt met name veroorzaakt te worden door problemen met de financiële haalbaarheid van projecten (gestegen bouwkosten). Of ook andere factoren een rol spelen wordt onvoldoende duidelijk uit de aangehaalde onderzoeken.

Tabel 6.2 *Uitstaande bouwvergunningen per 1.000 woningen (voorraad), Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Nederland*

	Woningvoorraad	Uitstaande bouwvergunningen	Uitstaande bouwvergunningen / 1.000 woningen (voorraad)
Duitsland	42,8 miljoen (2022)	845.000 (31-12-2021)	20
Verenigd Koninkrijk	25,2 miljoen (2022)	1.100.000 (2021)	44
Nederland	8,1 miljoen (2023)	177.000 (931-12-2023)	22

Bron: [BBSR \(2023\)](#); [LGA \(2021\)](#); [CBS \(2024\)](#); eigen bewerking. Voor Singapore en Zweden geen cijfers bekend.

In tabel 6.3 is een overzicht opgenomen van de (vermeende) oorzaken van het achterblijven van de woningbouwproductie, zoals deze worden beoordeeld door de landelijke overheden en experts in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, in vergelijking met Nederland. Het valt op dat in de analyses van de achterblijvende woningbouwproductie veelal wordt gewezen op vergelijkbare oorzaken:

- Onvoldoende regie op de ruimte; centrale / federale overheid kan onvoldoende sturen op de aanwijzing van geschikte locaties voor woningbouw;
- Vertragingen in planprocessen; bestaande instrumentarium onvoldoende benut;
- Onvoldoende plancapaciteit;
- Barrières op de grondmarkt; complexe eigendomsverhoudingen zitten gebiedsontwikkelingen in de weg; gemeenten maken onvoldoende gebruik van bestaand grondbeleidsinstrumentarium, gemeenten voeren geen (of steeds minder) actief grondbeleid; het bestaand instrumentarium schiet te kort (voorkeursrecht; vergunde grond blijft onbebouwd);
- Onvoldoende grip op grondwaarde: een deel van de waardesprong op de grondmarkt als gevolg van bestemmingswijzigingen komt bij grondeigenaren terecht en komt niet ten goede aan collectieve doelen;
- Vertragingen in gebiedsontwikkelingen; lange doorlooptijden in vergunningenprocedures; er treden vertragingen op in de uitvoering van vergunde bouwprojecten; kostenverhaal is complex

en onvoldoende voorzienbaar; publiek kostenverhaal drukt winstgevendheid woningbouwprojecten;

- Financiële haalbaarheid van veel woningbouwprojecten onder druk als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen (“economische tegenwind”); aanvullende eisen voor verduurzaming drukken op exploitatie; onvoldoende efficiëntie bouwprocessen.

Toch zijn er ook verschillen in de beoordelingen van de (vermeende) oorzaken van het achterblijven van de woningbouwproductie. In Nederland wordt gewezen op de verminderde bereidheid van gemeenten om actief grondbeleid te voeren, na de problemen die daarmee voor hen ontstonden door de financiële crisis van 2008-2010. Gemeenten hebben daardoor minder regie over woningbouw, hetgeen mogelijk tot vertraging leidt. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is in het verleden nauwelijks of geen sprake geweest van actief gemeentelijk grondbeleid door gemeenten. Als mogelijke interventie wordt in die landen nu wel gezocht naar stimuleringsmaatregelen om gemeenten aan te zetten tot actieve bouwgrondproductie (zie paragraaf 6.3).

In Nederland zien we dat publieke onrendabele toppen en ontoereikend kostenverhaal vaak mede ten grondslag lijken te liggen aan vertragingen in woningbouwprojecten. Het valt op dat in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk veel minder wordt gewezen op problemen die gemeenten ondervinden met de bekostiging van publieke voorzieningen en infrastructuur in woningbouwprojecten (publiek onrendabele toppen; ontoereikend kostenverhaal). Alhoewel niet onderzocht in deze studie, roept dit vragen op over verschillen in de financieringsgrondslag voor gemeentelijk beleid. Met name in Duitsland hebben gemeenten een veel groter eigen belastinggebied dan in Nederland het geval is. Dat maakt gemeenten voor de bekostiging van publieke voorzieningen en infrastructuur mogelijk minder afhankelijk van het kostenverhaal.

Tabel 6.3 (Vermeende) oorzaken achterblijvende woningbouwproductie Duitsland, Engeland en Nederland

