



Delft University of Technology

Achtergronden en mogelijke oplossingen voor het woningtekort

Boelhouwer, Peter; Nijboer, Anita

Publication date
2023

Document Version
Final published version

Published in
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling

Citation (APA)

Boelhouwer, P., & Nijboer, A. (2023). Achtergronden en mogelijke oplossingen voor het woningtekort. In M. N. Boeve, F. A. M. Hobma, & J. C. Verdaas (Eds.), *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: Verder met een multidisciplinaire aanpak* (pp. 59-74). Instituut voor Bouwrecht (IBR).

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.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

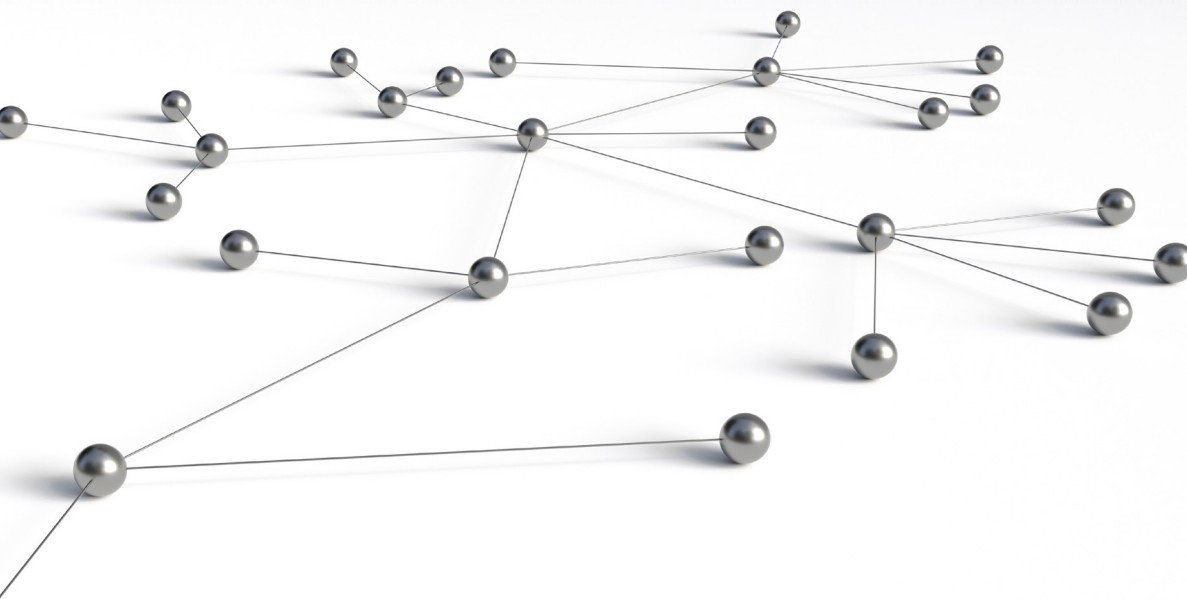
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak

Redactie

Prof. mr. dr. M.N. Boeve

Mr. dr. F.A.M. Hobma

Prof. dr. J.C. Verdaas



1^e druk
ISBN 978-94-6315-093-4
NUR 823

© 2023, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Achtergronden en mogelijke oplossingen voor het woningtekort

Peter Boelhouwer en Anita Nijboer¹

1 Inleiding

Sinds het vertrek van minister Blok in 2017 als minister van Wonen staat het woningmarktvraagstuk prominent op de politieke agenda en is het een dankbaar onderwerp voor de media die superlatieven te kort komt 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 minister Blok bij zijn afscheid verklaarde dat wat hem betreft de woningmarkt af was en er ook geen specifieke minister voor dit beleidsterrein meer nodig was. Ook het tekort aan woningen speelde tot die tijd geen enkele rol in de politieke discussie. Enkele jaren daarvoor wezen belangrijke nationale adviseurs zoals de Rijksbouwmeester in 2013 zelfs op een mogelijk overschot aan woningen en adviseerde de regering om het bouwtempo fors te verlagen omdat er anders in de nabije toekomst leegstand zou ontstaan. Een vergelijkbaar advies verscheen in 2014 van het Planbureau voor de leefomgeving. Dit adviesorgaan stelde voor om terughoudend te zijn met de bouw van nieuwe woningen en de bouw meer te richten op specifieke segmenten en woningvervanging. Geheel in deze lijn was eerder in 2013 het Ministerie van VROM al ontmanteld. Geconcludeerd kan worden dat het beeld over 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 hier aan gekoppeld ook over de gewenste beleidsinterventies.²

In deze bijdrage staan we allereerst stil bij de achtergronden van deze gewijzigde context; hoe kon in een korte tijd het woningtekort zo fors oplopen? In het tweede deel komen de oplossingen aan bod. Hierbij worden drie oplossingsrichtingen aangehouden; verhoging van de woningproductie, een betere inzet van de bestaande woningvoorraad en de ontwikkeling van een flexibele schil op de woningmarkt. Deze worden zowel vanuit een economische, bestuurskundige als juridische invalshoek aangevlogen.

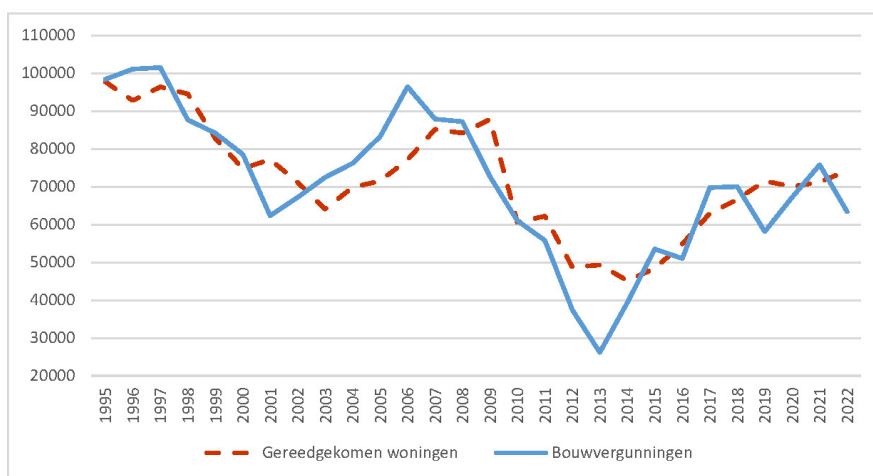
1 Prof. dr. P.J. Boelhouwer is hoogleraar Housing Systems, faculteit bouwkunde, TU Delft en mr. A.M. Nijboer, advocaat/partner bij Six advocaten te Amsterdam.

