

Wonen en Bouwen in Nederland

Prof. dr. ir. A.G. Bregman

12 april 2024



Position paper Wonen en Bouwen in Nederland

1 Inleiding

Het brede onderwerp Wonen en Bouwen staat hoog op de Nederlandse politieke agenda. Dat is alleszins begrijpelijk, verdedigbaar en vooral ook noodzakelijk omdat de woningbouw moeizaam verloopt, terwijl (de bouw van) (voldoende geschikte) huisvesting voorziet in één van de menselijke basisbehoeften. De afgelopen jaren is in zowel wetenschappelijke kring, maar niet minder bij betrokken overheden en andere bij bouwen en wonen betrokken partijen een toenemende aandacht voor het onvermogen van alle betrokkenen tezamen om in voldoende mate tijdig te voldoen aan de vraag naar passende woonruimte.

Bij het doen van voorstellen om dit tijt te keren wordt regelmatig gepleit voor aanpassing van wetgeving. Aan dergelijke voorstellen liggen kennelijk twee veronderstellingen ten grondslag, te weten: (1) dat de huidige wetgeving tekortschiet om te waarborgen dat in voldoende mate kan worden voldaan aan de vraag naar passende woonruimte en (2) dat met een wijziging van wetgeving wordt bereikt dat dit wel, althans beter het geval zal zijn.

In dit position paper zal ik betogen dat de huidige wetgeving in hoge mate voorziet in een adequaat instrumentarium om te waarborgen dat in voldoende mate kan worden voldaan aan de vraag naar passende woonruimte conform het beleid van de Rijksoverheid. Bij de motivering van dit standpunt zal ik mij hoofdzakelijk richten op het omgevingsrecht, zoals dat sinds 1 januari 2024 is geconcentreerd in de Omgevingswet en de daarmee verbonden uitvoeringsregelgeving. Dit betekent overigens niet dat het huidige wetgevingsinstrumentarium een oplossing biedt voor alle problemen. Daarom besluit ik met het schetsen van oplossingsrichtingen om in de lacunes in het huidige wetgevingsinstrumentarium te voorzien.

2 Het huidige omgevingsrecht is goeddeels toereikend

Het bouwen en exploiteren van wonen is in Nederland hoofdzakelijk een taak van projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers en natuurlijke personen. Dit betekent dat de overheid bij het thema Bouwen en Wonen steeds in zekere mate afhankelijk is van de bereidheid van genoemde typen actoren om woningen te bouwen en/of te exploiteren. Een tweede belangrijke notie is dat het beleid van het Rijk ten aanzien van de woningbouwopgave zich primair richt op medeoverheden - in het bijzonder gemeenten -, terwijl gemeenten dus niet zelf woningen bouwen, maar daarover afspraken maken met de hiervoor genoemde partijen en daarvoor de juiste omgevingsrechtelijke randvoorwaarden scheppen.

Om te waarborgen dat de realisering van de door het Rijk gewenste woningbouwopgave in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin daadwerkelijk zal plaatsvinden, is het daarom in de eerste plaats van belang dat het Rijk beschikt over adequate instrumenten om gemeenten in het uiterste geval met juridisch bindende middelen te bewegen om daarvoor de juiste omgevingsrechtelijke randvoorwaarden te scheppen.

Evenzeer cruciaal is dat gemeenten ten opzichte van de partijen die woningen bouwen en exploiteren beschikken over adequate instrumenten om die partijen in het uiterste geval met juridisch bindende middelen te bewegen om de in kwantitatieve en kwalitatieve zin gewenste bouwopgave te realiseren.