	Ruimtelijke ordening / plancapaciteit	Grondmarkt / grondbeleid	Proces gebiedsontwikkeling	Financiële haalbaarheid woningbouw
<b>Duitsland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regie gemeenten op planmatige ontwikkeling woningbouw blijft achterwege</li> <li>• Onvoldoende sturing op 'bouwen in bestaand stedelijk gebied'</li> <li>• Onvoldoende plancapaciteit in bestaand stedelijk gebied</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten huiverig voor actief grondbeleid</li> <li>• Hoge grondprijzen belemmeren woningbouw</li> <li>• Deel waardesprong onttrokken aan bouwkolom</li> <li>• Bestaande instrumentarium grondbeleid onvoldoende gebruikt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertragingen in uitvoering (vergunde) bouwprojecten</li> <li>• Lange doorlooptijden en onzekerheid besluitvorming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Economische tegenwind' leidt tot sterke stijging bouwkosten</li> <li>• Bovenwettelijke eisen stuwen bouwkosten op</li> <li>• Nieuwbouw sociale huur onrendabel</li> </ul>
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planning systeem: voorzienbaarheid onvoldoende</li> <li>• Onvoldoende plancapaciteit</li> <li>• Greenbelts belemmeren plancapaciteit</li> <li>• Planvorming tijdrovend</li> <li>• Lage aanbodelasticiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten huiverig voor actief grondbeleid</li> <li>• Deel waardesprong onttrokken aan bouwkolom (versterkt door schaarste en concurrentie op grondmarkt)</li> <li>• Grondposities en 'stalled sites' grote ontwikkelaars</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertragingen in uitvoering (vergunde) bouwprojecten</li> <li>• Kostenverhaal onvoldoende voorzienbaar</li> <li>• Lange doorlooptijden en onzekerheid besluitvorming</li> <li>• Marktconcentratie grote ontwikkelaars</li> <li>• Markt onvoldoende toegankelijk voor MKB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenverhaal ontoereikend</li> <li>• Kostenverhaal onvoldoende 'voorzienbaar'</li> <li>• Onvoldoende financiering voor verbetering bereikbaarheid</li> <li>• Nieuwbouw sociale huur onrendabel</li> </ul>
<b>Nederland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende regie op ruimte voor woningbouw</li> <li>• Bestaand instrumentarium voor versnelling woningbouw onvoldoende benut door gemeenten</li> <li>• Onvoldoende (harde) plancapaciteit</li> <li>• Planvorming tijdrovend</li> <li>• Lage aanbodelasticiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afname actief grondbeleid gemeenten</li> <li>• Onvoldoende prikkels grondeigenaren verkoop grond</li> <li>• Instrumentarium onvoldoende toegepast (onteigening / WvG)</li> <li>• Deel waardesprong grond onttrokken aan bouwkolom</li> <li>• Systematiek inbrengwaarde leidt tot groter publiek tekort</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenverhaal ontoereikend / onvoldoende voorzienbaar</li> <li>• Lange doorlooptijden en onzekerheid besluitvorming</li> <li>• Cycliciteit woningmarkt probleem voor bouwsector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onrendabele toppen door 'economische tegenwind'</li> <li>• Publieke kosten nemen toe, mede als gevolg van bovenwettelijke eisen</li> <li>• Niet-realistische verwachtingswaarde stuwt verwervingskosten op</li> <li>• Nieuwbouw sociale huur onrendabel</li> <li>• Rendement nieuwbouw vrije huur afgenomen</li> </ul>

Bronnen: voor VK en DU zie resp. hfd. 3 en 4 deze rapportage; voor NL eigen bewerking

## 6.3 Maatregelen gericht op versnelling van de woningbouwproductie

### *Veel overeenkomsten in aanpak*

De maatregelen die de federale overheid in Duitsland en de centrale overheid van het Verenigd Koninkrijk hebben genomen om de woningbouwproductie te versnellen en de uitvoerbaarheid te verbeteren zijn niet fundamenteel anders dan in Nederland en vertonen veel overeenkomsten met de in Nederland reeds genomen en voorgestelde maatregelen. De maatregelen die in de drie landen worden genomen c.q. zijn voorgesteld zijn grotendeels in te delen naar vier thema's:

- Versnellen: maatregelen gericht op planprocedures, grondbeleid en mobilisatie van bouwgrond, plancapaciteit vergroten;
- Stimuleren: (subsidie-)maatregelen gericht op stimuleren van investeringen door marktpartijen in (betaalbare) woningen en aanbieders van betaalbare (huur)woningen;
- Goedkoper bouwen: maatregelen gericht op efficiënter bouwen en het verlagen van bouwkosten;
- Systeeminterventies: gericht op onder andere het verbeteren van de voorzienbaarheid van ruimtelijk beleid en kostenverhaal, herverdeling van grondwaardestijging die nu niet ten goede komt aan collectieve voorzieningen en woningbouw, verbeteren van markttransparantie, en vergroten van toegankelijkheid van de markt voor met name mkb-bedrijven.

### *Woningbouwsubsidies*

Het verstrekken van woningbouwsubsidies is een belangrijk onderdeel van het landelijk beleid om de woningbouwproductie te versnellen. In tabel 6.4 zijn de bestaande subsidieprogramma's in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Singapore en Zweden afgezet tegen het bestaande subsidieprogramma in Nederland. In aanvulling op de subsidieprogramma's zijn er vaak ook fiscale incentives om de bouw van (betaalbare) woningen te stimuleren; deze fiscale incentives zijn niet in het overzicht in de tabel opgenomen. In het overzicht zijn alleen subsidies aan de aanbodkant (nieuwbouw) opgenomen; subsidies aan de vraagkant (huurtoeslagen) zijn niet opgenomen.

In Duitsland is voor de periode 2022 tot en met 2027 € 45 miljard beschikbaar (federale overheid én deelstaten). Voor zover bekend betreft dit objectsubsidies gericht op het subsidiëren van betaalbare woningbouw. Uitgaande van de Duitse ambitie om in die periode 600.000 betaalbare woningen te realiseren, bedraagt het gemiddelde subsidiebedrag € 75.000 per betaalbare woning. In het Verenigd Koninkrijk is er voor de periode 2021-2026 een bedrag van € 15,05 miljard beschikbaar als objectsubsidies voor betaalbare woningbouw en is er daarnaast € 8,36 miljard aan locatiesubsidies beschikbaar (met name bedoeld voor transformatie van *brownfields*). Uitgaande van de ambitie in Engeland om in die periode 180.000 betaalbare woningen te realiseren, bedraagt het gemiddelde subsidiebedrag € 83.600 per betaalbare woning, exclusief de locatiesubsidies.

In Nederland is voor zover bekend in de periode 2019 tot en met 2025 in totaal € 9 miljard beschikbaar (WBI en SBI subsidies; BO MIRT gelden). In Nederland zijn uitsluitend locatiesubsidies beschikbaar voor de stimulering van de woningbouwproductie. Indien we de WBI/SBI subsidies 'omrekenen' naar een beschikbaar subsidiebedrag per te realiseren betaalbare woning (ambitie rijksoverheid: 65.000 betaalbare woningen in periode 2019-2025), bedraagt het gemiddelde beschikbare subsidiebedrag € 23.100 per betaalbare woning. Het BO MIRT subsidieprogramma van € 7,5 miljard is bestemd voor de ontsluiting van 400.000 woningen in de periode 2022-20230. Dat komt neer op een subsidiebedrag van €18.750 per te realiseren woning. Het relatief lage subsidiebedrag per woning in Nederland wordt vermoedelijk deels verklaard doordat een groot deel van de nieuwbouw door woningcorporaties - ondanks het feit dat het meestal onrendabele investeringen betreft – vanwege de vermogenspositie



van woningcorporaties zonder rijkssubsidie kan plaatsvinden. Gemeenten 'subsiëren' corporaties doordat zij bouwgrond aan corporaties onder de marktprijs verkopen (sociale kavels).

