

Uitkomstanalyse van effectiviteit WBI als beleidsinstrument

Auteur: Veneficus Real Estate
Publicatiedatum: 29 augustus 2022

Samenvatting

De Woningbouwimpuls (WBI) heeft als doel sneller meer (betaalbare) woningen te bouwen. Om de doelmatigheid van deze subsidie te onderzoeken hebben andere onderzoeken zich gefocust op het bekijken van connecties op micro / project niveau. Zo heeft bijvoorbeeld de Rekenkamer in juni beargumenteerd dat er geen cijfermatige connectie te maken is op projectniveau of een project dankzij de subsidie wel of niet doorgegaan is. Daarnaast is er geen bewijs gevonden dat projecten met een WBI subsidie niet een verschuivend effect hebben gehad en per saldo niet hebben bijgedragen aan meer en/of snellere woningbouw.

Ondanks dat de Rekenkamer in juni concludeerde dat dit niet het geval is, kan er vanuit dit empirische onderzoek eenduidig worden geconcludeerd dat de WBI subsidies zorgen voor een versnelling of vergroting van de woningbouw in gemeenten die één of meerdere WBI subsidies hebben ontvangen. Dit onderzoek toont aan dat gemeenten met één of meerdere WBI subsidies een veel grotere groei van bouwvergunningen voor woningen laten zien dan andere gemeenten in Nederland en specifiek ook gemeenten van vergelijkbare grootte. Over het algemeen laten gemeenten zonder WBI gunning zelfs een daling van het aantal bouwvergunningen zien na de WBI introductie.

Daarnaast is het aandeel van corporatiewoningen binnen het totale volume van bouwvergunningen onderzocht. Dit onderzoek laat zien dat gemeenten met een WBI subsidie op dit onderdeel niet beter scoren dan gemeenten van vergelijkbare grootte zonder een WBI subsidie. Ze worden door deze gemeenten zelfs bijna ingehaald op dit punt. Daardoor kan worden geconcludeerd dat de WBI subsidies geen bijdrage leveren aan het verhogen van het aandeel corporatiewoningen en dus brengt de WBI in haar huidige vorm het gestelde doel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken niet dichterbij. In absolute zin blijft het aandeel van corporatie woningen in gemeenten met een WBI subsidie met 14% enorm achter bij de 33% die het kabinet zich als doel heeft gesteld voor de komende jaren.

Introductie

Op 23 juni 2022 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rapport waarin de effectiviteit van de Woningbouwimpuls (WBI) van de rijksoverheid in twijfel wordt getrokken. Van de €1 miljard die in 2020 en 2021 is toegekend aan gemeenten om nieuwbouwprojecten te helpen realiseren, kan niet worden bewezen dat die daar echt toe geleid heeft. Dat was het beleid van Rutte III, echter heeft het nieuwe kabinet Rutte IV al medegedeeld dat er deze kabinetsperiode €1,25 miljard beschikbaar zal zijn voor de nieuwe Woningbouwimpuls.

De rijksoverheid heeft bij 93 projecten geld toegewezen aan gemeenten, en zegt bij te hebben gedragen aan de bouw van 140.000 woningen. Echter, de Rekenkamer meldt dat de overheid geen rekening heeft gehouden met het mogelijk verdringen van andere nieuwbouwprojecten. Door personeels- en materiaaltekorten kunnen andere projecten die geen rijksbijdrage krijgen, en dus waarschijnlijk zonder hulp al rendabel werden geacht, mogelijk later of niet uitgevoerd worden. De ontwikkelaars die een rendabele aanpak hebben voor het bouwen van woningen worden dus bestraft.

Er zijn meerdere oorzaken van het woningtekort. Er wordt te weinig gebouwd, er wordt fout gebouwd, en er wordt te langzaam gebouwd. De overheid wil in 2030 900.000 nieuwe woningen hebben gebouwd. Echter zijn er in 2021 maar 75.000 nieuwbouwvergunningen uitgegeven, dit getal moet dus tot en met 2030 stijgen tot minimaal 100.000 per jaar.

