

# Inhoud

BELEIDSOPTIE 1: Effectiever sturen op de planvoorraad	2
BELEIDSOPTIE 2: Inbrengwaarde van de grond bij het kostenverhaal aanpassen	4
BELEIDSOPTIE 3: Planbatenheffing	6
BELEIDSOPTIE 4: Belasting op bouwgrond met een woonfunctie	8
BELEIDSOPTIE 5: Afschaffen vrijstellingen/verbreden belastinggrondslag OZB	11
BELEIDSOPTIE 6: Grondbelasting	13
BELEIDSOPTIE 7: Rijksgrondfaciliteit	15
BELEIDSOPTIE 8: Realisatiestimulans gemeenten	18
BELEIDSOPTIE 9: Structurele inzet van de Woningbouwimpuls	21
BELEIDSOPTIE 10: Realisatiebonus woningbouw m.b.t. aandachtsgroepen en ouderen	24
BELEIDSOPTIE 11: Toerusting woningcorporaties	27
BELEIDSOPTIE 12: Subsidie bouw sociale huurwoningen	31
BELEIDSOPTIE 13: Structurele verlaging btw op nieuwbouw i.h.k.v. sociale huisvesting	33
BELEIDSOPTIE 14: Verlaging algemeen ovb-tarief	38
BELEIDSOPTIE 15: Verlenging doorverkooptermijn OVB naar 24 maanden	40

## BELEIDSOPTIE 1: Effectiever sturen op de planvoorraad

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

De maatregel "effectiever sturen op de planvoorraad" bestaat uit het genereren van meer informatie over de voortgang van woningbouwprojecten en het beter sturen met deze informatie.

- Voor het effectiever sturen op de planvoorraad en woningbouwrealisatie is verbetering van de monitoring van de woningbouw en plancapaciteit nodig. Er zijn nog te weinig data beschikbaar over de plancapaciteit en het realisme daarvan. Een snelle uitvoering en uitbreiding van de interbestuurlijke afspraken over de landelijke monitor voortgang woningbouw kan dit verbeteren. Er is goed zicht nodig op het totaal van alle woningbouwplannen, de belangrijkste kenmerken van deze plannen, de voortgang van de uitvoering van de plannen en de knelpunten die deze voortgang in de weg zitten. Daarnaast is het goed wanneer in het algemeen meer inzicht ontstaat in slagingskansen van woningbouwprojecten en de vermoedelijke lengte van het planproces van verschillende type woningbouwprojecten. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of een project buitenstedelijk of juist binnenstedelijk is, of het project wel of niet in de nabijheid van een Natura 2000 gebied ligt, over welk type woningen het project gaat en wat de betaalbaarheid van de woningen is. Historische data kunnen deze inzichten leveren en hoewel het verleden geen spoorboekje geeft, geeft dit wel mogelijkheden om zicht te krijgen op de vraag hoe realistisch (de planning van) woningbouwplannen zijn.
- Een goede monitoring biedt mogelijkheden om aanvullende afspraken te maken naast de reeds afgesproken inzet op 130% plancapaciteit. Op dit moment wordt er alleen gestuurd op het begin van het planproces (130% plancapaciteit ten opzichte van de bouwopgave) en op de realisatie van de bouwopgave zelf. Er wordt niet gestuurd op ijkmomenten daartussen. Op basis van enkele goed gekozen ijkmomenten en het daarbij horende aantal woningen of percentage plancapaciteit dat bij dat ijkmoment bereikt moet zijn, kan zowel nationaal als regionaal worden gemonitord of er voldoende voortgang is in de woningbouwplannen voor de komende jaren. Indien op de gekozen ijkmomenten niet van voldoende voortgang sprake is en dus de afgesproken bouwopgave niet gerealiseerd dreigt te worden, kan er worden bijgestuurd en kunnen (andere) plannen worden versneld.
- Voor een effectievere sturing op de woningbouwproductie is naast een goed inzicht in de voortgang van bouwprojecten ook het gesprek tussen marktpartijen en overheden nodig. Dit gesprek kan plaatsvinden aan de zogenoemde versnellingstafels. Welke knelpunten staan realisatie van concrete projecten in de weg en hoe kunnen deze knelpunten opgelost worden? En als dat niet voldoende mogelijk lijkt is de vervolgvraag: welke andere projecten kunnen dan in de tijd naar voren worden verschoven zodat de lokale bouwopgave toch gerealiseerd kan worden? De versnellingstafels waarin naast de lokale overheden ook marktpartijen aanschuiven vormen bij uitstek de plek waar dit gesprek effectief gevoerd kan worden.

---

### EFFECTEN

- Met deze maatregel kan effectiever regie genomen worden op realisatie van de bouwopgave waardoor beter kan worden gestuurd op de woningbouwopgaven. Er komt eerder in beeld waar het in de planning mis kan gaan, inzichten uit het verleden kunnen planningsoptimisme voorkomen en partijen zullen elkaar onderling gaan corrigeren. Knelpunten komen eerder goed in beeld waardoor de kans toeneemt dat ze opgelost kunnen worden en als dat niet kan, kan het gesprek gevoerd worden of er alternatieve bouwplannen naar voren zouden moeten worden geschoven. Met dit alles wordt de kans verhoogd op realisatie van voldoende plannen uit de totale planvoorraad.
  - De voorgestelde monitoring is slechts in beperkte mate afhankelijk van de ontwikkeling van een nieuw ICT-systeem. De monitoring functioneert nu ook al, zij het niet in de mate die in dit fiche wordt voorgesteld. De datahub die wordt voorgesteld bij de monitoring is een "extra" waarmee de informatie sneller en voor grotere groepen beschikbaar wordt gesteld. Een potentieel nadeel van de voorgestelde monitoring is de administratieve last en de bestuurlijke drukte die monitoring en de sturing met behulp van te realiseren mijlpalen kan veroorzaken. Dit is te ondervangen door niet te veel indicatoren uit te vragen en een goede balans te vinden in het aantal te realiseren mijlpalen.
-

---

## UITVOERING

- De interbestuurlijke afspraken omtrent monitoring van de woningbouwplannen dienen voortvarend te worden uitgevoerd en aangevuld te worden daar waar extra inzicht nodig is. De data in monitor moet eenvoudig te kunnen worden aangeleverd door de gemeenten maar dient tevens eenvoudig te kunnen worden geraadpleegd. Hiertoe zal een goed elektronisch datasysteem moeten worden ontwikkeld. Hiernaast dient er onderzoek gedaan te worden naar slagingskansen van woningbouwprojecten en de vermoedelijke lengte van het planproces van verschillende type woningbouwprojecten. Er ligt reeds het nodige onderzoek<sup>1</sup>, maar aanvulling daarop is wenselijk.
- Dit onderzoek en een goede monitoring bieden de mogelijkheid afspraken te maken over extra ijkmomenten in het woningproces. Welke overdimensionering past er bij deze ijkmomenten? Hierop dient vervolgens interbestuurlijk te worden toegezien op basis van monitoring van de woningbouwdata. Aan de versnellingsstafels identificeren overheden en marktpartijen knelpunten en wordt samen naar oplossingen daarvoor gezocht. Hierbij kunnen bovendien de inzichten die uit het hierboven genoemde onderzoek blijken worden betrokken.
- Dit alles zal bijdragen aan een zo realistisch mogelijke planvoorraad en een zo effectief mogelijke sturing op de uitvoering van de plannen.

---

## JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

Het voorstel kan binnen de huidige tussen de overheden (Rijk, provincies en gemeenten) afgesproken werkwijze worden ingebed. Ook zouden de vast te stellen percentages overdimensionering voor de verschillende kernmomenten in het planproces kunnen worden vastgelegd in de wet Regie op de volkshuisvesting en de onderliggende regelgeving.

---

## BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Sturing op de woningbouwplannen vraag niet alleen om goede data, maar vergt ook de ontwikkeling van een adequaat ICT-systeem waarin de data opgeslagen en ontsloten kan worden. Hiervoor is eenmalig 1 mln euro nodig. Qua onderhoudskosten, systeembeheer en datakwaliteitsbewaking is 500.000 euro per jaar nodig.

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend):

	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>struc</b>
Investering data systeem	+1 mln				
Beheer en onderhoud van systeem					+0,5 mln

---

<sup>1</sup> Becker, Ploegmakers en Firoozi Fooladi (2023), "De realisatie van goedgekeurde plannen: inzicht in de doorlooptijden en factoren"

Ploegmakers, Rouwendal en vd Krabben (2022), "Van definitief bestemmingsplan naar bouwvergunning"

Brugman, Schoone, Rouwendal en Wisman (2022), "De invloed van marktomstandigheden, locatie- en projectkenmerken op de realisatiefase van het woningbouwproject"

Geuting & de Leve (2018), "Doorlooptijden van nieuwbouwprojecten"

## BELEIDSOPTIE 2: Inbrengwaarde van de grond bij het kostenverhaal aanpassen

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

De inbrengwaarde van de grond ten behoeve van en bepalen van de ruimte voor kostenverhaal bepalen op basis van de waarde van de grond bij voortzetting van de huidige functie (eventueel met een opslag).

- Het Omgevingsbesluit schrijft nu voor dat de inbrengwaarde van de grond moet worden bepaald op basis van de 'werkelijke waarde' bij onteigening of de WOZ waarde. Dat zijn beide waarden waarbij de in de markt betaalde prijzen leidend zijn en waarbij het feit dat een gebied wordt aangewezen als toekomstige gebiedsontwikkeling invloed kan hebben op de betaalde prijzen. Door de inbrengwaarde te bepalen op basis van de waarde in het huidige gebruik is de invloed van het feit dat grond in aanmerking komt voor ontwikkeling op de te bepalen waarde kleiner of er zelfs in het geheel niet. De ruimte voor kostenverhaal is dan groter wanneer de gebruikswaarde lager is dan de herontwikkelingswaarde.
- In de verkenning van de inbrengwaarde, die momenteel door het Ministerie van BZK wordt uitgevoerd, worden ook andere maatregelen om de inbrengwaarden aan te passen onderzocht. Daartoe behoort onder andere een maatregel waarbij de inbrengwaarde van de grond al enkele jaren vóór de vaststelling van het omgevingsplan wordt vastgeprikt.
- Als de inbrengwaarde van de grond wordt bepaald op basis van de waarde van de grond in het huidige gebruik, wordt het kostenverhaal niet meer beïnvloed grondtransacties op basis van opportunisme wat betreft het programma en het rendement van de herontwikkeling. Als gevolg daarvan zullen de inbrengwaarden dalen, tenzij de waarde van de grond in het huidige gebruik gelijk of hoger is dan de waarde bij herontwikkeling. De ruimte voor kostenverhaal neemt dan toe. Gemeenten kunnen de volledige waardestijging van de grond benutten voor het kostenverhaal. Gebiedsontwikkelingen, waar de investeringskosten voor publieke voorzieningen hoog zijn, kunnen voor een groter deel worden gedekt uit kostenverhaal en het beslag van gebiedsontwikkeling op algemene publieke middelen neemt af.

### EFFECTEN

- Hoewel moeilijk is te berekenen hoeveel extra financiële middelen zullen vrijkomen voor woningbouw, zal, zeker in gevallen waar agrarische grond de bestemming woningbouw krijgt, meer ruimte ontstaan om de waardestijging van de grond in te zetten voor het dekken van de publieke investeringen. Precieze berekeningen zijn moeilijk te maken, omdat er geen gegevens beschikbaar over de kosten die gemeenten jaarlijks bij gebiedsontwikkelingen verhalen. In meer dan 95% van de gevallen wordt het kostenverhaal verzekerd door het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Die overeenkomsten zijn grotendeels geheim. Er zijn wel gegevens beschikbaar over het kostenverhaal op basis van de exploitatieplannen die onder de Wet ruimtelijke ordening werden vastgesteld maar die zijn vanwege bovenstaande reden onvoldoende representatief.
  - Als de tekorten per bouwlocatie kleiner worden, zullen gemeenten, met inzet van dezelfde hoeveelheid financiële middelen, meer bouwlocaties kunnen realiseren. Dat kan ertoe leiden dat het woningaanbod groter wordt.
  - De maatregel kan ertoe leiden dat ontwikkelaars niet tot bouwen zullen overgaan op locaties waar zij recent tegen een hoge prijs bouwgrond hebben gekocht. Hiervoor zal een overgangsregime moeten gelden.
  - De maatregel kan ertoe leiden dat het voor de oorspronkelijke eigenaren niet langer interessant is om hun grond te verkopen. Daarom wordt in het kader van de verkenning van de inbrengwaarde ook een variant onderzocht waarbij een opslag op de inbrengwaarde wordt gerekend.
  - Het effect van aanpassing van de inbrengwaarden voor het kostenverhaal kan voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling anders uitpakken dan voor uitleglocaties of transformatiegebieden.
-

---

#### UITVOERING

De uitvoeringskosten bij gemeenten, projectontwikkelaars en taxateurs zullen bij uitvoering per saldo niet stijgen. Er verandert niets aan de rekenmethodiek waar gemeenten en ontwikkelaars al mee werken. Daarnaast zullen de werkzaamheden van taxateurs gemakkelijker worden, doordat het bij taxaties van de inbrengwaarde niet langer nodig is om de verwachtingwaarde (herontwikkelingswaarde) van de grond te bepalen.

---

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

- Het huidige beleid kan binnen de kaders van de Omgevingswet worden uitgevoerd. Voor het veranderen de inbrengwaarde volstaat het om de regels over de inbrengwaarde in het Omgevingsbesluit te wijzigen. Hiervoor geldt de procedure voor het wijzigen van een algemene maatregel van bestuur. Gelet op de gevolgen die de maatregel kan hebben op de financiële positie van eigenaren van grond en beleggers, moet in dit geval rekening worden gehouden met een procedure met 'voorhang' in de Tweede en Eerste Kamer.
- Het zal 3 tot 5 jaar duren voordat maatregelen voor het veranderen van de inbrengwaarde of een herziening van het stelsel van het kostenverhaal in werking kunnen treden. Een overgangsregime zal noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de woningbouwproductie tot stilstand komt op locaties waar in de afgelopen jaren hoge prijzen voor de grond zijn betaald. Uit juridisch oogpunt zal een overgangsregime in elk geval van toepassing moeten zijn op locaties waar al een overeenkomst over het kostenverhaal is afgesloten, een ontwerp van een omgevingsplan is gepubliceerd of een omgevingsplan is vastgesteld.

---

#### BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Er zullen geen gevolgen zijn voor de Rijksbegroting. Gemeenten zullen minder vaak een, of een lagere, bijdrage uit de algemene middelen hoeven vrij te maken om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.

---

## BELEIDSOPTIE 3: Planbatenheffing

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

Een planbatenheffing is een eenmalige heffing op basis van de waarde stijging van grond als gevolg van een functiewijziging in het omgevingsplan. De grondslag voor een planbatenheffing is het surplus: de zogenaamde residuele waarde van de ruwe bouwgrond minus de gebruikswaarde van de grond in de functie vóór functiewijziging. De residuele waarde wordt bepaald als de verkoopwaarde van de te bouwen woningen, na aftrek van alle kosten inclusief winstmarge (bouwkosten, kosten van het bouwrijp maken, kosten van de publieke voorzieningen) behalve de kosten van de aankoop van grond. Wanneer geen (positief) surplus aanwezig is, is de grondslag nihil en wordt niets geheven.

- Binnen een woningbouwproject worden uit de verkoop van de te bouwen woningen alle kosten betaald die nodig zijn voor de realisatie van het project. Dit betreft o.a. het bouwrijp maken van de grond en de kosten voor publieke voorzieningen en infrastructuur. Als de economische waarde van grond, de residuele waarde, groter is dan de waarde van de vorige functie (bijvoorbeeld agrarisch) is er een surplus. In het geval van uitleglocaties is er vaak een aanzienlijk surplus. In theorie kunnen woningbouwplannen dan vrijwel altijd uit.
- Voor veel woningbouwplannen geldt echter dat het lastig is een positieve exploitatie te maken. Dit is vaak toe te schrijven aan hoge kosten, onder meer van de aankoop van grond. De waarde stijging (surplus) als gevolg van de functiewijziging is terecht gekomen bij de (oorspronkelijke) grondeigenaar. Nog voordat het omgevingsplan is gewijzigd vinden er vaak al grondtransacties plaats en vaak voor een hogere prijs dan de waarde van de oorspronkelijke functie (bijvoorbeeld landbouw).
- De waardevermeerdering van de grond door een functiewijziging heeft over het algemeen geen verband met een noemenswaardige investering van de eigenaar en wordt daarom ook wel "windfall profit" genoemd.
- Met een planbatenheffing kunnen waarde stijgingen als gevolg van functiewijzigingen (deels) publiek worden gemaakt. De gemeente kan er desgewenst voor kiezen deze opbrengsten aan te wenden om tekorten op andere (woningbouw)plannen te dekken. Ook drukt een planbatenheffing de verwervingswaarde van bouwgrond. Een planbatenheffing helpt bij het haalbaar maken van woningbouwplannen.
- Een planbatenheffing is een eenmalige heffing over de waarde stijging van grond die het gevolg is van de beslissing van de gemeente om daar vastgoedontwikkeling toe te staan. Volgens het rapport van ESBL en COELO (2024) (zie het onderzoek in de bijlage) is het meest wenselijke moment om de heffing te innen ten tijde van de start van de bouwactiviteiten. Dit betekent dus dat er enkel wordt geheven als de grond daadwerkelijk tot ontwikkeling komt.
- ESBL en COELO (2024) concluderen dat de heffing niet het volledige surplus moet wegbelasten. Bij een tarief van 100% is het voor grondeigenaren financieel niet meer aantrekkelijk om de grond te verkopen of te ontwikkelen. Het slechts deels wegbelasten van het surplus verkleint bovendien het juridische risico dat de heffing strijdig is met het eigendomsrecht.