De *Housing Development Board* in Singapore ontvangt een jaarlijks subsidiebedrag van € 1,38 miljard per jaar voor de bouw en verkoop van sociale koopwoningen. De woningen worden onder de marktprijs verkocht aan geselecteerde doelgroepen. Een deel van het subsidiebedrag vloeit terug naar de Staat, via de opbrengsten uit de verkoop van gronden door de Singapore Land Authority aan HDB.

In Zweden bestond van 2016 tot 2021 een woningbouwsubsidieprogramma (€ 305 miljoen per jaar). In 2021 heeft de regering besloten om dit programma af te bouwen. De cijfers die zijn opgenomen in de tabel hebben betrekking op de periode 2016 tot 2021. Voor zover bekend is er op dit moment geen woningbouwsubsidieprogramma.

Tabel 6.4 *Vergelijking subsidieprogramma's woningbouw Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Nederland*

	Subsidieprogramma	Type subsidie	Omvang subsidie	Doel	Subsidiebedrag per (betaalbare) woning
<b>Duitsland</b>	Bündnis bezahlbarer Wohnraum Bijdragen deelstaten	Objectsubsidie	€ 45 miljard (2022-2027)	600.000 'betaalbare woningen' (2022-2027)	€ 75.000 per betaalbare woning
<b>Verenigd Koninkrijk (Engeland)</b>	Affordable Homes Programma	Objectsubsidie	€ 15,05 miljard (2021-2026)	180.000 'betaalbare woningen' (2021-2026)	€ 83.600 per betaalbare woning
	Brownfields land release fund	Locatiesubsidie	€ 8,36 miljard	Brownfields land release	€ 8.36 miljard (totaal)
<b>Nederland</b>	Woningbouwimpuls (WBI) en Startbouwimpuls (SBI)	Locatiesubsidie	€ 1,5 miljard (2019-2025)	65.000 'betaalbare woningen' (2019-2025)	€ 23.100 per betaalbare woning
	BO MIRT		€ 7,5 miljard (2022-2030)	Ontsluiting 400.000 woningen (BO MIRT 2022-2030)	€ 18.750 per woning (betaalbaar en koop)
<b>Singapore</b>	National annual governance grant	Object- /locatiesubsidie	€ 1,38 miljard per jaar	20.000 'sociale koop woningen' per jaar	€ 69.000 per sociale koopwoning
<b>Zweden</b>	Nationaal subsidieprogramma voor sociale huur en studentenhuusvesting (tot 2021)	Objectsubsidie	€ 305 miljoen per jaar (2016-2021)	<i>Inschatting (tot 2021):</i> 15.000 'betaalbare woningen' per jaar  <i>Vanaf 2021: afbouw subsidies</i>	<i>Inschatting (tot 2021):</i> € 20.000 per betaalbare woning

Bronnen: voor VK en DU overgenomen van resp. hfd. 3 en 4 van dit rapport; voor Singapore en Zweden van hfd. 5; voor NL [CBS en Min. BZK](#); eigen bewerking.

*Opmerkingen: Bedragen bij benadering. In de in het onderzoek betrokken landen worden afwijkende definities gehanteerd ten aanzien van segment 'betaalbare woningen'. **Duitsland / Engeland:** toelichting op de definities voor Duitsland en Engeland zie respectievelijk hoofdstuk 3 en 4. **Nederland:** locatiesubsidies voor Nederland 'omgerekend' naar objectsubsidies per woning (eigen bewerking); geen rekening gehouden met 'subsidiëring' door gemeenten via aanbod goedkopen bouwgrond ('sociale kavels'); relatief laag subsidiebedrag per woning deels verklaard doordat woningcorporaties veel woningen zonder subsidie bouwen. **Singapore:** geen rekening gehouden met terugvloeien deel van subsidie naar de Staat, via opbrengsten uit de verkoop gronden door Singapore Land Authority aan HDB. **Zweden:** looptijd subsidieprogramma tot 2021; vanaf 2021 afbouw bestaande subsidieprogramma en voor zover bekend geen nieuw programma; inschatting eigen bewerking.*

## Overige maatregelen

In tabel 6.5 zijn de belangrijkste maatregelen die respectievelijk de federale overheid in Duitsland, de centrale overheid in het Verenigd Koninkrijk en de rijksoverheid in Nederland hebben genomen om de woningbouwproductie te versnellen samengevat. Met een Nederlandse bril op kijkend naar grond- en woningbouwbeleid in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk valt een aantal (voorgestelde) maatregelen op.

**Objectsubsidies versus locatiesubsidies.** Het merendeel van de woningbouwsubsidies in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk betreft objectsubsidies.

**Omvang beschikbare woningbouwsubsidies.** De omvang van woningbouwsubsidies (gemiddeld beschikbare per 'betaalbare woning') is in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hoger dan in Nederland.

**Grond in eigendom van overheden tegen korting beschikbaar voor betaalbare woningbouw.** Grond die in eigendom is van overheden kan zowel in Duitsland als in het Verenigd Koninkrijk tegen korting beschikbaar worden gesteld voor betaalbare woningbouw.

**Stimuleren actief gemeentelijk grondbeleid.** Gemeenten in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk maken weinig of geen gebruik van de mogelijkheid een actief grondbeleid te voeren. De Duitse federale overheid en de deelstaat-regeringen trachten gemeenten te stimuleren om vaker een actief grondbeleid te voeren. In het Verenigd Koninkrijk acteert *Homes England* als een 'rijksontwikkelbedrijf', dat bouwgrond ontwikkelt en beschikbaar stelt voor woningbouw.