Achtergrond

De Woningbouwimpuls heeft als doel sneller meer (betaalbare) woningen te bouwen. Dit dient ervoor te zorgen dat meer mensen in Nederland een huis kunnen vinden dat past bij hun levenssituatie.

Door Rigo Research en Advies wordt in het rapport “Additionaliteit van de Woningbouwimpuls” geconcludeerd: “De Wbi zorgt op verschillende manieren voor versnelling van de projecten.” En “Doordat additionaliteit een eenduidig inschatting van een onzekere toekomst vergt, is het geen betrouwbare indicator voor noodzaak van een Wbi-bijdrage.” Dit onderzoek is uitgevoerd door: documenten- en data-analyse van aanvraagdocumentatie.

De rekenkamer concludeerde in juni echter; “de minister van BZK onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de WBI leidt tot de beoogde doelen om sneller, betaalbaarder en meer woningen te bouwen. Dit komt ten eerste doordat de resultaten die de minister aan de WBI toekent omtrent de versnelling, betaalbaarheid en additionaliteit als gevolg van de inzet van de € 1 miljard onvoldoende onderbouwd konden worden, ten tweede doordat er bij het beoogde versnellingseffect van woningbouwprojecten die een WBI-bijdrage ontvangen geen rekening is gehouden met mogelijke verdringing van andere projecten en ten derde doordat er een reëel risico is dat de minister met de WBI heeft bijgedragen aan woningbouwprojecten die er zonder bijdrage ook zouden zijn gekomen.

Onderzoeksvragen

Versnelling en Additionaliteit van de woningbouw

De andere onderzoeken hebben gefocust op het onderzoek van een mogelijke onderbouwing van het wel of niet doorgaan van projecten dankzij een subsidie op micro niveau. De rekenkamer heeft zelfs alleen maar beargumenteerd dat er vanwege het ontbreken van bewijs het dus waarschijnlijk niet waar is dat de subsidies hebben bijgedragen. Een data onderzoek hebben zij volledig achterwege gelaten.

De doelstellingen van de WBI zijn geformuleerd op hoog over niveau. Worden er dankzij de WBI subsidies meer en/of sneller woningen gebouwd? Het feit dat 61 gemeenten wel een WBI subsidie gekregen en 379 gemeenten niet, maakt een vergelijkingsanalyse mogelijk. Als de WBI daadwerkelijk zijn doelstellingen zou behalen, dan verwachten we een verschil te zien tussen de gemeenten die wel en niet een WBI subsidie hebben gekregen. De onderzoeksvraag is hierbij:

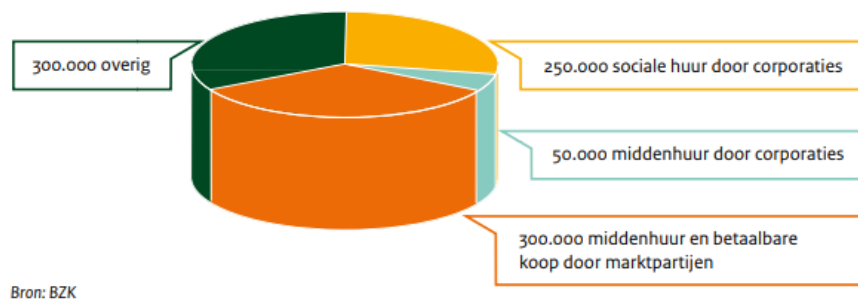
Onderzoeksvraag 1: Zijn er in gemeenten met een WBI toekenning relatief meer bouwvergunningen voor woningen verstrekt dan in gemeenten zonder WBI toekenning?

Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat WBI vooral is verstrekt aan gemeenten die relatief groot zijn en meestal aan gemeenten die een relatief hoge woningnood hebben. Daarom is het noodzakelijk om ook specifiek te kijken naar grote gemeenten die geen WBI subsidie toegekend hebben gekregen.

