

REGIE OVER VOLKSHUIS- VESTING

EEN BREDE WETENSCHAPPELIJKE BLIK
OP DE ROL VAN DE RIJKSOVERHEID

COPYRIGHT

Eerste uitgave, juni 2022

Alle rechten voorbehouden. Alle intellectuele eigendomsrechten, zoals auteurs- en databankrechten, ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij de auteur. Bij overlijden komen de rechten toe aan de uitgever.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave 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 auteur.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de auteur.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the author's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, the publisher nor the author guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

Uitgave van Binnenlands Bestuur in opdracht van
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties © 2022

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK I	p. 8
Drieluik het rijk in de regio	
Martijn van der Steen, Mark van Twist en Paul Frissen	
HOOFDSTUK II	p. 30
Markt, bestuurlijke regie en woningbouw	
Erwin van der Krabben en Co Verdaas	
HOOFDSTUK III	p. 48
Een brede blik op woningvraagbeleid	
Carl Koopmans en Nils Verheuvcl	
HOOFDSTUK IV	p. 62
Wel of niet verhuizen, dat is de vraag	
Wilco van Dijk, Ruth Dijkstra en Alien van der Vliet	
HOOFDSTUK V	p. 72
De woningbouwopgave van woningcorporaties	
Johan Conijn en Wil Thissen	
HOOFDSTUK VI	p. 86
Dwingt het grondrecht op wonen de overheid tot regie en sturing op betaalbaarheid?	
Ingrid Leijten en Ton Jongbloed	

VOORWOORD

Een gezonde democratie is gebaat bij kritische noten en een scherp debat. Zeker op de punten waar de overheid een stap naar voren doet en de regie neemt. Op het vlak van de volkshuisvesting neemt het Rijk nu deze stap. Te lang is gedacht dat de markt als vanzelf een oplossing zou bieden voor de woningnood. Te veel is geloofd dat de optelsom van gedecentraliseerde keuzes zou leiden tot het gewenste resultaat. We kennen allemaal de voorbeelden: jongeren die langer thuis moeten blijven wonen, gezinnen die geen groter huis kunnen vinden en jarenlange wachtlijsten in de sociale woningbouw.

Er is behoefte aan betaalbare en goede woningen, passend bij de levensfase en wensen van de bewoners – in veilige en prettige wijken met voldoende voorzieningen. Aan woonplekken voor mensen die al dan niet tijdelijk een steuntje in de rug nodig hebben. De opgave is groot: er moeten 900.000 woningen tot en met 2030 bij, en die moeten ook nog eens duurzaam zijn.

De eerste helft van 2022 hebben we de meest urgente opgaven uiteengezet in de Nationale Woon- en Bouwagenda en zes volkshuisvestelijke programma's. Kort gezegd herintroduceren we hierin de Volkshuisvesting als kerntaak van de overheid. Of zoals de grondwet het zegt als 'voorwerp van zorg der overheid'. Samen met belangrijke partners gaan we aan de slag: medeoverheden, corporaties, marktpartijen en lokale spelers. Het Rijk pakt de regierol en zorgt dat alle partijen zich tot het uiterste inspannen om gezamenlijk de woonproblematiek het hoofd te bieden.

Maar hoe voer je goede regie, wat is daarvoor nodig en waar liggen grenzen? Daar is geen blauwdruk voor. Daarom heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties veertien wetenschappers gevraagd om hun visie op het onderwerp. Dit resulteert in zes beschouwingen op verschillende thema's: van de woningbouwopgave van corporaties tot aan de vraag of mensen moeten verhuizen of niet. Wetenschappelijke artikelen die onze aanpak ondersteunen, of ons juist tot voorzichtigheid en terughoudendheid manen. Zo stellen de auteurs van het artikel over het grondrecht op wonen dat regie verplicht om concrete stappen te ondernemen. Zij zien in het daadwerkelijk beschermen van het grondrecht op wonen een mogelijkheid om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen. Het eerste artikel, over de interactie tussen Rijk en regio, roept op om de rollen scherp te krijgen en stelt dat Rijksregie kan helpen, maar dat er behoedzaam mee moet worden omgegaan.

Interessante en scherpe artikelen, die het debat voeden en ons helpen de koers te bepalen. Ik hoop dat deze bundel ook uw gedachten scherpert en u enthousiasmeert om aan de slag te gaan om onze taak – zoals verwoord in artikel 22 van de Grondwet – waar te maken.

Hugo de Jonge
Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

INLEIDING

Roep om meer regie

Er zijn vele problemen op het terrein van de volkshuisvesting. Om onder andere de betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van woningen en de leefomgeving te verbeteren, wordt steeds harder geroepen om meer regie en sturing door de rijksoverheid. De markt en de lokale overheden zouden onvoldoende alleen in staat (willen of kunnen) zijn om deze problemen op te lossen. De roep om meer regie komt vanuit de burger en de politiek en staat volop in de media. De vraag is echter in hoeverre de rijksoverheid en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in het bijzonder deze regierol op kan pakken en het verschil kan maken.

Brede wetenschappelijke blik

In deze bundel laten we wetenschappers vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines aan het woord over diverse volkshuisvestingsthema's. De inzichten in deze artikelen kunnen helpen om het juiste beleid te voeren. We proberen zo veel mogelijk kennis te vergaren om de juiste besluiten te nemen. Vaak komt besluitvorming onder hoge druk (bijvoorbeeld vanuit de politiek en de media) tot stand. Het is echter ook goed om besluiten weloverwogen te nemen.

Sturing op de woningmarkt

De bundel is tot stand gekomen door eerst op het ministerie verschillende thema's ten aanzien van de volkshuisvesting in kaart te brengen, waarbij we op zoek zijn naar meer regie en sturing. In elk artikel wordt zo'n thema belicht. De auteurs die hierover schrijven, zijn bestuurskundigen, gedragswetenschappers, woningmarkdeskundigen, economen en juristen. Interessant is om te zien hoe de kijk op sturing en regie wordt ingekleurd vanuit een verschillende wetenschappelijke benadering. Nog maar eens een bewijs van hoe complex en divers de vraagstukken omtrent volkshuisvesting zijn.

Bundel gefaciliteerd door de directies Wonen en Woningbouw

De bundel is gefaciliteerd door de directies Wonen en Woningbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onafhankelijke wetenschappelijke kennis over regie en sturing vinden wij belangrijk. Om die reden hebben wij ons uitsluitend beperkt tot het in kaart brengen van de thema's waar wij als beleidsambtenaren mee geconfronteerd worden en hebben wij vanuit ons netwerk hierbij diverse wetenschappers gezocht om hierover te schrijven. Wij hebben vooralsnog geen (waarde)oordeel over de verschillende bijdragen van de auteurs. De bedoeling is dat de artikelen bijdragen aan het debat over sturing en regie, zodat we steeds meer in staat zijn om – waar nodig – op de juiste manier (bij) te sturen en regie te voeren. Veel dank aan de auteurs die ons hierbij op weg helpen.

Overzicht van de bijdragen

De artikelen bieden een schat aan informatie en inzichten. Hieronder een overzicht van de verschillende thema's en de artikelen die daarover geschreven zijn.

Hoofdstuk 1 – Drieluik het rijk in de regio

Enkele hoogleraren verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is gevraagd om te reflecteren op het beleid voor aandachtsgroepen op de woningmarkt, zoals starters, arbeidsmigranten en ouderen. Het artikel bevat een drieluik van Martijn van der Steen (Erasmus Universiteit Rotterdam), Mark van Twist (Erasmus Universiteit Rotterdam) en Paul Frissen (Tilburg University). Zij roepen op tot behoedzaamheid en zorgvuldigheid als het gaat om beleid voor aandachtsgroepen op de woningmarkt. De overheid moet goed nadenken vanuit welke rol en met welke intentie ze regie voert en er rekening mee houden dat de omgeving zich ook aanpast en terugpraat.

Hoofdstuk 2 – Markt, bestuurlijke regie en woningbouw

In dit artikel richten Erwin van der Krabben (hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de Radboud Universiteit Nijmegen) en Co Verdaas (deeltijdhogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft en dijkgraaf bij Waterschap Rivierenland) zich op het Programma Woningbouw onder de Nationale Woon- en Bouwagenda van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Hugo de Jonge. De auteurs noemen de plannen ambitieus en de snelheid waarmee deze worden gepresenteerd prijzenswaardig. Tegelijkertijd zetten zij vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de plannen. In het artikel presenteren de hoogleraren enkele denkrichtingen voor een andere marktordening en eventuele stelselwijziging op de langere termijn.

Hoofdstuk 3 – Een brede blik op woningvraagbeleid

Carl Koopmans (hoogleraar beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit en onderzoeksdirecteur bij SEO Economisch Onderzoek) en Nils Verheuvél (onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek) gaan in op het woningtekort en beleid dat van invloed is op de woningvraag. Het essay richt zich op een aantal andere markten en beleidsterreinen die de woningmarkt beïnvloeden dan de woningmarkt zelf, zoals de grondmarkt, de arbeidsmarkt, de transportmarkt, onderwijsbeleid, migratiebeleid en sociale zekerheid.

Hoofdstuk 4 – Wel of niet verhuizen, dat is de vraag

Van een geheel andere orde is het artikel van drie auteurs die zijn verbonden aan het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag in Leiden. Wilco van Dijk (hoogleraar Economische Psychologie aan Universiteit Leiden), Ruth Dijkstra en Alien van der Vliet gaan in op het beleid ten aanzien van ouderen op de woningmarkt. Een belangrijk thema, omdat de doorstroom van ouderen naar een passender (kleinere) woning vaak als een van de mogelijke oplossingen wordt genoemd voor een betere herverdeling van het huizenbezit. De auteurs geven een gedragswetenschappelijk perspectief op de overwegingen die 65-plussers kunnen hebben om wel of juist niet te verhuizen naar een ouderenwoning.

Hoofdstuk 5 – De woningbouwopgave van woningcorporaties

Het vijfde essay is geschreven door twee emeritus-hoogleraren. Zij kregen de uitdaging om vanuit twee complementaire perspectieven en ervaringswerelden te reflecteren op de woningbouwproblematiek. Enerzijds vanuit diepgaande kennis en ervaring in het domein van de volkshuisvesting (Johan Conijn: voorheen Universiteit van Amsterdam) en anderzijds vanuit brede expertise in systeem- en beleidsanalyse, op uiteenlopende terreinen behalve de volkshuisvesting (Wil Thissen, voorheen Technische Universiteit Delft). In dit essay schrijven zij dat de vraag naar sociale huurwoningen onvoldoende belangenbehartigers heeft in de politieke arena, lokaal noch landelijk. Het belang van woningzoekenden in de sociale huurmarkt is slechts zeer indirect vertegenwoordigd, en de partijen die hen geacht worden te vertegenwoordigen, zoals gemeenten en corporaties, hebben deels andere prioriteiten en worden niet of nauwelijks afgerekend op het ‘matchen’ van het aanbod.

Hoofdstuk 6 – Dwingt het grondrecht op wonen de overheid tot regie en sturing op betaalbaarheid?

Het slotartikel is van de hand van Ingrid Leijten (hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University) en Ton Jongbloed (hoogleraar executie- en beslagrecht Universiteit Utrecht). Aan hen is gevraagd om te reflecteren op het ‘recht op wonen’. De vraag die de auteurs zich stellen, is in hoeverre het grondrecht op wonen de overheid dwingt tot regie en sturing op betaalbaarheid.

De rol van de rijksoverheid en in het bijzonder de rol van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening loopt als een rode draad door al bovenstaande artikelen. Hierbij worden verschillende adviezen en inzichten gegeven voor sturing en regie. Daarbij wordt regelmatig onderscheid gemaakt in wat mogelijk en wenselijk is op zowel de kortere als langere termijn. Alles tezamen vormt dit een brede wetenschappelijke blik op regie op de volkshuisvesting, waarvoor dank aan alle auteurs.

DRIELUIK

REGIE EN STURING

Drie hoogleraren bestuurskunde die verbonden zijn aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur hebben zich gebogen over de vraag hoe regie en sturing van het rijk zich zou kunnen richten op zogenoemde ‘aandachtsgroepen’ op de woningmarkt. In onderstaand drieluik reflecteert Martijn van der Steen in deel I op de mogelijke rollen van de rijksoverheid in de regio bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken die daar spelen. In deel II behandelt Mark van Twist zes manieren waarop je kunt kijken naar begrippen als ‘passende arrangementen’ bij ‘huisvesting van aandachtsgroepen’. In deel III gaat Paul Frissen in op de logica die is verbonden met de centrale regie en sturing ten aanzien van aandachtsgroepen. Op dit activisme valt volgens hem het nodige af te dingen.



Paul Frissen, Mark van Twist, Martijn van der Steen

over de auteurs

Martijn van der Steen (1977) is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is daarnaast lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Zijn onderzoek en onderwijs richt zich in belangrijke mate op het realiseren van publieke waarde in netwerken en op strategievorming in de publieke sector.

Mark van Twist (1966) is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is daarnaast wetenschappelijk directeur van de internal audit & advisory (IAA) opleiding van de Erasmus School of Accounting & Assurance. Zijn onderwijs en onderzoek beweegt zich steeds op het raakvlak van tellen en vertellen.

Paul Frissen (1955) is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University. Hij doceert, doet onderzoek en publiceert op het terrein van bestuurskunde en politieke filosofie. Volgend jaar verschijnt zijn nieuwe boek dat een kritiek formuleert op het verlangen naar samenhang.

DEEL 1

HET RIJK IN DE REGIO: DE MINISTER ALS WETHOUDER VAN NEDERLAND?

Martijn van der Steen

1. INLEIDING: ORKAAN OP KOMST

‘Wij maken ons klaar voor Hurricane Hugo.’ Het was een klein grapje in een bijeenkomst over regionale samenwerking. Maar in humor zit vaak serieuze eerlijkheid verpakt. Een aantal gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden kijkt met argwaan naar bewegingen van de rijksoverheid richting de regio. Het domein van wonen vormt op die argwaan geen uitzondering. De verwachting is dat het rijk zich de komende periode veel nadrukkelijker in het land zal roeren en veel meer inhoudelijk aan de slag wil met allerlei vraagstukken die in de regio zelf worden aangepakt. Met een inhoudelijk versterkt ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), dat voor centrale regie in de wirwar van opgaven met ruimtelijk beslag kan gaan zorgen. En met een bewindspersoon die bovendien geld te besteden heeft en in het Haagse speelveld met macht en gezag wil en kan interveniëren in het spel tussen de departementen. *Hurricane Hugo*, of minder dramatisch uitgedrukt: *het rijk keert terug in de regio*.

De verwachtingen van de terugkeer van een klassieke minister en een écht ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zijn hooggespannen. De rijksoverheid heeft in het regeerakkoord ambities geformuleerd voor de aanpak van het woningtekort en de werking van de woningmarkt. Zo is een nationale opgave benoemd, die grotendeels door anderen, elders, decentraal zal moeten worden ingevuld. Om de rijksdoelen te realiseren, is beweging van partijen nodig waarover de rijksoverheid niet of nauwelijks bevoegdheid heeft. Dat leidt tot een ingewikkelde samenloop van omstandigheden, waarin ambities rond centrale sturing en coördinatie vanuit het rijk hoog, maar de formele bevoegdheden en middelen om die te eigenstandig te realiseren van het rijk beperkt zijn. Dat roept de vraag op, hoe sturing van de woningmarkt eruit kan komen te zien en hoe de kansen op het realiseren van de geformuleerde ambities te verhogen zijn.

Deze knoop knelt des te meer, omdat er hoge verwachtingen zijn van centrale sturing vanuit het rijk. Niet voor niets werd de afgelopen jaren veelvuldig gevraagd om een ‘nieuw ministerie van VROM’ en klonk vaak de verzuchting dat er meer ‘rijksregie’ op het ruimtelijk beslag van transities nodig was. En ook ten aanzien van wonen werd de afgelopen periode veel gesproken over de noodzaak van krachtige sturing vanuit het rijk om generieke en specifieke problemen op de woningmarkt te verlichten. Daarbij is de gedachte dat door de verschillende ‘opgaven’ en ‘transities’ met ruimtelijke gevolgen (bijvoorbeeld de energietransitie, de landbouwtransitie en klimaatadaptatie) samen te brengen onder sturing en coördinatie van het rijk er versnelling en verbetering plaats kan vinden. De verwachtingen van regie door het rijk zijn dus hoog. De complexiteit is dus groot én de verwachtingen omtrent de baten van centrale sturing vanuit het rijk zijn dat ook. Wat al lastig en twijfelachtig was, is nu nog moeilijker geworden én mag eigenlijk ook niet misgaan. Het is daarom nuttig en nodig om te reflecteren op de mogelijke rollen van de rijksoverheid in de regio, in de aanpak van de maatschappelijke vraagstukken die daar spelen. Niet per se als aanmoediging daarvan, maar vooral als oproep tot behoedzaamheid en zorgvuldigheid. Er is in potentie veel te winnen, maar ook met gemak veel te verliezen.

2. BEWEGING TUSSEN RIJK EN REGIO

De rol van de regio in het aanpakken van maatschappelijke opgaven is de afgelopen decennia toegenomen. De rol van de regio kwam de afgelopen jaren voor steeds meer vraagstukken prominent naar voren. Steeds meer taken en verantwoordelijkheden bewegen naar de regio. Zo bezien is er sprake van regionaliseren, in een werkwoordsvorm: van de ene plaats – bijvoorbeeld het rijk of de provincie – bewegen ze naar de andere – de regio. Echter, over de invulling van het werkwoord *regionaliseren* zijn verschillende verhalen te vertellen. Regionaliseren kan vanuit verschillende richtingen plaatsvinden: vanuit het rijk ‘omlaag’ naar de regio, maar ook vanuit het lokale niveau ‘omhoog’.

Alvorens we de verschillende mogelijke bewegingen nader te bespreken, is het nodig om te preciseren wat we hier met ‘de regio’ bedoelen: in het gebruik van dat begrip gaat het niet zozeer om de regio als staatsrechtelijk begrip, of de regio als aanduiding van een perifeer gebied, maar om de regio als aanduiding van het belang van lokaliteit bij de aanpak van een vraagstuk. De regio als de plaats waar het probleem, de kwestie, de opgave of het vraagstuk in de praktijk aan de orde is. Dat kan een gemeente zijn, die afstemt met andere gemeenten over hoe het probleem aan te pakken. Het kan ook een samenwerkingsverband van gemeenten zijn, dat meer systematisch en in een formele structuur aan een vraagstuk werkt. Het kunnen ook formele regio’s zijn, zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio, een arbeidsmarktregio of een energieregio. Regionalisering gaat over de beweging om de aanpak van problemen te brengen naar het niveau waarop het betreffende vraagstuk speelt, en om het accent van de aanpak daar neer te leggen. Bij regionaliseren beweegt de verantwoordelijkheid en het primaat van de aanpak van een kwestie naar het niveau waarop die kwestie het meest nabij speelt.

Allereerst is er rond regionaliseren het verhaal van *top-down regionalisering*. Bijvoorbeeld door ministeries die nationale taken omlaag brengen en deze toeschuiven naar lokale overheden, die al dan niet in regionale samenwerkingsverbanden die taken invullen. Bijvoorbeeld door taken te decentraliseren en via autonomie of medebewind bij gemeenten onder te brengen. Zo komt het accent in de uitvoering van overheidstaken en het oplossen van maatschappelijke problemen steeds meer lokaal te liggen. Weg van Den Haag naar het gebied: dicht bij de burger die het probleem ervaart en waar lokaal maatwerk mogelijk is. Het streven is dan naar een lokale aanpak van problemen die lokaal beleefd en gevoeld worden, waarbij de lokale dynamiek van groot belang is om de vraagstukken met *couleur locale* ‘op maat’ op te lossen. En soms ook gepaard met een korting op het decentrale budget.

Daar staat een tweede verhaal naast, van *bottom-up regionalisering*. In dit verhaal kiezen lokale besturen er zelf steeds meer voor om taken naar zich toe te trekken. De verplaatsing van de accenten tussen rijk en regio is dan niet het gevolg van het rijk dat duwt, maar van de regio die trekt. De regio haalt werk naar zich toe. Bijvoorbeeld onder het motto van eerste overheid en meest nabije overheid. Dat vormde een belangrijke reden voor de decentralisaties in het sociaal domein, maar het is ook een drijvende kracht in de discussies over maatwerk en uitvoeringskracht. Steeds als de analyse is dat effectieve en menswaardige oplossingen voor problemen nodig zijn, komt de gemeente als nabije overheid in beeld. De menselijke maat stelt mensen centraal; gemeenten zijn, in theorie, beter in staat om hun inwoners goed te bedienen. Zo trekken decentrale overheden meer verantwoordelijkheid naar zich toe – wat zich overigens vaak niet vertaalt in een gelijkelijke overdracht van middelen. Zo is er dus ook ‘van onderop’ een krachtige beweging richting regionalisering. Taken en verantwoordelijkheden verplaatsen naar de regio, omdat regionale partijen die zelf naar zich toe halen.

Bij nadere beschouwing is er ook nog een derde verhaal mogelijk, waarin regionaliseren *middle-out* plaatsvindt; vanuit het midden. Bij de regionale energiestrategieën (RES) hebben nationale koepels samen de verantwoordelijkheid op zich genomen voor het invullen van de nationale ambities voor de opwekking van duurzame energie

op land. Het rijk heeft hier samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen namens de door hen vertegenwoordigde leden, afspraken gemaakt over een regionale realisatie van de nationale energiedoelen. Zo is een regionale aanpak van nationale en landelijk dekkende afspraken ontstaan. Lokale partijen hebben *zelf* energieregio's gevormd, die voor hen goed aanvoelden, hebben zelf hun plannen voor opwekking opgesteld en hebben ook zelf samen hun eigen procesregels en procedures opgesteld en onderweg bijgesteld. Dat alles heeft geleid tot in de lokale besturen bekrachtigde plannen die de oorspronkelijke vraag naar duurzame opwekking van de Klimaatwet overtreft. Zo wordt door zelf georganiseerde regio's samengewerkt om een nationale doelstelling te realiseren. Het rijk heeft een rol, maar niet als opdrachtgever of bovengeschatte partij. Datzelfde geldt voor de nationale koepels van de medeoverheden. Zij spreken namens de leden, maar die leden zijn zelf aan zet.¹

Het is belangrijk om deze drie bewegingen als context in ogenschouw te nemen bij het nadenken over de rol van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) bij interventies in de woningmarkt en bij pogingen om beleid voor lokaal gesitueerde doelgroepen te realiseren. Dat gebeurt tegen een achtergrond van een rijksoverheid die steeds meer taken naar het lokale niveau heeft overgedragen en die op andere dossiers te maken heeft met een lokaal bestuur dat assertief en gretig is om zelf verantwoordelijkheid voor kwesties te nemen. Daarop is veel kritiek mogelijk, zoals bijvoorbeeld geformuleerd in de nota bene door het ministerie van BZK uitgevraagde studie van hoogleraar Staatsrecht Douwe Elzinga.² Maar dat betekent niet dat er lokaal veel behoefte is aan generieke sturing door het rijk. Er is weliswaar behoefte aan *steun en betrokkenheid* van de rijksoverheid, maar het doet ertoe hoe die invulling krijgt. De rijksoverheid stapt dus in regionale verbanden die niet vanzelfsprekend welwillend tegenover sturing staan, en waar de trend de afgelopen jaren ook niet in die richting is geweest. En, ook dat moet gezegd worden, waar de trackrecord van de rijksoverheid zelf vaak niet bijzonder goed was. Regionalisering was vaak ook een antwoord op gebrekkige taakvervulling door het rijk en problemen met centrale sturing. Met andere woorden, de stap naar centrale sturing is zeker niet vanzelfsprekend, breekt met de ontstane beweging van de afgelopen jaren, en is ook niet per se vanuit de regio gevraagd. Ook hier zijn voorzichtigheid en historisch besef dus geboden.

3. ARGUMENTEN VOOR MÉÉR RIJK IN DE REGIO

Waarom zou het rijk zich meer mengen in de regio? Voor de vergroting van de positie van het rijk wordt in het debat een aantal argumenten met regelmaat opgevoerd. Ik behandel ze hier kort.

Een eerste, vaak gebruikt argument is dat van *overzicht en optimalisatie*. Binnen en tussen regionale verbanden bestaan altijd grenzen waarop de samenwerking schuurt. Inhoudelijk, op de randen van domeinen, maar ook op de randen van gebieden. Lokale partijen kunnen elkaar beconcurreren om nieuwbouwlocaties, en ze proberen mogelijk om impopulaire voorziening aan de burens te slijten. Sturing door het rijk kan er dan voor zorgen dat de verschillende regio's doen wat voor het geheel nodig is en impopulaire taken verdelen tussen regio's.

Een tweede argument voor centrale sturing is *tempo*. Van regionale samenwerkingsverbanden bestaat het beeld dat het lang duurt voordat ze het ergens over eens zijn, omdat ze zaken eerst samen moeten oplossen. Bovendien kennen ze vaak weinig interne hiërarchie, waardoor besluiten vaak unanimiteit vereisen. Dat betekent dat het tempo van de langzaamste het tempo van het geheel bepaalt. Eén gemeente die dwarsligt kan de hele groep afremmen. Het argument voor centrale sturing is dan dat er dan tenminste doorzettingsmacht is om de groep op gang te brengen en te houden. Iemand moet de knoop kunnen doorhakken, zodat de groep aan de slag kan.

¹ Van der Steen, M., G. Boogaard, P. Jansen, J. Westerweel, B. Koopmans, *Legitimiteit gezocht: dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces*. NSOB: Den Haag, 2021.

² Elzinga, D.J., *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur: bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*. Den Haag, 2022.

Een derde argument pro centrale sturing is *capaciteit*. Taken vereisen specialistische kennis en vaardigheden, en die zijn in de samenstellende delen van de samenwerkingsverbanden niet aanwezig. Een centrale partij heeft meer middelen om dergelijke capaciteiten te verwerven en kan die vervolgens inzetten voor de regionale behoeften. Zo kan een centrale partij kracht en capaciteit mobiliseren die alle individuele regio's nooit voor zichzelf kunnen aanboren en die ze voor goede taakvervulling wél nodig hebben. Althans, dat is een veelgebruikt argument voor een grotere rol voor het rijk.

Een vierde argument: op centraal niveau bestaan *politieke ideeën* over wat op welke plek zou moeten plaatsvinden. Dit argument horen we minder vaak, omdat het minder samenwerkend klinkt dan de voorgaande argumenten. Het rijk komt hier de regio's niet helpen om te doen wat deze toch zelf al wilden, maar komt vertellen hoe het moet. Bij optimalisatie gaat het nog om het oplossen van knelpunten waar regio's zelf ook mee zitten, maar hier gaat het meer om het aanwijzen hoe het moet. Het rijk meldt zich dan als opdrachtgever in de regio, bijvoorbeeld om gemeenten aan het werk te zetten met heel concrete quota en categorieën ten aanzien van te bouwen woningen voor gespecificeerde doelgroepen. Die gemeenten mogen dan best in regionale verbanden die aantallen zien te realiseren, maar het moet wel gebeuren.

Een vijfde argument ten slotte voor een prominentere rol van het rijk in de regio is de vermeende beperkte *legitimiteit* van regionale samenwerkingsverbanden. Los van de vraag of regionale samenwerkingsverbanden presteren, is er nog de vraag of ze voldoende democratisch en staatsrechtelijke geborgd zijn. Hebben gemeenteraden bijvoorbeeld voldoende beeld van wat er in regionale verbanden gebeurt en zijn ze in staat om daar afdoende in te sturen? Dat is in de praktijk lastig. Deels omdat het formeel ingewikkeld is ingericht, waardoor gemeenteraadsleden maar ook wethouders weinig directe sturingsmogelijkheden hebben. Zo is in sommige samenwerkingsverbanden ingebouwd dat de gemeenten weliswaar jaarlijks de begroting moeten goedkeuren, maar vervolgens óók verplicht zijn om alle overschrijdingen op die begrotingen voor hun rekening te nemen. Een ander deel van de beperking komt voort uit de veelheid en moeilijkheid van dergelijke samenwerkingsverbanden. Er zijn zo veel samenwerkingsverbanden, de stukken zijn al zo ingewikkeld, en de tijd voor het raadswerk is al zo beperkt, dat het eenvoudigweg niet lukt. Hierdoor worden belangrijke besluiten in beslotenheid genomen, zonder democratische controle, borging en politieke sturing. Een belangrijker rol van het rijk kan dat probleem verlichten, zo luidt althans dit argument. Een tegenwerping kan natuurlijk zijn dat op het niveau van de rijksoverheid precies dezelfde problemen spelen, en dat andersom Kamerleden of rijksambtenaren geen tijd (en zin) zullen hebben om zich in cruciale lokale factoren en gevolgen van hun besluiten te verdiepen. Hier argument van democratische controle en sturing diende ooit immers vaak om taken juist meer lokaal te beleggen.

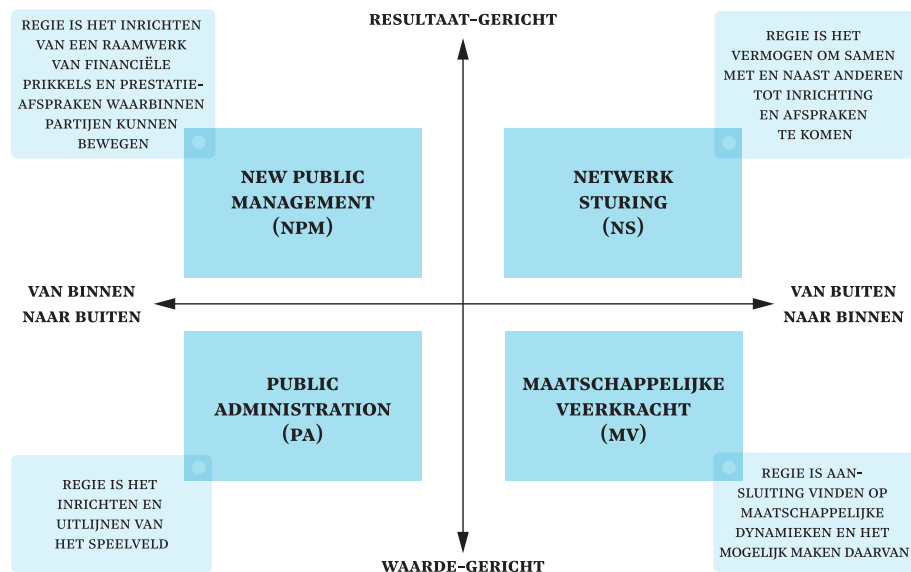
Over elk van deze argumenten valt te discussiëren. De boodschap is niet dat het rijk in de regio vanzelfsprekend een prominentere rol moet hebben, maar wel dat er het nodige te zeggen is voor een belangrijkere rol van het rijk in de regio. Dat roept een volgende vraag op: als het rijk inderdaad zijn rol in de regio wil vergroten, hoe zou die er dan uit kunnen zien?

4. VORMEN VAN REGIE IN DE REGIO

Het rijk dat regie voert in de regio kan op veel verschillende manieren vorm krijgen. Als we vanuit vier perspectieven op overheidssturing³ kijken naar de betekenis van regie, dan doen zich interessante verschillen voor. Eerder werkten we die uit voor regie door de rijksoverheid in de domeinen van landbouw en stikstof⁴. Ik pas die uitwerking in dit essay toe op het domein van wonen en het ministerie van BZK.

³ Steen, M. van der, et al., *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB, 2015.

⁴ Termeer, K., G. Teisman, M. van der Steen, L. Schröer, *Het terugkerend verlangen naar regie*. NSOB: Den Haag, 2021.



Figuur 1: Vier vormen van overheidssturing vertaald naar regie van het rijk in de regio.

Vanuit het perspectief van de **rechtmatige overheid** (linksonder) gaat het bij regie vooral om het *opstellen en naleven van heldere kaders*, die het handelen van anderen geleiden. Dus door duidelijke kaders te bieden, waardoor de ander weet waarvoor hij of zij autonoom kan kiezen. En door daarbij ook heldere verdelingen aan te brengen tussen welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden op welk niveau belegd zijn. Regie is dan het inrichten en uitlijnen van het speelveld, met juridische en afdwingbare kaders en verdelingen, zodat het vrije verkeer in de goede richting beweegt. Wanneer dat niet goed verloopt, kan de regisseur ingrijpen door kaders en verdelingen aan te passen. Wanneer een zwaarwegend maatschappelijk belang kan worden aangetoond, is het bijvoorbeeld mogelijk om bij wet bepaalde gebieden en doelgroepen aan te wijzen, of bepaalde lokale keuzes juist te verbieden.

Vanuit het perspectief van de **presterende overheid** (linksboven) vinden sturing en coördinatie primair plaats door *financiële prikkels en prestatieafspraken*. Dat kan door marktordening, maar ook door met partijen af te spreken welke prestaties ze op welk moment zullen leveren en wat daar voor vergoeding en tegenprestatie tegenover staat. Via dergelijke prestatieafspraken is het veld te bewegen in een bedoelde richting en zijn ook mogelijke tegenstrijdigheden te voorkomen. Bijvoorbeeld door bij de ene partij meer van het één en bij de andere partij meer van het ander 'te bestellen'. De anderen zijn nog steeds autonoom om te kiezen en ze kunnen binnen de kaders vrij bewegen. Maar via bonus en malus prikkels wordt het voor hen aantrekkelijk om zich in lijn met het rijksbeleid te gedragen en zich met hun autonome handelen te voegen naar de rijksprioriteiten. Als ze dat doen, levert het financiële middelen op; als ze het niet doen, kost het ze geld.

In het rechterdeel van het kwadrant van de sturingsperspectieven verandert er iets principiëls. Sturing en coördinatie vinden dan niet plaats vanuit een bovengeschiedte positie van de sturende en coördinerende partij, maar vanuit een nevensgeschiedte positie; tussen de anderen, en ook met de anderen. In het perspectief van de **netwerkende overheid** (rechtsboven) is regie het vermogen om met anderen tot richting en afspraken te komen. De regisseur legt de ander geen kaders op, maar alle partijen vinden samen hun richting en spreken daar samen kaders voor af. En ze organiseren ook hun eigen regie. Dat kan nog steeds goed door een partij te vragen om te regisseren, en in zekere zin te vragen om sturing en coördinatie, en handhaving. Maar de vraag komt vanuit de anderen; het is

zelf aangebrachte hiërarchie, die eventueel ook teruggedraaid kan worden. Dat is een fundamenteel andere positie voor de regisseur, terwijl deze nog steeds ‘gewoon’ kan werken via instrumenten die meer horen bij de rechtmatige of de presterende overheid. De uitgangspositie is echter principieel verschillend. Het rijk staat hier *naast* de partijen in de regio en de voorkeuren aldaar wegen net zo goed en net zo zwaar als de voorkeuren vanuit het rijk. Daarbij is altijd discussie te voeren over de vraag of dat formeel ook werkelijk nevenschikkelijk is. Het rijk heeft immers altijd de mogelijkheid om op te schalen en zichzelf alsnog *boven* de anderen te plaatsen. Lokale partijen hebben die mogelijkheden niet. Het rijk opereert altijd met een zekere *shadow of hierarchy*, die lokale partijen richting het rijk niet hebben. Toch is nevenschikking hier het leidende principe in de samenwerking. Rijk en regio komen er samen uit: het rijk doet mee in de regio en neemt daarbij desgevraagd coördinerende en regisserende taken op zich.

Dat principe van nevenschikking geldt nog sterker voor het perspectief van **maatschappelijke veerkracht** (rechts-onder in figuur 1). Eigenlijk is het zelfs omgedraaid: hier is de regio aan zet en volgt de rijksoverheid. Regie en coördinatie komen dan primair uit de regio zelf, *vanuit de partijen die daar initiatief nemen*. Dat kunnen mede-overheden zijn, maar ook maatschappelijke partijen die het voortouw nemen. Het onderzoek van de VNG Denktank⁵ toonde bijvoorbeeld een aantal goed werkende regionale arbeidsmarktsamenwerkingen dat uit dergelijke maatschappelijke initiatieven voortkwam. Overheden kunnen maatschappelijke beweging ook een handje helpen, door een bedoelde richting gemakkelijker te maken en door bepaalde ongewenste paden zo veel mogelijk af te sluiten. Ook hier vinden sturing en coördinatie dus plaats, maar in aansluiting op maatschappelijke dynamiek. Het rijk doet wel degelijk actief mee, maar op de manier die past bij wat gevraagd wordt door de regionale verbanden die van onderop opkomen.

Regie kan op elk van deze manieren vorm krijgen. De invulling van het begrip verschilt met de keuze voor een van de perspectieven. Geen van de perspectieven is beter dan de andere. Het gaat eerder om de vraag welk perspectief past bij een bepaald vraagstuk, bij het netwerk van partijen die betrokkenheid hebben bij dat vraagstuk en wellicht van politieke of normatieve voorkeuren van betrokkenen om het op een bepaalde manier te doen. Waar het om gaat, is dat de perspectieven een gericht gesprek mogelijk maken over de manier waarop een eventuele regierol van het rijk in de regio eruit zou kunnen zien, en wat de voor- en nadelen van die verschillende mogelijkheden zijn.

5. NAAR EEN GELAAGD GESPREK OVER RIJK, REGIE EN REGIO

We begonnen deze tekst met de verzuchting over ‘Hurricane Hugo’ en de ongerustheid waarmee medeoverheden kijken naar een meer sturende rol van het rijk in de regio. Dat is meer dan simpelweg een vrees voor een verlies aan autonomie en *turf-wars* tussen bestuurslagen. Er zijn rondom wonen allerlei bedenkingen bij de werking van regionale arrangementen, en er is veel te zeggen voor een productieve bijdrage van de rijksoverheid aan die kwesties. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat de manier waarop die regie vorm krijgt, en de verhouding tussen rijk en regio die daaruit blijkt, van grote invloed op het uiteindelijke succes zullen zijn. Rijksregie kan helpen, maar kan ook veel kapot maken. Voorzichtigheid en een zekere terughoudendheid zijn aan te raden.

De belangrijke vraag is daarom, *hoe* een rol van het rijk in de regio invulling zou moeten krijgen. Welke invulling van die rol maakt de kansen op het realiseren van de geformuleerde ambities het hoogst? Wat is nodig om de tekortkomingen in de huidige aanpak van vraagstukken rondom wonen aan te pakken, en welke rol van het rijk zou daarin mogelijk zijn? Daarbij spelen vier principiële vragen.

Ernaast of erboven?

De eerste principiële vraag is of de rijksoverheid *naast* de regionale partijen wil staan, of zich daarboven plaatst. In de hiervoor benoemde perspectieven op rijksregie staat de rijksoverheid in de twee linkervarianten (figuur 1)

⁵ Steen, M. van der, G. Teisman, J. van Popering-Verkerk, P. Ophoff, A. van Buren, A. Molenveld, *Werkende samenwerking: Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt*. Den Haag: VNG, 2018.

boven de regionale partijen en in de twee ‘rechter’ perspectieven naast de regionale partijen. Met andere woorden: gaat het om ouderwetse directieve sturing, of gaat het om het gezamenlijk en in nevensgeschikte verhoudingen zoeken naar oplossingen? Geeft het rijk de opdracht, of praat het mee over wat er nodig is en hoe dat gaat gebeuren? Is het rijk de baas, of is het een van de deelnemers? Het woord regie wordt soms gebruikt als vriendelijke term voor sturing. Alleen al vanuit verwachtingsmanagement is het belangrijk dat partijen weten met welk soort regie ze te maken hebben en wat dat voor hun eigen positie in het geheel betekent. Elk van de vier invullingen van regie is mogelijk en heeft zo zijn voor- en nadelen. Het is belangrijk om expliciet te zijn over welke van de vier aan de orde is.

Inhoudelijke ruimte of begrenzing?

Vervolgens is er de vraag hoeveel inhoudelijke ruimte regio's hebben om hun eigen oplossingen te formuleren. Behelst de regie open geformuleerde doelen, of gaat het veel specifiekere om gedetailleerde doelstellingen en vereisten? In elke vorm van regie is er een zekere ruimte tussen wat de regisseur vraagt en wat anderen kunnen leveren. Hoe precies wordt de gewenste opbrengst geformuleerd? Gaat het om globale aantallen en categorieën, of zijn er ook allerlei details genoemd over waar de te bouwen woningen aan moeten voldoen, welke doelgroepen ze precies moeten bedienen, waar ze ongeveer moeten komen te staan en voor welke prijs ze op de markt zouden moeten komen? En het kan nog een stap gericht, door bijvoorbeeld ook nauwgezette instructies mee te geven over het proces van de totstandkoming ervan. Bijvoorbeeld door in de opdrachtformulering mee te geven wat het tijdspad is, welke partijen deel zouden moeten nemen en wat de rol van inwoners en andere lokale partijen moet zijn. Zo zijn er in de RES-aanpak bijvoorbeeld vereisten opgenomen over de minimale mate van participatie bij besluitvorming. Inhoudelijk was de RES daarentegen meer ‘open’ geformuleerd, bijvoorbeeld in de specificaties van het soort duurzame energie dat opgewekt moest worden en in welke regio dat precies zou moeten gebeuren. Uiteindelijk leidde dat tot veel meer terawattuur duurzame energie, maar wel met een veel groter aandeel zon-op-land dan was beoogd (en veel minder wind op land). In het geval van de RES was daarvoor doelbewust ruimte ingebouwd, om de lokale omstandigheden en situationele afwegingen van gemeenten maximaal ruimte te geven. Het heeft als nadeel dat netbeheerders het lastig vinden om de vanuit het centrale netwerk bezien technisch en economisch suboptimale oplossingen aan te sluiten en op het net in te passen. Anderen wijzen op het in hun ogen overmatige ruimtebeslag dat zon-op-land vraagt. Het is de vraag hoe het ministerie met dergelijke afwegingen wil omgaan. Hoeveel ruimte is er voor de regio, en hoe komt dat terug in de invulling van de regie?

Ruimte voor verschil of streven naar uniformiteit?

Een derde principiële vraag is of – en hoeveel – ruimte voor verschil er is. Dat geldt voor de meer hiërarchische en de meer nevensgeschikte opvatting over regie. In de nevensgeschikte vorm ligt het optreden van grote verschillen meer voor de hand, omdat daar het regionale proces leidend is voor de uitkomsten. En omdat regionale partijen en omstandigheden overal anders zijn, zullen ook de uitkomsten sterk verschillen. Echter, ook bij meer hiërarchische sturing is de vraag naar de tolerantie voor verschil relevant. De staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke indeling van Nederland zorgt ervoor dat lokale partijen in ruimtelijke beslissingen veel hindermacht – en dus potentiële invloed – hebben. Partijen hoeven een regisserende rijksoverheid niet blind te volgen, maar kunnen op allerlei manieren terugduwen, temporiseren en blokkeren. Uitrust en onderhandeling kunnen daarvoor een oplossing bieden, maar daarmee ontstaan al snel verschillen tussen regio's. En denk hier ook aan het vorige punt: als regie op hoofdlijnen betrekking heeft, dan is er in de invulling dus veel ruimte voor interpretatie en eigen keuzes. Hoe gaat het rijk om met de lokale verschillen die daarbij ontstaan? En welke rol in de sanctionering van mogelijk ongewenste verschillen ziet ‘de regisseur’ dan voor zichzelf? Wie hiërarchische verantwoordelijkheid neemt voor regie, schuift zichzelf al dan niet bedoeld ook de rol van handhaver en scheidsrechter in de schoenen. Ook hier geldt dat allerlei variatie in rolopvatting mogelijk is, maar dat het belangrijk is om daar bij afwegingen over de te kiezen vorm expliciet over te zijn.