**Uitgifte grond in erfpacht.** De Duitse *Baulandkommission* heeft voorstellen gedaan om gemeenten te stimuleren grond voor betaalbare woningen in erfpacht uit te geven, om daarmee de financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten te verbeteren.

**Fiscale incentives voor investeringen in betaalbare woningbouw.** Naast woningbouwsubsidies zijn er in Duitsland (tijdelijke) fiscale incentives die het aantrekkelijker moeten maken voor marktpartijen om te investeren in betaalbare woningbouw.

**Bouwplicht en belasting op vergunde, maar onbebouwde grond.** Vanaf 2025 wordt het in Duitsland voor gemeenten (onder voorwaarden) mogelijk om een bouwplicht op te leggen aan grondeigenaren (grond met bouwvergunning) en om belasting te heffen op vergunde, maar onbebouwde grond.

**Referentiewaarden grond.** Om de transparantie van prijsontwikkelingen op de grondmarkt te vergroten en om speculatie te voorkomen worden in Duitsland referentiewaarden voor grond gepubliceerd. Referentiewaarden worden vastgesteld door lokale expertcommissies.

**Infrastructure Levy.** De Britse overheid is voornemens een nieuw instrument voor *land value capture* in te voeren, de *Infrastructure Levy*. Dit instrument vervangt het huidige systeem van kostenverhaal, op basis van *Section 106 agreements* en de *Community Infrastructure Levy*. De nieuwe *Infrastructure Levy* is - anders dan het huidige kostenverhaal, dat kostengedreven is – een vorm van baatafoming, gebaseerd op een belasting op de toegevoegde waarde van een vastgoedontwikkeling. Alhoewel de opzet van de *Infrastructure Levy* anders is dan de voorstellen voor een Planbatenheffing in Nederland is het beoogde doel en het te verwachten effect op de grondmarkt vermoedelijk redelijk vergelijkbaar.

**Community Land Auctions.** In het Verenigd Koninkrijk wordt een aantal pilots gestart met *Community Land Auctions*. Grondeigenaren kunnen grond die in de toekomst mogelijk geschikt is voor woningbouw aan de gemeente aanbieden, waarop de gemeente een optie kan nemen op de grond

tegen een vastgestelde prijs. Indien daadwerkelijk een woningbouwproject wordt gestart valt de stijging van de grondwaarde de gemeente toe.

**National Development Management Policies.** De Britse overheid voert zogenaamde *National Development Management Policies* (NDMP's) in. In deze NDMP's worden bepaalde beleidsmaatregelen die voorheen in lokale gemeentelijke plannen werden vastgesteld en die algemeen toepasbaar zijn (bijvoorbeeld beleid ten aanzien van bescherming onroerend erfgoed, klimaatbeleid) vastgelegd. Deze NDMP's krijgen dezelfde juridische status als de lokale gemeentelijke plannen.

**Afwijzing bouwvergunning bij slecht 'track record'.** In het Verenigd Koninkrijk kunnen gemeenten een bouwvergunning aan een projectontwikkelaar weigeren (of er nadere voorwaarden aan stellen), indien die ontwikkelaar in het verleden woningbouwprojecten met vertraging of niet heeft uitgevoerd. Daarnaast kunnen gemeenten van een ontwikkelaar een *completion notice* eisen, waarin is vastgelegd wanneer het project is afgerond.

**Street votes.** Buurt- of straatbewoners kunnen in het Verenigd Koninkrijk zelfstandig met voorstellen komen voor woningbouwprojecten op buurt- of straatniveau. Indien minimaal tweederde deel van de bewoners in het betreffende gebied voorstemt, is de lokale overheid verplicht een bouwvergunning te verlenen.

In paragraaf 6.4 wordt nader ingegaan op mogelijke aanknopingspunten voor het Nederlandse grond- en woningbouwbeleid.

#### *Effectiviteit van de maatregelen*

Voor alle drie de landen geldt dat de woningbouwproductie in recente jaren vooralsnog achterbleef bij de woningbouwambities van de landelijke overheid. In deze studie is echter geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de maatregelen. Veel van de genoemde maatregelen zijn bovendien pas recent ingevoerd c.q. moeten nog ingevoerd worden.

Tabel 6.5 *Maatregelen om woningbouwproductie te versnellen in Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Nederland (landelijke overheden)*

