



Delft University of Technology

De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk perspectief achtergronden en oplossingen

Boelhouwer, P.J.; van der Heijden, H.M.H.

DOI

[10.5553/Bk/092733872022031001002](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001002)

Publication date

2022

Document Version

Final published version

Published in

Bestuurskunde

Citation (APA)

Boelhouwer, P. J., & van der Heijden, H. M. H. (2022). De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk perspectief: achtergronden en oplossingen. *Bestuurskunde*, 31(1), 19-33.
<https://doi.org/10.5553/Bk/092733872022031001002>

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.

De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk perspectief: achtergronden en oplossingen

*Peter Boelhouwer & Harry van der Heijden**

Mede als gevolg van grote problemen op de woningmarkt en in het bijzonder het grote woningtekort is er tegenwoordig weer veel aandacht voor het wonen in zowel de pers als de politiek. Na een jarenlange focus op meer marktwerking en decentralisatie lijkt de rijksoverheid recent weer bereid om meer verantwoordelijkheid te nemen. In deze bijdrage proberen we deze omslag te duiden door achtereenvolgens de belangrijkste problemen op de woningmarkt te analyseren, evenals de ontwikkeling van het rijksbeleid en mogelijke oplossingen voor de ontstane problemen. Daarbij ligt de nadruk op de rol van de rijksoverheid. We concluderen dat het, gezien de vele ruimteclaims en de grote investeringsopgaven, belangrijk is dat de rijksoverheid de regie in handen neemt en duidelijke keuzes maakt, die vervolgens op regionaal en lokaal niveau uitgewerkt kunnen worden. Door vervolgens de ontwikkelingen goed te monitoren en zo nodig te interveniëren kan het Rijk (bij)sturen op het te behalen resultaat.

1. Inleiding

De laatste twee jaar staat het woningmarktvraagstuk prominent op de politieke agenda en is het een dankbaar onderwerp voor de media, die superlatieven te kort komen om de huidige problematiek te beschrijven. Woningmarktcrisis en woningmarktramp zijn slechts twee voorbeelden van deze uitingen. De omvangrijke publieke aandacht is des te opmerkelijker gezien het feit dat de vorige minister van wonen Stef Blok bij zijn afscheid in 2017 verklaarde dat wat hem betreft de woningmarkt af was en er ook geen specifieke minister voor dit beleidsterrein meer nodig was. Geheel in deze lijn was eerder in 2013 het ministerie van VROM al ontmanteld. Geconcludeerd kan worden dat het beeld van de woningmarkt in een korte tijd volledig is gekanteld. Voor een consistente beleidsontwikkeling is deze plotselinge verandering van inzichten uiteraard lastig. Het beleidsproces is immers stroperig en kost veel voorbereidingstijd. Bovendien woedt er onder deskundigen nog een ferme polemiek over de ernst van de situatie en deels hieraan gekoppeld ook de gewenste beleidsinterventies (ESB, 2022).

Om deze plotselinge kentering in het woningmarktvraagstuk te kunnen duiden, staan we in deze bijdrage allereerst stil bij de belangrijkste woningmarktproblemen

* Prof. dr. P.J. Boelhouwer is hoogleraar huisvestingssysteem aan de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft. Dr. H.M.H. van der Heijden is universitair hoofddocent aan de Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft.

van deze tijd. Voor een adequate beleidsontwikkeling is het van belang om deze vraagstukken helder op het netvlies te hebben. Voordat we een aantal beleidsoplossingen voor de beschreven problematiek presenteren, besteden we in het tweede deel van deze bijdrage aandacht aan de wijze waarop de overheid de volkshuisvesting/woningmarkt de afgelopen decennia beleidsmatig heeft aangestuurd. In het derde en laatste deel van deze bijdrage staan we ten slotte stil bij de oplossingsrichtingen om de geschetste woningmarktproblemen het hoofd te bieden, waarbij we speciale aandacht schenken aan de sturings- en ordeningsvraagstukken.

2. Huidige woningmarkt­vraagstukken

Voordat we nader aandacht besteden aan de mogelijke oplossingen van de woningmarktproblematiek, is het allereerst van belang om de problematiek helder te definiëren. Wat ons betreft kan de huidige woonproblematiek in de volgende negen vraagstukken worden onderverdeeld:

- 1 het woningtekort;
- 2 de ongunstige positie van middeninkomens zonder koopwoning;
- 3 de startersproblematiek;
- 4 het gebrek aan voor ouderen geschikte woonvoorzieningen;
- 5 de woonlastenproblematiek in de huursector;
- 6 de door het wonen veroorzaakte vermogensongelijkheid;
- 7 leefbaarheidsproblematiek in wijken en buurten;
- 8 achterblijvende kwaliteitsverbeteringen waaronder de kwaliteitsverbeteringen van de naorlogse woningvoorraad en (te) trage verduurzaming van de woningvoorraad;
- 9 de funderingsproblematiek.

De laatste twee genoemde problemen zijn vooral technisch van aard, maar qua omvang immens. Het zevende vraagstuk is vooral een sociaal probleem, terwijl het vijfde en zesde probleem vooral een economische component kennen. De overige vier genoemde aspecten zijn sterk aan elkaar gerelateerd en hebben betrekking op zowel een kwantitatief als kwalitatief woningtekort. Zo zorgt dit tekort ervoor dat starters en middeninkomensgroepen op de woningmarkt zich moeilijk een plaatsje kunnen verwerven en is de samenstelling van de woningvoorraad niet afgestemd op de woningvraag van de sterk groeiende groep ouderen. Een geschikt aanbod voor ouderen draagt op zijn beurt weer bij aan een efficiëntere inzet van de woningvoorraad en via doorstroming aan geschikt woningaanbod voor starters. In het vervolg van deze bijdrage besteden we dan ook met name aandacht aan het woningtekort en aan de rol van de diverse overheden. De invloed van private partijen op deze problematiek blijft vanwege de samenhang en de omvang van het artikel vooralsnog buiten beschouwing.

