



*Figuur 1 Hoogleraar Housing Systems Peter Boelhouwer, Bron: website TU Delft.*

## Nederland op een kantelpunt: interview met Peter Boelhouwer over 20 jaar woningmarkt in Nederland

Leo Oorschot, 02-26-2021

Dit jaar bent U 20 jaar hoogleraar Housing Systems aan de TU Delft. U vergelijkt wereldwijd volkshuisvestingssystemen en onderzoekt woningmarktbeleid. Inmiddels zijn we beland in een wooncrisis en is het woonvraagstuk verweven met tal van andere maatschappelijke vraagstukken zoals energietransitie, klimaatadaptatie, zorgtransitie, mobiliteitstransitie en inclusiviteit. Inmiddels buitelen de wildste sectorale ideeën over elkaar heen. Het woontekort en betaalbaarheid staan centraal in verkiezingsdebatten – en

programma's. Men roept om 1 miljoen woningen erbij. Terwijl het aantal bouwvergunningen afneemt. Het ziet er ook niet naar uit dat er de komende jaren een snelle oplossing in zicht is. Hoe is dit toch zo ver gekomen?

## VAN 2001 TOT NU EN VERDER

Als U het woningmarktbeleid van de laatste twintig jaar zou moeten samenvatten? Welke veranderingen waren daarbij cruciaal?

*In die twintig jaar is de overheid steeds verder teruggedrongen, overheidsfinanciering van gebieds- of wijkontwikkeling is afgebouwd en de markt is centraal komen te staan. Dit is al eerder in de jaren tachtig ingezet met de New Public Management sturingsfilosofie en de verkleining van de verzorgingsstaat. De rol van de corporaties veranderde ook in de jaren negentig met de verzelfstandiging daarvan; de gouden koorden met het Rijk werden doorgesneden en de corporaties kregen veel meer beleidsvrijheid. In de periode 2010-2015 werden door onverantwoordelijk gedrag van een aantal corporaties en financiële schandalen de teugels door de overheid weer sterk aangehaald en is de speelruimte van corporaties ten gunste van marktpartijen weer sterk teruggedrongen. Men dacht in deze periode ook dat het woontekort was opgelost en in 2010 werd het ministerie van VROM opgeheven. Er was een fors terugtreden van de overheid. Maar de markt heeft de problemen op de woningmarkt niet kunnen oplossen. Ook de rijkbouwmeester verkondigde vijf jaar terug nog het verhaal dat er niet meer bijgebouwd hoefde te worden en via transformatie de toekomstige woningvraag kon worden opgevangen. Sindsdien is om verschillende redenen het woningtekort sterk opgelopen. Op basis van deze geschiedenis kunnen we concluderen dat de woningmarkt zich altijd beweegt tussen overheid en markt. Nu beweegt de pendule zich weer van markt naar overheid met de roep om meer sturing. Er zal een nieuw evenwicht gevonden moeten worden tussen overheid en markt.*

Wat heeft U geleerd die jaren?

*Heel ingewikkelde problematiek. We hebben heel veel meer bijgeleerd van specifieke onderwerpen. Dat alles met alles samenhangt en er geen eenvoudige oplossingen zijn.*

Waarom is er sprake van een wooncrisis?

*Er zijn zeven problemen die deels ook samenhangen met de wooncrisis.*

### ***Woningtekort.***

*Dat bedraagt 330.000 woningen en de verwachting is dat het tekort oploopt op tot ongeveer 440.000 woningen in 2025. Sinds de jaren zeventig is dit tekort niet meer zo groot geweest. In sommige gebieden in de Randstad zal het tekort oplopen tot 7% a 8%, dat is ongekend. Oorzaken van het tekort zijn de snelle bevolkingsgroei door vooral (arbeids)migratie. En er zijn veel minder woningen gebouwd sinds de crisis. De productie stijgt sinds 2014 weer, maar is in 2020 weer licht gedaald. Omdat er de afgelopen twee jaar veel minder bouwvergunningen zijn afgegeven, zal de productie de komende twee jaar ook verder dalen. Een derde belangrijke reden voor het opgelopen woningtekort is dat mensen ouder worden en langer op zichzelf blijven wonen. Hierdoor heeft er ook*

gezinsverdunding plaatsgevonden. Daarnaast worden ook mensen uit GGZ-instellingen steeds vaker in sociale huurwoningen ondergebracht.