	Ruimtelijke ordening / plancapaciteit	Grondmarkt / grondbeleid	Proces gebiedsontwikkeling	Financiële haalbaarheid woningbouw
<b>Nederland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nationale Omgevingsvisie (NOVI)</i>: Aanwijzing Novex-gebieden</li> <li>• <i>Nationale Woon- en Bouwagenda</i></li> <li>• Woondeals: versnellen en vergroten plancapaciteit</li> </ul>	<p><i>Modernisering grondbeleid: voorstellen om grond sneller en goedkoper te kunnen ontwikkelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten gestimuleerd om grondbeleidsinstrumentarium eerder en vaker in te zetten (o.a. actief grondbeleid, voorkeursrecht, onteigening)</li> <li>• Verbetering voorzienbaarheid kostenverhaal</li> <li>• Richtlijn voor taxeren inbrengwaarde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondersteuning gemeenten verbeteren capaciteit, kennis en uitvoeringskracht</li> <li>• Optimaliseren juridisch instrumentarium gemeenten</li> <li>• Stimuleren snelle woningbouw (o.a. flexwoningen)</li> <li>• Verbeteringen bouwregelgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Locatiesubsidies voor betaalbare woningen</li> <li>• Locatiesubsidies voor ontsluiting woningbouwgebieden</li> <li>• Afschaffing verhuurderheffing woningcorporaties</li> <li>• Stimuleren digitalisering, standaardisatie en industrialisatie in de bouw</li> </ul>
<b>Duitsland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versnellen goedkeuring ruimtelijke plannen (Bau Turbo Pact)</li> <li>• Versnellen procedures vergunningen</li> <li>• Plancapaciteit vergroten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimuleren actief grondbeleid</li> <li>• Grond in eigendom overheid onder marktprijs verkocht voor sociale huur</li> <li>• Aanpassingen in voorkeursrecht</li> <li>• Inzet erfpacht om aanvangsinvesteringen te verlagen</li> <li>• Belasting op voor woningbouw bestemde, maar onbebouwde grond (vanaf 2025)</li> <li>• Bouwplicht (vanaf 2025)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdelijke aanpassingen in bouwbesluit (Bau Turbo Pact)</li> <li>• Vereenvoudiging procedures plangoedkeuring</li> <li>• Parkeernormen verlagen</li> <li>• Mogelijkheden voor ‘optoppen’ bestaande woningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectsubsidies voor bouw betaalbare woningen</li> <li>• Verlaagde rentetarieven voor leningen t.b.v. bouw energieneutrale woningen</li> <li>• Verlaagde rentetarieven voor leningen t.b.v. bouw betaalbare woningen</li> <li>• Fiscale voordelen investeringen in sociale huur</li> </ul>
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National Development Management Policies</li> <li>• Druk op gemeenten om planvorming te versnellen (design codes)</li> <li>• Plancapaciteit vergroten</li> <li>• Afwijzing bouwvergunning bij slecht ‘track record’ ontwikkelaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatregelen mobilisatie grond voor woningbouw</li> <li>• Community Land Auctions (pilots)</li> <li>• Grond in eigendom overheid verkoop onder marktprijs voor sociale huur</li> <li>• Invoering <i>Infrastructure Levy</i></li> <li>• Aanpassing waardegrondslag onteigening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Homes England</i> als ‘rijksontwikkelbedrijf’</li> <li>• Voorzienbaarheid ruimtelijk beleid</li> <li>• Verplichting ontwikkelaars om start en oplevering bouw te specificeren</li> <li>• Bevorderen transparantie woningbouwmarkt</li> <li>• Introductie ‘design codes’</li> <li>• ‘Street votes’ systeem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectsubsidies voor bouw betaalbare woningen</li> <li>• Locatiesubsidies voor transformatie ‘brownfields’</li> <li>• Garantiefonds voor MKB projectontwikkelaars</li> </ul>

Bronnen: Voor VK en DU overgenomen uit hfd. 3 en 4 van dit rapport; voor NL: tussenrapportage IBO Woningbouw en grond; Nationale Woon en Bouwagenda; eigen bewerking

## 6.4 Aanknopingspunten voor Nederlandse grond- en woningbouwbeleid

De verkenning van de maatregelen die in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland worden genomen om de woningbouwproductie te versnellen en het aanbod van betaalbare woningen te vergroten leidt tot een aantal aanknopingspunten voor het in Nederland gevoerde beleid.

### Onderzoek inzet en doelmatigheid woningbouwsubsidies; overweeg verschuiving van locatie- naar objectsubsidies

Voor zowel het Verenigd Koninkrijk, Duitsland als Nederland is op grond van het uitgevoerde onderzoek niet goed te achterhalen op grond van welke overwegingen de omvang van de woningbouwsubsidies die voor de komende jaren beschikbaar zijn gesteld is bepaald. Indien de beschikbare woningbouwsubsidies worden omgerekend naar een gemiddeld bedrag per te realiseren betaalbare woning (aantallen op basis van de ambities van het rijk), dan valt op dat het gemiddeld subsidiebedrag in Nederland beduidend lager is dan in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Mogelijk hangt dit samen met de positie van woningcorporaties in Nederland; nieuwbouw door woningcorporaties – weliswaar veelal met een onrendabele top – vindt deels wel met locatiesubsidies plaats, maar zonder objectsubsidies. Verder vindt een vorm van subsidiëring plaats door gemeenten in de vorm van de verkoop van ‘sociale kavels’ onder de bouwprijs (in zover gemeenten zelf over bouwgrond beschikken). In het Verenigd Koninkrijk wordt overigens ook een betrekkelijk groot aandeel van de nieuwbouw betaalbare woningen zonder subsidie gerealiseerd op basis van bijdragen van marktpartijen als onderdeel van een *planning obligation*.

De beschikbare woningbouwsubsidies in Nederland (WBI, BO MIRT en SBI) worden ingezet als locatiesubsidies; in het Verenigd Koninkrijk als object- én locatiesubsidies, en in Duitsland als (voornamelijk) objectsubsidies.

Op basis van dit verkennende onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over (verschillen in) de doelmatigheid van de subsidies. Gezien ook te twijfels die de [Algemene Rekenkamer](#) in 2022 uitte over de onderbouwing van de woningbouwimpuls kan het zinvol zijn om nader vergelijkend internationaal onderzoek te doen naar de achtergronden bij de verschillen in omvang en doelmatigheid van de subsidies.<sup>52</sup> Hierbij kan ook de vraag gesteld worden of een (gedeeltelijke) verschuiving van locatie- naar objectsubsidies, gericht op subsidiëring van betaalbare woningen (sociale huur en middenhuur), gewenst is.

### Overweeg fiscale incentives als aanjager voor woningbouwinvesteringen

In Duitsland worden naast woningbouwsubsidies ook fiscale incentives ingezet om de bouw van betaalbare woningen te stimuleren. De belangrijkste incentive voor investeringen in betaalbare woning is de mogelijkheid die wordt geboden tot een degressieve afschrijving op investeringen in betaalbare woningbouw. Afschrijvingen op investeringen mogen (tijdelijk) naar voren worden gehaald, wat op korte termijn belastingvoordeel oplevert en kapitaalkosten drukt.

In Nederland wordt ook – buiten het bestek van dit onderzoek – met het oog op de versnelling van de woningbouw vanuit verschillende kanten herhaaldelijk gewezen op de inzet van fiscale incentives, zoals BTW-verlaging voor sociale nieuwbouwwoningen en/of renovatie en herstel, investeringsaftrek voor duurzame woningbouw, investeringsaftrek voor duurzame woningbouw en versoepeling van fiscale regels voor bouwgrond. Ervaringen met de doelmatigheid van dit type incentives in Duitsland kunnen mogelijk bijdragen aan een nadere beoordeling van nut en noodzaak ervan in Nederland.

