

Hoe de woningmarkt vastliep en waar doorbraken mogelijk zijn

Verheul, W.J.; Hobma, Fred

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verheul, W. J. (null), & Hobma, F. (null). (2022). Hoe de woningmarkt vastliep en waar doorbraken mogelijk zijn., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/hoe-de-woningmarkt-vastliep-en-waar-doorbraken-mogelijk-zijn/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Hoe de woningmarkt vastliep en waar doorbraken mogelijk zijn

[Wouter Jan Verheul](#) Universitair docent/onderzoeker TU Delft en zelfstandig adviseur te Rotterdam en

[Fred Hobma](#) Afdeling Management in the Built Environment, TU Delft

9 juni 2022

Analyse

Van een verweesd dossier tot woonprotesten op straat. TU-Delft onderzoekers Wouter Jan Verheul en Fred Hobma analyseren hoe de woningmarkt in de afgelopen twintig jaar vast is gelopen. En ze maken duidelijk waar fundamentele doorbraken nodig zijn om de woningmarkt te hervormen. “Met alleen bijbouwen en een paar subsidies hier en daar redden we het niet.”

De woningmarkt en ruimtelijke ordening hebben sinds decennia niet meer zo hoog op de maatschappelijke, politieke en beleidsagenda gestaan als nu. Afgelopen jaar gingen in de grote steden mensen de straat op – voor het eerst sinds de jaren 80 – om de onbetaalbaarheid van en het tekort aan woningen hoger op de politieke agenda te krijgen. De gedachte dat Nederland ruimtelijk gezien af was, leefde jarenlang zowel in het kabinet als daarbuiten.

Het opheffen van het ministerie van VROM, de decentralisaties, de ingewikkelde situatie waarin de woningcorporaties terecht zijn gekomen; het zijn slechts enkele van de factoren die het afgelopen decennium aan het verwezen van het beleidsdossier hebben bijgedragen.

De afgelopen vijftien jaar is de betaalbaarheid van woningen voor mensen met een modaal inkomen gehalveerd en al decennia blijft de vraag naar woningen achter bij het aanbod. Hoe heeft het zo ver kunnen komen dat we in een woningcrisis terecht zijn gekomen?

Wonen en ruimte is een typisch meervoudig maatschappelijk probleem: denk aan de beperkte toegang, betaalbaarheid en stuurbaarheid, de imperfecte markten en de ontoereikende beleidsinstrumenten. Het toepassen van de issue attention cycle van Antony Downs

(1972) helpt bij het formuleren van een antwoord op de vraag: wat ging vooraf aan de huidige woning(bouw)crisis en hoe zijn we hierin terechtgekomen? De verschillende fasen van deze cyclus kennen nooit een harde scheiding, maar lopen in elkaar over. Iedere fase kenmerkt zich door hoogte- en dieptepunten, mijlpalen en symbolische momenten die de ontwikkeling van het beleidsprobleem onderstrepen.

Pre-probleemfase

In de 'pre-probleemfase' is volgens Downs een maatschappelijk probleem nog niet of nauwelijks doorgedrongen: slechts door wetenschappers of een enkele pressiegroep wordt het probleem onderkend. Dit was ook het geval bij de ontwikkeling van de woningcrisis de afgelopen twintig jaar. In het begin van deze eeuw werd als opvolger van de Vierde Nota (Extra) de Nota Ruimte ontwikkeld. Er was toen grote politieke consensus over de decentralisatie van vraagstukken rondom ruimtelijke ordening en (volks)huisvesting. De VINEX-operatie was grotendeels afgerond.

In de financiële crisisjaren (2008-2011) werd leegstaand vastgoed als een kans aangegrepen voor herbestemming, onder andere voor wonen. Het overschot aan kantoren zou de behoefte aan woonruimte wel kunnen opvangen. Voor zover er een probleem was, zou dat niet zozeer door rijksbemoeienis moeten worden opgelost, want er was voldoende vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van marktpartijen (projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers), woningcorporaties en gemeenten.