Verhogen van het aandeel betaalbare woningen binnen het bouwvolume

Eén van de scoringscriteria voor de WBI subsidie, is dat projecten een hoge mate van betaalbare woningen bevatten. Specifiek wordt er in de “Regeling Woningbouwimpuls 2020” gesproken over: “Kwantiteit en kwaliteit van het betaalbare woningbouwprogramma; het absolute aantal en relatieve aandeel betaalbare woningen binnen het project, de instrumenten die zijn ingezet om de woningen langjarig betaalbaar te houden en de doelgroepen voor wie de woningen bestemd zijn.”

In de beleidsplannen omtrent de verlenging van de WBI van het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt het doel gesteld dat een groot aandeel van de woningen voor het “betaalbare” segment dient te worden gebouwd. Onderdeel daarvan is dat, van de nog to bouwen 900.000 woningen in de komende jaren, er 300.000 voor corporaties dienen te worden gebouwd (33%), zoals dit is te zien in figuur 1.



Figuur 1: Programma woningbouw, sectie 2 doelstellingen. Doelgestelde verdeling van woningen naar segmenten

Indien de WBI subsidies worden toegekend aan projecten die in een grotere mate woningen bevatten in het “betaalbare” segment, dan bestaat de verwachting dat gemeenten met een WBI subsidie meer vergunningen geven voor dit soort woningen. Specifiek valt er op basis van het 33% doelstelling van corporatie woningen te verwachten dat vooral dit soort woningen onderdeel zijn van WBI subsidie projecten. De onderzoeksvraag die hierbij hoort is:

Onderzoeksvraag 2: Is het aandeel corporatiewoningen in gemeenten met een WBI toekenning harder gegroeid dan dat aandeel bij gemeenten zonder WBI toekenning?

Databronnen

De daadwerkelijke toepassing van het beleidsinstrument

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de lijst met toegekende WBI subsidies die staan geregistreerd in het rapport “Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, Maart 2022, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening | Programma 2022-2026”.

De daadwerkelijke realisatie van gegunde bouwprojecten

Hiervoor is gebruik gemaakt van de afgegeven bouwvergunningen die zijn geregistreerd bij het CBS. Die zijn te downloaden bij “CBS / Statline 18 augustus 2022, Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente”.

Deze data maakt een uitsplitsing naar de opdrachtgever voor de woningen binnen de projecten die zijn gegund. De uitsplitsingen zijn:

- *Overheid of woningcorporatie*; Hiertoe behoren rijksoverheid, provincies, gemeenten, overige regionale overheden, waterschappen, woningcorporaties, woningbouwverenigingen en andere toegelaten instellingen voor de sociale woningbouw.
- *Bouwers voor de markt*; Hieronder vallen projectontwikkelaars, makelaars, aannemers die voor eigen risico bouwen en financiële instellingen zoals banken, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen.
- *Andere particuliere opdrachtgevers*; Opdrachtgevers die (laten) bouwen voor eigen gebruik, zoals particuliere personen, bedrijven en stichtingen (met uitzondering van die stichtingen die tot de toegelaten instellingen voor de sociale woningbouw behoren).

Voor de analyse in dit onderzoek wordt hoofdzakelijk gekeken naar het totaal van deze 3 groepen, maar specifiek wordt ook het aandeel van de overheid/woningcorporatie nog nader onderzocht.