#### ***Woonlastenproblematiek.***

Volgens het NIBUD passen de inkomens van mensen in de sociale huur en middenhuur sector niet bij de huren die men vraagt. Ongeveer 24% van de sociale huurders houdt na aftrek van de woonuitgaven onvoldoende over om de noodzakelijke uitgaven van te bekostigen en 54% is niet in staat om maatschappelijk rond te komen. Ook middeninkomensgroepen hebben het moeilijk.

#### ***Positie starters en middeninkomensgroepen.***

Die vallen nu met het woningtekort tussen wal en schip. Voor sociale huur komt men op een wachtlijst of verdient men te veel en bij koop krijgt men geen of moeilijk een hypotheek. De inkomens en de arbeidsmarktpositie van de middeninkomens zijn de afgelopen jaren ook verslechterd. Dit is mede het gevolg van overheidsbeleid. Inmiddels bestaat de woningmarkt uit outsiders en insiders.

#### ***Ouderenhuisvestingproblematiek.***

De afstemming van de woningvraag van ouderen op het aanbod is niet optimaal. Geclusterde woonvormen met zorg en in de wijk waar de ouderen wonen is daarbij een oplossing. Een voorbeeld hiervan zijn de Knarrenhofjes. Maar helaas gebeurt dat te weinig. Dat is jammer want er kunnen drie doelen worden bereikt: senioren kunnen wij zo veel beter bedienen met aangepaste woningen, zorg en het verdrijven van de eenzaamheid, grote woningen komen vrij bij doorstroming, en er is een grote besparing op welzijn en zorg mogelijk omdat ouderen later pas in verpleeghuizen terecht komen, de zorg efficiënter geleverd kan worden en mensen voor elkaar zorgen.

#### ***Leefbaarheidsproblematiek van wijken met overwegend corporatiewoningen.***

Dat is in het geding door het passend toewijzen van woningen aan kwetsbare groepen en de afbouw van de wijkaanpak van o.a. Winsemius en Vogelaar door minister Blok. Studies van RIGO zoals o.a. Veerkracht in het corporatiebezit en Kwetsbare groepen en leefbaarheid laten zien dat de leefbaarheid in sommige wijken achteruit gaat. Een vervalsspiraal zet dan in.

#### ***Verduurzaming woningvoorraad.***

Het gasloos maken van wijken komt maar moeizaam op gang. De experimenten blijken heel moeilijk op te schalen. We gaan hier niet ver genoeg in. Er is jaren gedacht dat het woonlasten neutraal kon maar men komt er nu achter dat niet gaat. Tempo's halen we nu niet. Woningcorporaties worden gezien als de voorlopers bij de energietransitie maar de financiële last daarvan komt terecht bij mensen met het minste inkomen.

#### ***Funderingsaanpak.***

Komende 20 jaar krijgen max. 1 miljoen woningen problemen met de fundering. Vooral woningen van voor 1970 in veenweidegebieden van Holland en Zuidwest Friesland, verdroging van kleigebieden met daardoor zettingen in de bodem en in oude mijnbouwgebieden waar steenkool, zout of gas is gewonnen hebben daar last van. Men schat dat het om misschien wel 80 miljard euro aan schade gaat. Een fundering aanpakken kost al gauw 60 tot 80 duizend euro. Deze funderingsaanpak kan goed gecombineerd worden met de verduurzaming van de woningvoorraad.

In hoeverre is de wooncrisis een politiek dan wel een professioneel probleem?  
En wat kan onze faculteit van de TU Delft bijdragen aan het debat hierover?