Ontwikkelaars zouden de marktvrage oppakken en de gemeenten zouden daarvoor grond beschikbaar stellen. Woningcorporaties konden naast het helpen van de minima ook in het duurere segment bouwen, verhuren en verkopen. Door hun commerciële activiteiten werd bovendien een verhuurderheffing (extra belasting) voor woningcorporaties door het Rijk rechtvaardig bevonden.

Overlegtafels zijn belangrijk om partijen bij elkaar te brengen, maar de aard van de convenanten is vrijblijvend

Het Rijk zag zichzelf vooral als systeembegeleider. De inhoudelijke expertise was beperkt, evenals de regisserende ambities en vermogens om de woningmarkt lokaal en regionaal te sturen. Dit alles werd versterkt door de toenmalige kabinetten-Rutte, die – mede gelet op de financiële crisis – bezuinigingen en een kleine overheid hoog in het vaandel hadden staan.

Het beleid om vooral te bouwen in de bestaande stad – mogelijk door het verdichten van woonwijken en transformeren van onderbenutte industriegebieden – zou het probleem van wonen vanzelf oplossen, zo was de gedachte. Decennialange rijkssubsidies (denk aan stadsvernieuwingssubsidies, ISV-gelden en andere locatiesubsidies) werden beëindigd.

Alarm- en euforische fase

In de 'alarm- en euforische fase' van de *issue attention cycle* is het grote publiek wakker geschud en dit geldt ook voor politici. De kranten, tv-debatten en verkiezingscampagnes zetten het probleem hoog op de politiek-maatschappelijke agenda.

Na de financiële crisis stijgen niet alleen in de grote steden de huizenprijzen hard, maar ook in de omliggende gemeenten, vooral in het westen van het land. De wachtlijsten voor een huurwoning nemen verder toe, terwijl de ruimte om te bouwen vanwege financiële en planologische redenen beperkt is.

Gemeenten die willen bouwen en gebieden willen transformeren wijzen op de zogenoemde ‘onrendabele toppen’. Dat wil zeggen dat het bouwrijp aanbieden van woningen, aangesloten op nutsvoorzieningen en voldoende infrastructuur (ov, wegen, parkeerplekken), het op veel plekken voor marktpartijen onmogelijk maken om zonder overheidssubsidie rendabel te bouwen. Parallel aan de voorzichtige financiële ruimte die hiervoor nationaal begon te ontstaan, groeit het bewustzijn dat de uitvoering van het aantal beoogde woningen vrijwel altijd achterblijft bij de vraag.



‘Terraced houses under construction in Nijmegen, Netherlands’ door Marcel Rommens (bron: [Shutterstock](#))

Ondertussen verschijnt de nieuwe ruimtelijke nota [Nationale Omgevingsvisie \(de ‘Novi’\)](#) en die valt niet zozeer op door het leggen van inhoudelijke prioriteiten, het uitspreken van locatievoorkeuren of door het financieel ondersteunen van beleidsvoorkeuren en gebieden, maar vooral door het aanreiken van een procesaanpak waarbij veel ruimte is voor afstemming met allerlei betrokken partijen en integraliteit het devies is.

Als de coronacrisis uitbreekt, blijkt dit voor het functioneren van de woningmarkt anders dan de financiële crisis geen dempende maar juist een aanjagende werking te hebben. De lage rente maakt het sluiten van hypotheek gemakkelijker. Dit alles heeft voor woningen een prijsopdrijvend effect. Door de coronacrisis ontstaat tevens een tekort aan bouw materiaal, waardoor de (ver)bouwprijzen verder stijgen. Daarbij komt dat in de lange financiële crisis veel

bouwbedrijven zijn omgevallen en werknemers uit die sector zijn uitgestroomd. In de gemeentelijke overheid was eveneens flink gesneden in het personeelsbestand. Zowel het publieke als private personeelstekort zorgt er voor dat onvoldoende tempo wordt gemaakt met de woningbouwproductie.

Hoe is het mogelijk dat ondanks de waardeontwikkeling de overheid voortdurend tekorten op de grondexploitatie moet aanvullen?