De Omgevingswet geeft het Rijk de bevoegdheid om desnoods door middel van instructies gemeenten te dwingen om in omgevingsrechtelijke zin ruimte te scheppen voor woningbouw (en de provincie te beletten om dit door het gebruik van eigen instrumenten te dwarsbomen). De

recente brief van de Minister van BZK aan het college van Zuid-Holland¹, waarin de mogelijkheid van juridisch dwingend ingrijpen van het Rijk wordt genoemd als uiterste middel, indien de provincie de ontwikkeling van uitleglocaties die nodig zijn om de woningbouwopgave te accommoderen belet, laat zien dat het juridisch instrumentarium (op grond van de Omgevingswet) toereikend is en de inzet ervan met name afhangt van ambtelijke en bestuurlijke durf. Het extra instrument van het volkshuisvestingsprogramma op provinciaal niveau (zoals beoogd met het wetsvoorstel regie Volkshuisvesting) leidt echter alleen maar tot meer papierwerk, grote bestuurlijke drukte en de inzet van de schaarse specialisten op werkzaamheden die op zichzelf geen enkele woning extra opleveren. Overleg is er al genoeg en het komt nu aan op doorpakken. En dat kan ook nu al, getuige genoemde brief aan Zuid-Holland.

Daarnaast is het van cruciaal belang dat gemeenten die bereid zijn om een evenredig deel van de noodzakelijke woningbouwopgave op zich te nemen, in staat zijn om daarop adequaat te sturen: in kwantiteit, in kwaliteit en in tijd. Om dit te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat de gemeente:

- a. kan bepalen welke woningen wanneer en op welke plaatsen binnen de gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd. In klassieke termen gaat het hierbij om de ‘planologische sturing’;
- b. beschikt over de voor realisatie van de gebiedsontwikkeling waarvan de woningbouw deel uitmaakt noodzakelijke onroerende zaken dan wel ervan verzekerd is dat de (private) eigenaren van onroerende zaken binnen het te ontwikkelen gebied bereid en in staat zijn om tot realisatie over te gaan conform de onder a bedoelde planologische sturing;
- c. voldoende financiële middelen heeft gealloceerd voor de realisatie ervan dan wel verzekerd is dat de (private) eigenaren van onroerende zaken binnen het te ontwikkelen gebied in financiële zin in staat zijn en bereid zijn om tot realisatie over te gaan conform de onder a bedoelde planologische sturing.

Met het omgevingsplan kan de gemeente nauwkeurig bepalen welke aantallen in welke woningbouwcategorieën op welke locaties dienen te worden gebouwd. Grondeigenaren die zich hieraan niet willen conformeren kunnen op grond van de Omgevingswet worden onteigend. Ook voorziet het omgevingsrecht in de verplichting tot kostenverhaal via het omgevingsplan. De gemeente kan onder bepaalde voorwaarden met het omgevingsplan ook aanvullende financiële bijdragen vragen.

Het instrumentarium op grond van de Omgevingswet is derhalve voor zowel Rijk als gemeenten toereikend om de door het Rijk beleidsmatig gewenste woningbouwopgave te realiseren.

Naar mijn overtuiging zijn (recente) oproepen tot aanpassing van wetgeving om de woningbouwopgave te versnellen, goeddeels gebaseerd op een praktijk waarin het beschikbare wettelijke instrumentarium suboptimaal wordt gebruikt. Een voorbeeld: een gemeente ziet zich geconfronteerd met een projectontwikkelaar die op een locatie waar de gemeente, conform het rijksbeleid, een bepaald percentage betaalbare woningbouw wil realiseren een zodanig hoog bedrag voor de betreffende grond heeft betaald, dat zijn vastgoedexploitatie alleen maar rendabel kan zijn indien er op de locatie meer dure woningen worden gebouwd. Het is geen uitzondering dat de gemeente er dan toch mee instemt dat het woningbouwprogramma wordt aangepast omdat de ontwikkelaar aangeeft anders niet te zullen starten.

Een dergelijk resultaat is echter geen gevolg van suboptimale wetgeving. Gemeenten dienen zo vroeg mogelijk in een proces van gebiedsontwikkeling duidelijk te maken wat de programmatische eisen zijn en wat het niveau van het kostenverhaal zal zijn. Dit zal speculatieve aankopen ontmoedigen. Vervolgens dient de gemeente vast te houden aan deze eisen en dient inzet van het onteigeningsinstrument in gevallen waarin eigenaren zich niet aan de gemeente wensen te conformeren geen taboe te zijn.

1 *Kamerstukken II 2023/24, 32 847, nr. 1158* (zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-1158.html).

Met een dergelijke aanpak zijn uiteraard niet op alle locaties financiële problemen opgelost. Met name bij woningbouwprojecten binnen bestaand bebouwd gebied zijn de reële verwervingskosten (uitgaande van de huidige gebruikswaarde!) dermate hoog dat een woningbouwprogramma met daarin een beleidsmatig gewenst percentage betaalbare woningen niet mogelijk is. Dit probleem is derhalve niet oplosbaar met een planbatenheffing, een andere waardering van de inbrengwaarde bij kostenverhaal of een wijziging van de waarderingsgrondslag van onroerende zaken in het algemeen (dus ook bij onteigening). De opbrengsten van een dergelijk project zijn immers simpelweg te laag om alle noodzakelijke kosten te kunnen dekken.

Los hiervan vergen genoemde ingrepen in de wetgeving, die stuk voor stuk een fundamentele verandering beogen van de verdeling van kosten en opbrengsten bij gebiedsontwikkeling tussen gemeenten en partijen die woningen bouwen en exploiteren, tijdrovende politieke en maatschappelijke debatten met een ongewisse afloop. En na de inwerkingtreding van een daartoe strekkende wetswijziging zal deze pas vruchten afwerpen over op z'n vroegst zo'n 15 jaar vanwege noodzakelijk overgangsrecht. Voor de problemen van de woningbouw vandaag of morgen biedt zo'n verandering van wetgeving dan ook geen enkel soelaas.

3 Een oplossing voor het realiseren van de woningbouwopgave

Indien bij een optimale inzet van het huidige instrumentarium door gemeenten de realisering van de door het Rijk gewenste woningbouwopgave in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin achterblijft, verdient de volgende oplossing naar mijn mening overweging:

- a. Er komt een Wet Fonds betaalbare en passende woningbouw. Op grond van deze wet kan de Minister van BZK bij ministeriële regeling gebieden voor woningbouwprojecten aanwijzen indien projecten wat betreft kwantiteit, kwaliteit en doelgroepen voldoen aan de door het Rijk vastgestelde beleidsdoelstellingen en sprake is van een financieel tekort op de grondexploitatie. Gemeenten kunnen een aanvraag voor een of meer gebieden indienen. Met een bijdrage uit het Fonds kan het gemeentelijke tekort op de grondexploitatie worden gedekt.
- b. Let wel: omdat een bijdrage alleen wordt verstrekt voor projecten met het juiste programma, kunnen bijdragen uit het Fonds niet worden gebruikt voor het wegpoetsen van tekorten op de vastgoedexploitatie door (uitsluitend) duurdere woningen te bouwen. Deze wet kan de positie van de gemeente daarmee ook ten opzichte van marktpartijen versterken, omdat discussies over meer dure woningen bij aangewezen projecten hun betekenis verliezen vanaf het moment dat een woningbouwproject bij ministeriële regeling is aangewezen.

De introductie van het Fonds vergt geen wijziging van rijksbeleid en betekent in juridisch-technische zin het opstellen van een beknopte en relatief eenvoudig opgezette wettelijke regeling.

De Wet Fonds betaalbare en passende woningbouw kan worden beschouwd als een opvolger van de huidige regeling inzake de Woningbouwimpuls (Wbi), in zoverre dat ook die regeling voorziet in een bijdrage aan het tekort op grondexploitaties voor woningbouwprojecten met een zeker aantal betaalbare woningen.

Verschillen zijn echter dat een Wbi-subsidie het tekort slechts gedeeltelijk dekt en er bovendien sprake moet zijn van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de woningbouw, die leiden tot het publiek financieel tekort en die bovendien vallen in één van de volgende categorieën: (a) de woningen infrastructureel ontsluiten met bijvoorbeeld wegen of bruggen; (b) verlagen van de stikstofdepositie (de neerslag van stikstof) in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden; (c) saneren van de bodem; (d) verplaatsen van activiteiten die hinder veroorzaken voor woningbouw of inrichten van de openbare ruimte. Wanneer echter (uitsluitend) te hoge verwervingskosten zorgen voor een tekort op de grondexploitatie en niet tevens sprake is van (één van) de genoemde andere kostensoorten die daaraan bijdragen, kan geen Wbi-subsidie worden verkregen.

P o s i t i o n p a p e r

Instituut voor Bouwrecht
www.ibr.nl
info@ibr.nl
X @Instituut_BR