---

### EFFECTEN

- Een planbatenheffing geeft gemeenten een prikkel om woningbouwlocaties aan te wijzen. Dit kan gemeenten aanzetten om te kiezen voor plannen met meer waarde stijging van de grond (bouwen in hogere dichtheden).
  - Een heffing komt de haalbaarheid van bouwplannen ten goede. Gemeenten profiteren door de heffing financieel van nieuwbouw en hebben een bron om publieke tekorten te dekken. Zij krijgen meer middelen voor woningbouwplannen.
  - De verwervingsprijs van de grond wordt lager en dat verbetert de haalbaarheid van woningbouwplannen. Het feit dat er uiteindelijk een heffing moet worden betaald zal ook effect hebben op transacties voordat het omgevingsplan is gewijzigd. Hierdoor wordt de verwervingsprijs uiteindelijk lager dan dat nu vaak het geval is.
  - Strategisch vroegtijdig aankopen van grond is minder lucratief. Een deel van de waarde stijging moet met de heffing worden afgedragen. Dit drukt de prijs van potentiële bouwlocaties en de mogelijke winst met te ontwikkelen grond. Het zal potentiële kopers van beleggingslocaties (kavelknippen) ontmoedigen.
  - Gemeenten zijn niet verplicht de opbrengsten van een planbatenheffing in te zetten voor gebiedsontwikkeling. De gemeenteraad heeft het budgetrecht. Het is ook niet gezegd dat
-

---

gemeenten die profiteren van planbatenheffing óók de gemeenten zijn die worden geconfronteerd met tekorten op woningbouwplannen. Alleen gemeenten die zowel plannen hebben met opbrengsten uit de planbatenheffing als plannen met een tekort kunnen deze met elkaar verevenen.

- Woningbouwplannen worden minder gevoelig voor schommelingen in huizenprijzen en grondprijzen. Wanneer de heffing een vast percentage van de waardeinstijging van de grond is, dan valt deze hoger uit in tijden van hoge huizenprijzen dan in tijden van lagere huizenprijzen. De waarde voor de grondeigenaar stijgt en daalt dan minder hard.
- Een planbatenheffing zal vertraging van nieuwbouwprojecten niet voorkomen. Zodra een omgevingsplan een functie toestaat en de hoogte van de planbatenheffing is vastgesteld, kan 'wachten' met bouwen totdat de huizenprijzen hoger zijn lucratief zijn.
- Invoering van een planbatenheffing is geen *quick fix*. Een gunstig effect van een planbatenheffing op de woningbouw is pas na verloop van tijd te verwachten.

---

#### UITVOERING

- Een gemeentelijke planbatenheffing ligt voor de hand gegeven het primaat van gemeenten binnen de Omgevingswet en de expertise op het gebied van waarderen.
- De planbatenheffing is aanvullend op het (verplichte) kostenverhaal<sup>2</sup> van gemeenten. In de uitwerking is aandacht nodig hoe een planbatenheffing zich tot het kostenverhaal verhoudt.
- Voor de grondslag heeft de residuele bepaling van planbaten de voorkeur over een forfaitaire benadering<sup>3</sup>. De residuele methode scoort beter op opbrengstpotentie, rechtvaardigheid, proceduregevoeligheid en strijdigheid met het eigendomsrecht.
- Er is na invoering een (ruime) overgangsregeling nodig. Huidige eigenaren hebben de heffing niet kunnen voorzien bij aankoop van de grond en er dus ook geen rekening mee gehouden. Wel heffen zou de totstandkoming van woningbouw (verder) vertragen.

---

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

- Een niet-fiscale uitwerking van de heffing ligt voor de hand. Volgens ESBL en COELO (2024) zou een fiscale regeling een te grote inbreuk vormen op de bestaande systematiek van kostenverhaal in de Omgevingswet
- De hoogte van de planbaten worden per te ontwikkelen gebied in het omgevingsplan vastgesteld. De betalingsverplichting volgt bij aanvang van de bouwactiviteiten.
- De juridische risico's zijn naar verwachting beperkt doordat grotendeels kan worden aangesloten bij bestaande regelingen en praktijk. Eventuele juridische risico's kunnen zich wel voordoen bij de vaststelling van de hoogte van de planbaten. Een beschikking voor planbatenheffing zal vermoedelijk meer weerstand zal oproepen dan een kostenverhaalsbijdrage.<sup>4</sup>
- Het baseren van de planbatenheffing op een door een onafhankelijke deskundige opgesteld taxatierapport zal bijdragen aan zowel de aanvaardbaarheid als de objectiviteit.
- Een planbatenheffing kwalificeert grondrechtelijk als een inmenging in het eigendomsrecht. Er moet rekening worden gehouden met Europeesrechtelijke criteria als legitimiteit en proportionaliteit. ESBL en COELO laten zien dat het mogelijk is om de planbatenheffing zo vorm te geven dat deze als een geoorloofde inmenging op het door art. 1 EP EVRM beschermde eigendomsrecht kwalificeert.

---

#### BUDGETTAIRE GEVOLGEN

De inkomsten komen binnen bij gemeenten waar functiewijzigingen tot een surplus leiden. Na invoering van de wet (circa 3 jaar) zal het naar verwachting zeker 5 jaar duren voordat een planbatenheffing tot substantiële inkomsten leidt. Dit in verband met de benodigde overgangsregeling om marktpartijen in staat te stellen de planbatenheffing mee te wegen in het (her)waarderen van bestaande- en aankopen van toekomstige grondposities.

---

<sup>2</sup> Middels het kostenverhaal verhaalt de gemeente de kosten die op basis van de criteria proportioneel en profijt toerekenbaar zijn aan de grondeigenaar op wiens grond bouwactiviteiten mogelijk worden gemaakt met het vaststellen van het Omgevingsplan.

<sup>3</sup> Residuele bepaling van de planbaten: Hierbij gaat het om het (deels) afkomen van een feitelijk waardeverschil gebaseerd op de getaxeerde waarde van de grond vóór functiewijziging (de gebruikswaarde) en de getaxeerde waarde daarna (de ontwikkelingswaarde). Forfaitaire bepaling van de planbaten:

het (deels) afkomen van de vermoede meerwaarde gebaseerd op vooraf vastgestelde forfaitaire bedragen.

<sup>4</sup> Het gaat om het afkomen van grondwaardeinstijging die voorheen aan marktpartijen toekwam

## BELEIDSOPTIE 4: Belasting op bouwgrond met een woonfunctie

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

Een belasting op onbebouwde grond waarop volgens het omgevingsplan woningen op gerealiseerd mogen worden maar de bouw nog niet is aangevangen. Door invoering van een afzonderlijke bouwgrondbelasting *naast* de bestaande ozb, met als voordeel een eigen objectafbakening (voor onbebouwde grond met woonfunctie), kan waardering en tarief separaat bepaald worden. Deze kan dan heel specifiek gericht zijn op de doelstelling om woningbouw op onbebouwde grond te stimuleren. Onbebouwde grond met een woonfunctie kan dan voor een veel hoger tarief worden belast dan nu het geval is binnen de OZB. Het is ook mogelijk het als onderdeel van de OZB in te voeren waarbij tariefdifferentiatie van de OZB mogelijk moet worden tussen bebouwde en onbebouwde percelen waarop volgens het vigerend omgevingsplan een woonfunctie toegestaan is.

- De belasting maakt het in bezit hebben van bouwgrond duurder dan in de huidige situatie. Door sneller te ontwikkelen hoeft de belasting minder lang te worden betaald. Dit kan werken als stimulans om de grond sneller te ontwikkelen.
- Het kan de ontwikkeling bespoedigen van zogeheten *stalled sites*: locaties waarvan de ontwikkeling niet of zeer langzaam van de grond komt omdat verwacht wordt dat later ontwikkelen meer winst zal gaan opleveren (ook wel speculatie genoemd).
- De belasting werkt net zo door als de rente over aangekochte grond.<sup>5</sup> Het maakt het in bezit hebben van bouwgrond duurder zodat speculatie wordt ontmoedigd. Grond waarop al woningen staan, of waar woningbouw niet aan de orde is, wordt niet belast.<sup>6</sup>
- Om voldoende effect te hebben zal ook het tarief substantieel moeten zijn. Door de smalle grondslag zal een belasting op bouwgrond geen hoge opbrengsten opleveren. Dat is dan ook niet het doel van deze heffing. Het doel is een prikkel te geven om tot ontwikkeling over te gaan.

---

### EFFECTEN

- De belasting treft een kleine groep grondbezitters. Alleen bezitter van grond, waar de grond al de functie wonen heeft maar waar nog niet wordt gebouwd, wordt de belasting opgelegd. De belasting zal alleen tot bouwen bewegen in gevallen waar financiële redenen de doorslag geven om ontwikkeling uit te stellen. Dit lijkt in Nederland maar beperkt voor te komen volgens een Stec-onderzoek uit 2021.<sup>7</sup> Wel kan worden verwacht dat in periodes van snel stijgende rente (zoals afgelopen jaar) dit enigszins is toegenomen, doordat grondeigenaren een lagere rente in de toekomst verwachten.
- Soms is het uitstellen van de bouw rationeel logisch en/of zelfs maatschappelijk gewenst. Faseren kan nuttig zijn om niet in korte tijd te veel woningen in hetzelfde gebied op de markt te brengen.<sup>8</sup> Op het moment in de tijd kan een intensief programma economisch niet haalbaar zijn terwijl dit een aantal jaren later economisch wel uit kan.<sup>9</sup> Een intensiever programma betekent logische wijs meer woningen en daarom kan het maatschappelijk gezien gewenst zijn later te realiseren wanneer een intensiever woonprogramma wel haalbaar is.
- Een belasting op bouwgrond in de exploitatie van een gebiedsontwikkeling heeft ongeveer hetzelfde effect als andere grondexploitatiekosten. Het is een kostenpost die, net als andere kosten, in mindering wordt gebracht op de residuele grondwaarde.
- Het karakter van een omgevingsplan wordt door de belasting anders dan nu. Waar het omgevingsplan nu functies toestaat, kan het opleggen van de belasting worden ervaren als een verplichting de functie ook te realiseren. Een grondeigenaar kan het vaststellen van een omgevingsplan willen uitstellen of vertragen om de belasting te voorkomen.

---

<sup>5</sup> Zij het dat die rente wordt berekend over de boekwaarde, en de belasting over de actuele waarde.

<sup>6</sup> Een dergelijke belasting zou kunnen worden gezien als een variant op een leegstandbelasting, die in Vlaanderen door gemeenten en door het gewest wordt geheven. Die treft echter leegstaande en verwaarloosde woningen en andere gebouwen, niet onbebouwde grond.

<sup>7</sup> Volgens Geuting et al. (2021) blijft ongeveer een kwart van de totale harde plancapaciteit langer ongebruikt dan feitelijk nodig. Speculatie lijkt hierbij echter geen grote rol te spelen (hooguit bij 10 procent van de vertraagde plannen, waar daarnaast nog andere factoren een rol kunnen spelen). Projecten kunnen ook om andere redenen worden uitgesteld, zoals financiële haalbaarheidsproblemen, onverwachte vervuiling van de grond of archeologisch onderzoek. In die gevallen zal een grondbelasting een versnelde ontwikkeling niet of nauwelijks bevorderen. Geuting, E., M. Ham en E. de Leve (2021) Ongebruikte grondposities. Onderzoek naar de benutting van braakliggende terreinen, Stec groep

<sup>8</sup> Michielsens et al. (2019).

<sup>9</sup> Rutger-Jan Lange en Coen Teulings, Uitstel is niet altijd afstel, Real Estate Research Quarterly, november 2022 ([getfile.aspx \(vastgoedbibliotheek.nl\)](#))



- 
- Een belasting op bouwgrond heeft géén effect op de ontwikkelfase voor vaststellen omgevingsplan (zachte planfase). Er is dan nog geen bouwtitel en dus geen grondslag om de belasting op te leggen. Het zal de fase voor vaststellen van het omgevingsplan niet versnellen. Vooral in de fase voor vaststellen omgevingsplan is vaak sprake van vertraging.
  - Relevant is ook in hoeverre de belasting daadwerkelijk een prikkelend effect kan hebben. Er zijn tal van omstandigheden denkbaar die maken dat er niet ontwikkeld kan worden, ook al rust er een bouwtitel op een perceel. Een omgevingsplanwijziging kan in werking treden, terwijl bijvoorbeeld een natuurvergunning uitblijft vanwege mitigatieperikelen rond stikstofeffecten. Een hoge belasting leidt dan wel tot voortdurend financieel nadeel voor de eigenaar, maar een reëel handelingsperspectief voor de eigenaar is er niet.<sup>10</sup>

---

#### UITVOERING

- Er is een wettelijke grondslag benodigd voor invoering van een belasting op bouwgrond.
- Als de grondslag voor de belasting de waarde van bouwgrond is, zal de waarde van bouwgrond bepaald moeten worden. Het kan leiden tot een forse toename van de administratieve en juridische lasten.<sup>11</sup> Hetzelfde geldt voor de juridische afbakening van de grondslag. Beoordeeld moet worden of de maatregel uitvoerbaar is voor de gemeenten.
- Bij invoering van een belasting op bouwgrond lijken geen overgangsregelingen nodig. Het doel is om niet-ontwikkende eigenaren tot ontwikkeling te prikkelen, en dat hoeft niet geleidelijk te worden opgestart.
- Er is een spanning met de Omgevingswet. De Omgevingswet beoogt gemeenten te stimuleren om de bestemming van gronden minder restrictief en detaillistisch in regels vast te leggen dan voorheen noodzakelijk was onder de Wet ruimtelijke ordening. Dit betekent dat een toegedeelde functie niet altijd meer de precieze gebruiksfunctie zal aanduiden, maar ook dat een omgevingsplan meerdere vormen van realisatie of gebruik kan toestaan (multifunctioneel ruimtegebruik toelaat). Zeker op een perceel waar dat laatste geldt, is een belasting op bouwgrond lastig vorm te geven.<sup>12</sup> Dit geldt ook als er minder gebouwen, kleinere gebouwen of gebouwen met minder bouwlagen zijn gerealiseerd dan het omgevingsplan maximaal toestaat.
- Indien gekozen worden voor een afzonderlijke belasting van onbebouwde grond dient duidelijk juridisch gedefinieerd te worden wat wordt verstaan onder onbebouwde grond met een woonfunctie. Vervalt de definitie "bouwgrond" al met het slaan van de eerste paal? Er zal een percentage bebouwd als minimum moeten gelden. En hoe wordt strategisch gedrag met bijvoorbeeld het slopen van eventueel bestaande bebouwing voorkomen.

---

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

- Het risico bestaat bij een te hoge heffing sprake is van inbreuk op het eigendomsrecht (artikel 1 EP EVRM). Invoering van een belasting op bouwgrond kan leiden tot daling van de waarde van grond.
- Een dergelijke heffing kan tot veel bezwaar- en beroepszaken leiden (vanwege de veelheid van factoren waarom er niet gebouwd kan worden en/of de wijze van taxatie).

---

<sup>10</sup> De analogie met een bouwplicht is aan de orde als de overheid grondeigenaren (louter) door toekenning van een bouwtitel, vanwege de fiscale gevolgen die intreden, feitelijk dwingt tot verkoop (met verlies) als zij de bouwtitel niet benutten. Het is op voorhand moeilijk te zeggen bij welke tariefhoogte dit aan de orde is, maar de belasting heeft in dit geval (ook in verhouding tot de vermogenswaarde van de onroerende zaak) een meer punitief dan prikkelend karakter. Juridisch gaat het dan niet meer om inmenging in de eigendom, maar er dringt zich meer gelijkens op met ontneming. Een vergoeding van de schade in de vorm van waardeverlies van de onroerende zaak kan de belasting wel aanvaardbaarder maken, maar problematisch blijft dat het beschikkingsrecht van de eigenaar in vergaande mate wordt uitgehold. In dit soort gevallen is al snel onteigening het aangewezen instrument, als de overheid wil dat een nieuw toegedeelde functie ook daadwerkelijk wordt verwezenlijkt.

<sup>11</sup> Schep en Allers (2024) stellen dat anders dan bij een algemene grondbelasting, het voor een goede werking van de bouwgrondbelasting minder nodig is dat er wordt geheven over de waarde die uitgaat van de beste potentiële gebruiksmogelijkheden van de grond in plaats van de waarde bij het huidige daadwerkelijke gebruik. Bij een aparte belasting op alleen bebouwde grond is het immers minder bezwaarlijk om een hoog tarief te hanteren, omdat dit niet ook van toepassing is op andere grond. Waardering zal dus op minder complicaties stuiten dan bij de algemene grondbelasting.

<sup>12</sup> Bij welke vorm van planuitvoering wordt de bouwtitel geacht te zijn benut (zoals beoogd)?

---

**BUDGETTAIRE  
GEVOLGEN**

Er zijn geen gevolgen voor de Rijksbegroting. De gevolgen voor gemeentebegrotingen zullen zeer beperkt zijn omdat naar aard van de belasting deze incidenteel zal worden opgelegd.

---

## BELEIDSOPTIE 5: Afschaffen vrijstellingen/verbreden belastinggrondslag OZB

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

De onroerende zakenbelasting (OZB) kent waarderingsuitzonderingen voor o.a. openbare land- water- en spoorwegen, cultuurgrond (incl. kassen) en werktuigen. Met het afschaffen van één of meer van de vrijstellingen / waarderingsuitzonderingen van niet-woningen wordt de OZB verbreed. Het afschaffen van de vrijstellingen leidt tot een gelijke belastingdruk op verschillende type grond en meer belastinginkomsten voor gemeenten. De huidige waarderingsuitzonderingen vormen *belastinguitgaven* (belastingsubsidies) voor bepaalde categorieën belastingplichtigen. Er zijn verscheidene redenen waarom er kan worden overwogen deze vrijstellingen af te schaffen:

- De oorspronkelijke ratio bij de meeste waarderingsuitzonderingen was destijds (jaren '70 en '80) dat voor (delen van) onroerende zaken die niet worden belast door Rijk, gemeenten of waterschappen, geen WOZ-waarde hoeft te worden vastgesteld. Inmiddels is het gebruik van WOZ-waarden echter sterk verbreed, zowel maatschappelijk als in wet- en regelgeving;<sup>13</sup>
- De vrijstelling op cultuurgrond (landbouwgrond) specifiek is destijds ingesteld omdat agrarische bedrijven al een groot deel van de kosten van het waterbeheer door de waterschappen betaalden. Huizenbezitters en andere eigenaren van gebouwen droegen toen nauwelijks bij, huishoudens nog helemaal niet. Deze verhoudingen zijn inmiddels sterk veranderd. Agrarische bedrijven profiteren nu zowel van verhoudingsgewijs lage waterschapslasten, als van de OZB-vrijstelling. De argumenten voor de vrijstelling toentertijd zijn derhalve niet van toepassing op de huidige situatie. Deze vrijstelling kent daarmee geen rechtvaardiging meer en is dan ook niet meer doelmatig en doeltreffend;
- De vrijstellingen resulteren in een hogere belastingdruk (afwenteling) voor overige belastingplichtigen van de OZB.