Analyse

Onderzochte tijdsperiodes

De WBI is gestart op 11-05-2020 (Zie *Staatscourant mei 2020*) . Uitgaande van deze datum is er een vóór en ná periode gedefinieerd waar het beleidsinstrument niet en wel aanwezig was. Bij de vóór periode is er bewust een start gemaakt ruim na de naweeën van de financiële crisis van 2007-2012. Daardoor was er ook in de vóór periode al een tijd van fors gestegen bouwvolumes en vergunningen. Dit zorgt daarmee voor een relevante vergelijking. De gebruikte meetperiodes:

- Vóór: 2016Q4 – 2020Q2
- Ná: 2020Q3 – 2022Q2

Uitsplitsingen naar groepen van gemeenten

Het aantal bouwvergunningen is beschikbaar op gemeente niveau. Door verschillende gemeenten samen te voegen tot analyse groepen zijn er inzichten te verkrijgen

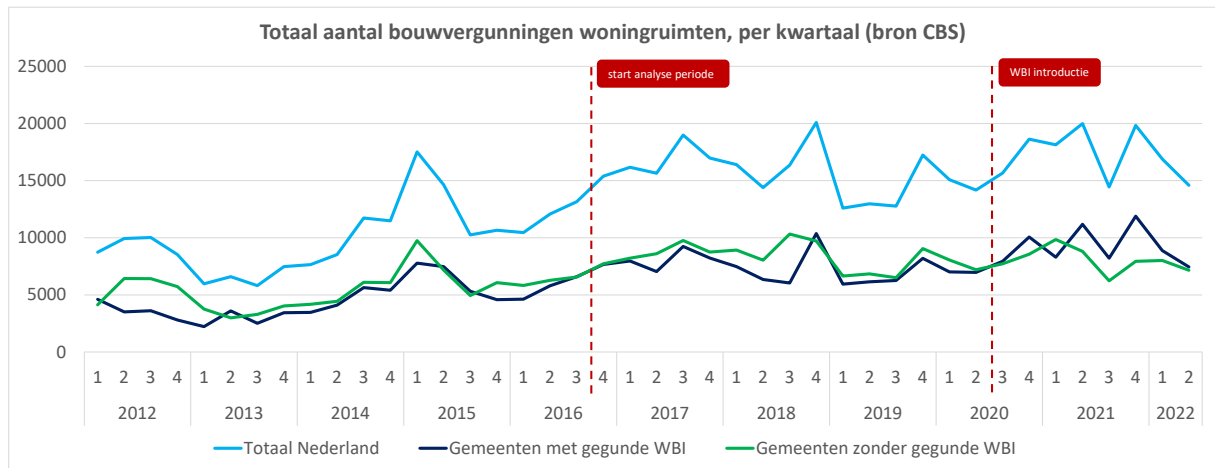
- Gemeenten met gegunde WBI. Er is geen onderscheid gemaakt in welke tranche er een subsidie is verkregen.
- Gemeenten zonder gegunde WBI
 - Grote gemeenten zonder gegunde WBI. Dit zijn gemeenten die voor de totale periode 2012-2022 in de top 75 staat van gemeenten met het hoogste aantal afgegeven bouwvergunningen woningen.
 - Kleine gemeenten zonder gegunde WBI

Daarnaast wordt er ook een vergelijk gemaakt met het landelijk gemiddelde.

Uitkomsten

Ontwikkeling van woningbouw door de tijd heen

Eerst wordt in figuur 2 de ontwikkeling van het kwartaalijks aantal bouwvergunningen weergegeven voor de afgelopen tien jaar. Zowel voor heel Nederland, als voor gemeenten met en zonder een toegekende WBI subsidie. De rode stippellijn geeft de scheidslijn weer tussen de vóór en ná WBI introductie. In de grafiek is te zien dat ontwikkeling de afgelopen jaren is gestegen, maar dat ná de WBI introductie de gemeenten met een gegunde WBI harder zijn gestegen.