Wel of geen vertrouwen in de eigen kracht van de regio

De laatste, misschien wel belangrijkste, principiële vraag: is er wel of geen vertrouwen in het principe van zelforganisatie in regionale verbanden? Zeker in het domein van wonen en ruimtelijke ordening is de afgelopen jaren een sfeer van wantrouwen in de kracht van lokale en regionale verbanden ontstaan. Alsof de problemen met wonen en de woningmarkt in Nederland het gevolg zijn van de afwezigheid van een krachtig nationaal politiek centrum, verpersoonlijkt in een klassiek ministerie van VROM. Dat is een wonderlijke gedachte. In zekere zin zijn problemen op de woningmarkt juist het gevolg van de beleidslijn die gekozen is door de voor wonen verantwoordelijke ministers. Corporaties zijn vanuit Den Haag aan de leiband geplaatst én gekort. De woningmarkt is vanuit Den Haag geliberaliseerd. De kapitaalmarkt is vanuit Den Haag aangewakkerd en de oververhitting van de woningmarkt is dan ook niet los te zien van allerlei Haagse interventies. Ruimtelijke ordening heeft zegeningen opgeleverd, maar er zijn net zoveel problemen en kwetsbaarheden te benoemen. In de theorie over het omgaan met complexiteit en turbulentie heeft centrale sturing geen prominente positie: dat wordt zelden als oplossing aangedragen. En ook politiek zijn er redenen om aan de zegeningen van centrale sturing te twijfelen. Het is zeer de vraag in wiens handen de kans het grootst is dat het Groene Hart groen blijft. Onder druk van 'nationale ambities' is met grote streken op de kaart al snel fijnmazige lokale balans vernietigd. Het idee dat regionale verbanden dat allemaal niet kunnen, het eigenlijk ook niet echt begrijpen en onderling kibbelend vastlopen bij impopulaire beslissingen, is veel te eenvoudig. En het is waarschijnlijk ook empirisch gewoon niet waar. Als we bijvoorbeeld kijken naar de RES-en, dan is het beeld écht heel anders. De regio's verbazen daar juist alle omstanders met uitwerkingen die de verwachtingen overtreffen, waarbij ook lastige knopen zijn doorgehakt en partijen hun eigen belang tegenover collectieve belangen afwegen. Het is zeer de vraag of een regisserende rijksoverheid dat beter had gedaan. Ik heb sterke vermoedens over het antwoord.

6. DE STEREOTYPERINGEN VOORBIJ: EEN REALISTISCHE KIJK OP HET RIJK EN DE REGIO

Het is bij de afweging over de rol van het rijk in de regio nodig om voorbij de stereotyperingen te komen. Hurricane Hugo is een karikaturale weergave vanuit de regio van de rol die het rijk op zich zal nemen. Zover is het nog zeker niet. Maar andersom geldt hetzelfde. Een confronterend en eerlijk gesprek is ook aan de kant van de rijksoverheid nodig over wat de regie werkelijk drijft en welk beeld van de ander daaraan ten grondslag ligt. Komt het rijk orde op zaken stellen, of probeert het rijk iets toe te voegen wat anders nog ontbreekt? Komt het rijk helpen bij regionale processen, of komt het rijk vlottrekken wat lokaal en regionaal is vastgelopen? Is de regio handelingsbekwaam, of is het rijk nodig om daar het handelen op gang te brengen? Is de regio een democratisch en staatsrechtelijk gat, of zijn er op te lossen problemen met een verder kansrijk en werkzaam model? Zo scherp verwoorden we het natuurlijk zelden, maar toch is het goed om in de aanloop naar *regie* goed te reflecteren op de aannames en veronderstellingen die daar nu werkelijk aan ten grondslag liggen. Herstel van de orde, of toevoegen en bijdragen aan wat er aan beloftevolle praktijk ontstaan is. Dat maakt een belangrijk verschil.

Dit essay biedt dus ook niet de antwoorden op de vragen naar de gewenste of benodigde vorm van regie van de rijksoverheid in het domein van wonen. De oproep van dit essay is eerder om daarover het gesprek te voeren: over onderliggende beelden over hoe regio's werken, over de doelen en ambities die met regie en regio nagestreefd worden, en over de manier waarop deze invulling zou kunnen en moeten krijgen.

DEEL 2

ALLES WAT JE AANDACHT GEEFT, GROEIT...¹

Mark van Twist

1. DE VERWONDERDE BLIK VAN DE BUITENSTAANDER: (OPNIEUW) ONBEVANGEN KIJKEN

Kennis en ervaring kunnen enorm helpen om te begrijpen wat nodig is op een bepaald beleidsdomein. De opmerking dat er voor de huisvesting van ‘aandachtsgroepen’ snel ‘passende arrangementen’ voor ‘sturing en regie’ moeten komen, zal voor ingewijden direct duidelijk zijn. Maar wat hier helpt, kan ook hinderen. Precies door het idee dat eigenlijk wel zo ongeveer duidelijk is wat er staat en waar het om gaat, verliezen we het vermogen om ons soms nog te verbazen en te verwonderen, en dingen te zien die zo vanzelfsprekend (lijken te) zijn dat ze ondertussen helaas aan onze aandacht ontsnappen.²

Een passende *eerste ingang* in elk beleidsdomein is dan ook de vraag, wat de verwonderde blik van de buitenstaander hier biedt. Wat zou iemand opvallen die nog in staat is om onbevangen naar het beleidsdomein te kijken? Mijn vermoeden is zomaar dat dan vooral de bijzondere begrippen opvallen waarmee er binnen een beleidsdomein wordt gesproken.

In dit geval draait het blijkbaar om de huisvesting van ‘aandachtsgroepen’. Dat is typisch beleidsjargon natuurlijk, dat in het woordenboek (nog) niet is terug te vinden, maar waar de ingewijde gewoon aan voorbij leest, om er snel mee aan de slag te gaan. Ongeveer zoals in eerdere perioden woorden als krachtwijken, scheefwonen, krimpregio's en zelfredzaamheid het onderlinge gesprek en bestuurlijk handelen richting gaven.

Is dat erg? Dat niet – of althans: niet vanzelf. Belangrijk is alleen wel dat woorden de praktijk niet alleen beschrijven, maar ook ons beeld daarvan scheppen. De keuze ervan is nooit onschuldig. Onze woordkeuze zorgt ervoor dat bepaalde aspecten van de praktijk op de voorgrond staan en andere juist naar de achtergrond worden gedrukt. Woorden hebben bovendien een performatieve werking: ze zetten aan tot actie (én roepen reactie op). Het kan helpen, ons daar steeds bewust van te zijn.

2. DE BEGRIJPENDE ÉN BEGRIPVOLLE BLIK VAN DE BETROKKENE: WAARDEREND KIJKEN

De logica van het essay is doorgaans om te kiezen voor de kritische toon: het blootleggen van denkfouten, tekortkomingen. De (onbedoelde) opbrengst is niet zelden een defensieve reactie van de geadresseerde, waardoor tegenstellingen zich verder verdiepen. Daarom kies ik hier als tweede ingang tot het beleidsdomein voor de begripvolle blik van de betrokkene waarin (vanuit empathie, niet te verwarren met sympathie!) de nadruk ligt op de ruimte voor reflectie die zo'n wonderlijk concept als ‘aandachtsgroepen’ biedt.

¹ In dit paper werk ik schetsmatig enkele inzichten uit die voortkomen uit zes onderscheiden manieren van kijken en onderzoeken, waarvan ik voor de nadere theoretische en praktische uitwerking graag verwijs naar een nog te verschijnen boek van Jorren Scherpenisse en Mark van Twist met als werktitel *Betekenisvolle methodologie*, 2022.

² In de academische literatuur wordt in dat kader wel gesproken over *change blindness* die wordt veroorzaakt door bekende *biases*: zoeken naar bevestiging van bestaande vermoedens en verlangens (*confirmation bias*), overschatten van eigen deskundigheid en oordeelsvermogen (*overconfidence bias*), plaatsen van nieuwe informatie in bestaand referentiekader (*anchoring bias*), et cetera.

Als ik het goed begrijp, moeten we onder aandachtsgroepen mensen scharen waarvan door beleidsmakers wordt verondersteld dat ze moeilijk zelfstandig in hun huisvestingsbehoefte kunnen voorzien. Het beleidsmatig onder één noemer plaatsen daarvan leidt tot een bijzondere – even bonte als bizarre – verzameling van onder meer arbeidsmigranten en statushouders, maar ook ouderen en studenten, rolstoelafhankelijkheden en verstandelijk beperkten, dreigend daklozen en woonwagenbewoners.

Soms overlappen de categorieën mensen die deel uitmaken van deze groep – denk aan de oudere statushouder die net uit een GGZ-instelling is ontslagen en dakloos dreigt te worden, of aan de gehandicapte student die als vluchteling naar ons land is gekomen en onderdak heeft gevonden in een woonwagen. Maar vaker liggen de kwesties voor de mensen die we scharen onder de noemer ‘aandachtsgroepen’ juist mijlenver uit elkaar en zijn hun belangen volkomen tegengesteld.

Zelfs als we meenemen dat het toch wat misleidend is om hier te spreken over een enkelvoudige opgave die een integrale aanpak zou behoeven, valt volgens mij toe te juichen dat beleidsmakers die vanuit heel verschillende beleidsdomeinen afwegingen maken ten aanzien van dezelfde personen, mogelijkheden zoeken om hun aanpak af te stemmen op het gebied van huisvesting, maar ook integratie, onderwijs, leefbaarheid, veiligheid, inkomensondersteuning, zorg, welzijn.

Dat vergt alleen wel een weging van waarden die niet gemakkelijk te maken is, en die niet zozeer vraagt om ambtelijke inventiviteit als wel politieke bemoeienis. Het betreft hier immers bij uitstek een verdelingsvraagstuk. Wat moet voorrang hebben bij de toedeling van schaarste: de huisvesting van studenten of van statushouders? Plek maken voor woonwagenbewoners of voor ouderenhuisvesting? Huizen bouwen voor sociaal urgenten of voor medisch urgenten? Dat is niet zozeer (of zelfs maar vooral) een kwestie van ‘passende arrangementen’ uitdenken (die dan innovatieve benamingen als flexwonen of stadspartner initiatieven kunnen meekrijgen), maar van het tegen elkaar afwegen van concurrerende claims.

3. AANDACHT VOOR ANDERMANS BLIK: PERSPECTIVISCH KIJKEN

Mensen uit de aandachtsgroepen hebben simpel gezegd behoefte aan een woning met een lage huurprijs die snel beschikbaar is. Daar zijn er evenwel gewoon te weinig van, waardoor concurrentie ontstaat. Niet alleen tussen de diverse aandachtsgroepen, maar ook breder. Immers, wat voor hen aan de voorraad wordt onttrokken, is niet beschikbaar voor anderen, die eveneens op zoek zijn naar een woning; onderwijzers bijvoorbeeld, en verpleegkundigen, politieagenten...

Daarmee komt een derde ingang tot het beleidsdomein naar voren: andermans perspectief, dat wil zeggen: het perspectief van mensen die niet als aandachtsgroep kwalificeren, maar die eveneens naarstig op zoek zijn naar een huis.

Bij het ontwikkelen van ‘passende arrangementen’ voor ‘regie en sturing’ ten behoeve van de ‘huisvesting van aandachtsgroepen’ kan een meervoudig perspectief de nodige diepte brengen. Zo zijn er academisch gezien minstens twee invalshoeken denkbaar die de opgave in heel ander licht doen verschijnen:

- Vanuit **deliberatief perspectief** is regie en sturing een kwestie van het zoeken naar consensus, naar het verbindend bij elkaar brengen van belangen door het vooropstellen van de gezamenlijkheid. Dat past bij een beeld van beleid als redelijke overeenstemming tussen gelijkgerichte partijen die de uitkomst is van rationele argumentatie. Dat perspectief ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan het idee van (werken als) één overheid.

- Vanuit **agonistisch perspectief** is sturing en regie een kwestie van scherpte brengen in het onderling verschil, een kwestie van conflict en confrontatie. Daarbij past het beeld van beleid als een altijd slechts tijdelijk werkbaar compromis, als voorlopige opbrengst van een voortgaande confrontatie die de kloof tussen de nu eenmaal bestaande belangentegenstellingen nooit helemaal kan beslechten. Dat perspectief belicht de overheid als een politieke arena waarin voortdurend strijd is over verdelingsvraagstukken.

In de (integrale/opgavegerichte) aanpak die nu wordt geformuleerd voor de huisvesting van de aandachtsgroepen domineert vooral het eerste beeld. De wens is om beleid vorm te geven in een ‘nationale samenwerkingsagenda’ waarbij afspraken worden gemaakt tussen ‘gelijkwaardige partners’. De basis daarvoor wordt geduid in termen van een ‘gezamenlijk gevoel van urgentie’ en ‘de gedeelde wens om met vereende krachten samen te werken’ vanuit ‘de missie om als één overheid’ ervoor te zorgen dat ‘iedereen in Nederland’ in 2030 kan wonen in een prettig en betaalbaar (t)huis.³

Misschien is het goed om ook eens dat andere perspectief te kiezen in deze kwestie? Consensusvorming kan heel belangrijk zijn, maar ruimte laten voor het politiek conflict is dat soms ook, zeker als de oplossing voor de één (woningen aan de voorraad onttrekken voor de aandachtsgroepen) zo maar het probleem kan vormen voor de ander (onderwijzers, verplegers, politieagenten, die óók op zoek zijn naar huisvesting).

4. VAN FOTO NAAR FILM: SYSTEMISCH KIJKEN NAAR BEWEGEND BEELD

Mensen die op zoek zijn naar huisvesting kunnen op dit moment te maken krijgen met uiteenlopend beleid, ingevuld via specifieke wet- en regelgeving en opgebouwd in afzonderlijke stelsels. Wat er is geregeld voor de huisvesting van ouderen, sluit niet vanzelf aan op wat er voor medisch urgenten is geregeld; trajecten voor arbeidsmigranten verschillen van die voor statushouders; wat bedoeld is om de huisvesting van studenten te bevorderen, kan de uitstroom van mensen uit een intramurale situatie in de geestelijke gezondheidszorg juist belemmeren.

Wat dan niet per se helpt, is om te doen alsof het om één opgave zou gaan die om een integrale aanpak vraagt: alleen al de opvatting dat het hier zou gaan om (primair) een huisvestingsopgave is misleidend; vaak betreft het zoeken en vinden van een woning immers vooral een afgeleide kwestie van heel andere problematiek, bijvoorbeeld armoede (bij dreigend daklozen), onaangepast gedrag (bij asociale), medische zorg (bij verslaafden), integratie (bij statushouders) of het bieden van de benodigde veiligheid (bij uitstroom uit GGZ).

Zeker is wel dat beleid van de diverse departementen niet op elkaar aansluit, en dat er ook tussen bestuurslagen belemmeringen bestaan om tot coherente maatregelen te komen. Dat vergt dan met name afstemming als de mensen die bij elkaar zijn geveegd onder de noemer aandachtsgroepen, hierdoor in de praktijk onbedoeld met elkaar de strijd moeten aangaan om dezelfde schaarse huisvesting.

Een vierde ingang is dan om de kwestie in het beleidsdomein systemisch te beschouwen, dat wil zeggen op zoek te gaan naar bewegend beeld (van foto naar film), en dus naar de patroonmatige samenhang die schuilgaat achter de knelpunten die spelen. Idee is dan om niet met symptoombestrijding te volstaan, maar te kijken wat de dieperliggende oorzaken zijn, om zo te voorkomen het wegnemen van het ene knelpunt het volgende oproept, of dat wat als oplossing wordt gepresenteerd uiteindelijk alleen maar een nieuw probleem zal blijken te zijn.

Het is niet mijn ambitie om in dit essay een omvattend beeld te schetsen van wat zo’n systemische benadering kan opleveren (al zou zoiets zeer zeker de moeite waard zijn!), maar een snelle schets van enkele direct herkenbare patronen wil ik u niet onthouden.

³ Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021.

- **Patroon 1:** Alles wat aandacht krijgt, groeit. Dat is natuurlijk een welbekend pedagogisch principe. De strekking ervan is kort gezegd dat het verstandig is om niet te veel tijd en energie te besteden aan dingen die misgaan. In plaats daarvan is het beter de aandacht te richten op dingen die wel goed gaan, zodat die kunnen groeien en tot ontwikkeling komen. In beleid is dat principe ook aan het werk, maar dan vaak helaas juist in omgekeerde richting, waarbij precies door de aandacht die een kwestie krijgt het probleem niet kleiner, maar groter wordt.⁴ Hier lijkt dat zelfs ook de bedoeling: door de huisvesting van aandachtsgroepen in samenhang te adresseren, wordt onder meer aandacht gevraagd voor financiële krapte waarmee bijvoorbeeld gemeenten en woningcorporaties te kampen hebben. Dat wordt dan eufemistisch benoemd als de noodzaak tot het ‘financieel faciliteren van de randvoorwaarden’, maar staat in feite gewoon voor een forse claim op extra budget.
- **Patroon 2:** Zoeken naar de zwakste schakel. Kenmerkend voor de mensen die tot aandachtsgroepen gerekend worden, is eigenlijk vooral dat ze niet alleen een woning zoeken, maar ook en zelfs vooral met andere kwesties kampen die aandacht vergen: onaangepast gedrag, intensieve zorg, professionele ondersteuning, een prikkelarme omgeving, et cetera. Daarvoor is budget nodig, dat niet altijd in voldoende omvang beschikbaar is. Gemeenten die ambitie tonen om hiermee aan de slag te gaan, hebben al snel te maken met een aanzuijgende werking op mensen uit de aandachtsgroepen die de leefbaarheid en de draagkracht van een wijk of zelfs een stad onder druk kan zetten. Geen wonder dan ook dat betrokkenen, ondanks alle goede intenties, in de praktijk soms de neiging vertonen om de aanpak vooruit te schuiven of de verantwoordelijkheid af te schuiven. Niet onbelangrijk is daarbij ook dat beleidsverandering in het ene domein grote gevolgen kan hebben voor het andere; denk aan de ambulantisering van de GGZ die ervoor zorgt dat er een groter beroep op gemeenten wordt gedaan om kwetsbare mensen te huisvesten. Of denk aan de financiering van wetenschappelijk onderwijs die werving van buitenlandse studenten aantrekkelijk maakt, ook als voor hen geen woonruimte beschikbaar is.
- **Patroon 3:** Problemen van vandaag komen voort uit de oplossingen van gisteren. Lange tijd leefde het idee dat de woningmarkt ‘af’ zou zijn en dat de schaarste in de afstemming van vraag en aanbod wel zou oplossen. Nu wordt juist omgekeerd geroepen dat overheidsingrijpen weer nodig is: regulering, regie, zelf investeringen doen. Waar in onze tijd de tekorten vooral worden gezocht in werking van de markt, zal dat in een volgende periode ongetwijfeld juist weer het interveniëren door de overheid zijn. Ondertussen is de schaarste op de woningmarkt uiteindelijk steeds tenminste óók het resultaat van beleid: het zijn de regels en randvoorwaarden die van overheidswege worden gesteld die (mede) maken dat er onvoldoende beschikbare woningen zijn, ook/just voor de aandachtsgroepen. Rekening houden met specifieke woonbehoeften – voor ouderen (denk aan woon-zorgcombinaties), voor sociaal en medisch urgenten (bijvoorbeeld: ongedeelde woonvormen met gezamenlijke ontmoetingsruimte), voor statushouders met grote gezinnen of rolstoelafhankelijken – is uiteindelijk altijd terug te voeren tot politieke keuzes. Niet gek dus om te waarschuwen dat wat nu als oplossing wordt aangedragen, overmorgen weleens het volgende probleem zou kunnen blijken te zijn.

Alle drie zijn het klassieke voorbeelden van patronen die collega Paul Frissen zou kwalificeren als ‘tragiek van goede bedoelingen’. Ik toon ze hier overigens niet met de intentie te betogen dat (ook) beleid voor aandachtsgroepen onvermijdelijk gepaard moet gaan met aanvaarding van tragiek. Integendeel, waar het mij om gaat, is juist om door een systemische kijk te helpen voorkomen dat de oplossing van het ene probleem het andere juist oproept, en dat het medicijn erger is dan de kwaal.

5. ZONDER GEOUWEHOER KUN JE (OOK) NIET WONEN: ACTIVISTISCH KIJKEN?

‘In geouwehoer kun je niet wonen’, zei Jan Schaefer ooit. En zo is het natuurlijk. Bespiegelingen over hoe er in een beleidsdomein gesproken wordt en de blikvernaauwing die dat mogelijk oproept, zijn misschien best interessant, maar hoe draagt het nu bij aan de kwestie die moet worden aangepakt, namelijk zorgen voor huisvesting van

⁴ Denk bijvoorbeeld aan de wachtlijstgelden in de zorg. Die waren bedoeld om dit knelpunt weg te nemen, maar riepen bij instellingen juist de perverse financiële prikkel op om de wachtlijsten eerder langer te laten lijken.

mensen die worden gerekend tot de aandachtsgroepen?

Zo'n vraag past mooi bij een vijfde ingang tot elk beleidsdomein, via een manier van kijken die ik hier als activistisch zou willen benoemen, en passend bij het idee: geen woorden maar daden, niet lullen maar poetsen, doe gewoon iets.

Dat is alleen lastig als aan de slag gaan met de problemen van vandaag meteen al een aankondiging meedraagt over de problemen die morgen ontstaan. Zo kan vol inzetten op de (versnelde) bouw van (nog) meer woningen zeker bijdragen aan het oplossen van de problemen op de woningmarkt (waaronder dus de huisvesting van aandachtsgroepen), maar tegelijkertijd ook juist nieuwe problemen veroorzaken in een bouwsector die toch al vol bezet is en capaciteit tekort komt. Het beschikbaar stellen van extra middelen kan er dan immers bijvoorbeeld onbedoeld toe leiden dat geld alleen maar weglekt, omdat het beschikbaar komen daarvan vooral een prijsopdrijvend effect heeft.⁵

Ook andere – minder vergaande – maatregelen dragen al snel dat risico van symptoombestrijding en probleemverschuiving in zich. Het bevorderen van tijdelijke huisvesting in (voorlopig) ongebruikte locaties en gebouwen zonder woonbestemming kan op korte termijn helpen, maar op lange termijn de benodigde transitie juist hinderen. Een ondergrens stellen aan de woonvoorraad die per gemeente beschikbaar moet zijn voor mensen uit bepaalde aandachtsgroepen kan een eerlijke verdeling over het land helpen bevorderen, maar op de lange duur ook juist belemmeren vanwege de verdringingseffecten die hier mogelijk ook van uitgaan. Het voorkomen van huisuitzettingen door huurachterstanden kan in bepaalde gevallen bijdragen aan het oplossen van problemen, maar in andere gevallen juist uitlokken tot gedrag dat de problemen op den duur alleen maar groter maakt. Flexibiliteit toestaan bij woningcorporaties om te werken aan een evenwichtiger verdeling van aandachtsgroepen zal in sommige gevallen knelpunten kunnen wegnemen, maar wellicht in andere gevallen nieuwe knelpunten doen ontstaan. En zo kan ik nog wel even doorgaan.

Zo leidt een activistische kijk op de huisvesting van aandachtsgroepen volgens mij tot de contra-intuïtieve conclusie dat op dit vlak niet zozeer meer, maar juist minder inspanning nodig is. Even ophouden met het ontwikkelen van steeds weer nieuwe 'passende arrangementen' voor 'regie en sturing' en zelfs saneren kan hier mogelijk eerder helpen. Want een ding is zeker: de optelsom van alle departementale ambities – al dan niet ingevuld via actieprogramma's, taskforces, ambassadeurs en incidentele middelen – leidt op lokaal niveau tot een soms onwerkbare stapeling en uiteindelijk overvraging – en een interventierepertoire waarvan de systemische samenhang maar moeilijk is te overzien. Een activistische kijk op deze kwestie leidt dan wellicht tot het paradoxale inzicht dat juist op je handen zitten hier heel hard werken is. In geouwehoer kun je niet wonen, maar dat lukt ook niet in een omgeving waar iedereen mouwen opstropend elkaar alleen maar in de weg loopt...

6. BEZONNEN OMGAAN MET PERMANENTE TIJDELIJKHEID: REFLEXIEF KIJKEN

Ik eindig deze beschouwing over 'passende arrangementen' voor 'regie en sturing' bij de huisvesting van 'aandachtsgroepen' met een zesde en laatste ingang om elk beleidsdomein te benaderen, namelijk via de reflexieve blik waarbij bezinning voorop staat. Kern daarvan is dat er gekeken wordt vanuit het besef dat we ook in deze omgeving altijd te maken hebben met een praktijk die reflexief is en die terugpraat; een omgeving die pogingen tot sturing en regie niet alleen passief ondergaat en gewoon accepteert, maar die leert en zich steeds aanpast.

De werking van sturingsinterventies is in zo'n omgeving altijd slechts tijdelijk en voortdurend aan erosie onderhevig. Bedoelde effecten van sturing nemen na verloop van tijd in belang af, terwijl de onbedoelde effecten

⁵ Planbureau voor de Leefomgeving, 2021.

toenemen. Roel in 't Veld heeft dat ooit benoemd als de wet van de afnemende beleidseffectiviteit, die maakt dat de levensduur van elk nieuw beleid grenzen kent.⁶

Zo is het ook met de ontwikkeling van 'passende arrangementen' voor 'sturing en regie' ten behoeve van 'de huisvesting van aandachtsgroepen' als interbestuurlijke opgave. Provincies en gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen ondergaan alle pogingen tot departementale sturing op dit vlak niet lijdzaam, maar spelen hun eigen spel. Achter algemene bewoordingen als 'samenwerkingsagenda', 'gelijkwaardig partnerschap' en 'vereende krachten' die beelden scheppen van grote consensus kan het (functioneel) conflict dat verbonden is met concurrerende claims nu eenmaal nooit heel lang verborgen blijven. Ook pogingen van deze partijen om in samenhang tot gerichte beïnvloeding van de mensen die nu onder de aandachtsgroepen worden geschaard, zal nooit zonder gevolg blijven: studenten, ouderen, statushouders, woonwagenbewoners reageren op nieuwe omstandigheden en impulsen, maken er slim gebruik en soms ook misbruik van.⁷

Zelfs de kennis die we ontwikkelen op dit punt is onderhevig aan reflexiviteit en kenmerkt zich als gevolg daarvan door een beperkte houdbaarheid. Wat nu waar is en werkt, hoeft dat in de toekomst niet per se meer te zijn. De praktijk ageert en reageert, onder meer ook op kennis – met als logisch gevolg dat deze zelfs ook de 'kenners' steeds weer ontglipt.

Dat is op zich geen reden voor treurnis, maar het opent wel weer een volgend venster op de complexiteit waar we in elk beleidsdomein voor gesteld staan. Alleen regelmatige reflectie vanuit de eerder benoemde ingangen kan ons dan blijvend verder helpen. Hier roept dat in ieder geval de volgende reflectievragen op:

- Onbevangen kijken: is de keuze om bepaalde groepen woningzoekenden onder de noemer 'aandachtsgroepen' te scharen (en anderen daarmee niet) wel zo handig en verstandig?
- Waarderend kijken: vergt het zoeken naar 'passende arrangementen' voor het huisvesten van 'aandachtsgroepen' niet een belangenafweging die eerder politieke interventie dan ambtelijke inventiviteit vereist?
- Perspectivisch kijken: is er bij de vormgeving van 'regie en sturing' wel voldoende aandacht voor het agonistisch perspectief, waarin het draait om schuring en ongemak, om scherpte brengen in verschil?
- Systemisch kijken: is er wel voldoende zicht op de (soms tragische en contraproductieve) patronen die schuilgaan achter beleidsinterventies gericht op de huisvesting van 'aandachtsgroepen'?
- Activistisch kijken: zou de stapeling van departementale ambities die resulteert in overvraging op lokaal niveau niet tot de conclusie moeten leiden dat juist even op de handen blijven zitten in dit domein hard werken is?

⁶ Roel in 't Veld, *De verguisde staat*, 1989.

⁷ Denk aan de ogenschijnlijk technische maatregel om de huurtoeslagensystematiek zo aan te passen dat de realisatie van zelfstandige woonruimte niet langer gunstiger en goedkoper is dan onzelfstandige woonruimte. Dat is voor te stellen als het scheppen van een gelijk spelveld, maar ook als het niet langer begunstigen van de ene doelgroep tegenover de andere, met alle weerstand die dat weer kan oproepen.

DEEL 3

DE ‘NORMAALBURGER’ ALS INTEGRALE OPGAVE

Paul Frissen

Het coalitieakkoord van VVD, D66, CDA en ChristenUnie formuleert de volgende ambitie: ‘Wonen in een goed, duurzaam en betaalbaar huis in een leefbare wijk is een eerste levensbehoefte. Veel Nederlanders kunnen op dit moment echter geen passende woning vinden. Het is onze prioriteit te zorgen voor een woning voor iedereen, of je nu huurt of koopt.’

De ingewijde ziet het natuurlijk: er staat ‘zorgen voor’. Ooit was het adagium van de terugtrekkende overheid vervat in de formule ‘van zorgen voor naar zorgen dat’. De staat moest vooral de randvoorwaarden scheppen voor een samenleving die zelf solidariteit organiseerde en vormgaf. Het coalitieakkoord lijkt de terugkeer van een activistische staat aan te kondigen. De pandemie heeft volgens velen aangetoond dat centrale sturing en regie noodzakelijk zijn en te vaak hebben ontbroken. Daarop valt het nodige af te dingen, maar hier zal ik vooral ingaan op de logica die met een dergelijk activisme is verbonden en die dit activisme onderbouwt én vormgeeft. Cruciale elementen in die logica zijn het streven naar integraliteit als uitdrukking van een mimetisch verlangen van politiek en staat, de opgave als projectie van ‘één overheid’ in en op de wereld, de door classificaties in doelgroepen en aandachtsgroepen leesbaar gemaakte ‘normaalburger’.

1. INTEGRAAL BELEID ALS MIMETISCHE BEGEERTE

In de Haagse werkelijkheid wisselen de woorden voortdurend. Zo gaat het nu weer over ‘volkshuisvesting’ en niet over ‘de woningmarkt’. De politieke lading is evident en de tijdgeest omarmt regie en sturing vanwege ‘fa-lende’ marktwerking. Toch is er één woord dat al decennia overleeft en dat is het woord ‘integraal’. En het overleeft ook alle pogingen tot ironische relativering. Nog steeds is het – om met Mark van Twist te spreken – een ‘hoera-woord’.¹ Wie het als adjectief gebruikt, kan op positieve instemming en bevestigende vanzelfsprekendheid rekenen. Integraal beleid, een integrale aanpak – ook als het om doelgroepen en aandachtsgroepen op de woningmarkt en in de volkshuisvesting gaat, lijken die voor zich te spreken. Integraliteit is immers een kenmerk van de wereld en daarom moet het beleid ook integraal zijn. Deze hardnekkige overtuiging kent verschillende dimensies.

In de eerste plaats gaat het om een beeld van de wereld als een geheel waarin alles met alles verbonden is. Dat vloeit voort uit de wiskunde: de integraalrekening is een berekening van een totaal, in het Latijn een *‘calculus integralis’*, afgeleid van *‘integra’*, dat ‘geheel’ betekent. Het toerekenen van een integraal is integreren: ‘in een geheel opnemen of opgaan’.

Een geheel is de een of andere samenhang, maar suggereert ook heelheid, op te vatten als gezondheid of als ethische zuiverheid. Heelheid is ook authenticiteit, en dat is een deugd: een mens uit een stuk, die zichzelf in de spiegel kan aankijken. Iemand die integer is, is ook onkreukbaar of rechtschapen. Integer in het Latijn stamt af van *‘intagros’*, een samenstelling van *‘in’* (niet) en *‘tangere’* (aanraken). En *‘intact’* is helemaal heel en niet aangetast door wat dan ook. Een onkreukbaar iemand ziet een spiegelbeeld zonder kreuk.² Vandaar de positieve klank van integraliteit.

¹ Collega Van Twist hanteert deze term in zijn onderwijs. Zijn nieuwste boek gaat breed en diep in op de rol van woorden in de wereld van politiek en bestuur (Mark van Twist, *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Vakmedianet – Management Impact, 2018).

² Maar het spiegelbeeld toont nooit het authentieke zelf, opmerkelijk genoeg.

Interessant is natuurlijk dat samenhang ook kan slaan op maatschappelijke problematiek. Samenhangen en wederzijdse afhankelijkheden kunnen tragisch van aard zijn, in de zin van noodlot, maar ook van zelf veroorzaakt leed. De huidige pandemie is een dramatisch voorbeeld, net als de klimaatcrisis. En wat te denken van de woningmarkt: als er al schaarste is, dan toch vooral politiek veroorzaakte schaarste.

Problemen komen ook zelden alleen: armoede, slechte gezondheid, schuld, leerachterstanden, huiselijk geweld, criminaliteit. Ze treffen het individu, het gezin, de groep en ze hebben een geografie: de achterstandswijk, de arme regio, het onderontwikkelde land, het verloren continent. Oorzaken zijn globaal en werken op individueel niveau uit.

Integraliteit ziet de wereld als geheel in zowel positieve als negatieve zin: de gewenste heelheid staat tegenover gebrokenheid die zelf weer integraal is. De heelheid van de wereld is zeer divers en veelkleurig. Maar de waardering is vaak esthetisch. Er is symmetrie en balans, zoals een landschap schoonheid uitstraalt of de middeleeuwse stad organisch is. De integraliteit van het problematische is daarentegen altijd verstoring, crisis, tragiek.

Hier valt het nodige tegen in te brengen. De wereld is gefragmenteerd, kent botsende, niet tot elkaar herleidbare logica's en een grote variëteit aan samenhangen. Het problematische is resultaat van botsing, strijd en noodlot. Machiavelli spreekt van Fortuna én Virtù.³

Als beleid integraal moet zijn vanwege een integraal wereldbeeld, is reflexiviteit – een wereld die terugpraat en strategisch handelt – nogal hinderlijk, om niet te zeggen duivels ironisch. Integraliteit is wereldbeeld, strategisch perspectief en handelingsrepertoire ineen. Dan zien we het bekende faustische verlangen de wereld naar het eigen beeld te beheersen. Tot een aandachtsgroep of doelgroep wil geen burger behoren. Maar toen de burgemeester geen 'Vogelaarwijk' in de gemeente had, bekreunde hij zich om het missen van Haagse gelden, zoals hoogopgeleide ouders graag het voordeel van 'rugzakjes' benutten, vooral als hun kind hoogbegaafd is.

De integrale aanpak van integrale problematiek volgt uit de integrale preferenties van beleidsmakers. De woorden spreken boekdelen: ketens, regie, data, samenwerking, coördinatie, coherentie. En de laatste loot aan de discursieve stam: de opgave en daaruit voortvloeiend het opgabegericht werken.

Alleen in de ogen van politici en beleidsmakers zijn er in de wereld vanzelfsprekende opgaven. Het zijn constructies. Wildavsky zei ooit dat iets alleen een probleem is, als er een oplossing bestaat – anders is er slechts tragiek.⁴ Een opgave is een projectie van beleidsambities in de wereld 'daarbuiten'. De staat ziet zichzelf als een afspiegeling van de wereld en projecteert dat beeld weer in de wereld om deze naar eigen inzicht te vervolmaken: de mimetische begeerte van de ultieme maakbaarheid.

2. DE OPGAVE VAN ÉÉN OVERHEID: BESTUURSCENTRISME

Opgavegericht werken heeft zich als olievlek verbreid. Hierop googelen toont principes, advies, onderzoek, evaluaties, trainingen, inspiratiegids, aanpakken, receptenboek, visies, uitgangspunten... Wie dit leest, weet genoeg: een transitie is gaande, bordjes worden verhangen, doelen volgen de woorden. Een studiegroep van de gezamenlijke overheden is echter geschrokken 'van de slordigheid waarmee het opgabegericht werken vorm krijgt'. Er zijn geen gezamenlijke doelen, regie ontbreekt en er zijn 'vaak klachten over de contraproductieve verkokering van het rijk'. Dat er grote opgaven bestaan, is evident: die staan op de 'maatschappelijke agenda' en vragen om 'één overheid' of preciezer om 'werken als één overheid'.

³ Niccolò Machiavelli, *Il Principe en andere politieke geschriften*. Amsterdam: Ambo, 2006, pp. 216-221.

⁴ Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown & Company, 1979, pp. 388-389.

‘Het gaat ons erom dat overheden samenwerken *als waren zij één overheid*. Dan is er sprake van een complementair werkende overheid waarvan de delen elkaar versterken. Dat is waar maatschappelijke opgaven, burgers en bedrijven om vragen. Voor hen mag het niet uitmaken met welke overheid ze te maken hebben. In de praktijk betekent dat: samen de schouders eronder.’⁵

En dat vraagt om regie, uiteraard. Dat is geen centralisatie, ook al is in de wereld van de kunsten de regisseur tamelijk dominant. Voor je het weet doemt een archetype als Orson Welles of Gerard Jan Reijnders op. De regie van de staat is echter ‘verbindend’, maar ook ‘bindend’. Dus moeten ‘samenwerkende overheidspartijen in hun midden een regisseur aanwijzen’.⁶

De studiegroep hanteert een bestuurscentrisch perspectief. Een en andermaal wordt weliswaar de opgave maatschappelijk genoemd, maar de overheid staat centraal. Het gaat dan niet om een verklaring van maatschappelijke problematiek door decennia van overheidssturing (toen nog niet ‘regie’ geheten), maar vrijwel uitsluitend over organisatie, inrichting en werkwijzen van de overheid die onvoldoende samenhangend, sluitend en integraal zijn. De verstoring van de woningmarkt is een van de voorbeelden die de studiegroep noemt, net als verwarde personen en de klimaatproblematiek. Dat is bepaald opmerkelijk: de woningmarktverstoring is toch mede het resultaat van overheidsbeleid, of het nu gaat om hypotheekrenterenteaftrek of om overregulering in de volkshuisvesting. Woningnood is geen natuurlijke, maar politiek veroorzaakte schaarste.⁷ Verwarde personen zijn de ‘bijvangst’ van ‘ambulantisering’. Klimaatproblematiek hangt tenminste samen met de beleidssuccessen in landbouw, infrastructuur en distributie.

De studiegroep deelt bijna alle theaterrollen overigens toe aan de overheid: hoofdrol, bijrollen, regisseur, dramaturg, scenarioschrijver, decorontwerper, en wat al niet. Dat burgers, organisaties en bedrijven zo slechts één overheid zien, is een omineuze geruststelling. Belangenconflicten en waardenstrijd, pluraliteit en fragmentatie zullen in de harmonie van het werken aan de opgave worden verzoend. Behalve één overheid is er kennelijk ook één samenleving. Hier wordt het bestuurscentrisme narcistisch. De gebrokenheid van de wereld zal door de niet-gebrokenheid van de staat worden opgelost. De staat is de maat van alle dingen. Wat we zien is de lust van de ‘sociale ingenieur’ die de samenleving ziet als een verzameling opgaven waarvoor hij of zij de oplossingen weet. Samenwerking is daarbij een paringsdans van politiek, technocratische expertise en belanghebbende partijen. In het regeerakkoord figureren ze allemaal en zijn prestatieafspraken en door corporaties zelf te financieren projectsteun voorbeelden van samenwerking. De burger danst echter niet mee. Die is meestal huurder of koper, regelmatig doelgroep of achterstandsgroep, zelden citizen.

3. DE WERELD LEESBAAR MAKEN – DE ‘NORMAALBURGER’

Zo wordt de burger ook in de woningmarkt ondergebracht in beleids categorieën. Hoe dat werkt, weten we van James Scott, de politiek antropoloog die zijn hele leven onderzoek heeft gedaan naar burgers die buiten de orde leven. ‘Mensen zonder adres’ noemt hij ze in *Seeing Like a State* en hij stelt vast dat de moderne staat aan burgers altijd een adres wil geven. Dat is geen uitdrukking van nobele bedoelingen, maar van de wens de wereld te beheersen en te ordenen. Daartoe moet de wereld via adressen en allerlei vormen van classificatie leesbaar worden gemaakt.

Volgens Scott is er een dominante normatieve oriëntatie in de moderniteit die lijkt op een esthetica van de geometrie en die voortvloeit uit de statelijke ambitie de chaotische wereld leesbaar (*legible*) te maken. In zijn om-

⁵ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*

Overheidvannu.nl, p. 14.

⁶ idem, pp. 13-15.

⁷ Zo heb ik ooit op een congres over volkshuisvesting betoogd dat België geen woningnood had en heeft vanwege het ontbreken van volkshuisvestingsbeleid. Een van de aanwezigen riposteerde dat de kwaliteit van de onderkant van de woningmarkt in België wel een stuk slechter is dan die in Nederland. Kennelijk is het beter ‘niet’ dan ‘slecht’ te wonen.

schrijving herkennen we veel van Nederland en zijn verzorgingsstaat, ook al is deze niet autoritair. In de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting is deze oriëntatie evident.

*'In sum, the legibility of a society provides the capacity for large-scale social engineering, high-modernist ideology provides the desire, the authoritarian state provides the determination to act on that desire, and an incapacitated civil society provides the leveled social terrain on which to build.'*⁸

De wetenschappelijke bosbouw bedenkt in de negentiende eeuw de *Normalbaum* die, in overzichtelijke rijen aangeplant, geschikt is voor productiedoeleinden en niet de zinloze chaos en variëteit van het woud oplevert: dat het bos niet meer zichtbaar is door de boom is de vooropgezette bedoeling. De overzichtelijke metropool wordt ontworpen vanuit het *bird's eye perspective* van de maquette en het plan, waarin de bewoner het resultaat is van de *machine à habiter* die Le Corbusier in plaats van de onoverzichtelijke middeleeuwse stad wilde zien. Het bevolkingsregister geeft de burger een adres, want aan adreslozen heeft de staat een grondige hekel.

De *Normalbaum* laat zich gemakkelijk vertalen in de metafoor van de *Normaalburger*. In elk beleidsterrein zijn impliciet of expliciet wensbeelden aanwezig inzake de burger. Wat wordt van de burger verwacht, hoe dient deze zich te gedragen, hoe moet de burger zijn voorkeuren, belangen, opvattingen articuleren, hoe participeert deze in beleidsprocessen? Uiteraard is de burger geen enkelvoudige categorie. Er zijn verschillende soorten burgers, die ook verschillende soorten relaties met de overheid hebben en in meer of mindere mate van de overheid afhankelijk zijn. En met de normaliteit van de burger is onmiddellijk ook de abnormaliteit verbonden. De afwijking, de deviantie is het spiegelbeeld van de normaalburger. Het beeld van de normaalburger ligt vast en wordt gecreëerd in en door classificaties. Met deze classificaties maakt de staat de onoverzichtelijkheid van de wereld leesbaar met de categorieën die hij bruikbaar acht voor beheersing en sturing.

*'(T)he modern state, through its officials, attempts with varying success to create a terrain and a population with precisely those standardized characteristics that will be easiest to monitor, count, assess, and manage. The utopian, immanent, and continually frustrated goal of the modern state is to reduce the chaotic, disorderly, constantly changing social reality beneath it to something more closely resembling the administrative grid of its observations.'*⁹

In een pluralistische wereld moet classificatie het verschil in de wereld articuleren én ordenen. De wereld is een schouwtoneel van strijd, en de staat ziet het als zijn taak die strijd te beheersen en zo mogelijk te pacifiëren. Door classificaties brengt het beleid integraliteit in beeld en probeert daarmee alle verschil te disciplineren.