2 ESB, *Hoe blijft de woningmarkt betaalbaar?*, ESB-debat 23-02-2022, Stichting WEW, Utrecht, p. 26.

2 Ontwikkeling en achtergronden van het woningtekort

Zoals in de inleiding aangegeven, is het woningtekort de afgelopen jaren fors opgelopen. In de meest recente PRIMOS-prognose van juli 2023 schat onderzoeksbureau ABF dit tekort op 390.000 woningen of wel 4,8% van de woningvoorraad.³ Dit tekort schommelde in de jaren voor 2015 tussen de 2 en 2,5%. Er zijn diverse aanbod- en vraag gerelateerde factoren te noemen die de toename van dit tekort kunnen verklaren. Ten eerste daalde ten gevolge van de woningmarktcrisis in de periode 2008-2013 de nieuwbouwproductie van meer dan 80.000 woningen naar 45.000 woningen in 2013, waarna er een geleidelijk herstel inzette (figuur 1). Met bijna 75.000 nieuwbouwwoningen in 2022 is echter het niveau van voor 2008 nog niet bereikt.

Figuur 1 Bouwvergunningen en gereedgekomen woningen 1995-2023 / Bron: CBS, 2023

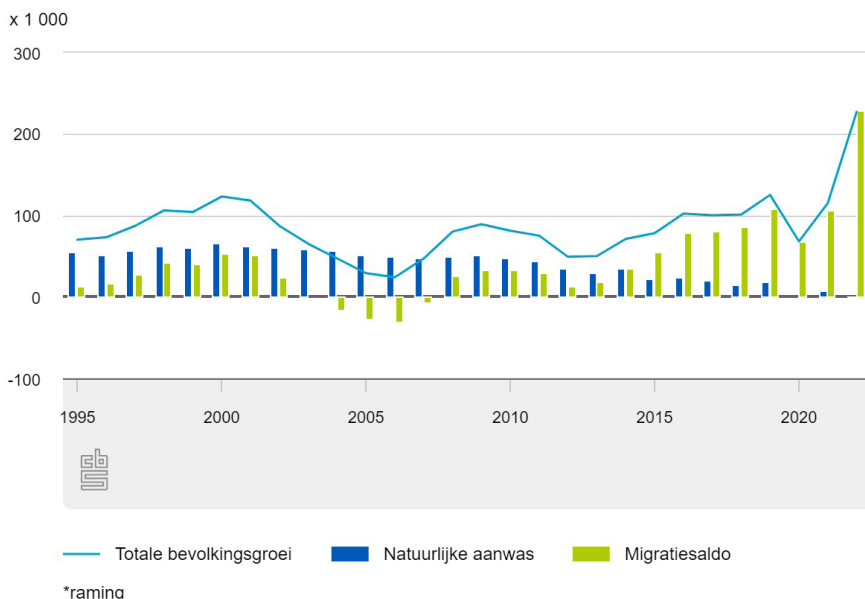


In tegenstelling tot de bescheiden woningproductie groeide de vraag naar woningen sinds 2015 zeer fors. Deze groei kan verklaard worden door een zeer sterk gestegen toename van het aantal huishoudens. Deze groei werd voornamelijk veroorzaakt door de fors opgelopen netto immigratie (Figuur 2).

3 K. Gopal, E. Bot, L. Groenemijer at al., *Primos-prognose 2023. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, Delft, Onderzoeksinstituut ABF, 2023.

Figuur 2 Bevolkingsontwikkeling 1995-2022 / Bron: CBS, 2023

Bevolkingsontwikkeling



De toename van de migratie bestaat voor het grootste deel uit arbeidsmigranten, op gepaste afstand gevolgd door vluchtelingen en buitenlandse studenten. De sterk piek in 2022 kan geheel verklaard worden door de vestiging van circa 90.000 Oekraïense vluchtelingen. Naast de sterke groei van de migratie, kan de toename van de vraag naar woningen ook nog verklaard worden door de daling van de gemiddelde huishoudensgrootte (van 2,24 in 2008 naar 2,12 in 2023). Ten slotte is ook de levensverwachting van ouderen toegenomen en wonen ouderen steeds langer zelfstandig. Deze ontwikkelingen hebben er mede toe geleid dat op basis van de meest recente PRIMOS-prognose van juli 2023 het woningtekort is opgelopen tot 390.000 woningen, of wel 4,8% van de woningvoorraad.⁴ Door het ministerie van BZK wordt een woningtekort van 2% als acceptabel beschouwd.

3 Woningbouwbeleid

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

4 K. Gopal, E. Bot, L. Groenemijer et al., *Primos-prognose 2023. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, Delft, Onderzoeksinstituut ABE, 2023.

‘hiërarchische’ sturing door de Rijksoverheid, ondersteund (en mogelijk gemaakt) door het subsidiëren van locatieontwikkeling en woningbouw.⁵

Rond het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw vond 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.⁶ In het woonbeleid stond in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig⁷ het versterken van de marktwerking en het verschuiven van verantwoordelijkheden van de overheid naar op de woningmarkt actieve partijen centraal. Sleutelbegrippen waren deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging. 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.⁸

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 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. 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’.⁹ Aanbod beperkende factoren, waaronder het restrictieve ruimtelijk beleid, gaven een extra stimulans aan stijgende prijzen en daarmee aan grondopbrengsten.

De financiële en economische crisis zorgde er vanaf 2009 voor dat de vraag naar koopwoningen ver terugviel en de woningprijzen eveneens sterk daalden. De woningproductie daalde en grond zorgde niet langer voor opbrengsten, maar werd een kostenpost.

5 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van het woningbouwbeleid: P.J. Boelhouwer en H.M.H. van der Heijden, ‘De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk perspectief: achtergronden en oplossingen’, *Bestuurskunde*, 2022, 31 no.1, pp. 19-33.