Figuur 2: Totaal aantal bouwvergunningen woningruimten, per kwartaal (bron CBS)

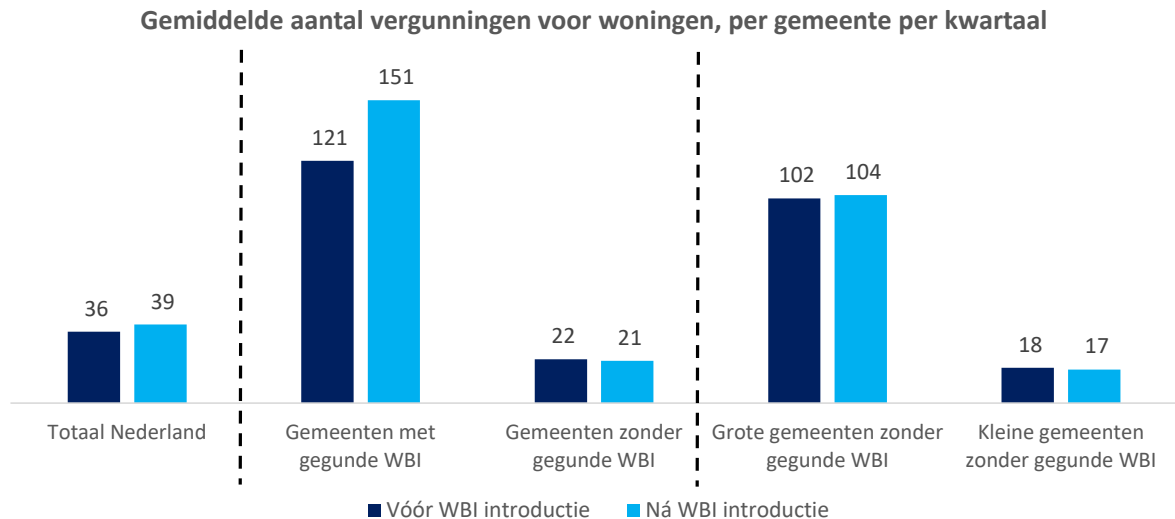
Vergelijking gemeenten met en zonder WBI subsidie

Door het gemiddelde aantal bouwvergunningen voor de verschillende groepen van gemeenten te vergelijken voor de twee meetperiodes, worden de verschillen duidelijk, zie figuur 3. Gemeenten met één of meerdere WBI subsidies laten een veel grotere groei zien dan andere gemeenten in Nederland. Over het algemeen laten gemeenten zonder WBI gunning zelfs een daling van het aantal bouwvergunningen zien.

Gemiddelde aantal vergunningen voor woningen, per gemeente, delta na tov voor de WBI introductie		
Totaal Nederland		10%
Gemeenten met gegunde WBI		25%
Gemeenten zonder gegunde WBI		-3%
Grote gemeenten zonder gegunde WBI		2%
Kleine gemeenten zonder gegunde WBI		-5%

Figuur 3: Gemiddelde aantal vergunningen voor woningen, per gemeente per kwartaal, delta na t.o.v. voor de WBI introductie

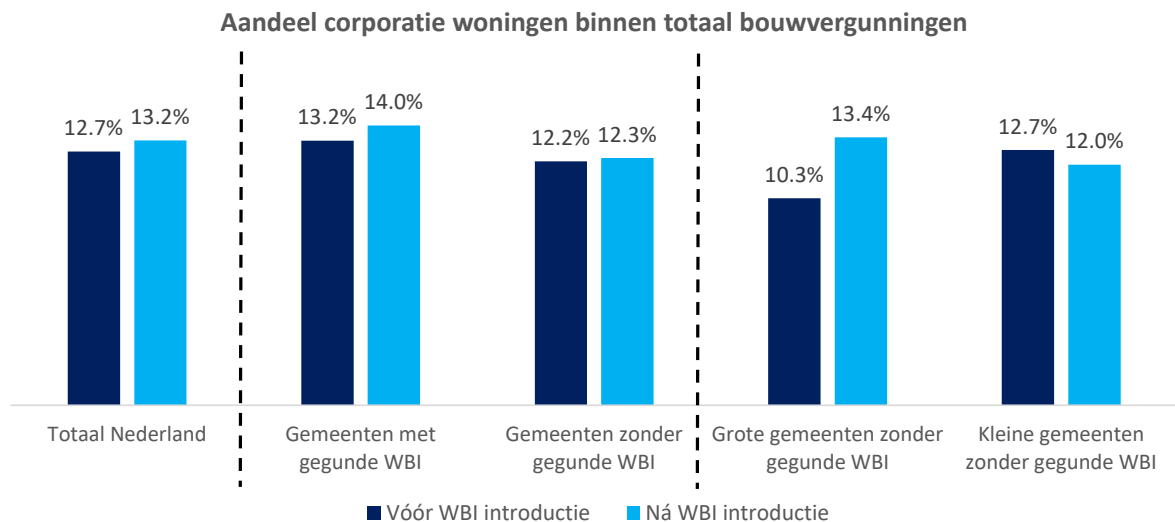
Hetzelfde beeld is te zien wanneer het gemiddelde aantal bouwvergunningen voor woningen in absolute zin wordt getoond in de vóór en ná periode in figuur 4.