Classificatie is 'het indelen van de bevolking volgens expliciete maatstaven door een overheid die gericht is op realisering van orderings- en verdelingsdoelstellingen en die ondersteund wordt door een uitvoeringsapparaat, dat ernaar tendeert een indeling niet alleen te handhaven maar ook expansie en intensivering ervan te bevorderen'.¹⁰ Classificaties zijn effectief als ze insluiten wat tot de classificatie behoort en uitsluiten wat erbuiten moet blijven. Vandaar dat er permanent wordt geregistreerd, gemeten en gemonitord. De verzorgingsstaat brengt classificatie via sociale categorisering tot een hoogtepunt.

Dat gebeurt vaak met de beste bedoelingen. Als iedereen recht heeft op huisvesting, is de pavlovreactie van de verzorgingsstaat om op zoek te gaan naar de burgers die dat recht niet kunnen materialiseren. Waar ooit de samenleving solidariteit organiseerde in woningcorporaties om ook burgers met een laag inkomen van een fatsoenlijke woning te voorzien, heeft de statelijke regulering ervoor gezorgd dat inmiddels 30 procent van de woningmarkt het predicaat 'sociaal' heeft. Maar de zoektocht naar achterstanden leidt in het regeerakkoord tot onverminder-

⁸ James C. Scott, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven/London: Yale University Press, 1998, p. 5.

⁹ Ibidem, pp. 81-82.

¹⁰ J.W. de Beus, J.J.A. van Doorn, *De geconstrueerde samenleving. Vormen en gevolgen van classificerend beleid*. Meppel/Amsterdam: Boom, p. 10.

de classificatiedrang: 'starters, senioren en middeninkomens (...) studenten, spoedzoekers, arbeidsmigranten en daklozen (...) statushouders (...) mensen met een lager inkomen'. Er zijn ook voorsprongen natuurlijk: 'mensen met een hoger inkomen'. En er zijn mensen die een voorsprong kunnen krijgen: 'zittende corporatiehuurders in grondgebonden woningen'.

De 'doelgroep' is een veelzeggend begrip. Het doel van de doelgroep is natuurlijk niet het doel dat de doelgroep zelf heeft. Het doel is de politieke uitdrukking van de gewenste zorg voor een specifieke groep van burgers die zich van beleidsaandacht verzekerd weten. Wie tot een doelgroep of aandachtsgroep behoort, is object van collectieve solidariteit op voorwaarde van toegedicht slachtofferschap. Dit toont de 'emancipatieparadox' in optima forma: verheffing is doel, paternalisme taal en instrument. De 'scheefwoner' is het onbedoelde resultaat van deze tragiek van goede bedoelingen.

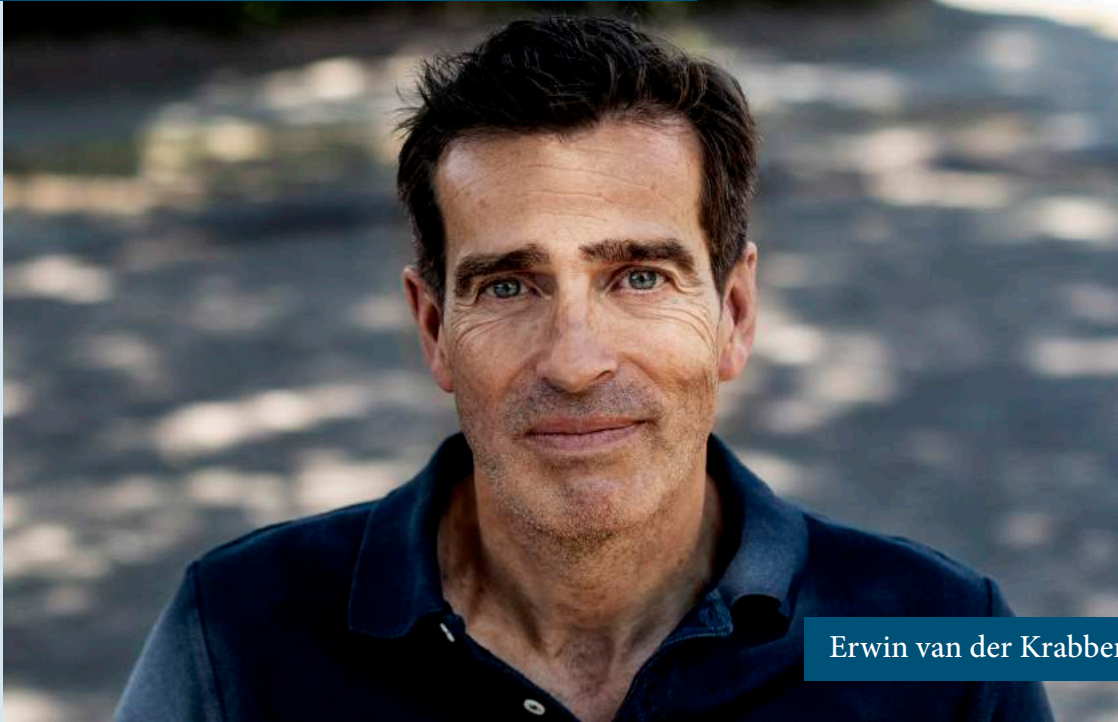
Classificatie werkt insluitend en uitsluitend. Scheidslijnen worden geschetst, geformaliseerd en gematerialiseerd. Iedereen wordt gemeten, iedereen krijgt een getal, iedereen wordt de maat genomen. Individuele ongelijkheid wordt weer samengevoegd in groepen, cohorten, klassen en categorieën. Alle ongelijkheid wordt gelijk behandeld: dat is de onverbiddelijke logica van een verzorgingsstaat die ook rechtstaat is.

Tienduizenden pagina's wet- en regelgeving, duizenden beleidsprogramma's, niet te tellen hoeveelheden maatregelen, verboden, geboden en interventies zijn het resultaat. Het huidige regeerakkoord en de miljarden waarmee de compromissen zijn afgekocht, zullen daar nog onvoorspelbaar veel aan toevoegen. Maar de uitkomst is voorspelbaar: tragiek van goede bedoelingen. En het alternatief is mooi en huiveringwekkend actueel geformuleerd door Enzensberger, waar hij schrijft over 'helden van de terugtocht':

'Het was Clausewitz, de grootmeester van het strategisch denken, die heeft aangetoond dat de terugtocht de moeilijkste van alle operaties is. Dat geldt ook voor de politiek. Het *non plus ultra* van de kunst van het mogelijke is het opgeven van een onmogelijke positie. Wanneer echter de grootheid van een held bepaald wordt door de moeilijkheid van de opgave waarvoor hij zich gesteld ziet, dan vloeit daaruit voort dat het heroïsche schema niet alleen gecorrigeerd maar omgekeerd moet worden. Elke idioot kan een bom gooien. Duizend keer zo moeilijk is het die onschadelijk te maken.'¹¹

¹¹ Hans Magnus Enzensberger, *Lof van de inconsequentie*. Amsterdam: De Bezige Bij, 1990, p.220.

MARKT, BESTUURLIJKE REGIE EN WONINGBOUW



Erwin van der Krabben



Co Verdaas

over de auteurs

Prof. dr. **Erwin van der Krabben** (56) is hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarnaast is hij honorary professor Land and Real Estate Development aan Hong Kong University. Hij houdt zich met name bezig met vraagstukken met betrekking tot het economisch functioneren van grond- en vastgoedmarkten, de rol van grondbeleid en de financiering van gebiedsontwikkeling.

Prof. dr. **Co Verdaas** (55) is deeltijd hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft bij de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG). Tevens is hij dijkgraaf bij Waterschap Rivierenland. Hij richt zich vooral op complexe sturingsvraagstukken bij gebiedsontwikkeling en ruimtelijke vraagstukken.

1. INLEIDING

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft onlangs de eerste plannen van het kabinet gepresenteerd, gericht op het versterken van de regie van het rijk over de realisatie en versnelling van de woningbouwopgave. In de Nationale Woon- en Bouwagenda worden de doelstellingen en de programmatische aanpak voor de komende jaren geschetst (Ministerie BZK, 2022a).¹ In het Programma Woningbouw – het eerste van zes programma's onder de Nationale Woon- en Bouwagenda – wordt de aanpak van het rijk om de woningbouw te versnellen uiteengezet. Doelstelling is om in de periode tot en met 2030 900.000 woningen te bouwen, waarvan ten minste twee derde betaalbare en huur- en koopwoningen zijn (Ministerie BZK, 2022b). De plannen zijn ambitieus en de snelheid waarmee de plannen gepresenteerd worden, is prijzenswaardig. Tegelijkertijd kunnen nog vraagtekens worden gesteld bij de uitvoerbaarheid van de plannen.

In deze bijdrage nemen we het gepresenteerde Programma Woningbouw en de voorgestelde regierol van het rijk als uitgangspunt. De eerste vraag die we stellen is wat er nodig is, c.q. hoe de regierol nog bijgeschaafd kan worden, om de woningbouwopgave tot en met 2030 ook daadwerkelijk te realiseren. Is het mogelijk de markt zodanig te ordenen dat er optimale economische prikkels ontstaan ten behoeve van de beslissingen (door markt en gemeenten) om woningen te (laten) bouwen?

Maar we willen nog een stap verder gaan. De voorgestelde maatregelen passen binnen de huidige marktordening op de grond- en woningbouwmarkt – en dat is ook verstandig, gezien de urgentie van de opgave en de wens om snel te beginnen. Een programma over woningbouw – of wellicht beter: volkshuisvesting – vraagt echter ook een visie op wat langere termijn, over het gewenste institutionele arrangement voor de woningbouwmarkt en de volkshuisvesting.

De tweede vraag die we daarom in dit essay stellen, is of een andere marktordening, een stelselwijziging, mogelijk en wenselijk is en wat het effect van zo'n stelselwijziging zou kunnen zijn. Wat betreft het antwoord op de tweede vraag hebben we de waarheid niet in pacht, maar presenteren we enkele denkrichtingen voor een discussie hierover.

2. PROBLEEMANALYSE

We kijken in dit essay met name met een economisch bril naar de grond- en woningbouwmarkt. Overheid en marktpartijen zijn de afgelopen jaren niet in staat geweest te voorzien in het in voldoende mate bouwen van nieuwe woningen die aansluiten bij de kwantitatieve woningbehoefte. Dit heeft geleid tot een 'statistisch' tekort van 279.000 woningen, oftewel 3,5 procent van de woningvoorraad (ABF, Primos prognose 2021).²

Het woningbouwtekort draagt bij aan – maar is zeker niet de enige oorzaak van – de verslechterde betaalbaarheid van wonen voor een deel van de Nederlandse huishoudens. Daarnaast lijkt er in toenemende mate sprake te zijn van verliesgevend gebiedsontwikkelingen waarin die woningbouw gerealiseerd dient te worden, ondanks de sterke stijging van de huizenprijzen in de afgelopen jaren en de daarmee gepaard gaande verbetering van de opbrengstpotentie van gebiedsontwikkelingen. Gevolg daarvan is dat veel van deze gebiedsontwikkelingen zonder overheidssubsidie niet tot stand komen. De oorzaken hiervan zijn complex en veel hangt met elkaar samen. We doen een poging ze te ontrafelen.

De werking van de grond- en woningbouwmarkt

Een belangrijke conclusie uit het nog altijd actuele rapport *Kosten Koper* is dat 'prikkels om naar behoefte te bouwen bij publieke en private partijen (...) onvoldoende aanwezig bleken' en dat bij stijgende woningprijzen

¹ De Agenda bevat zes programma's: Woningbouw, Een thuis voor iedereen (aandachtgroepen), Betaalbaar wonen, Leefbaarheid en veiligheid, Verduurzaming gebouwde omgeving, Wonen en ouderen (Ministerie BZK, 2022a).

partijen er zelfs ‘in één keer belang bij beginnen te krijgen dat de bouw wordt vertraagd’ (Parlementair onderzoek Huizenprijzen, 2013). De grond- en woningbouwmarkt vertonen alle kenmerken van een imperfecte markt. Grond is een heterogeen product, toetreding tot de woningbouwmarkt wordt bemoeilijkt door marktmacht van (ontwikkellende) grondeigenaren, er is sprake van een ‘dunne’ markt waardoor bijvoorbeeld marktinformatie over grondprijzen onvolledig is, en de grondmarkt is een cyclische markt door de relatie met de vastgoedmarkt en fluctuaties in prijzen op die markt. Die imperfecties uiten zich op allerlei manieren (Van der Krabben, 2021):

- **Aanbodrestricties** op de grondmarkt leiden tot een lage prijselasticiteit van het aanbod op de woningbouwmarkt. In vergelijking tot andere Europese landen reageren woningbouwers in Nederland minder snel op de toegenomen vraag. Dit hangt samen met planologische regelgeving (lange procedures, ingewikkelde ruimtelijke vraagstukken), schaarse ruimte en conflicterende ruimteclaims (zie ook hieronder), maar ook met de praktijk van gebiedsontwikkeling (grootschalig; integraal; complex). Gevolg: de woningbouwproductie blijft achter bij de vraag.
- Het **eigendom van grond** is in juridische zin sterk beschermd. Dit leidt tot marktmacht voor grondeigenaren: wie over de grond beschikt, verwerft ook de bouwrechten. Discussies over mogelijke ingrepen in het eigendomsrecht, zoals afschaffing of inperking van het zelfrealisatierecht of het opleggen van een bouwplicht, zijn in de afgelopen jaren herhaaldelijk gevoerd, maar hebben niet geleid tot aanpassingen in het recht. Kortom: eigendomsverhoudingen op de grondmarkt hebben invloed op het tempo waarin gebouwd wordt en op het woningbouwprogramma.
- De ‘**voorspelbaarheid**’ van **ruimtelijke ordening en verstedelijking** (denk aan de Vinex) maakt het interessant voor marktpartijen om strategisch gronden te verwerven. Omdat bovendien slechts een beperkt aantal marktpartijen financieel in staat is om grootschalig en vroegtijdig gronden te verwerven, is er kans op (regionale) marktconcentratie en daaruit voortvloeiende marktmacht voor een klein aantal projectontwikkelaars. Die marktmacht, die overigens mede bepaald wordt door de uniciteit en locatiegebondenheid van grond, kan ertoe leiden dat nieuwe woningbouwers niet of nauwelijks kunnen toetreden tot de markt. Dat staat vernieuwing in de weg en kan zelfs de prijzen van nieuwbouwwoningen beïnvloeden.
- In onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen over de invulling van gebiedsontwikkelingen is vaak sprake van **scheve en onvolledige informatie**. Voor marktpartijen is het kostenverhaal door gemeenten vaak niet transparant en de kosten die gemeenten in rekening brengen, verschillen aanzienlijk per project en per gemeente. Voor gemeenten is het juist moeilijk om goed inzicht te krijgen in de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling voor de betrokken ontwikkelaar.
- Marktpartijen ervaren het **huidige kostenverhaal** door gemeenten als **complex en onvoldoende transparant**. Weliswaar is er een wettelijk vastgelegde kostensoortenlijst, maar in anterieure overeenkomsten – van toepassing op het overgrote deel van de gebiedsontwikkelingen – hoeft de kostensoortenlijst niet als uitgangspunt gehanteerd te worden. Bovendien is het kostenverhaal **niet toereikend**. Het lijkt erop dat een steeds groter deel van de publieke kosten niet langer verhaald kan worden op ontwikkelende eigenaren, omdat de projectopbrengsten hiervoor geen ruimte bieden. Eenduidig inzicht in de omvang van het kostenverhaal en de toereikendheid daarvan ontbreekt.
- In veel regio's zal de **druk op de grondmarkt** de komende jaren naar verwachting toenemen, niet alleen vanwege de toegenomen vraag naar grond voor woningbouw, maar ook door vraag naar ruimte vanuit andere sectoren. Dit heeft mogelijk een prijsopdrijvend effect op de markt voor ruwe grond. Ruwe grond wordt schaarser, waardoor in theorie in ieder geval een groter deel van de residuele waarde van grond (bepaald door wat de grond in de toekomst kan opbrengen op basis van de bestemming) naar de oorspronkelijke eigenaar van de grond zal gaan. **Conflicterende ruimteclaims** (ontwikkeling nieuwe natuur, stikstof, landbouw- en energietransitie) leiden bovendien mogelijk tot een herverdeling van functies. De regionale afstemming van die ruimteclaims vindt nog onvoldoende plaats (IBO-RO, 2021).
- **Van wie is de grond?** Inzicht in prijsontwikkelingen en eigendomsverhoudingen op de grondmarkt is beperkt. Weliswaar worden alle transacties en het eigendom geregistreerd, maar op basis van deze registraties

² Volgens de Primos-prognose zal het ‘statistische’ woningtekort nog oplopen naar 317.000 woningen in 2024.

is vaak niet goed af te leiden welke rechten er zijn verbonden aan de grond en welke verwachtingen er spelen ten aanzien van toekomstige bouwrechten. Ook is niet goed af te leiden welk type partijen betrokken zijn in grondtransacties en met welk doel de grond wordt verworven.

De gebrekkige werking van de grond- en woningbouwmarkt leidt ertoe dat economische prikkels mogelijk onvoldoende de goede kant op sturen, waardoor ongewenste marktuitskomsten ontstaan vanuit maatschappelijk perspectief.

In de eerste plaats **komt bouwgrond soms niet op tijd beschikbaar voor de gewenste nieuwbouw van woningen**, waardoor niet op tijd en in voldoende mate in de woningbouwbehoefte kan worden voorzien. Vertragingen kunnen optreden in het ‘hard maken’ van zachte plancapaciteit (planologische procedures; stikstofproblematiek) en soms zit versnipperd eigendom van grond op een woningbouwlocatie in de weg. Daarnaast wijzen verschillende studies erop dat een deel van de harde plancapaciteit – waar bij wijze van spreken vandaag nog met bouwen gestart kan worden – langer onbebouwd blijft dan verwacht mag worden. Het gaat zowel om gronden in eigendom van gemeenten als van marktpartijen.

Hier zijn diverse redenen voor. Zo zijn er soms toch nog bezwaarprocedures mogelijk en kan ook de financiering van de gebiedsontwikkeling en/of de financiële haalbaarheid een probleem zijn. Ook is het niet ondenkbaar dat strategische overwegingen van grondeigenaren (zoals spreiding van bouwvolume over meerdere jaren of speculeren op verdere stijging woningprijzen) een rol spelen bij uitstel van woningbouwproductie. Onzekerheid over overheidsbeleid, of soms onrealistische verwachtingen over welke risico's marktpartijen kunnen dragen, kunnen eveneens van invloed zijn. Marktpartijen voelen zich dan wellicht ‘gedwongen’ strategisch te opereren.

In de tweede plaats hebben **veel woningbouwprojecten te kampen met aanzienlijke onrendabele toppen**. Dat kan voor een deel verklaard worden door de ‘onrendabele’ eisen van gemeenten aan woningbouwprogramma's (aandeel sociale woningbouw) en de (bovenmatige) toerekening van publieke infrastructuurkosten aan grondexploitaties. Maar de stijgende inbrengwaarde van ruwe grond – de kosten voor de verwerving van die grond – speelt vermoedelijk ook een rol. In financiële zin zijn de grond- en woningmarkt communicerende vaten. Stijgt de prijs van woningen, dan stijgt de waarde van de grond (mits de bouwkosten ongewijzigd blijven). Dat leidt tot een ‘strijd om het surplus’ tussen de oorspronkelijke grondeigenaren, gemeenten, projectontwikkelaars, bouwers en beleggers. Op kansrijke woningbouwlocaties hebben de oorspronkelijke grondeigenaren veel macht en kunnen ze (vermoedelijk) hoge prijzen vragen voor de ruwe grond. Dit verklaart voor een deel waarom, ondanks de steeds maar stijgende woningprijzen, grondexploitaties te kampen hebben met onrendabele toppen.

Ten slotte leidt marktmacht door ontwikkelende grondeigenaren, op basis van een verworven grondpositie, tot **een sterke positie voor die eigenaar**, wanneer hij met een gemeente onderhandelt over het woningbouwprogramma. Die gemeente moet immers wel zakendoen met de grondeigenaar, vanwege het zelfrealisatierecht van de laatste. Daar is op zich niets mis mee, maar situaties waarin sprake is van ‘gedwongen winkelniering’ vragen wel om zorgvuldig handelen. Gemeenten hebben weliswaar het laatste woord via de vaststelling van het bestemmingsplan en de afgifte van de bouwvergunning, maar zij zijn daarbij wel gebonden aan het vaststellen van een economisch uitvoerbaar plan. De praktijk is dat de gemeente en de ontwikkelende grondeigenaren er meestal wel uitkomen, maar grenzen aan de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat het woningbouwprogramma wordt aangepast (minder betaalbare woningen dan de gemeente zou willen) of dat de overheid (een deel van) de kosten van publieke voorzieningen op een andere wijze financiert. We kunnen het niet bewijzen, maar het is niet uitgesloten dat bij ‘gezonde concurrentie’ (openbare aanbesteding van een project) andere uitkomsten mogelijk zouden zijn geweest.

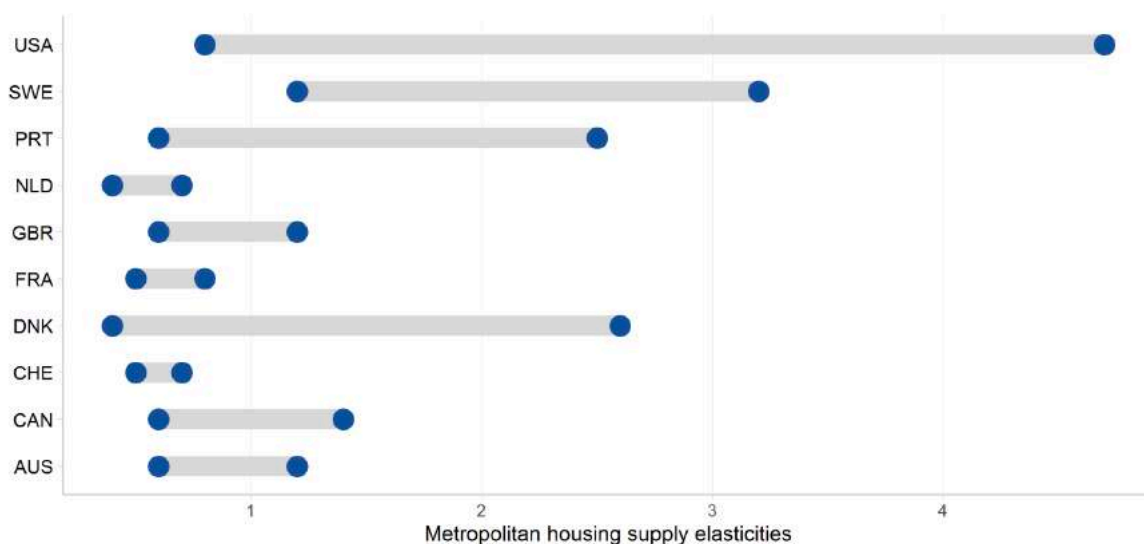
Invloed ruimtelijkeordeningsbeleid

Het ruimtelijkeordeningsbeleid is van grote invloed op het aanbod van bouwgrond, niet alleen wat betreft de omvang, maar ook voor wat betreft de locaties waar bouwgrond beschikbaar is. De beschikbaarheid van bouwgrond is op haar beurt van invloed op de snelheid waarmee het aanbod (nieuwbouw van woningen) kan reageren op veranderingen in de vraag.

De belangrijkste determinanten van de prijselasticiteit zijn geografische factoren en regulering (Glaeser & Gyourko, 2003; Michielsen, Groot, & Van Maarseveen, 2017). De geografische beschikbaarheid van grond per ingezette ne is in Nederland beperkt. Het gevolg is dat in internationaal perspectief de woningbouwproductie in Nederland op de lange termijn in beperkte mate op de veranderingen in de vraag reageert (Ministerie BZK, 2021; figuur 1). Glaeser en Sourko (2003) stellen dat het ruimtelijkeorderingsbeleid de belangrijkste verklaring vormt voor verschillen in prijsniveau van woningen. We spreken in dit verband ook wel van een *regulatory tax*. Het ruimtelijk beleid (en andere regelgeving) vormt een impliciete belasting op de prijs van woningen en verklaart het verschil tussen de marktwaarde van de woning (nieuwbouw én bestaande voorraad) en de marginale kosten van die woning (zonder overheidsbeleid) (Besseling, Bovenberg, Romijn, & Vermeulen, 2008).

Fischel (2001) geeft een andere verklaring waarom lokale overheden het aanbod van nieuwe woningen beperken, namelijk dat veel kiezers woningeigenaar zijn en gebaat zijn bij stijgende huizenprijzen. Dit kan leiden tot een lagere aanbodelasticiteit dan sociaal optimaal, hetgeen vervolgens kan leiden tot zogenoemde *insider-outsiderproblematiek* (Michielsen, Groot, & Van Maarseveen, 2017). Eigenaar-bewoners (*insiders*) profiteren van stijgende huizenprijzen en een hogere omgevingskwaliteit (niet aangetast door extra bebouwing), potentiële nieuwe bewoners (*outsiders*) hebben echter minder mogelijkheden om een woning aan te schaffen op een aantrekkelijke locatie en moeten daar bovendien een hogere prijs voor betalen.

Figuur 1 Aanbodelasticiteit woningmarkt in grootstedelijke gebieden



Bron: OECD (2021)

Cycliciteit van de woningmarkt

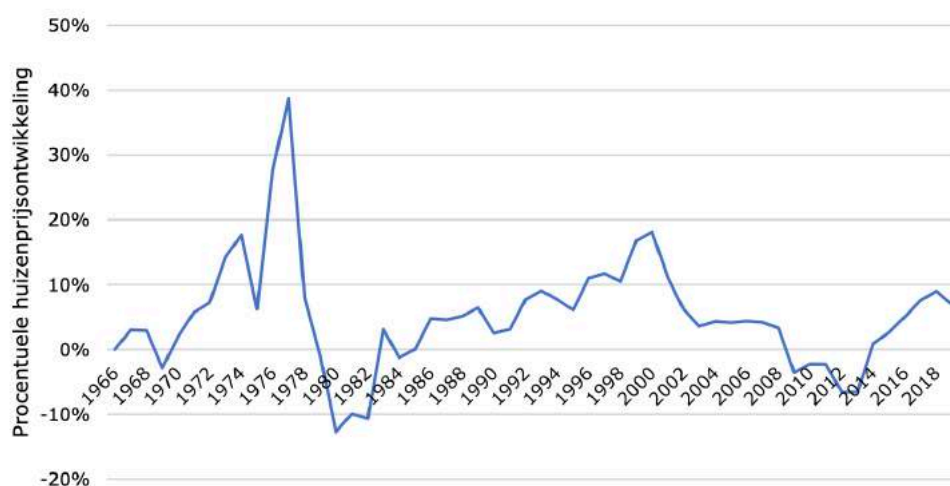
De woningmarkt heeft een cyclisch karakter. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar prijscycliteit en bouwcycliteit. De prijscycliteit verwijst naar de fluctuaties in de huizenprijzen, terwijl de bouwcycliteit de schommelingen in de bouwproductie van nieuwbouwwoningen betreft (Ministerie BZK, 2020; figuur 2). Met name het voorraadkarakter van de woningmarkt, de geografische beschikbaarheid van grond en het ruimtelijkeorderingsbeleid dragen bij aan bouwcycliteit op de woningmarkt. Daarnaast zijn ook exogene ontwikkelingen van invloed. De huidige onzekerheid in de markt, als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande stijgende energieprijzen en materialenprijzen en problemen met leveringszekerheden van bouwmaterialen beïnvloeden de bouwkosten en raken daarmee ook de woningbouw (EIB, 2022).

De prijs- en bouwcycliteit beïnvloeden het functioneren van de woningmarkt en hebben effect op de economie. Prijscycliteit heeft niet alleen invloed op huishoudvermogen, kansenongelijkheid op de woningmarkt en betaalbaarheid, maar beïnvloedt ook de opbrengstpotentie en daarmee de winstgevendheid van woningbouw. Cycliteit in woningbouwproductie heeft consequenties voor de bouwsector en beïnvloedt waarschijnlijk ook op de lange termijn investeringsstrategieën van projectontwikkelaars (Buitelaar, 2019). Zo kan onzekerheid over het op tijd beschikbaar komen van plancapaciteit of over de toekomstige behoefte aan nieuwbouw leiden tot een grotere risico-opslag in grond- en vastgoedexploitaties, vormen van ketensamenwerking in de bouwketen en het strategisch reserveren van grond via optieovereenkomsten.

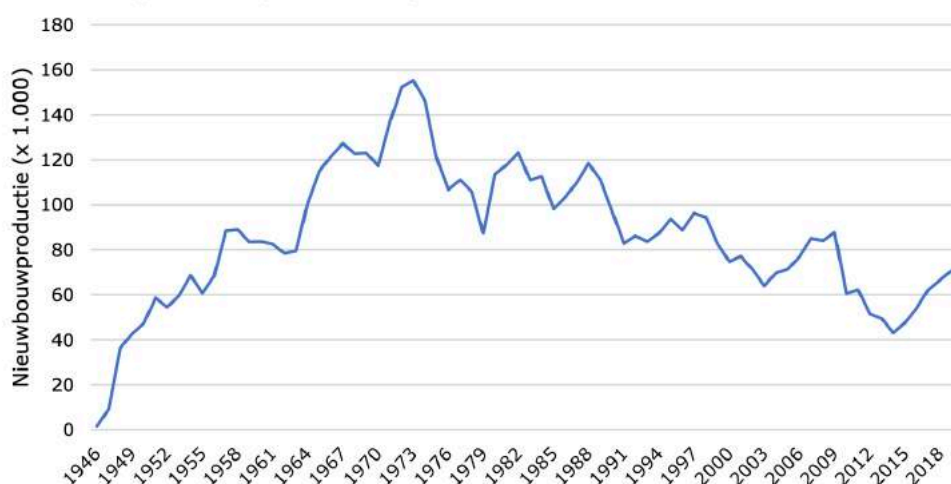
Het door het ministerie opgestelde rapport stelt dat stabiliserend woningmarktbeleid zowel de prijs- als bouwcycliteit dient te verminderen en ook dat aanvullend beleid gericht op een structureel stabielere woningbouwproductie gewenst lijkt (Ministerie BZK, 2020). Op korte termijn lijkt het door het rijk voorgestelde nationale woningbouwprogramma, het oppakken van de regie en het beschikbaar stellen van financiële middelen een goede remedie om de woningbouwproductie te versnellen. Tegelijkertijd bestaat het risico dat de stimulerende maatregelen leiden tot verdergaande prijsstijgingen in de woningbouw. Hieronder bespreken we denkrichtingen voor een stabiliserend woningbouwbeleid op de lange termijn.

Figuur 2 Prijs- en bouwcycliteit na de Tweede Wereldoorlog

A. Nominale huizenprijsontwikkeling (1966 – 2019)



B. Nieuwbouwproductie (1946 – 2019)



Bron: Ministerie BZK (2020)

(Gebrek aan) regie door de overheid

De ruimtelijke opgaven zijn groot en urgent (IBO, 2021). Naast de woningbouwopgave gaat het met name om de transitie naar een duurzame economie, weerstand bieden tegen een steeds sneller veranderend klimaat, verduurzaming van de agrarische sector en het borgen van de bereikbaarheid van steden en regio's. Dit heeft, aldus het recente rapport van een interdepartementale werkgroep, geleid tot een breed gevoelde behoefte aan meer rijksregie op de ruimtelijke inrichting van Nederland. In de NOVI wordt die ambitie ook uitgesproken, maar de wijze waarop het rijk dat wil doen, vereist nog nadere uitwerking. Hoe doe je dat? Samen optrekken met andere overheden, richting geven door middel van prioriteiten, voorkeursvolgordes, afwegingsprincipes en instrumenten, maar geen uitgewerkte visie op de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland?

Met het oog op de woningbouwopgave leidt dit tot onzekerheden. In de eerste plaats ontbrak – anders dan bij de Vinex-operatie – duidelijkheid over de locaties waar grootschalige woningbouw kan plaatsvinden. Het Programma Woningbouw verschaft daar nu tot op zekere hoogte duidelijkheid over door de aanwijzing van 15 grootschalige integrale woningbouwgebieden. Verwacht wordt dat op deze locaties in de periode tot 2040 ongeveer 440.000 woningen gebouwd kunnen worden. Probleem is alleen dat tot 2030 hiervan naar verwachting van de minister slechts 200.000 woningen gebouwd zullen zijn, maar hoe zeker is zelfs die inschatting? Bij veel van deze locaties moet bijvoorbeeld relatief veel in de ontsluiting geïnvesteerd worden en zijn de plannen deels nog in ontwikkeling. Blijft over nog steeds veel onzekerheid over de toekomstige locaties voor woningbouw. In de tweede plaats is er nog veel onzekerheid over integrale afweging van andere, mogelijk conflicterende ruimteclaims in deze gebieden en over de borging in deze gebieden van onder meer bereikbaarheid, klimaatadaptatie en drinkwatervoorziening.

De gevolgen voor de werking van de grond- en woningbouwmarkt – en daarmee voor het tempo waarin gebouwd kan worden – zijn ongewis en niet inzichtelijk. Zo is het de vraag of gemeenten goed zicht hebben op grondposities van marktpartijen. De ontwikkeling van grootschalige woningbouwlocaties is complex. Dit brengt het risico van vertragingen met zich mee. Die complexiteit is deels het gevolg van strategische grondverwervingen door marktpartijen, waardoor mogelijk – net als bij de Vinex-locaties – publiek-private samenwerkingsmodellen moeten worden opgetuigd en herverdeling van grondeigendom noodzakelijk is. En wat is, uit het oogpunt van regie, überhaupt de visie op grondeigendom en -verwerving door publieke en private partijen?

3. VORMGEVING VAN OVERHEIDSBELEID: UITGANGSPUNTEN EN OVERWEGINGEN

Regie voeren over woningbouw begint bij de vraag hoe een goed functionerende woningmarkt en duurzame volkshuisvesting eruit zouden moeten zien. Dat gaat verder dan het verbeteren van marktwerking – 'bouwprikkels' – waarmee de woningbouwproductie misschien kan worden opgevoerd. We benoemen hier enkele uitgangspunten en overwegingen.

Volkshuisvestelijk perspectief

Welke volkshuisvesting hebben we voor ogen? Houden we het op betaalbare woningen en een toegankelijke woningmarkt voor iedere doelgroep en een woningvoorraad afgestemd op de woningbehoefte? Of houdt de overheid vast aan de ideologie van het stimuleren van eigenwoningbezit (Ronald, 2008; Hochstenbach en Arundel, 2019)? En voor welke doelgroepen is sociale huur bedoeld? Wat vinden we 'betaalbaar'? Een dergelijke discussie gaat in feite over de vraag wat de publieke belangen in de woningmarkt zijn. In dit essay gaan we deze discussie niet voeren, maar we hopen dat het debat hierover later gevoerd gaat worden in de nog te verschijnen programma's in de Nationale Woon- en Bouwagenda.

Handelingsperspectief

De Nationale Woon- en Bouwagenda belooft zes samenhangende programma's. Het is begrijpelijk dat van die programma's het woningbouwprogramma prioriteit krijgt, maar de uitdaging is om de plannen voor versnelling van woningbouw af te stemmen op de doelstellingen uit de andere programma's. Draagt de nadruk op het bouwen van betaalbare woningen echt substantieel bij aan de doelstellingen voor het Programma Betaalbaar wonen (zie ook hieronder)? Hoe kan nieuwbouw van woningen leefbaarheid en veiligheid in bestaande stadsdelen verbeteren?

Bovendien is de druk op de ruimte groot. Er is sprake van conflicterende, sectorale ruimteclaims. Tegelijkertijd komt er ruimte beschikbaar, bijvoorbeeld door de landbouwtransitie. Soms biedt meervoudig ruimtegebruik kansen. Vanwege de urgentie is sectoraal ruimte reserveren voor woningbouw begrijpelijk, maar mag woningbouw altijd voorkruipen? Wie bepaalt dat?

Waar neem je regie op? Op de randvoorwaarden om tot productie te komen? Op projecten? Op een samenhangende ontwikkeling? Denk in programmatische lijnen vanuit de gehele opgave (wonen, energie, klimaat, bereikbaarheid). Zet in op regie (coördinatie?) voor de langere termijn. Schakel snel horizontaal en verticaal.

Economische prikkels en marktwerking

De marktwerking op de grond- en woningbouwmarkt is suboptimaal. In de afgelopen decennia zijn tientallen studies uitgevoerd – soms onafhankelijk, vaak op initiatief van de Tweede Kamer – naar voorstellen voor interventies in die marktwerking.³ Al dan niet op basis van de uitkomsten van deze studies zijn de meeste voorstellen afgeschoten, niet in de laatste plaats omdat het eigendomsrecht in het geding was. Misschien begrijpelijk, maar de veronderstelde problemen met marktwerking zijn daarmee niet uit de wereld. We willen niets afdoen aan de uitkomsten van die studies, maar ze hebben vaak – zeker als ze in opdracht van de Tweede Kamer werden uitgevoerd – een hoog 'hapsnap-karakter': toegepast onderzoek naar een specifieke beleidsgerichte vraag, instrument of aspect van bestaande regelgeving. Nuttig en waardevol, maar samenhang ontbreekt vaak, omdat de vraagstelling beperkt is. We bevelen aan om een fundamenteel debat te voeren over de gewenste marktwerking en de wijze waarop de overheid daar via wet- en regelgeving, grondbeleid en als marktspeeler in intervenueert.

Ruimtelijke kwaliteit en inclusieve wijken

Woonwijken in Nederlandse steden – nieuw en bestaand – kenmerken zich in het algemeen door een goede ruimtelijke kwaliteit en inclusiviteit. Gemeenten, marktpartijen en woningcorporaties werken intensief en vaak vooruitstrevend samen in het realiseren van nieuwe woongebieden, met veel aandacht voor duurzaamheid, natuurinclusiviteit, gezonde leefomgeving, veiligheid en bereikbaarheid. Dat willen we uiteraard behouden. Bestuurlijke regie dient dan ook de juiste condities te scheppen zodat bouwers mooie, inclusieve woongebieden kunnen ontwikkelen. Maar er is ook blijvend aandacht voor kwaliteit en vernieuwing van bestaande wijken nodig. Met de focus op nieuwbouw mag de aandacht voor de bestaande woningvoorraad niet verslappen. Wellicht een open deur, maar bestuurlijke regie moet ook daarover gaan.

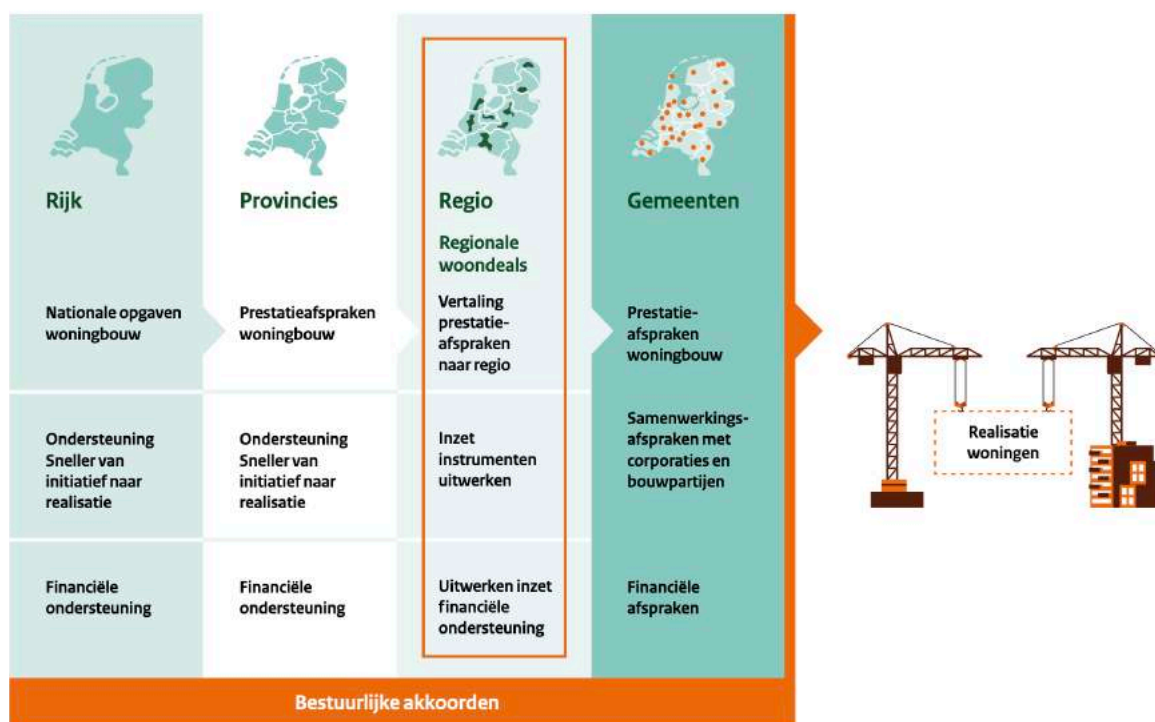
4. PROGRAMMA WONINGBOUW: VAN AMBITIE NAAR UITVOERING

De sturing in het Programma Woningbouw verloopt langs vier actielijnen: 1) versterken regie; 2) sneller van initiatief naar realisatie; 3) stimuleren snelle woningbouw; en 4) grootschalige woningbouw. Het schema in figuur 3 geeft aan dat in de regio's de bouwopgave en de inzet van (financiële) ondersteuning in samenhang wordt uitgewerkt tot woondeals, met wederzijds bindende afspraken tussen overheden. De daadwerkelijke realisatie van woningen vindt plaats in gemeenten, door samenwerking van gemeenten met corporaties en bouwpartijen.

³ Zie Van der Krabben (2021) voor een – niet volledig – overzicht van die studies.

Zoals gezegd, de minister komt met een ambitieus pakket aan maatregelen. De regie wordt versterkt via prestatieafspraken met medeoverheden zodat iedereen zijn *fair share* doet en gecommitteerd is aan de opgave. Hiertoe worden bestuurlijke akkoorden gesloten met provincies, waarna de provincies deze afspraken vertalen in bestuurlijke akkoorden naar gemeenten, die in regionaal verband samenwerken. In alle regio's worden regionale woondeals gesloten. Een landelijke versnellingstafel, vergroten van capaciteit en expertise met het oog op de tijdige en strategische inzet van grondbeleid voor het sneller realiseren van woningbouwplannen en het bevorderen van klimaatbestendig bouwen vormen een greep uit de maatregelen om sneller van initiatief naar realisatie te komen. Snelle woningbouw wordt gestimuleerd door het beschikbaar stellen van middelen voor woningbouw (de woningbouwimpuls), financiële ondersteuning op het gebied van bovenplanse of bovenlokale bereikbaarheidsproblematiek en maximale inzet van het Rijksvastgoedbedrijf. Ten slotte worden zeven verstedelijkingsregio's en daarbinnen vijftien grootschalige integrale woningbouwgebieden aangewezen om grootschalige woningbouw te faciliteren.

Figuur 3 De aanpak met regie op de nationale woningbouwopgave



Bron: Ministerie BZK (2022b)

Van ambities naar uitvoering

De ambities van het Programma Woningbouw zijn mooi, maar zijn de ambities ook realistisch en uitvoerbaar? We plaatsen enkele kanttekeningen en doen suggesties voor versterking van de uitvoerbaarheid.