6 Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (VINO), Den Haag, 1988 en Ministerie van VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (VINEX), Den Haag, 1990.

7 E. Heerma, *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag: MVROM, 1989.

8 J. Koffijberg, *Getijden van beleid: Omslagpunten in de volkshuisvesting*, Delft: Delft University Press, 2005.

9 Tijdelijke Commissie Huizenprijzen, *Kosten koper. Een reconstructie van twintig jaar stijgende huizenprijzen*, 33194, nr. 3, Den Haag, 2013, p. 9.

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 vanaf 2010 zelfs geen nieuwe taakstellende afspraken tussen Rijk, provincies en (grote) gemeenten over de woningproductie. Vanaf 2010 lag 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.¹⁰ 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 herziening van de Woningwet in 2015, waarbij met name het werkveld van de woningcorporaties werd gedefinieerd, werd deze ontwikkeling voortgezet. De nadruk lag op het wegnemen van marktverstoringen en het bevorderen van particulier initiatief.

4 Regelgeving en andere oorzaken van de woningbouwcrisis

In 2008 is in art. 3.1.2 lid 1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de mogelijkheid opgenomen om in bestemmingsplannen (of vergunningen in afwijking van het bestemmingsplan) regels toe te voegen die betrekking hebben op sociale huur- en koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap.¹¹ Volgens de Nota van toelichting bij dit artikel is ervoor gekozen de regeling hiertoe te beperken omdat deze beide categorieën onvoldoende van de grond komen als het aan de markt wordt overgelaten.¹²

Bij de wijziging van het Bro die op 1 juli 2017 in werking trad, is bepaald dat ook regels mogen worden gesteld in het bestemmingsplan over geliberaliseerde middenhuur. De Nota van toelichting vermeldt hierover dat de gemeente hierdoor meer mogelijkheden krijgt om te sturen op de samenstelling van de woningvoorraad in de gemeente. Aange-

10 H. van der Heijden, D. Groetelaers, K. Dol, H. Boumeester en W. Korthals Altes, *Impact van beleid op regionale woningmarkten*, Delft: OTB, 2014.

11 Particulier opdrachtgeverschap is in het Bro gedefinieerd als: de situatie dat de burger of een groep van burgers - in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk of krachtens een overeenkomst - tenminste de economische eigendom verkrijgt en volledige zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.

12 *Stb.* 2008, 145, p. 55.

zien gemeenten deze bepaling per deelgebied in het bestemmingsplan kunnen toepassen, kunnen zij daarmee sturen op een goede mix aan aanbod van (huur)woningen.¹³

In de praktijk is te zien dat gemeenten ook sturen op andere typen woningen dan sociale huur/koop of geliberaliseerde middenhuur. Zo sturen gemeenten onder meer op de realisatie van levensloopbestendige woningen, woningen voor ouderen, woningen voor 55+ers en woningen voor starters. Dit in weerwil van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) hierover.

In meerdere uitspraken is geoordeeld dat het niet is toegestaan om in een bestemmingsplan een verbod op te nemen op het gebruik van woningen buiten een bepaalde doelgroep senioren of starters. Dit, omdat dit zou leiden tot een niet ruimtelijk relevant onderscheid naar leeftijd.¹⁴ Desondanks worden bij aanvragen in afwijking van het bestemmingsplan aan projectontwikkelaars dergelijke eisen gesteld. Als aan deze eisen niet wordt voldaan, wordt de vergunning geweigerd. De keuze die dan gemaakt moet worden is toegeven of procederen of geen woningen bouwen.

Daarnaast zorgen gemeenten middels bestemmingsplannen en 'Paraplubestemmingsplannen wonen' dat het splitsen van woningen en het realiseren van alternatieve woonvormen (zoals woongroepen door middel van het verbod op bewoning door meer dan één huishouden) binnen de betreffende gemeente wordt tegengegaan.¹⁵ Hierdoor worden woningen minder efficiënt benut.

Gelijktijdig met het meer decentraliseren van het ruimtelijk beleid naar provincie en gemeente werd verder in 2012 de 'ladder voor duurzame verstedelijking' toegevoegd aan art. 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).¹⁶ Doelstelling van de ladder was dat overprogrammering en leegstand werd tegengegaan. Aanvankelijk ging het daarbij met name om overprogrammering van bedrijventerreinen tegen te gaan. Deze ladder bestond oorspronkelijk uit drie treden. De ladder voorzag erin dat bij de toelichting van een bestemmingsplan de actuele en regionaal afgestemde behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling werd aangetoond (trede 1). Daarnaast moest beoordeeld worden op welke wijze de nieuwe stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied kon worden ingepast door middel van herstructurering of transformatie of anderszins (trede 2). Als dat niet mogelijk was, dan moest beoordeeld moet worden in hoeverre de ontwikkeling mogelijk is op locaties die al ontsloten zijn of ontsloten worden (trede 3).

Bij een wetswijziging in 2017¹⁷ is de ladder gewijzigd naar twee treden. De toelichting bij een bestemmingsplan (of de onderbouwing bij een vergunning in afwijking van een bestemmingsplan) dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, dient een beschrijving te bevatten van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien die ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

13 *Stb.* 2017, 172, p. 4.

14 ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1925, r.o. 13.1; ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:920; ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1907, r.o. 11.2.

15 Zie als voorbeeld Het bestemmingsplan 'Paraplubestemmingsplan Wonen' van de gemeente Capelle aan den IJssel.

16 *Stb.* 2012, 388.

17 *Stb.* 2017, 182.