---

<sup>52</sup> Algemene Rekenkamer (2022) Aanpak woningtekort.

### **Overweeg alternatieve aanpakken bouw betaalbare huurwoningen**

In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wordt een veel groter deel van de nieuwbouw betaalbare woningen gerealiseerd door marktpartijen. Stimulering en ondersteuning vindt plaats met subsidies en fiscale incentives. Het in Duitsland gangbare systeem voor de stimulering van nieuwbouw betaalbare woningen biedt mogelijk aanknopingspunten. Voorwaarde voor het beschikbaar stellen van subsidies en/of incentives is dat verhuur op basis van gesubsidieerde huren plaatsvindt (*Sozialbindung*). Dit dient voor langere perioden op te worden genomen in huurovereenkomsten (bijvoorbeeld 15 of 25 jaar, maar soms ook veel langer).

In Duitsland heeft de *Baulandkommission* daarnaast voorstellen gedaan om gemeenten te stimuleren grond in erfpacht uit te geven, om daarmee de financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten te verbeteren.

In het Verenigd Koninkrijk wordt een relatief groot aandeel van betaalbare woningen zonder subsidie gerealiseerd door marktpartijen (levering bouwgrond aan *social housing providers* tegen gereduceerde prijs of om niet c.q. levering betaalbare woningen tegen gereduceerde prijs of om niet) als onderdeel van een *planning obligation*.

### **Onderzoek mogelijkheden om systeem van 'sociale koop' in te voeren**

Alhoewel de context waarin men in Singapore in de afgelopen decennia volkshuisvestingsbeleid gericht op 'sociale koopwoningen' heeft uitgevoerd geheel anders is dan voor het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid geldt, kan de wijze waarop dit model in Singapore met veel succes wordt gehanteerd mogelijk wel als voorbeeld dienen voor Nederland. Bevordering van 'sociale koop', via de verkoop van grond en opstal in erfpacht, zou in Nederland met name voor het middensegment van de woningmarkt kunnen bijdragen aan het wegnemen van knelpunten in het aanbod, in aanvulling op maatregelen gericht op de middenhuur.

### **Speel afdoende in op cycliciteit woning(bouw)markt**

Gezien de imperfectie van de grond- en woningbouwmarkt en het effect van marktverstoringen valt te verwachten dat overheidsingrijpen op deze markt ook in de toekomst noodzakelijk blijft. De woningmarkt is een cyclische markt, die gevoelig is voor onder meer conjuncturele ontwikkelingen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en (wijzigingen in) overheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld maatregelen die gewenst of ongewenst de vraag naar woningen beïnvloeden. Dit kan leiden tot scherpe prijsdalingen of – stijgingen op zowel de koop- als huurwoningenmarkt en stijging of daling van bouwkosten. Deze ontwikkelingen hebben vaak direct invloed op de financiële haalbaarheid en winstgevendheid van woningbouwprojecten. Het is verstandig om met toekomstige maatregelen rekening te houden met conjuncturele ontwikkelingen op de woning(bouw)markt en bijvoorbeeld de omvang van stimuleringsmaatregelen af te stemmen op veranderingen in de markt. Ook kan gedacht worden aan de invoering van tijdelijke wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld in Duitsland met de *Baulandmobilisierungsgesetzes*.

### **Zet in op versnelling planprocessen én mobilisatie van grond voor woningbouw**

Waar Nederland een traditie heeft van actief gemeentelijk grondbeleid, ontbreekt die traditie grotendeels in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Zoals bekend zijn Nederlandse gemeenten in de afgelopen 15 jaar veel minder actief grondbeleid gaan voeren. In Duitsland, en in mindere mate ook in het Verenigd Koninkrijk, wordt juist nu gepleit voor een actieve rol van gemeenten in de verwerving van grond en het stimuleren van gemeentelijke bouwgrondproductie. In de kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid wordt eveneens gepleit voor "herinvoering" van actief gemeentelijk grondbeleid. Tevens wordt gepleit voor een ondersteunende rol door de rijksoverheid (en in sommige provincies door de provinciale overheid). In dit verband is de rol van *Homes England*, dat niet alleen verantwoordelijk is voor de verstrekking van woningbouwsubsidies, maar ook een rol

vervult als gebiedsontwikkelaar interessant. Daarnaast verdient ook de praktijk, zowel in Engeland als Duitsland, om grond in overheidseigendom tegen korting beschikbaar te stellen voor de bouw van betaalbare woningen aandacht.

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Duitsland worden maatregelen ingevoerd die moeten bijdragen aan de versnelling van planprocessen bij lokale overheden. Daarnaast worden ook maatregelen ingevoerd om eigenaren van grond met bouwvergunning sneller te laten starten met woningbouw. Deze maatregelen zijn mogelijk interessant in het licht van de voorstellen die in Nederland zijn gedaan voor invoering van een bouwplicht. In het Verenigd Koninkrijk wordt in de nieuwe wetgeving de bevoegdheid voor gemeenten opgenomen om een aanvraag voor een bouwvergunning af te wijzen, indien de aanvrager een slecht 'track record' heeft (lees: in het verleden zijn vertragingen opgetreden in bouwprojecten) en zijn ontwikkelaars daarnaast verplicht de exacte datum op te geven dat zij beginnen met bouwen. In Duitsland wordt vanaf 2025 zowel een bouwplicht als een belasting op vergunde bouwgrond die onbebouwd blijft ingevoerd.

### Onderzoek kostenverhaal en publiek onrendabele toppen in gebiedsontwikkeling; vergroot voorzienbaarheid

Het valt op basis van de uitgevoerde verkenning op dat in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland gemeenten minder lijken te kampen met ontoereikend kostenverhaal en publiek onrendabele toppen in gebiedsontwikkeling, terwijl in Nederland de woningbouwsubsidies juist worden aangewend om publieke tekorten in grondexploitaties te dichten. Mede gezien het feit dat in Nederland (in vergelijking tot met name het Verenigd Koninkrijk) weinig informatie beschikbaar is over de (gemiddelde) omvang van het kostenverhaal door gemeenten kan het zinvol zijn om nader te onderzoeken of er internationaal verschillen zijn in de omvang van het kostenverhaal en wat deze verschillen verklaart.

