

Een dozijn hardnekkige woonkwesties opgelost in drie A4

Friso de Zeeuw, adviseur en emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

De voornaamste oorzaak van de wooncrisis is het tekort aan woningen. Dat is een kwantitatief én kwalitatief vraagstuk. Op beide aspecten ga ik in.

In de woningbehoefte-ramingen is de afgelopen jaren de netto **immigratie** stelselmatig onderschat. Daarom is 'grip op migratie' ook voor de beheersing van de wooncrisis wezenlijk.

Wie op zoek gaat naar oplossingen, stuit op een bonte stoet van deskundigen die met verve hun eigen geloofsartikelen naar voren brengen. Ikzelf ben daar geen uitzondering op. In kort bestek benoem ik de voornaamste kwesties die stevast in het vakdebat en de politieke arena tot controverses leiden. Ik aarzel daarbij niet om stelling in te nemen.

Met enige regelmaat verschijnen schetsen van het **ideale, integrale volkshuisvestingsstelsel** van met uiteenlopende afzenders. Twee willekeurige voorbeelden zijn de poging van de [SER in 2010](#) en een recent verhaal vanuit de TU Delft ([Team Vision Wonen](#)). Sommige van die 'hervormingsagenda's' zijn inhoudelijk onvoldragen (zoals het recente TU Delft-verhaal). Maar ook de betere edities - zoals het essay dat collega [Peter Boelhouwer](#) voor NSC schreef - stranden omdat bepaalde onderdelen altijd wel weerstand oproepen van politieke groeperingen en maatschappelijke groeperingen. Daarnaast zal realisatie van ingrijpende hervormingsvoorstellen stagnatie, (investerings-)onzekerheid en nieuwe knelpunten met zich meebrengen. Daarom heeft werken aan partiele verbeteringen - die hierna aan de orde komen - mijn voorkeur.

Het idee dat de rijksoverheid '**de regie**' in de volkshuisvesting herpakt, krijgt brede steun.

Maar de vraag is 'hoe dan'? Het [wetsontwerp versterking regie volkshuisvesting](#) doet dat met veel nieuwe regulering. Dat lijkt mij een discussiepunt.

Overheden kunnen nu al veel voorschrijven op basis van o. m. de huidige Omgevingswet. En wat is de toegevoegde waarde van een verplicht gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma, in relatie tot al het beleid dat gemeenten al (moeten) maken?

Daarnaast is de vraag of de rijksoverheid zo gedetailleerd de woningdifferentiatie (in betaalbaarheidscategorieën) moet willen voorschrijven. Mijn voorkeur zou zijn dat dit primair een lokale zaak blijft. En waarbij alleen bij een bestaande of dreigende - nader te definiëren – evidente regionale (woningmarktgebied) onbalans ingrijpen door de hogere overheid in beeld komt.

Bij de **woningprogrammering** is een standaard-discussiepunt of we [voldoende uitvoerbare bouwlocaties](#) hebben. Meestal wordt dat getoetst aan beschikbare 'plancapaciteit'. De meeste regio's komen dan een heel eind. Maar veel plannen blijken in praktijk niet 'hard' en ook harde plannen stranden nogal eens in de uitvoering. Een van de oorzaken is dat veel binnenstedelijke plannen - zeker in de grotere steden - gecompliceerd en kostbaar zijn. De rigide overall betaalbaarheidseisen zetten de financiële uitvoerbaarheid van deze plannen nog verder onder druk.

Het gemiddeld **tekort per woning in de grondexploitatie** bij de projecten in de nu aflopende subsidieregeling [Woningbouwimpuls](#) (sinds 2019, met een budget van € 1 miljard) bedraagt € 11.400,- . Dat is exclusief de kostbare 'sprong' die soms in de infrastructuur en het OV moet worden gemaakt om locaties en hun omgeving bereikbaar te houden. Daarvoor was in deze kabinetsperiode € 7,5 miljard voor beschikbaar die inmiddels grotendeels aan projecten is toegekend.

Mij lijkt van belang om het huidige plannen van de 35 Woondealregio's door te rekenen en te toetsen op uitvoerbaarheid in de tijd (ijkdata 2030 en 2040) én in geld. Aan de hand van eerdere, inmiddels achterhaalde ramingen schat ik het tekort in de grondexploitaties plus noodzakelijke infrastructuur op aanzienlijk meer dan € 25 miljard.

Cruciaal is welk **rijksbudget voor de volkshuisvesting** in de komende kabinetsperiode beschikbaar komt. Het bedrag van € 4 miljard per jaar dat de 'Brede Wooncoalitie' in haar [Uitvoeringsagenda](#) claimt zal politiek-budgettair niet haalbaar blijken. En is naar mening ook niet nodig. € 1 miljard per jaar lijkt een realistischer inschatting.

De uitkomst van een realiteitscheck zal waarschijnlijk uitmonden in de conclusie dat **aanvullende grotere en kleinere - uitvoerbare - locaties** nodig zijn. De ruimtelijke mogelijkheden in de Randstad raken aan hun grenzen. Het verdient aanbeveling om het blikveld richten op ruimere zone, om de Randstad heen, het zogenaamde [Rompertje](#), of, in beleidstaal, de 'intermediaire zone'. En daarbuiten op een beperkt aantal stedelijke zones zoals Twente en Groningen-Assen. Qua [ruimtebeslag](#) is er macro geen onoverkomelijk probleem; het gaat om 1 tot 2 procent van het areaal landbouwgrond.

Van een **nieuwe Nota Ruimte** mogen wij hier een sturende, stimulerende én investerende rol in verwachten. De eerste aanzet daartoe, de [Contourennotitie](#) faalt hierin schromelijk: dat is een 'vrijblijvend verhaal zonder focus en zonder ballen'.

Extra woonruimte valt ook te creëren door middel van **woningsplitsing, optoppen van bestaande appartementengebouwen en aanbouwen**. Onder het motto '[ruimte zat](#)' groeiden de verwachtingen in de afgelopen vier jaar naar een niveau van globaal 220.000 woningen ([Stec-onderzoek](#)). Recent [onderzoek van Woningbouwers NL](#) tempert de verwachtingen naar een realistisch niveau van 56.000. Praktische, technische en juridische beperkingen liggen aan deze raming ten grondslag.

Er is nog een reden om kritisch naar de huidige woningprogrammering te kijken. Ik doel op de vraag hoe Nederlanders nu en in de toekomst willen wonen: **de woonvoorkeuren**. We stuiten op een volgend vast ankerpunt in de reis in het woondebat. Zowel wat betreft het type woning en het woonmilieu. [Een veelgehoorde stelling](#) luidt dat moet het accent moet liggen op kleinere appartementen in het stedelijk milieu, omdat aantal ouderen en kleinere huishoudens groeit. Echter [als je het aan de mensen zelf vraagt](#), dient het nieuwbouwprogramma voor 30 procent uit appartementen bestaan en voor 70 procent uit eengezinswoningen. Feitelijk bouwen we nu ongeveer in de omgekeerde verhouding: 60 procent gestapeld en 40 procent eengezinswoningen. De grondgebonden woning blijft in Nederland ongekend populair, ook bij andere type huishoudens dan gezinnen. De werkelijke woningvraag is bovendien maar voor 30 procent gericht op stedelijke woonmilieus.

In de licht van de rap voortschrijdende vergrijzing is de vraag in hoeverre de woningprogrammering rekening moet houden met de bouw van **seniorenwoningen**. Ook hierover lopen de opvattingen ver uiteen. [Onderzoek van het EIB](#) becijfert dat er tot 2030 circa 340.000 huishoudens naar een toegankelijke woning (zonder treden) zullen verhuizen, terwijl er 440.000 van dergelijke woningen vrijkomen door sterfte van bewoners of verhuizing naar een verpleeghuis. Dat betekent per saldo een overschot van 100.000 huizen. Daar staat onderzoek tegenover van bijvoorbeeld de [Rabobank](#) dat juist meer seniorenwoningen nodig zijn. De onderbouwing van het EIB overtuigt.

Het verschil in opvatting hangt samen met de verwachting we koesteren omtrent de **verhuizing van ouderen** van hun 'te grote' huis naar een kleiner appartement. Op basis van onder meer [eigen onderzoek](#) huldig ik de stelling in dat het aantal senioren doorstromers

beperkt zal blijven. Doorstromings-stimulering is prima (inclusief aanstelling van ‘verhuiscoaches’), met het creëren van een aanbod in de eigen buurt van bijvoorbeeld kleinschalige appartementen of knarrenhofjes, maar kwantitatief zal de seniorendoorstroming beslist beperkt blijven.

Dit neemt niet weg dat [doorstroming](#) een wezenlijk onderdeel vormt van een effectief volkshuisvestingbeleid. Dan moeten we - naast ouderen - vooral denken aan de groep dertigers die samen gaan wonen en mogelijk een gezin gaan vormen. Zij verlaten kleinere huur- of goedkopere koopwoningen die voor starters aantrekkelijk zijn.

Hoe kunnen de we de **woningbouw versnellen**? Deze vraag begeleidt het woondebat al enkele decennia. De minister van BZK schreef er onlangs maar weer eens [een brief](#) over aan de Tweede Kamer. De tijdsduur van initiatief tot bouw duurt nu gemiddeld tien jaar. Voor een deel zitten versnellingsmogelijkheden op gemeentelijk niveau.

Het tekort van 1700 fte aan gemeentelijke planfase-ambtenaren lijkt mij reëel. Anderzijds zegt mijn jarenlange praktijkervaring dat mogelijkheden voor een aanzienlijk efficiënter inzet van de beschikbare capaciteit nog lang niet uitgeput zijn. Het gaat om een [goed gesmeerde driehoek](#) wethouder-ambtelijk manager-projectleider. Ook met ‘[parallel plannen](#)’ valt winst te behalen evenals met de [100-dagen-aanpak](#) van de gemeenten Velthoven en Breda. Ook het dimmen met regelgeving ([‘ontslakken’](#)) helpt om de processen minder complex te maken. Maar hierover de lopen de meningen uiteen. Omdat al die regels nuttige doelen dienen. Dit [drama van goede bedoelingen](#) manifesteert zich ook zich ook provinciaal, rijks- en Europees.

Op rijksniveau neemt de regeldruk onverminderd toe. Twee recente voorbeelden: ‘water en bodem sturend’ vergt ‘juridische borging’, waar ook voor de planvorming van woongebieden mee te maken krijgt. En er komt waarschijnlijk een bindende ‘groennorm’. Daarnaast is het stikstof-probleem niet opgelost en teistert de netcongestie lokaal nieuwbouwplannen.

Het voorstel van de minister van BZK om bij woningbouwplannen de rechtbankfase over te slaan, zal weinig effect sorteren, gezien de overbelasting van de Afdeling rechtspraak van de RvS. Om de gerechtelijke afhandeling van woningbouwplannen te versoepelen, zijn [betere voorstellen](#) voorhanden.

Industriële woningbouw helpt wel om sneller, goedkoper en duurzamer te bouwen. De noodzakelijke opschaling noopt tot uniformering van de technische en duurzaamheids-eisen voor nieuwbouwwoningen. De moderne, zich verder innoverende bouwmethoden maken gevarieerde en prettige woongebieden mogelijk.

Als laatste item een enkel woord over het **grondbeleid**. Als ergens de wetmatigheid geldt: hoe fundamenteeler de aanpak, des geringer de kans van slagen, dan is bij de grondpolitiek. Dat de minister van BZK deze wijsheid zich nog niet geheel eigen heeft gemaakt, blijkt uit zijn [Voortgangsbrief modernisering grondbeleid](#). Met [quick wins](#) zoals het stoppen van de verderfelijke praktijk van het ‘kavelknippen’ en de aanpassing van de waarde-grondslag van private gronden voor bepaling van verhaal van kosten van openbare voorzieningen wordt weinig haast gemaakt.

Over het nut van een nieuw wettelijke regiem van planbatenheffing (afroaming van de waardesprong van grond na bestemmingswijziging met een (woning-)bouwbestemming) lopen de inzichten uiteen. Ook [‘onder professoren’](#). Ik vrees een ingewikkelde wettelijke regeling met een twijfelachtige opbrengt en mogelijk een extra rem op de trage planningsmachinerie.

Conclusie: Ook zonder fundamentele veranderingen, ‘hervormingsagenda’s of een giga-subsidiebudget kan de nationale politiek helpen om de wooncrisis de kop in te drukken.