

Is er ruimte voor wonen?

Reactie op het Ruimte voor Wonen-rapport

Marja Elsinga, Leo Oorschot, Gerard van Bortel en Arend Jonkman

<https://doi.org/10.47982/1mh.23>

Het in april 2020 verschenen rapport Ruimte voor Wonen (RvW) maakt deel uit van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen van kabinet Rutte III. Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd, waarvoor implicaties van diverse beleidsopties in kaart worden gebracht. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan. Het is goed nieuws dat er een rapport ligt met een weloverwogen analyse van de huidige problemen en opties voor de toekomst. Op 17 maart 2021 vinden Tweede Kamerverkiezingen plaats. Wonen staat hoog op de politieke agenda en speelt straks vermoedelijk een belangrijke rol in de formatie. Het RvW-rapport biedt een basis voor geïnformeerde beleidsvorming, maar die basis is helaas nog onvolledig.



Figuur 1. CID Den Haag, een van de prioriteitsgebieden waar men fors wil verdichten met hoogbouw. Foto auteurs.

Het 1M Homes-initiatief van de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft wil een bijdrage leveren aan een visie op de toekomstige woonopgave. Allereerst door te reageren op de diagnose en de opties voor de toekomst uit het RvW-rapport. De kern van dit commentaar is dat RvW een redelijk gefocust, maar beperkt, perspectief biedt. Het is volgens ons van groot belang voor de lange termijn om die blik te verbreden: het gaat niet alleen om nieuwbouw, maar zeker ook over aanpassing van de bestaande woningvoorraad, de verdeling van de bestaande woonruimte, de kwaliteit van de woonomgeving en bredere welvaartseffecten van verstedelijking.



Figuur 2. De poort van Den Haag en het CID waarbij de betaalbaarheid van de appartementen in de torens in twijfel wordt getrokken door de anonieme schilder. Foto auteurs.

PROBLEEMANALYSE: WONEN IS EEN EERSTE LEVENSBEOEFTE

Het RvW-rapport erkent dat wonen een eerste levensbehoefte is. Een goede woning is meer dan een dak boven je hoofd. Een woning moet passen bij je levenssituatie. Een levenssituatie die steeds verandert en per persoon sterk kan verschillen: je gaat studeren, werken, vormt een gezin, hebt kinderen die het huis uit gaan of hebt een zorgbehoefte. Daarbij moet een woning ook betaalbaar zijn. Wonen is voor veel Nederlanders de grootste uitgavenpost en is voor mensen met een eigen woning ook een belangrijke vorm van vermogen. De probleemanalyse in het RvW-rapport maakt duidelijk dat wonen als eerste levensbehoefte nog onvoldoende is gewaarborgd in Nederland (zie Box 1).

Box 1. Samenvatting probleemanalyse Ruimte voor Wonen

- 1. Na de financieel economische crisis is de bouwproductie ingezakt. Tegelijkertijd is de vraag naar wonen toegenomen door een dalende rente en een toenemende bevolking.*
- 2. In de huidige krappe woningmarkt staan starters en toetreders vanuit de huursector op achterstand op de koopmarkt.*
- 3. In de sociale huursector groeien de wachtlijsten en middeninkomens zijn met name in de kraptegebieden aangewezen op de vrije huursector met hoge huurprijzen.*
- 4. Het huidige beleid draagt niet optimaal bij aan het verbeteren van de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt voor starters en toetreders.*
- 5. Nederland staat voor een forse bouw-, renovatie- en transformatieopgave. De ruimtelijke inpassing van voldoende woningen is een grote uitdaging. Het aanbod van woningen blijft al jaren achter bij de vraag.*
- 6. Het ontbreekt aan directe sturing van het Rijk op realisatie van de opgave en een integrale benadering van optimaal ruimtegebruik. Sturing is versnipperd over woondeals en allerlei soorten afspraken.*
- 7. Vraagondersteuning draagt, door achterblijvend aanbod, vooral bij aan hogere huizenprijzen en langere wachtlijsten in de gereguleerde huursector.*
- 8. Meer dan voorheen komen in bepaalde wijken problemen samen en staat de leefbaarheid onder druk, vooral in wijken met veel corporatiewoningen en een hoog aandeel kwetsbare huurders.*

De analyse in RvW bevat belangrijke punten over waar de woningmarkt stukt en welke groepen daar problemen van ondervinden. De analyse blijft wel beperkt tot beleid en de realisatie van nieuwe woningen. Het RvW-rapport besteedt weinig aandacht aan de trend van steeds kleinere huishoudens in grotere woningen op grotere kavels, de weerslag van veranderingen in de zorg op de woningmarkt en de invloed van veranderingen op de arbeidsmarkt op de vraag naar verschillende woningsegmenten en locaties.