De ladder blijft bedoeld om overprogrammering tegen te gaan en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand te voorkomen. Uitgangspunt voor de wijziging is dat de regeling wordt vergemakkelijkt, knelpunten worden weggenomen en dat met het oog op een zorgvuldig ruimtegebruik, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd.¹⁸

Woningbouwlocaties vallen op grond van art. 1.1.1 van het Bro onder het begrip ‘stedelijke ontwikkeling’ waarvoor de laddertoets moet worden doorlopen. In de rechtspraak is dit genuanceerd in die zin dat dit pas vanaf twaalf woningen het geval is.¹⁹

Zoals blijkt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling dient de behoefte aan de beoogde stedelijke ontwikkeling op objectieve wijze, aan de hand van voldoende actuele, concrete en zo mogelijk cijfermatige gegevens, te worden beschreven.²⁰ De behoefte moet worden afgewogen tegen het bestaande aanbod, waarbij ook de planologische capaciteit van belang is.²¹ Daarbij is ook van belang wat het regionale aanbod is. Als het aanbod wel op regionaal niveau beschikbaar is, kan dit ertoe leiden dat een gemeente moet afzien van de ontwikkeling.²²

Voor de onderbouwing van de behoefte aan woningen kan gebruik worden gemaakt van provinciale, regionale en of gemeentelijke (woon-)visies en (woningbouw-)programma’s.²³ Wanneer echter uitsluitend gebruik wordt gemaakt van globale visies en niet van een concrete cijfermatige onderbouwing, oordeelt de Afdeling al snel dat de behoefte aan de te realiseren woningen onvoldoende is onderbouwd.²⁴

De behoefte aan woningen dient zowel kwantitatief als kwalitatief te worden onderbouwd. Als wél sprake is van een behoefte aan woningen maar niet aan het type woningen dat wordt gerealiseerd, kan een bestemmingsplan of vergunning in afwijking van het bestemmingsplan om die reden worden vernietigd. Zo oordeelde de Afdeling in een uitspraak van 4 mei 2021 dat de kwalitatieve behoefte aan de woningen onvoldoende was onderbouwd, omdat niet werd voorzien in woningen die geschikt waren voor starters en/of in levensloopbestendige woningen, terwijl volgens onderzoek daar juist behoefte aan was.²⁵

De invoering van de ladder zorgde dan ook voor onrust en stagnatie bij gemeenten doordat honderden bestemmingsplannen waarin niet of onvoldoende rekening werd gehouden met de ladder door de Afdeling werden vernietigd. Inmiddels is dat overigens

18 *Stb.* 2017, 182, p.3, 4.

19 ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724.

20 Zie onder meer: ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:247, ABRvS4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:248, ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2072, ABRvS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2600 en ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2977.

21 Zie onder meer: ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:715, ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345.

22 ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:570, ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4424

23 ABRvS 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1859.

24 ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1275; ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3672; ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345.

25 ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:939, r.o. 17.1.

steeds minder het geval nu door de ladderjurisprudentie meer duidelijkheid is over wat er moet worden aangeleverd en gemotiveerd.

Ook zorgt de stikstofproblematiek, met name sinds de PAS-uitspraken van mei 2019,²⁶ voor stagnatie in de woningbouw. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) voorzager - kort gezegd - in dat vooruitlopend op de te nemen maatregelen om het gehalte stikstof naar beneden te brengen ten behoeve van Natura 2000 gebieden, alvast een deel van de ontstane ruimte kon worden benut voor bouwprojecten. Daarbij bepaalde het PAS dat voor projecten met activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken onder de grenswaarde van 1 mol/ha/jr waren uitgezonderd van de vergunningplicht.

In navolging van het Hof van Justitie EU²⁷ oordeelde de Afdeling kort gezegd dat de systematiek van de PAS waarbij vooruit werd gelopen op het effect van nog te nemen maatregelen in strijd is met art. 6 van de Habitatrictlijn. Ook het categoriaal uitzonderen van een vergunningplicht onder een depositie van 1 mol/ha/jr, werd in strijd met art. 6 van de Habitatrictlijn geacht. Het resultaat hiervan is dat per bouwproject, zowel voor de bouwfase als de gebruiksfase, moet worden beoordeeld of sprake is van een significante toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie.²⁸ Dit levert aanzienlijke vertraging op en kan er ook voor zorgen dat projecten in het geheel niet door kunnen gaan. Immers, als uit een passende beoordeling blijkt dat sprake is van een significante stikstofdepositie kan een vergunning uitsluitend worden verleend indien met het project een bijzonder in de wet genoemd belang gemoeid is, zoals een dwingende reden van groot openbaar belang is gemoeid, er geen sprake is van alternatieven én de schade voorafgaand aan het project is gecompenseerd.²⁹

Daarnaast wordt, onder andere door het Planbureau voor de Leefomgeving, gesignaleerd dat er een tekort aan capaciteit is in de bouwsector bij gemeenten waardoor bouwprojecten vertragen.³⁰ Dat een gebrek aan financiën, menskracht en expertise bij gemeenten zorgt voor vertraging bij gebiedstransformaties blijkt ook uit een survey-onderzoek van de TU Delft onder deelnemende gebiedsprojecten binnen het programma Stedelijke

26 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

27 HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C2018:882.

28 Bij het verlenen van vergunningen is de te hanteren referentiedatum van het toegestane bestaande gebruik volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, de volgende.

- De datum van een verleende natuurvergunning;

- of indien voor het bestaande gebruik geen natuurvergunning is verleend de Wet milieubeheer toestemming op de referentiedatum, tenzij nadien vervallen, geëxpireerd of minder vergund. In dat laatste geval is het mindere de referentiesituatie;

- dat wat feitelijk plaatsvond en was toegestaan op basis van het planologisch regime van de gronden vanaf de referentiedatum. Als nadien het planologische regime is gewijzigd waardoor minder is toegestaan dan op de referentiedatum dan moet bij de beoordeling van dat mindere worden uitgegaan. De Afdeling overweegt daarbij dat het in dat geval gaat om dat wat is toegestaan op basis van het latere bestemmingsplan en niet om de hoeveelheid die feitelijk is benut (zie ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 1.2 en 17-23).

29 Art. 2.8 lid 4 Wet natuurbescherming

30 Planbureau voor de leefomgeving, *Wonen na de verkiezingen, het woningtekort wordt in de regio opgelost*, 12 april 2021. Zie ook: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/vooral-tekort-aan-ambtenaren-rent-woningbouw>.