Bijstellen ambities?

De ambitie om 900.000 woningen te bouwen tot en met 2030 is prima, maar we weten allemaal dat de woningbehoefte ook hoger kan uitvallen, of lager. Leidt de Oekraïne-crisis tot een wereldwijde crisis, met grote gevolgen voor vastgoedmarkten waardoor dan ook de Nederlandse woningmarkt geraakt wordt, of resulteert het in een structureel grotere vraag naar woningen door vluchtelingen die hier emplooi vinden en besluiten hun toekomst

hier op te bouwen? Dat betekent dat je ook 'exitscenario's' nodig hebt. Nu kijken woningbouwers wel uit om voor leegstand te gaan bouwen, maar er kan op den duur wel leegstand in de bestaande (huur)voorraad ontstaan. De aandacht voor de problematiek van krimpregio's is weliswaar – al dan niet terecht – volledig vervaagd, maar het is niet uitgesloten dat dit soort problemen op den duur in sommige woningmarktregio's weer opdoemen. En bovendien dreigt altijd weer het spook van grote verliezen op grondexploitaties door tegenvallende grondopbrengsten als de vraag naar nieuwbouw koopwoningen inzakt, als de verkoopprijzen van die woningen tegenvallen, of als het woningbouwprogramma moet worden aangepast.

Een ingewikkelde vraag vinden we of het nu wel zo verstandig is om ernaar te streven dat twee derde van de nieuwbouwwoningen betaalbare huur- en koopwoningen moet zijn. Hoe wenselijk het ook is om meer betaalbare woningen te bouwen, met een nieuwbouwproductie die jaarlijks slechts ongeveer 1 procent aan de woningvoorraad toevoegt, schiet je niet erg op, terwijl het ook nog maar de vraag is hoelang die nieuwbouwwoningen betaalbaar blijven. Daarnaast zijn er miljarden aan woningbouwsubsidies nodig om betaalbare woningen te kunnen bouwen. Kun je die miljarden niet beter direct en effectiever aanwenden ten behoeve van de doelgroepen die urgent op zoek zijn naar betaalbare woningen, door doelgroepgerichte subsidies of subsidies om doorstroming vanuit de betaalbare voorraad te stimuleren?

Een ander probleem is dat projectontwikkelaars, uitgaande van een woningbouwmix met een hoger aandeel in het duurdere segment, grondposities tegen relatief hoge prijzen hebben verworven. Wanneer ze deze gronden inbrengen in een gebiedsontwikkeling, moeten ze afboeken op die te duur ingekochte gronden. Dat kun je zien als marktrisico, maar het vertraagt wel de gebiedsontwikkeling en woningbouwproductie.

Versterken en optimaliseren regionale uitvoeringskracht

De opgaven rondom de fysieke leefomgeving komen samen in de regio. In de meeste regio's zijn volop plannen in voorbereiding rondom verstedelijking, klimaat, energietransitie en bereikbaarheid. Uit de optelsom aan ambities blijkt dat soms pijnlijke keuzes noodzakelijk zijn. Dat vergt dat opgaven in samenhang landen in de regio, investeringen (publiek en privaat) op elkaar worden afgestemd, en er soms ook een knoop moet worden doorgehakt. Het betrekken van de private sector en maatschappelijke partijen is daarbij cruciaal. Immers, de overheid bouwt zelf geen woningen of windmolens. Ook kan zij marktpartijen en corporaties niet zomaar dwingen om dit te doen.

De Regionale Investeringsagenda's (RIA's), die een centrale plaats hebben in de uitvoering van de NOVI, kunnen in de versterking van de regionale uitvoeringskracht een belangrijke rol spelen. De regionale woondeals waar de minister nu mee komt in het Programma Woningbouw zouden onderdeel van zo'n RIA kunnen zijn. De RIA brengt namelijk samenhang tussen de urgente opgaven in de regio, zowel in programmering als prioritering. De politieke realiteit leidt altijd tot sectorale budgetten. Maar de RIA geeft de mogelijkheid tot het in samenhang inzetten van middelen in de regio. Dat impliceert dan wel het synchroniseren van de inzet van sectorale (rijks) fondsen!

Ten slotte vraagt de uitvoering van beleid op basis van een samenhangende regionale investeringsagenda ook om samenhang en ontschotting in de politieke discussie. De Tweede Kamer heeft zich sectoraal georganiseerd in commissies. De kans is reëel dat de betrokken bewindspersonen (acht!) ieder op hun eigen onderdeel verantwoording moeten afleggen aan de Tweede Kamer, met als gevolg dat in de Tweede Kamer de vereiste samenhangende aanpak uit beeld verdwijnt – en dan kan niemand meer resultaat boeken. Hopelijk neemt de Tweede Kamer hierin het voortouw en stelt het een samenhangende benadering van de opgaven voorop.

Stem af met grootschalige investeringen in bereikbaarheid

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening moet dringend in gesprek met zijn collega van Infrastructuur en Waterstaat. Voor de versterking van de bereikbaarheid van grootschalige woningbouwlocaties

komt de komende tien jaar weliswaar 7,5 miljard euro beschikbaar via het mobiliteitsfonds, maar we missen nog een analyse hoe bij de keuze van woningbouwlocaties wordt ingespeeld op de bestaande bereikbaarheid van met name knooppuntlocaties. Daar hoort ook een analyse bij hoe de baten van ruimtelijke en bereikbaarheidsinvesteringen voor alternatieve bekostiging van gebiedsontwikkeling kunnen worden ingezet (Studiegroep Alternatieve Bekostiging, 2020).

Transparante markt

Transparantie en marktinformatie dragen bij aan de versterking van de marktwerking op de grond- en woningbouwmarkt. We denken dat die transparantie op twee manieren verbeterd kan worden.

In de eerste plaats lijkt het voor marktpartijen steeds moeilijker te worden om vroegtijdig zicht te krijgen op de omvang van de kosten van publieke infrastructuur die gemeenten verhalen op ontwikkelende grondeigenaren. Dat komt enerzijds doordat zich nieuwe 'kostensoorten' aandienen (onder andere klimaatadaptatie, gezonde leefomgeving, natuurinclusiviteit) en anderzijds doordat er veel variatie is in de omvang van de bijdragen die gemeenten in anterieure overeenkomsten vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Wij raden aan om te onderzoeken hoe gemeenten aangespoord kunnen worden om hier meer transparantie in te betrachten.

In de tweede plaats ontbreekt het aan transparantie met betrekking tot de grondposities en bouwclaims die marktpartijen en gemeenten hebben op (toekomstige) woningbouwlocaties en grondprijzen. Uiteraard wordt het grondeigendom geregistreerd door het kadaster, maar die registratie geeft niet altijd voldoende inzicht in de partijen die achter het geregistreerde eigendom zitten of in de (ontwikkel)rechten die zijn verbonden aan het grondeigendom. Daarnaast ontbreekt bijvoorbeeld inzicht in privaatrechtelijke overeenkomsten over bouwclaims (tussen gemeenten en projectontwikkelaars) en opties tot koop (tussen projectontwikkelaars en grondeigenaren). Overheden en marktpartijen hebben elkaar nodig. Gebrek aan transparantie leidt tot een gebrek aan vertrouwen over en weer en bemoeilijkt de onderhandelingen over gebiedsontwikkelingen.

5. HERSTRUCTUREER HET INSTITUTIONELE ARRANGEMENT

De urgentie van de woningbouwopgave vraagt om regie door het rijk binnen het huidige institutionele arrangement. Maar we pleiten in het verlengde daarvan voor een herbezinning op de wijze waarop woningbouw en gebiedsontwikkeling georganiseerd zijn. Dat doen we, omdat we denken dat ook al doe je nog zo je best om de bestuurlijke regie over woningbouw binnen de huidige marktordening te versterken, je toch nog met problemen in de uitvoering blijft zitten. Dat hangt samen met het feit dat de cycliciteit van de woningmarkt voort blijft bestaan en dat er nog steeds onvoldoende grip op de grondmarkt is.

We presenteren twee denkrichtingen.

1. Marktordeening grotendeels ongewijzigd, maar economische prikkels voor gemeenten en marktpartijen op onderdelen verbeteren

Om effectief regie te kunnen voeren, is het zaak dat zowel gemeenten als ontwikkelaars de juiste economische prikkels hebben om de woningbouwproductie te versnellen. In denkrichting één borduren we voort op de bestaande praktijk: het huidige stelsel rondom de woningmarkt is verre van perfect, maar hoeft zeker niet bij het grofviul te worden gezet. Door gerichte maatregelen en interventies blijven we in staat de maatschappelijke opgaven te adresseren en voldoende passende woningen te realiseren. We accepteren daarbij dat elke interventie weer tot onvoorziene bijwerkingen kan leiden en dat er geen *quick fix* is. Interventies die binnen deze denkrichting besproken kunnen worden, zijn in de eerste plaats maatregelen aan de vraagkant, gericht op het wegnemen van (de verwachting van) voortdurende prijsstijgingen.⁴

⁴ Een bespreking van deze interventies valt buiten het bestek van dit essay.

In de tweede plaats kan gedacht worden aan maatregelen om de grondmarkt van het slot te krijgen, waarmee het woningaanbod kan worden verruimd. We denken daarbij aan een viertal ordenende principes:

- 1) Draag zorg voor aanvullend beleid gericht op vermindering van de cycliciteit in de woningmarkt en een structureel stabiele woningbouwproductie;
- 2) Benut zo veel mogelijk de ‘waardesprong’ die op de grondmarkt optreedt als gevolg van bestemmingswijzigingen, om daarmee duurzame gebiedsontwikkeling te financieren;
- 3) Bevorder transparantie met betrekking tot overheidsbeleid én met betrekking tot grondeigendom;
- 4) Stimuleer concurrentie waar die ertoe doet, namelijk op de woningbouwmarkt in plaats van op de grondmarkt. Met betrekking tot dat laatste punt zien we dat de concurrentie en mededinging die je eigenlijk op de woningbouwmarkt zou willen (marktselectie van het woningbouwproject met de beste prijs-/kwaliteitsverhouding) daar meestal niet plaatsvindt, omdat de competitie op de grondmarkt al beslecht is (en er bijvoorbeeld speculatief grondposities worden verworven en weer doorverkocht, waardoor uiteindelijk vooral de opbrengstpotentie en de kwaliteit van woningbouwlocaties verslechtert).⁵ Mogelijke interventies, bijvoorbeeld het invoeren van een bouwplicht voor grondeigenaren (om een bepaalde bestemming te realiseren), het heffen van een belasting op onbebouwde grond en het vergroten van concurrentie door het inperken van het zelfrealisatierecht van grondeigenaren zijn al vaker aan de orde gesteld en juridisch lastig realiseerbaar. Maar in een brede herbezinning op de werking van de grond- en woningbouwmarkt, opdat gemeenten en marktpartijen de juiste financiële ‘bouwprikkel’ krijgen, is het opnieuw ter discussie stellen van dit soort interventies denkbaar.

In de derde plaats kan gedacht worden aan maatregelen om een groter deel van de grondwaardestijging als gevolg van bestemmingswijziging ten goede te laten komen aan de (financiering van) gebiedsontwikkeling. Daarmee verbeter je mogelijk de financiële haalbaarheid van woningbouw en verminder je de afhankelijkheid van overheidssubsidies. In dit verband kan gedacht worden aan de invoering van een planbatenheffing, of aanpassingen in de waardegrondslag voor onteigening. Ook hier geldt overigens de opmerking dat dit juridisch lastig realiseerbaar is.

Ten slotte past het binnen deze denkrichting om na te denken over het wegnemen van (of anders omgaan met) ruimtelijke restricties. Zo doen CPB (Michielsen e.a., 2019) en EIB (Koning e.a., 2021) voorstellen om het aanbod aan woningbouwlocaties te vergroten (en zie ook Weber e.a., 2020). Verruiming van het aanbod van grond leidt in theorie tot 1) versnelling van de woningbouwproductie, en 2) tot lagere verwervingsprijzen van de grond. De marktmacht van eigenaren van ruwe grond wordt gereduceerd, waardoor een kleiner deel van de ‘waardesprong’ naar hen toe komt. Dit is vooral effectief wanneer betrokken partijen worden aangespoord om daadwerkelijk tot ontwikkeling over te gaan (Rouwendaal en Koomen, 2022). Zo zou je bij de uitgifte van grond prestatieafspraken kunnen opnemen in privaatrechtelijke overeenkomsten tussen gemeenten en ontwikkelaars of – nog verdergaand dan nu het geval is – prestatieafspraken verbinden aan de verstrekking van WBI-subsidies. Voor al deze maatregelen geldt overigens de aanbeveling om eerst te onderzoeken hoe groot het probleem is dat je ermee op zou kunnen lossen en vervolgens hoe effectief de interventie zou kunnen zijn.

Dat de woningbouwopgave steeds meer verweven is met andere opgaven en dat de strijd om de beschikbare ruimte verder zal toenemen, maakt het niet eenvoudiger. We accepteren dus een incrementele procesgang waarbij we steeds pleisters plakken, prikkels toevoegen of wegnemen en als het ware zo intelligent mogelijk beleid inzetten gericht op een woningvoorraad die steeds beter past bij de (toekomstige) behoefte. Voor de korte termijn is denkrichting één overigens de enige realistische optie, simpelweg omdat stelselherzieningen doorgaans veel tijd vergen.

2. Een stelselwijziging: verander het samenspel tussen overheid en markt

In deze denkrichting presenteren we evenmin een kant-en-klare oplossing. Dat zou aanmatigend zijn. Wel con-

⁵ Dit verwijst naar de situaties van ‘gedwongen winkelniering’ waar we hierboven over spraken. Marktpartijen concurreren met elkaar met het oog op de verwerving van (strategische) grondposities. Gevolg daarvan is dat er geen marktselectie plaatsvindt op de woningbouwmarkt.

stateren we in ons essay dat er meerder manieren zijn om maatschappelijke opgaven te adresseren. Bij de woningmarkt zijn we mogelijk op een punt beland we het perspectief van 'een markt' moeten omruilen voor een ander perspectief. Veel van wat we doen, gebeurt uit gewoonte of omdat we niet anders kunnen dan voortbouwen op hetgeen eerder is geïmplementeerd. Bij denkrichting twee stellen we onszelf daarom expliciet de vraag of er andere perspectieven denkbaar zijn.

Deze vraag stellen we op een moment waarop we een bredere beweging signaleren van overheden die weer meer eigenaarschap willen nemen bij het adresseren van grote maatschappelijke opgaven. Het perspectief van een overheid die enkel 'ordent' en erop vertrouwt dat maatschappelijke en private partners daarbinnen tot optimale resultaten komen, is aan het einde van een cyclus gekomen, zo lijkt het. Deze beweging was al een aantal jaren gaande en is door de coronacrisis versterkt. Deze crisis heeft laten zien dat we met elkaar tot veel in staat zijn en dat een overheid soms meer moet doen dan 'ordenen' om een maatschappelijke opgave het hoofd te bieden.

Stel dus het doel of de missie en niet het model centraal. Op zichzelf is dat niks nieuws. Zo pleit Mariana Mazzucato in haar recente boek *Moonshot: grootse missies voor de hervorming van het kapitalisme* voor een missiegedreven economie waarbij de overheid een doel of missie formuleert, zelf fors investeert en risico neemt en ondernemers, kenniswerkers en anderen uitdaagt en uitnodigt die missie te helpen realiseren (Mazzucato, 2021). In de kern komt deze aanpak erop neer dat de overheid het doel of de missie definieert (voldoende passende woningen) terwijl de weg naar het doel nog niet bekend is. De Apollo-missie om een mens op de maan te zetten – de titel van haar boek verwijst ernaar – dient voor Mazzucato als inspirerend voorbeeld. Ze beschrijft overtuigend dat de meerwaarde niet enkel het vervullen van de missie zelf is, maar dat die de samenleving als geheel verder brengt omdat er vindingen worden gedaan die een veel bredere betekenis hebben dan de oorspronkelijke missie zelf. Zo'n voorbeeld is natuurlijk niet zonder meer te kopiëren naar onze tijd in een andere cultuur in een volstrekt onvergelijkbare context. Toch biedt het perspectief van Mazzucato ingrediënten voor een andere manier van kijken naar de breed gedragen missie om voldoende passende woningen te realiseren.

We hoeven zeker niet *from scratch* te beginnen. Sterker nog, we hebben als samenleving al een aantal collectieve opgaven in arrangementen georganiseerd waarbij de missie centraal staat en ondernemers en andere partners uitgenodigd worden die missie te volbrengen. Twee referenties willen we hier nader belichten omdat ze inspiratie kunnen bieden voor een ander perspectief op de woningmarkt.

Het stelsel van gezondheidszorg, als inspiratie voor een hybride sturingsmodel op de woningmarkt

Het Nederlandse zorgstelsel is een van de beste stelsels ter wereld. Al is bij het maken van internationale vergelijkingen uiterste voorzichtigheid geboden: de culturele en economische context, de opbouw van de bevolking, de wijze van data verzamelen en tal van andere factoren maken een een-op-een vergelijking nagenoeg onmogelijk. Dat doet niets af aan de constatering dat ons zorgstelsel in staat is een maatschappelijke opgave goed te organiseren waarbij geen helder onderscheid is te maken tussen marktwerking of collectiviteit. Er is sprake van een hybride sturingsmodel, ons zorgstelsel heeft kenmerken van beide. In de maatschappelijke en politieke arena wordt weliswaar vaak gesproken in termen van 'meer of minder marktwerking', de werkelijkheid is veel gelaagder en genuanceerder.⁶

In de kern bestaat het Nederlandse zorgstelsel uit vier stelselwetten: de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. Daarnaast is er een aantal algemene wetten (Mededingingswet) en specifieke wetten, bijvoorbeeld de Kwaliteitswet zorginstellingen. Naast deze vier wettelijke stelsels en aanpalende wetgeving raakt gezondheid uiteraard aan veel meer: van voeding, verkeersveiligheid en inrichting openbare ruimte tot preventie en voorlichting. Wat het zorgstelsel zo interessant maakt als inspiratie voor de woningmarkt is dat beide thema's maatschappelijk en politiek onomstreden zijn. Geen enkele politieke partij is voor slechte zorg of te weinig (passende) woningen.

⁶ Zie Varkevisser (2019) voor een bespreking van de marktordening in de gezondheidszorg.

Waar we echter bij de woningbouwopgave continu spreken over ‘de woningmarkt’ en de maatregelen en interventies dus ook richten op het functioneren van die markt, is het zorgstelsel bewust ontworpen als een hybride stelsel waarbij verschillende spelers een specifieke rol spelen en een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben. Of zoals het in de brochure van de rijksoverheid staat: ‘er is sprake van geregleerde marktwerking onder publieke randvoorwaarden’ bij de uitvoering van de Zvw, terwijl bij de andere wetten er veel meer sprake is van collectieve arrangementen waarbij zorgkantoren, gemeenten en organisaties als het Centrum Indicatiestelling en het Centraal Administratiekantoor ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid hebben binnen dit stelsel. Ook de rol van het zorginstituut Nederland kan niet onbenoemd blijven: het heeft als taak toe te zien op de samenstelling van het basispakket en formuleert een kwaliteitskader. Daarbinnen hebben talloze aanbieders van zorg, ziekenhuizen, verpleeghuizen en individuele behandelaars een eigen rol en verantwoordelijkheid.

Het zorgstelsel laat zien dat een collectieve missie (goede en toegankelijke gezondheidszorg) zowel ‘geregleerde’ marktwerking kent als collectieve arrangementen. Het is gebaseerd op een aantal principes waarbij voor iedereen de toegang tot passende zorg is geborgd, er kwaliteitseisen worden gesteld, prijsprikkels bestaan, de wetgever budgetten beschikbaar stelt voor de niet-verzekerde zorg en voor de verzekerde zorg het basispakket definieert en op ‘de markt’ verzekeren tot op zekere hoogte de mogelijkheid hebben bepaalde risico’s al dan niet extra te verzekeren.

Wonen is – net als gezondheidszorg – een grondrecht. Minister De Jonge (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) noemt dit ook nadrukkelijk als legitimatie voor zijn inzet in het Programma woningbouw. Parallel aan het zorgstelsel zou je kunnen betogen dat de (rijks)overheid een permanente verantwoordelijkheid heeft om in beeld te brengen hoe de bevolking zich ontwikkelt qua omvang, woonwensen en huishoudenssamenstelling en hoe dit zich vertaalt in (regionale) programma’s voor aanpassingen aan de woningvoorraad dan wel manieren om behoefte en aanbod op elkaar af te stemmen. De afgelopen jaren heeft het daar grotendeels aan ontbroken. In ieder geval heeft de regie niet het gewenste resultaat opgeleverd. We zien de stellingname van de minister op dit punt dan ook als een koerswijziging. Natuurlijk is het realiseren van een passend woningaanbod van een andere orde dan het uitvoeren van bijvoorbeeld een knieoperatie. Maar het organiseren van realtime inzicht in (ontwikkeling van) behoefte en aanbod en de vertaling daarvan in maatregelen is geen onlogisch vertrekpunt.

In het zorgstelsel is zoals gezegd sprake van een collectief deel en een deel waarbij zorgverzekeraars binnen ‘geregleerde marktwerking’ met elkaar kunnen concurreren. Die marges zijn overzichtelijk: het basispakket is wettelijk gedefinieerd en er is een toelatingsplicht. Vertalen we dit naar de woningmarkt, dan zou je kunnen stellen dat de woningbouwcorporaties verantwoordelijkheid dragen voor het collectieve deel en dat degenen die zich buiten dit deel van de woningmarkt kunnen redden zich daar ook op dienen te begeven. Trekken we de redenering door, dan zouden beleggers en ontwikkelaars met name op dit deel van de geregleerde markt hun verantwoordelijkheid moeten nemen binnen de eisen die de wetgever aan woningen en de fysieke leefomgeving stelt. Denk aan zaken als duurzaamheid, circulariteit, klimaat en de eisen die ook nu al aan woningen worden gesteld. En waarom zou het rijk bijvoorbeeld met een rijksgrondbedrijf of een publieke financiële entiteit actief grondbeleid van gemeenten moeten ondersteunen? Is het niet mogelijk om institutionele beleggers een rol te geven – met de juiste economische prikkels – in de verwerving en het beheer van gronden voor (toekomstige) woningbouwlocaties?

Naar analogie van het zorgstelsel mag niet iedereen zomaar op deze markt opereren: er is een *license to operate* die kan worden ingetrokken als niet de goede zorg (woning) wordt geleverd. We horen de bezwaren al aankomen: krijg je dan geen gesloten systeem waarbij nieuwe toetreders worden buitengesloten en een paar grote spelers de koek gaan verdelen? Legitieme vragen, maar het is in ieder geval interessant onszelf de vraag te stellen waarom we in de zorg een maatschappelijke opgave wel op deze wijze organiseren en waarom dit bij de woningmarkt niet zou kunnen. Daarnaast laten voorbeelden uit het zorgstelsel zien dat er wel degelijk nieuwe spelers kunnen toetreden met innovatieve concepten die ‘de gevestigde orde’ scherp houden. Verder kunnen zorgverzekeraars

met innovatiebudgetten en door toe te zien op de kwaliteit in relatie tot de kosten ook tussentijds sturen op dit ‘marktdeel’ van het stelsel. Waarom zou zo’n rol op de woningmarkt niet helder gedefinieerd en bij een ‘autoriteit’ belegd kunnen worden?

Ons zorgstelsel kent prijsprikkels. Daar is veel over gezegd en geschreven, ook als het gaat om de veronderstelde werking van deze prikkels. Op de woningmarkt zijn ook volop prijsprikkels, denk aan huursubsidie, de hypotheekrenteaftrek, vermogensbelasting, WOZ, maar ook de jubelton is een prijsprikkel. Het belasten van zogeheten scheefwoners ligt politiek gevoelig. Vooral ook omdat mensen vaak geen andere optie hebben en bijvoorbeeld op de koopmarkt niet terechtkunnen. Dat neemt niet weg dat het verstandig is na te denken over prijsprikkels die kunnen bijdragen om ‘onjuist’ gebruik van een collectief goed te ontmoedigen, ook al kan de bewoner in kwestie daar zelf niets aan doen. Het lijkt ons legitiem dat een extra bijdrage voor het woongenot kan worden geïnd om daarmee het collectief goed voor andere behoeften te borgen.

Aanbesteding openbaar vervoer, als inspiratie voor aanbesteding van regionale woningbouwprogramma's

Behalve aan het zorgstelsel kunnen we ook inspiratie ontleen aan de wijze waarop we een andere collectieve opgave in ons land organiseren: het openbaar vervoer (OV). In het OV werken we met langjarige concessies op regionale schaal waarbij marktpartijen zicht hebben op continuïteit en hun risico's kunnen spreiden door in meerder concessies deel te nemen. Gebruikers dragen naar rato van gebruik bij aan de financiering en belonen daarmee ook de kwaliteit en inzet van de dienstverlener. Ook hier geldt dat er heel veel meer over te zeggen valt, maar het openbaar vervoer is net als de zorg een voorbeeld van hoe een maatschappelijk en grotendeels collectief gefinancierd doel mede wordt gerealiseerd door private ondernemingen.

Eerder hebben Daamen, Verdaas en De Zeeuw (2020) het model van de regionale investeringsagenda (RIA) uitgewerkt. Ze betogen dat voor het realiseren van de ambities rondom woningbouw, klimaat, bereikbaarheid en energie een samenhangend programmatisch perspectief op regionale schaal nodig is. Publieke kaders geven (net als bij het zorgstelsel en het OV) richting en door zicht te geven op beschikbare publieke middelen kunnen private partners de eigen investeringen beter richten en worden ze uitgenodigd hun expertise en slagkracht in te zetten. Op deze wijze versterken publieke en private partners elkaar vanuit de eigen specifieke rol en verantwoordelijkheid.

In vervolg op deze denkrichting is het voorstelbaar dat in de nabije toekomst de regio – al dan niet in samenspraak met het rijk – langjarige concessies gaat uitgeven aan consortia van beleggers, ontwikkelaars en corporaties en mogelijk ook andere relevante partners om de regionale woningbouwopgave te realiseren. Dus niet voor elke individuele woningbouwlocatie ingewikkelde publiek-private samenwerkingsconstructies opzetten, maar een andere vorm van publiek-private samenwerking op regionaal niveau. Partijen (publiek en privaat) mag daarbij gevraagd worden, hun assets in te brengen voor het realiseren van de maatschappelijke opgaven zoals gedefinieerd in de regionale investeringsagenda. Uiteraard dienen deze assets (grond en vastgoed bijvoorbeeld) te leiden tot aandeelhouderschap of een bouwclaim, of zoals we hierboven suggereerden, ze worden overgedragen aan institutionele beleggers die een nieuwe rol krijgen op de grondmarkt. Zo blijft de overheid politiek gelegitimeerd kaderstellend, krijgt de markt richting en langjarig perspectief – méér stabiliteit en minder cycliciteit – en worden de specifieke kwaliteiten, competenties en assets optimaal benut.

TOT SLOT

Het bestek van dit essay is te beperkt om de denkrichtingen tot in detail te doordenken en organisatorisch, financieel en juridisch uit te werken. Wel laten het zorgstelsel en het werken met concessies in het OV zien dat er meerdere manieren zijn om collectieve opgaven te realiseren en de samenwerking tussen publieke en private partners vorm te geven. Uit de theorie van de institutionele lagen (Williamson, 2000) leren we dat veel van onze

keuzes gebaseerd zijn op onderliggende waarden en normen, terwijl we meestal praten over instrumenten, geld en wetgeving. Alleen daarom is het al de moeite waard onszelf de vraag te stellen hoe bewust we het institutionele arrangement voor de woningmarkt organiseren zoals we doen, of dat er in de loop der jaren veel onderliggende aannames zijn ingeslopen waar we ons nauwelijks nog van bewust zijn.

Hopelijk is dit essay de aanleiding onszelf de vraag te stellen of er in de toekomst andere arrangementen voor de realisatie van de woningbouwopgave denkbaar zijn, in plaats van het steeds opnieuw richten van onze inzet op het optimaliseren van de bestaande woningmarkt.

LITERATUUR

ABF (2021) *Primos prognose 2021*.

Besseling, P., Bovenberg, L., Romijn, G., & Vermeulen, W. (2008). De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies. In F. Don (red.), *Agenda voor de Woningmarkt, Preadviezen voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde*.

Buitelaar, E. (2019). Versnelling van de woningbouw: van korte naar langetermijnperspectief. *Real Estate Research Quarterly*, juli 2019: 5-11.

Daamen, T., Verdaas, C. en De Zeeuw, F. (2020). *Na wildwest en Science fiction op zoek naar de juiste film: naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland*. SKG TU Delft.

EIB (2022). *Analyse bouwcapaciteit*.

Fischel, W. (2001). *The homevoter hypothesis*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Glaeser, E., & Gyourko, J. (2003). The impact of building restrictions on housing affordability. *FBNY Economic Policy Review*, Vol. June 2003: 21-39.

IBO-RO (2021). *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*. Den Haag: Ministerie BZK.

Koning, M., Spijker, N. en Eindhoven, T. (2021). *Ruimtelijke ordening en bouwlocaties: onderzoek naar belemmeringen en kansen*. Den Haag: EIB.

Krabben, E. van der (2021). *De werking van de grondmarkt. Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. Den Haag: ACM.

Mazzucato, M. (2021). *Moonshot: grootse missies voor de hervorming van het kapitalisme*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Michielsen, T., Groot, S., & Van Maarseveen, R. (2017). *Prijselasticiteit van het woningaanbod*. Den Haag: CPB notitie 15 augustus 2017.

Michielsen, T., Groot, S. en Veenstra, J. (2019) *Het bouwproces van nieuwe woningen: een kwalitatieve economische blik*. Den Haag: CPB boek.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *De cycliciteit van de woningmarkt*. Den Haag: Min. BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022a). *Nationale Woon- en Bouwagenda*. Den Haag: Min. BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022b). *Programma Woningbouw*. Den Haag: Min. BZK.

Parlementair onderzoek Huizenprijzen (2013). *Kosten Koper*.

Ronald, R. (2008), *The ideology of homeownership: Homeowner societies and the role of housing*, Londen: Palgrave Macmillan.

- Hochstenbach, C. & Arundel, R. (2019). 'Spatial housing-market polarization: national and urban dynamics of diverging house values.' *Transactions of the Institute of British Geographers*, Online First. DOI: 10.1111/tran.12346.
- Rouwendal, J. en Koomen, E. (2022). Grondmarkt en grondbeleid vertragen woningbouw. *ESB*, te verschijnen.
- Studiegroep Alternatieve bekostiging (2020). *Bekostiging door baathebbbers*.
- Varkevisser, M. (2019). *Hand in hand: op zoek naar de juiste balans tussen marktwerking en overheidsingrijpen in de gezondheidszorg*. Erasmus Universiteit: Inaugurale rede.
- Weber, K., Halink, S. en Sandtke, L. (2020). *De toekomst van de woningmarkt; de waarden van wonen*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.

EEN BREDE BLIK OP WONINGVRAAGBELEID

STURING VAN DE WONINGVRAAG
BUITEN DE MUREN VAN HET
WONINGMARKTBELEID



Carl Koopmans



Nils Verheuv

over de auteurs

Carl Koopmans is onderzoeksdirecteur bij SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit. Carl specialiseert zich in maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA); op dit terrein is hij een van de grootste deskundigen in Nederland.

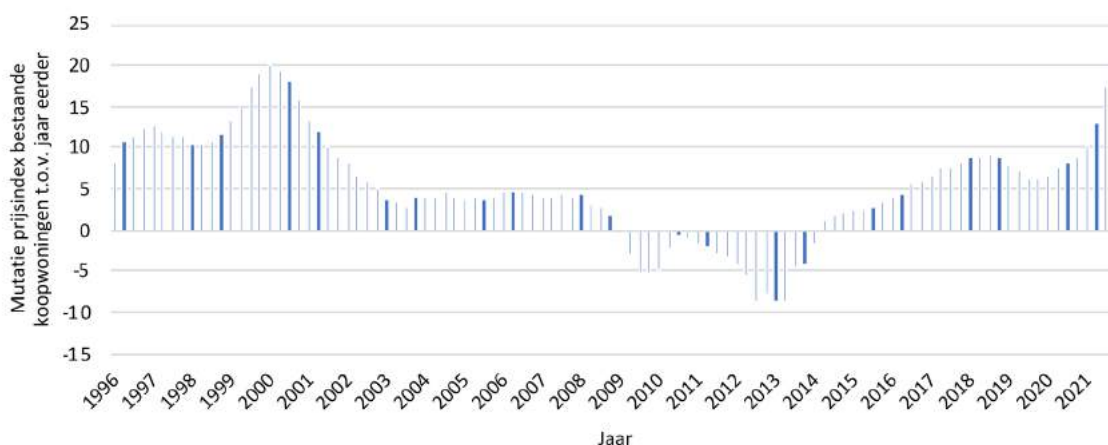
Nils Verheuvél is onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek in het cluster Finance, Regulering en Governance. Zijn onderzoek richt zich onder andere op de woningmarkt, met name de fiscale aspecten daarvan, de evaluatie van financiële wet- en regelgeving en op corporate governance.

Beleid aan de vraagkant kan een grote rol spelen bij het verkleinen van discrepanties op de woningmarkt. Daarbij moet ook worden gekeken naar de grondmarkt, de arbeidsmarkt, de transportmarkt, onderwijsbeleid, migratiebeleid en sociale zekerheid. Dit essay richt zich op beleid op die zes andere terreinen, omdat deze opties tot dusverre minder aandacht hebben gekregen.

Het woningmarktbeleid is sterk gebaseerd op een *'predict and provide'*-benadering. Op basis van de bestaande situatie en prognoses van vraag en aanbod wordt een woningtekort berekend. De oplossing daarvoor wordt vooral gezocht in meer en beter aanbod. Daarnaast zijn er zorgen over de betaalbaarheid van wonen. In de minder sterk gereguleerde deelmarkten (koopwoningen, vrije sector huur) komt de discrepantie tussen vraag en aanbod tot uiting in hogere prijzen.

Het beleid is tot nu toe niet zeer succesvol. Sinds de financiële crisis is de groei van het woningaanbod achtergebleven bij de groei van de woningvraag. Met name de woningvraag is structureel onderschat. Woningtekorten en prijzen lopen op (Figuur 1). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) raamt in de jaarlijkse *Staat van de Woningmarkt* het woningtekort aan het begin van 2021 op 279 duizend, geschat door ABF-Research met hun Primos-model (BZK, 2021). Dit is een statistisch woningtekort van 3,5 procent van de voorraad. Er is een afname vergeleken met het geschatte woningtekort van 331 duizend in 2020, maar de verwachting is dat het woningtekort oploopt tot 317 duizend in 2024 en pas daarna zal dalen. In 2035 is er in deze voorspelling nog een woningtekort van 179 duizend (BZK, 2021).¹

Figuur 1 Woningprijzen stijgen sinds 2015, versnelling in laatste jaren



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2022) o.b.v. CBS-data prijsindex bestaande koopwoningen.

Het gaat hierbij niet alleen om kwantitatieve tekorten in termen van aantallen woningen. De woonruimte is ook ongelijk en inefficiënt verdeeld. Veel ouderen wonen met één of twee personen in een (grote) eengezinswoning, terwijl jongeren met een gezin of gezinsplannen moeite hebben om een dergelijke woning te vinden. In 2009 was het aandeel koopstarters gelijk aan het aandeel doorstromers bij het verkrijgen van een nieuwe woning, maar in 2020 verkregen voor elke koopstarter 1,8 doorstromers een woning (BZK, 2021).

De discrepanties worden in sterke mate veroorzaakt door (goed bedoeld) overheidsbeleid aan de vraagzijde. De relatief lage belasting in Box 3 op woningbezit (in verhouding tot ander vermogen) en de hypotheekrenteaftrek verhogen de vraag naar koopwoningen (Hers et al., 2019). De vraag naar huurwoningen wordt vergroot door

¹ Dit woningtekort betreft huishoudens die geen zelfstandige woning bewonen en dit naar verwachting wel willen. Bij een tekort van nul procent zou voor elke woningzoekende direct een woning beschikbaar zijn. Dit is echter niet wenselijk omdat dan veel woningen (tijdelijk) leeg moeten staan. Ook zijn er verschillen tussen marktsegmenten (huur, koop, goedkoop, duur) en regio's. Er lijkt een zekere mate van balans te zijn wanneer het woningtekort rond 2 procent ligt (BZK, 2021, p. 25).

huurprijsregulering en de huurtoeslag. Dit impliceert dat beleid aan de vraagkant een grotere rol kan spelen bij het verkleinen van discrepanties op de woningmarkt. Daarbij valt met name te denken aan het verminderen van de vraagstimulering.

Beleid aan de vraagkant is niet alleen mogelijk op de woningmarkt zelf, maar ook op andere markten en beleids-terreinen die de woningmarkt beïnvloeden. Dit essay richt zich op beleid op andere markten en beleidsterreinen, omdat deze opties tot dusverre minder aandacht hebben gekregen.² We richten ons met name op de grondmarkt, de arbeidsmarkt, de transportmarkt, onderwijsbeleid, migratiebeleid en sociale zekerheid. In enkele gevallen gaat het om beleid dat niet de vraag naar woningen, maar het aanbod van woningen beïnvloedt.

In dit essay beperkt de aandacht zich voornamelijk tot woningmarkteffecten. Effecten op andere markten komen slechts incidenteel aan de orde. Bredere effecten (bijvoorbeeld op het milieu en de leefomgeving) blijven grotendeels buiten beeld. Wel gaan we na hoe in de toekomst een brede blik op beleidseffecten kan worden gerealiseerd. We beschrijven en vergelijken allereerst twee manieren om deze effecten in beeld te krijgen: maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en Brede welvaart. Daarna lopen we verschillende markten en beleidsterreinen langs. Tot slot volgen conclusies en aanbevelingen.

Een brede blik: MKBA en brede welvaart

Voor beleid dat meerdere markten raakt, volstaat het niet om alleen het doelbereik en de kosten te vergelijken. De beleidsopties die in dit essay worden genoemd, beïnvloeden direct een markt buiten de woningmarkt, en indirect ook de woningmarkt. Ook de effecten op de markten buiten de woningmarkt zijn van belang. Daarnaast zijn verdelingseffecten van groot belang bij beleid dat is gericht op de woningvraag. Ook kunnen externe effecten optreden die kunnen worden betrokken in beleidsafwegingen.

Een brede blik op beleid vraagt om een brede analyse. Als beleid op andere terreinen dan de woningmarkt belangrijke baten op de woningmarkt heeft, kan dat een reden zijn om dergelijk beleid te voeren, mits de voordelen groter zijn dan de nadelen en de kosten. De voordelen en nadelen moeten integraal (dus op alle terreinen) worden beschouwd om een goede beleidsafweging te kunnen maken.

Met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kan het totale effect op de brede welvaart worden geschat (Romijn & Renes, 2013). Daarnaast dienen in MKBA's op het sociaal domein (waaronder de woningmarkt) ook verdelingseffecten te worden getoond (Koopmans et al., 2016). In de praktijk worden niet alle effecten gemonetariseerd en gepresenteerd (Annema & Koopmans, 2015).

Een alternatief is een analyse op basis van brede welvaartsindicatoren. Indicatoren betreffen dan effecten op de woningmarkt en op andere markten, externe effecten en verdelingseffecten. Met deze benadering kan een groot aantal aspecten zichtbaar worden. Een beperking van deze aanpak is dat gunstige en ongunstige effecten niet (zoals in een MKBA) onderling vergelijkbaar worden gemaakt. Ook kunnen de gekozen indicatoren dubbelingen en lacunes vertonen (Koopmans, 2022). In de praktijk worden brede welvaartsindicatoren tot dusverre ingezet voor monitoring van veranderingen in de tijd en analyse van verschillen tussen regio's, maar niet of nauwelijks voor analyses van beleidsvoorstellen. Deze indicatoren weerspiegelen de cumulatie van veel verschillende factoren en beleidsmaatregelen (Bos et al., 2022).

Gezien de verschillen tussen MKBA's en brede welvaartsindicatoren is het niet nuttig of nodig om te kiezen tussen deze twee benaderingen. Beide instrumenten hebben hun eigen plaats in de beleidscyclus (Bos et al., 2022). Wel kunnen de instrumenten van elkaar leren (Koopmans, 2022). Zo kunnen brede welvaartsindicatoren worden gebruikt om ontbrekende aspecten in MKBA's te identificeren (Bos et al., 2022). En MKBA's kunnen worden benut om het relatieve belang van verschillende welvaartsindicatoren beter te duiden (Koopmans, 2022).

² Een recente studie die dat wel doet is Eichholtz et al. (2022), zie de beschrijving verderop.

Er zijn diverse MKBA's uitgevoerd van woningmarktbeleid. Deze betreffen met name verschillende locaties voor verstedelijking. Voorbeelden zijn studies van Ecorys (2005), CPB/PBL (Zwaneveld et al., 2009) en SEO/Atlas/LEI (Koopmans et al., 2011). Er zijn incidenteel MKBA's over ander woningmarktbeleid verschenen, bijvoorbeeld een studie van RIGO naar de verkoop van huurwoningen (Leidemeijer et al., 2014).

Een analyse van beleidsopties vanuit het perspectief van brede welvaart of MKBA valt buiten de scope van dit essay. Dergelijke analyses zijn echter een belangrijke vervolgstap voor kansrijke beleidsopties.

1. GRONDMARKT & WONINGVRAAG

De overheid stimuleert economische activiteiten met impliciete en expliciete subsidies. Grond is voor bedrijven goedkoper dan voor woningbouw (Michielsen et al., 2019) en externe effecten van bedrijven worden slechts gedeeltelijk geprijsd. In 2019 bedroeg de gemiddelde grondprijs per vierkante meter € 425 voor woningen, € 276 voor kantoren en € 198 voor de industrie. Door de concentratie van economische activiteit (en van onvolledig geprijsde externe effecten) profiteren vooral bedrijven in de Randstad van deze impliciete stimulering (bijvoorbeeld Schiphol, Tata). Dit leidt tot extra druk op de woningmarkt in de Randstad.

Door het ontbreken van beprijzing van externe effecten wordt schaarse ruimte bovendien vaak op een minder efficiënte manier benut.³ Zo kennen datacenters, distributiecentra en Schiphol een groot ruimtebeslag. De 'ruimteproductiviteit' (toegevoegde waarde per hectare of aantal banen per hectare) is bij woningen⁴ en kantoren bijna viermaal zo groot als bij industrieterreinen en havens (Metropoolregio Amsterdam, 2020; zie ook Louw, 2015). Naast direct ruimtebeslag van werklocaties is er indirect ruimtebeslag voor wonen (van werknemers) en door externe effecten (Koopmans & Korteweg, 2007).