In het VROM-rapport Mensen, Wensen, Wonen uit 2000 stond de verschuiving van volkshuisvesting naar keuzevrijheid en kwaliteit centraal. Het was de volgende stap in een ontwikkeling waarbij het woonoppervlak van de gemiddelde Nederlander is gegroeid van 8 m² rond 1900 tot het huidige 65 m² per persoon. De bijkomende ruimtevraag en de voorspelde voortzetting van de huishoudensverdunding vraagt om een heroriëntatie. De analyse in het rapport neemt vooral trends uit het verleden als basis en wil die faciliteren. De toenemende woon- en ruimteconsumptie, in de combinatie met hoge huizeprijzen, vraagt eerder om een herbezinning.

Het rapport erkent dat woningbehoeften veranderen als de levenssituatie verandert en de opstellers constateren, in lijn met de conclusies op basis van het WoON 2018, dat de woningvoorraad steeds minder aansluit bij de veranderende huishoudsamenstelling. Minder oog heeft het rapport voor de veranderende vraag naar type woningen en daarbij horende verschuivingen in de wooncultuur. Belangrijke ontwikkelingen zijn de toenemende interesse in geclusterde woonvormen waarbij steeds meer ruimte en voorzieningen gedeeld worden, de toegenomen woningvraag van eenpersoonshuishoudens en de impact van de flexibilisering op de arbeidsmarkt die de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt nog belangrijker maakt. Ook de decentralisatie en brede extramuralisering in de zorg hebben een grote impact op de woningmarkt door het langer thuis wonen van een steeds grotere groep ouderen, instroom van ouderen met een zorgvraag in sociale huurwoningen en de verminderde doorstroming op de woningmarkt die daar het gevolg van is.

De toegenomen woon- en ruimteconsumptie vertaalt zich niet alleen in meer vierkante meters, maar ook in een “slordig” gebruik van de bestaande woningvoorraad. Een van die ontwikkelingen is het gebruik van woningen als puur beleggingsobject. Objecten die ook als ze leegstaan financieel rendement opleveren, maar zonder enige maatschappelijke meerwaarde maar wel om de paar jaar wordt doorverkocht.



Figuur 3. Rond 2000 werden de eerste woningen met kruislaaghout CTL gebouwd in Den Haag in de Vondelstraat. Een van de eerste biobased experimenten. Helaas is het daarbij gebleven en is de bouwindustrie bij het verdichten teruggevallen in oude milieubelastende technieken en materialen. Foto: auteurs.

BELEIDSOPTIES: INVESTEREN IN WONEN IS INVESTEREN VOOR EEN VEEL LANGERE TERMIJN

Het rapport biedt een breed overzicht van kansrijke beleidsopties die voor de korte tot middellange termijn het functioneren van de woningmarkt kunnen verbeteren. De noodzaak wordt erkend van nationale regie, samenwerking met alle mede-overheden en samenhangende keuzes op het terrein van met name wonen en mobiliteit. Die regie moet zich vertalen in een meerjarige nationale ontwikkel- en investeringsagenda voor wonen; een gezamenlijke interbestuurlijke agenda. De agenda sluit zo aan op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de aanscherping van de richtinggevende keuzes in de NOVI door het kabinet, zoals gepresenteerd in de brief van 23 april aan de Tweede Kamer en tenslotte in de definitief gepresenteerde NOVI van september 2020. Het rapport pleit daarnaast voor het afbouwen van onnodige vraagstimulering, zoals de fiscale voordelen voor het eigenwoningbezit.

Het RvW-rapport bevat ook beleidsopties voor de huurmarkt. Naast het eenvoudiger en doelmatiger maken van de huurtoeslag, bevat het rapport opties die je met de beste wil van de wereld alleen kan bestempelen als kortetermijnmaatregelen, zoals (extra) huurverhoging voor goedkope scheefwoners in sociale huurwoningen, meer woningtoewijzing door loting in plaats van inschrijvingsduur om kansen voor starters te vergroten en meer flexibele woningen en tijdelijke contracten. Dit is op zijn best het verdelen van schaarste. Maatregelen om het aanbod van sociale en middensegment huurwoningen op de lange termijn te vergroten ontbreken in het RvW-rapport. Minister Ollongren heeft inmiddels onder druk van de oppositie wel allerlei incidentele keuzes gemaakt zoals huurverhoging in de commerciële huursector beperken en meer woningen bouwen.