De totale (door VNG, COELO en Waarderingskamer) geschatte WOZ-waarde van alle categorieën die zijn vrijgesteld bedraagt ruim € 400 miljard. De geschatte OZB-opbrengst – als alle vrijstellingen zouden worden afgeschaft – bedraagt circa € 2 miljard (bij het landelijk gemiddelde OZB-tarief niet-woningen). Van de geschatte opbrengst wordt circa 40% opgehaald bij andere overheden. Voor de vrijstellingen van Openbare land-, water- en spoorwegen, waterverdedigings- en waterbeheersingswerken, rioolzuiveringswerken geldt dat afschaffing resulteert in overheden die elkaar belasten. Hierdoor is te overwegen deze vrijstelling voor andere overheden te laten bestaan. De geschatte ozb-opbrengst van de nu vrijgestelde objecten, exclusief de vrijstellingen van andere overheden, bedraagt circa 1,2 mld. euro per jaar.

### EFFECTEN

- Het zwaarder belasten van bepaalde grond via het afschaffen van de vrijstellingen kan bijdragen aan het bevorderen van efficiënt grondgebruik en op die manier het bevorderen van woningbouw. De verwerving van grond en aanpassing van het gebruik van grond moet vlot en tegen redelijke kosten kunnen plaatsvinden. Maar dat is nu lang niet altijd het geval. Integendeel, gebiedsontwikkeling verloopt te traag en is te duur.<sup>14</sup> Schaarste aan beschikbare betaalbare grond is hier mede debet aan. Het belasten van grond waarvoor nu nog een vrijstelling van toepassing is maakt het aanhouden van de grond duurder en heeft een drukkende werking op de grondprijs.
- Eigenaren van grond waarop nu een vrijstelling op de OZB van toepassing is zullen gaan bijdragen en de belastingverdeling wordt evenrediger.
- Gemeenten hebben de mogelijkheid, door het vervallen van de vrijstellingen, meer belastinginkomsten te genereren. Als gemeenten het OZB-tarief aanpassen op basis van de inkomsten die zij willen generen, dan is het de vraag of de maatregel tot belastinginkomsten leidt.
- Gemeenten kunnen niet worden verplicht deze middelen aan gebiedsontwikkeling en/of woningbouw te besteden. Dat tast de autonomie van gemeenten aan.

---

<sup>13</sup> Zie onder meer Hoebe (2020) en Allers en Hoebe (2021).

<sup>14</sup> Zie onder meer onderzoeken naar tekorten in de grondexploitaties van Rebel (2021) en fakton (2021 & 2023)

---

**UITVOERING**

Alle nu vrijgestelde objecten, waarvoor de vrijstelling wordt opgeheven, zullen eenmalig gewaardeerd moeten worden en daarna periodiek geherwaardeerd. Voor gemeenten zal de afschaffing van vrijstellingen bij de WOZ-waardebepaling naar verwachting geen grote uitvoeringsproblemen met zich brengen. Alleen het waarderen van openbare land-, water- en spoorwegen is een complexe opgave maar daarvoor ligt het handhaven van de vrijstelling voor de hand.

---

**JURIDISCHE  
UITVOERING EN  
HANDHAVING**

Het afschaffen van vrijstellingen vergt een aanpassing van de 'Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ' en van de Gemeentewet.

---

**BUDGETTAIRE  
GEVOLGEN**

De OZB betreft een gemeentelijke belasting. Met de aanname dat de vrijstellingen voor mede-overheden gehandhaafd blijven, is de opbrengst bij een gelijkblijvende tarief 1,2 mld euro per jaar (bij het landelijk gemiddelde OZB-tarief niet-woningen).

---

## BELEIDSOPTIE 6: Grondbelasting

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

Een grondbelasting is een jaarlijkse heffing op de waarde van grond (al dan niet bebouwd). Het invoeren van een grondbelasting geeft een prikkel om de realisatie van woningbouw te versnellen. Een grondbelasting vertoont grote overeenkomsten met de huidige ozb<sup>15</sup>, die zowel de waarde van grond als die van opstallen belast.

- Gelet op het belang van de huidige Wet WOZ voor diverse toepassingen, ook buiten de gemeentelijke belastingheffing, is het praktisch om ofwel de huidige systematiek van de Wet WOZ intact te laten en de grondbelasting hierbij te laten aansluiten. Het wordt dan mogelijk voor het gronddeel een substantieel hoger tarief te hanteren dan voor het opstaldeel. Nu is een verschillende tariefstelling niet mogelijk omdat er in de WOZ-taxatie geen differentiatie plaatsvindt tussen grond en opstal. COELO en ESBL (zie het onderzoek in de bijlage) hebben onderzocht hoe een grondbelasting in de ozb kan worden geïncorporeerd door deze te splitsen in een heffing over de grondwaarde en een heffing over de opstalwaarde.<sup>16</sup> Om de woningbouw te bevorderen is tariefdifferentiatie nodig. Het tarief voor de grondbelasting moet hoog genoeg zijn om het bedoelde economische effect te hebben. Via tariefdifferentiatie kan een gemeente de heffing bovendien afstemmen op de plaatselijke situatie en behoeften (instrumenteel gebruik): bijvoorbeeld een hoog tarief voor de grondbelasting en een laag tarief voor de opstalbelasting.<sup>17</sup>
- Gemeenten kunnen niet worden verplicht deze middelen te besteden aan woningbouw. Dat tast de autonomie van gemeenten aan. Voor het doel van de heffing is dat ook niet nodig. Oormerken van de middelen kan bovendien leiden tot ondoelmatig gebruik. Wanneer niet de gehele opbrengst nodig is om projecten rendabel te maken, dan is inzet van de gehele opbrengst voor dit doel niet per se de best mogelijke besteding.
- Een algemene grondbelasting is een economisch efficiënte manier van belastingheffing, maar heeft een werking die veel breder is dan de woningmarkt alleen. Als bevordering van woningbouw het enige doel is, is dit een ongericht middel. Immers, ook de grond waar al woningen of ander vastgoed op staat wordt belast. Is het afromen van externe effecten het doel, dan is een algemene grondbelasting een geschikt middel.

### EFFECTEN

#### Voordelen:

- Een algemene grondbelasting biedt voor gemeenten, zelfs bij een laag tarief, de mogelijkheid om meer inkomsten te genereren. Als gemeenten het OZB-tarief aanpassen op basis van de inkomsten die zij willen genereren, dan is het de vraag of de maatregel tot belastinginkomsten leidt;
- Grond is een efficiënte belastinggrondslag omdat het niet mobiel/grensoverschrijdend is (in tegenstelling tot bijvoorbeeld kapitaal) en de hoeveelheid grond niet kan veranderen (in tegenstelling van arbeid waar een belasting de prikkel om te werken vermindert);
- Een grondbelasting vermindert de cycliciteit van de woningmarkt<sup>18</sup>. Het verlaagt de prijs van grond en helpt zo de grote fluctuaties van grondprijzen en (daarmee) woningprijzen te temperen. Het maakt nieuwbouw minder conjunctuurgevoelig. Nu verliezen nieuwbouwwoningen aan concurrentiekracht wanneer huizenprijzen dalen. Prijzen van nieuwbouwwoningen kunnen vaak niet makkelijk naar beneden worden bijgesteld omdat kosten al gemaakt zijn (grond is verworven, bouwkosten liggen vast).

#### Nadelen:

---

<sup>15</sup> De huidige OZB belast zowel de waarde van de opstal als van de grond en kent veel vrijstellingen (waaronder cultuurgrond (landbouw), glasopstanden (glastuinbouw), landgoederen en natuur, land- spoor en waterwegen, kerken en werktuigen (met name in agrarische en industriële setting)). De OZB stimuleert geen efficiënt grondgebruik voor gronden die zijn vrijgesteld.

<sup>2</sup> Een grondbelasting kan ook eerlijker vermogensverdeling tot doel hebben. Vermogen geïnvesteerd in grond wordt beperkt (omdat grondprijzen lager worden) en daarmee wordt het beschikbare vermogen voor arbeid en productiemiddelen groter.

<sup>17</sup> Een belasting over de opstalwaarde is geen noodzakelijk gevolg van het opsplitsen van de ozb om grond te kunnen belasten. Een belasting op opstal heeft namelijk nadelen – het beperkt bijvoorbeeld de prikkel om te investeren in kwaliteitsverbeteringen. Echter is opsplitsing van de ozb waarschijnlijk noodzakelijk om de hervorming budgetneutraal in te kunnen voeren (en dus zonder grote negatieve consequenties voor de gemeentebegroting).

<sup>18</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De cycliciteit van de woningmarkt, Mei 2020

- 
- Wanneer bevordering van woningbouw en het tegengaan van speculatie het doel is, dan is een algemene grondbelasting een ongericht middel.
  - Bij invoering van een algemene grondbelasting zal de grondprijs dalen; de eigenaar op dat moment draagt vrijwel de volledige last. Een substantiële grondbelasting heeft dan grote gevolgen voor vastgoedwaarden.
  - Wanneer voor een algemene grondbelasting wordt gekozen is de enige manier om te voorkomen dat bestaande grondeigenaars zwaar worden getroffen het beperkt houden van het tarief. Dit kan worden geregeld door een landelijk tariefmaximum vast te stellen.

---

#### UITVOERING

- Er is een wettelijke grondslag benodigd voor invoering van een grondbelasting.
- Een algemene grondbelasting vereist een splitsing van WOZ-objecten in een opstal- en een gronddeel (respectievelijk gebouwde en ongebouwde onroerende zaken). Het leidt naar verwachting tot een toename van de uitvoeringskosten en juridische lasten.
- Beoordeeld moet worden of een algemene grondbelasting uitvoerbaar is voor de gemeenten. Voor alle objecten is een herwaardering nodig.
- Invoering op korte termijn of middellange termijn lijkt niet reëel vanwege de complexiteit.

---

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

- Invoering van een nieuwe belasting op grond (binnen of buiten de huidige ozb) geeft het risico dat op grote schaal tegen de waardebeoordeling bezwaar wordt gemaakt. Er moet daarom zo min mogelijk discussieruimte zijn over de grondslag.
- Het risico bestaat bij een te hoge heffing dat sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht (artikel 1 EP EVRM). Invoering van een grondbelasting kan namelijk leiden tot daling van de waarde van grond. De gevolgen moeten door de wetgever worden afgewogen tegen de effectiviteit van de heffing.

---

#### BUDGETTAIRE GEVOLGEN

De maatregel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting omdat het een gemeentelijk belasting betreft.

---

## BELEIDSOPTIE 7: Rijksgrondfaciliteit

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

In het kader van de woondeals en andere afspraken tussen Rijk en medeoverheden wordt er vastgesteld welke plangebieden in aanmerking komen voor woningbouw. Om het ontwikkel- en realisatieproces in deze gebieden te versnellen door middel van grondverwerving door de gemeente (eventueel via het vestigen van een voorkeursrecht), komt er een Rijksgrondfaciliteit die 50% van de investering in grondposities financiert, met als voorwaarde dat 50% van de verkoopopbrengsten, na herbestemming en na evenredige aftrek van gemaakte transactiekosten, weer afgedragen worden aan het Rijk. Het Rijk deelt dus voor 50% in het verlies of de winst op die verkoop.

- Gemeenten doen een aanvraag bij BZK voor een toekenning uit deze faciliteit, op basis van een voorgenomen of al gerealiseerde grondverwerving. Het Rijk/BZK beoordeelt de aanvraag aan de hand van de gebiedsvisie/ontwerp omgevingsplan inclusief beoogde programmering en (concept-)grondexploitatie en van een externe waardering (zie uitvoering) van de grondpositie. Na positieve beoordeling en voldoende ruimte in het budget voor de regeling volgt een beschikking met de toekenning van het beschikte bedrag.
- Het is raadzaam om criteria te stellen aan de woningbouwlocaties waarop deze regeling van toepassing is, bijvoorbeeld:
  - Er is sprake van een substantiële bijdrage van de locatie aan de gemeentelijke woningbouwopgave (>20%);
  - Het aantal nieuwe woningen dat met de planontwikkeling (waar de verwerving onderdeel van is) wordt beoogd, dient tenminste een bepaald – nader te bepalen - minimum aantal te bedragen;
  - De verwerving maakt deel uit van een gebiedsontwikkeling en is onderdeel van een strategisch verwervingsplan (evt. op basis van een al gevestigde of nog te vestigen WVG).
- De ratio van deze regeling is dat veel gemeenten de financiering en het risico voor grondaankopen onvoldoende kunnen/willen dragen en daardoor terughoudend zijn in het voeren van een actief grondbeleid, waaronder het vestigen van een voorkeursrecht. Hierdoor is de voortgang van de beoogde woningproductie afhankelijker van de investeringsbereidheid van private partijen zoals grondeigenaren en projectontwikkelaars en kunnen strategische/speculatieve aankopen door derden niet worden voorkomen (met als gevolg oplopende grondprijzen). Die afhankelijkheid leidt tot een lager woningproductie-tempo, blijkt uit onderzoek van Deloitte (2021). Door als Rijk middels de grondfaciliteit een deel van het risico te dragen wordt de drempel voor gemeenten verlaagd om grondposities in te nemen of een voorkeursrecht te vestigen.
- Het is noodzakelijk dat gemeenten bij de verwerving van grondposities een goede afweging maken van de bijdrage aan de gemeentelijke woningproductie-doelstelling en de risico's van de verwerving (dwz mogelijke verliezen op die posities) en daarom een deel van de risico's zelf blijven dragen. De feitelijke verwerving wordt immers gedaan door de gemeenten.

### EFFECTEN

- De maatregel dempt de financieringsbehoefte en de risico's van grondaankopen door gemeenten.
- In de afgelopen jaren is de omvang van de gemeentelijke grondexploitaties fors teruggelopen (bronnen: Deloitte (2021), Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2023). Door medefinanciering en -risicodragerschap van het Rijk zal de bereidheid van gemeenten om (meer) aan actief grondbeleid te gaan doen naar verwachting sterk toenemen.
- Meer gemeentelijk grondeigendom leidt tot versnelling en vergroting van de woningbouwproductie. Op basis van rapport van Deloitte wordt dit effect geschat op 15% (hogere productie door actief grondbeleid). Ook onderzoek van Kadaster en de VU wijst op het grote effect dat uitgaat van de gemeente als eigenaar van de bouwgrond. "Dat leidt tot een aanzienlijke versnelling van de bouw ten opzichte van de situatie waarin de gemeente niet of slechts gedeeltelijk betrokken is, vooral, maar niet alleen in de voorbereidingsfase."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Bron: Brugman *et al.* (2022)

"Invloed van marktomstandigheden locatie en projectkenmerken op de realisatiefase van het woningbouwproces", *Real Estate Research Quarterly*

- Naarmate vroegtijdiger (t.o.v. de exacte locatiekeuze/planontwikkeling) grond kan worden verworven, is de kans groter op behoud van (een deel van) de waardesprong voor de financiering van de kosten van de gebiedsontwikkeling.
- Met de aanname van een budget van jaarlijks 250 miljoen euro (zie budgettaire gevolgen) en uitgaande van 50.000 euro aan grondkosten, kan de grondfaciliteit bijdragen aan de aankoop van grond van jaarlijks 10.000 woningen (uitgaande van 50% cofinanciering), zie tabel 1. Dat is ongeveer 10 procent van de jaarlijkse opgave.
- Meer actief grondbeleid door gemeenten heeft wel als nadeel dat de zgn. dubbele petten-problematiek (= gemeenten baseren hun ruimtelijke keuzes (wel/niet toekennen van een bepaalde functie op concrete locaties) op de financiële voordelen die de keuzes hen opleveren) kan worden versterkt. Doordat met de woondeals de locaties al grotendeels zijn bepaald, is dit nadeel in de praktijk waarschijnlijk beperkt.
- Door meer actief grondbeleid zullen gemeenten ook meer risico lopen. Hoewel op totaalniveau en meerjarig gezien grondverwerving/-exploitatie voor gemeenten per saldo financieel gunstig is geweest (zie ook rapport Stadkwadraat/Fakton, dec. 2021), kan dat voor individuele gemeenten anders uitpakken en is geen garantie te geven voor de toekomst. Doordat Rijk risico's voor 50% deelt met de gemeenten zal dit effect wel beperkt worden.
- Doordat het Rijk deelneemt loopt zij uiteraard ook risico. Het totale risico van gebiedsontwikkeling verandert niet.

#### UITVOERING

- Om het risico van de verwerving van een grondpositie (voorafgaand aan de transactie) te kunnen bepalen dient er een onafhankelijke (en vertrouwelijke) taxatie plaats te vinden, in opdracht van de gemeente, met als uitgangspunten:
  - de residuele waarde na bestemmingswijziging;
  - inclusief de toepassing van kostenverhaal t.b.v. de dekking van publieke investeringen.
- Aan de toekenning van de regeling wordt altijd een vorm van actieve betrokkenheid en risicomanagement vanuit het Rijk/BZK gekoppeld (zie ook 'juridische uitvoering en handhaving'). Vanaf de aanvraag door een gemeente tot en met de financiële afhandeling van de verkoop aan een ontwikkelaar of andere nieuwe eigenaar, wordt het verloop van de waarde van de grondpositie aan de hand van een dashboard (reeds in ontwikkeling voor grootschalige woningbouwlocaties) actief gevolgd en beoordeeld door het verantwoordelijke beleidsdepartement. Eventueel in samenhang met andere gebiedsregelingen.
- Eventueel wordt aan de toekenning een termijn gekoppeld waarbinnen de terugbetaling plaats moet vinden. Die voorwaarde beperkt de termijn van de openstaande verplichting en is een incentive voor de gemeente om het proces van planontwikkeling, herbestemming en verkoop (en dus de realisatie van de beoogde woningbouw) zo kort mogelijk te houden, of indien de grondpositie deel uitmaakt van een grotere grondexploitatie, de terugbetaling uit de grondexploitatie te financieren. Een redelijke termijn zou tussen de 4 en 8 jaar kunnen liggen.
- De omvang van de aanvragen groter kan zijn dan het jaarlijks beschikbare budget. Naast de eerdergenoemde criteria zullen nog aanvullende criteria ontwikkeld moeten worden om de aanvragen te kunnen rangschikken. Gedacht kan worden aan de omvang van de gevraagde investering t.o.v. totale gemeentelijke begroting.
- Bezien kan worden of bepaalde expertise m.b.t. grondverwerving gebundeld kan worden in de Rijksgroundfaciliteit en aangeboden aan gemeenten die deze expertise ontberen. Dit kan de effectiviteit van de maatregel verder vergroten.