Hiermee hangt ook samen de transparantie en voorzienbaarheid van het kostenverhaal voor marktpartijen. In de discussie in Nederland over de modernisering van het grondbeleid is de wens uitgesproken om transparantie en voorzienbaarheid te vergroten, opdat marktpartijen daar in hun investeringsbeslissingen beter rekening mee kunnen houden. De monitoring van de omvang van het kostenverhaal die in Engeland sinds 2005 plaatsvindt kan in dit opzicht als voorbeeld dienen. Deze monitor geeft in trends in de omvang van de verhaalde kosten op ontwikkelaars, inclusief bijvoorbeeld regionale verschillen en verschillen in omvang naar type locaties.

De voorgestelde *Infrastructure Levy* in Engeland is mede gericht op het vergroten van de voorzienbaarheid van de gevraagde bijdragen van ontwikkelaars in kosten van publieke voorzieningen en infrastructuur.

### Overweeg versterking 'grip op grondwaarde'

Grip op de waardeinstijging van de grond als gevolg van een bestemmingswijziging, met als doel om een deel van die waardeinstijging aan te wenden voor de bekostiging van collectieve doelen is in veel landen een belangrijk onderwerp in het politieke en maatschappelijk debat over grondbeleid. Met name in het Verenigd Koninkrijk, en in mindere mate in Duitsland, is hierover net als in Nederland veel discussie. Studies in het Verenigd Koninkrijk wijzen uit dat een relatief groot deel van de *windfall profits* (waardeinstijging van de grond als gevolg van een bestemmingswijziging) toevalt aan grondeigenaren. In Nederland spitst de discussie zich toe op de mogelijke invoering van een *planbatenheffing*, in aanvulling op het huidige kostenverhaal. Relevant voor de Nederlandse discussie is in het Verenigd Koninkrijk de aankondiging, in de onlangs aangenomen *Levelling-Up and Regeneration Act*, van de invoering van de *Infrastructure Levy*, die in de plaats komt van het huidige kostenverhaal (combinatie van *Section 106 Agreements* en *Community Infrastructure Levies*). Afhankelijk van het vervolg van de Nederlandse gedachte- en besluitvorming hierover kan het zinvol zijn om nader kennis te nemen van de uitwerking van de Engelse *Infrastructure Levy*.



De Infrastructure Levy vertoont overeenkomsten met de gedane voorstellen voor de planbatenheffing, maar gaat uit van een ander principe. De Infrastructure Levy gaat uit van vooraf door gemeente vastgesteld percentage van de verkoopwaarde van het gerealiseerde vastgoed/m<sup>2</sup> (en kan per gemeente dus afwijken), met een vorm van macroaftopping, en komt in de plaats van kostenverhaal. De voorstellen voor de planbatenheffing gaan ervan uit dat eerst het (reguliere) kostenverhaal plaatsvindt, waarna op basis van een vooraf door het Rijk vastgesteld percentage een belasting wordt geheven over verschil tussen de (netto) complex-/herontwikkelingswaarde en de huidige gebruikswaarde).

Tenslotte zullen in het Verenigd Koninkrijk op basis van de nieuwe wetgeving relatief kleine aanpassingen plaatsvinden in de waardegrondslag voor onteigening. De verwachting daarvan is dat deze maar beperkt effect zullen hebben op de omvang van de compensatie bij onteigening.

### Verbeter marktwerking en transparantie

Vergelijkbaar met [onderzoek dat de ACM in Nederland heeft laten verrichten](#) naar marktconcentratie in de woningbouwmarkt<sup>53</sup> heeft de Britse CMA (*Competition and Markets Authority*) eveneens [recent onderzoek](#) gedaan naar mogelijke mededingingsproblematiek. Eerder al heeft een commissie onder leiding van Oliver Letwin gewezen op problemen met *stalled sites*, samenhangend met grote grondposities van marktpartijen. Op basis hiervan heeft de CMA een aantal aanbevelingen gedaan aan de centrale overheid voor het verbeteren van mededinging op de woningbouwmarkt, met name via aanpassingen in het planningsysteem. Eventuele (toekomstige) maatregelen in het Verenigd Koninkrijk naar aanleiding van het recent uitgebrachte CMA-advies bieden mogelijk aanknopingspunten voor het Nederlandse ruimtelijkeordeningsbeleid.

Een bepaalde mate van marktconcentratie is inherent aan de verbinding tussen de grond- en woningbouwmarkt en het ontwikkelrecht dat is verbonden aan grondeigendom. In een dergelijke marktsetting is het verstandig om de transparantie te vergroten ten aanzien van bijvoorbeeld grondeigendom, verwervingsprijzen en woningbouwproductie. Het Duitse systeem van de publicatie van (referentie)grondwaarden door expertcomités biedt mogelijk aanknopingspunten voor Nederland, met het oog op het transparanter maken van prijsontwikkelingen op de grondmarkt, mede in relatie tot een mogelijke aanpassing in de systematiek voor het vaststellen van inbrengwaarden.

---

<sup>53</sup> Buitelaar, E. en E. van der Krabben (2023). *Marktconcentratie en woningbouw; een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt*. Den Haag: ACM.



## Referenties

### Algemeen

Battistini, N., J. Le Roux, M. Roma en J. Vourdas (2018) *The state of the housing market in the euro area*. ECB: ECB Economic Bulletin, issue 7/2018.

Buitelaar, E. en E. van der Krabben (2023). *Marktconcentratie en woningbouw; een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt*. Den Haag: ACM.

Cavalleri, M., B. Cournède en E. Özsgögüt (2019) *How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates*. OECD: OECD Economics Department Working Papers No. 1589.

Martins, V., A. Turrini, B. Vašiček en M. Zamfir (2021) *Euro Area Housing Markets: Trends, Challenges & Policy Responses*. European Commission: discussion paper 147, september 2021.