Deze beleidsopties bieden een basis voor een mooie visie voor 2030, maar investeren in wonen is investeren voor een veel langere termijn. Op die langere termijn hebben we te maken met onzekere verandering van het klimaat met zekere ingrijpende gevolgen. Hoe verhoudt de ambitie voor de korte en middellange termijn zich tot de ambitie op de langere termijn? We bespreken vier lange termijn ambities die onderbelicht blijven in het rapport: 1) een robuuste woningbouwsector; 2) op brede welvaartseffecten gerichte ontwikkeling; 3) een meebewegende woningmarkt; 4) een vernieuwende duurzame woningvoorraad.

Robuustheid woningbouwsector

Een belangrijke kwetsbaarheid van de huidige woningmarkt is de conjunctuurgevoeligheid, die bijvoorbeeld na de crisis van 2008 zorgde voor een jarenlange dip in de productie van het aantal woningen. De afbouw van fiscale stimulansen voor consumptie is een belangrijk aspect uit het rapport en zou een belangrijke stap zijn om de conjunctuurgevoeligheid te verminderen en een welkome beweging in de richting van eigendomsneutraal woonbeleid betekenen: kopen en huren hebben beide voordelen en wij delen de visie dat de overheid deze beide sectoren gelijk moet behandelen.

In aanvulling hierop kan anticyclisch overheidsbeleid voor stabiliteit zorgen. Daar ontbrak het aan bij de economische crisis van 2008. Zijn daar voldoende lessen uit getrokken? De kern is hoe overheidsbeleid stabiliteit in de productiestromen kan vergroten. Dit is niet alleen van belang om de economische en maatschappelijke effecten van toekomstige recessies te beperken, maar ook om de nodige investeringen in modulaire productiemethoden te stimuleren. Overheidstenders en aanbestedingen door

woningcorporaties kunnen een middel zijn om de bouwsector te ondersteunen in een ontwikkeling naar meer stabiliteit. Bovendien zijn corporaties in staat gebleken om in economisch moeilijke tijden te blijven investeren. Zij zijn voor de overheid belangrijke partners om een anticyclisch investeringsbeleid vorm te geven.

Meewegen brede welvaartseffecten

Wonen en ruimtelijke ontwikkeling betreffen de lange termijn en het gaat niet enkel om het zo efficiënt mogelijk inhalen van het huidige woningtekort. De gebouwde omgeving is gevormd door voorkeuren uit het verleden, maar bepaalt ook sterk ons (ruimtelijk) gedrag in de toekomst. Een brede blik op de impact van verschillende beleidsopties is van belang om negatieve effecten te beperken (zoals op het milieu) en positieve effecten te bevorderen (zoals een gezonde levensstijl en inclusieve wijken).

In het rapport worden enkele relevante knelpunten om dit te bereiken benoemd, zoals dat verschillende maatschappelijke baten en kosten (financieel) onvoldoende meewegen bij gebiedsontwikkeling (p. 23). Vervolgens wordt het blikveld helaas drastisch vernauwd. Ten eerste doordat de budget-effecten voor de Rijksbegroting centraal staan in het rapport en niet de maatschappelijke waarde op lange termijn. Ten tweede, gaat het rapport uit van een potentie van binnenstedelijk bouwen van 35 procent bij een aannemelijk geacht hoog groeiscenario. Dit percentage komt voort uit het PBL-rapport Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad. Deze verdichtingspotentie is echter de uitkomst van verschillende keuzes en aannames, waarover het PBL in hetzelfde rapport schrijft: “Het onderbelicht blijven van de aannames vertroebelt het debat. Want het maakt nogal uit voor de hoeveelheid woningen die in leegstaande panden gerealiseerd kan worden of men—bijvoorbeeld—uitgaat van een gemiddelde netto woonoppervlakte van 60 of van meer dan 110 vierkante meter”.

Ondanks het in het RvW-rapport onderkende belang van de focus op brede consequenties van verstedelijking, blijft door deze twee inperkingen het beter meewegen van brede welvaartseffecten onderbelicht. De toenemende ruimtedruk in het buitengebied wordt geproblematiseerd, maar hoe duurzame verstedelijking geoptimaliseerd kan worden wordt onvoldoende beschouwd. Zo wordt er voorbijgegaan aan de (bestuurlijke) keuzes die mede bepalen wat de ontwikkelpotentie in de verschillende regio's en op verschillende typen locaties zijn en hoe bestaand vastgoed bij kan dragen aan het oplossen van de woningnood. Dit kan zelfs de ruimtedruk in het buitengebied verlichten.

