

Vergaderjaar 2022–2023

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 986

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2022

De volkshuisvesting is terug van weggeweest. Wonen is een grondrecht. Een kerntaak van de overheid. In de afgelopen jaren hebben we de rol van de rijksoverheid ten aanzien van dit grondrecht echter te klein gemaakt. Te lang is geloofd dat de optelsom van alle decentrale keuzes zou leiden tot de oplossing voor het grote tekort aan woningen. Te veel is gedacht dat de markt als vanzelf vraag en aanbod in evenwicht zou brengen. Het tegendeel is waar gebleken. We zullen met meer regie, met meer tempo, meer betaalbare woningen moeten bouwen. Als we dat niet doen, raken meer mensen in de knel. Dat in de knel raken heeft allerlei verschijningsvormen – van jonge gezinnen die geen huizen meer kunnen vinden of betalen, tot kwetsbare huurders van wie misbruik wordt gemaakt. Een meer beschermende overheid is nodig.

Onze ambities zijn stevig. Het afgelopen jaar zijn de Nationale Woon- en Bouwagenda (NWBA) en de zes onderliggende programma's gelanceerd: Woningbouw, Betaalbaar wonen, Een thuis voor iedereen, Wonen en zorg voor ouderen, Leefbaarheid en veiligheid, Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving. De eerste stappen binnen de actielijnen van de programma's zijn inmiddels gezet. Hierbij bied ik uw Kamer de eerste editie van de nieuwe publicatie *Staat van de Volkshuisvesting* aan, die over de voortgang rapporteert.

Monitoring van de voortgang in de programma's

De ontwikkelingen op het terrein van de volkshuisvesting worden doorlopend gemonitord. Dat gebeurt enerzijds met de nieuwe jaarlijkse, integrale voortgangsrapportage op hoofdlijnen: de Staat van de Volkshuisvesting. Anderzijds gebeurt dat door per programma ook een afzonderlijke voortgangsrapportage aan te bieden. Die zullen meer details bevatten en in de meeste gevallen in het volgend voorjaar verschijnen. Dat hangt af van meerdere factoren, zoals het uitkomen van relevante rapporten van bijvoorbeeld de planbureaus.

Opzet van de Staat van de Volkshuisvesting

Voorheen verscheen de Staat van de Woningmarkt.¹ De Staat van de Volkshuisvesting vervangt die publicatiereeks. De nieuwe rapportage is meer toegespitst op de beleidsmatige regie in de programma's en minder algemeen beschrijvend, zoals het karakter was van de Staat van de Woningmarkt.² Een objectief cijfermatig overzicht blijft echter onderdeel van de nieuwe voortgangsrapportage. Dit overzicht is nu gericht op de voortgang van de gestelde doelen in de programma's. De meerwaarde ervan is dat we met een vaste set kernindicatoren – die eerst is ontwikkeld – «de beginsituatie» van de doelen van de NWBA samenhangend in beeld brengen. Met deze kernindicatoren ga ik de komende jaren de voortgang in het beleid monitoren. De Staat van de Volkshuisvesting 2022 bestaat uit twee delen.

Deel I beschrijft de ontwikkelingen op de gestelde doelen. Paragraaf 1.3 geeft daarvan een samenhangend en integraal cijfermatig beeld. Nu betreft dit nog een schets van de beginstand, omdat de meeste cijfers over 2021 gaan. Dit wordt daarom aangevuld in paragraaf 1.4 met de verwachtingen, temeer omdat het macro-economisch beeld – mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne – in de afgelopen maanden is veranderd. Er wordt ingegaan op de vraag wat het veranderde economisch beeld – zoals de hoge inflatie en de gestegen energielasten – betekent voor de volkshuisvesting. Hiermee voldoe ik aan mijn toezegging aan Kamerlid Boulakjar, tijdens het debat over de Staat van de Volkshuisvesting op 30 juni 2022 (Kamerstuk 32 847, nr. 933), om een stand van zaken op te nemen over de invloed van de oorlog in Oekraïne op het volkshuisvestingsbeleid. Tevens voldoe ik in Deel I aan de motie van het lid (Kamerstuk 32 847, nr. 903) – die de regering verzoekt om in de voortgangsrapportages die volgen uit de NWBA inzicht te geven in het betaalbare segment – door voor meerdere prijsniveaus het aantal woningen weer te geven.