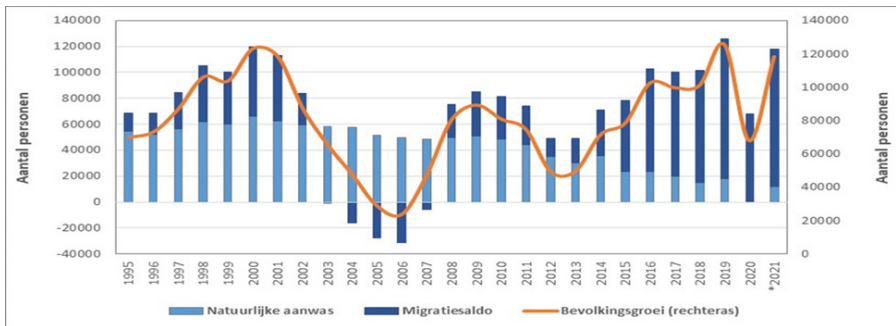
Het woningtekort

Veruit het belangrijkste probleem dat zich naar onze mening voordoet, is het huidige gebrek aan voldoende woningaanbod. Alle bekende marktindicatoren staan wat dat betreft fors in het rood. Zo is op de koopmarkt de krapte-indicator sinds hij

door de NVM wordt gemeten met een stand van 1,3 in het vierde kwartaal van 2021 nog nooit zo laag geweest (NVM, 2022). Tijdens de crisis in 2014 bedroeg deze indicator nog 30, terwijl voor een stabiele woningmarkt een indicator van rond de 7 wenselijk is (MBE, 2021). De wachttijden in de sociale huursector breken inmiddels recordhoogtes; de gemiddelde inschrijftijd voor sociale huurwoningen schommelt rond de zeven jaar met uitschieters in de steden van vijftien tot twintig jaar (Kromhout & Wittkamper, 2019; NOS, 2021a). Ten slotte zijn door de krapte de huurprijzen van vrijesectorhuurwoningen de afgelopen jaren fors opgelopen (gemiddelde stijging van de kale huren van 9 euro per vierkante meter in 2014 naar 14 euro eind 2021; NVM, 2021).

Het huidige door ABF berekende tekort van 3,5 procent van de woningvoorraad medio 2021 (Ministerie van BZK, 2021) kan door twee oorzaken worden verklaard. Ten eerste is de bevolkingsgroei de afgelopen jaren in een stroomversnelling terechtgekomen (zie figuur 1).

Figuur 1 Bevolkingsontwikkeling 2000-2021

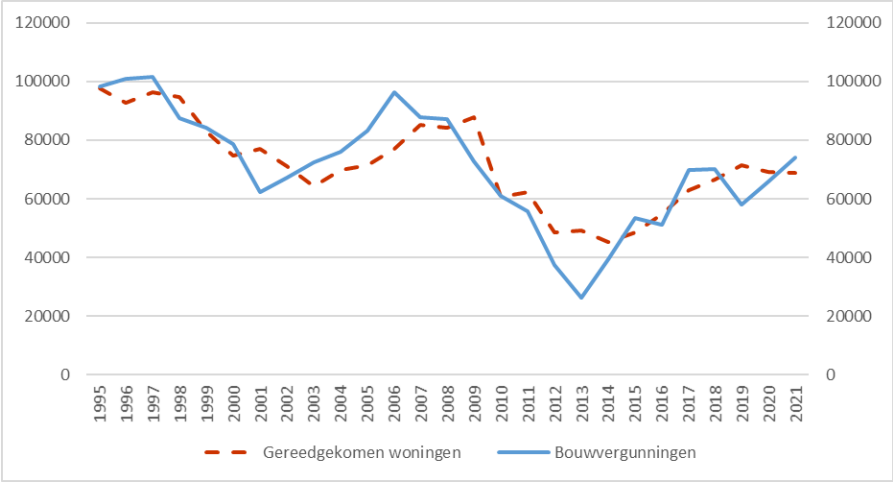


* Voorlopige cijfers voor 2021, bron: CBS, 2021

Uit figuur 1 kan worden opgemaakt dat tijdens de financiële crisis in de jaren 2009-2013 de Nederlandse bevolkingsgroei afnam. Vanaf 2014 slaat deze groeivertraging echter om in een forse stijging. Naast de autonome bevolkingsgroei worden huishoudens ook al jaren steeds kleiner (waarbij in de komende jaren een verdere daling van 2,15 naar 2,0 tot 1,9 in het verschiet ligt), waardoor eveneens het aantal huishoudens en de woningvraag groeien.

Ten tweede wordt deze forse toename van de bevolking niet vergezeld van een sterke groei van de woningvoorraad. Integendeel. Zoals in figuur 2 kan worden afgelezen, daalt de nieuwbouwproductie mede door de genomen crisismaatregelen in de periode 2009-2013 fors (Boelhouwer, 2016; Van der Heijden & Boelhouwer, 2018). Zo nam het aantal gereedgekomen woningen van ruim 80.000 woningen in de periode voor 2009 af naar slechts 44.000 woningen in 2013. Vanaf 2014 zet zich weliswaar een herstel in, maar het productieniveau blijft dan nog steeds ver achter bij het aantal gereedgekomen woningen van voor 2008, en in 2020 en 2021 is er zelfs sprake van een lichte daling van het aantal gereedgekomen woningen. Sinds 2012 is ook de huishoudensgroei hoger dan de groei van de woningvoorraad (Boelhouwer et al., 2022).

Figuur 2 Woningproductie en verleende bouwvergunningen, 1995-2021



Bron: CBS, 2022, Statline

De combinatie van een sterk groeiende bevolking en een dalende woningproductie zorgt medio 2021 voor een sterk oplopend woningtekort tot zo'n 3,5 procent van de woningvoorraad (279.000 woningen), waarbij de verwachting is dat het tekort verder zal toenemen tot gemiddeld 3,9 procent in 2024 (Ministerie van BZK, 2021). Dit tekort kan vanaf 2024 weer licht dalen, mits er jaarlijks zo'n 100.000 nieuwe woningen (nieuwbouw en transformatie) aan de woningvoorraad worden toegevoegd; ruim 20.000 woningen meer dan in de afgelopen twee jaar.