Eind 2021 stegen de huizenprijzen volgens het CBS gemiddeld maar liefst 20 procent in een maand tijd. Groepen die net te veel verdienen voor een sociaal huurhuis met huursubsidie, maar te weinig voor een koophuis, zijn overgeleverd aan de vrije huurmarkt en betalen honderden euro's per maand extra aan wonen, waardoor zij per saldo onder de armoedegrens belanden.

Naast financiële consequenties heeft de woningcrisis ook sociale implicaties, denk aan het uitstel van samenwonen, toegenomen huiselijk geweld en (aan de onderkant van de woningladder) zelfs tot meer dakloosheid. Bovendien wordt een groeiende maatschappelijke kloof zichtbaar: niet (zozeer) het verschil in opleiding wordt een bepalende factor voor bestaanszekerheid, maar meer dan ooit het wel of niet bezitten van een woning.

Als een nieuw kabinet aantreedt, blijkt uit opiniepeilingen begin 2022 dat de woningcrisis met stip het belangrijkste issue wordt gevonden waar het nieuwe kabinet mee aan de slag moet. Voor het eerst in tien jaar tijd heeft Nederland opnieuw een aparte minister voor wonen en ruimtelijke ordening. Met de benoeming van een nieuwe minister gaat vaak een gevoel van euforie gepaard: namelijk de idee dat een beleidsprobleem wordt gezien, dat de zorgen in het land en uit het beleidsveld serieus worden genomen en dat de nieuwe minister het beleidsprobleem voortvarend zal aanpakken.

De bezinningsfase

Naarmate de problemen doordringen in de politieke en beleidswereld, naarmate de diagnostiek van het probleem wordt gedeeld en naarmate overeenstemming ontstaat over de oplossingen, vinden ook de eerste [reflecties plaats op de effectiviteit van het gehanteerde of beoogde beleidsinstrumentarium en de haalbaarheid van de doelstellingen](#).

Steeds vaker worden twijfels geuit over het financiële systeem achter de woningmarkt en de beleidsinstrumenten die dat systeem moeten beheersen. Een scala aan kritische geluiden klinkt: de hypotheekrenteaftrek bevoordeelt vooral de bezitter, belasting op vastgoedbezit en verhuur is te laag ten opzichte van de inkomensbelasting (de zogenoemde 'box-3-discussie') en het ECB-rentebeleid maakt hoge hypotheeklen te aantrekkelijk. Het nationale beleid om via (rijke) ouders de startende kinderen op de woningmarkt te helpen (de zogenoemde 'jubelton') werkt vooral prijsopdrijvend en bevoordeelt slechts een selecte groep, de huursubsidie houdt een echte vrije huurmarkt tegen en in de huurmarkt is de doorstroming te beperkt mede door de krappe en te dure vrije huursector. Koopwoningen om te verhuren zijn een te aantrekkelijk beleggingsproduct geworden voor institutionele en private investeerders die de toegang voor mensen met een beperkt vermogen blokkeren.

De versnelling van woningbouw door de Omgevingswet zal heel beperkt zijn

Naast het financiële systeem van de woningmarkt is er ook bezinning op de haalbaarheid van de locatieontwikkeling die woningbouw moet faciliteren. Bij het transformeren van industriegebieden lopen de betrokken partijen tegen tal van financiële, juridische en organisatorische barrières aan.

Daarbij komt ook een steeds nijpender probleem op het gebied van capaciteit en expertise. Het aantal fte's in een gemeente dat verantwoordelijk is voor woningen en gebiedstransformaties, neemt al jaren (verhoudingsgewijs) af. Nu het aantal bouwaanvragen en -plannen stijgt, blijft de menskracht achter.

Zijn gemeenten wel in staat om de woningcrisis aan te pakken? Is er (weer) meer sturing door het Rijk nodig, zowel qua middelen, inhoudelijke expertise, als wat betreft het aanwijzen, ondersteunen en begeleiden van lokale gebieden voor woningbouw? Vragen als deze nopen ons meer dan ooit om na te denken over institutionele transities om ruimte te bieden aan wonen.