Transformatie.³¹ Diverse gemeenten, zoals Haarlem en Amsterdam (Zuid-Oost) sturen zelfs brieven naar ontwikkelaars waarin staat dat vanwege een gebrek aan capaciteit een prioritering van bouwplannen heeft plaatsgevonden waar hun bouwplan niet onder valt zodat het geen nut heeft om een aanvraag in te dienen. De juridische houdbaarheid van een dergelijke brief is gering maar de gemeente heeft altijd nog de mogelijkheid om een aanvraag simpelweg te weigeren als toch nog een aanvraag wordt ingediend, waarna de gang naar de rechter moet volgen om dit te herstellen

Kortom, onder andere de volgende oorzaken, gezien vanuit economische, bestuurskundige en juridische invalshoek, zorgen voor de huidige woningbouwcrisis:

- het gebrek aan centrale sturing en decentralisatie,
- het jarenlang sturen op een verminderde woningbouwopgave waardoor een extra woningtekort is ontstaan ten opzichte van een groeiende vraag,
- het moeten voldoen aan extra (motiverings) eisen bij het realiseren van woningen,
- het moeten voldoen aan extra eisen aan de te realiseren woningtypes die niet altijd zijn toegestaan en zorgen voor verminderde rendabiliteit van de bouwplannen;
- de stikstofproblematiek,
- het tekort aan capaciteit bij de bouwsector én
- het tekort aan capaciteit bij gemeenten waardoor de vergunningprocedures (ondanks de wettelijke doorlooptijd van procedures) jaren duren.

5 Oplossingen voor het woningtekort

Vergroten van de nieuwbouwproductie - en transformatie

Om het woningtekort inderdaad in 2030 te laten uitkomen op de door ABF (2023) verwachte 3,8%, is nog steeds een forse nieuwbouwinspanning noodzakelijk (vanaf 2026).³² De in de vorige paragraaf benoemde oorzaken van de ontstane woningbouwcrisis hebben tot een forse afname van het aantal gerealiseerde bouwvergunningen geleid (zie afbeelding 1). Mede hierdoor zal het nog jaren duren voor het aantal nieuw opgeleverde woningen op de door minister de Jonge gewenste 900.000 woningen uitkomt en zal door een afname van het aantal bouwvergunningen en de economische tegenwind (hoge bouwkosten, hogere rente en inflatie) de komende twee jaar de verwachte woningbouwproductie allereerst nog fors dalen.

5.1 Door het Rijk gekozen oplossingen

Door het Rijk zijn maatregelen genomen c.q. voorgesteld om de woningbouwproductie te laten stijgen.

31 W.J. Verheul, M. Hoorn, *Té weinig geld, capaciteit en kennis vertragen transformaties*, 2021, Web publication/site, Gebiedsontwikkeling.nu, via: <www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/te-weinig-geld-capaciteit-en-kennis-vertragen-transformaties/>.

32 K. Gopal, E. Bot, L. Groenemeijer et al., *Primos-prognose 2023, Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. Delft: Onderzoeksinstituut ABF 2023.

Bouwwijstelling

Om de gevolgen van de stikstofcrisis tegen te gaan, werd onder meer op 1 juli 2021 de bouwwijstelling opgenomen in de Wet natuurbescherming.³³ Op grond hiervan behoefde bij de vergunningverlening voor een project geen rekening te worden gehouden met de stikstofuitstoot van de bouwactiviteiten. Er hoefde dus geen stikstofonderzoek te worden gedaan naar de aanlegfase maar uitsluitend bij de gebruiksfase.

Volgens de wetgever leidde deze bouwwijstelling niet tot aantasting van Natura 2000-gebieden.

De Afdeling heeft echter iets meer dan een jaar later, bij uitspraak van 22 november 2022,³⁴ geoordeeld dat de bouwwijstelling in strijd is met art. 6 van de Habitatrictlijn, onder andere omdat ook bij deze bouwwijstelling net als bij de PAS ruimte werd benut van maatregelen die nog genomen moesten worden en waarvan de effecten dus niet vaststonden. Het gevolg hiervan was dat het rekenmodel waarmee de stikstofberekeningen werden gemaakt (het AERIUS model) moest worden herzien en de vergunningverlening stil lag totdat het nieuwe model eind januari 2023 gereed was. Deze maatregel heeft dus niet tot veel versnelling geleid. Zoals te zien is in de Porthos einduitspraak van 16 augustus 2023, leidt het op de juiste wijze individueel beoordelen van de stikstofuitstoot ten gevolge van een project wel tot resultaat.³⁵

Schrappen van tweede trede van de ladder voor duurzame verstedelijking

In april 2023 is door de Tweede Kamer een motie³⁶ aangenomen met als doel de tweede trede van de ladder voor duurzame verstedelijking, dus de eisen die gelden voor buitenstedelijk bouwen uit de ladder te verwijderen. Dit, omdat hierdoor een onnodige procedurele blokkade zou worden opgeworpen voor buitenstedelijk bouwen.

Hoewel de ladder inderdaad voor vertragingen heeft gezorgd omdat bestemmingsplannen en vergunningen onderuit zijn gegaan gebeurde dit, met name na de wijziging van de ladder in 2017, meestal vanwege het niet voldoen aan de eerste trede: het aantonen dat voldoende behoefte bestaat aan de ontwikkeling. Een motie waarin met het verzoek om voor woningbouwprojecten aan te nemen dat sprake is van een behoefte zodat de eerste trede bij woningbouw niet hoeft te worden doorlopen, zou in dat verband zinvoller zijn, met dien verstande dat ook zonder de ladder in het kader van een goede ruimtelijke ordening aannemelijk moet zijn dat de ontwikkeling uitvoerbaar is. Bovendien is de gedachte dat de tweede trede slechts een procedurele blokkade zou opwerpen onjuist. De tweede trede voorziet erin dat eerst wordt beoordeeld of een ontwikkeling geheel of gedeeltelijk binnen stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld door binnenstedelijk te bouwen en/of door transformatie van bestaande panden. Dit is geen procedurele exercitie maar een noodzakelijke stap om ervoor te zorgen dat er in het kader van een goede ruimtelijke ordening niet onnodig in het buitengebied gebouwd wordt.

33 Art. 2.9a Wet natuurbescherming jo art. 2.5 Besluit natuurbescherming.

34 ABRvS 22 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

35 ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129.

36 *Kamerstukken II* 2022/23, 32 847, nr. 1027.