Middeninkomens en starters meest geraakt door woningtekort

Het geschetste woningtekort beperkt vooral de mogelijkheden van de starters en middeninkomens (zonder eigen woning) op de woningmarkt (outsiders) (Boelhouwer & Schiffer, 2019; Boelhouwer, 2019). Deze beide groepen kennen een behoorlijke overlap. Naast het absolute woningtekort dragen ook de sterk gestegen koopprijzen en de strikte inkomensnormen in de sociale huursector bij aan deze problematiek. En daarbij gaat het niet om geringe aantallen huishoudens met een middeninkomen. Wanneer ook de huishoudens met een inkomen vanaf 30.000 euro worden meegenomen (geen recht op huurtoeslag), bestaat de groep middeninkomens uit bijna 2,7 miljoen huishoudens.

Uit diverse berekeningen en analyses blijkt dat de betaalcapaciteit van deze huishoudens beperkt is. Zo blijkt uit berekeningen van het ministerie van Financiën dat door de afname van het aantal inkomensondersteunende toeslagen het netto-inkomen van een huurder met een inkomen net boven de doelgroepgrens (40.000/44.000 euro bruto voor gezinnen) nauwelijks hoger is dan het inkomen van een huishouden dat het minimumloon verdient (verschil van 145 euro). Ten slotte bracht de overheid slechts in bescheiden mate onderscheid aan tussen de grootte van het huishouden en de gewenste woonuitgaven. Dit is merkwaardig omdat naarmate het huishouden groter wordt, het resterende inkomen na aftrek

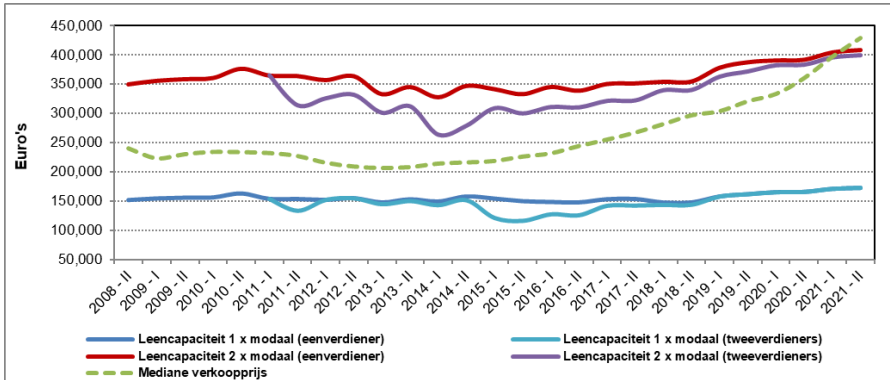
van noodzakelijke uitgaven sterk afneemt. Gezinnen met een middeninkomen worden hierdoor extra geraakt.

Sinds de wijziging van de woningwet in 2015 hebben middeninkomensgroepen nog maar beperkt toegang tot de sociale huursector. Woningcorporaties dienen zich conform de wens van de Tweede Kamer te concentreren op de huishoudens met een laag inkomen en marktpartijen dienen de huisvesting van midden- en hogere inkomens te faciliteren. Overigens wordt het de corporaties niet verboden om ook in het midden-huursegment actief te zijn. Hiervoor worden echter stevige belemmeringen ingebouwd zoals de verplichte uitvoering van een ingewikkelde gemeentelijke markttoets die moet aantonen dat er geen marktpartijen geïnteresseerd zijn in de bouw van midden-huurwoningen. Wellicht nog problematischer is het kopen van een woning geworden. Zo is ondanks de scherpe daling van de hypotheekrente, de leencapaciteit van de modale tweeverdiener de laatste paar jaar licht afgenomen (zie figuur 3). Dit in tegenstelling tot de hogere inkomensgroepen, die hun leencapaciteit juist hebben zien groeien. Voor tweeverdieners met een modaal inkomen gold rond 2013 nog dat zij nog geen 50.000 euro tekort kwamen om de prijs van een gemiddelde koopwoning te kunnen lenen. Begin 2022 is dit bedrag echter opgelopen tot maar liefst 256.000 euro. De consequentie van deze ontwikkeling is dat voor middeninkomens in met name de Randstad zonder eigen geld vrijwel geen enkele koopwoning meer bereikbaar is.

Een nog grotere prijsexplosie doet zich in de nieuwbouwmarkt voor. Tijdens de crisis op de woningmarkt kozen veel ontwikkelaars ervoor om het accent naar het betaalbare segment te verschuiven. Voor de duurdere koopwoningen was eenvoudigweg te weinig vraag. Nu de woningmarkt weer is hersteld, vindt er een verschuiving plaats naar de duurdere prijsklassen en is de gemiddelde verkoopprijs van een nieuwe koopwoning medio 2021 opgelopen tot ruim 437.000 euro in het eerste kwartaal van 2021 (WoningBouwersNL, 2021).

De hierboven beschreven problemen die middeninkomens op de woningmarkt ondervinden, gelden eveneens voor startende huishoudens. Daarnaast worden potentiële starters op de woningmarkt in toenemende mate en in steeds meer gemeenten geconfronteerd met lange tot zeer lange wachttijden voor een woning in de sociale huursector. Waar in het verleden de particuliere huursector en de koopsector nog betaalbare alternatieven konden bieden voor deze starters, zijn deze opties door een geringer vrijkomend passend aanbod en sterke huur- en koopprijsstijgingen momenteel veel schaarser. Jongeren blijven hierdoor noodgedwongen langer thuis of in een onzelfstandige woonruimte (waaronder studentenhuusvesting) wonen (CBS, 2021), moeten uitwijken naar minder gewenste woonlocaties of dienen genoeg te nemen met veel minder woonkwaliteit (lees: kleinere of slecht onderhouden woningen). Indien jongeren er al in slagen om toch de woningmarkt te betreden, dan worden zij (zonder financiële ondersteuning van ouders of anderen) vaak ook nog met hogere woonlastenquotes geconfronteerd dan enkele jaren terug.