Doorbraken

De aanpak van de woningcrisis kent slechts een beperkt aantal oplossingen dat op de korte termijn (de komende jaren) tot directe resultaten kan leiden. Denk aan: het creëren van tijdelijke woningen, het transformeren van leegstaande kantoren en winkels naar woonruimte, modulaire woningbouw en het makkelijker maken van het splitsen van grote bestaande woningen. Deze relatief kleine en snelle oplossingen kunnen op zichzelf goed werken, maar zullen niet voldoende zijn. Om in Nederland daadwerkelijk en langdurig voldoende betaalbare woningen te hebben, is het van belang om te kijken naar transities op systeemniveau. We brengen diverse systeemkwesties onder in vier categorieën:

1: publiek-publieke verhoudingen

Was sinds de jaren negentig vooral sprake van decentralisatie naar gemeenten en provincies, in de aanloop naar het kabinet-Rutte IV wordt juist weer meer op rijksregie aangedrongen. In de afgelopen jaren zijn gemeenten geconfronteerd met tekorten door het wegvallen van object- en locatiesubsidies.

Passend bij de Novi werd vooral veel verwacht van convenanten (woondeals) die gemeenten met andere publieke en enkele semi-publieke of private partijen sloten om de woningbouwopgave aan te pakken. De overlegtafels zijn belangrijk om partijen bij elkaar te brengen en ideeën uit te wisselen, maar de aard van de convenanten is wel vrijblijvend en daarom wordt de slagvaardigheid van deze werkwijze betwist. Provincies voerden op hun beurt jarenlang een restrictief woningbouwbeleid en prefereerden regelmatig de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen boven die van woonwijken.



‘Bearded tramp man with bag on city street’ door Nomad_Soul (bron: [Shutterstock](#))

[Meer rijksregie kan als mogelijke oplossing worden geïdentificeerd](#), vooral als er conflicterende ruimteclaims aan de orde zijn. Denk naast wonen en bedrijvigheid aan energie- en duurzaamheidskeuzes die ook op landelijk niveau afweging en coördinatie behoeven. De vraag is dan hoe ver de aanwijsbevoegdheid van het Rijk kan en moet verlopen. Daarnaast is ook meer gemeentelijke verantwoordelijkheid bij woningbouwproductie denkbaar, mits gemeenten voldoende financiële middelen ter beschikking krijgen en daarvoor niet worden gekort op de uitkering vanuit het Gemeentefonds.

2: financiële prikkels

Wat betreft het financiële systeem zijn de hypotheekrenteaftrek en huursubsidie al jaren onderwerp van discussie. Ook onderwerp van onderzoek en debat is het interveniëren in de grond- en woningbouwmarkt. Met als doel onder meer om de concurrentie op de woningbouwmarkt te bevorderen, marktmacht te beteugelen, de woningbouwproductie te versnellen, de rol van gemeenten op de grondmarkt anders in te vullen, het kostenverhaal van publieke voorzieningen te verbeteren en de afoming van baten uit gebiedsontwikkeling te verbeteren. Naast [een grondbelasting](#) zijn ook andere financieel-juridische instrumenten om de markt te sturen onderwerp van debat, waaronder het [invoeren van een speculatieverbod](#), een ontwikkelplicht voor grondeigenaren, of [breder toepassing van erfpacht](#).

Toenemende ruimteclaims en strijd om de ruimte vragen om zorgvuldige belangenbehartiging

Een kernvraag die meer onderzoek behoeft, is hoe het mogelijk is dat ondanks de waardeontwikkeling van grond en woningen de overheid voortdurend tekorten op de grondexploitatie moet aanvullen, en hoe dit anders kan. Private partijen kunnen worden geprikkeld om zelf een groter aandeel te hebben in de businesscase van gebiedsontwikkeling.

Dit vraagt echter bij de concrete uitwerking van nieuwe instrumenten om wetswijzigingen evenals een cultuuromslag en dus een institutioneel diepergaande transitie dan slechts een nieuw instrument toevoegen aan het arsenaal van maatregelen om woningbouw en gebiedstransformatie te stimuleren. Voortdurend komt daarbij de vraag aan de orde hoe de markt kan worden gestuurd, verruimd of worden verkleind, zonder dat de belangrijke investeringen in de (woning)bouw worden ontmoedigd en daardoor niet van de grond komen.