Deel II gaat vervolgens in op wat er beleidsmatig binnen de zes programma's tot stand is gebracht. Het bestaat daarom uit zes afzonderlijke hoofdstukken, waarin de voortgang op de actielijnen centraal staat. Het rapport meldt wat er sinds maart 2022 in het beleid is gerealiseerd en wat in werking is gesteld voor 2023 en daarna.

Beoordeling van de uitkomsten uit de Staat van de Volkshuisvesting

In het onderstaande overzicht geef ik een beoordeling van een aantal belangrijke uitkomsten uit de Staat van de Volkshuisvesting en geef ik aan hoe ik daar vervolg aan geef. Ik ga hierbij ook in op het eerder in dit jaar uitgebrachte Woononderzoek, aangezien ik bij de aanbieding daarvan had toegezegd dat te zullen doen in samenhang met de Staat van de Volkshuisvesting. Voor een compleet overzicht van de uitkomsten en genomen maatregelen in de programma's verwijs ik naar de Staat van de Volkshuisvesting 2022.

Woningbouw

We hebben een grote maatschappelijke opgave om het woningtekort aan te pakken. Wonen is immers een kernopdracht van de overheid – een

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 763

² Een bredere beschrijving is dit jaar beschikbaar gekomen met de kernpublicatie van het Woononderzoek: Kernpublicatie van het WoON2021-onderzoek | Rapport | Home | Volkshuisvesting Nederland

grondrecht, zoals verwoord in artikel 22 van de Grondwet. Het statistisch woningtekort wordt in 2022 op 314.700 woningen geraamd, 3,9% van de woningvoorraad. In het programma Woningbouw heb ik de opgave verwoord om 900.000 woningen te realiseren tot en met 2030.

De cijfers uit de Staat van de Volkshuisvesting geven een beeld van hoe we er nu voor staan. Het doel om 80.000 woningen in 2022 te realiseren gaan we naar verwachting halen. Daarmee is de eerste stap richting de 900.000 gezet. Op basis van de meest recente Inventarisatie Plancapaciteit (bijlage) is nationaal voldoende plancapaciteit (woningen opgenomen in woningbouwplannen) beschikbaar om deze doelstelling te behalen.³ Wel geeft de Inventarisatie Plancapaciteit aanleiding om in gesprek te gaan met enkele individuele provincies op basis van de beschikbare plancapaciteit. De plancapaciteit is onderdeel van de gesprekken die in het kader van de regionale Woondeals met de provincie en regio worden gevoerd. De komende jaren moet de nadruk liggen op het realiseren van de bestaande woningbouwplannen en het ophogen van het aandeel betaalbare woningen in de bestaande plannen.

De toekomst is echter onzeker. Het is lastiger geworden om te zorgen dat de woningen daadwerkelijk worden gebouwd, omdat sinds het uitbrengen van het programma er meer «tegenwind» is, zoals de gestegen bouwkosten en de hogere rente. Dat levert risico's voor de woningbouw op. Dit komt bovenop bestaande complexe vraagstukken bij de projectontwikkeling en bouw over bijvoorbeeld geluid, stikstof en mobiliteit. Onze maatschappelijke opgave verandert echter niet: de vraag naar woningen en de krapte op de woningmarkt blijft groot richting 2030. We kunnen het ons niet veroorloven om de ambitie naar beneden bij te stellen. Ik wil daarom samen met de andere partijen, zoals medeoverheden, woningcorporaties, bouwers en investeerders de schouders eronder zetten. Daarvoor is het belangrijk dat we zoveel mogelijk zekerheden bieden en stappen zetten op de actielijnen uit het programma. Dit doen we door onder andere:

- de bestuurlijke afspraken met provincies om te zetten in 37 regionale woondeals. Hiermee ontstaat duidelijkheid over de aantallen en aandelen, zoals betaalbare woningen en het opnemen van de belangrijke locaties;
- het verder uitwerken van de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties. Voor deze locaties en daarbuiten heeft het kabinet € 7,5 miljard beschikbaar gesteld en zijn met de regio in het BO MIRT van dit najaar afspraken gemaakt over de verdeling van dit geld voor de ontsluiting en het bereikbaar maken van 400.000 nieuwe woningen tot en met 2030;
- geld beschikbaar te stellen. Bijvoorbeeld via de woningbouwimpuls, waarvoor dit jaar de vierde tranche is toegekend en begin volgend jaar de vijfde tranche opengaat. Ook maakt het kabinet 380 miljoen beschikbaar voor het versnellen van tijdelijke huisvesting en schaft het kabinet de verhuurderheffing af;
- duidelijkheid te geven over het inrichten van het beleid, zoals het vormgeven van de regulering van de middenhuur en verduurzamings-eisen;
- in te zetten op het versnellen van processen en procedures;
- te kijken naar de mogelijkheden van grondbeleid, waar ik begin volgend jaar uw Kamer over informeer.

³ Om de voortgang te monitoren wordt er halfjaarlijks gerapporteerd over de plancapaciteit conform de motie van de leden Koerhuis en Ronnes. Kamerstuk 34 775 XVIII, nr. 19.

Betaalbaar wonen

De voortgangsrapportage geeft een beginstand van het aantal betaalbare woningen voor lage en middeninkomens (5,1 miljoen woningen). De komende jaren wil ik ervoor zorgen dat dit aantal toeneemt. Met name voor middeninkomens helpt dit de betaalbaarheid te verbeteren. Uit het Woononderzoek bleek dat met name het aandeel dure huurwoningen is toegenomen. Middeninkomens dienen beter te worden beschermd tegen malafide verhuurders die profiteren van de schaarste. Centraal element hierbij is het reguleren van het middensegment (en het dwingend maken van het woningwaarderingssysteem). Hierdoor gaat de huurprijs van ruim 300.000 woningen met gemiddeld 190 euro omlaag. Met het reguleren zal dus een groot deel van de duurdere huurwoningen terugvallen naar het middensegment, als zij daar kwalitatief gezien toe behoren. Het aantal betaalbare huurwoningen zal hierdoor toenemen. We streven hierbij naar het behouden van een vrij huur segment, zodat investeerders een evenwichtige mix van woningen op de markt kunnen brengen. Ik wil met de regulering tevens de verduurzaming van huurwoningen stimuleren, omdat hier nog een grote opgave voor ons ligt en huurders ook profiteren van een duurzame woning.

Verder laat de Staat van de Volkshuisvesting zien dat de meeste mensen hun woonlasten goed kunnen betalen, maar ook dat één op de tien huurders te hoge woonlasten heeft. Sinds het vorige Woononderzoek is de netto huurquote van huurders licht gestegen. Het gaat vooral om eenpersoonshuishoudens met een laag inkomen. Vanwege de gestegen energielasten en de toegenomen inflatie is er dit jaar meer druk gekomen op de bredere woonlasten en de noodzakelijke uitgaven voor levensonderhoud. In de voortgangsrapportage wordt ook geconstateerd dat huurachterstanden in 2022 voor het eerst sinds lange tijd weer toenemen. Dat is een zorgelijke ontwikkeling. De maatregelen uit het programma, waaronder de voorziene eenmalige huurverlaging voor lage inkomens in 2023, zullen mensen helpen. Maar het probleem zit nu vooral bij de gestegen energiekosten en de gestegen kosten voor het overige levensonderhoud. Om de energiekosten beter draagbaar te maken wordt het prijsplafond voor energielasten ingesteld. Op Prinsjesdag waren al (andere) maatregelen genomen die ook de koopkracht meer algemeen ondersteunen. Daarnaast is onlangs afgesproken dat isolatieverbeteringen die corporaties treffen voor zittende huurders niet tot een huurverhoging leiden. Deze maatregelen hebben niet zozeer betrekking op de woonlasten, maar verbeteren de betaalbaarheid wel in bredere zin. Verder ben ik in overleg met corporaties, andere verhuurders en de VNG om huisuitzettingen als gevolg van de energiecrisis zoveel mogelijk te voorkomen.