Stijgende woningprijzen vormen een prikkel om de verkoop van grond voor woningbouw uit te stellen (Rouwendaal & Koomen, 2022). Grond is een activum dat elk jaar in waarde stijgt. Indien de waardeverhoging hoger is dan de discontovoet (iets wat met een lage rente aannemelijk is), loont het om de verkoop van de grond uit te stellen (Rouwendaal & Koomen, 2022). Rouwendaal en Koomen (2022) zien dit als belangrijke reden waarom de woningbouw achterblijft bij de woningvraag. Een andere indicatie voor dit mechanisme is de bevinding van Buitelaar & Van Schie (2018) die stellen dat er begin 2017 ruimte voor 100 duizend woningen bestemd dan wel vergund was, zonder dat er werkelijk werd gebouwd – ook wel *stalled sites* genoemd. Deze cijfers zijn van vijf jaar geleden, maar tonen aan dat er een grote vertraging tussen het vaststellen van het bestemmingsplan en/of het verlenen van een vergunning en de daadwerkelijke bouw zit. Het door Rouwendaal & Koomen (2022) genoemde mechanisme kan hier een verklaring voor zijn. Het achterblijven van de woningbouw bij de woningvraag lijkt een structureel verschijnsel. Dit verklaart mogelijk ten dele het hoge woningtekort. Door uitstel van bouw worden de afzetrisico's beperkt en wordt waardeverhoging geïncasseerd.

Beleidsalternatieven grondmarkt

Uit bovenstaande beschrijvingen volgt een aantal beleidsalternatieven op de grondmarkt die de discrepantie tussen het woningaanbod en de woningvraag kunnen verminderen.

- Als externe effecten van bedrijven (beter) worden geprijsd, neemt de groei van vervuilende bedrijven en daarmee de vraag naar grond door deze bedrijven (en hun personeel) af. Hierdoor kan het grondgebruik voor woningen toenemen.

³ In MKBA's van beprijzing van externe effecten krijgen de gevolgen voor de grondmarkt doorgaans weinig of geen aandacht (zie bijvoorbeeld De Bruyn et al., 2018).

⁴ CBS definieert dit als "De productie van woondiensten door huishoudens is onderdeel van het beschikbaar inkomen van huishoudens. De fictieve huurwaarde wordt tot de consumptie van huishoudens gerekend. Voor het bepalen van de fictieve huurwaarde van koopwoningen worden de huren van vergelijkbare huurwoningen gebruikt." <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/productie-en-consumptie-van-eigen-woondiensten> (Benaderd op 13-04-2022).

- Door het ruimtelijkeordeningsbeleid meer in te zetten op hoogwaardige arbeid met een minder groot ruimtebeslag⁵ krijgen (lucht)havens en grootschalige industrie minder (groei)ruimte, en woningbouw, kantoren en kennisintensieve industrie met een laag ruimtebeslag meer ruimte.⁶ Milieuvergunningen hebben hierin ook een plaats.
- De ozb vervangen door een grondbelasting maakt het minder aantrekkelijk om de grond ongebruikt te laten, wat het aantal *stalled sites* kan verminderen (zie Allers, 2020). Ook kan het leiden tot een efficiënter gebruik van de grond dan de onroerend zakenbelasting (ozb), omdat de ozb een belasting op grond en bouwen is. De ozb maakt bouwen minder aantrekkelijk, terwijl de grondbelasting juist bouwen kan stimuleren zonder dat het de belasting voor de eigenaar verhoogt (Allers, 2020).

Economische concentratie en woningvraag

Er is mondiaal een langetermijntrend naar concentratie van economische activiteiten (en dus ook banen) in agglomeraties (Balland et al., 2020). Deze trend speelt zowel op Europese schaal als binnen Nederland. Op Europese schaal profiteert Nederland hiervan, mede door vrij verkeer van arbeid, goederen en kapitaal in de EU. Binnen Nederland leidt het echter tevens tot problemen door groei van de woningvraag in en om de Randstad (het sterkst in de grote steden), en stagnatie in perifere gebieden (Boelhouwer, 2020). De belangrijkste werklocaties liggen in de Randstad, waar woningen schaars zijn. Bijvoorbeeld in de metropoolregio Amsterdam is de pendel vanuit andere regio's de afgelopen jaren (voor corona) flink toegenomen (Metropoolregio Amsterdam, 2021). Dit kan ook wijzen op een gebrek aan personeel in de directe omgeving.

2. ARBEIDSMARKT & WONINGVRAAG

Arbeidsmigratie naar Nederland kan tekorten op de arbeidsmarkt verkleinen en heeft een positief effect op de Nederlandse economie (Heyma et al. 2018), maar leidt tegelijk tot meer druk op de woningmarkt (Saiz, 2007; Gonzalez & Ortega, 2013; Howard, 2020; Hartog, 2021).⁷ In het vrije huursegment worden woningen tegen hoge prijzen verhuurd aan expats (of hun werkgevers). Er zijn – voor zover ons bekend – geen MKBA's gemaakt van arbeidsmigratie.⁸ De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2021) pleit voor een adviesmodel waarmee – vanuit een brede welvaartsbenadering – kan worden getoetst welke migranten kunnen worden toegelaten.

Door de lockdowns en het thuiswerkadvies sinds 2020 is thuiswerken voor veel werknemers normaal geworden. Ook na het opheffen van deze maatregelen is de verwachting dat werkenden niet meer structureel alle dagen op kantoor zitten. Dit vermindert drukte op de wegen, waardoor files korter worden en grotere woon-werkafstanden mogelijk zijn (Delventhal et al., 2021; PBL, 2021). Ook kunnen werknemers ervoor kiezen verder van hun werk te wonen, omdat de reistijd is beperkt tot enkele dagen in de week. Hierdoor neemt de woningvraag in gebieden met veel werkgelegenheid af. De vraag naar ruimere woningen op grotere afstand neemt juist toe (PBL, 2021). Woningprijzen en huren in centra zijn in de VS tijdens de pandemie afgenomen, terwijl ze in buitenwijken juist zijn gestegen (Gupta, et al., 2021; Liu & Su, 2020).

⁵ Mede geïnspireerd door een column van CPB-directeur Pieter Hasekamp (<https://www.cpb.nl/omzien-en-vooruitblikken-wie-geven-we-de-ruimte>)

⁶ De inzet op hoogwaardige banen is gerelateerd aan de discussie over loonmatiging die in de jaren 90 werd geïnitieerd door Alfred Kleinknecht. Hij betoogde dat loonmatiging ten koste gaat van de arbeidsproductiviteit (Kleinknecht, 1994).

⁷ Arbeidsmigratie kan ook een negatief effect op de lokale woningvraag hebben als de lokale bevolking verhuist na instroom van migranten (Sá 2015). Maar als de lokale bevolking verhuist, verplaatst de druk op de woningmarkt zich naar andere locaties, vooral in dezelfde regio.

⁸ Wel is er een studie naar de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën (Van de Beek et al., 2021).

Beleidsopties arbeidsmarkt

- Een arbeidsmarkt waarmee de Nederlandse economie minder afhankelijk is van arbeidsmigratie, leidt tot een lagere bevolkingsgroei en dus ook een lagere vraag naar woningen. Hervormingen om die afhankelijkheid te verminderen, zijn dus het overwegen waard. Hierbij valt te denken aan het aantrekkelijker maken voor Nederlanders van banen in de bouw, landbouw en andere sectoren waar veel arbeidsmigranten werken. Een streven naar meer hoogwaardige banen (zie grondmarkt) en verhoging van het minimumloon dragen hier ook aan bij. Arbeidsmigratie heeft echter wel een positief effect op de Nederlandse economie (Heyma et al., 2018). In een MKBA zouden deze positieve effecten meegewogen moeten worden naast de effecten op de woningmarkt.
- Stimulering (bijvoorbeeld met fiscale maatregelen) van structureel gedeeltelijk thuiswerken kan de woningvraag in gebieden met veel werkgelegenheid afremmen.

3. TRANSPORT & WONINGVRAAG

Betere transportmogelijkheden kunnen de druk op de woningmarkt van (grote) steden en hun directe omgeving verlichten, omdat het mensen in staat stelt om daarbuiten te wonen (Bohman, 2021). Woningen op grotere afstand zijn ook minder duur, waardoor mensen grotere woningen kunnen kopen (Van Ruijven et al., 2019). Beleid op de transportmarkt beïnvloedt dus de vraag op de woningmarkt, qua locatie en qua vierkante en kubieke meters. Daarbij beïnvloedt transportbeleid ook de woningprijzen, omdat betere vervoersverbindingen doorgaans samengaan met hogere woningprijzen (Michelsen, Groot & Veenstra, 2019; Bohman, 2021). Door meer transportmogelijkheden kan het prijsverschil tussen de steden en de omgeving afnemen, maar de betaalbaarheid van woningen in de omgeving voor lage inkomens kan afnemen, waardoor zij mogelijk verdrongen worden naar een grotere afstand tot de stad (Bohman, 2021).

Een kilometerheffing – met name in de spits – komt positief uit MKBA's (zie bijvoorbeeld Hilbers et al., 2015). Een MKBA van de 'Schaalsprong Metropolaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad' wijst op een verwacht netto positief effect van de betere verbinding in deze regio (Hoefsloot et al., 2021; zie ook CPB (2021) voor een analyse hiervan).

Een kilometerprijs heeft ook effecten op de woningmarkt. Het wordt door een kilometerprijs duurder om grote woon-werkafstanden af te leggen. Dit ontmoedigt 'groot wonen' op afstand en stimuleert 'klein wonen' in en dicht bij de stad. Daar staat echter tegenover dat de files door een kilometerprijs korter worden; deze tijdsbesparing maakt grotere woon-werkafstanden mogelijk. De tijdsbesparing weegt voor mensen met hoge inkomens wellicht op tegen de hogere kosten. Dit kan hen juist stimuleren om grotere afstanden af te leggen. Per saldo leidt een kilometerprijs waarschijnlijk tot grotere woon-werkafstanden voor hoogopgeleiden, en kleinere woon-werkafstanden voor middelbaar en laagopgeleiden (Koopmans et al., 2010).

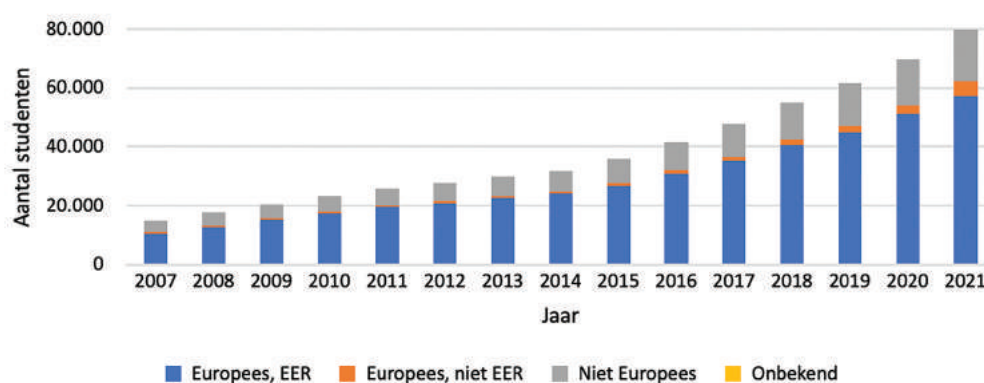
Beleidsopties transport

- Met verbeterde transportmogelijkheden van en naar de Randstad, zoals extra wegen en betere verbindingen met het openbaar vervoer, is de Randstad beter bereikbaar. Hierdoor neemt de woningvraag in de Randstad af, maar juist toe in andere gebieden.
- De invoering van een kilometerprijs (met name in de spits) kan de woningvraag in het duurdere segment in de Randstad beperken. Dit leidt naar verwachting niet alleen tot een grotere vraag in het duurdere segment rond de Randstad, maar ook tot een grotere vraag naar woningen in het goedkopere segment in de Randstad.

4. ONDERWIJS & WONINGVRAAG

Aan de Nederlandse universiteiten studeren grote aantallen buitenlandse studenten. In 2021 stonden circa 80 duizend buitenlandse studenten ingeschreven; in 2016 waren dit nog circa 42 duizend (Figuur 2).⁹ Ook kort voor de pandemie was het aantal niet zo hoog als in 2021, namelijk 62 duizend in 2019. De afgelopen vijftien jaar stijgt het aantal buitenlandse studenten jaarlijks, met name vanaf 2015. Het aantal niet-Europese studenten neemt sinds 2015 jaarlijks met circa 14 procent toe. Tussen 2012 en 2015 stegen de gemiddelde woonlasten van huurders van een woning tot 75 m² met 4,7 procent.¹⁰ In studentensteden¹¹ was dit 5,8 procent. De toename tussen 2012 en 2018 was 9,4 procent voor het hele land, maar 14,1 procent voor de studentensteden. Alhoewel er geen causaliteit aangetoond is, valt de grotere toename van buitenlandse studenten samen met een hogere toename van de woonlasten in studentensteden dan in Nederland.

Figuur 2 Aantal buitenlandse studenten stijgt jaarlijks, groei toegenomen sinds 2015



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van cijfers VSNU. EER = Europese Economische Ruimte (EU plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland). De toename in 2021 bij Europees, niet EER is toe te schrijven aan de Brexit, waardoor studenten uit het Verenigd Koninkrijk niet meer tot de EER worden gerekend.

Het hoge aantal buitenlandse studenten heeft mogelijk voordelen in het onderwijs. Financieel-economisch gezien profiteert Nederland van buitenlandse studenten; de baten voor de Rijksbegroting zijn hoger dan de kosten (Bolhaar et al., 2019). Het effect op de onderwijskwaliteit is onbekend. Er zijn enkele positieve effecten van het internationale (Engelstalige) onderwijs, bijvoorbeeld het aantrekken van (top)wetenschappers. Echter, mogelijk vermindert Engelstalig onderwijs de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten en hun Nederlandse taalvaardigheid (Rijksoverheid, 2019).

De toenemende aantallen buitenlandse studenten leggen echter ook een grotere druk op de woningmarkt (Bolhaar et al., 2019; Mocanu & Tremacoldi-Rossi, 2021). Beperken van deze instroom kan leiden tot meer woonruimte voor Nederlandse studenten en andere starters. Ook heeft de aanwezigheid van internationale studenten invloed op types woningen die beschikbaar zijn of komen. Mocanu & Tremacoldi-Rossi (2021) tonen aan dat in de Verenigde Staten rondom campussen eengezinswoningen hebben plaatsgemaakt voor appartementen.

De ov-studentenkaart verlaagt de marginale kosten van ov-reizen, hetgeen studenten stimuleert om bij hun ouders te blijven wonen (in plaats van een studentenwoning te zoeken in de stad waar ze studeren).

⁹ https://www.universiteitenvannederland.nl/f c ingeschreven_studentsen.html#derde (Benaderd op 24-02-2022).

¹⁰ Op basis van CBS-data Woonlasten huishoudens: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84488NED/ta-ble?ts=1648127869519> De categorie huurwoningen met een oppervlakte kleiner dan 75 m² is gekozen omdat deze type woningen het dichtst in de buurt van studentenwoningen komen.

¹¹ Amsterdam, Delft, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg en Utrecht. Voor Wageningen zijn geen data beschikbaar.

Het weekendabonnement maakt echter juist ‘uitwonen’ aantrekkelijk. Daarbij wordt de allocatie van studenten over universiteitssteden vooral door de studenten zelf bepaald. Dit leidt tot extra druk in populaire steden als Amsterdam en Utrecht.

Beleidsopties onderwijs

De instroom van studenten van buiten de EU leidt tot een grotere woningvraag; de oplossing is om deze instroom te beperken. Zo neemt de vraag af en zijn er meer kansen voor studenten uit Nederland of de EU en voor starters om de woningen te verkrijgen. Studenten vanuit andere EU-landen betalen hetzelfde collegegeld als studenten uit Nederland. Zij hebben volgens EU-regels net zoveel recht om in Nederland te studeren als Nederlandse studenten. Hun aantallen kunnen alleen via indirecte maatregelen worden beperkt, bijvoorbeeld door minder Engelstalig onderwijs. De volgende drie maatregelen leiden tot een beperking van het aantal niet-EU studenten in Nederland:

- een (nog) hoger collegegeld vragen aan deze groep studenten
- strengere toelatingseisen voor studenten van buiten de EU
- Engelstalig onderwijs op universiteiten beperken

Hierbij is het ook van belang om alle maatschappelijke kosten en baten in kaart te brengen voor een afgewogen besluit hierover. Daarnaast kan de overheid studenten stimuleren om thuis te wonen. Hierdoor neemt de woningvraag in studentensteden af. Daarbij moet in acht worden genomen dat indien studenten langer thuis blijven wonen, hun ouders voor een langere tijd aan een grotere woonruimte hechten, wat mogelijk leidt tot minder doorstroming naar een kleinere woning. In elk geval zorgt het in de stad van de universiteit wel voor een lagere woningvraag. De vraag naar studentenkamers neemt dan af, wat mogelijkheden biedt om studentenhuizen te ‘ontkameren’ (en minder woningen te ‘verkameren’), zodat er meerdere eengezinswoningen/appartementen beschikbaar zijn, wat de discrepantie tussen het aanbod en de vraag kan verminderen.

Thuiswonen van studenten kan worden gestimuleerd door afschaffen van het weekendabonnement bij de ov-studentenkaart. Deze optie kan niet alleen de druk op de woningmarkt in drukke studentensteden verlichten, maar leidt ook tot lagere overheidsuitgaven voor de ov-studentenkaart. Daarnaast kan bij de allocatie van studenten over universiteiten de afstand tussen ouderlijk huis en universiteit meegenomen worden. Als deze afstand klein is, wordt (blijven) thuiswonen gestimuleerd.

5. MIGRATIEBELEID & WONINGVRAAG

Een positief migratiesaldo leidt tot een hogere woningvraag (o.a. Gonzalez & Ortega, 2013). Als er meer immigranten naar Nederland komen dan er Nederlanders naar het buitenland vertrekken, groeit de bevolking. Sinds 2014 draagt een positief migratiesaldo meer bij aan bevolkingsgroei dan natuurlijke aanwas (Figuur 3). Immigratie leidt direct tot meer woningvraag, omdat volwassenen immigreren (veelal met hun gezin) en dus ook een woning nodig hebben.¹² De natuurlijke aanwas leidt niet direct tot een woningvraag, omdat het gaat om pasgeboren kinderen die bij hun ouders wonen. Bij emigratie neemt de woningvraag af: er komen woningen beschikbaar zonder dat die personen een nieuwe woning in Nederland gaan zoeken.

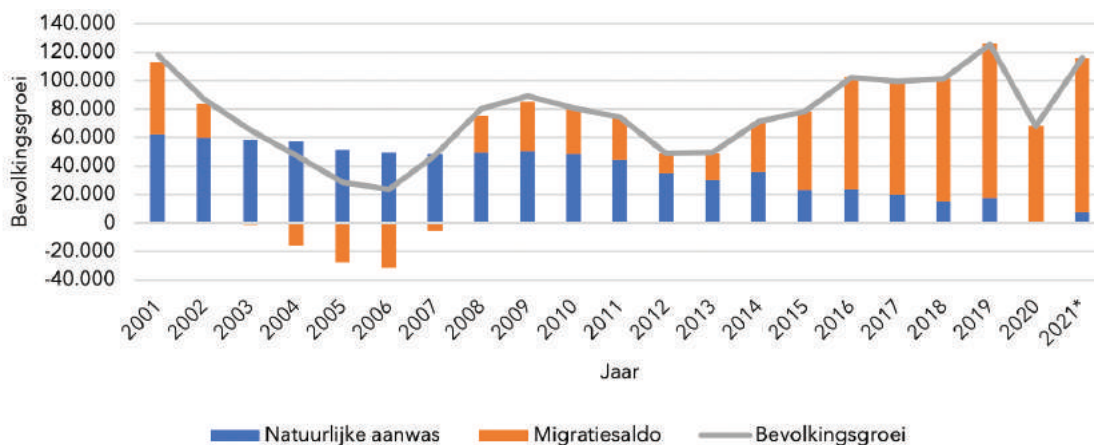
Bij immigratie en emigratie treden verschuivingen in segmenten op. Nederlandse emigranten hebben doorgaans een goede financiële uitgangspositie; ze hebben meestal een baan, een eigen huis en een goed sociaal netwerk (Klaver et al., 2010). Waarschijnlijk komen er dus dankzij emigratie woningen in het midden- of hogere segment vrij. Niet-westerse immigranten hebben doorgaans een lager inkomen dan zittende inwoners.¹³ Westerse immi-

¹² De Nederlandse overheid geeft aan: “Het is op dit moment moeilijk om een woning te vinden. Het is niet de bedoeling dat de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne die situatie nog lastiger maakt. Het kabinet roept betrokken partijen op om de opvang zo te organiseren dat andere woningzoekers niet worden verdrongen. Het kabinet houdt wel rekening met de mogelijkheid dat veel vluchtelingen langdurig in Nederland blijven of zich zelfs permanent in ons land willen vestigen.” <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/03/17/kabinet-biedt-vluchtelingen-uit-oekraïne-verder-perspectief> (Benaderd op 24-03-2022).

¹³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoe-verschillen-arbeid-en-inkomen-naar-migratie-achtergrond-> (Benaderd op 25-03-2022).

granten hebben een vergelijkbaar inkomen met zittende inwoners, dit zijn ook vaker expats die in het midden- of hogere segment huren of kopen. Per saldo komt er dus meer woningvraag in het lagere segment en meer woningaanbod in het hogere segment (Zhu et al., 2019).

Figuur 3 Bevolkingsgroei sinds 2014 voornamelijk bepaald door positief migratiesaldo



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2022) o.b.v. cijfers CBS.

Beleidsopties migratie

Migratiebeleid wordt gevoerd op basis van een groot aantal overwegingen. Migratiestromen zijn niet altijd te plannen met beleid. Denk hierbij aan vluchtelingen crises die (hopelijk) tijdelijk zijn, zoals de opvang van mensen uit Oekraïne. Eerder is genoemd dat arbeidsmigranten een positief effect op de Nederlandse economie hebben. Naast deze overwegingen, alsook humanitaire overwegingen, kunnen argumenten met betrekking tot de woningmarkt ook een gepaste rol hebben in deze beleidsdiscussie.

Als onderdeel van die discussie is een aantal beleidsopties denkbaar om de woningvraag te verminderen. Op de eerste plaats kan de overheid mogelijkheden en informatievoorziening voor emigratie aanbieden. Zo kan zij Nederlanders met een emigratiewens faciliteren in de voorbereiding daarop, zoals ook is gedaan na de Tweede Wereldoorlog. Dit leidt tot een uitstroom van huishoudens, wat de woningvraag vermindert. Daarbij is het van belang om de maatschappelijke en economische waarde hiervan mee te nemen, want Nederland is niet gebaat bij een braindrain.

Op de tweede plaats stijgen de bevolking en de woningvraag minder hard wanneer op lange termijn minder migranten worden opgenomen, uitgezonderd tijdelijke opvang van vluchtelingen zoals uit Oekraïne. De migranten die wel komen moeten aan passende woningen worden geholpen.

Wederom geldt dat een MKBA de effecten van deze beleidsopties kan laten zien, waarbij woningmarkteffecten één onderdeel van de totale afweging zijn.

6. SOCIALE ZEKERHEID & WONINGVRAAG

De kostendelersnorm houdt in dat bijstandsgerechtigden een lagere uitkering krijgen als zij samenwonen met andere volwassenen. Dit stimuleert hen om alleen te wonen. Als het kostenvoordeel van samenwonen (deels) ten goede komt aan de bijstandsgerechtigden zelf, kan dit de druk op de sociale huurmarkt verkleinen. Eichholtz et al.

(2022) stellen dat regels in de AOW en bijstand samenwonen of onderverhuur verhinderen, omdat gepensioneerden of bijstandsgerechtigden er financieel op achteruitgaan als zij samen gaan wonen of onderverhuren. Door dit wel te bevorderen, zou het woningtekort substantieel kunnen afnemen (Eichholtz et al., 2022). Het kabinet-Rutte IV stelt in het coalitieakkoord dat het voornemens is om de kostendelersnorm niet meer toe te passen bij thuiswonende kinderen van 21 tot 27 jaar, maar deze maatregel heeft geen betrekking op andere groepen.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zorgt dat ouderen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen, bijvoorbeeld met thuiszorg. Dit voorkomt hoge kosten van een verzorgingstehuis, maar stimuleert gebruikers ook om in een (vaak groot) huis te blijven wonen.¹⁴ Wellicht kan de Wmo-ondersteuning niet alleen bij medische of fysieke noodzaak maar ook bij 'groot wonen' voorlichting geven over het belang van verhuizen naar een kleine (en voor ouderen geschikte) woning, of dergelijke woningen actief aanbieden. Zo kunnen oudere bewoners van een-gezinswoningen wellicht vaker verhuizen naar een kleine gelijkvloerse woning of flat. Een andere optie is om de eigen bijdrage die gebruikers voor thuiszorg betalen, afhankelijk te maken van de woonsituatie (mits er voldoende inkomen is). Mensen die alleen of met zijn tweeën in een groot huis wonen, betalen dan een hogere eigen bijdrage.

Beleidsopties sociale zekerheid

Om de mismatch tussen aanbod en vraag te verminderen en het gebruik van woonruimte en efficiëntie daarvan te verbeteren zijn er de volgende opties:

- een aanpassing van de kostendelersnorm om samenwonen te stimuleren
- bij de Wmo voorlichting geven over verhuizen naar een passende woning
- en tot slot kan – mits er voldoende inkomen voor is – de eigen bijdrage voor thuiszorg afhankelijk zijn van de woonsituatie.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Uit dit essay blijkt dat er diverse mogelijkheden zijn om de vraag op de woningmarkt in Nederland te beperken – met name in de Randstad – met maatregelen buiten de woningmarkt. Dit essay bestudeerde de grondmarkt, de arbeidsmarkt, transport, onderwijs, migratiebeleid en sociale zekerheid. Op al deze vlakken zijn er beleidsopties om de woningvraag te verminderen, wat niet het hoofddoel is op deze beleidsterreinen, maar wel een belangrijk neveneffect.

- Op de **grondmarkt** kan het beprijzen van externe effecten en een groter belang van ruimteproductiviteit van de gebruikte grond leiden tot minder grondgebruik voor industrie en meer grondgebruik voor woningen. De ozb kan worden vervangen door een grondbelasting die het investeren in gebouwen aantrekkelijker maakt.
- Op de **arbeidsmarkt** kan worden gedacht aan het beperken van arbeidsmigratie, wat tot een lagere woningvraag leidt. Stimulering (bijvoorbeeld met fiscale maatregelen) van structureel gedeeltelijk thuiswerken kan de woningvraag in gebieden met veel werkgelegenheid afremmen.
- **Transportbeleid** kan zich richten op het verbeteren van de transportmogelijkheden van en naar de Randstad, om de woningvraag te verplaatsen naar gebieden met meer ruimte op de woningmarkt. Een kilometerprijs kan hier een rol in spelen, met name voor het duurdere segment.
- Op het gebied van **onderwijs** leidt een beperking in het aantal studenten van buiten de EU tot een afname

¹⁴ Eichholtz et al. (2022) geven aan dat ouderen vaak in een groter huis wonen dan jongere huishoudens.

van de woningvraag in studentensteden. De overheid kan Nederlandse studenten stimuleren om vaker thuis te blijven wonen, door bijvoorbeeld het weekend ov-abonnement voor studenten af te schaffen.

- **Migratiebeleid** kan zich richten op het bevorderen van emigratie of het beperken van immigratie (op de lange termijn). Dit leidt tot een lagere bevolkingsgroei en ook een lagere woningvraag.
- Op het gebied van **sociale zekerheid** kan de kostendelersnorm aangepast worden zodat samenwonen gestimuleerd wordt. Voorlichting omtrent huisvesting bij de Wmo en aanpassing van de eigen bijdrage bij thuiszorg kunnen leiden tot het vaker vrijkomen van eengezinswoningen.

Het is van belang om al dergelijke maatregelen af te wegen vanuit een breed welvaartsbegrip. De maatregelen hebben naast voordelen op de woningmarkt ook positieve en negatieve effecten op andere markten, en er treden externe effecten op. Deze effecten kunnen tegen elkaar worden afgewogen met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Daarnaast kan het effect op een groot aantal indicatoren in beeld worden gebracht met een brede welvaartsanalyse. Voor besluitvormers is het van belang om ook ethische aspecten mee te nemen, bijvoorbeeld waar het gaat om asielzoekers en arbeidsmigranten.

LITERATUUR

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2021). *Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid. Modellen voor advisering over arbeidsmigratie*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

Annema, J.A., Koopmans, C.C. (2015). The practice of valuing the environment in cost-benefit analyses in transport and spatial projects. *Journal of Environmental Planning and Management* 58, 1635-1648.

Balland, P.-A., Jara-Figueroa, C., Petralia, S.G., Steijn, M.P.A., Rigby, D.L., & Hidalgo, C.A. (2020). Complex economic activities concentrate in large cities. *Nature Human Behavior*, 4, 248-254.

Beek, J. van de, Roodenburg, H., Hartog, J., & Kreffer, G. (2021). *Grenzeloze Verzorgingsstaat. De gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Boelhouwer, P. (2020). The housing market in The Netherlands as a driver for social inequalities: proposals for reform. *International Journal of Housing Policy*, 20(3), 447-456.

Bohman, H. (2021). Same, same but different? Neighbourhood effects of accessibility on housing prices. *Transport Policy*, 107(1), 56-60.

Bolhaar, J., Kuijpers, S., & Nibbelink, A. (2019). *Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo*. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.

Bos, F., Hof, B. & Tijm, J. (2022, te verschijnen). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

Bruyn, S. de, R. Vergeer, H. Croezen, I. Nieuwenhuijse, & Lieshout, M. van (2018). *Effecten van CO2-beprijzing in de industrie. CO2-reducties, kostprijsverhoging en koolstoflekage*. Delft: CE Delft.

Buitelaar, E., & Schie, M. van (2018). *Bouwen niet verboden, Ruimte+Wonen*. www.ruimteenwonen.nl/bouwen-niet-verboden

CPB (2021). *CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds. Eerste beoordelingsronde 2021: Metropolaan Openbaar Vervoer en Verstedelijking Zuidelijke Randstad*. CPB Notitie, Den Haag: Centraal Planbureau.

Delventhal, M.J., Kwon, E., & Parkhomenko, A. (2021). How do cities change when we work from home? *Journal of Urban Economics*, 103331, 1-20.

Ecorys (2005). *Maatschappelijke kosten en baten IBO Verstedelijking. Input voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek*. Rotterdam: Ecorys.

- Eichholtz, P., Kattenberg, L., & Kok, N. (2022, te verschijnen). Neem prikkels tegen samenwonen weg om het woningtekort te verkleinen. *Economische Statistische Berichten*, 1-5.
- Gupta, A., Mittal, V., Peeters, J., & Nieuwerburgh, S. van, (2021). *Flattening the curve: pandemic-induced revaluation of urban real estate* (No. w28675), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hartog, J. (2021). Bevolkingsdichtheid als tragisch extern effect, *Me Judice*, 18 mei.
- Hers, J., Hof, B., Rougoor, W., Benthem, M. van, Smits, T., Witteman, J., & Verheuveld, N. (2019). Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling. *SEO Rapport* Nr. 2019-61, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., Bisschop, P., & Biesenbeek, C. (2018). De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland. *SEO Rapport* Nr. 2018-37, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hilbers, H., Meerkerk, J. van, Verrips, A., Weijsschede-van der Straaten, W., & Zwaneveld, P. (2015). *Maatschappelijke Kosten en Baten Prijsbeleid Personenauto's*, CPB/PBL Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoefsloot, N., Gent, D. van, Vegter, S., Zwet, P. van der, & Gerdes, E. (2021). *Maatschappelijke kosten en baten Schaal-sprong Metropoolregio Amsterdam en Verstedelijking Zuidelijke Randstad*. Amsterdam: Decisio.
- Howard, G. (2020). The Migration Accelerator: Labor Mobility, Housing, and Demand. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 12(4), 147-179.
- KiM (2021). *De effecten van COVID-19 op mobiliteit: een analyse van de (wetenschappelijke) literatuur*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Klaver, J., Stouten, J., & Welle, I. van der (2010). *Emigratie uit Nederland. Een verkennende studie naar de emigratiemotieven van hoger opgeleiden*. Rapport Nr. 2004, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Kleinknecht, A.H. (1994). Heeft Nederland een loongolf nodig?: een neo-Schumpeteriaans verhaal over bedrijfswinsten, werkgelegenheid en export. Oratie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Koopmans (2022). Maatschappelijke kosten-batenanalyse en monitoring van brede welvaart: wat kunnen ze van elkaar leren?, *TPEdigitaal* 16(2).
- Koopmans, C.C., Knijff, A. van der, Marlet, G., Ruijs, M., Smit, P., Stokkers, R., Willebrands, D. & Woerkens, C. van (2011). *Verkassen? Maatschappelijke kosten en baten van het verplaatsen van tuinbouw ten behoeve van woningbouw*, rapport 2011-22. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, C. & Korteweg, J.A. (2007). Efficiënt ruimtegebruik. *ESB*, 9 maart, p. 136-138.
- Koopmans, C., Heyma, A., Hof, B., Imandt, M., Kok, L., & Pomp, M. (2016). Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein. *SEO Rapport* Nr. 2016-11, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Leidelmeijer, K., Rosenberg, F. & Schulenberg, R. (2014). *MKBA Verkoop huurwoningen*. Amsterdam: RIGO.
- Liu, S., & Su, Y. (2020). *The impact of the Covid-19 pandemic on the demand for density: Evidence from the US housing market*. Beschikbaar via SSRN 3661052.
- Louw, E. (2015). Efficiënt ruimtegebruik op bedrijventerreinen. In Krabben, E. van der, Pen, C.J. & Feijter, F. de (eds.), *De markt voor bedrijventerreinen: Uitkomsten van onderzoek en beleid* (pp. 119-128). Den Haag: Platform31.
- Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*
- Metropoolregio Amsterdam (2021). *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2021*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam Economische Zaken en Cultuur.
- Michielsen, T., Groot, S., & Veenstra, J. (2019). *Het bouwproces van nieuwe woningen*. CPB Boek. Den Haag: Centraal Planbureau.
- BZK (2018). *Staat van de Woningmarkt. Jaarreportage 2018*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2021). *Staat van de Woningmarkt. Jaarreportage 2021*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Mocanu, T., & Tremacoldi-Rossi (2021). *The impact of international students on housing markets*.
- PBL (2021). *Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rijksoverheid (2019). *IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs*.
- Romijn, G., & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rouwendal, J., & Koomen, E. (2022, te verschijnen). Grondmarkt en grondbeleid vertragen woningbouw. *Economische Statistische Berichten*.
- Ruijven, K. van, Verstraten, P., & Euwals, R. (2019). *Diverse effecten stationsprojecten op huizenprijzen*. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Sá, F. (2015). Immigration and house prices in the UK. *The Economic Journal* 125(587), 1393-1424.
- Saiz, A. (2007). Immigration and housing rents in American cities. *Journal of Urban Economics*, 61(2), 345-397.
- Zhu, J., Pryce, G., & Brown, S. (2019). Immigration and house prices under various labour market structures in England and Wales. *Urban Studies*, 56(9), 1801-1817.
- Zwaneveld, P., Romijn, G., Renes, G., & Geurs, K. (2009). *Maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en openbaarvervoerprojecten voor Almere*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

WEL OF NIET VERHUIZEN, DAT IS DE VRAAG



Ruth Dijkstra, Alien van der Vliet, Wilco van Dijk

over de auteurs

Prof. dr. Wilco van Dijk (1968) is hoogleraar Economische Psychologie en haar toepassingen aan Universiteit Leiden en directeur van het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. In het Kenniscentrum houdt hij zich bezig met het toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het ontwikkelen en testen van gedragsinterventies op het gebied van economische keuzes.

Ruth Dijkstra (1989) is sociaal psycholoog en manager van het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. Daarvoor werkte zij bij de Autoriteit Consument en Markt als gedragsadviseur waar zij onderzoek deed naar en adviseerde over het gedrag van consumenten en bedrijven.

Alien van der Vliet (1996) is onderzoeker en adviseur bij het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. Ze heeft een achtergrond in Gedragseconomie en houdt zich bij het Kenniscentrum bezig met het vertalen van gedragsinzichten naar praktische adviezen.

De Nederlandse woningmarkt kent een aantal urgente problemen.¹ De huizenprijzen blijven stijgen waardoor de toegankelijkheid verslechtert. Daarnaast zijn kopers, met name starters, steeds meer bereid financiële risico's te nemen om daadwerkelijk een huis te bemachtigen, en dit koopgedrag maakt hen financieel kwetsbaar.² Een belangrijke oorzaak van de huidige problemen op de woningmarkt is de schaarste aan beschikbare woonruimte. Het geraamde woningtekort was 279.000 woningen begin 2021, en zal naar verwachting nog verder oplopen.³ Het wordt daarom steeds moeilijker om aan een passende woning te komen, zowel voor kopers als huurders.

Volgens De Nederlandsche bank (DNB) vraagt de huidige woningmarktproblematiek om een brede aanpak waarin de overheid een belangrijke rol speelt en een strakke regie voert. Een van de belangrijkste onderdelen van deze aanpak is het realiseren van meer woonruimte. Hierbij is niet alleen meer woningbouw belangrijk, maar ook het beter benutten van de huidige woonvoorraad. Hiervoor moet ook het juiste type woningen worden bijgebouwd.

Neem bijvoorbeeld ouderen. Als ouderenhuishoudens zouden besluiten kleiner te gaan wonen wanneer hun woonbehoefte verandert – bijvoorbeeld wanneer kinderen het huis uitgaan – kan dit leiden tot een betere doorstroming en dus betere benutting van de beschikbare woningen. Het bouwen van ouderenwoningen zou daarom de druk op de woningmarkt kunnen verlichten.⁴

Een groter aanbod van woningen voor ouderen is echter op zichzelf niet voldoende om een betere doorstroming op gang te brengen. Ouderen moeten ook in staat en bereid zijn om daadwerkelijk te verhuizen. Verhuisbeslissingen worden namelijk niet alleen bepaald door de mogelijkheden die ouderen geboden krijgen, maar ook door wat ze kunnen en willen.⁴

In dit artikel geven we een gedragswetenschappelijk perspectief op de overwegingen die 65-plussers kunnen hebben om wel of juist niet te verhuizen naar een ouderenwoning. Nadat we eerst de relevantie van deze specifieke groep hebben toegelicht, staan we kort stil bij hoe 65-plussers een beslissing nemen om wel of niet te verhuizen. Vervolgens gaan we in op een aantal praktische en financiële overwegingen die een rol kunnen spelen bij deze verhuisbeslissing. Daarna bespreken we verschillende psychologische drempels die de motivatie om te verhuizen in de weg kunnen staan.

Inzicht in de verschillende factoren die een rol kunnen spelen bij verhuisbeslissingen van 65-plussers kan de overheid helpen een effectief woningmarktbeleid te ontwikkelen. Aan het eind van het artikel bespreken we vanuit een gedragswetenschappelijke invalshoek een aantal oplossingsrichtingen waaraan gedacht kan worden bij het regisseren van een betere doorstroming op de woningmarkt.

DE CASUS VAN 65-PLUSSERS

We gebruiken de casus van 65-plussers als leidraad in ons artikel, omdat zij een interessante groep zijn van mogelijke doorstromers. Ten eerste zijn 65-plussers een grote groep op de woningmarkt. Bijna 20 procent van de Nederlandse bevolking is 65 jaar of ouder, en de verwachting is dat dit percentage de komende tijd alleen maar zal stijgen, met een piek van 26 procent in 2040.⁵ Ten tweede, als je kijkt naar de verhouding tussen het aantal kamers en het aantal bewoners van een huis, woont een groot deel van de 65-plussers (relatief) ruim.⁶ Deze groep 'ruim

¹ De Nederlandsche Bank (2021). Vier ingrediënten voor een evenwichtiger woningmarkt.

² BIN NL (2022). Gedragsadviezen. Gedragswetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen.

³ BZK (2021). *Staat van de woningmarkt*. Jaarrapportage 2021.

⁴ Michie, S., Van Stralen, M.M., & West, R. (2011). The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6, 1–12.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2013, 3 oktober). Regionale prognose bevolkingsopbouw; 2011-2040 [Dataset]. Geraadpleegd op 30 april 2022 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81273NED/table>

⁶ Clark, W.A., & Deurloo, M.C. (2006). Aging in place and housing over-consumption. *Journal of Housing and the Built Environment*, 21, 257–270.

wonende' 65-plussers biedt mogelijkheden voor het bevorderen van doorstroming op de woningmarkt.⁷ Hiervoor moet overigens wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

Voordat 65-plussers überhaupt overwegen om te verhuizen naar een ouderenwoning, moeten er mogelijkheden zijn. Dat wil zeggen, er moeten voldoende geschikte woningen zijn voor deze groep, en deze moeten ook financieel haalbaar zijn. Bovendien moeten 65-plussers in staat zijn een 'goede' verhuisbeslissing te maken. Dit houdt onder andere in dat ze voldoende relevante kennis hebben en alle benodigde informatie op een zorgvuldige manier kunnen verwerken. Maar, weten dat verhuizen naar een ouderenwoning rationeel gezien meer voordelen dan nadelen heeft, hoeft nog niet te betekenen dat 65-plussers dat ook daadwerkelijk gaan doen.⁸

WELOVERWOGEN ÉN INTUÏTIEF BESLISSEN

Belangrijke keuzes in ons leven – zoals wel of niet verhuizen – maken we het liefst op een weloverwogen manier. En we zijn vaak ook het meest tevreden met een beslissing als we deze op een zorgvuldige en bedachtzame manier hebben genomen.⁹ Hiervoor moeten we weten wat we willen, de alternatieven op een rijtje zetten en daarna de voor- en nadelen van de opties evalueren om vervolgens tot een zorgvuldige beslissing te komen.¹⁰ Op de woningmarkt is het echter nog niet zo makkelijk om weloverwogen beslissingen te nemen.

Bij verhuisbeslissingen spelen namelijk een aantal factoren mee die zorgvuldige keuzes extra lastig maken.¹¹ De woningmarkt is bijvoorbeeld complex en vaak niet volledig transparant, waardoor we meestal niet over alle relevante informatie beschikken om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Bovendien verhuizen we niet zo vaak en doen dus weinig ervaring op met het nemen van verhuisbeslissingen en de consequenties ervan.

Een beslissing nemen om wel of niet naar een ouderenwoning te verhuizen is voor 65-plussers dan vaak ook niet makkelijk. Bovendien zal deze verhuisbeslissing voor hen ook vaak stressvol zijn.¹² Verhuizen brengt namelijk nogal wat veranderingen met zich mee, zoals het verruilen van een vertrouwde woonplek voor iets nieuws.¹³ Bovendien kan verhuizen (onzekere) financiële consequenties hebben, waardoor de hele situatie extra stressvol wordt.¹⁴ Stress is mentaal erg belastend en beperkt daardoor het denkvermogen. Dit zorgt ervoor dat in stressvolle omstandigheden het nemen van een weloverwogen beslissing moeilijker wordt.¹⁵

De complexiteit van de besliscontext, de onvolledigheid van de relevante informatie waarop verhuisbeslissingen gebaseerd moeten worden en de vaak stressvolle omstandigheden waarin ze plaatsvinden, zorgen ervoor dat 65-plussers de keuze om wel of niet te verhuizen meestal niet op een zorgvuldig afgewogen manier kunnen maken. Wanneer we beslissingen niet weloverwogen kunnen (of willen) nemen, gaan we vaak meer intuïtief te

⁷ BZK (n.d.). Ouderenhuisvesting [Dataset]. Geraadpleegd op 30 april 2022 via <https://55plus.datawonen.nl/>

⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR-rapport nr. 97.