Figuur 3 *Leencapaciteit diverse inkomensgroepen en mediane verkoopprijs 2008-2021*



Bron: Boumeester, 2022

Onvoldoende geschikt woningaanbod voor ouderen

Naast de starters en middeninkomensgroepen worden ook de ouderen geconfronteerd met de huidige problemen op de woningmarkt. En deze problemen nemen door een sterk vergrijzende bevolking de komende jaren fors toe. De bestaande woningvoorraad is onvoldoende op deze toekomstige vraag ingesteld en aan specifieke woonproducten zoals geclusterde woonvormen (bijvoorbeeld knarrenhofjes, waar gemeenschappelijke voorzieningen aanwezig zijn en ouderen elkaar ondersteunen), woon-zorggemeenschappen en twee- en driekamerappartementen in de directe nabijheid van voorzieningen is een groot tekort. En dat is jammer, want via een adequaat aanbod voor ouderen stijgt ook de doorstroming en komen er voor gezinnen en starters woningen beschikbaar. Bovendien leveren geclusterde woonvormen waar ouderen oog voor elkaar hebben, vermoedelijk forse besparingen op in de zorg en welzijnsbudgetten. In een recente NOS-enquête onder Nederlandse gemeenten (NOS, 2021b) scoorde de gebrekkige doorstroming van ouderen als hoogst genoemd knelpunt op de woningmarkt (55% van de gemeenten noemde dit knelpunt). Overigens blijkt het in de praktijk niet eenvoudig te zijn om ouderen tot een verhuizing te bewegen. Hogere woonuitgaven en de binding met de vertrouwde woonomgeving en de woning zijn hier de oorzaak van. Een intensieve begeleiding zoals de hulp van een doorstroommakelaar en het aanbieden van de juiste woning kunnen in dit kader soelaas bieden.

De hier geschetste problemen zijn naar onze mening deels het gevolg van het door de rijksoverheid gevoerde beleid (Van der Heijden & Boelhouwer, 2018). We schetsen daarom, voordat we ingaan op mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde problemen, eerst de ontwikkeling van de wijze waarop de rijksoverheid in de afgelopen decennia de woningmarkt heeft aangestuurd.

3. Beleidssturing

Het overheidsbeleid, zowel het woonbeleid als het ruimtelijk beleid, is in de naoorlogse periode bijna voortdurend gericht geweest op groei van de woningvoorraad en het inlopen van het woningtekort. Lange tijd was hierbij sprake van een sterke centrale 'hiërarchische' sturing door de rijksoverheid, ondersteund (en mogelijk gemaakt) door het subsidiëren van locatieontwikkeling en woningbouw.

Rond het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw vond er een duidelijke omslag plaats in het door de rijksoverheid gevoerde beleid op het terrein van wonen en ruimtelijke ordening richting marktwerking.

In het ruimtelijk beleid werd in de VINO (1988) en de VINEX (1990) niet langer de nadruk gelegd op een spreiding van de groei, maar op het benutten van de economische potenties en de (internationale) concurrentiepositie van stedelijke gebieden. In het woonbeleid stonden in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Heerma, 1989) het versterken van de marktwerking en het verschuiven van verantwoordelijkheden van de overheid naar op de woningmarkt actieve partijen centraal (Heerma, 1989). Sleutelbegrippen waren deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging. De financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties via de bruteringswet in 1995 kwam hieruit voort. De rol van de overheid werd minder sturend en meer faciliterend. Het 'klassieke' hiërarchische sturingsmodel werd steeds meer 'vervangen' door sturing binnen het complexe netwerk van bij de woningmarkt betrokken actoren (Koffijberg, 2005).

Deze omslag ging samen met een afname en vervolgens afbouw van overheidssubsidies voor de bouw van woningen. Naast veranderende opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden en de wens om te bezuinigen lag hieraan ook het idee ten grondslag dat de tijd van de grote woningtekorten achter de rug was. Dankzij de in deze periode sterke economische groei en de ruime beschikbaarheid van 'goedkope' financiering (lage rente) nam de vraag naar koopwoningen toe en stegen de prijzen, mede dankzij een bij de ontwikkeling van de vraag achterblijvend aanbod. Deze prijsstijging werd gefaciliteerd door een verruiming van de financieringsmogelijkheden. Een deel van de prijsstijging kon via hogere grondopbrengsten worden gebruikt om de kwaliteit van nieuwbouwlocaties te verhogen, maar ook voor investeringen elders. Je zou kunnen zeggen dat 'grond' dankzij de prijsstijging van onroerend goed de rol van de overheid kon overnemen als een belangrijke financieringsbron voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Daarbij namen ook de kosten toe. De nieuwbouw werd vanuit het ruimtelijk beleid steeds meer geconcentreerd op relatief dure locaties binnen of grenzend aan bestaand stedelijk gebied. In het kader van stedelijke vernieuwing kreeg herstructurering met sloop en vervangende nieuwbouw een steeds grotere rol, waarbij een belangrijke inbreng was weggelegd voor gemeenten en woningcorporaties (Van der Heijden et al., 2014).

Sturende factoren in de periode tot en met 2009 waren dus de focus op groei van de woningvoorraad en eigen woningbezit, de financiering van de fysiek-ruimtelijke opgave, aanvankelijk via subsidies en later via de markt (grondopbrengsten), en de ruimtelijke keuze voor concentratie op een relatief beperkt aantal locaties binnen en grenzend aan bestaand stedelijk gebied met een restrictief beleid daarbuiten.

Aanbod-beperkende factoren, waaronder het restrictieve ruimtelijk beleid, gaven een extra stimulans aan stijgende prijzen en daarmee aan grondopbrengsten. Of, zoals de Tijdelijke commissie Huizenprijzen het in haar eindrapport formuleert: ‘Het Rijk stuurde op schaarste met als doel groene ruimte te sparen en bij te dragen aan voldoende opbrengst op regionaal niveau, ter vervanging van rijkssubsidies’ (Tijdelijke Commissie Huizenprijzen, 2013, p. 9).

De financiële en economische crisis zorgde er vanaf 2009 voor dat de vraag naar koopwoningen ver terugviel en de woningprijzen eveneens sterk daalden. Hiermee viel een belangrijke pijler weg onder het financieringsmodel dat was gebaseerd op grondopbrengsten. De woningproductie daalde sterk en grond zorgde niet langer voor opbrengsten, maar werd een kostenpost. Aanvankelijk werd als beleidsmatige reactie op de crisis op de woningmarkt in 2009 en 2010 subsidie verstrekt voor woningprojecten die als gevolg van de crisis niet van de grond kwamen. Er werd echter, zoals aan het begin van de jaren tachtig, geen anticyclisch bouwbeleid gevoerd om de woningproductie op peil te houden; er kwamen zelfs geen nieuwe taakstellende afspraken tussen Rijk, provincies en (grote) gemeenten over de woningproductie. Tot en met 2010 werden dergelijke afspraken wel gemaakt. Vanaf 2010 ligt de verantwoordelijkheid voor de woningbouw primair bij gemeenten en provincies. Bovendien is met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) de verantwoordelijkheid voor ruimtelijk beleid eveneens voor een belangrijk deel gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten (Van der Heijden et al., 2014). Met deze decentralisatie verschoof ook de meerjarige door de overheid geplande locatieontwikkeling naar een kleinschalige organische vorm van veelal binnenstedelijke locatieontwikkeling. Het initiatief kwam hierbij bij lokale initiatiefnemers te liggen, die dan vervolgens werden gefaciliteerd door de gemeentelijke overheid (toelatingsplanologie).