Thuis voor iedereen (aandachtsgroepen)

De situatie waarin mensen uit aandachtsgroepen zich bevinden, staat onder toenemende druk door de verslechterende macro-economische omstandigheden. Met name kwetsbare mensen krijgen het door de gestegen energiekosten en inflatie extra zwaar. Dat zijn bijvoorbeeld mensen die net uitstromen van opvang naar een woning en mensen die toch al moeite hadden om de eindjes aan elkaar te knopen. Arbeidsmigranten in bepaalde sectoren verliezen hun baan en daarbij in een aantal gevallen ook hun huisvesting. Voor statushouders blijft de druk om huisvesting te vinden hoog. De voorziene eenmalige huurverlaging in 2023 en de genomen koopkrachtmaatregelen zullen zorgen voor een dempend effect op de inkomensterugval waar mensen uit de aandachtsgroepen mee te maken hebben. Met het aanpakken van armoede en dakloosheid werkt het kabinet aan het verbeteren van de leefomstandig-

heden van kwetsbare mensen in de samenleving. Met het programma Een thuis voor iedereen is er nu een perspectief voor hun huisvestingsproblemen.

Uit de Staat van de Volkshuisvesting blijkt dat de verdeling van sociale huurwoningen over gemeenten onvoldoende in balans is. Uit het programma bleek al dat ook de mensen uit aandachtsgroepen niet evenredig over gemeenten zijn verdeeld. Dat zet de leefbaarheid in bepaalde wijken onder druk. Met regionaal afgestemde woonzorgvisies en het streven naar 30% sociale huurwoningen in de woningvoorraad per gemeente wordt nu en de komende jaren een begin gemaakt met het toewerken naar een meer evenredige verdeling en met het zorgen voor voldoende betaalbare woningen. Alle gemeenten moeten daar hun deel aan bijdragen («fair share»). Ook gaan gemeenten ervoor zorgen dat de kwetsbaarste mensen met voorrang aan een woning worden geholpen. Hiertoe gaan alle gemeenten een huisvestingsverordening opstellen.

Wonen en zorg voor ouderen

Het aantal ouderen op de totale bevolking neemt de komende drie decennia verhoudingsgewijs sterk toe. Nu leven we met 3,5 miljoen mensen in Nederland die ouder dan 65 jaar zijn. In 2030 zullen dat er naar schatting 4,2 miljoen zijn en in 2040 4,8 miljoen. Uit de Staat van de Volkshuisvesting blijkt dat de meeste ouderen tevreden zijn met hun woonsituatie. Dit is de voornaamste reden waarom het aantal verhuizingen onder ouderen relatief laag is. Een andere reden is het tekort aan passende woningen. Met het veranderen van de gemiddelde leeftijd van de bevolking wijzigt ook de behoefte aan woonruimte. We moeten daarom woningen bouwen die aansluiten bij de wensen en behoeften van onze ouderen. Dat betekent meer nultredenwoningen, meer geclusterde woonvormen en meer verpleegzorgplekken.

Met het recent verschenen programma Wonen en zorg voor ouderen werken we aan die ontwikkeling: van de 900.000 nieuw te bouwen woningen zal bijna een derde bestemd zijn voor ouderen. Dit wordt opgenomen in de regie-afspraken. Met de nieuwbouw zullen we ook de doorstroming verder op gang brengen. Bij ouderen die wel willen verhuizen speelt een gebrek aan informatie of het opzien tegen een verhuizing mee. Verschillende gemeenten en woningcorporaties hebben programma's opgezet om ouderen te informeren en ondersteunen. Met het nieuwe programma wil ik dat de goede voorbeelden die bestaan op veel meer plaatsen worden ingezet. Begin 2023 zal ik ook de tweede Monitor ouderenhuisvesting naar uw Kamer sturen. Hierin zal gedetailleerde, nieuwe informatie te vinden zijn over de nieuwbouw voor en verhuisbewegingen van ouderen.