Transformeren bestaande panden

Er is nog veel winst te behalen met de beoordeling of een bouwproject binnenstedelijk kan worden gerealiseerd en met het inzetten op versneld transformeren van leegstaand vastgoed. Het wijzigen van een functie van bestaande panden (transformeren) kan bovendien vergund worden met een reguliere procedure van acht weken, ook als de woonfunctie in strijd is met het bestemmingsplan.³⁷ Na invoering van de Omgevingswet kan het wijzigen van een functie van een pand met de reguliere procedure worden vergund.³⁸

In de praktijk blijkt echter dat ontwikkelaars die bestaand vastgoed zoals kantoren, winkelpanden, kerken en scholen willen transformeren niet met open armen worden ontvangen. Het met name door gemeente gewenste vooroverleg duurt gemakkelijk een jaar en in veel gevallen wordt op basis van verouderd kantoren- en/of detailhandelsbeleid de transformatie van kantoren en winkels naar woningen tegengehouden. Verder worden aanvullende eisen gesteld aan het type woningen dat gerealiseerd moet worden die niet gesteld mogen worden (zie hiervoor). Het gevolg is dat ontwikkelaars veelal afhaken of pas na procederen een vergunning krijgen.

Om het transformeren te bevorderen, zet De Jonge met de Kamerbrief van 13 juni 2022³⁹ onder meer in op het transformeren van vastgoed tot 15.000 woningen per jaar. Daartoe is een transformatieplan opgesteld inclusief prestatieafspraken met regio's en gemeenten over de transformatie van gebieden en vastgoed naar wonen, werken en voorzieningen. Ook wordt extra geld beschikbaar gesteld ten behoeve van transformatie.

Flexwoningen

In voornoemde Kamerbrief van 13 juni 2022 wordt ook ingezet op de realisatie van 15.000 flexwoningen per jaar. Flexwoningen kunnen indien zij in strijd zijn met het bestemmingsplan met een tijdelijke vergunning van maximaal tien jaar via de reguliere procedure van 8 weken worden vergund.⁴⁰ Als voor langere tijd een tijdelijke vergunning wordt verleend in afwijking van het bestemmingsplan, zal hiervoor de uitgebreide procedure gevolgd moeten worden van zes maanden (met eventueel zes weken verlenging).⁴¹

Een tweede procedureel voordeel van flexwoningen c.q. tijdelijke woningen is dat bij de motivering van de vraag of de woningen in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening meespeelt dat de woningen er tijdelijk staan. Wel moet in dat ge-

37 Art. 4 lid 9 Bijlage II Besluit omgevingsrecht. Let wel: art. 5 lid 6 van het Besluit omgevingsrecht bepaalt echter dat de uitgebreide procedure moet worden toegepast als sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit Milieueffectrapportage.

38 Art. 16.64 Ow. Uitgangspunt is de reguliere procedure. Wel kan het bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit in afwijking van het omgevingsplan de uitgebreide procedure van toepassing verklaren indien de activiteit aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de omgeving én naar verwachting verschillende belanghebbenden daartegen bedenkingen zullen hebben (art.16.54 lid 4 Ow).

39 *Kamerstukken II* 2021/22, 32847, nr. 919.

40 Zie art. 4 aanhef lid 11 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Let wel: art. 5 lid 6 van het Besluit omgevingsrecht bepaalt echter dat de uitgebreide procedure moet worden toegepast als sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit Milieueffectrapportage.

41 Tenzij het gaat om een in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet aangewezen innovatief experiment.

val aannemelijk zijn dat de woningen worden verwijderd aan het einde van de termijn zonder onomkeerbare gevolgen.

Gelet op het feit dat, zoals hiervoor beschreven, de wettelijke proceduredtijd niet de bottleneck is voor het snel vergunnen van woningen die in strijd zijn met het bestemmingsplan, biedt een snellere proceduredtijd niet een groot voordeel.

Wel kunnen flexwoningen een bijzonder groot voordeel bieden wanneer het erom gaat dat deze woningen snel kunnen worden geproduceerd, bijvoorbeeld in een fabriek, waarna deze alleen nog maar op locatie geplaatst moeten worden. Vaak is dit type woningen ook duurzamer uitgevoerd omdat ze bijvoorbeeld biobased zijn. In de Kamerbrief wordt ook van dit voordeel uitgegaan, waarbij woningen fabrieksmatig/industrieel en modulair worden gerealiseerd en veelal ook duurzamer zijn. Ook kan ruimte worden benut die slechts tijdelijk beschikbaar is.

Omdat dit soort woningen wellicht niet allemaal kunnen voldoen aan de nieuwbouweisen, kan voor dit soort woningen een andere (juridische) optie behulpzaam zijn. Dit is de optie waarin het Bouwbesluit en, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in voorziet. Dit houdt in dat tijdelijke woningen kunnen worden vergund voor een maximale periode van 15 jaar. Deze woningen hoeven dan niet aan de nieuwbouweisen te voldoen maar mogen voldoen aan de eisen voor bestaande bouw.⁴² Als daarnaast ook nog sprake is van strijd met het omgevingsplan zal daarvoor ook een (tijdelijke) afwijkingsvergunning verleend moeten worden.

Deze tijdelijke woningen kunnen ook van een uitstekende kwaliteit zijn. Zo hebben tal van Nederlandse bouwbedrijven de afgelopen jaren modulaire in de fabriek geproduceerde woningbouwconcepten ontwikkeld die circulair en duurzaam in enkele dagen op locatie kunnen worden geplaatst. 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. Om deze ontwikkeling te bevorderen, heeft de Nederlandse regering voor 2023 een garantieregeling aangekondigd die 80% van het verlies dekt wanneer na 15 jaar de tijdelijke woningen niet op een andere locatie kunnen worden geplaatst.

Wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting

Sinds 2021 heeft de regering verder de volkshuisvesting tot één van de prioriteiten van haar beleid gemaakt. Er wordt dus weer specifiek beleid gemaakt voor de volkshuisvesting en dat beleid is bovendien flink geïntensiveerd. Dit heeft geleid tot de Nationale Bouw- en Woonagenda, de zes landelijke Programma's voor de volkshuisvesting⁴³ en de Nationale Prestatieafspraken⁴⁴ voor de woningcorporatiesector.⁴⁵

42 Art. 1.14 jo art. 1.1 Bouwbesluit en art. 4.8, jo bijlage 1 bij art. 1.1 van het Bbl.

43 *Kamerstukken II* 2021/22, 32847, nr. 878.