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

- Grondeigenaren kunnen – zonder onteigening – niet worden verplicht om posities aan de overheid te verkopen. Dit betekent dat in eerste instantie partijen de gronden wel moeten willen verkopen aan de overheid.
- Overheden kunnen, onder bepaalde voorwaarden, overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht op bepaalde percelen. Hierbij krijgen overheden het eerste recht op koop.
- De Algemene Rekenkamer heeft recent kritiek geuit op revolverende fondsen.<sup>20</sup> Hierbij geven ze aan dat er bij deze fondsen een gebrek aan regelgeving, inzichtelijkheid van de inzet en resultaten van de middelen, transparantie en een exitstrategie is. Om

<sup>20</sup> De Algemene Rekenkamer (2019). Zicht op revolverende fondsen van het Rijk



hieraan tegemoet te komen, moet er een vast budget per jaar worden gereserveerd, moeten eventuele opbrengsten weer terugvloeien naar de algemene middelen op de Rijksbegroting en het betrokken beleidsdepartement een adequate beheerfunctie voor deze faciliteit inrichten.

## BUDGETTAIRE GEVOLGEN

- De inschatting is dat er per jaar ongeveer €250 mln. aan taakstellend budget nodig is om deze regeling in een effectieve vorm uit te voeren. Investeringen in grondposities in plangebieden met een woningbouwperspectief komen al snel neer op miljoenen euro's per transactie. Op basis van het praktijkvoorbeeld van één van de grootschalige woningbouwgebieden en aannames over het eventuele aandeel van via actief grondbeleid van gemeentes te realiseren woningproductie ten opzichte van de totale opgave lijkt dit een realistische inschatting te zijn, zij het dat dit waarschijnlijk de onderkant van de bandbreedte is (zie tweede tabel hierna).
- Tegenover de uitgaven staan ook ontvangsten. Deze vloeien terug naar het generale beeld waardoor de netto uitgaven (en dus de uiteindelijke kosten per (extra of sneller) gerealiseerde woning) geleidelijk af zullen nemen, afhankelijk van het tempo waarin en de prijs waartegen de gemeentes de gronden inbrengen in de grondexploitaties. Vanwege de noodzakelijke voorbereidingstijd (ook voor gemeentes) en de tijd die nodig is voor beoordeling van de aanvragen is voor 2025 een lager bedrag ingeschat dan in de jaren daarna.

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend):

	2025	2026	2027	2028	struc
Grondaankopen via Rijksgrondfaciliteit	200	250	250	250	250

N.B. De gemiddelde grondquote zoals in onderstaande tabel gehanteerd is getoetst bij diverse experts.

**Tabel 1. Raming Rijksbijdrage**

Raming Rijksbijdrage grondfaciliteit (variant laag)		
	aannames	uitkomsten
woningproductie/jaar (doelstelling)		100.000
aandeel productie dmv actieve grondpolitiek	10%	10.000
gemiddelde grondquote (kosten/woning)	€ 50.000	
totale verwervingsinvestering/jaar		€ 500.000.000
aandeel grondfaciliteit/jaar	50%	€ 250.000.000
Raming Rijksbijdrage grondfaciliteit (variant hoog)		
	aannames	uitkomsten
woningproductie/jaar (doelstelling)		100.000
aandeel productie dmv actieve grondpolitiek	25%	25.000
gemiddelde grondquote (kosten/woning)	€ 50.000	
totale verwervingsinvestering/jaar		€ 1.250.000.000
aandeel grondfaciliteit/jaar	50%	€ 625.000.000

## BELEIDSOPTIE 8: Realisatiestimulans gemeenten

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

Gemeenten krijgen een realisatiestimulans van €2.500 tot €3.500 per gerealiseerde woning. De middelen worden uitgekeerd via een specifieke uitkering als is vastgesteld dat de woningen zijn opgeleverd (op basis van BAG-registraties). Gemeenten leggen geen verantwoording af over de besteding en kunnen de middelen naar eigen inzicht besteden.

- De rationale van deze optie is dat gemeenten een beslissende rol vervullen in het wel of niet realiseren van woningbouw. Met de realisatiestimulans krijgen gemeenten een financiële prikkel voor het daadwerkelijk bouwen van woningen. In tegenstelling tot andere woningbouwsubsidies wordt de realisatiestimulans gealloceerd als een woning opgeleverd is.
- Gemeenten kunnen de middelen van de stimulans vrij besteden. Zo kunnen ze de middelen aanwenden passend bij de publieke kosten en knelpunten bij de woningbouwrealisatie in de betreffende gemeente. Deze vrije besteding resulteert in minder rigiditeit en administratieve lasten. Indien projecten rendabel zijn kan het teveel aan verkregen rijksmiddelen worden ingezet voor knelpunten bij andere meer verlieslatende projecten. Met andere woorden: ze kunnen de realisatiestimulans van opgeleverde woningen zonder publiek onrendabele top (PORT) gebruiken voor woningen met een hogere PORT.
- De afgelopen jaren is er met verschillende specifieke uitkeringen bijgedragen aan het gedeeltelijk opvangen van het negatieve resultaat van gebiedsontwikkeling. Nadeel hiervan is dat er gemeenten onvoldoende beloond en geprikkeld worden om plannen uit te werken met lage publiek onrendabele toppen. Ook de gevraagde bewijslast vooraf en verantwoording achteraf in combinatie met de onzekere uitkomst van wel of geen rijksmiddelen staat dan niet in verhouding tot de hoogte van de onrendabele toppen.

### EFFECTEN

- Zonder dekking van onrendabele toppen (zowel publiek als privaat) worden woningen niet gerealiseerd. Diverse onderzoeken laten zien dat het merendeel van de grondexploitaties momenteel negatief zijn, en dat het publieke toerekenbare tekort per woning tussen de € 14.500 en € 16.000 bedraagt, ook na ruimtelijke en financiële optimalisaties.<sup>21</sup> Het gemiddelde toerekenbare publieke tekort in de Woningbouwimpuls met de Woningbouwimpuls is geverifieerd komt uit op €14.000 per woning, in een bandbreedte tussen de €1.000 en € 31.000 per woning.
- Bij een jaarlijkse woningbouwproductie van 100.000 woningen is de verwachting dat bij zo'n 10.000 woningen geen sprake is van een publiek tekort. Bij het restant van de woningen is in meer of mindere mate sprake van een toerekenbaar en niet toerekenbaar tekort. Naar verwachting is dat tekort ongeveer €16.500 voor de toerekenbare investeringen en €15.500 per woning voor de niet toerekenbare investeringen<sup>22</sup>.
- In het verleden is een beloning per woning onderdeel geweest van de locatie-gebonden subsidies (BLS) en de Vinex. De beloning in combinatie met beleidsvrijheid bij de besteding van de middelen, de vereiste regionale afstemming én de doelgerichte prestatieafspraken destijds een positief effect op het realisatietempo. Om een realisatiestimulans effectief te laten zijn dient deze samen te gaan met beleid gericht op (1) een grotere beschikbaarheid van locaties, (2) dwingende en gedetailleerde afspraken met gemeenten over aantallen te bouwen woningen onderverdeeld naar segmenten en woningtypen en (3) verbetering van de werking van de grondmarkt.
- Voordelen van de realisatiebonus:
  - Een prestatiebeloning geeft gemeenten zekerheid aan de voorkant van woningbouwprojecten. Een gemeente krijgt een bedrag wanneer de woning is gerealiseerd en hoeft verder niet te voldoen aan specifieke eisen. Als de prikkel goed werkt, dan hoeft het minder dwingend te zijn. Ook is er geen onzekerheid door een aanvraag- en beoordelingsprocedure en zijn er nauwelijks verantwoordingslasten;
  - De bewijslast wordt tot een minimum beperkt, waardoor er vrijwel geen capaciteit nodig is om rijksmiddelen te ontvangen. De schaarse capaciteit vanuit

---

<sup>21</sup> O.a. Fakton en Stadkwadraat in 'Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling' (2021), Fakton en Stadkwadraat in 'Tegenwind in Gebiedsontwikkeling' (2023) Stadkwadraat, Rebel in 'Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten' (2021) en de provincies Zuid-Holland (2021) en Gelderland (2023) in inventarisaties naar financiële kosten en opbrengsten in gebiedsontwikkeling.

<sup>22</sup> Onderzoek Rebel (2024), te verschijnen.

- 
- o gemeenten kan zo worden aangewend voor de realisatie van woningbouw i.p.v. het aanvragen van subsidies;
  - o Er ontstaat een prikkel voor gemeenten om projecten zo goed mogelijk vorm te geven en zoveel mogelijk woningen te realiseren;
  - o Indirect worden gemeenten meer gedwongen om de winsten in gebiedsontwikkelingen te (her)investeren in woningbouwprojecten.
  - Nadelen van de realisatiebonus:
    - o Er kan binnen de realisatiestimulans niet gestuurd worden op bijv. locatie, tempo en segmenten, zonder in te boeten op de voordelen van het instrument. Met een generiek instrument gaat er ook geld naar woningen die geen subsidie nodig hebben, terwijl locaties met hoge(re) tekorten mogelijk niet starten met bouwen. Kortom: Het instrument kent naar zijn ontwerp dus het risico minder efficiënt te zijn. Desgewenst kan de hoogte van de stimulans differentiëren naar woningbouwsegmenten of -typen, om te sturen op aantallen per segment (sociaal huur en/of middeldure huur of koop) of woningtype (tijdelijke woningbouw, zorggeschikte woningen of geclusterde woonvormen). Elke verbijzondering binnen de realisatiestimulans maakt de regeling echter weer complexer. Dit is deels te ondervangen door de realisatiestimulans te combineren met bindende en gedetailleerde afspraken met gemeenten over aantallen te bouwen woningen onderverdeeld naar segmenten en woningtypen;
    - o Bij een generiek instrument zonder controle op de marktconformiteit en/of specifieke voorwaarden is het risico groot dat de subsidie grotendeels weglekt in de grondprijs. Bovendien is het risico groot dat een subsidie waarvan de omvang vast staat wordt ingerekend in grond- en aankooprijzen, waardoor ook plannen die aanvankelijk positief waren steeds een minder groot surplus opleveren. Een subsidie instrument voor de woningbouw wordt dus idealiter in samenhang met grondbeleid vormgegeven;
    - o Met een generiek instrument wordt geen rekening gehouden met de financiële weerbaarheid van gemeenten. Ook is het op gemeentelijk niveau lang niet altijd een surplus die ingezet kan worden om duurdere projecten te realiseren. De stimulans zal voor sommige gemeenten (met een grote woningbouwpotentie in combinatie met lage PORT's, bijvoorbeeld uitleglocaties) een grotere plus betekenen dan voor gemeenten die minder woningen kunnen realiseren en of alleen op locaties met hoge onrendabele toppen;
    - o Een beloning achteraf lost voor gemeenten niet mogelijke financieringsproblemen op.

---

#### UITVOERING

De uitvoering van de realisatiestimulans is door de beperkte voorwaarden simpel. Door de vereiste sturing op realisatie van woningen moet de stimulans wel bekostigd worden middels een specifieke uitkering. Als er wordt gekozen voor een vast bedrag per gerealiseerde woning, is er verder geen uitvoeringsproblematiek. Differentiatie naar sociale/betaalbare woningen zorgt dat de stimulans nauwer aansluit bij het knalpunt (markt zorgt niet voldoende voor betaalbare woningen), maar differentiatie kent in de uitvoering nadelen want ingewikkelder.

---

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

De meest vereenvoudigde vorm is een prestatieverantwoording. Als er een prestatie is geleverd, bijvoorbeeld door een BAG-registratie, worden middelen uitgekeerd.

---

#### BUDGETTAIRE GEVOLGEN

- Er zijn twee manieren om de budgettaire gevolgen te bepalen die uitkomen op een bandbreedte van €2.500 tot €3.500 per woning voor elke woning die wordt gerealiseerd.
  - De eerste variant indexeert de bijdrage per woning van vergelijkbare instrumenten uit het verleden (ISV en BLS) naar actuele waarde. Dat komt uit op een bijdrage van ongeveer €2.500 per woning.
  - De tweede variant benadert de bijdrage per woning op basis van de tekorten in gebiedsontwikkeling, met als uitgangspunt dat de bijdrage voldoende moet zijn om standaard grondexploitatiekosten te dekken die voortkomen uit huidige wet- en regelgeving. Bij een woningbouwproductie van 100.000 woningen per jaar, zijn er ongeveer 43.500 woningen met een toerekenbaar tekort van gemiddeld €16.500 per
-

---

woning <sup>23</sup>. Dat resulteert in een totaal tekort van €359.000.000/100.000= ~€3.500 per woning.

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend):

	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>struc</b>
Vast bedrag per gerealiseerde woning	250-350	250-350	250-350	250-350	250-350

---

---

<sup>23</sup> Onderzoek Rebel (2024), te verschijnen.

## BELEIDSOPTIE 9: Structurele inzet van de Woningbouwimpuls

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

De structurele inzet van de Woningbouwimpuls (Wbi) levert een financiële bijdrage aan gemeenten voor het publieke tekort in gebiedsontwikkelingen, dat ontstaat doordat de kosten voor noodzakelijke publieke investeringen hoger zijn dan de publieke opbrengsten uit kostenverhaal en grondverkoop. Het exacte bedrag per woning varieert afhankelijk van de grootte van het project, de noodzakelijke investeringen en mogelijke overige dekkingsbronnen. Noodzakelijke investeringen zijn investeringen op het gebied van ontsluiting, bodemsanering, uitplaatsen van hinderactiviteiten, stikstofdepositie en het inrichten van een klimaatrobuuste en kwalitatieve leefomgeving.

- Zonder dekking van het publieke tekort blijven woningbouwplannen op de plank liggen. Dat kan worden voorkomen als het Rijk een deel van het tekort bekostigt, zodat de publieke maatregelen uitgevoerd kunnen worden en de (volledige) locatie benut kan worden voor woningbouw.
- Een structurele variant van de Wbi is alleen noodzakelijk voor die locaties waar een specifieke noodzakelijke publieke investering leidt tot een publiek tekort die aantoonbaar niet op een andere manier op te lossen is.<sup>24</sup>
- Voor een rijksbijdrage dient een gemeente een aanvraag in, waarin ze de gevraagde bijdrage en het project onderbouwen. Deze aanvraag wordt getoetst op marktconformiteit en noodzaak door onafhankelijke externen. Medeoverheden dekken zelf tenminste 50% van het publieke tekort.<sup>25</sup>
- Het bedrag wordt vooraf uitgekeerd. Daardoor kan het gelijk worden ingezet om zonder rentelasten een deel van de investeringen te financieren.

### EFFECTEN

- In de periode 2020-2024 heeft het kabinet de Woningbouwimpuls ingezet om bij te dragen aan het dekken van toerekenbare publiek onrendabele toppen. Met de Wbi wordt een bijdrage geleverd aan de realisatie van ruim 213.195 woningen, waarvan 72% betaalbaar, in de periode 2021-2034.<sup>26</sup>
- Diverse onderzoeken laten zien dat het merendeel van de grondexploitaties momenteel negatief zijn, en dat het publieke toerekenbare tekort per woning tussen de € 14.000 en € 16.000 bedraagt, ook na ruimtelijke en financiële optimalisaties.<sup>27</sup>
- Tot en met 2033 is er een productie van 100.000 woningen per jaar mogelijk. Hiervan hebben er jaarlijks 10.000 geen PORT (in dit geval geen toerekenbare en geen niet-toerekenbare PORT) en zijn er jaarlijks 10.000 woningen al volledig gedekt (in dit geval dus voor zowel toerekenbare als niet-toerekenbare PORT). Er resteren dus 80.000 woningen met een PORT, waarvan een deel waarschijnlijk ook zonder dekking zou worden gerealiseerd maar mogelijk niet in hetzelfde tempo of met hetzelfde percentage betaalbare woningen.
- De jaarlijks circa 80.000 te realiseren woningen met een publiek onrendabele top zijn als volgt opgebouwd<sup>28</sup>:
  - In totaal zijn er 55.200 woningen p/j zijn met een toerekenbare PORT die nog niet gedekt is à ~ €16.500;

<sup>24</sup> Niet toerekenbare publieke kosten verbonden aan woningbouw kunnen bij uitstek niet bij private ontwikkelaars verhaald worden of terugverdiend uit grondverkoop. Een rondweg die niet alleen de gebiedsontwikkeling ontsluit, maar ook andere bestaande wijken, heeft meerwaarde voor het nieuw gebied maar ook voor bestaande bewoners. Dit soort kosten zijn naar hun aard project- en gebiedsoverstijgend en daarom niet volledig te dekken vanuit de totale inkomsten uit kostenverhaal of grondexploitatie. Dit is ook een reden dat infrastructuur als klassieke overheidstaak wordt gezien: er zijn externe effecten, het heeft kenmerken van een publiek goed (en door kapitaalintensiviteit tot het ontstaan van natuurlijke monopolies).<sup>24</sup> Dit soort kosten omslaan in een tekort of bijdrage per nieuwe woning is daarmee ook enigszins vertekenend: gekeken moet worden naar bredere welvaartswinsten die met dit soort investeringen samenhangen.

<sup>25</sup> Kamerbrief uitkomsten 5e tranche Woningbouwimpuls | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl )

<sup>26</sup> PM kamerbrief WBI

<sup>27</sup> O.a. Fakton en Stadkwadraat in 'Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling' (2021), Fakton en Stadkwadraat in 'Tegenwind in Gebiedsontwikkeling' (2023) Stadkwadraat, Rebel in 'Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten' (2021) en de provincies Zuid-Holland (2021) en Gelderland (2023) in inventarisaties naar financiële kosten en opbrengsten in gebiedsontwikkeling.

<sup>28</sup> Onderzoek Rebel (2024), te verschijnen.