Centraal in het sinds de jaren negentig van de vorige eeuw gevoerde overheidsbeleid stonden marktwerking, decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de woningproductie en het ruimtelijk beleid. De rijksoverheid bleef daarbij verantwoordelijk voor het systeem (ordering), maar steeds minder voor uitkomst (sturing). Met de uitvoering van de Hervormingsagenda Woningmarkt (Blok, 2013) en de daarop volgende Woningwet 2015 werd deze ontwikkeling voortgezet. De nadruk lag op het wegnemen van marktverstoringen en het bevorderen van particulier initiatief. De rol van woningcorporaties werd beperkt tot het huisvesten van lage inkomensgroepen en er werd een forse belasting geïntroduceerd op gereguleerde huurwoningen (verhuurderheffing). Verder werd er, naast de koopsector, ingezet op een groei van de ongereguleerde huursector voor het huisvesten van midden- en hoge inkomensgroepen. Nadat de toenmalig minister voor Wonen Blok in 2017 aankondigde dat het woonbeleid klaar was, zijn er in de afgelopen jaren door de rijksoverheid verschillende maatregelen genomen om de inmiddels op de woningmarkt ontstane problemen op te lossen. Zo is er meer nadruk gekomen op de beschikbaarheid van voldoende (harde) plancapaciteit voor woningbouw, zijn er in 2018 woondeals gesloten over de woningproductie met een aantal (stedelijke) regio's, is er via de woningbouwimpuls subsidie beschikbaar gesteld voor het versnellen van de bouw van betaalbare woningen in een goede leefomgeving, is de

markttoets voor de bouw van middeldure huurwoningen door corporaties versoepeld, en kunnen woningcorporaties een vermindering op of vrijstelling van de verhuurderheffing krijgen voor de bouw van goedkope huurwoningen en tijdelijke woningen. Deze recente beleidsmaatregelen zijn incrementeel van karakter en hebben vooralsnog niet geleid tot een substantiële verhoging van de woningproductie. Tegelijkertijd hebben zich weer nieuwe problemen aangediend, zoals de noodzaak van verduurzaming van de woningvoorraad, een sterker dan verwachte huishoudensgroei en beperkingen van de woningbouw als gevolg van de stikstofproblematiek en PFAS. Bestuurlijk gezien sloot de gekozen oplossing aan bij de netwerksturing die de laatste twee decennia is ingezet. Het Rijk stelt geen nationaal woningbouwprogramma op en probeert via convenanten (city deals) de woningbouwproductie aan te sturen. Deze afspraken zijn redelijk vrijblijvend; er zijn geen sancties en ook de financiële bijdrage vanuit het Rijk is zeer bescheiden.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte IV lijkt te worden gebroken met de in de afgelopen decennia steeds nadrukkelijker gehanteerde sturingsfilosofie met een nadruk op decentralisatie en marktwerking. Zo wordt de positie van woningcorporaties versterkt en wordt een vorm van huurbescherming aangekondigd voor midden-huurwoningen. Ook wordt er een nationale Woon- en Bouwagenda in het vooruitzicht gesteld die wordt uitgewerkt in zes specifieke programma's, waarbij in maart 2022 het eerste programma Woningbouw verschijnt, en legt de regering zichzelf nu sinds jaren weer een taakstellend woningbouwprogramma op (de bouw van jaarlijks 100.000 woningen, waarvan 15.000 tijdelijke woningen en 15.000 woningen via transformatie). Overigens kende ook het kabinet-Rutte III een gewenste bouwopgave van jaarlijks 75.000 woningen. De verantwoordelijkheid hiervoor werd echter voornamelijk decentraal belegd. Nieuw is dat voor de realisatie van deze taakstelling uit het regeerakkoord het Rijk de regie naar zich toe trekt en de nieuwe minister voor Wonen zich hier ook verantwoordelijk voor voelt. Ook worden er meer financiële middelen in het vooruitzicht gesteld: jaarlijks 100 miljoen euro aan woningbouwsubsidies, 7,5 miljard euro aan infrastructuursubsidies voor de komende tien jaar voor de ontsluiting van de woongebieden in de veertien stedelijk gebieden, en jaarlijks 150 euro in een volkshuisvestingsfonds voor stedelijke herstructurering (VVD et al., 2021). Ten slotte verschuift de focus van voornamelijk binnenstedelijk bouwen naar zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk en wordt er behalve in de veertien verstedelijkingsgebieden ook in kansrijke spoor- en kanaalzones gebouwd.

4. Oplossingen

Zoals hierboven is aangegeven, lijkt er met het aantreden van het nieuwe kabinet, zowel op het gebied van de beleidssturing (meer centraal), de financiering (meer rijksmiddelen) als de locatiekeuze (niet langer voornamelijk binnenstedelijk uitbreiding van de woningvoorraad, maar ook buitenstedelijk) een nieuwe koers te zijn ingeslagen. In het vervolg van deze bijdrage staan wij stil bij de vraag of deze koerswijziging een oplossing van de eerder geschetste woningproblematiek biedt. In dit kader onderscheiden wij twee typen beleidsinterventies: structurele hervormingen van de woningmarkt en specifieke beleidsinterventies op de korte termijn.