44 Nationale prestatieafspraken voor de volkshuisvesting, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29453, nr. 551.

45 Zie ontwerpmemorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting, p. 4.

Eén van de vier actielijnen die in het programma wordt beschreven betreft ‘het sneller van initiatief naar realisatie van een woning’ te komen. Daarbij wordt onder meer onderzoek aangekondigd naar oplossingsrichtingen door aanpassing van regelgeving. Onder meer op basis van dit onderzoek is een aantal maatregelen opgenomen in het Wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting.⁴⁶

In dit wetsvoorstel wordt allereerst volkshuisvesting toegevoegd aan de doelen van de Omgevingswet. Daarbij wordt bepaald dat zowel Rijk, provincies als gemeenten een verplicht volkshuisvestingsprogramma opstellen. Het realiseren van betaalbare koopwoningen en sociale huurwoningen is daarbij een verplicht onderdeel. Het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma sluit aan op dat van de provincie en dat sluit weer aan op het volkshuisvestingsprogramma van het Rijk. Met instructieregels en instructies kunnen Rijk en provincie ervoor zorgen dat de uitvoering van respectievelijk provincies en gemeenten in overeenstemming is met het door het Rijk c.q. provincie vastgestelde programma.

Een tweede maatregel is dat meer gestuurd wordt op het type woningen. Landelijk, provinciaal en in de regio komt er een verplichting om twee derde van de nieuwbouwopgave te laten bestaan uit betaalbare woningen (betaalbare koop, middenhuur, sociale huur). Daarnaast moeten gemeenten verplicht 40% van hun nieuwbouwopgave voor middeninkomens realiseren. Gemeenten die een lager aandeel sociale huur dan het landelijke gemiddelde hebben, zijn verplicht van hun totale nieuwbouwopgave 30% uit sociale huur te laten bestaan.

Daarnaast beoogt het wetsvoorstel meer kansengelijkheid te creëren in de huisvesting van urgente aandachtsgroepen. De vormgeving van urgente categorieën wordt landelijk bepaald. Gemeenten worden verplicht een urgentieregeling als onderdeel van de huisvestingsverordening op te nemen.

Tot slot worden categorieën projecten aangewezen waarvan de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Deze versnelde uitvoering houdt in dat het beroep bij de rechtbank vervalt en uitsluitend beroep mogelijk is bij één instantie (de Afdeling bestuursrechtspaar van de Raad van State), dat geen pro forma beroep mogelijk is en dat het beroep versneld moet worden behandeld. De uitspraak van de Afdeling moet zes maanden na indiening van het verweerschrift worden gedaan.

Met name op de voorgestelde versnelling van procedures is veel kritiek omdat dit niet leidt tot een daadwerkelijk groter versnelling. Dit, omdat een groot deel van de vertraging juist gelegen is in de voorprocedure. Bovendien is het nog maar zeer de vraag of de Afdeling over voldoende capaciteit beschikt om de gewenste versnelling in procedures te realiseren.⁴⁷ Ook kan worden afgevraagd of het opstellen van woningbouwprogramma's per bestuurslaag die op elkaar moeten worden afgestemd tot de nodige versnelling leidt.

46 M.N. Boeve, K.A.W.M. de Jong, ‘Snel, sneller, toch niet zo snel? Versnelling van beroep in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting’, *TBR* 2023, 41.

47 Zie hiervoor M.N. Boeve, K.A.W.M. de Jong, ‘Snel, sneller, toch niet zo snel? Versnelling van beroep in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting’, *TBR* 2023, 41.

5.2 Aanvullende oplossingsrichtingen

Inzet van tijdelijke woningen en het beter benutten van de bestaande voorraad

Naast de verhoging van de nieuwbouwproductie die pas op de middellange termijn tot enige ontspanning op de woningmarkt kan leiden, zijn voor de korte termijn andere beleidsacties gewenst: de realisatie van tijdelijke woningen en het transformeren van bestaande panden naar woningen, zoals reeds voorgesteld in de hiervoor besproken kamerbrief van 13 juni 2022.

Bovenop deze reeds voorgestelde maatregelen, dient ons inziens de regie meer centraal te worden geregeld en dient een betere benutting van de bestaande woningvoorraad plaats te vinden.

Bij dit laatste kan gedacht worden aan het stimuleren in plaats van het tegenwerken van het woningdelen (bv Friendscontracten voor alleenstaanden in een woning, het verstrekken van meerdere hypotheeklen op een woning), het afschaffen of verlagen van de voordeurdelerskorting,⁴⁸ het splitsen van grote woningen 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 als het bouwen van voor ouderen geschikte woningen (geclusterde woonvormen en levensloop[bestendige woningen]).

Ook kan het beschikbare instrumentarium om leegstaande gebouwen in te zetten veel beter worden benut. Zo geeft de Leegstandswet gemeenten de mogelijkheid om leegstaande gebouwen in een register op te nemen en na 12 maanden te vorderen en voor bewoning geschikt te maken. Uiteraard zijn hiervoor uitvoeringscapaciteit en financiële middelen nodig. Omdat deze mogelijkheid vrijwel nog niet wordt toegepast, liggen hier grote mogelijkheden. Ook het (tijdelijk) toestaan van permanente bewoning van recreatieparken, in plaats van het op straat zetten van de huidige bewoners, kan op korte termijn soelaas bieden. Recent onderzoek van ABF schat dat er Nederland in 2021 ongeveer 124.000 recreatiewoningen voorkomen, waarvan ongeveer 95% zich op vakantie en recreatieparken bevindt.⁴⁹ Op zich is het toch opmerkelijk dat enerzijds de bouw van vakantieparken de laatste jaren een grote vlucht heeft genomen, terwijl anderzijds het aantal woningzoekenden fors is opgelopen. Ook kan overwogen worden om via de Huisvestingswet (tijdelijk) een verbod op het leeg laten staan van tweede woningen in te voeren. Tenslotte verdient het aanbeveling om sectoren die veel gebruik maken van buitenlandse arbeidskrachten (distributie, tuinbouw) meer verantwoordelijk te maken voor een goede (tijdelijke) huisvesting van hun personeel. Hierbij hoort dan ook dat zij de mogelijkheid krijgen om op hun eigen grond deze huisvesting te realiseren en provinciaal ruimtelijk ordenings beleid dit niet kan tegengaan.