3: wet- en regelgeving

Denk aan juridische mogelijkheden om te onteigenen en versnipperd grondeigendom te consolideren voor gebiedsontwikkeling. Of denk aan de wettelijke mogelijkheden om baathebbers te laten meebetalen aan voorinvesteringen via kostenverhaal. Een klein deel van de mogelijkheden ontstaat door de nieuwe [Omgevingswet](#).

De Omgevingswet kan op een aantal punten zorgen voor versnelling, maar veel zaken die zorgen voor vertraging in woningbouw en andere fysieke projecten, hebben maar in beperkte mate met de wetgeving van doen. Het rechtsbeschermingsniveau van personen die worden geraakt door ruimtelijke plannen, blijft met de nieuwe Omgevingswet hoog. Wel ontstaat er meer ruimte voor lokaal maatwerk en variatie, wat enerzijds vaak als wenselijk en passend bij de toegenomen complexiteit van de opgave wordt gezien, maar anderzijds kan leiden tot hogere kosten en vertraging.



‘Amsterdam, Netherlands - July 03 2016: Crowd the streets of the city at summer time’ door Konstantin Tronin (bron: [Shutterstock](#))

4: inspraak

Wat betekent het woningbouwbeleid voor de aantrekkelijkheid van de dagelijkse leefomgeving van burgers? [Hoeveel ruimte hebben zij om daar invloed op uit te oefenen?](#) De Nederlandse woningsector wordt in sterke mate gestuurd door grote publieke en private partijen. Mede daardoor is er relatief weinig mogelijk of aantrekkelijk op het gebied van particulier opdrachtgeverschap, zelfbouw, wooncoöperaties, *right to challenge*, variëteit in kwaliteitsstandaarden, flexibele woningen en meervoudig ruimtegebruik, tijdelijke woningen voor variërende behoeften en doelgroepen, en zo meer. Is er meer mogelijk om aan te sluiten bij een pluriforme samenleving?

Voorts vragen de toenemende ruimteclaims en strijd om de ruimte om zorgvuldige belangenbehartiging. De vraag is waar institutioneel gezien de ruimte voor belangenbehartiging en besluitvorming het meest effectief en legitiem kan worden gecreëerd. Biedt omgevingsparticipatie daadwerkelijk meer ruimte voor belangenbehartiging van betrokken burgers en bedrijven bij de (her)ontwikkeling van fysieke projecten? Of blijft het risico van schijnparticipatie bestaan en zijn partijen beter af in de rechtszaal of in de raadszaal?

Verandering

Grote systeemtransities vereisen politieke steun, alleen al omdat vele ervan door middel van wetgeving gelegitimeerd dienen te worden. Soms blijft die beweging heel lang afwezig. Soms is er bij een nieuw kabinet opeens ruimte voor ingrijpende verandering. Met het recente nieuwe kabinet is er weer een aparte minister voor woningbouw, wordt meer nationale regie gepakt en volgen nieuwe woningbouwimpulsen, maar er zijn nog allerlei systeemdoorbraken nodig om de woningmarkt duurzaam gezond te krijgen en te houden.

Dit artikel is een bewerkte, ingekorte versie van het onlangs verschenen artikel [Institutionele ruimte voor wonen: de woningcrisis en achterliggende systeemkwesties op de agenda](#), onderdeel van een themanummer van het tijdschrift Bestuurskunde.

Cover: ‘Amsterdam, The Netherlands - 12 September 2021: Woonprotest demonstration against housing crisis in Amsterdam, woman wearing sign’ door etreeg (bron: [Shutterstock](#))



Door [Wouter Jan Verheul](#)

Universitair docent/onderzoeker TU Delft en zelfstandig adviseur te Rotterdam



Door [Fred Hobma](#)

Afdeling Management in the Built Environment, TU Delft