Meebewegende woningmarkt

Verstorende regelgeving vormt een belangrijke belemmering voor het goed aansluiten van het woningaanbod op een veranderende woningvraag. Het rapport getuigt, impliciet, van een geloof in de sturende rol van de overheid. Inmiddels is helder dat de maakbare samenleving een geloof was uit een vorige eeuw, maar dat een overheid weldegelijk van groot belang is. Overheidsregels stimuleren niet alleen een bepaald doel, zoals bijvoorbeeld huurtoeslag gericht op het betaalbaar maken van wonen, maar kunnen ook juist een hindernis zijn. Veel beleid uit het verleden dat werd geïmplementeerd met de beste bedoelingen, blijkt inmiddels te fungeren als hindernis voor innovatie. Bij herziening van

regelgeving is het niet alleen van belang te bezien welke doelen men kan stimuleren maar ook hoe gewijzigde regelgeving belemmeringen voor innovatie kan wegnemen.

Een goed voorbeeld van belemmerende regelgeving is de detaillering van de huurtoeslag. Een cruciaal detail is dat huurtoeslag beschikbaar is voor zelfstandige woonruimte en dus niet voor onzelfstandige woonruimte. Huisvestings- en inkomensbeleid staan op gespannen voet met elkaar. Dit detail blijkt cruciaal voor de nieuwbouw van studentenwoningen door Nederlandse en internationale investeerders: allen bouwen zelfstandige eenheden en calculeren optimale benutting van de huurtoeslag in. Het delen van voorzieningen is in de praktijk goedkoper en zorgt bovendien voor onderling contact wat wordt gewaardeerd door een bepaalde groep. Deze wens tot gezamenlijkheid in combinatie met betaalbaar wonen, wordt de praktijk compleet genegeerd omdat zelfstandige woonruimte weliswaar duurder is, maar dankzij de ongelukkige detaillering van de huurtoeslag een meer aantrekkelijke business case is voor nationale en internationale investeerders. Wanneer huurtoeslag ook beschikbaar komt voor onzelfstandige woonruimte betekent dit een enorme prikkel voor nieuwe woonvormen. Dit is daarom een belangrijk aandachtspunt bij de aanpassing van de huurtoeslag.

Nieuwe duurzame woonconcepten

Naast dergelijke belemmeringen is de in het GvW-rapport beschreven afbouw van vraagstimulering zeker nodig om overconsumptie van ruimte in te perken. Echter, maatregelen gericht op de lange termijn kunnen grote consequenties hebben voor de betaalbaarheid op de kortere termijn. Inkomensafhankelijke huurverhogingen om huishoudens met een hoog inkomen in de sociale huursector tot verhuizen te stimuleren lijkt redelijk, maar die financiële 'stok' heeft voor scheefwoners niet veel effect als zij geen kant op kunnen. Realisatie van aantrekkelijke alternatieven voor specifieke groepen is nodig, met aandacht voor een duurzame en inclusieve woningmarkt op lange termijn. Een wortel voor ruim wonende eenzame ouderen in de vorm van (betaalbare) nieuwe woonzorgconcepten is wellicht veel effectiever dan de stok voor middeninkomens zonder alternatief. Mogelijk maken en stimuleren van oude en nieuwe deelconcepten verdient meer aandacht, omdat daarmee aantrekkelijke en betaalbare woonvormen gerealiseerd kunnen worden die ook nog eens de doorstroming op de woningmarkt een impuls geven en vereenzaming van personen tegen gaan.

Een aanvullende opgave betreft de duurzaamheid van de woningvoorraad. Nationale bouwregelgeving (Bouwbesluit en NEN) is goed op orde. Voor elke nieuwe woning moet een EPG- (energieprestatie gebouwen) en MPG-berekening (milieuprestatie gebouwen) gemaakt worden. De normen zijn streng, volgen de Europese wetgeving, maar geven ruimte. Het grote probleem is de bestaande woningvoorraad. Daarover is niet veel te lezen in Ruimte voor Wonen. Op pagina 21 wordt dat wel benoemd, maar overtuigende beleidsopties ontbreken. Hier ligt de grote opgave voor de toekomst. Woongebouwen en woningen moeten allemaal klimaatneutrale energievoorzieningen hebben in 2050. Dat betekent een enorme investering, waarbij ook de vernieuwde Warmtewet nog veel open laat. Vooral wat betreft het eigenaarschap van de energievoorziening. Worden straks energiekavels aan grote marktpartijen uitgegeven of kunnen energiecoöperaties uit woonbuurten zelf eigenaar zijn van de voorziening? Komt er straks een aansluitplicht op het warmtenet? Hoe gaat men om met onwillige huisjesmelkers die woningen niet willen isoleren en ook niet van plan zijn de warmtevoorzieningen op een andere manier te regelen?