Omdat deze bijdrage zich richt op de bestuurlijke dimensie, staat deze dimensie in het derde deel centraal, waarbij we ons met name richten op de woningproductie. Zoals eerder aangegeven zijn vier van de negen genoemde woningmarktproblemen hieraan gerelateerd. Naast deze bestuurlijke hervormingen zijn ook meer economisch georiënteerde hervormingen meer dan welkom om de woningmarktproblematiek op met name de wat langere termijn op te lossen. Een eigendomsneutraal woonbeleid, het afkomen van de waardeontwikkeling bij bestemmingsplanwijzigingen en een meer consistente fiscale behandeling van de opbrengsten uit verhuur en de bewoning van een eigen woning (waaronder een marktconforme belasting van de huurwaarde van de eigen woning en het fiscaal meer belasten van de huuropbrengsten van particuliere verhuurders) zijn belangrijke bouwstenen hierbij (zie hiervoor ook Boelhouwer et al., 2022).

Welke bestuurslaag neemt verantwoordelijkheid voor de woningbouwproductie

De belangrijkste sturingsvraag is welke (overheids)instantie verantwoordelijk kan worden gehouden voor het oplossen van het woningtekort en hiermee samenhangend de woningproductie. Zoals eerder aangegeven is dat momenteel helaas nog diffuus. Meerdere instanties hebben erop gewezen dat er op dit beleidsaspect een vacuüm is ontstaan (o.a. Michielsen, 2019). In tegenstelling tot wat we zagen in het verleden, toen bewindslieden met knikkende knieën ieder kwartaal de voortgang van de woningbouwproductie met de Tweede Kamer bespraken, is het nu vrijheid blijheid en wordt er over indicatieve woningbouwprogramma's gesproken waar geen bestuurlijk gremium echt verantwoordelijk voor is. Dit knelt des te meer omdat zowel gemeenten als provincies van nature geen sterke aandrang vertonen om de woningbouwopgave prioriteit te geven (Michielsen et al., 2019). Provincies wegen diverse ruimtelijke belangen tegen elkaar af zoals het openhouden van de ruimte, de economische ontwikkeling en de bereikbaarheid. Woningbouw trekt in deze belangenafweging vaak aan het kortste einde. Ook binnen gemeenten is er niet altijd voldoende urgentie aanwezig en dienen ook de insiders op de woningmarkt tevreden te worden gehouden. Deze grote groep inwoners zien door uitbreiding van het aantal woningen de ruimtelijke kwaliteit soms verslechteren, waarbij woningeigenaren baat hebben bij krapte en hoge woningprijzen.

Om deze impasse te doorbreken dienen zich diverse oplossingen aan. De eerste oplossing is om het Rijk net als in het verleden weer bestuurlijk verantwoordelijk te maken voor de woningbouwprogrammering. Zoals eerder aangegeven lijkt er in het nieuwe regeerakkoord van Rutte IV met het opstellen van een nationale Woon- en Bouwagenda hier ook voor te worden gekozen.

De tweede optie is om provincies (nog) meer bevoegdheden te verstrekken en meer verantwoordelijk te maken voor de woningbouwprogrammering. De laatste jaren is deze trend ook al zichtbaar. Naast kwantitatieve doelstellingen hanteren provincies ook steeds vaker kwalitatieve doelstellingen zoals het aandeel sociale huur- of voor ouderen geschikte woningen. Ook zijn er nu al duidelijke verschillen in hoe provincies de woningbouwprogrammering in de praktijk aanpakken. Zo zijn de Randstedelijke provincies vrij strikt in hun uitvoeringspraktijk: buitenstedelijke ontwikkelingen worden zoveel mogelijk tegengegaan, nieuwe opties buiten de reeds vastgestelde kaders worden afgehouden en de programmering wordt niet al

te ruim vastgesteld. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de provincie Overijssel, die ruim meer woningen programmeert dan strikt noodzakelijk, demografische prognoses minder strikt hanteert, uitgaat van instroom uit andere provincies, ruimtelijke kaders soepeler toepast en bereid is om hiervan af te wijken wanneer zich nieuwe interessante woningbouwmogelijkheden voordoen (Weijers, 2021).

Een derde optie is om gemeenten meer eindverantwoordelijk te maken voor de woningbouwproductie. Om dit mogelijk te maken dienen dan wel de eerdergenoemde negatieve incentives te worden weggenomen. Een deel van de oplossing zou kunnen zijn om gemeenten financieel meer te laten profiteren van de woningbouwontwikkeling (zie ook Michielsen et al., 2019). Mogelijkheden zijn om bij een hogere woningbouwproductie de uitkering uit het gemeentefonds te verhogen (nu worden toekomstige WOZ-inkomsten deels gekort op de toekomstige uitkering uit het gemeentefonds) of om via bijvoorbeeld de invoering van een planbaatheffing bij bestemmingsplanwijzigingen een deel van de waardevermeerdering die hierdoor ontstaat aan de gemeente te laten toekomen. Deze kan dan door de gemeente voor algemene doeleinden of voor kwaliteitsverbeteringen in het plangebied worden ingezet.

Bij de keuze wie bestuursverantwoordelijkheid krijgt voor de woningbouwproductie, dient te worden meegenomen dat in het huidige tijdsgewricht niet alleen de woningbouw, maar ook de extensivering van de landbouw, de opwekking van duurzame energie, waterberging, recreatie, mobiliteit en natuurontwikkeling om de schaarse ruimte strijden. Omdat hierbij een nationale afweging verreweg het meest doelmatig is, ligt een centrale regie vanuit het Rijk op het realiseren van de beoogde resultaten hier het meest voor de hand. De vraag is dan echter op welke wijze deze rijkstaak wordt vormgegeven en wat de rol van de overige bestuurslagen hierin is. Het helpt immers wanneer er ook voor de overige bestuurslagen incentives bestaan om te bouwen. In de beroepspraktijk lijkt over dit vraagstuk steeds meer consensus te ontstaan: de regio als broed- en ontwikkelplaats voor ruimtelijke investeringen en ontwikkelingen (zie ook Verdaas & De Zeeuw, 2020). Gemeenten, provincie, marktpartijen en bewonersorganisaties kunnen zo gezamenlijk tot regionale planvorming komen en de lokale afstemming van de diverse ruimteclaims optimaal uitwerken. Uiteraard dient deze dan landelijk wel op het gewenste eindresultaat uit te komen. Mocht dit niet het geval zijn, dan ligt een interventie van het Rijk voor de hand. Dit kan in de vorm van additionele middelen (de wortel, waarbij samenwerking en afstemming tussen de sectoren financieel worden ondersteund) en indien die niet succesvol blijken te zijn, kunnen ze via de zweep (interventies in het kader van de Omgevingswet) worden vormgegeven. Met andere woorden; binnen het beleidsnetwerk zal de rijksoverheid dan meer gebruik kunnen maken van beschikbare of te ontwikkelen hiërarchische (wettelijke en financiële) sturingsinstrumenten (Koffijberg, 2005). Specifiek voor de woningbouwproductie is het verder van belang dat het Rijk ook de monitoring van de voorgenomen woningbouwproductie uitbreidt. Dus niet alleen een niet-geverifieerde opgave van de gemeenten en regio's (huidige situatie), maar een land-dekkende onderbouwing waar per locatie wordt aangegeven wat de exacte planning is en welke verplichte stappen, procedures en wettelijke hobbels hier nog voor te nemen zijn. Vervolgens kan er een onafhankelijke realiteitscheck worden uitgevoerd. Wanneer onverhoopt blijkt dat