Figuur 4: Gemiddelde aantal vergunningen voor woningen, per gemeente per kwartaal, uitgesplitst naar de groepen zoals beschreven in sectie “Analyse”

Het aandeel overheid/corporatie binnen de bouwvergunningen

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 2 dienen we te kijken naar het aandeel woningen voor corporaties binnen het totaal aantal vergunningen voor woningen. Gezien de doelstellingen van het Ministerie om 33% van woningtekort op te vullen met corporatiewoningen is een groei van het aandeel corporatiewoningen door WBI subsidies een noodzakelijkheid. Figuur 5 laat echter zien dat gemeenten met een WBI subsidie op dit onderdeel niet beter scoren dan gemeenten van vergelijkbare grootte zonder een WBI subsidie.



Figuur 5: Aandeel corporatie woningen binnen totaal bouwvergunningen, per gemeente

Conclusies

Conclusie 1: In gemeenten met een WBI toekenning zijn er relatief meer bouwvergunningen voor woningen verstrekt dan in gemeenten zonder WBI toekenning.

Ondanks dat de Rekenkamer in juni concludeerde dat dit niet het geval is, kan er vanuit dit empirische onderzoek worden geconcludeerd dat er wel een vergroting van de bouwproductie aanstaande is dankzij de WBI. Figuur 3 toont duidelijk aan dat gemeenten die één of meerdere WBI subsidies hebben ontvangen een veel grotere groei van bouwvergunningen voor woningen laten zien dan andere gemeenten in Nederland en specifiek ook gemeenten van vergelijkbare grootte. Over het algemeen laten gemeenten zonder WBI gunning zelfs een daling van het aantal bouwvergunningen zien na de WBI introductie.

Hierbij is niet te onderscheiden of er sprake is van versnelling of additionele woningbouw. Maar versnelling betekent ook dat menselijk kapitaal sneller kan worden ingezet op andere projecten en, gezien het vertragende effect dat personeelstekorten van gemeenten momenteel hebben op het rondmaken van bouwvergunningen (zie *Cobouw, Gemeenten kreunen onder werkdruk, personeelstekorten en hoge bouwambities*), zal dit ook een stimulerend effect hebben op de additionele woningbouw.

Conclusie 2: Het aandeel corporatiewoningen in gemeenten met een WBI toekenning is niet harder gegroeid dan dat aandeel bij gemeenten zonder WBI toekenning.

Figuur 5 laat zien dat gemeenten met een WBI subsidie op dit onderdeel niet beter scoren dan gemeenten van vergelijkbare grootte zonder een WBI subsidie. Ze worden door deze gemeenten zelfs bijna ingehaald op dit punt. Daardoor kan worden geconcludeerd dat de WBI subsidies geen bijdrage leveren aan het verhogen van het aandeel corporatiewoningen en dus brengt de WBI in haar huidige vorm het gestelde doel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken niet dichterbij.

Conclusie 3: In absolute zin blijft het aandeel van corporatie woningen in gemeenten met een WBI subsidie met 14% enorm achter bij de 33% die het kabinet zich als doel heeft gesteld voor de komende jaren.