- 
- Verder zijn er 36.500 woningen p/j met een niet-toerekenbare PORT die nog niet gedekt is à ~ €15.500.
  - ➔ Let op: deze aantallen kunnen niet bij elkaar worden opgeteld, omdat er woningen zijn met zowel een toerekenbaar als niet-toerekenbaar tekort.
  - Voordelen van de structurele Woningbouwimpuls:
    - Met een projectspecifiek instrument wordt een bijdrage op maat geleverd enkel aan de projecten en investeringen waar financiële ondersteuning daadwerkelijk noodzakelijk is. Het is daarmee doelmatiger dan een generiek(er) instrument;
    - Met een projectspecifieke bijdrage kan het Rijk gericht sturen. Zo kan er gestuurd worden op betaalbaarheid of voorwaarden zoals de wijze waarop de inbrengwaarde is bepaald zodat weglekeffecten zoveel mogelijk wordt voorkomen. Met een structurele Wbi kan het rijk gericht sturen op de realisatie van woningen in de gebieden waar de woningtekorten het grootst zijn. Een structurele variant van de Wbi geeft het rijk de mogelijkheid om maatwerk toe te kunnen passen, bijvoorbeeld door de mate van cofinanciering af te laten hangen van de financiële ruimte bij gemeenten;
    - Met een structurele variant van de Wbi hebben gemeenten meer zekerheid op het verkrijgen van een bijdrage. Gemeenten weten beter waarvoor en wanneer ze bij het rijk terecht kunnen en kunnen hun plannen afstemmen op de verwachtingen die ze vanuit het rijk krijgen;
    - In het verlengde daarvan biedt een structurele Wbi een oplossing voor het financieringsprobleem bij gemeenten en geeft meer zekerheid aan projectontwikkelaars.
  - Nadelen van de structurele Wbi:
    - Het ontvangen van een projectsubsidie blijft afhankelijk van de kwaliteit van een aanvraag. Een kwalitatief goede aanvraag vergt in bepaalde mate capaciteit die niet ingezet kan worden voor de realisatie van het project. Evaluaties van de incidentele Wbi wijzen op de complexiteit van de indiening- en beoordelingscriteria en de aanvraagprocedure.<sup>29</sup> Dat pleit voor een versimpelde aanvraag- en beoordelingsprocedure in de structurele Wbi, bijvoorbeeld door alleen te toetsen op financiële noodzaak;
    - Indien de woningmarkt krapte afneemt of tekorten afnemen leidt dit mogelijk tot ondoelmatige bestedingen, bijvoorbeeld door subsidiëring van projecten die ook zonder subsidie zouden doorgaan. Daarnaast bestaat het risico dat woningen worden gesubsidieerd die niet meer bijdragen aan het oplossen van het woningtekort, omdat tussen de aanvraag en de oplevering van woningen 10 jaar kan zitten. Met de huidige Wbi zijn, vier jaar na inwerkingtreding, nog maar beperkt woningen opgeleverd;
    - Er is nog geen ervaring bij het terugvorderen van uitkeringen bij het niet behalen van doelen, dit is mogelijk complex;
    - Daarnaast moet er bij de structurele Wbi rekening worden gehouden met risico op onderuitputting, mede omdat de woningbouwprojecten die zondermeer in aanmerking komen voor de Wbi afgelopen jaren zijn ingediend waardoor het ingewikkelder is om kwalitatief goede aanvragen te blijven doen;
    - Het structurele karakter van deze maatregel kent in beperkte mate het risico dat een deel van de subsidie in de grondprijzen blijft zitten, ook wanneer de krapte op de woningmarkt afneemt. Derhalve bestaat het risico op ondoelmatige besteding. Een subsidie instrument voor de woningbouw zou dus idealiter in samenhang met grondbeleid vormgegeven moeten worden;
    - De Algemene Rekenkamer wijst op een risico dat het Rijk via de Woningbouwimpuls heeft bijgedragen aan projecten die er ook zonder aanvullende rijksfinanciering zouden zijn gekomen.<sup>30</sup> De Rekenkamer houdt daarbij geen rekening met het realisatietempo en het woningbouwprogramma. Met andere woorden: de projecten zouden wellicht wel zijn gerealiseerd, maar mogelijk niet in het gevraagde tempo
- 

<sup>29</sup> [Tussentijdse evaluatie Woningbouwimpuls \(eerstekamer.nl\)](#)

<sup>30</sup> [Aanpak woningtekort | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

---

en met het gevraagde programma van tenminste 50% betaalbare woningen.

---

#### UITVOERING

Voor de huidige Wbi worden aanvragen in rondes ingediend bij het RVO en deze worden beoordeeld door een onafhankelijke toetsingscommissie. Zij vragen externe adviesbureaus om te adviseren over de financiële realiteit van de bijdrage. Deze structuur waarborgt dat (1) besluitvorming over besteding van de middelen objectief is en (2) de financiële realiteit aantoonbaar marktconform is.

---

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

Het voortzetten van de Woningbouwimpuls kan snel en kost weinig tot geen tijd, afhankelijk van eventuele aanpassingen aan de voorwaarden.

---

#### BUDGETTAIRE GEVOLGEN

- Het benodigde budget van de Wbi hangt af van verschillende factoren. Grofweg zijn er vier mogelijkheden incl. budgettaire gevolgen te bedenken.
- Bij een eventuele invoering van de realisatiestimulans ervoor zorgen dat er alleen nog een Wbi nodig is voor specifieke maatregelen (optie 3). Daarnaast zorgt het eventueel benutten van de Wbi voor het dekken van niet-toerekenbare tekorten voor een hoger budget (optie 2 en 4). In het geval de realisatiestimulans uitblijft, maar er wel wordt gekozen voor niet toerekenbare kosten mee te nemen in de Wbi, moet er meer rekening gehouden worden met mogelijke onderuitputting, waarbij bij de omvang optie 2 bijdragen aan hangt af van een eventuele invoering van een realisatiestimulans. Bij het invoeren van een realisatiestimulans blijft er een budget nodig voor specifieke maatregelen, zoals uitplaatsing.

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend):

	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>struc</b>
Optie 1: Wbi voor toerekenbare PORT zonder realisatiestimulans	455	455	455	455	455
Optie 2: Wbi voor toerekenbare en niet-toerekenbare PORT zonder realisatiestimulans	738	738	738	738	738
Optie 3: Wbi voor toerekenbare PORT (totaal met realisatiestimulans)	205-105	205-105	205-105	205-105	205-105
Optie 4: Wbi voor toerekenbare en niet-toerekenbare PORT (totaal met realisatiestimulans)	488-388	488-388	488-388	488-388	488-388

*Optie 1: 55.200 (woningen)\*16.500 (toerekenbare PORT)/2 (uitgaande van 50% cofinanciering)*

*Optie 2: 55.200 (woningen)\*16.500 (toerekenbare PORT)/2 (uitgaande van 50% cofinanciering)+ 36.500 (woningen)\*15.500 (niet-toerekenbare PORT)/2 (uitgaande van 50% cofinanciering)*

*Optie 3: 55.200 (woningen)\*16.500 (toerekenbare PORT)/2 (uitgaande van 50% cofinanciering) minus 250-350 mln. voor de realisatiestimulans*

*Optie 4: 55.200 (woningen)\*16.500 (toerekenbare PORT)/2 (uitgaande van 50% cofinanciering) + 36.500 (woningen)\*15.500 (niet-toerekenbare PORT)/2 (uitgaande van 50% cofinanciering) minus 250-350 mln. voor de realisatiestimulans*

---

## BELEIDSOPTIE 10: Realisatiebonus woningbouw m.b.t. aandachtsgroepen en ouderen

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

De maatregel betreft een aanvullende realisatiebonus voor de bouw van bijzondere woningtypes: flexwoningen, woonwagendplaatsen, geclusterde en zorggeschikte woningen. Hieraan zijn specifieke meerkosten verbonden die met name in het sociale huursegment beperkt of niet worden terugverdiend. Dit leidt een extra onrendabele top t.o.v. reguliere woningbouw, hetgeen leidt tot grote onoverbrugbare verschillen tussen businesscases voor reguliere en bijzondere woningbouw. Realisatie blijft daarmee achter op de gestelde bouwopgaven. Door een aanvullende realisatiebonus kunnen ook de meerkosten voor bijzondere woningtypes en bijbehorende voorzieningen meegenomen worden.

- Om tot voldoende geschikte en betaalbare woningen voor aandachtsgroepen en ouderen te komen is voor bijzondere woningtypes een level-playing field nodig in de sociale woningbouw, waarbij meerkosten t.o.v. reguliere bouw gedekt worden.
- Deze zou de vorm van een aanvullende realisatiebonus voor bijzondere woningtypes moeten krijgen, uitgekeerd via gemeenten.
- Een bonus aan gemeenten heeft de voorkeur boven corporaties, omdat andere partijen ook sociale huurwoningen bouwen voor deze groepen: o.a. zorgaanbieders, maatschappelijk ondernemers en burgerinitiatieven. Gemeenten kunnen deze aanvullende bonus alleen besteden aan bijzondere woningtypes voor aandachtsgroepen en ouderen. Deze bonus kan per type bijzondere woningtypes gespecificeerd worden, gelet op de uiteenlopende kostenplaatjes van diverse voorzieningen, en eventueel ook ingezet worden op bevorderen van leefbaarheid of nabijheid van voorzieningen.
- De afgelopen jaren is met verschillende en kortlopende specifieke uitkeringen en subsidies gedeeltelijk bijgedragen aan de extra onrendabele top op sociale woningbouw voor aandachtsgroepen en ouderen. Nadeel is dat partijen nooit langjarige zekerheid hebben gekregen over financiering, waardoor bijzondere woningtypes voor deze groepen structureel een achterstandspositie heeft gehad op reguliere woningbouw. De bouw is hierdoor structureel achtergebleven bij de behoefte.
- Daarnaast leiden de versnipperde specifieke uitkeringen (SPUKs) tot opeenstapeling van administratieve last, en zijn niet alle SPUKs volledig bekend bij gemeenten.

### EFFECTEN

- Door het level playing field dat ontstaat middels de aanvullende realisatiebonus, is de verwachting dat er meer bijzondere woningtypes worden gebouwd. Omdat het om een aanvullende realisatiebonus gaat en de woningtypes voor specifieke groepen worden ingezet, is het de verwachting dat het zal gaan om extra realisaties en dus niet ten koste zal gaan van de realisatie van reguliere woningtypes. De meerkosten van deze bijzondere woontypes ten opzichte van reguliere woningbouw, zijn onderzocht en komen uit op gemiddeld:
  - 22.000 euro voor zorggeschikte woningen (Bron: KPMG 2022, actualisatie 2024);
  - 3.500 euro voor geclusterd wonen (Bron: Companen, onderzoek in afronding en data Stimuleringsregeling Ontmoetingsruimten voor Ouderen);
  - 14.000 euro voor flexwoningen (Bron: inventarisatie businesscases UVTH).
- Voordelen van deze maatregel:
  - Doordat uitkering via gemeenten plaatsvindt, is de verwachting dat een grotere groep ontwikkelaars de bijzondere woningtypes zullen gaan bouwen, dan met de huidige instrumenten het geval is;
  - Met een specifieke prestatiebeloning wordt langjarig duidelijkheid gegeven over de financiering van de bouw van bijzondere woningtypes en kunnen partijen de rijksbijdrage incalculeren. De aanvullende realisatiebonus heeft als verder voordeel dat dit minder administratieve lasten met zich meebrengt dan verschillende losse SPUKs;
  - Daadwerkelijke toekenning van de bonus zou gekoppeld kunnen worden aan (te maken) programmeringsafspraken met medeoverheden. Gelet op de significante meerkosten voor bijzondere woningtypes, zou deze bonus ook vooruit beschikbaar kunnen worden gesteld middels een leen- of garantiefaciliteit, verleend bij het moment van startbouw of bij het verstrekken



- omgevingsvergunning. Daadwerkelijke toekenning van de bonus wordt in dit geval afhankelijk van de prestatie op vooraf bepaalde (realisatie-) criteria;
- Door het bieden van een aanvullende realisatiebonus wordt meer beleidsvrijheid bij besteding van middelen geboden dan de huidige werkwijze via vele SPUKs. Er wordt meer ruimte geboden om een level-playing field te creëren om zodoende meer onrendabele onderdelen van de programmering mogelijk te maken. Dit gaat ongewenste competitie tussen bouwopgaven tegen.
  - Nadelen van deze maatregel:
    - Door het stellen van extra voorwaarden wordt minder beleidsvrijheid geboden dan bij het hanteren van enkel een generieke realisatiebonus. Zeker wanneer financiering vooraf (met leen- of garantiefaciliteit) afhankelijk wordt gemaakt van bepaalde criteria, waar dan achteraf verantwoording over moet worden afgelegd, nemen administratieve lasten weer toe. Dit nadeel wordt gemitigeerd door de woningtypen met een beperkt aantal criteria te definiëren en bewijslast beperkt te houden;
    - Voor goede uitvoering is een strakke afbakening van deze woningtypes nodig en aanvullende registratie van opgeleverde woningen. Hieraan wordt al wel invulling gegeven doordat het Bouwbesluit zal worden aangepast ter inclusie van geclusterde en zorggeschikte woningen. Tevens lopen deze woningtypes mee als uitbreidingsset in de monitoringssystematiek voor woningbouw, die ter besluitvorming voorligt op BO VRO medio mei;
    - Het bieden van een aanvullende bonus voor meerkosten kan leiden tot (extra) overstimulering, indien niet duidelijk is welke kosten gedekt worden en welke kwaliteit minimaal vereist is. Om dit risico te mitigeren is duidelijkheid over kostensoorten en de kwaliteitgrens nodig. Hierin kan worden voorzien door het Bouwbesluit aan te passen en de effecten hiervan door te rekenen;
    - Mogelijk aanvullend nadeel is dat corporaties dit bijzondere vastgoed minder tot hun primaire verantwoordelijkheid zullen rekenen, omdat de geldstroom indirect (via gemeenten) naar corporaties loopt dan met de huidige instrumenten. Het is randvoorwaardelijk dat er prestatie- en woondealafspraken met corporaties en gemeenten worden gemaakt om te borgen dat zij genoeg van deze woningtypes blijven programmeren. Deze woningtypes lopen wel al mee in deze afspraken en zijn voorzien als vormvereiste voor het volkshuisvestingsprogramma, na aanpassing van het Bouwbesluit.

## UITVOERING

- Een daartoe aan te wijzen uitvoeringsorgaan verstrekt de middelen aan gemeenten en beslist over voor verantwoordelijkheid dragen voor een toets op startbouw of verlening omgevingsvergunning. Andere optie is de middelen via één jaarlijkse SPUK ter beschikking te stellen aan gemeenten.
- Er kan gewerkt worden met wettelijk vastgestelde forfaitere bedragen wat de uitvoering vereenvoudigt.

## JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

- Voornaamste knelpunt zit net als bij de reguliere realisatiebonus in de financiële verhoudingswet. Op dit moment is er nog geen financieel instrument dat een prestatiebeloning mogelijk maakt.
- De meest vereenvoudigen vorm is een prestatieverantwoording. Als er een prestatie is geleverd, worden middelen uitgekeerd. Indien een leen of garantiefaciliteit wordt opgezet, zal hiervoor een regeling moeten worden opgezet. Hierop kan mandaat en budget aan een uitvoeringsorganisatie gegeven worden.
- De uitvoering van een aanvullende bijdrage is juridisch uitvoerbaar. Het volgt huidige wettelijk kader en bestendig de juiste toepassing.

## BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	2025	2026	2027	2028	struc
Geclusterde woningen	45	45	45	45	45
Zorggeschikte woningen	75	75	75	75	75

---

Flexwoningen	100	100	112	112	112
Woonwagenstandplaatsen	pm	pm	pm	Pm	pm

*Bovenstaande middelen zijn nodig voor ouderen en aandachtsgroepen. Met deze middelen wordt per jaar de realisatie gestimuleerd van:*

- *3.425 zorggeschikte woningen;*
  - *13.900 geclusterde woningen;*
  - *8.000 flexwoningen.*
  
  - *Voor de groep ouderen is voor zorggeschikte woningen 237 mln. euro gealloceerd voor 2025 t/m 2027;*
  - *Voor flexwoningen is 200 mln. euro aan budget gealloceerd voor 2025 t/m 2026;*
  - *Voor woonwagenstandplaatsen zal nader onderzoek worden gedaan naar de benodigde omvang van financiering. Deze businesscase kent significante extra meerkosten t.o.v. reguliere bouw (gemiddelde ordegrrootte: 20 mln. structureel op 700 standplaatsen per jaar).*
-

## BELEIDSOPTIE 11: Toerusting woningcorporaties

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

Er bestaan verschillende beleidsopties om ervoor te zorgen dat het verdienmodel van corporaties wordt verbeterd. Met een verbetering van het verdienmodel kunnen ze beter voldoen aan hun opgave op de lange termijn. Dit kan door de volgende opties:

- Voor het vergroten van de inkomsten kan gedacht worden aan:
    - Toestaan van een jaarlijkse huurverhoging van boven de prijsinflatie of loonontwikkeling;
    - Verplichtstelling of verhoging van de inkomensafhankelijke huurverhoging;
    - De vergoedingentabel voor huurverhoging na woningverbetering toepassen op isolatie;
    - Aanpassing van de passendheidsgrenzen, waarbij sociale huur moet worden toegewezen.
  - Voor het verlagen van de uitgaven kan gedacht worden aan:
    - Een verduurzamingssubsidies per aangehouden (sociale) huurwoning;
    - Een investeringsaftrek voor verduurzaming in de vpb voor (sociale) huurwoningen).
  - Bij al de bovenstaande maatregelen gaat het daarbij om een principiële keus ten behoeve van de verbetering van het verdienmodel, waarbij er verschillende voor en nadelen per maatregelen zijn. De maatregelen vergen ook nog onderzoek naar precieze vormgeving, techniek, keuzes in de maatvoeringen welke effecten verwacht worden met betrekking tot het verdienmodel.
  - Woningcorporaties hebben een grote maatschappelijke rol in de volkshuisvesting. In de Nationale prestatieafspraken (NPA) zijn afspraken gemaakt over de opgaven van de woningcorporaties. Die opgave is zowel nieuwbouw (300.000) als forse investeringen in bestaande voorraad (675.000 toekomstklaar isoleren, geen E, F en G labels meer en 450.000 van het gas af).
  - Veel woningcorporaties moeten op dit moment lenen om hun vastgoed in stand te houden. Hierdoor lijden zij elke maand een exploitatieverlies op de verhuur van een woning. De uitgaven voor investeringen in woningverbetering en verduurzaming zijn inmiddels hoger dan de netto exploitatiekasstroom uit het vastgoed (huur minus exploitatiekosten, rente en vpb). In 2022 was landelijke de netto exploitatiekasstroom voor sociale huur 2,9 miljard euro, de uitgaven aan verbetering bedroeg 3,1 miljard euro. Ook bij nieuwbouw is er geen positief exploitatiesaldo doordat de huuropbrengst van een sociale huurwoning te laag is om de totale kosten te kunnen dekken (de verhouding tussen de opbrengsten uit de huur en de bouwkosten). Met name de stijging van de rente en bouwkosten is hier debet aan.
  - Op langere termijn is de verwachting dat woningcorporaties te weinig investeringsruimte hebben voor hun opgaven, waardoor een duurzaam prestatie model onder druk komt te staan. Op dit moment is de opgave financieel nog haalbaar vanwege de ruime investeringscapaciteit van woningcorporaties en de mogelijkheid om leningen aan te gaan. Richting 2030 komt bij veel woondealregio's het einde van de investeringsruimte in zicht. Hierbij geldt dat individuele corporaties al eerder in de tijd tegen hun financiële grenzen kunnen aanlopen.
  - Dat betekent dat woningcorporaties dan niet meer kunnen voldoen aan hun opgave, met als bijkomend gevolg dat investeringsbeslissingen die nu genomen moeten worden, worden uitgesteld vanwege het lange-termijn perspectief dat woningcorporaties hanteren. Dit leidt er toe dat met name de nieuwbouw en verduurzaming stil zal komen te vallen.
  - De oorzaak van het probleem is deels (externe) marktontwikkeling zoals de opgelopen rente en de kosten van bouwmaterialen. Andere oorzaken, waarop meer invloed kan worden uitgeoefend zijn beschikbare betaalbare grond en, de gematigde huren. Doordat er geen sprake is van een duurzaam prestatie model zal de opgave waarschijnlijk niet volledig kunnen worden gerealiseerd en zal de beschikbaarheid en kwaliteit (waaronder verduurzaming) hieronder leiden.
-

---

## EFFECTEN

- De maatregelen hebben als doel het verbeteren van het duurzame verdienmodel van corporaties. Een duurzamer verdienmodel is randvoorwaardelijk voor corporaties om op de lange termijn voldoende investeringsruimte te hebben voor woningbouw. Het heeft hiermee slechts een indirect effect op woningbouw. De maatregelen verbeteren de investeringscapaciteit van corporaties maar leiden niet één op één tot meer woningbouw. Ze zullen daarom ook gepaard moeten gaan met sturing op lokale prestatieafspraken met corporaties en gemeenten.
- De investeringsmogelijkheden van corporaties worden voornamelijk bepaald door hoeveel ze kunnen lenen. Dit wordt beperkt door de ICR, oftewel de mate waarin ze de rentelasten kunnen dragen met hun operationele kasstromen. Als de operationele kasstromen beter worden door meer inkomsten of lagere kosten, kunnen ze meer lenen en dus meer investeren.