*Belangrijk is dat de probleemanalyse nu niet eenduidig is. Zoals de rijksbouwmeester of het Planbureau voor de Leefomgeving die deden voorkomen dat er geen nieuwe woningen nodig zijn en dat het woningtekort binnen steden kan worden opgelost. De probleemanalyse en de mogelijke oplossingen kunnen door de professionele gemeenschap worden aangereikt, maar de politiek moet de uiteindelijke beleidsoplossingen kiezen. Dat moeten wij niet willen doen. Vaak wordt vanuit een ideologisch perspectief naar de problemen gekeken en wordt de complexiteit geweld aan gedaan. Binnen steden is hoogbouw bijvoorbeeld nogal kostbaar en is de marktvraag naar dit type vaak dure woningen beperkt.*

*Het goede van het 1M Homes debat met Floris Alkemade is dat we in ieder geval het probleem verhelderen. Kennis wordt gedeeld op de faculteit, hoe het wordt opgelost is dan nog een discussie. Een gemeenschappelijke probleemherkenning en referentiekader is heel belangrijk. Het professioneel probleem is dat een gemeenschappelijke probleemanalyse op de TU Delft ontbreekt. Hierdoor ontbreekt een referentiekader of narratief dat door iedereen wordt gedeeld. Ook ontbreekt een gemeenschappelijke taal. Architecten spreken een andere taal dan de woningcorporaties, de urbanisten en de duurzaamheidsprotagonisten. Het is niet alleen de taal maar ook de perceptie van de problemen. Iedereen zit teveel in zijn eigen bubbel en het is erg moeilijk hieruit te komen.*

Moet er een Ministerie van Ruimte/Wonen/VROM en een minister komen?

Het is belangrijk dat sectoren weer met elkaar in verband worden gebracht. Bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en infrastructuur of ruimtelijke ordening en wonen bij elkaar brengen is wel handig. Niet alleen het ministerie en de minister zijn belangrijk maar vooral nieuwe beleidsinstrumenten en het bijbehorende budget. Als dat ontbreekt dan kan je dat beter niet doen, anders schep je verkeerde verwachtingen. Actieagenda Wonen, een samenwerking van 34 organisaties zoals Aedes, G40, Bouwend Nederland, Neprom en IVBN becijferden dat er jaarlijks bijna **5 miljard euro** nodig is om de komende tien jaar 100.000 woningen per jaar te bouwen. Dat betekent naast het afschaffen van de verhuurdersheffing een jaarlijkse woningbouwimpuls van 2 miljard euro. Daarnaast worden er nog twee revolverende regelingen voorgesteld: een Rijksontwikkelfonds voor gebiedsontwikkeling en een Koopstartfonds.



*Figuur 2. Knarrenhof in Zwolle, een voorbeeld van Collectief Particulier Opdrachtgeverschap CPO met 48 gezinswoningen waarvan er 14 sociale huur. Ouderen verzilveren de overwaarde van hun koopwoning in de stad en zoeken de rust van de provincie. Bron: <https://knarrenhof.nl/>*

Wat moet de rol van het ministerie of de minister zijn?

*Het is onverstandig als ministers willekeurig gebieden gaan aanwijzen. We moeten weer terug naar de jaren tachtig en negentig toen er voor de woningbouw een **plannings- en programmeringscyclus** was met overleg tussen gemeenten, regio's en het rijk. Bijvoorbeeld met de Vinexlocaties. Toen werd er gekeken naar de demografische ontwikkeling, hoeveel huishoudens komen er en hoeveel woningen zijn er nodig. Vervolgens overleg over waar deze woningen zouden kunnen komen en welke financiële ondersteuning er nodig is. Vervolgens moet er een sluitend programma komen. Pas als het echt niet kan moet je als rijk locaties aanwijzen. Volgens inventarisatie van het ruimtebeslag door het kadaster is er voor ruim twee miljoen woningen plaats. We moeten gewoon goed monitoren en overleggen. Als je dat niet doet op deze manier dan wordt het toch een moeilijk proces.*

*Ik ben bijvoorbeeld tegen het aanwijzen door het rijk van Rijnenburg in Utrecht als ontwikkellocatie. Dat was twintig jaar geleden al besloten door de gemeente maar de gemeente wil juist binnenstedelijk bouwen en wil op de plek van Rijnenburg windmolens en zonneparken plaatsen terwijl de partijen die daar grondposities hebben er zoals eerder afgesproken huizen willen bouwen. Juist gemeenten met een links stadsbestuur zoals Amsterdam en Utrecht hebben een sterke voorkeur voor binnenstedelijk en in hoge dichtheid bouwen. Gemeente Utrecht spiegelt haar bevolking ook voor dat het heel kostbaar is om Rijnenburg te ontwikkelen en dat de A12 zone als eerste moet worden ontwikkeld. Terwijl daar veel industrie voorkomt en de polder leeg is. Marktpartijen betwisten ook de kosten die in Rijnenburg moeten worden gemaakt; zij schatten dat op hooguit een paar honderd miljoen en niet op de 3 a 4 miljard euro die de gemeente noemt.*

Zal er veel veranderen na de verkiezingen?