Bronnenlijst

Algemene Rekenkamer

"Aanpak woningtekort"

23-06-2022

<https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2022/06/23/pb>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie

"Derde ronde Woningbouwimpuls zorgt voor ruim 44 duizend nieuwbouwwoningen"

15-12-2021

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/12/15/derde-ronde-woningbouwimpuls-zorgt-voor-ruim-44-duizend-nieuwbouwwoningen>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie

"Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening | Programma 2022-2026"

Maart 2022

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2022/03/11/programma-woningbouw/Programma+Woningbouw+def.pdf>

CBS / Statline

"Bouwvergunningen woonruimten; type, opdrachtgever, eigendom, gemeente"

18 augustus 2022

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83671NED/table?dl=6D4B9>

Rigo Research en Advies

"Additionaliteit van de Woningbouwimpuls: Onderzoek naar de operationalisering, interpretatie en beoordeling van additionaliteit"

20-06-2022

<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vlu6upmvv0in>

Cobouw

"Gemeenten kreunen onder werkdruk, personeelstekorten en hoge bouwambities"

09-08-2022

<https://www.cobouw.nl/306887/gemeenten-puzzelen-met-personeel-niet-alles-kan-en-hoeft-tegelijk>

Staatscourant

"Besluit Woningbouwimpuls 2020"

11-05-2020

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0043540/2020-07-18>

Bijlage A; WBI toekenningen per gemeente per tranche

Gemeente	WBI tranche			Totaal
	1	2	3	
Alkmaar	1029	0	556	1585
Alphen aan den Rijn	0	668	0	668
Amersfoort	0	4220	2490	6710
Amstelveen	0	2157	0	2157
Amsterdam	3713	4147	3914	11774
Apeldoorn	0	0	1387	1387
Arnhem	0	0	1221	1221
Assen	0	0	866	866
Barendrecht	0	0	3055	3055
Beverwijk	0	0	214	214
Breda	634	0	0	634
Brielle	0	0	750	750
Culemborg	0	0	1895	1895
Delft	2688	0	0	2688
Deurne	0	0	309	309
Deventer	639	0	0	639
Dordrecht	0	510	626	1136
Dronten	0	816	0	816
Ede	0	568	0	568
Eindhoven	1600	510	3915	6025
Enschede	619	703	0	1322
Geldrop-Mierlo	0	789	0	789
Groningen (gemeente)	0	2200	1850	4050
Haarlem	3802	1472	1009	6283
Haarlemmermeer	0	2012	0	2012
Harderwijk	762	876	0	1638
Hattem	0	0	643	643
Heerhugowaard	0	0	745	745
Heerlen	0	693	0	693
Helmond	920	500	0	1420
Hengelo (O.)	0	722	0	722
Heumen	0	0	735	735
Hilversum	0	626	0	626
Hoorn	1045	0	0	1045
Katwijk	0	0	3500	3500
Leiden	2286	700	920	3906
Lelystad	0	0	525	525
Maassluis	0	0	1000	1000
Nieuwegein	1000	0	0	1000
Nijkerk	0	0	637	637
Nijmegen	670	1497	0	2167
Ouder-Amstel	0	0	540	540
Pijnacker-Nootdorp	0	0	500	500
Purmerend	0	0	632	632
Rheden	0	0	786	786
Rijswijk (ZH.)	1400	0	0	1400
Rotterdam	6240	0	1532	7772
Schiedam	3000	0	0	3000
's-Gravenhage (gemeente)	8034	2357	0	10391
Tiel	0	0	570	570
Tilburg	0	960	0	960
Utrecht (gemeente)	4250	0	2191	6441
Veenendaal	0	0	1168	1168
Waterland	0	0	696	696
Westland	683	0	0	683
Woerden	0	2126	0	2126
Zaanstad	6007	1865	0	7872
Zoetermeer	0	4500	0	4500
Zuidplas	0	4260	0	4260
Zwijndrecht	0	912	0	912
Zwolle	0	1300	2900	4200