### 1. Vergroten van de inkomsten

- a) **Hogere toegestane huurverhoging:** bijvoorbeeld (afhankelijk van de gewenste maatvoering) de jaarlijkse huurverhoging 0,5% boven de prijsinflatie of loonontwikkeling toe te staan in plaats van een huurverhoging die volgend is en ook de daarbij behorende maximale huursomstijging aan te passen. Dit levert corporaties in 2025 circa 80 miljoen extra huurinkomsten op.
  - b) **Verplichtstelling of verhoging van de inkomensafhankelijke huurverhoging:** corporaties mogen huren verhogen met 50 of 100 euro per maand bij huurders met een hoog inkomen, maar zijn hiertoe niet verplicht. In de praktijk doen niet alle corporaties dit. Als dit verplicht wordt gesteld levert dit corporaties extra huurinkomsten en aanvullende investeringsruimte op. Hoeveel extra inkomsten en investeringsruimte dit zou genereren is niet bekend.
  - c) **De vergoedingentabel van huurverhoging na woningverbetering toepassen op isolatie:** er is in de NPA expliciet afgesproken deze vergoedingentabel niet toe te passen op verduurzaming. Als dit wel wordt gedaan levert dit corporaties extra huurinkomsten additionele investeringsruimte op. Ook hiervan is niet bekend hoeveel extra inkomsten dit zou genereren.
  - d) **Aanpassing van de passendheidsgrenzen:** Hierdoor mogen huishoudens met lagere inkomens in duurdere woningen wonen en neemt de het algehele huurniveau van corporaties toe. Daarmee genereren corporaties meer inkomsten. Deze maatregel en diens effect is sterk afhankelijk van de maatvoering.
- Nadelen van de bovenstaande mogelijkheden zijn:
    - Het leidt tot een hogere bijdrage van de huurder en de daarbij behorende effecten op het huishoudbudget van de huurder. Dit kan mogelijk direct tot betaalbaarheidsproblemen leiden bij de huurder. Voor huurders die in aanmerking komen voor huurtoeslag zal het effect nog enigszins gedempt worden;
    - De verhoging heeft voor het Rijk ook een direct effect op de huurtoeslag, die vanwege de hogere huren, ook omhoog zal gaan.

### 2. Verlagen van de uitgaven

- a) **Een verduurzamingssubsidies per aangehouden (sociale) huurwoning:** Subsidies kunnen gericht worden ingezet ter stimulering van het gedrag van woningcorporaties en om de investeringsuitgaven te verlagen. Ook verbetert een objectsubsidie voor verduurzaming het beeld van het duurzaam prestatie model, door de lagere uitgaven aan woningverbetering en lagere rentelasten over de lange termijn. Het effect van de van de subsidie is sterk afhankelijk van de maatvoering, daarbij moet een subsidie naar verwachting ook worden opengesteld voor andere verhuurders van sociale woningbouw, en daarmee is het onzeker hoeveel van de subsidie toekomt aan corporaties. Het effect op de investeringscapaciteit is ongeveer gelijk aan de jaarlijkse subsidie aangevuld met lagere rentelasten als gevolg van een verminderde financieringsbehoefte door de subsidies. De lagere rente-uitgaven hebben op de lange termijn een cumulatief effect op de investeringscapaciteit.
  - b) **Een investeringsaftrek voor verduurzaming in de vpb:** Indien een wens bestaat om woningcorporaties op korte termijn tegemoet te komen in hun investeringsopgave en gegeven de Europese staatssteunkaders, is een verduurzamingsmaatregel die past binnen de (klimaat)bepalingen van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening staatssteun het meest geschikt. Met een verduurzamingsaftrek kunnen bepaalde
-

---

investeringen die zien op verduurzaming in aftrek worden gebracht in de vennootschapsbelasting. Bij het introduceren van een dergelijke maatregel zal aandacht moeten worden besteed aan de vormgeving, uitvoerbaarheid, inpasbaarheid en budgettaire gevolgen. Ook bij de investeringsaftrek is het effect van de maatregel sterk afhankelijk van de maatvoering en vormgeving. Indien de fiscale regeling jaarlijks wordt gelimiteerd op een bepaald bedrag, dan krijgt deze de kenmerken van een subsidie. Het is dan onzeker of de toezichthouder en burger de lagere vpb-lasten (volledig) als een verbetering van de operationele kasstroom en rentedekkingsgraad (ICR) zullen beoordelen. Het effect op de investeringscapaciteit zou dan gelijk zijn aan dat van een subsidie. Indien de aftrek wel meer structureel kan worden toegerekend aan de operationele kasstroom, dan verbetert de ICR en neemt de investeringscapaciteit van woningcorporaties met méér toe dan het bedrag van de lagere vpb-lasten (multiplier effect). Het is zonder de vormgeving en onzekerheid over het oordeel van de toezichthouder en burger niet mogelijk om de effecten van de maatregel te kwantificeren.

- Nadelen van deze regelingen zijn:
  - Afhankelijk van de juridische kaders die gelden en de mogelijke uitvoeringsgevolgen die in afweging moeten worden genomen, zal zowel een investeringsaftrek voor verduurzaming als een subsidie voor verduurzaming, mogelijk ook van toepassing zijn op andere verhuurders van (sociale) huurwoningen. Dit maakt de maatregel potentieel ongericht en kostbaar;
  - Fiscale maatregelen worden conform het toetsingskader fiscale maatregelen periodiek geëvalueerd worden en indien ondoelmatig in de regel ook weer worden afgeschaft, daarmee bestaat het risico ook dat de maatregel na verloop van tijd wordt afgeschaft;
  - Heeft slechts een indirect effect op woningbouw, en alleen een direct effect op het duurzame verdienmodel maar deze maatregelen leiden niet één op één tot meer woningbouw;
  - De maatregelen kunnen prijsopdrijvend werken waardoor het voordeel deels komt te liggen bij andere partijen dan de corporaties.
- Bij verduurzamingsopties moet een keuze gemaakt worden tussen een fiscale regeling of een subsidie. Dit is afhankelijk van verschillende factoren. Het kabinet heeft op 7 juli 2023 het ambtelijk rapport 'Aanpak fiscale regelingen' met de Kamer gedeeld. In dit rapport worden de verschillen tussen subsidies en fiscale maatregelen behandeld ten aanzien van 1) budgettaire beheersing 2) zekerheid voor burgers en bedrijven 3) doorwerking naar het verzamelinkomen, 4) uitvoering, toezicht en handhaving, 5) gerichtheid, 6) flexibiliteit en 7) doenvermogen/transparantie behandeld. Vanuit complexiteit van het belastingstelsel bezien verdient een subsidie in beginsel de voorkeur boven een fiscale regeling. Bovendien geldt dat de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 al een zeer complexe belastingwet is en een additionele aftrek voor verduurzaming verhoogt de complexiteit.

---

## UITVOERING

- **Opties onder 1** zijn uitvoerbaar door aanpassing van de regelgeving rondom huren, daarbij kan ook worden gedacht aan een (semi)verplichting voor de woningcorporaties om hun huren te verhogen met het vastgestelde jaarlijkse huurverhogingspercentage.
  - **Optie 2a** is hoogstwaarschijnlijk goed uitvoerbaar, waarbij het voor de hand ligt om de afnemer te subsidiëren en niet de ontwikkelaar/bouwer. Er is immers meer zicht op de corporaties, het zijn een beperkt aantal en daarmee is er minder kans dat een subsidie niet volledig wordt doorgerekend.
  - **Optie 2b:** de uitvoeringsgevolgen zijn afhankelijk van de vormgeving en zullen beoordeeld moeten worden door middel van een uitvoeringstoets. Naast gevolgen voor het toezicht zullen er waarschijnlijk aanpassingen in de Informatie Voorzieningssystemen van de Belastingdienst noodzakelijk zijn. Het Informatie Voorziening-portfolio van de Belastingdienst is momenteel vol. De doorlooptijd en het invoeringsmoment zijn daarmee afhankelijk van prioritering binnen het portfolio.
-

## JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

- **Opties onder 1:** aanpassing nationale wet- en regelgeving om hogere huurverhogingen mogelijk te maken, bijvoorbeeld de Woningwet en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.
- **Optie 2a:** geen aanpassing nodig van bestaande wet- en regelgeving. Wel dient een nieuwe subsidieregeling opgetuigd te worden en dient dit mogelijk (afhankelijk van de vormgeving) in nieuwe regelgeving te worden vastgelegd. Ook moeten de werkzaamheden (beoordelen aanvragen, uitkeren subsidie etc.) bij een uitvoeringsorganisatie worden belegd. Indien een subsidie voor verduurzaming wordt verstrekt dan is slechts kennisgeving op basis van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) nodig en dient voldaan te worden aan de voorwaarden van artikel 38a van deze verordening. Het koppelen van subsidie (of aftrekpost Vpb) aan verduurzaming is een stimulans voor verduurzaming maar vooral ook een manier om de financiële positie van woningcorporaties te verbeteren die staatssteuntechnisch gezien eenvoudiger is.
- **Optie 2b:** voor een investeringsaftrek voor verduurzaming kunnen de vrijgestelde staatssteuncategorieën van de AGVV een mogelijkheid bieden (zie optie 2a). Andere maatregelen rondom de vennootschapsbelasting zijn ingewikkelder om in te voeren omdat deze vormen van compensatie voor de Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) niet zijn opgenomen in het DAEB besluit van 2009 betreffende de woningcorporaties. Voor een uitbreiding van de huidige vormen van compensatie voor de DAEB als bedoeld in het DAEB besluit geldt dat dit meer tijd kost en onzekerheid met zich meebrengt om binnen de staatssteunkaders te realiseren. Daarnaast dient bij de vormgeving rekening te worden gehouden met de algemene rechtsbeginselen, waaronder het gelijkheidsbeginsel. Hierdoor is het mogelijk dat de kosten van de investeringsaftrek hoger kunnen worden dan het voordeel voor de woningcorporaties.

## BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

X mln.	2025	2026	2027	2028	struc
Optie 1: Effect huurtoeslag	-70	-125	-180	-245	-305
Optie 2a: Objectsubsidies verduurzaming <b>afhankelijk van de maatvoering</b>	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.
Optie 2b: Vpb aftrek uitgaven verduurzaming - <b>afhankelijk van de vormgeving</b>	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.

Bij eventuele objectsubsidies dient rekening te worden gehouden met mogelijke btw-verplichtingen.

## BELEIDSOPTIE 12: Subsidie bouw sociale huurwoningen

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

Het geven van een subsidie bij oplevering (of kort daarna) aan de eigenaar van sociale huurwoningen bestemd voor de verhuur.

- Door de onrendabele top op sociale huurwoningen te verkleinen, beoogt dit fiche de nieuwbouw van sociale woningen te stimuleren.
- Anders dan het fiche over toerusting woningcorporaties wordt met deze maatregel direct gestuurd op de prestaties van op te leveren nieuwbouw woningen.

### EFFECTEN

Voordelen van een subsidie voor sociale huurwoningen:

- Indien een objectsubsidie verstrekt wordt van € 50.000 per opgeleverde nieuwbouw woning, dan kost dit het Rijk bij een nieuwbouwproductie van gemiddeld 30.000 woningen gemiddeld € 1,5 miljard per jaar. Bij een subsidie van € 25.000 per woning is dat gemiddeld €750 miljoen per jaar;
- Bij een rentestand van 3% levert dit jaarlijks een besparing op de rentelasten van € respectievelijk gemiddeld €45 miljoen en €22,5 miljoen per jaar op;
- Indien woningcorporaties de besparing op de rentelasten inzetten om nieuwe financiering aan te trekken dan levert dit een extra investeringscapaciteit op van ruim € 9,2 miljard in 2030. Een objectsubsidie van € 25.000,- per woning, te vergelijken met het effect van het toepassen van het lage BTW tarief op nieuwbouw, levert in 2030 ruim € 4,6 miljard extra investeringsruimte op;
- In beide gevallen is de extra investeringscapaciteit nagenoeg gelijk aan de verstrekte objectsubsidies over de periode van zes jaar. M.a.w. er is nauwelijks sprake van een multiplier effect, omdat de kasstromen pas op termijn verbeteren als de subsidies een toenemend effect hebben op de uitstaande schuld en rentelasten. Bij afschaffing van de verhuurderheffing trad dat effect wel op;
- Het duurzame verdienmodel van corporaties verbetert in beginsel beperkt door deze maatregel, omdat de opbrengsten uit exploitatie van de bestaande woningvoorraad onvoldoende blijven om de kosten van instandhouding en verduurzaming te dekken. Dit betekent dat er nog steeds extra financiering aangetrokken dient te worden om de investeringen in de bestaande woningvoorraad te financieren;
- Wel neemt de totale financieringsbehoefte voor de gehele NPA opgaven af met de omvang van de verstrekte subsidies. De rentelasten nemen hierdoor op termijn af, wat op termijn resulteert in een verbetering van de operationele kasstroom en daarmee ook de rentedekkingsgraad (ICR).

Nadelen en risico's van een subsidie voor sociale huurwoningen:

- In dit fiche wordt uitgegaan van een ingroeipad van het te bouwen aantal sociale huurwoningen, omdat de verwachting is dat het streefcijfer van 30.000 nog niet vanaf 2025 gehaald kan worden. Er wordt verondersteld dat in de latere jaren juist extra wordt gebouwd, zodat de totale nieuwbouw in lijn blijft met de NPA. Omdat de realisatie van nieuwbouw de afgelopen jaren significant onder de prognoses heeft gelegen<sup>31</sup> bestaat er – ook met een ingroeipad – een risico op onderuitputting;
- De verwachting is dat het effect op de nieuwbouw door corporaties beperkt is. woningcorporaties hebben pas op langere termijn, na 2028, een financieel probleem (zie ook fiche toerusting) en hebben op korte termijn meer te maken met capaciteitsproblemen (van de bouw en gemeenten) en moeilijkheden met het verkrijgen van grondposities tegen aanvaardbare prijzen. Op langere termijn – als corporaties dichterbij hun financiële grenzen lopen – kan het mogelijk wel een netto effect hebben op nieuwbouw door woningcorporaties, ook kan het bij enkele business cases net helpen. Mogelijk komt er wel meer private sociale huur tot stand;
- Op termijn is echter ook het gevaar dat de subsidie wordt ingecalculiseerd door de grondeigenaar en/of bouwer of ontwikkelaar en dus niet meer (volledig) terecht komt bij de sociale verhuurders en daardoor minder effectief wordt. Bij eigen grondposities speelt dit effect minder, waardoor sociale verhuurders mogelijk eerder overschakelen op sloop/nieuwbouw (waar de grond in eigen handen is);

<sup>31</sup> [Staat van de corporatiesector 2023 | Rapport | Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\) \(ilent.nl\)](#)

- Door sociale huurwoningbouw te stimuleren en subsidiëren bestaat het risico dat de bouw additionele sociale huurwoningen beslag legt op de beschikbare ruimte en capaciteit, waardoor mogelijk verdringingseffecten optreden van andere type woningbouw.

#### UITVOERING

Hoogstwaarschijnlijk goed uitvoerbaar, waarbij het voor de hand ligt om de afnemer te subsidiëren en niet de ontwikkelaar/bouwer. Bij corporaties is het vrij eenvoudig te controleren aan de hand van de verantwoordingsinformatie die reeds aan BZK wordt verstrekt, in de private sociale huur moet worden gekeken naar of het woningen betreft die vallen onder de definitie van sociale huur zoals in het Wetsvoorstel versterking regie Volkshuisvesting is opgenomen.

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

- Geen aanpassing nodig van bestaande wet- en regelgeving. Wel dient een nieuwe subsidieregeling opgetuigd te worden en dient dit mogelijk (afhankelijk van de vormgeving) in nieuwe regelgeving te worden vastgelegd. Ook moeten de werkzaamheden (beoordelen aanvragen, uitkeren subsidie etc.) bij een uitvoeringsorganisatie worden belegd.
- Als de maatregel gaat gelden voor alle eigenaren van sociale huurwoningen dan is er mogelijk geen sprake van selectiviteit waardoor er geen sprake is van staatssteun. Voor de definitie van sociale huur kan gebruik worden gemaakt van de definitie zoals die is opgenomen in het Wetsvoorstel versterking regie Volkshuisvesting. Er moet dan onderbouwd worden dat de markt voor sociale huurwoningen een eigenstandige markt is binnen de markt voor verhuur.
- Indien de maatregel alleen voor woningcorporaties genomen zou gelden dan is er sprake van selectiviteit. De bouw van sociale huurwoningen valt reeds onder de huidige DAEB. Het geven van subsidies voor de nieuwbouw is niet een van de vormen van toegestane staatssteun op grond van het EC besluit 2009. Dat betekent dat er nader overleg nodig is met de Europese Commissie over de haalbaarheid. Dat is een langdurig traject met een onzekere uitkomst. Het ligt daarom, indien de wens tot selectiviteit bestaat, meer voor de hand om te kijken naar andere mogelijkheden zoals beschreven in het fiche toerusting woningcorporaties.

#### BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Er zijn verschillende keuzes in de maatvoering. Het is daarbij mogelijk om een lager bedrag per woning toe te kennen. Bezien moeten worden of er -afhankelijk van de precieze vormgeving- sprake is van een btw-verplichting.

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	struc
Aantal woningen	20000	24000	28000	32000	36000	40000	30000
Kosten objectsubsidie 25K	500	600	700	800	900	1000	750
Kosten objectsubsidie 50K	1000	1200	1400	1600	1800	2000	1500



## BELEIDSOPTIE 13: Structurele verlaging btw op nieuwbouw i.h.k.v. sociale huisvesting

---

**OMSCHRIJVING EN RATIONALE** De maatregel betreft het structureel verlagen van de btw naar 9% voor nieuwbouw (bouw en/of levering) verstrekt in het kader van sociale huur.

- De doelstelling van de maatregel is het bevorderen van nieuwbouw van sociale huurwoningen.
- De bouwkosten en de rente zijn sterk gestegen waardoor de kosten voor bouwers en ontwikkelaars om nieuwe woningen te realiseren hoger zijn geworden.
- De hogere kosten komen bovenop het al onrendabele businessmodel voor het bouwen van sociale huurwoningen, omdat de huuropbrengsten niet volledig meegroeien met de bouwkosten. Het verlaagde btw-tarief kan bij bepaalde projecten deze onrendabele top verkleinen en daarmee de investeringsvoorwaarden verbeteren. Wat ertoe leidt dat voor meer projecten een positieve investeringsbeslissing wordt genomen.

---

**EFFECTEN** Voordelen van verlaging van btw-tarief:

- Een verlaging van het btw-tarief zorgt ervoor dat in sommige gevallen bij nieuwbouw sociale huurwoningen met een kleinere onrendabele top gebouwd kunnen worden, waardoor het in die gevallen relatief aantrekkelijker wordt om sociale huurwoningen te bouwen;
- Op de kortere termijn kan een verlaging van het btw-tarief in bepaalde situaties wel leiden tot een grotere marge. Dit is met name het geval voor projecten waarbij de grond reeds is aangekocht en waarbij geen sprake is van eigenbouw of een aandelentransactie. Hierdoor kunnen projecten die op dit moment niet rondrekenen alsnog van de grond komen. Hier moet wel bij genoemd worden dat ook projecten die zonder verlaging doorgang zouden vinden ook profiteren van het lagere btw-tarief. Het wordt voor deze projecten relatief aantrekkelijk om meer sociale huurwoningen in het plan op te nemen relatief tot ander soort woningen omdat de relatieve prijs van sociale huur nieuwbouw is afgenomen, dus mogelijk vindt er een herprogramming plaats;
- Gemeenten die aan actief grondbeleid doen, verkopen de grond voor sociale huurwoningen voor een vaste prijs. Hierdoor zou het voordeel voor projectontwikkelaars in deze gemeenten niet in de grondprijs verrekend worden waardoor er structureel een grotere marge ontstaat bij het bouwen van sociale huurwoningen. Dit zorgt voor een (relatieve) toename van sociale nieuwbouw.

Nadelen en risico's van een verlaging van het btw-tarief:

- Daar staat tegenover dat het invoeren van een dergelijke regeling omvangrijke juridische risico's, rechtsonzekerheid, het risico op budgettaire onbeheersbaarheid en uitvoeringsrisico's met zich meebrengt (zie kopje uitvoering en juridische uitvoering en handhaving);
  - Het structurele effect van een verlaging van het btw-tarief hangt af van de mate waarin de btw-verlaging in de grondprijs wordt verrekend en is daarom mogelijk beperkt doeltreffend m.a.w. het btw-voordeel kan uiteindelijk deels bij de grondeigenaar belanden en niet de bouwer/ontwikkelaar. Dit komt door de residuele grondwaardebepaling die gehanteerd wordt bij het aankopen van grond voor nieuwbouwprojecten;
  - Daarnaast kent de bouw van sociale huurwoningen een vrij hoge mate van inelasticiteit, waardoor het risico bestaat dat het voordeel neerslaat bij de grondeigenaar via hogere grondprijzen en de daadwerkelijke productie maar in beperkte mate toeneemt;
  - Het bereik van de maatregel is om meerdere redenen beperkt. Verhuurders kopen op verschillende manieren nieuwbouwwoningen en op sommige vormen rust geen btw-heffing. Ter illustratie worden de volgende drie scenario's genoemd waarin sociale huurwoningen worden verkocht: de directe btw-belaste
-

levering van een gebouw door een bouwer ("levering stenen")<sup>32</sup>, het zelf bouwen van een gebouw door een verhuurder ("eigen bouw")<sup>33</sup> en de aankoop via aandelen van een gebouw van een bouwer door een verhuurder<sup>34</sup>.

Verlaging tarief op:	Levering stenen	Eigenbouw	Aandelen
<i>Levering</i>	Wel voordeel van laag btw-tarief op levering	Geen voordeel btw-verlaging levering.	Geen voordeel btw-verlaging levering.
<i>Bouwdiensten</i>	Geen voordeel btw-verlaging arbeidscomponent bouw door aftrek btw.	Wel voordeel van laag btw-tarief op leveringen/diensten van onderaannemers. Hoe meer binnen de fiscale eenheid wordt gedaan, hoe minder het voordeel.	Wel (indirect) voordeel van niet in aftrek te brengen btw op leveringen/diensten van onderaannemers.
Schatting aandeel nieuwbouw <sup>35</sup>	75%	10%	15%

- Het verlagen van de btw op de levering van sociale huisvesting heeft alleen een direct effect op verhuurders die rechtstreeks een gebouw kopen en geen direct effect op eigenbouwers of verhuurders die kopen via aandelentransacties.
- Het effect op eigenbouwers is beperkt omdat alleen de leveringen en diensten van onderaannemers die een bouwprestatie verrichten onder het verlaagde btw-tarief kunnen worden gebracht.
- Afhankelijk van de vormgeving van de maatregel en de manier waarop de markt op de maatregel reageert, kunnen verhuurders die kopen via aandelentransacties mogelijk indirect profiteren van een lagere btw op de leveringen en diensten van onderaannemers die een bouwprestatie verrichten die is gericht op sociale huisvesting. Aangezien de betaalde btw niet in aftrek kan worden gebracht bij een aandelentransactie, kan het verlagen van het btw-tarief een kostenbesparing opleveren.
- De effecten van een btw-verlaging zijn onzeker waardoor het nodig is om nader economisch onderzoek uit te voeren naar de impact en wat dit betekent voor de nieuwbouw van sociale huurwoningen. Dit mede gelet op het beperkte doelgroepbereik, de doorwerking in grondprijzen en de vragen bij het doorgeven van het voordeel. Daarom is het noodzakelijk om nader onderzoek te laten verrichten naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en effecten van de maatregel zodat de weging kan worden gemaakt of invoering van bijdraagt aan de beoogde doelstellingen gelet op de budgettaire kosten.
- Omdat het een nieuwe fiscale regeling betreft, moet ook het toetsingskader fiscale regelingen worden doorlopen. Mogelijk ligt het naar aanleiding van het toetsingskader voor de hand dat een dergelijke maatregel aan de uitgavenkant beter vormgegeven kan worden.
- Het verlaagde tarief in de btw is in 2023 in het algemeen als ondoelmatig geëvalueerd. Gegeven de uitkomst van de evaluatie is de vraag of gebruikmaking van het verlaagd btw-tarief voor nieuwe (categorieën) goederen en/of diensten beleidsmatig in de rede ligt.

<sup>32</sup> Vooral nog is die levering belast tegen 21% btw, de levering geeft recht op aftrek van de btw op bouwkosten.

<sup>33</sup> De bouwkosten zijn belast met niet aftrekbare btw (21%) vanwege het voorgenomen vrijgestelde gebruik van het gebouw.

<sup>34</sup> Vooral nog, afhankelijk van de vormgeving van de structuur, onbelast met btw en ovb. Wel drukt btw op de bouwkosten vanwege de btw-vrijgestelde aandelenverkoop. Vanaf 1 januari 2025 geldt dat mogelijk aanvullend 4% ovb is verschuldigd over deze transactie.

<sup>35</sup> Cijfers zijn gebaseerd op eerdere inschattingen van de Belastingdienst.

---

#### Tijdelijk vs. structureel:

- Tussen het moment van aankondiging en inwerkingtreding zal naar verwachting meer dan een half jaar zitten vanwege juridische en uitvoeringstechnische complexiteit;
- Bij zowel een tijdelijke als structurele verlaging zullen er anticipatie-effecten optreden. Projecten zullen worden uitgesteld om te kunnen profiteren van de btw-verlaging. Bij een tijdelijke verlaging geldt daarnaast dat projecten in de toekomst naar voren gehaald zullen worden omdat het voordeel slechts tijdelijk is. Dit kan ook gebeuren bij projecten die al rendabel waren zonder de btw-verlaging;
- Gezien bovengenoemde punten is de doelmatigheid van zowel een structurele als tijdelijke verlaging beperkt. Daarbij kan een btw-verlaging niet op korte termijn worden ingevoerd waardoor het niet doeltreffend is als crisis-instrument.

---

#### UITVOERING

- Invoering van een verlaagd btw-tarief vergt een nadere definiëring van nieuwe juridisch houdbare begrippen 'levering van sociale nieuwbouw' en 'bouw van sociale nieuwbouw', waarbij (mogelijk) ook rekening dient te worden gehouden met het neutraliteitsbeginsel. Hierbij moet worden aangesloten bij de juridische definitie van een sociale huurwoning volgens het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting. Daaronder vallen (kort gezegd) alle te bouwen gereguleerde huurwoningen met een instandhoudingstermijn van minimaal 25 jaar. Het betreft ook woningen die voldoen aan deze vereisten en niet worden gebouwd door woningcorporaties.
  - Door de Belastingdienst zal moeten worden bezien op welke wijze daar concreet invulling aan kan worden gegeven in de uitvoering: het betreft hier dus geen eenvoudige parameteraanpassing zonder enige afbakeningsproblematiek.
  - Gelet op het significante financiële voordeel van een verlaagd btw-tarief is er een risico op oneigenlijk gebruik. Het moment van vooruitbetaling of (op)levering is bepalend voor de beoordeling welk btw-tarief van toepassing is; op dat moment moet de ondernemer beoordelen of sprake is van sociale nieuwbouw. Het toekomstig gebruik ligt echter buiten de invloedssfeer van deze ondernemer. Om de doelstelling van de maatregel te behalen zou zicht gehouden moeten worden op of de woning ook daadwerkelijk (voortgezet) gebruikt wordt voor sociale huisvesting of regulier wordt doorverkocht. Het is de vraag of het juridisch mogelijk is om in de laatste situatie alsnog de btw naar het algemene tarief bij de voorgaande leverancier na te heffen. In elk geval zal de handhaving arbeidsintensief en complex voor de Belastingdienst zijn.
  - Gelet op de afbakeningsproblematiek en de discussies die daarmee gepaard gaan ontstaat onvermijdelijk een complex regeling met veel onzekerheden voor de Belastingdienst en ondernemers.
  - Voor bouwondernemers die het verlaagd btw-tarief toepassen ontstaat onzekerheid over de toepassing van het btw-tarief (algemeen of verlaagd). Deze rechtsonzekerheid lijdt tot aanvullende (administratieve) lasten bij de ondernemers en aanvullende vooroverleggen/werklast bij de Belastingdienst en kan ertoe leiden dat bouwondernemers zekerheidshalve het algemeen btw-tarief toepassen. Als de ondernemer tijdens de bouwfase geen indicatie heeft over de bestemming blijft het algemeen btw-tarief van toepassing.
  - De precieze gevolgen voor de handhaafbaarheid van deze maatregel moeten daarom nader worden onderzocht. Op dit moment is nog niet aan te geven of de maatregel uitvoerbaar en handhaafbaar is voor de Belastingdienst.
-

---

## JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

- Op basis van Europese btw-regelgeving mogen lidstaten een verlaagd btw-tarief toepassen op de bouw (de arbeidscomponent) en levering van in het kader van sociaal beleid verstrekte huisvesting.
- Indien Nederland gebruik zou willen maken van deze bevoegdheid zal invulling moeten worden gegeven aan de term 'in het kader van sociaal beleid verstrekte huisvesting'.
- Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat daarbij – volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie – strikt, en dus niet ruim moet worden geïnterpreteerd. Dat brengt mee dat niet alle nieuwbouw van woningen onder de reikwijdte mag vallen. Daarnaast mag geen onderscheid worden gemaakt naar het type ondernemer (beperking tot woningcorporaties is dus bijvoorbeeld niet toegestaan). In dat kader wordt het juridisch het meest haalbaar geacht om de btw-verlaging van toepassing te laten zijn op nieuwbouw verstrekt in het kader van sociale huur.
- In hoeverre een scherpe afbakening goed mogelijk is behoeft nader en zorgvuldig onderzoek.
- In algemene zin kan worden opgemerkt dat het schrijven van een eenduidige, uitvoerbare en juridisch houdbare definitie complex is. Zo zal moeten worden uitgewerkt hoe dient te worden omgegaan met (de gemeenschappelijke delen van) samengestelde gebouwen waarbij niet direct duidelijk is of deze sociale huisvesting vormen of niet. Deze toerekeningsproblematiek zal ook voorafgaand aan de bouwfase tot complexiteit leiden. De leverancier zal in het algemeen immers al in de contractfase zekerheid wensen over het btw-tarief met het oog op de prijsvaststelling.
- Om het verlaagd btw-tarief al tijdens de bouwfase toe te kunnen passen, moet de definitie helderheid verschaffen over de (sociale) aard van het gebouwde, nog voordat de bewoning aanvangt. Dit is inherent complex<sup>36</sup> omdat voor de bouwers die het btw-tarief moeten toepassen zekerheid zal worden geëist over het toe te passen tarief die, als dit al mogelijk is, alleen middels complexe wetgeving en aanvullend toezicht vanuit de Belastingdienst verstrekt zal kunnen worden. Als de ondernemer tijdens de bouwfase geen indicatie heeft over de bestemming is het algemeen btw-tarief van toepassing.
- Daarbij zien we dat in de praktijk verlaagde btw-tarieven met een scherpe afbakening worden aangevochten op basis van het neutraliteitsbeginsel. De bereidheid om te procederen wordt versterkt door het directe financiële voordeel dat ondernemers kunnen behalen bij een gewonnen procedure.
- Indien een korte termijn wordt gelaten tussen aankondiging en inwerkingtreding van deze maatregel dempt dit het risico dat (op)levering van nieuwbouwwoningen tijdelijk stil komt te liggen. Een overgangsmaatregel zou eventueel complexiteit verhogend werken.
- Ook mogelijke staatssteunaspecten dienen te worden beoordeeld.

---

## BUDGETTAIRE GEVOLGEN

Vooruitlopend op de definitiekwestie hierboven, zijn de kosten van 3 varianten geraamd:

- Variant 1: alleen de levering van nieuwbouw sociale huurwoningen;
  - Variant 2: alleen de bouw van nieuwbouw sociale huurwoningen;
- 

<sup>36</sup> Toepassing van het verlaagde tarief zou gekoppeld moeten worden aan langjarig gebruik van panden voor sociale verhuur om te voorkomen dat elke woning eronder valt. Het staat niet vast dat een dergelijke bepaling mogelijk is op grond van de btw-richtlijn, maar dit resulteert in elk geval in een zeer complexe regeling. Echter, zonder een koppeling aan het gebruik voor sociale verhuur over een bepaalde termijn zullen structuren worden opgezet die erin resulteren dat effectief alle (of tenminste een substantieel deel) van de nieuwbouw van woningen onder het verlaagde btw-tarief gaat vallen, wat op grond van de btw-richtlijn in elk geval niet is toegestaan en buitenproportionele c.q. onbeheersbare budgettaire effecten heeft. Het vaststellen van de duur van de sociale verhuur, de partij waar eventueel naheffing kan plaatsvinden en de wijze van controle door de Belastingdienst zijn daarbij essentiële vraagstukken. Eventuele wijzigingen in het gebruik binnen de gestelde termijn zouden namelijk moeten resulteren in een correctie van het toegepaste tarief. Bij gebrek aan de mogelijkheid van correctie bij de afnemer dient dan correctie plaats te vinden bij de verkoper, wat niet meer mogelijk is na het verstrijken van de naheffingstermijn van vijf jaar. Daarnaast is de verkoper niet op de hoogte van (latere) wijzigingen in het gebruik en ook niet in staat dit gebruik te beïnvloeden. Daarom zullen verkopers contractueel gaan eisen dat de koper een schadevergoeding betaalt bij gewijzigd gebruik. Dit soort bepalingen zouden resulteren in onzekerheid en ongewenste complicaties binnen de bouwsector.

- 
- Variant 3: de bouw en levering van nieuwbouw sociale huurwoningen.

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend) in prijspeil 2024

Btw-verlaging	2025	2026	2027	2028	struc
Alleen levering sociale huur		692	720	699	720
Alleen bouw sociale huur		43	51	50	51
Bouw & levering sociale huur		735	772	749	772

- Deze raming is gebaseerd op de geraamde plancapaciteit van gemeenten en de onderverdeling die zij hiervoor hanteren. Zoals aangegeven hierboven zal een aandeel van de nieuwbouwwoningen niet in btw worden opgeleverd, hiervoor is gecorrigeerd. Daarnaast zal in sommige gevallen de grond wel/niet mee gaan in de btw-belaste levering, deze is waar relevant meegenomen. Tot slot is er rekening gehouden met een anticipatie effect wat optreedt bij aankondiging van deze maatregel.
  - Uiteindelijk betreft het circa 20.000 woningen per jaar met een gemiddelde woningwaarde van 230.000 euro in prijzen 2024 waarvoor de btw verlaagd wordt naar 9%. Hierbij zijn enkele kanttekeningen nodig.
-

## BELEIDSOPTIE 14: Verlaging algemeen OVB-tarief

---

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

De maatregel betreft het verlagen van het algemene tarief in de overdrachtsbelasting (OVB) van 10,4% naar de oude tarieven van 8% (2021-22) of 6% (voor 2021). De doelstelling is stimuleren van nieuwbouw van huurwoningen.