European Commission (2023) *Housing Market Developments; thematic note to support in-depth interviews*. EC: institutional paper 197, April 2023.

Frayne, C., A. Szczypińska, B. Vašiček en S. Zeugner (2022) *Housing Market Developments in the Euro Area: focus on housing affordability*. EC: discussion paper 171, september 2022.

Housing Europe (2023) *The state of housing in Europe 2023*. Housing Europe.

OECD (2023) *Brick by Brick (volume 2): Better housing policies in the post-covid-19 era*. OECD.

Rouwendaal, J en E. Koomen (2022) Grondmarkt en grondbeleid vertragen woningbouw. *ESB*, 107 (4809S).

### Duitsland

Adrian, L., A. Bunzel, D. Michalski en R. Pätzold (2021) *Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis*. Berlin: Difü.

BBSR (2020) *Kommunale Wohnungsbestände: Mietengestaltung – Ausweitung – Investitionen*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

BBSR (2023) *Struktur und Gründe des Bauüberhangs*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Hartmann, T. en T. Spit (2015) Dilemmas of involvement in land management – comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42: 729-737.

Hendricks, A., P. Lacoere, E. van der Krabben en C. Oorschot (2021) Limits of negotiable developer obligations. *Sustainability* 13, 11364.

Lock, D. (2023) *Duits grondbeleidsinstrumentarium voor stedelijke woningbouwontwikkeling*. Erasmus Universiteit, MCD. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2105/69891>.

Roboger, C. (2023) The taxing implementation of densification: the missed opportunity of the German land value tax. *Raumforschung und Raumordnung*, 81 (6): 636-647.

Shahab, S., T. Hartmann en A. Jonkman (2021) Strategies of municipal land policies: housing development in Germany, Belgium and the Netherlands. *European Planning Studies*, 29 (6): 1132-1150.

### *Verenigd Koninkrijk*

Bramley, G. (2018) *Housing supply requirements across Great Britain: for low income households and homeless people*. National Housing Federation.

Crook, A., J. Henneberry en C. Whitehead (2018) *Written evidence Land Value Capture*.

Crook, A., G. Burgess, R. Dunning, A. Lord, C. Watkins en C. Whitehead (2018a) *First memorandum of evidence to House of Commons Select committee on housing, communities & local government on land value capture*.

Crook, A., J. Henneberry en C. Whitehead (2018b) *Second memorandum of evidence to House of Commons Select committee on housing, communities & local government on land value capture*.

Crook, A. (2020) *Capturing increases in land value*. UK collaborative centre for housing evidence: briefing paper.

Department for Levelling Up, Housing & Communities (2022) *Levelling Up and Regeneration: further information Policy paper, 11 May 2022*.

House of Lords (2022) *Meeting housing demand*. House of Lords: Built Environment Committee, 1<sup>st</sup> report of session 2021-22.

Letwin, O. (2018) *Independent review of build out final report*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Housing, Communities and Local Government.

Lord, A., R. Dunning, B. Dockerill, G. Burgess, A. Crook, C. Watkins en C. Whitehead (2018) *The incidence, value and delivery of planning obligations in England in 2016-17*. London: Department of housing, communities & Local Government.

Lord, A., R. Dunning, C-W Cheang (2023) *Exploring the potential effects of the proposed infrastructure levy*. Department for Levelling Up, Housing & Communities.

Ministry of housing, communities & Local government (2020) *Planning for the future*.

Mulheirn, I. (2019) *Tackling the UK housing crisis: is supply the answer?* UK collaborative centre for housing evidence.

New economics foundation (2018) *What lies beneath; how to fix the broken land system at the heart of our housing crisis*. The New Economics Foundation.

Rankl, F. (2023) *Planning reforms in England: levelling up and regeneration Act 2023 and further changes*. House of Commons Library: research briefing 5 December 2023.

Secretary of State for housing, communities and local government (2017) *Fixing our broken housing market*. London: Ministry of housing, communities and local government.

Secretary of State for housing, communities and local government (2018) *Government response to the housing, communities and local government select committee inquiry on land value capture*. London: Ministry of housing, communities and local government.

Secretary of State for housing, communities and local government (2018) *Government response to the Levelling Up, Housing and Communities Select Committee report on the future of the planning system in England*. London: Ministry of housing, communities and local government.

Smith, L. (2017) *Planning reform in the housing white paper*. House of Commons Library: research briefing.

Stephens, M., J. Perry, P. Williams en G. Young (2023) *2023 UK Housing Review*. Chartered Institute of Housing.

Wilson, W. en C. Barton (2023) *Tackling the under-supply of housing in England*. House of Commons Library: Research briefing, 9 March 2020..

Wilson, W. en C. Barton (2023) *Tackling the under-supply of housing in England*. House of Commons Library: Research briefing, 19 May 2023.

## Singapore

Ho, K.C. (2021) Land and housing in Singapore: three conversations with Anne Haila. *American Journal of Economics and Sociology*. 80 (2) (March, 2021).

Housing Development Board (2023) *HDB annual report 2022/23*. Singapore: HBD.

Phang, S-Y. (2007) The Singapore model of housing and the welfare state. *Housing and the new welfare state: perspectives from East Asia and Europe*. 15-44.

Phang, S-Y. en K. Kim (2013) *Singapore's housing policies: 1960-2013*. Singapore Management University: School of Economics.

Phang, S-Y. en M. Helble (2016) *Housing policies in Singapore*. ADB: ADBI working paper series no. 559, March 2016.

Purves, A. (2023) *Economic rent, inequality and public revenue – the Singapore model*. UCL: PhD thesis.

## Zweden

Caesar, C., T. Kalbro & H. Lind (2013) *Bäste herren pa täppan*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013: 1.

C. Caesar (2016) *Municipal landownership and housing in Sweden; exploring links, supply and possibilities*. KTH: doctoral thesis.

SOE (2022) Sänk tröskeln till en god bostad. SOE 2022: 14.