*Jazeker, de wooncrisis staat bij veel politieke partijen in het verkiezingsprogramma. Dat zal zeker iets veranderen. Wellicht een ministerie, minister en budget in de vorm van verlichting van de verhuurdersheffing en woningbouwsubsidies.*

Volgens de NOVI en een Brede Wooncoalitie in de Actieagenda Wonen moeten er 1 miljoen woningen worden bijgebouwd binnen tien jaar. Komt hiervan iets terecht?

*Het is een streven. Het is maar de vraag of dat in tien jaar wordt gerealiseerd. Overigens kan dit op drie manieren: bijbouwen van nieuwe woningen, transformaties van oude gebouwen, flexwoningen neerzetten en ook de bestaande woningvoorraad renoveren en beter benutten. We gaan komende twee jaar overigens minder toevoegen, waardoor de productie in de tweede helft van dit decennium richting 120.000 zou moeten. Het aantal bouwvergunningen is de afgelopen twee jaar gedaald. Het bouwen van nieuwe woningen kost tijd.*

In de Actieagenda Wonen ontbreken de bewoners van bestaande wijken, moeten die niet worden betrokken bij de herstructureringen?

*Zonder bewoners erbij te betrekken kom je niet ver in bestaande wijken. De wijkaanpak is daarom belangrijk. Maatschappelijke organisaties worden zo betrokken bij de wijktransformatie. Dat geldt ook voor duurzaamheid.*

Is participatie van bewoners een belemmering bij de transformatie van de stad of de bouw van nieuwe woningen?

*Het vertraagt maar je hebt de bewoners wel nodig om tot een transformatie te komen.*

Architecten worden niet betrokken bij de Actieagenda Wonen. Heeft de architect nog betekenis bij de woningopgave of is dat iets voor woningcorporaties en de grote bouwers?

*De BNA was wel gevraagd hoorde ik maar vond dat ze er te laat bij betrokken zijn en werkt daarom niet mee. Ook het EIB deed niet mee.*

Huur van 2,3 miljoen sociale huurwoningen gaat dit jaar niet omhoog.

Woningcorporaties hebben een beperkt investeringsbudget als gevolg van de verhuurdersheffing blijkt recent uit een rapportage van Autoriteit woningcorporaties en

RIGO. Waar moet een woningcorporatie voor kiezen? Huur niet verhogen of koploper zijn bij de energietransitie of nieuwe woningen bouwen.

*Er is onderzoek naar gedaan en als deze drie ambities moeten worden gefinancierd komen corporaties 30 miljard te kort. Dat geld is er gewoonweg niet. Ze moeten dus keuzes maken. In ieder geval zal de verhuurdersheffing verlaagd moeten worden. Het risico is aanwezig dat huurders met de laagste inkomens de rekening voor de verduurzaming gaan betalen. Verder is het een probleem dat er door de politiek niet is vastgesteld wat een betaalbare huurprijs is. Veel mensen kunnen op basis van de huidige huur al niet rondkomen en dit wordt ook bevestigd door de berekeningen van het NIBUD. Niemand is nu verantwoordelijk voor de (te) hoge woonlastenquote van huurders.*

Is er wel een woningtekort of is de woonruimte oneerlijk verdeeld?

*Beide.*

Is massaal transformeren van grote gezinswoningen naar units voor alleenstaande en geclusterde woonvormen met deelconcepten niet efficiënter dan nieuwbouw van gezinswoningen?