de geplande productie niet gehaald wordt (wat de afgelopen jaren stevast het geval was), kan de minister een aantal acties overwegen. Ten eerste kunnen locaties die wel sneller ontwikkeld kunnen worden, in de tijd naar voren worden gehaald. Hierbij kan het Rijksvastgoedbedrijf een belangrijk rol spelen. Te denken valt aan de inzet van eigen locaties en leegstaand vastgoed en desnoods aan het opkopen van gebouwen en gronden. De ontwikkeling van deze locaties en gebouwen zou ook door het Rijksvastgoedbedrijf zelf ter hand kunnen worden genomen.

Voornamelijk binnenstedelijk bouwen of toch ook de ruimte in?

Naast het verantwoordelijkheidsvraagstuk is tevens relevant om vast te stellen op welke soort locatie de toekomstige woningen worden gerealiseerd. Hier wordt de laatste jaren een felle polemiek over gevoerd. Na de Vinex periode, waarbij zowel aan de stadsranden (70%) als in de steden zelf (30%) werd gebouwd, leek er in bestuurlijk Nederland consensus te ontstaan om de toekomstige woningbouwproductie vooral binnen de stadsgrenzen te laten plaatsvinden (zie ook de NOVI). Het kabinet-Rutte III maakte hierover ook verstedelijkingsafspraken met de 14 grootstedelijke regio's. In de nadagen van het kabinet verscheen tevens een drietal in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerde onderzoeksrapporten waarin de kosten voor deze keuze werden ingeschat (Kalmthout et al., 2021; Rebel, 2021; Stauttner & Boelman, 2021). Deze dienden vervolgens als input voor het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (VVD, et al., 2021). Wanneer de resultaten uit de diverse studies worden gecombineerd om in de komende tien jaar 900.000 nieuwe woningen te realiseren, vallen er tussen de 30 en 35 miljard euro aan onrendabele toppen te noteren (Van Kalmthout et al., 2021; Rebel, 2021). Duidelijk is ook dat de kosten verreweg het hoogste uitkomen in de stedelijke gebieden en dat er forse aanvullende subsidies nodig zijn voor infrastructuur en energievoorziening. Met name de investeringen in de noodzakelijke lightrail-verbindingen die de steden bereikbaar moeten houden, zijn hoog.

Beleidsaanpassingen voor de korte termijn

Om de eerder geschetste woonproblematiek het hoofd te bieden, is het naast bovenstaande ordeningsvraagstukken in onze ogen tevens noodzakelijk om op de korte termijn een aantal specifieke beleidsmaatregelen te implementeren. De gewenste verhoging van de nieuwbouwproductie zal immers pas op langere termijn tot enige ontspanning op de woningmarkt leiden. Voor de korte termijn zijn andere beleidsacties gewenst: de realisatie van tijdelijke woningen en een betere benutting van de bestaande woningvoorraad.

Wat betreft de toevoeging van tijdelijke woningen biedt de Crisis- en herstelwet uitkomst, op basis waarvan kwalitatief hoogwaardige woningen binnen een tot twee jaar voor een periode van vijftien en met de mogelijkheid tot verlenging tot dertig jaar tijdelijk kunnen worden gerealiseerd. Na het verstrijken van de tijdelijke periode kunnen deze woningen ook elders en eventueel permanent naar een nieuwe locatie worden verplaatst. Met behulp van deze tijdelijke woningen wordt een flexibele schil op de woningmarkt gecreëerd voor huishoudens die met enige spoed een woning wensen te betrekken. Hierbij kan worden gedacht aan statushouders, arbeidsmigranten, studenten, jongeren die het ouderlijk huis wensen te verlaten

en mensen die gaan scheiden. Ook het regeerakkoord voorziet in deze optie, waarbij het uitgangspunt is om jaarlijks 15.000 tijdelijke woningen te realiseren. Een tweede oplossing om het woningtekort snel terug te dringen is een efficiëntere inzet van de bestaande woningvoorraad. Hierbij kan worden gedacht aan het stimuleren in plaats van het tegenwerken van het woningdelen (bijvoorbeeld Friends-contracten voor meerdere alleenstaanden in een woning, het verstrekken van meerdere hypotheek op een woning), het afschaffen of verlagen van de voordeurdelerskorting, het splitsen van grote woningen (gemeente Bergen) en het stimuleren van doorstroming. Voor dit laatste aspect kan een heel arsenaal van beleidsopties worden ingezet, zoals een effectieve woningbouwprogrammering, een aanpassing van de woonruimteverdelingsregels en het bouwen van voor ouderen geschikte woningen.