Leefbaarheid en veiligheid

De leefbaarheid in Nederland is, zowel landelijk als lokaal, in de afgelopen jaren verbeterd. In een aantal gebieden staat de leefbaarheid echter onder druk. Het betreft de leefomgeving van totaal circa 1,3 miljoen huishoudens. Met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) is de eerste stap gezet voor een langjarige inzet van het Rijk om samen met gemeenten en andere lokale partijen de leefbaarheid in 20 focusgebieden in 19 steden weer op orde te krijgen en de bewoners perspectief te bieden. In het NPLV gaat het om de volgende doelen: (1) het verbeteren van de fysieke leefomgeving, (2) het bieden van een beter perspectief en (3) het vergroten van de veiligheid.

In het NPLV is een aantal samenwerkingsafspraken opgenomen. Deze afspraken heb ik op 3 november 2022 met de focusgebieden bekrachtigd. Als onderdeel van de samenwerkingsafspraken worden onder voorzitterschap van de burgemeester allianties georganiseerd. Die stellen voor het focusgebied binnen de desbetreffende gemeente een gebiedsplan op. Een aantal gebieden heeft deze inmiddels afgerond. Het streven is dat deze voor alle gebieden in het tweede kwartaal van 2023 gereed zijn. Tot nu toe is er vanuit het Volkshuisvestingsfonds, de Envelop arbeidsmarkt, armoede en schulden, Preventie met gezag, het programma School en Omgeving voor (een aantal van) de 20 focusgebieden geld beschikbaar gekomen. De in het NPLV aangekondigde interdepartementale en interbestuurlijke werkgroep zal conform de motie van de leden Van der Werf en Boulakjar (Kamerstuk 29 911, nr. 368) voorstellen formuleren voor het in één keer en met één aanspreekpunt bij het Rijk kunnen indienen van aanvragen in het kader van het programma. Het kabinet verwacht uw Kamer hierover in het voorjaar van 2023 te informeren. En tot slot komt het dashboard Zicht op Wijken eind 2022 beschikbaar via de WijkWijzer. Die ondersteunt de betrokken partijen bij het signaleren en analyseren van de situaties in de focusgebieden.

Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving

Het programma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGGO) beoogt de CO₂-uitstoot versneld te reduceren, zodat we in 2030 op koers liggen voor een CO₂-vrije gebouwenvoorraad in 2050. Het doel voor 2030 is voor de gebouwde omgeving gesteld op een restemissie van 10 Mton. Uit de meest recente Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat naast het PVGO mogelijk nog aanvullende maatregelen nodig zijn om dit doel binnen bereik te brengen. Welk pakket maatregelen daarvoor in aanmerking gaat komen is mede afhankelijk van de uitkomsten van het interdepartementaal beleidsonderzoek. Dat brengt de mogelijkheden en effecten van diverse normerings- en beprijzingsinstrumenten voor de gebouwde omgeving in kaart.

Nu investeren in verduurzamen maakt dat huishoudens en bedrijven in de toekomst minder kwetsbaar zullen zijn voor een hoge gasprijs. Ook maakt het ons land minder afhankelijk van de import van fossiele energie. Het PVGO wil via een mix van normeren, beprijzen, financieren, subsidiëren en ondersteunen een duurzame woning voor iedereen binnen bereik brengen. Het kent naast een individueel spoor gericht op gebouwde omgeving ook een collectief spoor met een gebiedsgerichte aanpak. Gemeenten spelen hierin een centrale rol. Het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie zal hen daarbij ondersteunen.

In 2021 telde de woningvoorraad naar schatting nog 1,5 miljoen E-, F- en G-labels. Het beleid is erop gericht om deze slechte labels nog voor 2030 te laten verdwijnen. Met het Nationaal Isolatie Programma willen we woningeigenaren stimuleren 1 miljoen huurwoningen en 1,5 miljoen koopwoningen te isoleren naar «de Standaard» voor woningisolatie. De Staat van de Volkshuisvesting laat verder zien dat in 2021 volgens het CBS inmiddels 7% van de woningen volledig aardgasvrij was, inclusief aardgasvrij opgeleverde nieuwbouwwoningen uit recente jaren. De meeste aardgasvrije woningen zijn voorzien van een warmtenet. Het doel is om voor 2030 nog eens 500.000 nieuwe warmtenetaansluitingen te realiseren. Daarnaast loopt het Programma Hybride Warmtepompen. Dat heeft als oogmerk één miljoen warmtepompen te plaatsen in bestaande woningen. Samen met het normeren van verwarmingsinstallaties in woningen vanaf 2026 vormen dit de eerste stappen op weg naar het laten verdwijnen van de aardgasgestookte mono-cv-ketel.