*Gezinswoningen zijn daar niet zo geschikt voor omdat daar juist veel vraag naar is. Appartementen, leegstaande gebouwen/kantoren en grote vrijstaande woningen lenen zich daar meer voor.*



*Figuur 3. Gebiedsvisie Rijnenburg door de gemeente Utrecht uit 2008 door VISTA landschapsarchitectuur en stedenbouw. Het nieuwe college in Utrecht wil de uitleglocatie benutten voor windmolen. Bron: [https://vista.nl/mies\\_portfolio/gebiedsvisie-rijenburg/](https://vista.nl/mies_portfolio/gebiedsvisie-rijenburg/)*

## STAD VERSUS LAND (EN DE INVLOED VAN COVID-19)

Met in de NOVI genoemde veertien verstedelijkingsregio's binnen het 'Stedelijk Netwerk Nederland' (zie Figuur 4) zijn met o.a. woondeals afspraken gemaakt voor het bouwen van betaalbare woningen en met de Woningbouwimpuls financiert het Rijk de tekorten op de grondexploitatie. De sturing door het Rijk is vooral op ontwikkelingen volgens de Ladder van Duurzame Verstedelijking binnen de bebouwde kom en langs hoogwaardig OV. Overal in gemeenten speelt nu bij de verkiezingen de vraag wel of niet bijbouwen binnen de bebouwde kom. Op grotere schaal is de vraag of we in het open landschap moeten bijbouwen of het juist natuur of landbouwgrond moeten laten.

Is de scheiding stad – land nog relevant nu het Stedelijk Netwerk Nederland is gepostuleerd? En is de nieuwe dichotomie groei in het Stedelijk Netwerk Nederland versus krimpgebieden, i.p.v. 'verdichten in de stad' versus 'bijbouwen in het weiland' nog relevant? En welke invloed heeft Covid-19 op de ruimtelijke ontwikkeling van stad en landschap? En moeten we wel geld uitgeven aan nieuwbouw in krimpgebieden? In het boek 'Groei & Krimp. Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?' (2016). van de economen Teulings, Vermeulen, Marlet en De Groot wordt voorgerekend dat nieuwbouw van woningen in krimpgebieden contraproductief is.

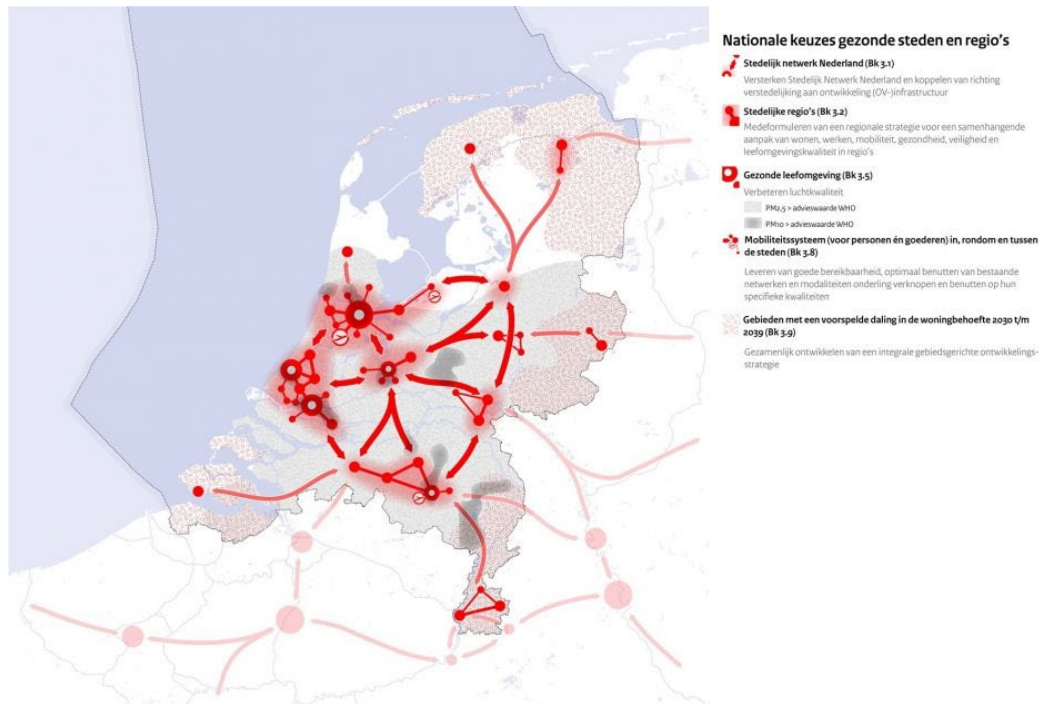
*Er is een trek gaande nu naar het middengebied en de buitengebieden. In Amsterdam is de binnenlandse migratie al vijf jaar negatief. De stad groeit alleen nog fors door de buitenlandse migratie. Er is een trek naar het middengebied van Nederland. Ede en Wageningen maar ook het buitengebied Zwolle. Zelfs in Zuidwest Friesland is er een prijsstijging. Ook in Delftzijl is er nu sprake van een woningtekort en prijsstijgingen. De trek van het platte land naar de grote steden wordt ook steeds minder.*