- Over het algemeen geldt dat de overdrachtsbelasting, zoals alle transactiebelastingen, een versturende werking heeft en dat een verlaging van het tarief de versturende werking vermindert. Omdat dit enkel een verlaging voor het algemene tarief is, neemt de versturende werking voor eigenaar-bewoners niet af.
- Dit betreft een indirecte en grotendeels ongerichte maatregel om de woningbouw te stimuleren. Circa 70% van de OVB-grondslag in het algemene tarief bestaat uit niet-woningen, zoals kantoren en winkelpanden. Hierdoor komt het overgrote deel van het voordeel terecht bij transacties met niet-woningen. Hierdoor is de maatregel niet opgenomen in de aanbevelingen bij het IBO.
- De rationale van deze maatregel is dat om woningbouw te realiseren is voldoende kapitaal nodig van investeerders. Daarvoor is het investeringsklimaat van belang. Het investeringsklimaat is door wijzigingen in het huurbeleid en de fiscaliteit de afgelopen jaren onder druk komen te staan.
- Een verlaging van het OVB-tarief kan hier mogelijk aan bijdragen door de businesscase van investeren in nieuwbouw aantrekkelijker te maken.

---

### EFFECTEN

Economische effecten:

- Over nieuwbouwwoningen is in het algemeen geen OVB maar btw verschuldigd, waardoor het effect van een OVB-verlaging indirect is;
- Een verlaging van het algemene OVB tarief werkt door in de waarde die investeerders kunnen krijgen bij verkoop van de huurwoningen. Investeerders die nieuwe woningen laten bouwen, exploiteren de woningen vervolgens voor een aantal jaar. Bij het einde van het exploitatietermijn worden de woningen doorgaans verkocht aan andere investeerders, omdat individueel uitponden niet rendabel is. Hierdoor heeft een verlaging van het OVB-tarief een direct effect op de verkoopwaarde van nieuwbouwwoningen aan het einde van het exploitatietermijn;
- Doordat de verkoopwaarde toeneemt, verbetert de businesscase van het laten bouwen van nieuwbouwwoningen voor deze investeerders. Dit kan leiden tot een toename van het aantal nieuwbouwwoningen;
- Naast dit beoogde effect leidt een verlaging van het OVB-tarief tot een kleiner verschil in de fiscale behandeling van eigenaar-bewoners en verhuurders. Hierdoor wordt het relatief aantrekkelijker voor verhuurders om woningen te kopen waardoor de positie van de huurder versterkt wordt. Hier staat tegenover dat een verlaging van het algemene tarief kan leiden tot relatief duurdere koopwoningen doordat verhuurders meer kunnen bieden. Hierdoor kan de positie van reguliere kopers en starters verslechteren.

Overige effecten:

- Deze beleids optie is non-cyclisch omdat er geen sprake is van kortstondige stimulering. Wel kan een verlaging eenmalig in een opgaande markt deze extra stimuleren;
- Investeerders geven aan dat zij behoefte hebben aan een stabiele woningmarktpolitiek en een helder, begrijpelijk en langjarig stabiel overheidsbeleid. Een stabiel investeringsklimaat kan alleen bereikt worden als er vanuit overheidswege terughoudendheid betracht wordt met betrekking tot het wijzigen van beleid. Het meermaals, mede om budgettaire redenen verhogen van de overdrachtsbelasting heeft hier niet aan bijgedragen. Een verlaging van het OVB-tarief hoeft niet meteen te leiden tot minder onzekerheid op de woningmarkt, maar het is voorstelbaar dat investeerders een verlaging van het algemene tarief zien als een teken dat het belang van voldoende private investeringen politiek gezien wordt (goodwill);<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Opgemerkt wordt dat het binnen korte tijd meerdere malen aanpassen van het OVB -tarief niet bijdraagt aan voorspelbaar overheidsbeleid

- 
- De Wet differentiatie OVB uit 2021 en de daaropvolgende tariefsverhoging van het algemene OVB-tarief worden in 2024 geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Als onderdeel van de evaluatie wordt ook gekeken naar het effect van de tariefsverhogingen op de huurmarkt. In de afgelopen jaren zijn meerdere maatregelen die de businesscase voor verhuurders negatief beïnvloedt genomen, de evaluatie biedt naar verwachting meer feitelijk inzicht in wat het effect van specifiek de differentiatie is geweest.

---

#### UITVOERING

Een tariefsaanpassing is voor wat betreft de ICT van de Belastingdienst in beginsel een parameteraanpassing. De precieze gevolgen voor de handhaafbaarheid door de Belastingdienst moeten nader worden onderzocht. Daarom is op dit moment nog niet aan te geven wat de eerst mogelijke inwerkingtredingsdatum is voor de Belastingdienst. De KNB (Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie) is nog niet geconsulteerd.

---

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

Het verlagen van het algemene OVB-tarief is juridisch uitvoerbaar.

---

#### BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>struc</b>
Verlaging algemeen tarief 6%	1015	1015	1015	1015	1015
Verlaging algemeen tarief 8%	534	534	534	534	534

---

## BELEIDSOPTIE 15: Verlenging doorverkooptermijn OVB naar 24 maanden

### OMSCHRIJVING EN RATIONALE

De maatregel betreft het verlengen van het doorverkooptermijn in de overdrachtsbelasting (OVB) van 6 naar 24 maanden. De doelstelling is om de woningbouw een stimulans te geven.

- Binnen de overdrachtsbelasting bestaat een doorverkooptermijn van 6 maanden. Hierdoor wordt wanneer een bijvoorbeeld een ontwikkelaar een (niet-)woning doorverkoopt binnen 6 maanden alleen OVB geheven over de waardevermeerdering. De huidige doelstelling van de doorverkooptermijn is om herhaalde heffing en cumulatie te voorkomen wanneer een onroerende zaak relatief kort na een vorige verkrijging opnieuw wordt verkregen. Met deze maatregel wordt de termijn waarbij dit geldt uitgebreid naar 24 maanden. De termijn van 24 maanden sluit aan op de termijn die voor een koper vaak geldt tussen het aankopen van een nieuwbouwwoning en de oplevering daarvan. In het verleden is de doorverkooptermijn tijdelijk verlengd naar 36 maanden. De toen geldende doelstelling voor de verlenging was een tegemoetkoming aan de gehele vastgoedmarkt omdat binnen de destijds stagnerende vastgoedmarkt de doorverkooptermijn van zes maanden over het algemeen te kort was.<sup>38</sup>
- De gedachte achter de maatregel is dat de bouwsector mogelijk sneller kan doorbouwen door tijdelijk woningen over te nemen van potentiële kopers van nieuwbouw: ontwikkelaars bieden kopers van nieuwbouwwoningen aan hun huidige woning aan te kopen. Kopers van nieuwbouwwoningen kunnen zo meer zekerheid krijgen over de verkoop(prijs) van hun huis waardoor ze sneller overgaan tot aankoop van nieuwbouw (en wordt het risico op langdurig dubbele woonlasten vermeden). Voor ontwikkelaars betekent dit dat hierdoor eerder 70% of meer van de woningen in het project worden verkocht. Hierdoor kan sneller worden overgegaan tot start bouw. Wanneer de kopers overgaan naar de nieuwbouwwoning kan de ontwikkelaar de "oude" woning verkopen binnen een doorverkooptermijn van 24 maanden in plaats van 6 maanden.

### EFFECTEN

Voordelen verlenging doorverkooptermijn OVB naar 24 maanden:

- De verlenging van de doorverkooptermijn kan het doorverkopen van woningen binnen een periode van 24 maanden door ontwikkelaars die kopers aanbieden hun woning te kopen wanneer zij van hen een nieuwbouwwoning kopen, aantrekkelijker maken. Dit komt doordat de koper die na zes maanden de eerder gekochte woning van de ontwikkelaar overneemt in dat geval minder overdrachtsbelasting verschuldigd is dan zonder verlenging van de doorverkooptermijn;
- Bijvoorbeeld: een woning is door een ontwikkelaar gekocht voor € 520.000 en wordt na twaalf maanden aan een particulier die de woning zelf zal gaan bewonen doorverkocht voor € 560.000. Omdat de doorverkoop plaatsvindt binnen de doorverkooptermijn, is bij de tweede verkrijging geen OVB (2%) verschuldigd over € 560.000 maar over € 40.000 (€ 560.000 -/- € 520.000).<sup>39</sup> In de praktijk kan dit voordeel worden verdeeld tussen de koper en verkoper. In dit voorbeeld betaalt de ontwikkelaar bij volledige doorberekening nog steeds  $(520.000 * 0,104 - 40.000) = 14.080$  euro;
- Afhankelijk van het type koper en verkoper dient het voorbeeld en het OVB-tarief te worden aangepast;<sup>40</sup>
- Deze maatregel zou een effect kunnen hebben als de verlengde doorverkooptermijn er inderdaad voor zorgt dat sneller 70% of meer van de nieuwbouwwoningen in een project wordt verkocht. Of dit in de praktijk ook zo werkt, is niet onderzocht. In een krappe woningmarkt zal het voor een doorstromer op zoek naar een nieuwbouwhuis naar alle waarschijnlijkheid niet moeilijk zijn om zijn huidige woning zelf te verkopen op de markt (in plaats van aan de ontwikkelaar). Een koper zal in de regel niet meer willen betalen dat de waarde van de woning plus 2% OVB of de waarde van de woning met een vrijstelling. Dit is een negatief scenario voor de ontwikkelaar die die in dat geval

<sup>38</sup> Besluit Staatssecretaris van Financiën van 31 augustus 2012, nr. BLKB 2012/1399M, Stcrt. 2012, 18138.

<sup>39</sup> Andersom geldt dat als de ontwikkelaar de woning voor € 560.000 heeft gekocht (en daar € 58.240 aan OVB over verschuldigd was), en hij de woning na 12 maanden doorverkoopt voor € 520.000, er bij die tweede verkrijging geen OVB verschuldigd is. De ontwikkelaar heeft dan een verlies van € 40.000 én de betaalde OVB van € 58.240. De ontwikkelaar loopt dus ook het risico op waardedaling van het gekochte.

<sup>40</sup> Het voorbeeld is anders wanneer artikel 14, lid 4 WBR van toepassing is. In dit geval het bedrag aan belasting verminderd met het bedrag aan belasting dat ter zake van de vorige verkrijging was verschuldigd.



---

mogelijk de aanvullende OVB-last zal moeten dragen (de ontwikkelaar betaalt immers over zijn verkrijging van de woning OVB tegen een tarief van 10,4%).

Nadelen en risico's verlenging doorverkooptermijn ovb naar 24 maanden:

- Het is onzeker of ontwikkelaars dit daadwerkelijk zullen doen in de huidige institutionele context. Ten eerste neemt de ontwikkelaar het risico van waardeontwikkeling op zich, indien de woning in 24 maanden in waarde daalt is dit voor rekening van de ontwikkelaar. Ten tweede resteert er OVB bij de ontwikkelaar bij doorverkoop aan eigenaar-bewoners waardoor de ontwikkelaar de woning alleen aan zou kopen indien de aanvankelijke verkoper het met een korting verkoopt. Dit is niet aannemelijk in de huidige opgaande markt. Anders zou de ontwikkelaar het verschil in OVB zelf moeten incasseren waardoor dit ten opzichte van de huidige situatie niet aantrekkelijker zal worden;
- Dit zou alleen gemitigeerd kunnen worden door tevens een vrijstelling voor ontwikkelaars op te nemen in de overdrachtsbelasting, maar dit wordt om verschillende (hieronder toegelichte) redenen niet haalbaar en verstandig geacht;
- Daarnaast is de maatregel ondoelmatig voor woningbouw. Een groot aandeel, 70%, van de OVB-grondslag in het hoge tarief bestaat uit niet-woningen, zoals kantoren. Hierdoor komt het overgrote deel van het voordeel terecht bij transacties met niet-woningen of transacties met woningen welke niet plaatsvinden voor de stimulering van woningbouw;
- De maatregel is waarschijnlijk niet doeltreffend. Wanneer een investeerder/ontwikkelaar een woning aankoopt tegen 10,4% en binnen 24 maanden verkoopt aan een eigenaar-bewoner, dan is het voordeel van het verlengen van de doorverkooptermijn beperkt. De verschuldigde 10,4% OVB voor de aankoop door de investeerder/ontwikkelaar wordt door deze maatregel niet verrekend, waardoor de kosten al bij de aankoop veel hoger zijn dan wanneer een eigenaar-bewoner de woning direct had gekocht. De initiële aankoop door een investeerder/ontwikkelaar die geen toegang heeft tot het 2%-tarief verhoogt de effectieve aankoopprijs van de woning voor een zelfbewoner dus aanzienlijk in vergelijking met een directe verkoop/koop van een woning tussen twee zelfbewoners. Hierdoor is het voor zelfbewoners in een vraagmarkt fiscaal gezien aantrekkelijker om direct van elkaar te kopen dan van een investeerder/ontwikkelaar, ongeacht een verlengde doorverkooptermijn. Dit geldt alleen niet als de projectontwikkelaar de OVB die hij niet kan doorbelasten aan de opvolgende koper voor zijn eigen rekening neemt, maar dat leidt tot een flinke verliespost voor de projectontwikkelaar. Daarom bereikt de maatregel niet het beoogde doel;
- Er is dus bij een toepassing van het algemeen tarief geen sluitende businesscase van de aankoop van de oude woning bij aankoop van een nieuwbouwwoning door ontwikkelaars. Het verlengen van de doorverkooptermijn vermindert slechts de fiscale onaantrekkelijkheid en in beperkte mate. Ten overvloede kan nog worden opgemerkt dat de ontwikkelaar in de periode voor overdracht van de nieuwbouwwoning een risico loopt op waardedaling van de oude woning en die woning in die periode moet verhuren aan de oud-eigenaar. Iets wat niet valt binnen de *corebusiness* van een ontwikkelaar en daarom minder aantrekkelijk kan zijn;
- Het voordeel is beperkt tot de lagere OVB die is verschuldigd bij de latere verkoop aan een eigenaar-bewoner, waar alleen OVB wordt geheven over het verschil tussen de eerste en tweede verkoopprijs. In het geval de eigenaar-bewoner een starter is, is er helemaal geen voordeel als gevolg van de OVB-vrijstelling voor verkrijgingen van starters. Als de eigenaar-bewoner een kwalificerende doorstromer is, bedraagt de OVB-heffing 2%. Het voordeel van de verlenging van de doorverkooptermijn is voor de beoogde situaties dus beperkt;
- De verlenging van de doorverkooptermijn zou fiscaal aantrekkelijker worden wanneer de verlenging van de doorverkooptermijn wordt gekoppeld aan een vrijstelling op de verkrijging door de ontwikkelaar (dit zou, dit ten overvloede, een aanzienlijke uitbreiding van de in dit fiche voorgestelde maatregel zijn). Er kleven ernstige bezwaren aan de technische vormgeving van een dergelijke vrijstelling. Allereerst is er bij een selectieve vrijstelling sprake van staatssteunrisico's. Zo bleek eerder ten aanzien van een andere groep: een specifieke uitzondering voor woningcorporaties zou staatssteun zijn.<sup>41</sup> Ten tweede is het waarschijnlijk dat bij een minder-selectieve vrijstelling ook andere professionele vastgoedpartijen een fiscaal voordeel krijgen. Dat de afbakening

---

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 35 576, nr. 6.

---

van een groep - zoals bijvoorbeeld beleggers - erg lastig is, werd al duidelijk bij de totstandkoming van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting. Het risico is daardoor groot dat ook andere partijen buiten de beoogde doelgroep zouden profiteren van een dergelijke vrijstelling. Een vrijstelling voor verkrijgingen van woningen door ontwikkelaars staat ook haaks op het doel van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting. Het doel van die wet was juist om de positie van starters te verbeteren ten opzichte andere kopers;

- Een dergelijke maatregel stuit ook op omvangrijke bezwaren in de complexiteits sfeer mede omdat op het moment van verkrijging nog niet duidelijk is of het verkregene zal worden doorverkocht. De voor deze maatregel vereiste handhaving achteraf maakt de maatregel moeilijk uitvoerbaar;
- De beleids optie is mogelijk procyclisch omdat het de overwaarde bij verkoop en daarmee de woningprijzen opstuwt;
- Woningbezitters die binnen 24 maanden een woning doorverkopen hebben profijt van de maatregel en dit maakt de maatregel ongericht;
- Ten aanzien van de vormgeving valt te verwachten dat een tijdelijke maatregel tot anticipatie-effecten leidt in die zin dat transacties naar voren kunnen worden gehaald om optimaal van de regelgeving gebruik te kunnen maken. Overigens geldt voor alle nieuwe fiscale regelingen dat het opnemen van een horizonbepaling moet worden overwogen;
- Omdat het een nieuwe fiscale regeling betreft, moet het toetsingskader fiscale regelingen worden doorlopen. Mogelijk ligt het naar aanleiding van het toetsingskader voor de hand dat het stimuleren van een doorverkoopfaciliteit beter vormgegeven kan worden aan de uitgavenkant.

---

#### UITVOERING

In het verleden is in de uitvoering ervaring opgedaan met een langere doorverkooptermijn, waarbij moet worden opgemerkt dat er destijds een uniform ovb-tarief was voor woningen. De precieze gevolgen voor de handhaafbaarheid van deze maatregel moeten echter nader worden onderzocht. Daarom is op dit moment nog niet aan te geven of de maatregel uitvoerbaar en handhaafbaar is. De KNB is nog niet geconsulteerd.

---

#### JURIDISCHE UITVOERING EN HANDHAVING

Uit het verleden is gebleken dat het invoeren van een verlengde doorverkooptermijn juridisch mogelijk is, destijds bevatte de maatregel geen aanvullende vrijstelling voor ontwikkelaars.

---

#### BUDGETTAIRE GEVOLGEN

In miljoenen euro's (+ is saldooverslechterend)

	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>struc</b>
Verlenging doorverkooptermijn naar 24 maanden	126	126	126	126	126

De raming is gebaseerd op gedetailleerde informatie over de woningmarkt. Over de markt van niet-woningen zijn weinig gegevens beschikbaar. Deze markt bedraagt circa 70% van de gehele grondslag in het hoge tarief daarom is ervoor gekozen om de raming voor woningen te verhogen aan de hand van deze ratio. Hierdoor is er enige onzekerheid bij deze raming.

---