⁹ Savioni, L., Triberti, S., Durosini, I., & Pravettoni, G. (2022). How to make big decisions: A cross-sectional study on the decision-making process in life choices. *Current Psychology*. <https://doi.org/10.1007/s12144-022-02792-x>

¹⁰ Paternoster, R., & Pogarsky, G. (2009). Rational choice, agency and thoughtfully reflective decision making: The short and long-term consequences of making good choices. *Journal of Quantitative Criminology*, 25, 103–127.

¹¹ Marsh, A., & Gibb, K. (2011). Uncertainty, expectations and behavioural aspects of housing market choices. *Housing, Theory and Society*, 28, 215–235.

¹² Vereniging Eigen Huis (n.d.). *Waarom geeft verhuizen zoveel stress*. Geraadpleegd op 30 april 2022 via <https://www.eigenhuis.nl/huis-kopen/bestaande-bouw/hypotheek-en-overdracht/waarom-geeft-verhuizen-zoveel-stress#/>

¹³ Christie, H., Smith, S. J., & Munro, M. (2008). The emotional economy of housing. *Environment and Planning A*, 40, 2296–2312.

¹⁴ Clough, R., Leamy, M., Miller, V., & Bright, L. (2005). Housing decisions in later life. In *Housing Decisions in Later Life* (pp. 45–67). Palgrave Macmillan, London.

¹⁵ Mullainathan, S. & Sharif, E. (2014). *Scarcity: The True Cost of Not Having Enough*. Penguin Books Ltd.

werk.¹⁶ Dat houdt in dat onze keuzes mede gebaseerd worden op onze emoties (wat goed voelt), gewoontes (wat we altijd doen) of bepaalde vuistregels (zoals wat anderen doen).^{17,18,19}

Het is daarom belangrijk dat beleid voor het bevorderen van de doorstroming van 65-plussers naar ouderenwoningen ervan uitgaat dat deze verhuisbeslissingen niet alleen op een rationele, weloverwogen manier tot stand komen, maar dat intuïtieve en emotionele factoren ook een rol spelen. Dit betekent dat niet alleen praktische en financiële bezwaren 65-plussers ervan kunnen weerhouden om te verhuizen naar een ouderenwoning, maar dat ook psychologische factoren belemmeringen kunnen opwerpen.

Voordat we ingaan op de deze psychologische drempels, bespreken we eerst een aantal praktische en financiële overwegingen die 65-plussers mogelijk mee laten wegen in hun beslissing wel of niet naar een ouderenwoning te verhuizen.

PRAKTISCHE EN FINANCIËLE OVERWEGINGEN

Voor 65-plussers kunnen er verschillende praktische overwegingen zijn om te verhuizen naar een ouderenwoning. De woning kan bijvoorbeeld beter aansluiten bij de huidige of toekomstige woonwensen. Bijna de helft van de eengezinswoningen van 65-plussers lijkt namelijk niet heel goed aan te sluiten bij hun (toekomstige) woonbehoeften, bijvoorbeeld omdat de kans om te vallen groot is, of dat de woning slecht toegankelijk is met een rollator.²⁰

Door tijdig door te stromen naar een ouderenwoning anticiperen 65-plussers op een eventuele toekomstige zorgbehoefte. Ze voorkomen daarmee misschien ook dat ze later op stel en sprong een verandering in hun woonsituatie moeten aanbrengen. Bovendien kan een verhuizing naar bijvoorbeeld een gelijkvloerse woning hun woonsituatie veiliger maken door het risico op ongevallen te verminderen. Elke 5 minuten belandt er namelijk een 65-plusser op de spoedeisende hulp na een val – en 44 procent van deze vallen vindt plaats in en om het huis.²¹

Er zijn voor 65-plussers ook praktische redenen om juist *niet* te verhuizen naar een ouderenwoning. Het grootste bezwaar is waarschijnlijk het gebrek aan aantrekkelijke alternatieven voor de huidige woonsituatie.²² Een andere praktische reden kan zijn dat er in de nieuwe woning geen logeerkamer is of minder ruimte voor hobby's. Daarnaast is verhuizen gewoon een hoop gedoe en bovendien vaak stressvol, van het zoeken naar een andere woning tot het inpakken van alle spullen.²³

Naast praktische redenen zijn er ook financiële overwegingen om wel of niet te verhuizen. Een voordeel kan zijn dat woonlasten lager worden, omdat de nieuwe woning kleiner is. Aan de andere kant kan verhuizen naar een ouderenwoning financieel ook onaantrekkelijk zijn. Bijvoorbeeld als er bij verkoop van de huidige woning (vermogens-)belasting betaald moet worden over de overwaarde. In sterk vergrijsde gebieden kan het misschien zelfs lastig zijn om de huidige woning te verkopen. Dit kan dan gepaard gaan met het risico een verlies te lijden bij de verkoop van de woning.²⁴

16 Kahneman, D. (2003). A psychological perspective on economics. *American Economic Review*, 93(2), 162–168.

17 Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.

18 Aarts, H. (2009). Gewoontegedrag: De automatische piloot van mens en maatschappij. In W. L. Tiemeijer, C. A. Thomas, & H.M. Prast (Red.), *De menselijke beslisser* (pp. 65–87). Amsterdam University Press.

19 Cialdini, R.B. (2008). *Influence* (5e editie). Pearson.

20 Groot, C. de. (2020). Kwart miljoen ouderenwoningen gevraagd, liefst in eigen buurt. RaboResearch - Economisch Onderzoek.

Geraadpleegd op 30 april 2022 via <https://economie.rabobank.com/publicaties/2020/april/kwart-miljoen-ouderenwoningen-gevraagd/>

21 Veiligheid NL (2020). Cijferrapportage Letsel ouderen 65 jaar en ouder 2020. Geraadpleegd op 30 april 2022 via

<https://www.veiligheid.nl/valpreventie/feiten-cijfers/cijferrapportage-2020>

22 Ouwehand, A., & Smith, H.-H. (2021). Grote rol ouderen in betere doorstroming woningmarkt. Rabobank. Geraadpleegd op 30 april 2022 via <https://www.rabobank.nl/kennis/s011164224-grote-rol-ouderen-in-betere-doorstroming-woningmarkt>

PSYCHOLOGISCHE DREMPELS

Niet alleen praktische en financiële bezwaren kunnen ertoe leiden dat 65-plussers besluiten om niet te verhuizen naar een ouderenwoning, ook psychologische factoren kunnen de verhuisbeslissing belemmeren. We noemen er een aantal:

Voorkeur voor zekerheid

We nemen vaak liever het zekere voor het onzekere.²⁵ De voorkeur voor zekerheid kan voor 65-plussers een psychologische drempel vormen om te verhuizen naar een ouderenwoning. Dit zou namelijk betekenen dat ze hun huidige, vertrouwde woonplek moeten opgeven voor een nieuwe, onbekende situatie. Als ze niet verhuizen, weten 65-plussers vaak precies waar ze aan toe zijn; als ze besluiten wel te verhuizen, weten ze meestal niet wat hen allemaal te wachten staat. Is de nieuwe woning echt beter geschikt? Zal de nieuwe omgeving bevallen? De antwoorden op deze vragen zijn vooraf vaak niet goed te geven, en de onzekerheid die daarmee gepaard gaat kan tot gevolg hebben dat 65-plussers besluiten hun huidige woning niet te verruilen voor een ouderenwoning. Deze neiging zal bovendien sterker worden op latere leeftijd, omdat de voorkeur voor zekerheid toeneemt naarmate we ouder worden.²⁶

Voorkeur voor de huidige situatie

Veel mensen houden niet zo van veranderingen. Met andere woorden, we laten vaak het liefst alles bij het oude.²⁷ Een van de redenen voor onze voorkeur voor de huidige situatie is dat we zwaarder tillen aan mogelijke negatieve consequenties van onze beslissingen dan aan positieve consequenties.²⁸ Bovendien verwachten we meer last te hebben van spijt nadat we een actieve beslissing hebben gemaakt (zoals wel verhuizen) dan na een passieve beslissing (zoals niet verhuizen).²⁹ De voorkeur voor de huidige situatie met daarbij de angst voor spijt kan voor 65-plussers een psychologische drempel zijn om te verhuizen. Deze drempel kan overigens behoorlijk hoog zijn, omdat 90 procent van de 65-plussers (zeer) tevreden is met hun huidige woning en woonomgeving.³⁰

Voorkeur voor beloningen op korte termijn

We hebben over het algemeen liever een kleinere beloning op korte termijn dan een grotere beloning op langere termijn. Deze voorkeur is het gevolg van onze neiging meer waarde toe te kennen aan uitkomsten in het 'hier en nu' dan aan uitkomsten die verder in de tijd liggen.³¹ Dit kan betekenen dat 65-plussers mogelijke voordelen die een ouderenwoning in latere jaren biedt, onvoldoende mee laten wegen in hun verhuisbeslissingen, en vormt daardoor ook een psychologische drempel die verhuizen in de weg staat.

Onrealistisch optimisme

We zijn geneigd te geloven dat onszelf minder snel negatieve gebeurtenissen zullen overkomen dan anderen – en juist eerder positieve. Omdat dit niet voor iedereen kan gelden, is deze collectieve rooskleurige kijk op het leven sowieso niet realistisch.³² Dit onrealistische optimisme kan wel een extra drempel betekenen voor 65-plussers om te gaan verhuizen naar een ouderenwoning. Het kan er namelijk voor zorgen dat ze hun toekomstige zorgbehoefte onderschatten en onvoldoende meewegen in hun verhuisbeslissing. Het niet adequaat anticiperen op een toekomstige zorgbehoefte kan ertoe leiden dat 65-plussers een verhuizing naar een passendere woning langer uitstellen

23 Vereniging Eigen Huis (n.d.). *Waarom geeft verhuizen zoveel stress* (zie voetnoot 12).

24 Groot, C. de, Dam, F. van, Daalhuizen, F. (2013). *Vergrijzing en woningmarkt*, Den Haag: PBL.

25 Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211, 453–458.

26 Mather, M., Mazar, N., Gorlick, M.A., Lighthall, N.R., Burgeno, J., Schoeke, A., & Ariely, D. (2012). Risk preferences and aging: The “certainty effect” in older adults’ decision making. *Psychology and Aging*, 27, 801–816.

27 Samuelson, W., & Zeckhauser, R. (1988). Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 7–59.

28 Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47, 263–291.

29 Kahneman, D., & Tversky, A. (1982). The psychology of preferences. *Scientific American*, 246, 160–173.

30 BZK (2019). *Ruimte voor wonen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018*.

31 O’Donoghue, T., & Rabin, M. (1999). Doing It Now or Later. *American Economic Review*, 89, 1030–1124.

32 Weinstein, N.D. (1980) Unrealistic Optimism about Future Life Events. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, 806–820.

dan (objectief) gezien wenselijk is.³³ Dit is in overstemming met de bevinding dat 75-plussers pas gaan verhuizen wanneer er een acute noodzaak voor is, zoals een slechte gezondheid.³⁴

Psychologische overwaarde

Het simpelweg bezitten van een bepaald object zorgt ervoor dat we dit meer gaan waarderen.³⁵ Dit effect treedt op bij relatief kleine, goedkope voorwerpen, zoals een koffiemok, maar speelt ook bij meer substantiële zaken, zoals een huis. Bovendien is dit effect sterker bij objecten die relatief weinig verhandeld worden.³⁶ Niet alleen het bezitten van een huis creëert de psychologische overwaarde, ook de tijd en energie die in de woning is gestoken maakt het huis psychologisch meer waardevol.³⁷ In tegenstelling tot economische overwaarde, kan psychologische overwaarde niet worden verzilverd; deze gaat verloren bij het verhuizen naar een andere woning. Deze psychologische overwaarde van de huidige woning kan voor 65-plussers een belangrijke drempel zijn die hen ervan weerhoudt te verhuizen naar een ouderenwoning. Een gelijkwaardig alternatief voor de huidige woning kan daardoor namelijk moeilijk te vinden zijn. Bovendien betekent dit dat naarmate 65-plussers langer in hun huis wonen, de psychologische overwaarde steeds hoger zal worden, en daarmee ook de drempel om te verhuizen.

Binding met de buurt

Mensen zijn sociale wezens en we hebben daardoor een sterke behoefte om betekenisvolle relaties met anderen aan te gaan en deze te onderhouden.³⁸ Bovendien bepalen de groepen waartoe we behoren mede hoe wij onszelf zien, en aan deze sociale identiteiten kunnen we een gevoel van eigenwaarde ontleen.³⁹ Onderdeel uitmaken van een buurt kan voor 65-plussers dan ook heel betekenisvol zijn. Bovendien groeit onze behoefte om dicht bij sociale, bekende contacten te wonen naarmate we ouder worden.⁴⁰ Aangezien 65-plussers vaak langere tijd op dezelfde plek hebben gewoond (gemiddeld 25 jaar voor 75-plussers) zijn ze waarschijnlijk ook erg gehecht aan hun buurt.⁴¹ De binding die 65-plussers hebben met hun huidige buurt kan voor hen dan ook een belangrijke psychologische drempel zijn om te verhuizen naar een andere woning, als ze daarvoor hun huidige buurt moeten verlaten.

CONCLUSIE EN MOGELIJKE OPLOSSINGSRICHTINGEN

Tot 2030 heeft Nederland ongeveer 1 miljoen extra woningen nodig.⁴² Naast meer woningbouw kan een betere doorstroming van 65-plussers andere generaties aan meer passende huisvesting helpen. Deze doorstroming kan bevorderd worden door het bijbouwen van (betaalbare) ouderenwoningen en het beter benutten van de bestaande woningvoorraad. Hierbij is het belangrijk om de verschillende doelgroepen zorgvuldig te vragen welke specifieke woonwensen zij hebben (bijvoorbeeld wat betreft buurt en type woning) en hierop goed in te spelen.

Naast het creëren van voldoende geschikt aanbod is het ook nodig dat 65-plussers daadwerkelijk van de geboden mogelijkheden gebruikmaken. Voor het realiseren van beide aspecten is een belangrijke rol weggelegd voor de overheid. Om effectief regie te kunnen voeren moet overheidsbeleid rekening houden met een realistisch perspectief op het denken, beslissen en handelen van 65-plussers.⁴³ Dit betekent dat het bevorderen van doorstroming naar ouderenwoning niet alleen gericht moet zijn op het wegnemen van praktische en financiële bezwaren, maar ook op de psychologische drempels die 65-plussers ervan kunnen weerhouden om te verhuizen.

33 Gould, O.N., Dupuis-Blanchard, S., Villalon, L., Simard, M., & Ethier, S. (2017). Hoping for the best or planning for the future: Decision making and future care needs. *Journal of Applied Gerontology*, 36, 953–970.

34 Groot, C. de, Dam, F. van, Daalhuizen, F. (2013). *Vergrijzing en woningmarkt*, Den Haag: PBL.

35 Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *The Journal of Economic Perspectives*, 5, 193–206.

36 Clark, W. A., & Lisowski, W. (2017). Prospect theory and the decision to move or stay. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114, E7432–E7440.

37 Aronson, E., & Mills, J. (1959). The effect of severity of initiation on liking for a group. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 59, 177–181.

38 Baumeister, R.F., & Leary, M.R. (1995). The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation. *Psychological Bulletin*, 117, 497–529.

39 Tajfel, H., & Turner, J.C. (1986). *The social identity theory of intergroup behavior*. In S. Worchel & W. G. Austin (Eds.), *Psychology of intergroup relations* (pp. 7–24). Chicago: Nelson Hall.

De meest kansrijke oplossingsrichtingen voor het overwinnen van deze psychologische drempels: ervoor zorgen dat het gewenste gedrag gemakkelijk, aantrekkelijk, sociaal én tijdig wordt gemaakt.⁴⁴ Hieronder staat een aantal mogelijke richtingen waarin gedacht kan worden om 65-plussers te stimuleren naar een ouderenwoning te verhuizen, of deze optie op zijn minst serieus te overwegen.

Omdat het hier gaat om een specifieke doelgroep (65-plussers) en een specifiek gewenst gedrag (verhuizen naar een ouderenwoning) raden we nadrukkelijk aan – indien mogelijk en haalbaar – de effectiviteit van de suggesties te onderzoeken met zorgvuldig uitgevoerde gedragsinterventies.

Maak het makkelijk

Een van de manieren om 65-plussers te stimuleren naar een ouderenwoning te verhuizen, is het verhuisproces makkelijker maken. We houden er namelijk niet van om ergens veel gedoe van te hebben. Daarom is het belangrijk om informatie over verhuizen naar een ouderenwoning heel toegankelijk te maken, zowel wat betreft verkrijgbaarheid als begrijpelijkheid. Ook kan de ‘gedoefactor’ van verhuizen verminderd worden door administratieve lasten te verlichten of hierbij hulp aan te bieden. Verhuizen is best een ingewikkeld proces, dat makkelijker kan worden gemaakt door het in meer eenvoudige handelingen op te delen, waarbij op de verschillende onderdelen steeds adequate ondersteuning wordt aangeboden. Een misschien wat onorthodoxe manier is het aanbieden van een (gratis) verhuisservice die 65-plussers al het stressvolle ‘verhuisgedoe’ uit handen neemt, van spullen inpakken en verhuizen, tot het doorgeven van adreswijzigingen.

Maak het aantrekkelijk

Door een ouderenwoning voor 65-plussers aantrekkelijk te maken, kan deze groep ook gestimuleerd worden (eerder) te verhuizen. Een manier is het aanbod van woningen goed aan te laten sluiten bij de woonwensen van ouderen. Maar ook financiële prikkels zijn vaak heel effectief in het meer of minder aantrekkelijk maken van bepaald gedrag. Fiscale maatregelen, zoals een specifieke belasting of subsidie die verhuizen naar een ouderenwoning aantrekkelijker maakt, kunnen 65-plussers misschien stimuleren om eerder te verhuizen. Bij belastingen bestaat wel het gevaar dat dit tot weerstand leidt als het idee ontstaat dat de overheid hen uit de huidige woning wil ‘jagen’. Het verhuizen naar een ouderenwoning kan ook aantrekkelijk zijn om andere redenen. Bijvoorbeeld als 65-plussers hierdoor makkelijker toegang krijgen tot zorg- en gezondheidsdiensten. Voor 40 procent van de 65-plussers is hulp bij zorg of gezondheid namelijk een belangrijk verhuismotief (bij 75-plussers stijgt dit percentage zelfs tot 65). Zorg hoeft dan wellicht niet altijd direct bij de woning te worden aangeboden; dat de mogelijkheid er is om dit later alsnog te doen kan misschien al aantrekkelijk genoeg zijn.⁴⁵

Maak het sociaal

De sociale relaties van 65-plussers bieden verschillende mogelijkheden om hen te stimuleren te verhuizen naar een ouderenwoning. Ons gedrag wordt namelijk mede bepaald door ons netwerk van sociale connecties. Een effectieve manier is waarschijnlijk om 65-plussers de mogelijkheid te bieden binnen hun eigen buurt te verhuizen.⁴⁶ Hierdoor blijft de binding met de eigen buurt intact en daarmee wordt een belangrijke psychologische drempel weggehaald. Dit houdt wel in dat er in de buurt voldoende aanbod moet zijn, in de vorm van nieuwbouw of aangepaste bestaande woningen. Een andere ‘sociale’ richting waarin gedacht kan worden, is buurtbewoners de mogelijkheid bieden zich gezamenlijk in te schrijven voor (nieuwbouw)projecten van ouderenwoningen. Dit betekent namelijk ook dat de verbinding met belangrijke sociale connecties in stand blijft. Bovendien kunnen de buurtbe-

40 Fung, H.H., Carstensen, L.L., & Lutz, A.M. (1999). Influence of time on social preferences: implications for life-span development. *Psychology and Aging*, 14, 595–604.

41 BZK (2019). *Ruimte voor wonen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018*.

42 BZK (2021). *Staat van de woningmarkt. Jaarrapportage 2021*.

43 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR-rapport nr. 97.

44 The Behavioural Insights Team (2014). *EAST: Four simple ways to apply to apply behavioural insights*.

45 BZK (2019). *Ruimte voor wonen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018*.

46 Groot, C. de. (2020). *Kwart miljoen ouderenwoningen gevraagd, liefst in eigen buurt*. RaboResearch - Economisch Onderzoek. (Zie voetnoot 20).

woners gezamenlijk het verhuisproces doorlopen en elkaar daarbij ondersteunen. Daarnaast kunnen 65-plussers sneller geneigd zijn te verhuizen als ze regelmatig geïnformeerd worden over de (positieve) verhuiservaringen van leeftijdsgenoten. We volgen in ons gedrag namelijk graag het voorbeeld van (vergelijkbare) anderen.⁴⁷

Maak het tijdig

Interventies gericht op het stimuleren van 65-plussers om te verhuizen naar een ouderenwoning zullen effectiever zijn wanneer ze op het juiste moment worden ingezet. Gedrag is over het algemeen makkelijker te veranderen als bepaalde gewoontes al zijn doorbroken. Dit betekent dat ingrijpende levensgebeurtenissen goede momenten kunnen zijn om (toekomstige) 65-plussers na te laten denken over een mogelijke verhuizing, bijvoorbeeld wanneer iemand met pensioen gaat of wanneer de gezinssamenstelling wijzigt. Daarnaast zullen 65-plussers waarschijnlijk eerder bereid zijn om te verhuizen wanneer de kortetermijnvoordelen van een ouderenwoning (extra) benadrukt worden. Voordelen van een bepaalde keuzeoptie wegen namelijk zwaarder mee naarmate ze eerder plaatsvinden. Deze aanpak zal waarschijnlijk nog meer kans van slagen hebben wanneer 65-plussers daarbij een concreet stappenplan krijgen voor het doorlopen van het verhuisproces.

TOT SLOT

De problemen op de huidige woningmarkt zijn urgent en talrijk. Deze problematiek vergt een brede aanpak, waarbij niet alleen moet worden ingegrepen aan de aanbodkant en de vraagkant, maar waarbij ook aangesloten moet worden bij gedragswetenschappelijke inzichten. Beslissingen op de woningmarkt worden namelijk niet alleen op basis van economische overwegingen genomen, maar ook psychologische factoren spelen een belangrijke rol. Woonkeuzes worden gemaakt met het hoofd én het hart.

⁴⁷ Goldstein, N.J., Cialdini, R.B., & Griskevicius, V. (2008). A room with a viewpoint: Using social norms to motivate environmental conservation in hotels. *Journal of Consumer Research*, 35, 472–482.

DE WONINGBOUW- OPGAVE VAN WONING- CORPORATIES

EEN SYSTEEMANALYSE NAAR
BELEMMERINGEN EN OPLOSSINGEN



Johan Conijn



Wil Thissen

over de auteurs

Prof. dr. ir. Wil Thissen (72) is emeritus-hoogleraar Systeem- en Beleidsanalyse, Technische Universiteit Delft. Hij heeft belangrijke bijdragen geleverd aan de ontwikkeling van het vakgebied, met toepassingen in het bijzonder op het gebied van watermanagement en milieu/duurzaamheid. Sinds zijn emeritaat geeft hij incidenteel adviezen als zelfstandig adviseur, en is hij actief in het internationale wetenschappelijke netwerk en als vrijwilliger bij PUM Netherlands Senior Experts.

Prof. dr. Johan Conijn (71) is emeritus-hoogleraar Woningmarkt van de Universiteit van Amsterdam. Momenteel is hij werkzaam bij Finance Ideas. Het zwaartepunt van zijn onderzoek en advisering heeft betrekking op de corporatiesector. Een thema dat daarbij centraal staat, is de wijze waarop woningcorporaties een duurzaam verdienmodel kunnen realiseren. Verder voert hij opdrachten uit voor overheden, toezichthouders en brancheorganisaties over uiteenlopende onderwerpen op het terrein van de woningmarkt.

1. INLEIDING

Als auteurs van deze bijdrage kregen wij de uitdaging om vanuit twee complementaire perspectieven en ervaringswerelden te reflecteren op de woningbouwproblematiek. Enerzijds vanuit diepgaande kennis en ervaring in het domein van de volkshuisvesting, anderzijds vanuit brede expertise in systeem- en beleidsanalyse, op uiteenlopende terreinen naast de volkshuisvesting. Wij hebben de uitdaging opgepakt als leerproces door in een aantal gezamenlijke sessies elkaars perspectief en kennis te verkennen, aangevuld met gesprekken met enkele kernspelers in het veld. De keus is daarbij gemaakt om ons vooral te concentreren op de woningbouwopgave van de woningcorporaties, omdat de toename van de woningbouw vooral in deze sector gerealiseerd dient te worden.

Na de probleemformulering volgt in dit essay een korte schets van de systeembenadering, resulterend in een (eenvoudig) conceptueel analysekader van de problematiek. Daarna volgt een verdere precisering en verdieping van de problematiek. Wij sluiten af met een aantal denkrichtingen voor oplossingen, gevolgd door enkele concrete aanbevelingen.

Gegeven het beperkte tijds kader voor het voorbereiden en schrijven van dit essay, en in het licht van de complexiteit van de problematiek, zal het niet verbazen dat onze analyse verre van compleet is. Desalniettemin hopen wij een zinvolle bijdrage aan de discussie te leveren.

2. PROBLEEMSTELLING EN FOCUS

De Nederlandse woningmarkt kent een tekort aan woningen. De meest recente schatting komt uit op een tekort van 279.000 woningen.¹ Dit is 3,5 procent van de woningvoorraad. De komende jaren zal het aantal woningzoekende huishoudens nog fors toenemen. In belangrijke mate is dit het gevolg van gezinsverdunning en buitenlandse instroom van kenniswerkers en asielzoekers. Daarnaast worden er jaarlijks circa 12.000 woningen aan de woningvoorraad onttrokken vanwege sloop of bestemmingsverandering. Om het woningtekort te verminderen en de extra vraag de komende jaren te accommoderen, is de doelstelling geformuleerd om in de periode 2022 tot en met 2030 in totaal 900.000 woningen aan de woningvoorraad toe te voegen.² Van de gewenste woningbouw zijn twee dwarsdoorsnedes van belang:

- Naar eigendom en prijsklasse
 - 250.000 sociale huurwoningen door woningcorporaties
 - 50.000 middeldure huurwoningen door woningcorporaties
 - 300.000 betaalbare koop- en huurwoningen door marktpartijen
 - 300.000 dure koop- en huurwoningen door marktpartijen
- Naar type woning
 - 700.000 'gewone' woningen
 - 150.000 flexwoningen
 - 150.000 transformatiewoningen

Dat is geen gemakkelijke opgave. In 2021 zijn er circa 80.000 woningen gerealiseerd, waarvan naar verwachting circa 10.000 woningen die via transformatie van bestaande gebouwen, zoals kantoren en winkels, tot stand zijn gekomen. De afgelopen twee jaren dat de bouw van flexwoningen wordt gestimuleerd, zijn er iets meer dan 2.000 flexwoningen per jaar gerealiseerd. Om het gewenste aantal van 900.000 in de periode 2022 tot en met 2030 te halen, is op korte termijn een realisatie van 100.000 huurwoningen per jaar nodig. Dat is een stijging van 25 procent. Gezien de omstandigheden waaronder dit tot stand dient te komen, is dit een uitdagende taakstelling.

1 Léon Groenemeijer e.a. (2021): *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt*. ABF Research, 29 juni

De gewenste toename verschilt ook sterk voor de verschillende segmenten. De groeiopgave ligt vooral in de corporatiesector. De woningbouw door woningcorporaties bevindt zich de laatste jaren op circa 15.000 per jaar. Er is dus bij woningcorporaties op korte termijn een verdubbeling nodig om uit te komen op het gewenste aantal van 30.000 per jaar. Bij deze toename zal het zwaartepunt op flexwoningen dienen te liggen.

Op basis van deze probleemanalyse ligt de focus in dit essay op de woningbouw door woningcorporaties. De centrale vragen zijn:

- Hoe ziet het systeem eruit dat bepalend is voor de woningbouw van woningcorporaties?
- Welke belemmeringen ondervinden woningcorporaties en andere actoren binnen dat systeem om de woningbouw doelstellingen te realiseren?
- Welke mogelijkheden zijn er om de geïdentificeerde belemmeringen weg te nemen of te mitigeren?

3. PERSPECTIEF SYSTEEMBENADERING

Essentieel in de systeembenadering van complexe (beleids-)vraagstukken is het denken en analyseren vanuit het besef van samenhang en samenwerking tussen onderdelen (of subsystemen) van het relevante systeem. Allereerst conceptueel, waar zinvol ook met behulp van meer geavanceerde (wiskundige) modellen en methoden. Welke processen, factoren en actoren daarbij relevant zijn, hangt natuurlijk af van de probleemstelling, en dat geldt ook voor de relevantie van specifieke modellen en technieken.

Vanuit de probleemstelling ('Er is een groot tekort aan betaalbare en duurzame woningen in de sociale huursector') redenerend is het (operationele) proces van het bouwen van sociale huurwoningen kernactiviteit. Gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen (projectontwikkelaars, grondeigenaren) zijn kernspelers in het operationele proces van planontwikkeling tot en met het verlenen van de bouwvergunning.

Saillant is dat de primaire belanghebbenden, de woningzoekenden, geen deel uitmaken van dit proces. Hun belang wordt geacht behartigd te worden door de overheid, i.c. de gemeente, de woningcorporatie, en eventueel provincie en rijk. Wij komen later hierop terug.

De afgelopen decennia zijn gekenmerkt door decentralisatie, met beperkte top-down sturing door rijk en provincies en een grote rol voor de markt, respectievelijk het samenspel van gemeenten, projectontwikkelaar en woningcorporaties als ordenend/zelfsturend principe. Inmiddels is duidelijk dat deze benadering ernstig is tekortgeschoten wat betreft het voldoen aan de maatschappelijke vraag, en streeft het rijk naar meer regie – oftewel meer invloed op de basisprocessen.

In aansluiting hierop en sterk vereenvoudigend zijn in dit 'probleemsysteem' twee niveaus of deelsystemen te onderscheiden, analoog aan het klassieke besturingsmodel uit de systeemtheorie. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen een 'te besturen systeem', een 'besturend orgaan', en een omgeving die op beide invloed kan hebben. In het licht van de systeemverantwoordelijkheid en de ambitie tot meer regie kan het rijk gezien worden als besturend orgaan, het boven geschetste operationele proces vormt het te besturen systeem, en de omgeving omvat een scala aan factoren en actoren die invloed kunnen hebben, zoals politieke, markttechnische, en financiële ontwikkelingen.

Uit de theorie volgt een aantal voorwaarden om een systeem effectief te kunnen besturen. Het betreft onder andere: een heldere doelstelling; de beschikbaarheid van effectieve stuurmaatregelen, inzicht in (of een model van) de systeemwerking, en correcte informatie over de toestand van het systeem en relevante omgevingsfactoren. In onze probleemanalyse en verkenning van oplossingen gaan wij nader in op deze voorwaarden.

Verder inzoomend op de operationele processen gaan wij uit van de vijf processtappen: planontwikkeling, bestemmingsplanprocedure, planontwikkeling, bouwrijp maken, omgevingsvergunning. Wij geven daarbij bijzondere aandacht aan die factoren en actoren die invloed hebben op tempo en omvang van de realisatie van sociale huurwoningen.

Naast de ordening in processtappen hanteren wij een actor-gerichte invalshoek. Deze invalshoek gaat ervan uit dat belangrijke besluiten en interacties plaatsvinden in een zogenoemde *actor arena* waarin de verschillende actoren door onderlinge interacties proberen hun doelstellingen te verwezenlijken. De acties en interacties in die arena worden beïnvloed door factoren uit de omgeving, fysieke en sociaaleconomische factoren, door de geldende formele en informele instituties (de ‘regels van het spel’) en door de overkoepelende beleidscontext.³ Een schetsmatige eerste analyse van de actor arena vanuit het perspectief van actoren, hun belangen, middelen en afhankelijkheden leidt tot het volgende beeld:

Woningcorporaties:

Het doel van woningcorporaties is om de woningportefeuilles uit te breiden om te voorzien de vraag naar woonruimte van de doelgroep. Met het afschaffen van de verhuurderheffing in 2023 beschikken zij gemiddeld genomen over voldoende financiële middelen. Het ontbreekt aan grondposities. Hierdoor zijn woningcorporaties sterk afhankelijk van projectontwikkelaars, respectievelijk grondeigenaren. Ook de afhankelijkheid van de gemeenten is groot vanwege het bestemmingsplan.

Gemeenten:

Zij zijn primair verantwoordelijk voor het bestemmingsplan. Zij dienen daarbij verschillende claims op de schaarse grond tegen elkaar af te wegen. Op voorhand is er geen alignment tussen de woningbouwdoelstellingen van afzonderlijke gemeenten en het rijk. Ook gemeenten beschikken over relatief weinig grondposities zodat ook gemeenten afhankelijk zijn van projectontwikkelaars.

Projectontwikkelaars/Grondeigenaren:

Zij anticiperen erop dat de grond in de toekomst een woonbestemming krijgt en verwerven in een vroeg stadium ook ‘koude’ grond om een positie te verwerven. Het streven is over het algemeen om vervolgens om een zo hoog mogelijk grondopbrengst te realiseren. Dat leidt ertoe dat er een voorkeur is om duurdere koop- en huurwoningen te realiseren omdat voor deze woningen de grondprijs hoger is dan bij sociale huurwoningen.

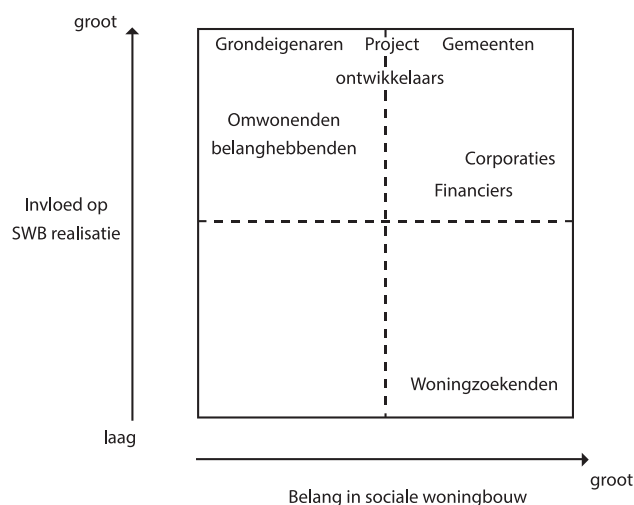
De onderlinge afhankelijkheden zijn groot. Om woningcorporaties in staat te stellen sociale huurwoningen te realiseren zijn geschikte grondposities noodzakelijk, en dient de gemeente de ruimtelijke bestemming adequaat vast te leggen, een omgevingsvergunning te verlenen en te (doen) voorzien in de benodigde infrastructurele aansluitingen (energie, water, riolering, wegen). Anderzijds zijn grondeigenaren afhankelijk van de gemeente om hun (bouw) ambities te realiseren, en zijn gemeenten afhankelijk van grondeigenaren/projectontwikkelaars, en van woningcorporaties voor het realiseren van hun woonplannen.

Een veelgebruikt diagram in de actorenanalyse is een zogenaamd ‘power-interest’ diagram. Daarin worden betrokken actoren gerangschikt naar enerzijds macht of invloed, anderzijds het belang dat zij hebben in het beschouwde probleem.

Figuur 1 geeft een grove eerste schets van de huidige situatie.

³ Elinor Ostrom (2011): Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39 (1): 7-27, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>

Figuur 1: Schetsmatig power-interest diagram voor de belangrijkste actoren rond sociale woningbouw.



Actoren met veel invloed, en een (groot) belang in sociale woningbouw vormen de kernspelers (rechtsboven in het diagram). Actoren met (potentiële) invloed, maar een gering direct belang in sociale woningbouw worden aangeduid als *context setters*.

De gemeente is een van de kernspelers met veel invloed in de operationele arena; waar gemeenten geacht worden zich sterk te maken voor voldoende sociale woningvoorraad is duidelijk dat binnen de gemeentelijke besluitvorming ook alternatief ruimtegebruik en financiële overwegingen (grondexploitatie, ontsluiting) een belangrijke rol spelen.

De primaire doelstelling van woningcorporaties betreft de beschikbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid van sociale huurwoningen. Woningzoekenden bevolken de wachtlijsten, maar ook beheer en onderhoud/verduurzaming van de bestaande voorraad staan hoog op hun agenda. Intrinsieke prikkels tot nieuwbouw moeten dus concurreren met dringende aandacht voor bestaande bouw en huurders.

De belangen van grondeigenaren/projectontwikkelaars zijn zakelijk, en niet primair op sociale woningbouw gericht. Zoals geschetst hebben zij wel (zeer) veel invloed op de mogelijkheden.

Wat betreft de financiering van sociale huurwoningen zijn woningcorporaties in eerste instantie afhankelijk van borgstelling van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en vervolgens van de financiers, vooral de twee sectorbanken (BNG Bank en Nederlandse Waterschapsbank). Het bedrijfsmodel van deze sectorbanken steunt in belangrijke mate op de financiering van de corporatiesector. Met het afschaffen van de verhuurderheffing in 2023 hebben woningcorporaties vooralsnog voldoende borgingsruimte bij het WSW. Als het WSW de borgstelling verstrekt, is de financiering bij de sectorbanken beschikbaar.

Ook omwonenden en bijzondere belangengroepen zoals milieubewegingen kunnen veel – en negatieve – invloed hebben op de voortgang van nieuwbouwplannen middels bezwaarprocedures.

Ten slotte is ook de positie van de meest direct belanghebbenden bij vergroting van het aanbod aan sociale huurwoningen, de woningzoekenden, aangegeven. Zij zitten niet aan tafel, en hebben geen directe invloed. Slechts

indirect via de politiek (stembus) kunnen zij invloed uitoefenen op de agenda van rijk, provincies en gemeenten. Hierbij spelen echter veel andere overwegingen naast woningschaarste een rol. Pas recent is woningschaarste een van de dominante thema's in verkiezingen geworden, en heeft het rijk dit thema een hogere prioriteit gegeven.

Het rijk, als besturend orgaan, is niet in het schema van figuur 1 opgenomen, maar heeft wel degelijk invloed, en is voornemens meer regie op het systeem te gaan voeren om daarmee de andere partijen de gewenste woningbouw te laten realiseren. Het rijk kan daarbij verschillende middelen inzetten: rechtstreeks via subsidies of politieke druk, indirect via aanpassing van de wetgeving die de regels van het spel bepaalt. Wij komen hier later op terug.

De ervaring leert dat het tekort aan sociale huurwoningen zonder wijzigingen in deze structuur niet opgelost zal worden. Structurele oplossingen moeten gezocht worden in veranderingen van de instituties, leidend tot aanpassingen van de posities van actoren, hogere prioriteit voor sociale woningbouw bij partijen met invloed, minder invloed van partijen die 'tegenwerken' of geen prioriteit hebben voor sociale woningbouw, en meer invloed van partijen die sociale woningbouw als belang hebben. Een sterkere positie van het rijk hoort hier ook bij.

Alvorens hierop door te gaan, volgt nu eerst een meer specifieke analyse van de huidige situatie, gezien in het licht van de probleemstelling voor dit essay, en vanuit het perspectief van de geschetste actorenanalyse. Ook belichten wij kort de positie van het rijk, gezien vanuit de geschetste voorwaarden voor effectieve besturing.

4. DE WONINGBOUW VAN WONINGCORPORATIES

De woningbouw van woningcorporaties zullen we vanuit twee perspectieven beschrijven. Eerst schetsen wij een beeld van de realisaties en de plannen van de afgelopen jaren. Vervolgens zullen we de belemmeringen en de afhankelijkheden beschrijven, waarmee woningcorporaties te maken hebben.

4.1 Woningcorporaties: realisaties en plannen

Het aantal woningen dat woningcorporaties de afgelopen jaren hebben gerealiseerd, is relatief laag. Tot 2014 lag de nieuwbouw op circa 30.000 woningen per jaar. Daarna is het aantal gedaald tot niet meer dan 15.000 per jaar. Aan deze daling liggen verschillende oorzaken ten grondslag. In 2013 is de verhuurderheffing ingevoerd, waardoor financiële mogelijkheden om te investeren sterk zijn afgenomen.⁴ Daarnaast heeft ook een rol gespeeld dat woningcorporaties zich meer dienden te richten op hun kerntaken, te weten de sociale huursector. Deze koerswijziging is afgedwongen door de DAEB-scheiding, waarmee geborgde leningen alleen nog voor sociale huurwoningen beschikbaar waren, en door de aanpassing van de Woningwet in 2015. De bouw van koopwoningen en van duurdere huurwoningen door woningcorporaties werd hierdoor toentertijd (nagenoeg) volledig beëindigd. Waren woningcorporaties vóór 2013 ook actief in projectontwikkeling en hadden ze grondposities om woningen te realiseren, dat is vanaf 2013 sterk verminderd. In de volgende paragraaf komt dit uitgebreid aan bod. Ondertussen heeft overigens de afgelopen jaren wel een beleidsmatige heroriëntatie plaatsgevonden, waarbij woningcorporaties gestimuleerd worden om ook weer in het middensegment actief te worden. Dit heeft echter nog weinig resultaat gehad.

Het heeft de afgelopen jaren niet ontbroken aan initiatieven en plannen opdat woningcorporaties meer woningen zouden realiseren. De belangrijkste hiervan zijn:

- *Heffingskortingen verhuurderheffing*

Er zijn verschillende regelingen geweest waarbij woningcorporaties een korting op de verhuurderheffing konden ontvangen wanneer zij sociale huurwoningen zouden realiseren. De omvangrijkste regeling stamt uit begin 2020,

⁴ Maarten Allers en Johan Conijn (2021): *Analyse van het woningmarktmodel van het Centraal Plan Bureau*. Coelo/Finance Ideas.

waarvoor 115.000 sociale huurwoningen zijn aangemeld. Tezamen met eerdere regelingen ontstond in september 2020 het beeld dat woningcorporaties binnen twee jaar met de bouw van 150.000 sociale huurwoningen zouden starten plus nog 10.000 flexwoningen. Deze woningen zouden, zo was de verwachting, binnen vijf jaar opgeleverd worden.⁵

- *Prognoses woningcorporaties*

Jaarlijks maken woningcorporaties prognoses over het aantal woningen dat ze van plan zijn te realiseren. Het gaat om een vijfjaars prognose (de Prospectieve informatie, dPi) ten behoeve van het ministerie en de toezichthouders. De laatste openbare dPi-prognose is van eind december 2020. Deze prognose liet zien dat woningcorporaties voor de periode 2021-2025 plannen hadden om 163.000 sociale huurwoningen en 10.000 middensegment huurwoningen te realiseren. Dat is samen 34.600 nieuwe huurwoningen per jaar. Deze plannen sloten goed aan bij het aantal woningen waarvoor een heffingskorting was verleend.

- *Afspraken verlaging verhuurderheffing*

Eind 2021 zijn afspraken gemaakt tussen het ministerie en Aedes over het aantal te realiseren sociale huurwoningen.⁶ Deze afspraken zijn een uitvloeisel van de verlaging van de verhuurderheffing vanaf 2022 met 500 miljoen euro. De woningbouw van woningcorporaties dient te stijgen tot 25.000 huurwoningen in de jaren tot en met 2025. Vervolgens dienen in 2026 en 2027 per jaar 28.000 sociale huurwoningen te worden gerealiseerd. Het gaat hierbij om afdwingbare prestatieafspraken. Deze afspraken maken de woningcorporaties primair met de gemeenten waarin zij werkzaam zijn. De mate van afdwingbaarheid is echter beperkt vanwege de grote afhankelijkheden waar woningcorporaties mee te maken hebben. Mede daardoor is het lastig effectieve sancties te ontwikkelen. Het is nog onduidelijk welke actie ondernomen zal worden als het landelijke totaal lager is dan het afgesproken aantal.