Verder is van groot belang dat woningen worden toegevoegd die aansluiten bij de actuele woningvraag. Dit is de laatste jaren steeds minder het geval. Er worden veel dure koopappartementen in steden gebouwd, terwijl de vraag naar deze woningen beschei-

48 Huishoudens met een uitkering en ouderen met een AOW worden in Nederland gekort wanneer ze gaan samenwonen.

49 ABF, *Recreatiewoningen in Nederland, 2021. Huishoudens en bewoners op basis van micro data*, Delft: ABF 2022.

den is (13% van de totale vraag in 2018).⁵⁰ Juist de bouw van grondgebonden koopwoningen staat onder druk, terwijl dat wel het meest gevraagde woningtype is (41%). Het gevolg hiervan is dat sinds 2018 steeds meer huishoudens de Randstad verlaten en hun heil zoeken in aan de Randstad grenzende regio's. Een meer regionale spreiding van de woningbouw kan eveneens meer woningen opleveren.

Hoewel de Omgevingswet die in januari 2024 in werking treedt ervan uitgaat dat het primaat van de ruimtelijke ordening bij gemeenten ligt, is het (laten) opstellen van woningbouwprogramma's door drie bestuurslagen (het Rijk, provincies en gemeenten) omslachtig en werkt dit vertraging in de hand. Een crisis zoals deze vraagt om snelle actie en niet om administratieve bureaucratie. Zeker nu uit onderzoek blijkt dat met name de capaciteit en soms ook de expertise bij gemeenten te wensen overlaat, is het aan te bevelen dat een landelijk woningbouwprogramma wordt opgesteld, waarin ook woningbouwlocaties worden aangewezen die via instructieregels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Ten behoeve van die woningbouwlocaties zou het noodzakelijke onderzoek bij de aanwijzing reeds uitgevoerd moeten worden en zouden belemmeringen weggenomen kunnen worden. Te denken valt aan het noodzakelijk uit te voeren natuuronderzoek, waaronder het onderzoek naar stikstofdepositie, aangezien dit vaak een bottleneck kan zijn bij vergunningverlening.

Als de woningbouw op een locatie bijvoorbeeld leidt tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden dan moeten de gevolgen van die toename worden onderzocht. Als vervolgens uit dat onderzoek blijkt⁵¹ dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, dan kan vergunning worden verleend.⁵² Als echter uit een passende beoordeling blijkt dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat schade wordt toegebracht aan het Natura 2000 gebied⁵³, dan kan alsnog vergunning worden verleend mits met de woningbouw een dwingende reden van groot openbaar belang gemoeid is, er geen alternatieven zijn voor de woningbouw én de schade aan het Natura 2000 gebied vooraf gecompenseerd is.

Er bestaat reeds jurisprudentie waaruit blijkt dat woningbouw een dwingende reden van groot openbaar belang kan vormen, mits het plan ook voorziet in het type woningen waar behoefte aan is.⁵⁴ Ook aan de tweede voorwaarde, dat geen sprake is van betere alternatieven, kan worden voldaan als kan worden aangetoond dat andere locaties in de buurt niet minder stikstofdepositie tot gevolg hebben. Door het vervolgens reeds compenseren van het Natura 2000 gebied bij de aanwijzing van de locatie in een programma, kan maanden of zelfs jaren tijdswinst behaald worden, ten opzichte van het onderzoeken en compenseren voorafgaand aan vergunningverlening.

50 Ministerie van BZK, *Ruimte voor wonen. De resultaten van het WoonOnderzoek 2018*, Den Haag: Ministerie van BZK 2019.

51 Voortoets of passende beoordeling.

52 Zie o.a. ABRvS 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212; ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129.

53 Dit zal in de nabije toekomst sneller het geval zijn nu uit onderzoek van Wageningen Environmental Research, Planbureau voor de Leefomgeving en Onderzoekscentrum B-WARE blijkt dat de kritische depositie waarde (KDW) in de meeste gevallen lager moet worden vastgesteld.

54 Rb Midden-Nederland, 4 augustus 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4082; ABRvS 21 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH0446, ABRvS 13 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI3701.

Om verder ook de vergunningverlening te versnellen, zowel bij woningbouw als bij transformatie, zal het bij de gemeenten gesignaleerde capaciteits- en expertiseprobleem moeten worden opgelost. Een mogelijkheid om dit te doen, is het instellen van gespecialiseerde omgevingsdiensten per provincie die zich uitsluitend bezighouden met vergunningverlening, nieuwbouw of transformatie, van woningen, zoals nu reeds gebeurt bij het verlenen van omgevingsvergunningen milieu.⁵⁵ Bij het invoeren van deze omgevingsdiensten zullen wel de aanbevelingen over de bestaande omgevingsdiensten door de Commissie van Aartsen moeten worden betrokken. Op deze manier kan de expertise en snelheid van handelen beter geborgd worden.

Bovenstaande opsomming maakt duidelijk dat er geen eenduidige en eenvoudige oplossing is om de bouwproductie te verhogen en er zowel beleidsmatig als juridisch diverse mogelijkheden bestaan die kunnen worden ingezet. Wat wel evident is, is dat er haast geboden is. De bouwvergunningen laten al twee jaar lang een dalende trend zien en de bevolking groeit de laatste jaren harder dan de prognoses aangaven waardoor het woningtekort snel oploopt.

Ten slotte is de samenwerking tussen een woningmarktspecialist en een omgevingsjurist ons uitstekend bevallen. Vanuit de meer economische en praktische invalshoek kan de problematiek goed voor het voetlicht worden gebracht. Oplossingen hiervoor die vaak voortkomen uit het gebrekkig functioneren van de praktijk kunnen aangevuld en beoordeeld worden op hun juridische merites. Hierbij wordt dan ook duidelijk welke oplossingsrichtingen bij voorbaat al lastig zijn in te voeren en hoe deze in de huidige wet- en regelgeving kunnen worden geïmplementeerd.

55 Zie art. 7.1 e.v. Besluit omgevingsrecht.