Meer regie

Deze uitkomsten benadrukken – net als de NWBA en zoals gezegd – de urgentie van meer regie op volkshuisvesting. Te lang is geloofd dat de markt als vanzelf een oplossing zou bieden. Deze regie gaan we onder meer herpakken met behulp van het wetsvoorstel «Versterking regie op de volkshuisvesting». Met de zes programma's ben ik met de belangrijkste problemen binnen de volkshuisvesting aan de slag gegaan. De samenwerking met betrokken partijen is geïntensiveerd, de verschillende opgaven en doelstellingen zijn in kaart gebracht en er zijn belangrijke investeringen gedaan in de bouw van (betaalbare) woningen. Ook is er hard gewerkt om de randvoorwaarden voor woningbouw te verbeteren en het woningmarktstelsel beter te laten functioneren. In een relatief korte tijd heb ik diverse maatregelen genomen en zijn er acties in gang gezet die vanaf komend jaar resultaten zullen opleveren.

We zijn er echter nog niet. En, zoals gezegd, is er ook tegenslag vanwege het in dit jaar omgeslagen economisch beeld. Met de gestegen inflatie, energieprijzen en rente zijn meerdere ontwikkelingen direct voelbaar in de samenleving, van het kunnen vinden van een betaalbare woning tot het kunnen betalen van de energielasten. Door deze veranderende omstandigheden is het des te belangrijker geworden dat de acties uit de programma's worden gerealiseerd, want de maatschappelijke opgaves zijn onverminderd groot. Het aanpakken van het woningtekort en de opgaven rondom betaalbaarheid, aandachtsgroepen, ouderen, leefbaarheid, veiligheid en verduurzaming vergen nog een langdurige inzet van alle betrokken partijen. Tegelijkertijd mogen we ook niet vergeten dat het merendeel van de mensen in het land prettig woont. Uit het Woononderzoek blijkt bijvoorbeeld dat woningeigenaren en huurders over het algemeen (zeer) tevreden zijn over hun woning en woonomgeving, en over de nabijheid van voorzieningen.

Tot slot

Ik zal met de Staat van de Volkshuisvesting en de afzonderlijke rapportages per programma uw Kamer blijven voorzien van informatie over de voortgang van de gestelde doelen binnen de volkshuisvesting. Maar ook is er tussentijds veel informatie over de (breder) ontwikkelingen beschikbaar vanuit diverse monitors:

- Woningbouw: Datawonen – Voortgang woningbouw; Dashboard – Monitor woningbouwprocessen – Nederland (datawonen.nl);
- Betaalbaar wonen en Een thuis voor iedereen: Datawonen – Huursector; Datawonen – Koopsector; Datawonen – Een thuis voor iedereen (corporatiesector);
- Wonen en zorg voor ouderen: Dashboard – Ouderenhuisvesting – Nederland (datawonen.nl);
- Leefbaarheid en Veiligheid: Leefbaarometer Home;
- Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving: Alles over energieprijzen – energiecijfersdatabank; www.dashboardklimaatbeleid.nl.

Veel van deze dashboards zijn onderdeel van op de programma's toegespitste monitors en daarom in ontwikkeling.⁴

Ook zijn er afgelopen periode nog enkele, relevante rapporten uitgekomen. Als bijlage bij de Staat van de Volkshuisvesting 2022 stuur ik uw

⁴ Door ontwikkelingen is het mogelijk dat sommige van bovenstaande hyperlinks naar dashboards op <https://datawonen.nl/> na enige tijd niet meer werken. Deze link werkt altijd.

Kamer daarom nog mee: 1) Jaarverslag Wet op de huurtoeslag, 2) Inventarisatie Plan capaciteit, najaar 2022 en 3) Woningmarktverkenning 2022–2037, Scenario's met Socrates 2022.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge