



ROMagazine

22 april 2024

Een dozijn hardnekkige woonkwesties opgelost in drie A4

Friso de Zeeuw, adviseur en emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

Ook zonder fundamentele veranderingen, ‘hervormingsagenda’s of een giga-subsidiebudget kan de nationale politiek helpen om de wooncrisis de kop in te drukken. Dat is de conclusie van Friso de Zeeuw in een position paper dat hij op verzoek van de Eerste Kamer schreef.

De voornaamste oorzaak van de wooncrisis is het tekort aan woningen. Dat is een kwantitatief én kwalitatief vraagstuk. In de woningbehoefteramingen is de netto immigratie de afgelopen jaren 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. 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 - strandden 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.

De regievraag

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 bijvoorbeeld 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?

Laat de woningdifferentiatie primair een lokale zaak blijven

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. Alleen bij een bestaande of dreigende - nader te definiëren – evident regionale (woningmarktgebied) onbalans komt ingrijpen door de hogere overheid in beeld.

Programmering en grondexploitatie

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 algemene betaalbaarheidseisen zetten de financiële uitvoerbaarheid van deze plannen 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 ruim 1 miljard euro) bedraagt 11.400 euro. 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 euro beschikbaar die inmiddels grotendeels aan projecten is toegekend.

Rijksfinanciering

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 euro.

1 miljard euro per jaar rijksbudget lijkt een realistische inschatting

Cruciaal is welk rijksbudget voor de volkshuisvesting in de komende kabinetsperiode beschikbaar komt. Het bedrag van 4 miljard euro 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 euro per jaar lijkt een realistischer inschatting.

Meer nieuwe locaties

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.

De ruimtelijke mogelijkheden in de Randstad raken aan hun grenzen

Van een nieuwe Nota Ruimte mogen wij hier een sturende, stimulerende én investerende rol 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 hieromtrent 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.



*Grondgebonden woningen blijven veruit het meest populair, toch bouwen we ze te weinig.
Beeld iStock/fokkebok*

Woonvoorkeuren

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 het woondebat. Zowel wat betreft het type woning en het woonmilieu.

We bouwen nu in de omgekeerde verhouding van wat de mensen vragen

Een veelgehoorde stelling luidt dat het accent moet liggen op kleinere appartementen in het stedelijke milieu, omdat het 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.

Seniorenhuisvesting

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.

Kwantitatief zal de seniorendoorstroming beperkt blijven

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 dat het aantal seniore doorstromers beperkt zal blijven. Doorstromingsstimulering 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 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 gaan samenwonen en mogelijk een gezin gaan vormen. Zij verlaten kleinere huur- of goedkopere koopwoningen die voor starters aantrekkelijk zijn.

Versnellingsopties

Hoe kunnen 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 de mogelijkheden voor een aanzienlijk efficiënter inzet van de beschikbare capaciteit nog lang niet zijn uitgeput. 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 Veldhoven en Breda.

Dimmen met regelgeving ('ontslakken') helpt om de processen minder complex te maken

Daarnaast helpt het dimmen met regelgeving ('ontslakken') 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 zowel provinciaal, op rijksniveau en Europees. Op rijksniveau neemt de regeldruk onverminderd toe. Twee recente voorbeelden: 'water en bodem sturend' vergt 'juridische borging', waar de planvorming van woongebieden mee te maken gaat krijgen. En er komt waarschijnlijk een bindende

‘groennorm’. Daarnaast is het stikstofprobleem 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 Raad van State. Om de gerechtelijke afhandeling van woningbouwplannen te versoepelen, zijn betere voorstellen voorhanden.



Impressie uit het Woonkwaliteitsplan Flexwonen door VLOT Architecten in opdracht van het College van Rijksadviseurs (CRa). Beeld VLOT Architecten

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

Grondbeleid

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 dat bij de grondpolitiek. Dat de minister van BZK zich deze wijsheid 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 waardegrondslag van private gronden voor bepaling van kostenverhaal voor openbare voorzieningen wordt weinig haast gemaakt.

Over het nut van een nieuw wettelijke regiem van planbatenheffing, dus de afroaming van de waardesprong van grond na bestemmingswijziging naar wonen, 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.