- *Afspraken afschaffing verhuurderheffing*

Vanaf 2023 zal, zo is het voornemen, de verhuurderheffing worden afgeschaft. Over de besteding van de daarvoor bij woningcorporaties vrijvallende middelen zullen ook afdwingbare prestatieafspraken worden gemaakt tussen het ministerie, de Woonbond en Aedes. Wat betreft het aantal te bouwen huurwoningen ligt het in de lijn der verwachting dat dit in het verlengde ligt van de reeds gemaakt afspraken en aansluit bij de ambities van het Programma woningbouw, die in de vorige paragraaf zijn beschreven. Dit leidt er dan toe dat er afdwingbare prestatieafspraken gaan komen: woningcorporaties dienen in de periode 2022 tot en met 2030 in totaal 300.000 huurwoningen te realiseren, waarvan 250.000 in de sociale huursector en 50.000 in de middenhuursector.

Bovenstaande schetst een beeld van de plannen die de afgelopen jaren zijn gemaakt. Vanaf 2020 laten deze plannen een hoog ambitieniveau zien. Het is echter niet voor het eerst dat er een kloof bestaat tussen het aantal geplande woningen en het aantal gerealiseerde woningen.⁷ Een indicatie van de realiteitswaarde van deze plannen voor de nabije toekomst is te ontleen aan het aantal woningen waarvoor woningcorporaties een bouwvergunning hebben verkregen. De afgelopen jaren was dit aantal, met uitzondering van 2020, lager dan 10.000. Bovendien is het aantal vergunde woningen in 2021 gedaald ten opzichte van 2020, terwijl juist een verdere stijging nodig was om de plannen te kunnen realiseren. Over het algemeen wordt een vergunde woning binnen een termijn van twee jaar gerealiseerd. De komende jaren mag derhalve op basis van het aantal vergunde woningen geen stijging van de gerealiseerde nieuwbouw bij woningcorporaties verwacht worden. Om de ambities voor een verdubbeling van de woningbouw te realiseren, zullen woningcorporaties in toenemende mate afhankelijk worden van anderen. De 'eigen' bouwvergunningen zijn volstrekt onvoldoende.

⁵ Bestuurlijke afspraken ministerie, VNG en Aedes, 14 september 2020.

⁶ Afspraken Motie-Hermans, Kamerstukken 2020-2021, 35.925, nr. 13.

⁷ Peter van Os e.a. (2021): *Realisatiekracht nieuwbouw woningcorporaties*. RIGO.

Figuur 2: Het aantal woningen waarvoor woningcorporaties een bouwvergunning hebben verkregen, 2012-2021



4.2 Belemmeringen en afhankelijkheden

De realisatie van de plannen voor de nieuwbouw van woningcorporaties is problematisch. Dat is al eerder geconstateerd door Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties: 'In dit tempo wordt slechts een derde van de beoogde 150.000 nieuwe sociale huurwoningen gerealiseerd'.⁸ De Taskforce heeft ook een inventarisatie gemaakt van de knelpunten. Mede op basis van deze inventarisatie geven wij hieronder een overzicht van de belemmeringen die er zijn voor woningcorporaties, en de afhankelijkheden van anderen.

4.2.1 Mogelijke belemmeringen bij woningcorporaties

- *Financiële ruimte*

In het verleden vormde bij woningcorporaties de financiële ruimte om te investeren een knelpunt voor meer nieuwbouw.⁹ Met de verlaging van de verhuurderheffing in 2022 en vervolgens de afschaffing in 2023 is dit gemiddeld genomen geen knelpunt meer. Er zijn woningcorporaties waarvoor dit nog steeds het geval is, maar dat zijn uitzonderingen. In principe hebben woningcorporaties voldoende financiële middelen om samen het beoogde aantal woningen te realiseren.

- *Grondposities woningcorporaties*

Grondposities zijn belangrijk om invloed uit te oefenen op de bestemming. Bij woningcorporaties kan onderscheid worden gemaakt tussen de grondposities die beschikbaar komen via sloop van eigen huurwoningen, en andere grondposities. Bij sloop is de grond veelal in eigendom, zodat die benut kan worden voor nieuwbouw. Vermoedelijk wordt een groot deel van de aan woningcorporaties vergunde woningen gerealiseerd op grond die via sloop beschikbaar is gekomen. Daarnaast kunnen er ook andere grondposities zijn. Woningcorporaties beschikken over weinig 'vrije' grondposities en de voorraad grondposities neemt de laatste jaren ook af.¹⁰ Verder zijn de grondposities geconcentreerd bij een kleine groep woningcorporaties: 15 procent van de corporaties bezit ongeveer driekwart van de totale marktwaarde (van de grondposities). Geconcludeerd kan worden dat het ontbreken van voldoende 'vrije' grondposities een belemmering is voor woningcorporaties om de gewenste aantallen woningen te realiseren.

⁸ Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties (2021), Najaarsrapportage 2021, p. 4. Het aantal had betrekking op het aantal waarover september 2020 bestuurlijke afspraken zijn gemaakt.

⁹ Ministerie van BZK (2020): *Opgaven en middelen corporatiesector*.

¹⁰ Autoriteit woningcorporaties (2022): *Staat van de corporatiesector 2021*, p. 54.

- *Ontwikkelcapaciteit*
In het verleden hadden veel woningcorporaties een eigen projectontwikkeltak. Soms was dat een eigen projectontwikkel-BV; vaak was het een afdeling binnen de woningcorporaties. Na de invoering van de verhuurderheffing en met ingevoerde beperkingen om koopwoningen en duurdere huurwoningen te realiseren, is bij de meeste woningcorporaties de projectontwikkeling beëindigd. Momenteel ontbreekt bij veel woningcorporaties ontwikkelcapaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dit vormt ook een belemmering om de woningbouw fors te laten toenemen. Woningcorporaties verwerven de nieuwbouw in toenemende mate *turn key* van een projectontwikkelaar waardoor de afhankelijkheid van die partij is toegenomen.
- *'Sense of urgency'*
Zeker, ook woningcorporaties zijn doordrongen van het tekort aan woningen en de noodzaak om woningen te bouwen. De vraag is wel hoe urgent zij deze opgave in de praktijk ervaren. De feitelijke consequenties voor de woningcorporaties van uitstel of afstel zijn beperkt. De Autoriteit woningcorporaties (Aw) beziet de Realisatie-index van de nieuwbouw, waarbij voornemens met realisaties worden vergeleken, maar aan een lage score worden nog geen consequenties verbonden. Er is geen *skin in the game*. Dit vormt ook een belemmering om in hoog tempo meer woningen te realiseren.
- *Lessen van goed bouwende corporaties*
Er zijn ook woningcorporaties die, ten opzichte van hun omvang, wel een groot aantal nieuwe huurwoningen realiseren. Het zou interessant zijn om de succesfactoren van deze goed scorende woningcorporaties in beeld te krijgen. Daaruit kunnen wellicht lessen getrokken worden voor de andere woningcorporaties.

4.2.2. Afhankelijkheden van anderen

Woningcorporaties zijn in grote mate afhankelijk van anderen bij het realiseren van nieuwbouw. De belangrijkste afhankelijkheden:

- *Bestemmingsplannen gemeente*
Woningcorporaties zijn afhankelijk van bestemmingplannen. Er is voor de komende jaren voldoende 'harde' plancapaciteit, maar het is niet duidelijk of in deze 'harde' plannen voldoende rekening is gehouden met de (landelijk) gewenste omvang van de sociale woningbouw. Er is geen compleet overzicht van de samenstelling van de woningbouw in de bestemmingsplannen.¹¹
- *Doelgroepenverordeningen gemeente*
Via de Doelgroepenverordening geven gemeenten nadere uitwerking aan de voorwaarden die worden gesteld aan sociale woningbouw. De criteria zijn zeer uiteenlopend en het is niet geborgd dat sociale huur ook corporatiehuur is.¹² Dit betekent dat nieuwe sociale huurwoningen ook in eigendom van marktpartijen kunnen komen. Daarmee leveren deze woningen wel een bijdrage aan het verminderen van het woningtekort, maar niet aan de taakstelling van de corporatiesector.
- *Omgevingsvergunningen gemeente*
De bouw van woningen kan pas beginnen als de gemeente een omgevingsvergunning verstrekt. Dit proces verloopt traag, met ook de nodige juridische obstakels via bezwaar en beroep.
- *Projectontwikkelaars*
Projectontwikkelaars beschikken in veel gevallen over de grondpositie en hebben op grond daarvan het recht om de woningen te ontwikkelen. Sociale huurwoningen kunnen minder bijdragen aan de dekking van de grondkosten. Dit kan ertoe leiden dat het lastig wordt om de grondexploitatie sluitend te krijgen, als er meer sociale huurwoningen in het programma zijn opgenomen. Hierdoor kan een vertragende patstelling ontstaan tussen projectontwikkelaar, gemeente en woningcorporatie.

¹¹ Léon Groenemeijer (2021): *Inventarisatie Plan capaciteit Oktober 2021*. ABF Research.

¹² Het gaat om de zogeheten 'nep' sociale huur.

4.3 Besturing en regie door het rijk

In het voorafgaande is een aantal generieke voorwaarden genoemd voor effectieve besturing van een systeem. Wij lopen deze nu na, specifiek voor het rijk als besturend orgaan, en de sociale woningbouw als te besturen systeem.

Waar het rijk multiple doelstellingen heeft, kan inmiddels gesteld worden dat het programma woningbouw heldere doelstellingen heeft. Het rijk heeft momenteel echter slechts beperkte mogelijkheden om directe invloed uit te oefenen. Zoals boven geschetst hebben andere actoren gegeven het huidige juridische kader, een grote invloed. Het rijk kan met het huidige juridische kader wel stimulansen creëren (bijvoorbeeld middels subsidies of convenanten), maar de effectiviteit hiervan moet nog blijken.

Voorts is het inzicht op de toestand van het systeem beperkt; er zijn inventariserende acties ingezet, onder andere door de Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties. Zoals boven geconstateerd is uit het verleden gebleken dat een groot deel van de plannen niet of veel later gerealiseerd wordt. Is hier sprake van een optimisme bias? Er wordt 30 procent overplanning aangehouden; het is de vraag of dit wel voldoende is. Om een zo realistisch mogelijk beeld te krijgen van de huidige situatie wat betreft planning en de te verwachten realisatie is duidelijk behoefte aan meer transparantie.

Ten slotte is om effectief te kunnen sturen een model nodig om, bij voldoende informatie over de toestand van het systeem en relevante omgevingsfactoren, vooruit te kunnen kijken. Waar de processtappen helder zijn, wordt de voortgang echter gekenmerkt door veel onzekerheden, zowel binnen het systeem als daarbuiten (zoals economie, materialen en bouwkostenstijging).

4.4 Conclusies

Op systeemniveau is onvoldoende voldaan aan de voorwaarden voor het tijdig realiseren van de gewenste prestaties. Nu het rijk als besturend orgaan een grotere prioriteit heeft gegeven aan het de benodigde woningbouw, zijn verbeteringen van het systeem noodzakelijk. Verbeteringen kunnen worden gezocht in onder andere aanpassing van de wetgeving om de machtspositie van actoren te veranderen. Ook kan worden gedacht aan directere maatregelen, en meer transparantie over de voortgang van de plannen. Paragraaf 5 bevat een verdere uitwerking.

5. OPLOSSINGSRICHTINGEN

De diversiteit aan situaties op projectniveau, en aan factoren en actoren die invloed hebben op de realisatie van de (bouw) opgave, is groot en complex. Binnen het kader van dit essay is het niet mogelijk om oplossingen aan te dragen voor de problematiek in haar volle omvang. We onderscheiden in deze paragraaf denkrichtingen en concrete aanbevelingen. De denkrichtingen vloeien voort uit de systeemanalyse en dienen ter verdere inspiratie. Daarnaast geven we ook concrete aanbevelingen voor maatregelen en acties waarmee het 'systeem' tot betere resultaten zou kunnen leiden.

5.1 Denkrichtingen

Bij de denkrichtingen maken we onderscheid tussen mogelijkheden tot verbetering binnen de bestaande institutionele context, en die waarbij aanpassingen in wet- en regelgeving nodig kunnen zijn.

De onderlinge afhankelijkheden en (deels) tegenstrijdige doelstellingen van de betrokken partijen leiden vaak tot complexe en langdurige onderhandelingen. Over hoe daarin versnelling te brengen, is al het nodige geschreven, en veel initiatieven zijn opgenomen in het Programma woningbouw 2022 en in de plannen van de Taskforce. Naast ad-hoc-adviezen door experts (advies op maat, expert pools) wijst de beleidsanalytische literatuur op het belang van een procesmatige aanpak met als kerningrediënten:

- Vroege betrokkenheid van alle betrokken partijen
- Heldere procesafspraken
- Werken aan transparantie en onderling vertrouwen
- Werken vanuit elkaars (bredere) belangen
- Voldoende *sense of urgency*.

Dit vergt doorgaans inzet van ervaren facilitators. Vanuit systeem-analytisch perspectief kan het ook zinvol zijn te verkennen in hoeverre spelsimulaties (procesmatig) en transactie analyses (analytisch) hieraan kunnen bijdragen. Bij transactieanalyses wordt, redenerend vanuit enerzijds de belangen anderzijds de middelen van de betrokken partijen, verkend in hoeverre meerwaarde voor allen gecreëerd kan worden door slimme uitruilen.¹³ Mogelijke toepassing is projectspecifiek.

Mutatis mutandis kan het vanaf het begin betrekken en mede-deelgenoot maken van belanghebbende partijen zoals omwonenden en milieugroeperingen bij het planvormingsproces helpen de verschillende belangen met elkaar te verweven, en daarbij ook bij deze partijen draagvlak te creëren, en ook helpen formele bezwaren te voorkomen, zowel in de fase van de bestemmingsplanprocedure, als bij het verlenen van een omgevingsvergunning.

Wat betreft de *sense of urgency* kan het rijk bijdragen door deadlines te verbinden aan bepaalde (financiële) toezeggingen, of sancties op te leggen bij het niet halen van afspraken. Deze weg wordt al bewandeld bij de toekenningen van subsidies in het kader van de Woningbouwimpuls. Naleving van de gemaakte afspraken met de gemeenten is hierbij wel van belang. Wij komen hier later op terug.

Binnen de huidige kaders, en onder het motto ‘alle beetjes helpen’, zijn zeker verbeteringen en versnellingen mogelijk. De vraag is echter of dit voldoende is.

Zoals geïllustreerd door bovenstaande analyse van de besturingsmogelijkheden van het rijk, respectievelijk de posities van de diverse actoren zijn er structurele fouten in het huidige systeem die leiden tot systeemfalen vanuit het perspectief van het voorkomen, respectievelijk wegwerken van het tekort aan sociale huurwoningen. Het belang van woningzoekenden in de sociale huurmarkt is slechts zeer indirect vertegenwoordigd, en de partijen die hen geacht worden te vertegenwoordigen, zoals gemeenten en woningcorporaties, hebben deels andere prioriteiten en worden niet of nauwelijks afgerekend op het ‘matchen’ van het aanbod. Andere partijen, zoals grondeigenaren, omwonenden en *special interests* hebben onevenredig grote invloed, respectievelijk middelen die tot grote vertraging kunnen leiden.

Wij pleiten er daarom voor om niet alleen in te zetten op deeloplossingen binnen de bestaande kaders, maar vooral ook op institutionele aanpassingen die verder systeemfalen kunnen beperken. Denkrichtingen die volgen uit de analyse betreffen onder meer:

- Het beperken van ‘machts’- of invloedspositie van grondeigenaren. Het opleggen van een bouwplicht, en sterkere, afdwingbare gemeentelijke eisen ten aanzien van het contingent sociaal in bouwprojecten kunnen helpen druk uit te oefenen op grondeigenaren, maar compliceren ook (dekkende grondexploitatie).
- Het reduceren van de mogelijke impact/invloed van belangengroepen. Hierbij zijn twee denkrichtingen mogelijk: (1) het verkorten van de doorlooptijd van bezwaarprocedures; gedacht kan worden aan vereenvoudiging van de regelgeving met betrekking tot de behandeling van bezwaren, en/of uitbreiding van de capaciteit bij de behandelende instanties zoals in laatste instantie de Raad van State; (2) eenvoudiger processen om bijzondere belangen af te wegen, bijvoorbeeld door middels algemene regelgeving standaardcriteria te hanteren voor standaardsituaties; denk ook aan maatregelen die het indienen van bezwaren sterk ontmoedigen door bijvoorbeeld kosten in rekening brengen bij verlies van de bezwaarprocedure.

¹³ J. Timmermans (2004): *Purposive Interaction in multi-actor decision making*. Proefschrift TU Delft. J. Timmermans (2009): *Interactive Actor Analysis for Rural Water Management in The Netherlands: An Application of the Transactional Approach*. *Water Resources Management* volume 23, Article number: 1211.

- Prioriteit voor sociale woningbouw op gemeenteniveau sterker verankeren, respectievelijk aantrekkelijker maken. Te denken valt aan het introduceren van een gemeentelijke heffing op planbaten, zoals eerder gesugereerd door het CPB.¹⁴
- Het vergroten van de *sense of urgency* bij corporaties; wij komen hier in paragraaf 5.2 op terug.
- Meer transparantie in de informatie over de actuele stand van zaken om de stuurbaarheid te vergroten; ook hier komen wij op terug.
- Effectievere (directe) mogelijkheden tot sturen door het rijk. Voor de hand liggend is het invoeren van effectieve sancties op het niet halen van de afgesproken of af te spreken doelstellingen door gemeenten en woningcorporaties.
- Herzien van prioriteitsstellingen op rijksniveau, bij voorbeeld in de afweging woningbouw – milieu (geluid- en milieuhinder, stikstof, ...) waar vigerende regels soms blokkades opwerpen.
- Gezien de grote mate van onzekerheid, ook wat betreft contextuele ontwikkelingen, is intensieve monitoring en adaptief handelen vereist, zowel op rijks- als op gemeentelijk en corporatieniveau.

5.2 Aanbevelingen

De gemeente is de spin in het web. De gemeente is verantwoordelijk voor de bestemmingsplannen waarin geborgd dient worden dat er voldoende sociale huurwoningen in die plannen zijn opgenomen. De gemeenten verstrekken de omgevingsvergunningen die de bouw van woningen mogelijk maken. En de gemeenten maken prestatieafspraken met de woningcorporaties over de te realiseren sociale huurwoningen. Concrete aanbevelingen dienen daarom in ieder geval op de gemeenten betrekking te hebben. Daarnaast, omdat de bouw van sociale huurwoningen in dit essay centraal staat, formuleren we ook aanbevelingen die betrekking hebben op woningcorporaties. We formuleren de aanbevelingen aan de hand van enkele principes.

a) *Eigenaarschap*

Gemeenten en woningcorporaties dienen meer dan nu het geval is, ‘probleemeigenaren’ te worden. De doelstelling op landelijk niveau is dat er 250.000 sociale huurwoningen en 50.000 middeldure huurwoningen door woningcorporaties gerealiseerd moeten worden in de periode tot en met 2030. Deze doelstelling krijgt pas betekenis wanneer er op lokaal niveau tussen gemeenten en woningcorporaties prestatieafspraken worden gemaakt die bij elkaar opgeteld aansluiten bij de landelijke doelstellingen. Deze afspraken dienen zo concreet te zijn dat per gemeente en per woningcorporatie per jaarschijf de aantallen vastgelegd zijn. Op deze wijze worden er op lokaal niveau ‘probleemeigenaren’ gecreëerd en wordt de te grote mate van vrijblijvendheid doorbroken.

b) *Realisme en consistentie*

Woningcorporaties maken ieder jaar via de vijfjaars prognoses een overzicht van de aantallen nieuwbouw per jaar. Het is bekend dat de aantallen in deze prognoses op voorhand al niet realistisch zijn en evenmin een-op-een aansluiten bij de prestatieafspraken met de gemeenten. Het is van belang dat de woningcorporaties realistische prognoses maken waar ze in principe aan gehouden zijn. Bovendien dienen de prestatieafspraken met de gemeenten en de eigen meerjarenprognose naadloos op elkaar aan te sluiten.

c) *Transparantie*

Samenhangend met het eigenaarschap dient er meer transparantie te zijn over de inhoud van de bestemmingsplannen en de verdere afspraken die gemeenten maken. Dit heeft in de eerste plaats betrekking op ‘harde plancapaciteit’ in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Op dit moment is niet voldoende duidelijk hoeveel woningen voor de onderscheiden categorieën in de bestemmingsplannen zijn opgenomen.¹⁵ Het is een noodzakelijke voorwaarde dat die transparantie wel wordt gerealiseerd. Verder is meer transparantie noodzakelijk over de afspraken die gemeenten met projectontwikkelaars maken. Het gaat dan in het bijzonder om de anterieure overeenkomsten, die gemeenten maken met (markt)partijen over de voorwaarden

¹⁴ Centraal Planbureau (2019): *Het bouwproces van nieuwe woningen*, CPB Boek maart 2019.

¹⁵ Léon Groenemeijer (2021): *Inventarisatie Plancapaciteit Oktober 2021*. ABF Research.

waaronder de woningbouw gerealiseerd zal worden. Deze anterieure overeenkomsten worden beschouwd als private overeenkomsten en zijn op grond daarvan niet openbaar. Dit staat op gespannen voet met het grote publieke belang dat de realisatie van voldoende woningen in de gewenste verhoudingen heeft. Het publieke belang is ermee gebaat dat anterieure overeenkomsten in alle gevallen openbaar zijn.

d) Monitoring

Als er afspraken zijn gemaakt over de woningbouw per jaarschijf, kan ook gemonitord worden of er voldoende voortgang is. Er kunnen verschillende omstandigheden en redenen zijn dat de voortgang te wensen over laat. Van gemeenten en woningcorporaties mag gevraagd worden dat zij, ieder afzonderlijk, tijdig een analyse maken van de oorzaken van de vertraging. De analyse dient niet alleen de oorzaken van de vertraging te bevatten, maar ook voorgestelde oplossingen. Dit biedt aangrijpingspunten voor tijdige interventie.

e) Sancties

De ultieme maatregel is een sanctie. De afdwingbare afspraken die het rijk met gemeenten en woningcorporaties wil maken, vereisen ook een 'stok achter de deur'. Voorwaarden voor het toepassen van sancties zijn dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt en dat de oorzaak van het niet nakomen van de afspraken toe te rekenen valt aan nalatig of verwijtbaar handelen van de betrokkene. Intrekking van een toegezegde subsidie is een vorm van een sanctie. Daar waar de afspraken niet gepaard gaan met een vorm van subsidiëring, is een vergaande, maar wellicht te ontwikkelen maatregel een bestuurlijke boete.

De regierol van het rijk is cruciaal voor het wegnemen van belemmeringen en het verbeteren van de werking van het systeem. Met deze aanbevelingen hebben wij enkele concrete suggesties gedaan op welke wijze het rijk zijn regierol kan uitwerken en toepassen.

6. CONCLUSIES EN DISCUSSIE

Bovenstaande systeemanalyse levert een groot aantal en variëteit aan oplossingsmogelijkheden op – veel daarvan zijn ook al eerder genoemd, en deels al meegenomen als optie in de eerste rapportage van de Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties en in het recente Nationale programma woningbouw. Terwijl het principe dat 'alle beetjes helpen' zeker ook hier opgeld doet, is een nadere prioritering wenselijk. De analyse laat zien dat het, gezien vanuit de doelstellingen van het ministerie, wenselijk is te werken aan systeemveranderingen, onder andere gericht op het veranderen van de machtspositie van actoren. Wij bieden hiertoe een aantal denkrichtingen aan. Daarnaast zijn wat ons betreft de belangrijke prioriteiten:

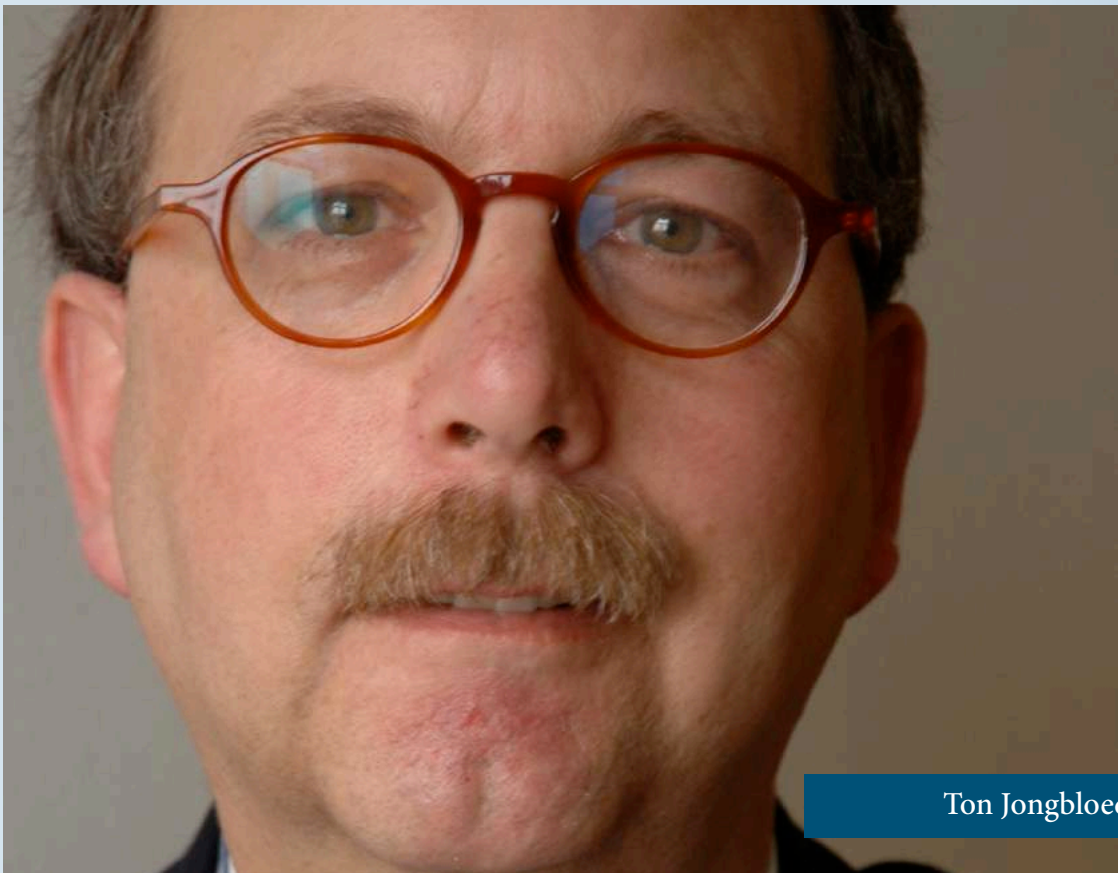
- Concrete afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties over de te realiseren aantallen nieuwbouw van sociale huurwoningen per jaar.
- Meer realisme bij de voornemens van woningcorporaties en betere aansluiting van die voornemens met de prestatieafspraken met de gemeenten.
- Meer transparantie over de inhoud van bestemmingsplannen en het in alle gevallen openbaar maken van anterieure overeenkomsten tussen gemeenten en marktpartijen.
- Een betere monitoring van de voortgang van de woningbouw met de proactieve plicht voor gemeenten en woningcorporaties om tijdig vertragingen te melden, voorzien van een analyse van de oorzaken.

Deze conclusies trekken we in het besef dat we hiermee slechts een deel van het 'veelkoppig monster' hebben geadresseerd. We hebben wel de overtuiging dat het rijk door deze maatregelen in te voeren de kans dat de genoemde bouw van sociale huurwoningen wordt gerealiseerd, sterk vergroot.

DWINGT HET GRONDRECHT OP WONEN DE OVERHEID TOT REGIE EN STURING OP BETAALBAARHEID?



Ingrid Leijten



Ton Jongbloed

over de auteurs

Prof. dr. Ingrid Leijten LLM MA is hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University. Zij houdt zich bezig met de rol van grond- en mensenrechten in relatie tot staatsrechtelijke vraagstukken en is onder meer redactievoorzitter van het *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* (NTM).

Prof. mr. Ton Jongbloed is hoogleraar executie- en beslagrecht Universiteit Utrecht. Vanaf 1991 houdt hij zich bezig met het (privaatrechtelijk) huurrecht door huurrechtelijke vakken te doceren en cursussen te geven. Hij is lid van de redactie van het *Tijdschrift voor Huurrecht Bedrijfsruimte*.

1. INLEIDING

Wonen is een grondrecht. Zo lazen we althans op demonstratieborden tijdens de woonopstand die in 2021 in verschillende steden werd georganiseerd. Inmiddels is ook het politieke discours van een grondrechtelijk frame voorzien en wordt in de Tweede Kamer regelmatig gesproken over het ‘recht op wonen’ of het ‘recht op huisvesting’. De *Nationale Woon- en Bouwagenda* van maart 2022 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begint met de volgende aan de Grondwet ontleende introductie:

‘Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid.’ Bepaling 2 in artikel 22 van de Grondwet is helder. Wonen is een grondrecht. Een kerntaak van de overheid.’¹

Toch is het de vraag of de inhoud en betekenis van het ‘recht op wonen’ inderdaad zo helder zijn. In de 58 pagina’s tellende *Agenda* worden we op dit punt in elk geval niet concreet wijzer. Hebben we hier dan vooral te maken met een grondrechtelijk *frame*, dat aangeeft dat wonen van fundamenteel belang is, maar verder weinig richting kan geven aan de publieke en politieke discussie en de taakopvatting van de rijksoverheid?

Dat zou een te snelle conclusie zijn. Het recht op wonen is niet alleen neergelegd in de Nederlandse Grondwet, maar ook in internationale en door Nederland geratificeerde mensenrechtenverdragen.² In dat kader is wel degelijk nadere invulling gegeven aan dit toch vage recht. Een van de hangijzers die in de Nederlandse discussie een rol spelen, is de vraag naar betaalbaarheid. Dit zien we ook terug in de *Nationale Woon- en Bouwagenda*, waarin verschillende programma’s en plannen worden gepresenteerd om wonen voor iedereen betaalbaarder te maken. Op een oververhitte woningmarkt die ervoor zorgt dat met name huurders een aanzienlijk deel van hun inkomsten kwijt zijn aan woonlasten,³ is dit geen overbodige luxe. Door de huidige energiecrisis is de situatie nog veel nijpender geworden. Ook hier biedt een grond- en mensenrechtelijk kader meer houvast dan op het eerste gezicht misschien wordt gedacht. Tegelijkertijd heeft een overheid die ‘regie wil nemen’ op de woningmarkt, politieke speelruimte. Daarbij moet het recht op wonen steeds vorm krijgen in een context die ook huurrechtelijke mogelijkheden, de (grondrechtelijke) belangen van verhuurders, praktische aspecten en milieueisen omvat.

In deze bijdrage zullen wij iets zeggen over de grondrechtelijke eis van toegang tot een betaalbare (huur)woning en hoe die een rol kan en moet krijgen in de inspanningen van de Nederlandse overheid. In paragraaf 2 introduceren we het recht op wonen en de eisen die daaruit voortvloeien, waarbij we stilstaan bij het bijzondere rechtskarakter van dit sociale grondrecht in het Nederlandse rechtsbestel en in relatie tot democratische besluitvorming. Vervolgens gaan we nader in op de eis van betaalbaarheid zoals die uit het internationale recht volgt. Daarbij moet tevens iets worden opgemerkt over de spanning die dit oplevert met bijvoorbeeld de – ook grondrechtelijk beschermde – eigendomsrechten van verhuurders (paragraaf 3). Dit brengt ons bij de vraag naar de huurrechtelijke inbedding van sturing op betaalbaarheid en de mogelijkheden daarbij (paragraaf 4). Paragraaf 5 bevat enkele afsluitende opmerkingen.

2. DE WONINGMARKT VANUIT GROND- EN MENSENRECHTELIJK PERSPECTIEF

Dat wonen een grondrecht is, is meer dan een politieke leus. Het volgt uit verschillende bepalingen die zijn vastgelegd in mensenrechtenverdragen en in de Nederlandse Grondwet. Hier schetsen wij de belangrijkste verplichtingen die uit deze rechten volgen, en hoe die bovendien nader worden ingekleurd onder verwijzing naar de

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Nationale Woon- en Bouwagenda*, maart 2022, p. 5.

2 Bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Zie nader par. 2.

3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Nationale Woon- en Bouwagenda*, maart 2022, p. 8-9.

financialisering⁴ en commodificatie⁵ van huisvesting. In dat kader komt ook de verhouding tussen staat en markt vanuit grondrechtelijk perspectief aan bod.

2.1 Het recht op wonen

Laten we beginnen op internationaal niveau. Het recht op wonen is sinds 1966 te vinden in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Daar vormt het onderdeel van een set aan rechten die wordt beschermd door artikel 11 lid 1 IVESCR:

‘The States Parties recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions.’

Om te weten wat het recht op wonen meer concreet betekent, moeten we kijken naar de General Comments van het VN-Comité Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) waarin zij het recht op wonen nadere duiding geeft. In General Comment No. 4 uit 1991⁶ staat de betekenis van ‘adequate housing’ centraal, terwijl General Comment No. 7 (1997)⁷ gaat over gedwongen huisuitzetting. Hoewel deze comments al wat ouder zijn, vormen ze nog steeds het startpunt voor de interpretatie van het recht op wonen.

Volgens het CESCR moet dit recht niet te eng worden opgevat. In de kern houdt het in dat er een recht is ‘to live somewhere in security, peace and dignity’.⁸ Het gaat er niet alleen om dat mensen een dak boven hun hoofd hebben; huisvesting moet ook ‘adequate’ zijn. Om te kunnen bepalen of dat het geval is, heeft het CESCR zeven indicatoren geïdentificeerd.⁹ Om te beginnen en van groot belang is dat er sprake moet zijn van een mate van huurzekerheid (‘security of tenure’), inclusief bescherming tegen huisuitzetting. Adequate huisvesting moet ook bepaalde faciliteiten hebben, zoals schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen, en bewoonbaar zijn in de zin dat er voldoende ruimte is en de woning beschermt tegen het weer en andere bedreigingen voor de gezondheid. Wonen moet toegankelijk zijn, waarbij de staat extra aandacht moet geven aan achtergestelde groepen. De locatie moet zodanig zijn dat er onderwijs en werkgelegenheid in de buurt is, en de woning moet bovendien passend zijn in cultureel opzicht. Ten slotte moet wonen betaalbaar (‘affordable’) zijn, in die zin dat de kosten die het met zich brengt geen bedreiging vormen voor of leiden tot een beperking van de andere ‘needs and rights’ van de bewoner.¹⁰ We staan hier zo nader bij stil.

De genoemde eisen houden ook verband met het verbod op gedwongen huisuitzettingen zoals uitgewerkt in General Comment no. 7. Hieronder valt het verwijderen van personen uit hun woning tegen hun wil, zonder daarbij te voorzien in rechtsbescherming en toegang daartoe. Huisuitzettingen zijn slechts toegestaan als wordt voldaan aan eisen van redelijkheid en proportionaliteit, en zij met verschillende procedurele waarborgen zijn omkleed.¹¹

Het recht op wonen in artikel 22 lid 2 van de Grondwet kent een heel andere formulering: ‘Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.’ Dit moet worden opgevat als een instructienorm en niet als een individueel recht dat elke burger toekomt. Eventuele rechten kunnen daarentegen worden ontleend

⁴ Het toenemen van de invloed van financiële markten, financiële instellingen en financiële elites op economisch beleid en economische resultaten.

⁵ Het proces waarbij steeds meer aspecten van het menselijk handelen en de resultaten daarvan worden uitgedrukt in een geldwaarde in plaats van de intrinsieke of inherente waarde.

⁶ CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (article 11(1) of the Covenant) (E/1992/23, 13 december 1991).

⁷ CESCR, General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (article 11(1) of the Covenant): Forced Evictions (E/1998/22, 20 mei 1997).

⁸ CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (article 11(1) of the Covenant) (E/1992/23, 13 december 1991), par. 7.

⁹ CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (article 11(1) of the Covenant) (E/1992/23, 13 december 1991), par. 8.

¹⁰ Vgl. ook het BAKT-kader dat is ontwikkeld door het College voor de Rechten van de Mens voor gemeenten, met eisen van beschikbaarheid, aanvaardbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van sociale voorzieningen.

¹¹ CESCR, General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (article 11(1) of the Covenant): Forced Evictions (E/1998/22, 20 mei 1997), par. 13-15. Daarbij wordt tevens opgemerkt dat uitzetting niet tot dakloosheid mag leiden (par. 16).

aan de regelgeving die de overheid met betrekking tot huisvesting tot stand brengt.¹² Uit de totstandkomingsgeschiedenis volgt dat de opdracht zowel voor de centrale als voor lagere overheden geldt,¹³ en dat een overheid 'die gaat stilzitten, voorzieningen op de lange baan schuift of van het betreffende onderwerp slechts een onbetekenend gedeelte regelt' kan worden verweten haar grondwettelijke plicht te verzaken.¹⁴ Daarbij lijkt voor de rechter echter niet of nauwelijks een rol te zijn weggelegd. Dit komt enerzijds door het toetsingsverbod, dat in de weg staat aan het toetsen van formele wetgeving aan de Grondwet. Maar ook los daarvan staat de politieke speelruimte die hoort bij het recht op wonen aan (vergaande) rechterlijke inmenging in de weg.¹⁵

Overigens geldt ook voor artikel 11 lid 1 IVESCR dat dit recht niet steeds als toetssteen kan dienen. In beginsel werken de rechten uit het IVESCR niet rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde.¹⁶ Ze zijn bovendien gekoppeld aan het vereiste van 'progressieve realisatie' in het licht van de 'beschikbare middelen'.¹⁷ Met andere woorden: ze hoeven niet vanaf het eerste moment volledig te worden gewaarborgd, al heeft de staat wel een verplichting om te laten zien dat middelen die beschikbaar zijn daadwerkelijk zijn ingezet om de IVESCR-rechten te bevorderen. De General Comments van het CESCR zijn gezaghebbend, maar niet juridisch bindend. Sinds 2013 heeft het IVESCR wel een internationale klachtenprocedure.¹⁸ In de meeste van de tot nu toe behandelde zaken staat het recht op wonen centraal en het CESCR concludeerde meermaals dat dit recht is geschonden, al zijn ook zijn oordelen niet juridisch bindend. Nederland heeft het Optionele Protocol aangaande dit klachtrecht overigens nog steeds niet geratificeerd. Dat doet de economische en sociale rechten uit het IVESCR tekort, en lijkt daarbij gebaseerd op de onterechte angst dat dit tot vergaande bemoeienis met sociaal beleid zal leiden.¹⁹ Ook de toeslagenaffaire heeft laten zien dat er grenzen zitten aan de vrijheid van de wetgever als fundamentele sociale belangen van burgers in het geding zijn. Iets meer tegenmacht op dit punt is in Nederland zeker geen overbodige luxe.

Wel is Nederland partij bij het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa, inclusief de collectieve klachtenprocedure die daaraan is gekoppeld.²⁰ In artikel 31 ESH vinden we een recht op huisvesting, dat de opdracht meebrengt om maatregelen te nemen die het recht op adequate huisvesting bewerkstelligen, dakloosheid voorkomen en verminderen, en *'to make the price of housing accessible to those without adequate resources'*. Een bekend oordeel van het Europees Comité Sociale Rechten (ECSR) is dat in de 'bed-bad-brood-zaak' waarin werd geoordeeld dat Nederland de plicht heeft ongedocumenteerden een minimum aan sociale bescherming te bieden.²¹

Tot slot mag worden vermeld dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) weliswaar geen recht op wonen kent, maar dat met name artikel 8 EVRM (recht op respect voor privé- en familielevens en de woning) toenemend op een 'sociale' manier wordt geïnterpreteerd.²² Het omvat geen recht tot het verkrijgen van

¹² Kamerstukken II 1976-1977, 13873, nr. 7, p. 3.

¹³ Kamerstukken II 1975-1976, 13873, nr. 3, p. 6-7.

¹⁴ Kamerstukken II 1975-1976, 13873, nr. 3, p. 8.

¹⁵ Zie voor een uitgebreide analyse van art. 22 lid 2 Grondwet M. Vols, 'Het recht op huisvesting en de Nederlandse Grondwet. Een analyse van artikel 22 lid 2 Grondwet: het recht op voldoende woongelegenheden', 47 NTM 2022 (te verschijnen*).

¹⁶ Zie art. 93 en 94 Gw, die vereisen dat rechtstreeks werkende bepalingen 'een ieder verbindend' zijn. Veel sociale rechten verlangen daarentegen eerst implementatie in het nationale recht. Dit moet wel steeds contextueel worden beoordeeld, zie HR 10 oktober 2014 ECLI:NL:HR:2014:2928 (Rookverbod).

¹⁷ Art. 2(1) IVESCR: *'Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.'*

¹⁸ Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in werking getreden op 5 mei 2013.

¹⁹ M.L.P. Loenen, 'Vijf jaar klachtrecht onder het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten. Een analyse van de jurisprudentie in het licht van het debat over rechterlijke toetsing aan sociale rechten', 44 NTM 2019, p. 103-128.

²⁰ European Social Charter (Revised) en Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, in werking getreden op 1 juli 1998. Overigens is dit 'Handvest' niet te verwarren met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (1 december 2009), zie art. 34 lid 3: 'Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren.'

²¹ ECSR 1 juli 2014, *Conference of Churches (CEC) v. The Netherlands*, No. 90/2013.

²² A.E.M. Leijten, *Core Socio-Economic Rights and the European Court of Human Rights*, Cambridge University Press 2018.

een woning, nu bescherming is beperkt tot de ‘bestaande huisvesting’. Dat kan echter ook een woning zijn die juridisch gezien niet de jouwe is. Belangrijker: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft de laatste jaren sterker benadrukt dat huisuitzettingen proportioneel moeten zijn en dat overheden woonbelangen steeds expliciet in hun afweging moeten meenemen.²³ Soms kan daarbij een plicht ontstaan tot het aanbieden van alternatieve huisvesting.²⁴ De ontwikkelingen in het kader van het EVRM zijn des te belangrijker nu de uitspraken van het EHRM bindend zijn en veel gezag toekomt. Tegelijkertijd beschermt de Straatsburgse rechtspraak ook de (eigendoms)rechten van verhuurders, zoals we later nog zullen zien.²⁵

2.2 De staat en de markt

Politieke speelruimte is inherent aan sociale grondrechten. Het betreft inspannings- en niet resultaatverplichtingen en het is tot op zekere hoogte aan de overheid om accenten te leggen en te bepalen waaraan het beschikbare budget wordt besteed. Niettemin mogen maatregelen niet discrimineren en verdienen kwetsbare groepen en individuen prioriteit. Een vraag die in het verlengde ligt van de ruimte voor politieke keuzes bij het verwezenlijken van sociale grondrechten gaat over de verhouding tussen de staat en de markt. In hoeverre mag de overheid het garanderen van het recht op wonen ‘uitbesteden’ aan private partijen, en dus aan de markt? Niet helemaal, is het korte antwoord. Bovendien wordt in het kader van het recht op wonen steeds vaker de link gelegd met ontwikkelingen als financialisering van huisvesting, die als problematisch worden bestempeld en waarin mensenrechtenactoren zich in toenemende mate lijken te mengen.