Moeten huurders van huisjesmelker zich dan met elektrische kachels gaan verwarmen? Ook is er het vraagstuk van collectieve of individuele systemen. Enerzijds is een collectief warmtenet (hoge en middelhoge temperatuur) voor bestaande woningvoorraad beter omdat de renovatiekosten laag zijn en bijvoorbeeld de RES Rotterdam Den Haag een overschot aan warmte heeft en de collectiviteit maakt warmte betaalbaar. Anderzijds zijn nieuwe woongebouwen en woningen zo goed geïsoleerd en uitgerust met een lage temperatuurverwarming dat individuele oplossingen zoals all electric met warmte- koudeopslag efficiënter zijn en prima voldoen, vaak ook collectief aangeboden door een energiebedrijf gekoppeld aan een woongebouw.

In steden kunnen investering in verduurzaming van de bestaande woningvoorraad en de energietransitie in bestaande buurten gepaard gaan met het passend maken van de woningvoorraad op de veranderende woningvraag. Investerings kunnen gebundeld worden en overlast beperkt. Er is bijvoorbeeld een grote vraag naar betaalbare woningen voor alleenstaanden terwijl dit type woningen maar beperkt beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld het optoppen van woongebouwen of het uitbouwen en splitsen van bestaande gebouwen zijn manieren om meer kleinere appartementen toe te voegen voor groeiende doelgroepen.



Figuur 4. Veel kantoren in Den Haag en andere steden op aantrekkelijke locaties zijn inmiddels getransformeerd naar woningen, echter zelden gaat het om sociaal of middelduur. Voor nieuwe duurzame woningconcepten is geen plaats. Foto: auteurs.

BLIK OP NA 2030: IS ER RUIMTE VOOR WONEN?

Het RvW-rapport heeft energie gestoken in de financiële consequenties van de beleidsopties. En dat was ook de opdracht. Vanuit de TU Delft denken we graag mee en leggen we het accent op de lange termijn en de bijdrage die innovaties op de korte termijn daaraan kunnen bijdragen. In onze reactie op de probleemanalyse en beleidsopties hebben we beargumenteerd dat een bredere visie voor een verdere toekomst noodzakelijk is om beleidskeuzes te maken die bijdragen aan een inclusieve én duurzame toekomst. Daarbij gaat het niet alleen om het functioneren van de markt, maar ook om het bijdragen aan maatschappelijk waarde(n)volle investeringen. De aanscherping van de richtinggevende keuzes in de NOVI is daarin een goed stap.

De robuustheid van de bouwsector wordt beperkt door de conjunctuurgevoeligheid van de woningmarkt. Het rapport onderkent dit en zet vooral in op het verminderen van fiscale stimulansen op woningconsumptie. Daarnaast is een meer constante afname van woningen nodig om modulair bouwen te stimuleren. Anticyclisch beleid kan de robuustheid verder versterken en de nodige stabiliteit bieden voor innovaties.

Ondanks dat in het rapport wordt onderschreven dat de gebouwde omgeving voor een lange tijd gerealiseerd wordt en dat effecten divers en groot zijn, worden de brede welvaartseffecten onvoldoende meegewogen. Dit is het gevolg van de focus op begrotingseffecten en de aanname dat in het aannemelijke groeiscenario (slechts) 35 procent binnenstedelijk gerealiseerd kan worden. Uitgangspunt zou meer de impact op de lange termijn moeten zijn. Dat vraagt om een bredere versie op de ontwikkeling van wonen en verstedelijking, gekoppeld aan thema's als zorg, mobiliteit en energie.

De kwalitatieve en kwantitatieve vraag naar woningen veranderen snel. Ontwikkelingen zijn vaak niet te voorzien. Een meebewegende woningvoorraad is daarom van belang. De overheid dient niet alleen wenselijke ontwikkelingen te stimuleren, maar dient er ook op te letten dat regelgeving wenselijke aanpasbaarheid niet in de weg staat.

Tot slot vragen de veranderende tijd en woonwensen om nieuwe woonconcepten die daarbij aansluiten. Juist ook omdat veranderingen op andere terreinen zoals zorg en mobiliteit een enorme impact hebben op het leven van mensen en hun woonbehoeften.

Bovenstaande reflecties verdienen een plaats in de brede heroverweging en in gesprekken naar de formering van een nieuw kabinet na de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021. De wooncrisis is urgent, maar te maken keuzes kunnen grote en langdurige gevolgen hebben en verdienen daarom een nog breder perspectief dan gepresenteerd in het RvW-rapport en zo ruimte scheppen voor wonen als basisbehoefte.