5. Conclusies

In deze bijdrage is een inkijk gegeven in een deel van de huidige woonproblematiek en de wijze waarop de overheid de afgelopen decennia de woningmarkt heeft aangestuurd. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de rijksoverheid steeds minder de verantwoordelijkheid genomen voor de ruimtelijke ontwikkeling en de ontwikkelingen op de woningmarkt. Directe sturing (voor een belangrijk deel via subsidies) werd vervangen door deregulering, decentralisatie en meer marktwerking. Hierdoor verdween ook de regierol van de rijksoverheid. Mede door de economische crisis in de periode 2009-2014 en de procyclische beleidsreactie van de rijksoverheid op deze crisis hebben zich in de afgelopen jaren meerdere problemen gemanifesteerd op de woningmarkt, die voor een deel sterk met elkaar samenhangen. De meest cruciale opgave betreft echter het ontstane woningtekort. Wanneer dit vraagstuk wordt opgelost, worden ook veel van de andere vraagstukken minder urgent. Zo zullen door een ruimer aanbod de prijzen van minder aantrekkelijke woningen in de huur- en de koopsector dalen (waardoor er meer mogelijkheden voor starters en middeninkomens ontstaan), excessieve woonuitgaven worden bestreden, en kunnen ouderen makkelijker aan een passend aanbod worden geholpen. Hierbij is het verhogen van de woningproductie geen gemakkelijke opgave en een kwestie van de lange adem. In de tussentijd kan via tijdelijke huisvesting en een betere benutting van de bestaande woningvoorraad de woningschaarste enigszins worden teruggedrongen. Om het ontstane woningtekort op afzienbare termijn te kunnen wegwerken, ligt een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het behalen van de beoogde resultaten en dus een duidelijke regierol voor de rijksoverheid voor de hand. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte IV wordt dit ook aangegeven. De vraag is vervolgens op welke manier deze rijkstaak wordt vormgegeven en wat de rol van de overige bestuurslagen hierin is. De meest voor de hand liggende optie is dat de rijksoverheid vanuit de verschillende ruimteclaims duidelijke keuzes maakt. Binnen dit kader kunnen gemeenten, provincies, marktpartijen en bewonersorganisaties gezamenlijk tot regionale planvorming komen en de lokale afstemming van de diverse ruimteclaims optimaal uitwerken. Door vervolgens de ontwikkelingen goed te monitoren en zo nodig te interveniëren, kan

het Rijk (bij)sturen op het te behalen resultaat, zonder terug te keren naar de directe sturing van vóór de jaren negentig.

Literatuur

- ABF. (2020). *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt-prognose en scenario's 2020-2025*. Delft: ABF.
- Actieagenda Wonen. (2021). *Samen werken aan goed wonen*. Den Haag: AEDES.
- Blok, S. A. (2013). Integrale visie op de woningmarkt. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (32847, nr. 87).
- Boelhouwer, P. J. (2016). Financiële instituties verantwoordelijk voor scherpe prijsdaling. *Real Estate Research Quarterly*, 15(1), 42-51.
- Boelhouwer, P. J. (2019). Vluchtroutes voor de middengroepen: Woningmarktbeleid vraagt om forse aanpassingen. *Ruimte + Wonen*, nr. 3, 46-55.
- Boelhouwer, P. J., & Schiffer, K. (2019). *De meerwaarde van de eigen woning: geef starters een kans! Analyse en oplossingsrichtingen*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Boelhouwer, P. J., Drift, R. van der, & Boumeester, H. (2022). Voor een gezonde woningmarkt zijn structurele hervormingen en beleidsinterventies op de korte termijn een sine qua non. *ESB*, nog te verschijnen.
- Boumeester, H., 2022, *Monitorkoopwoningen Q4 2021*, Delft. TU Delft.
- CBS. (2021). *Uit huis gaan: Op welke leeftijd gaan kinderen in Nederland uit huis?* Verkregen van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/levensloop/uit-huis-gaan>
- ESB. (2022). *Hoe blijft de woningmarkt betaalbaar?* ESB-debat 23 februari 2022. Utrecht: Stichting WEW.
- Heerma, E. (1989). *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Den Haag: MVRM.
- Heijden, H. van der, Groetelaers, D., Dol, K., Boumeester, H., & Korthals Altes, W. (2014). *Impact van beleid op regionale woningmarkten*. Delft: OTB.
- Heijden, H. M. H. van der, & Boelhouwer, P. J. (2018). Wat is er aan de hand met de woningmarkt? *Bouwrecht*, (6), 125-131.
- Kalmthout, R., et al. (2021). *Business case aanpak 14 grootstedelijke gebieden*. Rotterdam: Rebel.
- MBE. (2021). *Monitor Koopwoningmarkt 3e kwartaal 2021*. Delft: TU Delft.
- Michielsen, T., Groot, S., & Veenstra, J. (2019). *Het bouwproces van nieuwe woningen*. Den Haag: CPB.
- Koffijberg, J. (2005). *Getijden van beleid: Omslagpunten in de volkshuisvesting*. Delft: Delft University Press.
- Kromhout, S., & Wittkamper, L. (2019). *Stand van de woonruimteverdeling: Wachttijden en verdeling in de praktijk*. Amsterdam: Rigo.
- Ministerie van BZK. (2021). *Staat van de woningmarkt 2021*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Infrastructuur en Ruimte. (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (1988). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening (VINO)*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (1990). *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX)*. Den Haag.
- NOS. (2021a). *Zo lang is de wachttijd in jouw gemeente*. Verkregen van <https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2019/04/20190326-Stand-van-de-woonruimteverdeling.pdf>
- NOS. (2021b). *Gemeenten: gebrekkige doorstroming oorzaak van problemen woningmarkt*. Verkregen van <https://nos.nl/artikel/2411305-gemeenten-gebrekkige-doorstroming-ouderen-oorzaak-van-problemen-woningmarkt>

- NVM. (2021). *Factsheet huurcijfer Q4 2021*. Nieuwegein: NVM.
- NVM. (2022). *Analyse woningmarkt 4e kwartaal 2022*. Nieuwegein: NVM.
- Rebel. (2021). *Business case aanpak 14 grootschalige gebieden*. Rotterdam: Rebel.
- Stauttner, T., & Boelman, A. (2021). *Grondexploitaties: vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling*. Utrecht: Stadskwadraat en Facton Consultancy.
- Tijdelijke Commissie Huizenprijzen. (2013). *Kosten koper: Een reconstructie van twintig jaar stijgende huizenprijzen*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (33194, nr. 3).
- Verdaas, C., & Zeeuw, F. de. (2020). *Na wild west en sciencefiction op zoek naar de juiste film: Naar een sturingsconcept voor de inrichting van Nederland*. Delft: SKG/TU Delft.
- VVD, D66, CDA, & ChristenUnie. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025*. Verkregen van <https://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>
- Weijers, J. (2021). Op z'n Overijssels: Via noaberschap de woningnood te lijf. *Ruimte + Wonen* 102, nr. 2, 68-77.
- WoningBouwersNL. (2021). *Dicht de kloof: Woningmarktcrisis is vliegwielt voor ongelijkheid*. Voorburg: WoningBouwersNL.