Grondrechten werken in beginsel in de verhouding tussen de overheid en de burger. De overheid moet zich houden aan de Grondwet en bovendien is artikel 22 lid 2 expliciet tot de staat gericht. Het is de staat die zich verplicht tot mensenrechtenbescherming op basis van verdragen, en het is de (rijks)overheid die uiteindelijk verantwoording moet afleggen.²⁶ Het recht op wonen is dus niet iets waar zij haar handen van af kan trekken en waarvan de bescherming kan worden overgelaten aan de markt.²⁷ Philip Aslton, die in 2018 als VN Special Rapporteur on Human Rights and Extreme Poverty een rapport schreef over privatisering, merkt in dit kader zelfs op dat *‘[a]lthough it is often suggested that a fully human-rights-compliant regulatory regime can be transferred to the private sector’*, dit een contradictio in terminis is.²⁸ Privatisering ondermijnt volgens hem democratie, door de rol van de overheid in besluitvorming over de allocatie van goederen en diensten zoals huisvesting te marginaliseren, waardoor burgers nog minder gestimuleerd worden om te gaan stemmen.²⁹

Naast ontwikkelingen op het terrein van mensenrechtenverplichtingen voor bedrijven en multinationals,³⁰ is er ook steeds meer te doen over wat staten zouden moeten doen om financialisering van de woningmarkt terug te dringen. Voormalig VN Special Rapporteur on the Right to Housing Leilani Farha was bijzonder actief op dit terrein. In een rapport over financialisering uit 2017 stelt zij grote vraagtekens bij *‘the way capital investment in housing increasingly disconnects housing from its social function of providing a place to live in security and dignity and hence undermines the realization of housing as a human right’*.³¹ Rechters en andere instituties moeten volgens dit rapport het recht op huisvesting van het grootste belang achten bij het interpreteren en toepassen van nationaal

22 A.E.M. Leijten, *Core Socio-Economic Rights and the European Court of Human Rights*, Cambridge University Press 2018.

23 Vgl. bijv. EHRM 14 maart 2017, *Yevgeniy Zakharov v. Russia*, appl. no. 66610/10. Denk ook aan de recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari (RvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk)).

24 EHRM 17 oktober 2013, *Winterstein e.a. t. Frankrijk*, appl. no. 27013/07.

25 Zie paragraaf 3.2.

26 Bijvoorbeeld in het kader van de verschillende reporting cycles, inclusief *concluding observations* door de verdragscomités. Denk ook aan de Universal Periodic Review.

27 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Nationale Woon- en Bouwagenda*, maart 2022, p. 5: ‘Te veel is gedacht dat de markt als vanzelf en alleen een oplossing zou bieden voor de woningnood.’

28 UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (A/73/396, 26 September 2018)*, par. 84.

29 UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (A/73/396, 26 September 2018)*, par. 84. Daarbij kan worden opgemerkt dat wooncorporaties een soort tussenvorm vormen, en daarbij dus niet gesproken kan worden van geheel ‘overlaten aan de markt’.

30 OHCHR *Guiding Principles on Business and Human Rights* (Ruggie Principles, 16 juni 2011).

31 UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context (A/HRC/34/51, 18 januari 2017)*, para 1.

recht en beleid.³² Tegelijkertijd moeten de houders van dit recht een mogelijkheid hebben om gehoord te worden en moeten klachtenprocedures en effectieve remedies voorhanden zijn.³³

Het werk van de Special Rapporteur is slechts adviserend, maar wel (of juist daarom) helder: staten hebben een verplichting om te voorzien in onder meer sociale woningen en betaalbare huurwoningen voor lage inkomens.³⁴ Dit is een taak die niet geheel of grotendeels kan worden overgelaten aan de markt en private verhuurders.³⁵ Al in 2012 riep Farha op tot een paradigmawissel, weg van financialisering, op naar een op mensenrechten gebaseerde aanpak.³⁶

Zoals opgemerkt kent het IVESCR inmiddels ook een individuele klachtenprocedure, waarin het recht op wonen niet zelden centraal staat. Bij het beoordelen van die klachten laat het CESCR niet na op te merken welke onderliggende problemen door de Staat moeten worden aangepakt. In *Ben Djazia e.a. t. Spanje*³⁷ maakte het Comité duidelijk dat de regionale Spaanse autoriteiten door het verkopen van sociale huurwoningen aan private investeerders in tijden van (financiële) crisis artikel 11 lid 1 IVESCR hadden geschonden.

3. DE EIS VAN BETAALBAARHEID

3.1 Betaalbaarheid als aspect van het recht op wonen

Er is een grondrecht op adequate huisvesting en een eis waaraan dergelijke huisvesting moet voldoen, is die van betaalbaarheid. In General Comment 4 lezen we daarover dat

*[p]ersonal or household financial costs associated with housing should be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Steps should be taken by States parties to ensure that the percentage of housing-related costs is, in general, commensurate with income levels. States parties should establish housing subsidies for those unable to obtain affordable housing, as well as forms and levels of housing finance which adequately reflect housing needs. In accordance with the principle of affordability, tenants should be protected by appropriate means against unreasonable rent levels or rent increases. ...*³⁸

Betaalbaarheid houdt dus in dat het percentage van kosten dat met huisvesting gepaard gaat evenredig moet zijn aan het inkomen van het individu of het huishouden. Daarbij moet de staat actief maatregelen treffen voor mensen die niet in staat zijn betaalbare huisvesting te verzekeren in de vorm van subsidies en financiering. Ook moet er bescherming zijn tegen onredelijke huurprijzen of -verhogingen. Dit zijn op het eerste gezicht geen onredelijke eisen en ook geen maatregelen die de Nederlandse overheid niet al had bedacht. Zo wordt ook in de *Woon- en Bouwagenda* verwezen naar de woonquote (huur en koop) en de Nibud-cijfers daarover.³⁹ Het instrument van de huurtoeslag kan ook als middel om individuele woonkosten behapbaar te houden worden begrepen, en ook het maximeren van huurprijsstijgingen draagt aan deze doelstellingen bij.⁴⁰

³² UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (A/HRC/34/51, 18 januari 2017), par. 77(f).

³³ UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (A/HRC/34/51, 18 januari 2017), par. 16.

³⁴ UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (A/67/286, 10 augustus 2012), par. 18.

³⁵ UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (A/67/286, 10 augustus 2012), par. 71(h).

³⁶ UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (A/67/286, 10 augustus 2012). Zie ook UN General Assembly, *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context* (A/HRC/43/43, 26 december 2019).

³⁷ CESCR 20 juni 2017, *Ben Djazia et al v. Spain*, Communication No 005/2015.

³⁸ CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (article 11(1) of the Covenant) (E/1992/23, 13 december 1991), par. 7(c).

³⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Nationale Woon- en Bouwagenda*, maart 2022, p. 8-9.

⁴⁰ Zie voor enkele voorgenoemen maatregelen ook al het Coalitieakkoord van 15 december 2021.

Toch legt een grond- en mensenrechtelijk perspectief op een aantal zaken bijzondere nadruk. Ten eerste valt op dat betaalbaarheid afhankelijk is van het inkomen én van de overige kosten waar individuen en groepen zich mee geconfronteerd zien. De link met ‘*other needs and rights*’ die niet in de knel mogen komen door te duur wonen, geeft aan dat betaalbaarheid van huisvesting ook afhangt van de ‘prijs’ van die andere noden en rechten. Dit betekent dat ook het goedkoper (of niet duurder) worden van bijvoorbeeld voedsel, zorg of de kinderopvang indirect bijdraagt aan het beschermen van het recht op wonen. Meer algemeen houdt het in dat het recht op wonen niet in isolatie moet worden gezien, maar onderdeel moet zijn van een bredere strategie, die bijvoorbeeld ook (het recht op) voedsel, water, medische zorg en sociale zekerheid omvat. Naast Hugo de Jonge hebben dus ook andere ministers, en zeker ook de minister voor Armoedebestrijding een rol.

Met betrekking tot de eis van evenredigheid is het ook belangrijk te onderstrepen dat het hier in beginsel om een kwestie van maatwerk lijkt te gaan. De *Nationale Woon- en Bouwagenda* gebruikt ‘betaalbaarheid’ als ‘betaalbaar in relatie tot inkomen’, maar ook als label voor woningen tot een bepaalde (huur)prijs.⁴¹ Dit tweeledige gebruik is verwarrend, zeker nu een woning tot (bijvoorbeeld) duizend euro niet voor iedereen ‘betaalbaar’ is. Het individuele perspectief ontbreekt dus in de tweede betekenis. Dit neemt uiteraard niet weg dat op basis van de juiste informatie gekozen kan worden voor het inzetten op woningen in een bepaalde prijsklasse, juist ook als verwacht wordt dat daardoor goedkopere woningen vrijkomen. Daarbij verlangen grondrechten wel dat een dergelijke strategie niet ten koste gaat van de meest kwetsbare individuen en groepen. Om bijvoorbeeld te voldoen aan de eisen uit het IVESCR moeten de beschikbare middelen niet zomaar ergens worden ingezet. De stappen die genomen worden, moeten non-discriminatoire zijn, en in elk geval gericht zijn op bescherming van de rechten van hen die dat het meest nodig hebben.⁴²

3.3 Betaalbaarheid versus eigendomsrecht

Het recht op toegang tot betaalbare woonruimte hangt niet alleen samen met andere sociale grondrechten, het kan ook botsen met andere (fundamentele) belangen en eisen. Denk bijvoorbeeld aan de belangen van omwonenden die niet blij zijn met nieuwbouwprojecten. Maar ook: meer eisen aan verduurzaming, leefbaarheid en kwaliteit van de woning, kan tot gevolg hebben dat het aantal beschikbare en betaalbare woningen kleiner is of minder snel groeit dan wanneer deze eisen minder streng zouden zijn. De sloop van sociale huurwoningen in de Rotterdamse Tweebosbuurt laat zien hoe nijpend de consequenties kunnen zijn; voor de bewoners daarvan is het uiterst moeilijk zo niet onmogelijk om alternatieve betaalbare huisvesting te vinden.⁴³ Het is dan ook zaak kwaliteits- en andere eisen niet in de weg te laten staan van het recht op wonen van juist ook de zwakkeren en mensen met een (heel) kleine beurs. Daarbij geldt natuurlijk wel dat het nemen van de noodzakelijke maatregelen ter bescherming van het milieu en tegen klimaatverandering ook behoort tot de mensenrechtelijke verplichtingen van de staat.⁴⁴

Een concrete botsing bestaat dan nog met de belangen en grondrechten van verhuurders (in de vrije sector). Op het moment dat er bijvoorbeeld regelgeving is om de huur(toename) te maximeren, kan dit inbreuk maken op het eigendomsrecht van de verhuurder die met de verhuur, zeker in tijden van financialisering, economische doelstellingen nastreeft. Het eigendomsrecht zoals dat bijvoorbeeld is neergelegd in art. 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM is niet absoluut, maar moet wel in de afweging worden betrokken. Kan het zo zijn dat overheidsmaatregelen de rechten van verhuurders zozeer beperken dat sprake is van een schending van het fundamentele eigendomsrecht? We hebben het hier over ‘regulering’ (en niet ‘ontneming’⁴⁵) van de eigendom, en het EHRM maakt

⁴¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Nationale Woon- en Bouwagenda*, maart 2022, zie bijvoorbeeld p. 21.

⁴² Zie art. 2(2) IVESCR (non-discriminatie is een ‘*immediate obligation*’), evenals CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (article 11(1) of the Covenant) (E/1992/23, 13 december 1991), par. 11, en meer algemeen het idee van ‘*core obligations*’ behorende bij de sociale rechten uit het IVESCR, zie bijvoorbeeld A.E.M. Leijten, *Core Socio-Economic Rights and the European Court of Human Rights*, Cambridge University Press 2018, p. 143ff.

⁴³ Dit leidde ook tot een brief van vijf UN Special Rapporteurs van 19 april 2021 waarin zij het project in termen van mensenrechten afkeurden.

⁴⁴ Vgl. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda/Staat*).

⁴⁵ Maar vergelijk bijvoorbeeld het afgelopen jaar in Berlijn gehouden succesvolle referendum over onteigening van grote verhuurondernemingen. Daarbij zij opgemerkt dat uit de Duitse Grondwet volgt dat ‘*Eigentum verpflichtet*’ (art. 14 lid 2 Grundgesetz) evenals dat ‘*Vergesellschaftung*’ mogelijk is (art. 15).

hierbij duidelijk dat er een ruime beoordelingsmarge toekomt aan de staat die sociaaleconomisch beleid maakt. Het verminderen van sociale onrechtvaardigheid vormt een legitiem doel, en maatregelen om huurders het recht te geven hun woningen te kopen of om de huur te begrenzen, zijn in meerdere zaken ‘*neither unreasonable nor disproportionate*’ geacht.⁴⁶

Toch kan de balans ook doorslaan naar het eigendomsrecht van de verhuurder. In *Lindheim e.a. t. Noorwegen* ging het om regelgeving die het mogelijk maakte huurcontracten onder dezelfde condities en zonder huurverhoging voor onbepaalde tijd te verlengen. Hoewel het doel om huurders met beperkte financiële middelen te helpen legitiem was, werden de maatregelen toch disproportioneel en dus in strijd met het eigendomsrecht van art. 1 EP bevonden.⁴⁷ Dit onder meer vanwege het feit dat de huur ‘voor altijd’ gelijk zou blijven en los stond van de eigenlijke (toename in) waarde, het contract alleen beëindigd kon worden door de huurder, en de verhuurder door de regelgeving ook geen mogelijkheid meer had zijn eigendom voor een eerlijke marktprijs te verkopen.

Een ander voorbeeld van huurmaatregelen die het recht op wonen beschermen maar in strijd kwamen met het eigendomsrecht volgt uit de zaak *Immobiliare Saffi t. Italië*. Daarin werden eigenaren geconfronteerd met regelgeving die het uitzetten van huurders jarenlang vertraagde.⁴⁸ Al met al wordt het doel sociale huurders en huurders met een laag inkomen te beschermen ook onder het eigendomsrecht als legitiem en belangrijk aangemerkt, maar zal dit recht daar in een enkel geval wel paal en perk aan stellen.

4. BETAALBAARHEID EN MAATWERK IN DE GRILLIGE PRAKTIJK

4.1 Mogelijkheden met behulp van het huurrecht

Omdat het huurrecht niet behoort tot het publiekrecht, maar tot het privaatrecht, heeft de overheid slechts beperkte mogelijkheden om de betaalbaarheid van woningen te stimuleren. In de loop der jaren heeft de overheid een stap terug gedaan. Zo worden sociale huurwoningen niet meer, zoals in het verleden gebeurde, verhuurd door bijvoorbeeld gemeentelijke woningbedrijven, maar door toegelaten instellingen in de zin van de Woningwet,⁴⁹ in het dagelijks spraakgebruik vaak aangeduid als woningbouwverenigingen of -corporaties. Toen deze ‘te commercieel’ dreigden te worden en men besepte dat de overheid niet alles aan de (private) markt kan en mag overlaten, is een nieuw evenwicht gevonden doordat zij zich moeten concentreren op hun kerntaken.⁵⁰ Dit zijn de in de Woningwet⁵¹ omschreven diensten van algemeen economisch belang (DAEB): sociale huurwoningen, bepaald maatschappelijk vastgoed en specifieke diensten voor de leefbaarheid. Om marktverstoring te voorkomen, moeten woningcorporaties hun commerciële (niet-DAEB) activiteiten scheiden van hun sociale (DAEB) werkzaamheden. Aldus bevinden woningbouwverenigingen zich op het snijpunt van markt en overheidstaak. Maar zij moeten hun inkomsten op peil houden om over te kunnen gaan tot bijvoorbeeld complexgewijze renovatie, verduurzaming van het woningbestand en de betaling van de Verhuurderheffing.⁵² Gaat het om woonruimte met een huurprijs boven de € 763,47, dan is sprake van geliberaliseerde woonruimte en is de overheidsinvloed nog geringer. In dat geval wordt gehuurd op de ‘vrije’ markt en in de regel van particuliere verhuurders, waarbij de huurprijs wordt bepaald door vraag en aanbod.

⁴⁶ Bijv. EHRM 19 december 1989, *Mellacher e.a. t. Oostenrijk*, appl. nos. 10522/83, 11011/84 en 11070/84; EHRM 23 oktober 2018, *Bradshaw e.a. t. Malta*, appl. no. 37121/15.

⁴⁷ EHRM 12 juni 2012, *Lindheim e.a. t. Noorwegen*, appl. nos. 13221/08 en 2139/10.

⁴⁸ EHRM 28 juni 1999, *Immobiliare Saffi t. Italië*, appl. no. 22774/93.

⁴⁹ Zie art. 19 Woningwet.

⁵⁰ Daarom zijn er publiekrechtelijke wetten die ingrijpen op het huurrecht. Te denken valt aan de Huisvestingswet, Leegstandwet, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, Wet op de huurtoeslag, de Wet op het overleg huurders verhuurder en de Woningwet.

⁵¹ Zie art. 45 e.v. Woningwet.

⁵² De verhuurdersheffing is een in 2013 ingevoerde heffing over de WOZ-waarde van sociale huurwoningen. De opbrengst van deze belasting is inmiddels opgelopen tot (vermoedelijk) bijna 1,9 miljard euro in 2021. In het Belastingplan 2022 is een verlaging van het tarief opgenomen. Het is de bedoeling de verhuurderheffing met ingang van 2023 af te schaffen.

Het is goed hier ook in meer concrete zin enkele knelpunten te signaleren en oplossingen aan te dragen om de betaalbaarheid te waarborgen. Daarbij moet ook *out of the box* worden gedacht.

*Kleiner gaan wonen*⁵³

Wie een huis huurt, doet dat op basis van de gezinsgrootte.⁵⁴ Het betekent dat een gezin met twee kinderen vaak zal wonen in een huis met drie of vier slaapkamers. Maar wat gebeurt er als de kinderen het huis uit zijn? Gaan de ouders verhuizen naar een kleinere woning? Op dit moment hebben zij daar geen profijt van en waarschijnlijk zullen zij het plezierig vinden wat meer ruimte te hebben door een kinderslaapkamer te bestemmen tot werk- of hobbyruimte. Bovendien moet die kleinere woonruimte beschikbaar zijn. Daarnaast is de huurprijs van belang en dat is een serieus knelpunt. De huurprijs wordt bij de aanvang van de huur in belangrijke mate bepaald door vraag en aanbod. Daarna vindt een jaarlijkse huurprijsaanpassing plaats. De praktijk is dat degene die vele jaren geleden de huurovereenkomst afsloot, een lagere huurprijs betaalt dan de burens die er nog maar net wonen.⁵⁵ Dat kan betekenen dat degene die naar een kleinere woning wil verhuizen een (veel) hogere huurprijs moet betalen – en dat is geen stimulans om te verhuizen!

Gedacht kan worden aan een meer permanent systeem⁵⁶ waarbij de huurder die kleiner gaat wonen niet meer gaat betalen dan wat hij/zij voor de grotere woning is verschuldigd (wat nog geen echte stimulans is: hetzelfde betalen voor minder oppervlakte) dan wel dat daarop een korting wordt verleend van een zeker percentage. Dat laatste zal veelal niet haalbaar zijn als wordt gehuurd van een particuliere verhuurder, omdat die dan minder huur ontvangt; daarmee zou de verhuur worden ontmoedigd. Begonnen kan worden met een regeling die betrekking heeft op woningbouwcorporaties. Daarbij kan ook worden gezien of een financiële stimulans zoden aan de dijk zet.⁵⁷ Aan de hand van de resultaten kan een vervolgstap worden gezet.

Medehuur

Behalve echtgenoten en geregistreerd partners kunnen ook 'samenwoners' medehuurder worden. Echtgenoten en geregistreerd partners worden dat van rechtswege, samenwoners na toestemming van de verhuurder of, als deze de toestemming weigert, via de rechter. Ook kinderen en kleinkinderen van de huurder kunnen op deze wijze als samenwoner medehuurder worden. De rechter beschikt slechts over een beperkt aantal weigeringsgronden.⁵⁸ Het bezwaar van de verhuurder is er vaak in gelegen dat de huurprijs lager is dan indien de woning opnieuw zou worden verhuurd. Zolang de medehuurder ongeveer even oud is als de huurder leidt dit medehuurschap niet tot groot financieel nadeel. Maar als de medehuurder aanzienlijk jonger is, kan daar wel sprake van zijn: de verhuurder loopt het risico dat de woning die deze mogelijk zelf op termijn wilde betrekken nu veel langer is ver-

⁵³ Het probleem speelt ook bij woningruil in het algemeen (vgl. art. 7:270 BW).

⁵⁴ Art. 7:274f BW bevat een speciale regeling voor verhuur aan grote gezinnen (een huishouden van de huurder dat ten minste uit acht personen bestaat). Als daaraan niet meer wordt voldaan, kan de verhuurder een huurbetëindigingsprocedure starten.

⁵⁵ Illustratief is HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2683 (Westerheide/Van Wageningen). Het betrof de vraag of een destijds 72 jaar oude man die reeds vanaf juni 1947 tezamen met zijn moeder in de betrokken woning woonde, daar kon blijven wonen na het overlijden van zijn moeder (vgl. thans art. 7:268 lid 2 BW). Voor een ruime benedenwoning van twee verdiepingen (Valeriusstraat 69-huis) in een van de duurste delen van Amsterdam (Museumkwartier Oud-Zuid) hebben de moeder (en Van Wageningen) jarenlang een uiterst bescheiden huur betaald. Naar verluidt had de vader van Van Wageningen de woning destijds gehuurd voor een bedrag van zes gulden per week. De huurprijs bedroeg na indexeringen in 1999 907,68 gulden per maand (iets meer dan 400 euro), waar de burens een veelvoud daarvan betaalden en de verhuurder aangaf dat de jaarlijkse kosten van de woning de opbrengsten in aanzienlijke mate overstegen.

⁵⁶ Op dit moment bestaat al de mogelijkheid van een tijdelijke huurkorting voor bijvoorbeeld huurgewenning, maar er bestaat geen recht op. In verband met de Covid-19-pandemie is tot stand gekomen de Wet van 24 maart 2021, Stb. 162, tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en de Woningwet (tijdelijke huurkorting).

⁵⁷ In ieder geval moet bij het kleiner gaan wonen niet meer huur worden betaald. Meer kan worden verwacht als een huurkorting plaatsvindt, al is dat maar voor een periode van enkele jaren.

⁵⁸ Vgl. art. 7:267 lid 3 BW: De rechter wijst de vordering bedoeld in lid 1 slechts af:

a. indien de persoon bedoeld in lid 1 niet gedurende ten minste twee jaren in de woonruimte zijn hoofdverblijf heeft en met de huurder een duurzame gemeenschappelijke huishouding heeft;

b. indien, mede gelet op hetgeen is komen vast te staan omtrent de gemeenschappelijke huishouding en de tijdsduur daarvan, de vordering kennelijk slechts de strekking heeft de persoon bedoeld in lid 1 op korte termijn de positie van huurder te verschaffen;

c. indien de persoon bedoeld in lid 1 vanuit financieel oogpunt onvoldoende waarborg biedt voor een behoorlijke nakoming van de huur.

huurd (voor een lagere huurprijs) en de wettelijke opzeggingsgronden bieden weinig soelaas om tot beëindiging te komen.

Er kan aan worden gedacht dat als de medehuurder aanzienlijk jonger is⁵⁹, de huurprijs voor de medehuurder ofwel direct ofwel stapsgewijs wordt aangepast tot het op dat moment geldende marktniveau of dat de huidige betaalde huurprijs wordt verhoogd tot de marktconforme huurprijs. Daarbij kan ervoor worden gekozen dat de door de huurder en medehuurder te betalen huurprijs stijgt tot de marktconforme huurprijs, maar ook kan gekozen worden voor een systeem waarbij de huurprijs voor de huurder niet wordt aangepast en enkel voor de medehuurder wordt verhoogd tot het marktconforme niveau.⁶⁰ Er zou daarbij gedifferentieerd kunnen worden tussen sociale huurwoningen (beperkte aanpassing) en de vrije markt (aanpassing tot huidige marktconforme prijs).

Maatschappelijk efficiënte rechtspraak en coronaperikelen

Als het begrip 'betaalbaarheid' ruim wordt geïnterpreteerd en er ook onder wordt begrepen dat de rechter in huurrechtelijke zaken ervoor zorgt dat de huurder niet te veel of niet onnodig huur betaalt, kunnen ook de drie volgende categorieën eronder worden begrepen.

Voorop moet worden gesteld dat het onder omstandigheden mogelijk is een lagere huur af te dwingen. Daarbij moet worden bedacht dat huurders en verhuurders in allerlei hoedanigheden voorkomen: de één juridisch onderlegd en van de hoed en de rand wetend, de ander laaggeletterd die alles maar over zich heen laat komen, wat tot gevolg heeft dat onder dezelfde omstandigheden de een wel een huurverlaging afdwingt en de ander niet.⁶¹ Het betekent dat de rechter allereerst na zou moeten gaan of wat wordt voorgelegd inderdaad het probleem vormt dat tussen partijen bestaat, of dat er meer speelt, want veel huurders kunnen zich geen advocaat als gemachtigde veroorloven of weten niet dat die mogelijkheid bestaat op grond van de Wet op de rechtsbijstand. Betaalt de huurder de maandelijkse huur niet, dan kan dit bijvoorbeeld te maken hebben met de aanwezigheid van gebreken. Vraag is of de huurder assertief genoeg is om dat in de procedure naar voren te brengen.

Het is bovendien mogelijk dat de huurder niet eens in de procedure verschijnt en verstek laat gaan, omdat deze wegens een gebrek aan vertrouwen in de alomvattende overheid meent dat er toch geen aandacht aan zijn standpunt zal worden besteed.⁶² Als de procedure aanhangig wordt gemaakt, zou de griffie een door partijen in te vullen formulier moeten sturen, zodat de rechter een beter inzicht krijgt in de achtergrond van de procedure.⁶³ Zou blijken dat er sprake is van een gebrek dan kan dit resulteren in een lagere huurprijs conform art. 7:207 lid 1 en 257 BW c.q. een schadevergoeding ex art. 7:208 BW. Daarnaast blijken veel huurders problemen te ondervinden met het op papier zetten van hun standpunt. Mede gelet op het voorgaande zou uitgangspunt moeten zijn een mondelinge behandeling waarbij de rechter beide partijen aan de tand kan voelen. Zo nodig zou de rechter als uitgangspunt ter plaatse moeten kijken dan wel de zaak behandelen.

⁵⁹ Dat kan zijn absoluut in jaren (bijvoorbeeld meer dan tien jaar), maar ook relatief (bijvoorbeeld 20 procent jonger). In het laatste geval komt de regeling aan de orde als de huurder van 40 jaar een medehuurder krijgt van 32 jaar of jonger. Is de huurder 60 jaar, dan gaat het om een medehuurder van 48 jaar of jonger.

⁶⁰ De huurder blijft de huidige huurprijs betalen. De medehuurder zou de marktconforme huurprijs moeten gaan betalen. Dat resulteert in een combinatie waarbij de huurprijs wordt bepaald door het aantal al bestaande (mede)huurders en het aantal nieuwe (mede)huurders. Een voorbeeld: huidige huurprijs 500 euro, marktconforme huurprijs 600 euro. Uitgaande van één huurder en één medehuurder zou bij directe aanpassing 550 euro moeten worden betaald (namelijk 500 euro plus 600 euro gedeeld door twee). Bij een aanpassing stapsgewijs zou de huurprijs voor de medehuurder in vijf jaar de rekenhuur stijgen via 520 euro, 540 euro, 560 euro, 580 euro tot 600 euro (waarbij die bedragen ieder jaar worden geïndexeerd). Zou de marktconforme huurprijs 600 euro blijven bedragen (omwille van de eenvoud wordt afgezien van indexatie) dan stijgt de huurprijs via 510 euro, 520 euro, 530 euro en 540 euro naar 550 euro. Zou het gaan om één huurder en twee medehuurders dan zou bij directe aanpassing 566,67 euro moeten worden betaald (namelijk eenmaal 500 euro en tweemaal 600 euro oftewel 1.700 euro gedeeld door drie). Na vijf jaar zou, bij dezelfde condities als hiervoor genoemd, het bij stapsgewijze aanpassing gaan om 513,33 euro (tweemaal 520 euro en eenmaal 500 euro), 526,67 euro, 540 euro, 553,33 euro naar 566,67 euro.

⁶¹ Wij laten hier buiten beschouwing dat de huurcommissie (vgl. art. 7:248 e.v. BW, art. 3a Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en www.huurcommissie.nl) vaak als eerste geroepen worden om tot huurverlaging over te gaan. Maar dat gebeurt als de huurder de weg daarnaartoe weet te vinden. Hier richten wij ons op de geschillen die worden voorgelegd aan de civiele rechter, omdat bijvoorbeeld de verhuurder noodzakelijke reparaties niet verricht.

⁶² Een bekend voorbeeld zijn de 'gele hesjes' en de aanhangers van 'viruswaarheid'.

Een en ander betekent dat de betaalbaarheid van een woning voor een deel samenhangt met de mate waarin rechtshulp kan worden verkregen. Nu hoeft dit niet te betekenen dat de minister voor Volkshuisvesting op zijn begroting gelden reserveert voor Het Juridisch Loket. Maar het geeft wel aan dat de ene situatie invloed heeft op andere omstandigheden die de rechtsbescherming betreffen. De afgelopen jaren is bezuinigd op rechtshulp, maar dat kan betekenen dat wie zijn recht niet kan halen via de rechter, het recht mogelijk in eigen hand neemt.⁶⁴

Een tweede aspect is de uitspraak HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1974.⁶⁵ Kort gezegd oordeelde de Hoge Raad dat de coronapandemie een onvoorziene omstandigheid is in de zin van artikel 6:258 BW, dat er geen sprake is van een gebrek als bedoeld in artikel 7:204 lid 2 BW en dat de schade door huurder en verhuurder in beginsel gelijkelijk moet worden gedragen, maar dat afwijking mogelijk is doordat bijvoorbeeld de financiële steun van de overheid aan de huurder in de vorm van de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) in aanmerking wordt genomen. Die uitspraak heeft betrekking op de huur van middenstandsbedrijfsruimte in zin van artikel 7:290 BW, meer in het bijzonder een café. Maar de Hoge Raad beperkt de reikwijdte niet tot deze categorie. Terecht, want we kunnen denken aan een (tijdelijke) portacabin-unit (want geen gebouwde onroerende zaak), aan een reisbureau gevestigd in een winkelcentrum (een reisbureau valt niet onder 290-bedrijfsruimte) of aan een zwembad of een congrescentrum.

Maar ook kan worden gedacht aan woonruimte waarbij de huurder in de financiële problemen is gekomen. Veel zzp'ers hebben hun inkomsten gedurende de coronapandemie met vele tientallen procenten zien dalen en hebben het hoofd net boven water kunnen houden. Wij kunnen ons indenken dat ook dan de nadelige gevolgen van corona door beide partijen worden gedeeld en dat sprake is van een huurkorting van in beginsel 50 procent. Dan is sprake van 'betaalbaarheid' in ruime zin. Daarbij kan ook aansluiting worden gezocht bij recente uitspraken van de Raad van State over de burgemeesterssluiting op grond van art. 7:231 lid 2 BW.⁶⁶ De rechter moet toetsen of een genomen besluit 'evenredig' is. Dat betekent dat de wederzijdse belangen in aanmerking moeten worden genomen en moet worden gezien of er geen minder ingrijpende maatregel mogelijk is die even effectief is. In deze ontwikkeling klinkt een mensenrechtelijke focus door: maatregelen die (in dit geval) het recht op wonen beperken, moeten proportioneel zijn, en er ligt een taak voor de rechter om dit in een individueel geval te controleren.

Tot slot het derde aspect. Vaak is er te weinig woonruimte beschikbaar voor éénpersoonshuishoudens of is die woonruimte onbereikbaar wegens de prijsstelling. Een oplossing zou kunnen zijn, een grotere woning te verhuren aan 'gelijkgestemden'.⁶⁷ In landen als de Verenigde Staten is het niet ongebruikelijk dat met name jongeren een woning delen:⁶⁸ de woonkamer, keuken en badkamer worden gezamenlijk gebruikt en ieder heeft een eigen (slaap)kamer. Door de huurprijs te delen, komt de woonruimte binnen het financiële bereik van degenen die op eigen benen willen staan en het ouderlijk huis willen verlaten. Na verloop van tijd kan blijken dat een van de bewoners in verband met liefde, studie of werk verhuist en dat de andere bewoner inmiddels een affectieve relatie heeft en de partner de plaats van degene die vertrekt inneemt.

⁶³ Zonder te generaliseren: vaak is de postcode van het adres waarop gedaagde wordt gedagvaard al een indicatie. Zo zijn er meer kenmerken te onderscheiden (we kunnen bijvoorbeeld denken aan arbeidsmigranten), maar iedereen moet dezelfde kans krijgen om zijn of haar zegje te kunnen doen en daarom dient de griffie iedereen een dergelijk formulier toe te sturen. Een zijstapje: wat is de achtergrond van de procedure die verhuurder voert omtrent achterstallige huur tegen zijn huurder die een onderneming drijft die ten gevolge van corona een tijd is gesloten? Heeft dit ermee te maken dat een procedure wegens dringend eigen gebruik weinig kansrijk zou zijn en de verhuurder op deze wijze van zijn huurder wordt 'verlost'?

⁶⁴ Zo is voor het vijfde jaar op rij het geweld tegen agenten toegenomen en worden vaker meldingen van zwaarder geweld (zoals zware mishandeling of poging tot doodslag) gedaan.

⁶⁵ Zie daarover onder meer A.W. Jongbloed, Hoge Raad beantwoordt prejudiciële vragen over huurkorting vanwege coronamaatregelen, TvPP 2022, p. 6-11, en Ars Aequi 2022, p. 118-126 m.nt. H. Schelhaas.

⁶⁶ Vgl. RvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk). Zie ook de Conclusie van de staatsraden Wattel en Widdershoven van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

⁶⁷ Er bestaan wel woongroepen op basis van godsdienst, leeftijd, et cetera die gemeenschappelijke voorzieningen delen en waarbij de deelnemers ook privé woonruimte hebben, maar dit betreft relatief geringe aantallen.

⁶⁸ Vgl. E. Mouthaan, *New York de gedroomde stad*, Nieuwamsterdam 2022, p. 30: 40 procent van de New Yorkers woont in een 'gedeeld huishouden'. Het gaat daarbij niet om samenwonende partners, maar om minstens twee werkende volwassenen die geen relatie hebben of partners van elkaar zijn. In New York hebben ook veertigers roommates, huisgenoten.

4.2 Tussen maatwerk en uniformiteit

Vraag is, waar de huurder het meest bij is gebaat. Moet maatwerk worden geleverd doordat de concrete situatie centraal staat, of is het beter om meer uniforme regelingen tot stand te brengen waarbij forfaitaire gegevens een rol spelen? Bij maatwerk is het voordeel dat de situatie waarin de huurder zich bevindt het uitgangspunt is, maar nadeel kan zijn dat dit meer tijd en energie kost en dat niet voorziene belemmeringen voor vertraging kunnen zorgen. Wordt gekozen voor uniformiteit, dan spelen de concrete omstandigheden van het geval een minder grote rol en worden gebaande paden gevolgd.

Een voorbeeld ter verduidelijking. Velen kregen te maken met de gevolgen van de coronapandemie en zagen hun inkomsten dalen. Zou worden uitgegaan van de individuele omstandigheden, dan zou via huurtoeslag tot op (bij wijze van spreken) de cent nauwkeurig een passende oplossing kunnen worden bereikt. In het andere geval zal met een procentuele huurkorting, forfaitaire bedragen of kortingspercentages zijn gewerkt, en dat levert een minder fijnmazige oplossing op.

Beide begrippen moeten naar onze mening niet tegenover elkaar worden geplaatst, maar naast elkaar. In dat geval kan een gulden middenweg worden bewandeld. De automatisering heeft in de loop der jaren een grote vlucht genomen. Veel (met name financiële) gegevens zijn al bekend bij de Belastingdienst, ook al zijn dat vaak gegevens uit het verleden, terwijl de actuele situatie inmiddels kan afwijken. In ieder geval is daarmee een basis gecreëerd, want in de meeste gevallen zijn er geen financiële uitschieters. Als andere gegevens worden toegevoegd (bijvoorbeeld doordat de gemeente opgeeft hoeveel personen op een bepaald adres staan ingeschreven) kan eenvoudig worden vastgesteld of een huurder in aanmerking komt voor huurtoeslag of niet, en zo ja voor welk bedrag. Zijn de gegevens uit het verleden achterhaald, dan kan de huurder een specifiek verzoek doen. Zou op enig moment blijken dat te veel huurtoeslag is uitbetaald⁶⁹, dan zou een terugbetalingsregeling kunnen worden gecreëerd waarbij het te veel betaalde niet ineens wordt ingehouden of verrekend, maar zal worden gespreid over enkele maanden.⁷⁰ Uiteraard moet dergelijke geautomatiseerde gebruikmaking van (big) data met voldoende privacy- en andere grondrechtelijke waarborgen zijn omkleed.⁷¹

Ook grond- en mensenrechten verlangen, hoewel het individu in dit perspectief centraal staat, niet altijd of uitsluitend maatwerk. Om er uiteindelijk voor te zorgen dat iedereen bij zijn of haar inkomen en rechten en noden passende woonkosten heeft, kan zoals opgemerkt efficiëntie behulpzaam zijn. Het motiveren van de gemaakte keuzes onder verwijzing naar goede informatie is daarbij cruciaal. Het werken met meer algemene regels heeft bovendien als voordeel dat het bijdraagt aan rechtszekerheid. Uit sociale grondrechten volgt dat stappen die worden gezet ter verwezenlijking van die rechten *‘deliberate, concrete and targeted’* moeten zijn. Hoe dragen ze bij aan het uiteindelijk verwezenlijken van het recht op een betaalbare woning voor iedereen? Daarbij mag van discriminatie in elk geval geen sprake zijn en mogen kwetsbare en gemarginaliseerde groepen niet achteraan in de rij staan: het gekozen beleid moet hun belangen steeds met (relatieve) prioriteit behartigen.

5. ENKELE CONCLUDERENDE OPMERKINGEN

Het lijkt zo evident: zorg voor voldoende betaalbare woonruimte, zodat iedereen fatsoenlijk kan wonen. De discussie over dit onderwerp is de afgelopen jaren in Nederland behoorlijk opgelaaide, en in toenemende mate van een grondrechtelijk *frame* voorzien. Dat laatste kan geen kwaad: het geeft de burger het idee dat hij niet met lege handen staat, en doordringt de overheid in elk geval van het fundamentele belang van wonen en haar centrale taak daarbij. De vraag is niet *of* de overheid regie moet nemen en moet sturen op betaalbaarheid. Zij is verplicht concrete stappen te ondernemen ter verwezenlijking van het recht op toegang tot adequate huisvesting, onder welke definitie ook ‘betaalbaarheid’ wordt geschaard.

⁶⁹ Er kan worden gedacht aan een toetsing na drie maanden.

⁷⁰ Het systeem kan worden verfijnd als maandelijks gegevens van de werkgever, UWV en ABP over loonbetaling c.q. uitkeringen worden toegevoegd. In een dergelijk geval zal een eventueel te hoge huurtoeslag snel worden gecorrigeerd.

⁷¹ Vgl. het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes, dat helpt bij het verantwoord inzetten van AI en algoritmes.

In deze bijdrage hebben wij geprobeerd de leus ‘wonen is een grondrecht’ van wat meer duiding te voorzien. Daarbij hebben wij stilgestaan bij aspecten van betaalbaarheid, maar ook bij financialisering en de verantwoordelijkheid van de staat. Verderop in de bijdrage keken wij naar het huurrecht en de mogelijkheden om het recht op een betaalbare woning daarbinnen werkelijkheid te laten worden. Het moge immers duidelijk zijn dat sociale grondrechten als zodanig geen panacee zijn, maar slechts onderdeel van een breder geheel inclusief solide wet- en regelgeving.⁷² Wij pleiten daarbij voor out-of-the-box-denken en goede rechtsbescherming. Bovendien mag de vermeende tegenstelling tussen uniforme regelgeving en maatwerk niet in de weg staan van effectieve bescherming van (grond)rechten. Het is waar dat een mensenrechtelijk perspectief uiteindelijk draait om bescherming van (individuele) personen, en ‘betaalbaarheid’ kan niet los van individuele omstandigheden worden vastgesteld. Toch kunnen ook algemene regels ‘responsief’ en (juist) effectief zijn, mits gebaseerd op de juiste informatie en de (woon)situatie van burgers meer algemeen.⁷³ Een ding mag daarbij nooit uit het oog worden verloren: de mensenrechtelijke plicht voor de staat houdt in elk geval in dat kwetsbaren en gemarginaliseerden, en dus ook de minst draagkrachtigen, van het beleid profiteren. Dit betreft dus geen politieke keuze.

Het grondrecht op wonen staat niet op zichzelf. Dat zien we al in art. 11 lid 1 IVESCR, maar volgt ook uit het feit dat ‘betaalbaarheid’ mede afhankelijk is van de ‘prijs’ van andere noden en rechten. Een geïntegreerd, sociaal beleid, dat ook overige (zorg)kosten en sociale zekerheid omvat, is noodzakelijk om de wooncrisis het hoofd te bieden.

Laten we tot slot nog even terugkeren bij artikel 22 lid 2 van de Grondwet, zoals dat in de inleiding van de *Nationale Woon- en Bouwagenda* wordt aangehaald. De juridische betekenis van dit ‘recht op wonen’ is misschien beperkt, zeker als het gaat om de mogelijkheid van individuen om op basis van deze bepaling hun recht te halen. Tegelijkertijd mag de sociale dimensie van onze Grondwet niet worden gebagatelliseerd. Zeker in het licht van een veelheid aan mensenrechtenbepalingen is het grondrecht op sociale bescherming een feit. Hierbij hoort het besef dat een goed functionerende democratische rechtsstaat niet kan zonder een voldoende mate van bescherming en zekerheid als het gaat om fundamentele sociale belangen. Juist in tijden van crisis kan een gebrek daaraan de noodzakelijke samenhang in de samenleving parten spelen. Daadwerkelijke bescherming van het grondrecht op wonen zou de overheid in staat kunnen stellen het vertrouwen dat de burger in haar heeft terug te winnen. Daarbij is het zaak te zorgen voor een realistisch beeld van wat mag worden verwacht, en van de overige en soms botsende belangen die de staat te dienen heeft. Zolang in de gemaakte afwegingen de burger en zijn recht op (betaalbaar) wonen echt centraal staan, lijkt er nog veel winst te behalen.

⁷² Vgl. J. King, die het heeft over sociale rechten als sluitstuk (*capstone*), in ‘The Future of Social Rights. Social Rights as Capstone’ in K.G. Young (red.), *The Future of Economic and Social Rights*, Cambridge University Press 2018, p. 289-323.

⁷³ Vgl. ook Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten en J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat* (rapport in opdracht van het ministerie van BZK), 2020. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/15/bestuursrecht-op-maat-deel-2>.

COLOFON

Regie over volkshuisvesting – Een brede wetenschappelijke blik op de rol van de Rijksoverheid

Uitgave van Binnenlands Bestuur in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Redactie

Jurjen van der Vlist (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties),
Mans Kuipers (Binnenlands Bestuur)

Vormgeving

Milo van Putte – Kreatie Kamer

Auteurs

Paul Frissen, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Erwin van der Krabben, Co Verdaas,
Carl Koopmans, Nils Verheuvél, Ruth Dijkstra, Alien van der Vliet, Wilco van Dijk,
Johan Conijn, Wil Thissen, Ingrid Leijten, Ton Jongbloed