*Of dit door COVID-19 komt of de te dure woningen is de vraag, wellicht versterkt het elkaar. We zijn ook op een hele andere wijze gaan werken sinds COVID-19. Dat thuiswerk zal straks vermoedelijk minder worden maar ook niet weggaan. Voor veel bedrijven is het ook een bezuiniging op dure kantooruimte en kostbare reistijd. De noodzaak om te werken in de stad is minder geworden. Veel mensen wonen in de stad omdat daar het werk is. Dat zou wel eens kunnen veranderen als thuiswerk gedeeltelijk structureel wordt. De noodzaak om in de stad te wonen is er niet meer.*

*Ook de appartementen die nu in steden worden gebouwd zijn klein en duur. In hoeverre sluit de highrise cultuur aan bij hoe mensen willen wonen? Het gevaar bestaat dat men deze producten straks niet meer kan afzetten op de markt. Veel grote ontwikkelaars voelen er ook niet meer voor om grote stadsblokken met torens te bouwen in steden. Deze woongebouwen zijn kostbaar en daardoor de appartementen klein en duur. Maar een beperkte groep mensen vraagt om dit soort appartementen. In Londen liet de parlementaire onderzoekscommissie Letwin in 2018 zien wat de oorzaak was in de stagnatie van de bouw. Niet het gebrek aan bouwkvavels of bouwkvackers maar te dure appartementen in de stad waar maar beperkt vraag naar is.*



Die studie van Teulings cum suis is gedateerd. Groningen krimpt nog nauwelijks en hooguit aan de rand. Ook in Delfzijl stijgen de woningprijzen snel en is er sprake van krapte. Het is geen issue meer tegenwoordig, dat was in 2016 maar tegenwoordig is dat helemaal anders.



Figuur 4. De stedelijke regio's zijn gekoppeld aan het netwerk van bestaand (OV)infrastructuur en vormen samen het Stedelijk Netwerk Nederland. De gearceerde hebben een voorspelde daling in de woningbehoefte. Bron: Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. September 2020.

## INTEGRAAL VERSUS SECTORAAL

Veel woningen in hoge dichtheden bouwen zonder een integrale visie op andere maatschappelijke vraagstukken zoals duurzaamheid en voorzieningen, is dat verstandig of niet? Is de uitvoering van deze visie wel betaalbaar en haalbaar in bestaande steden?

*Den Haag is een mooi voorbeeld. De wethouder trok het concept structuurplan terug voor het CID omdat de financiële onderbouwing van het voorzieningen kader een behoorlijk tekort liet zien. Veel gemeenten hebben het financieel moeilijk nu ze zelf de zorg moeten organiseren en financieren.*

Gemeenten delegeren stedelijke ontwikkeling naar samenwerkingsverbanden van woningcorporaties en marktpartijen. Kunnen deze partijen de bovengenoemde problemen **wel** integraal oplossen?

*Er wordt zo diversiteit van bewoners en bouwtypen gebracht in wijken die dankzij het passend toewijzen van woningen aan kwetsbare groepen eenzijdig zijn geworden en*

*problemen hebben met de leefbaarheid. Het mixen van sociale huur, middelduur en duur is daarom niet verkeerd. Ook voorzieningen in deze wijken worden zo weer mogelijk.*

Veel samenwerkingsverbanden kiezen automatisch voor sloop-nieuwbouw met nieuwe bewoners in plaats van renovatie en verdichting met bestaande bewoners. Is dat het gevolg van de marktpartij die erbij betrokken is?

*Renovatie blijkt toch vaak niet budget neutraal te gaan voor bewoners. Ook is het niet onbelangrijk om meer differentiatie brengen in wijken. Geclusterde woonvormen bijvoorbeeld voor ouderen met een zorgvraag, gezinswoningen.*

Is de woonopgave wel adequaat gesteld en houdt wel men rekening met de veranderende wooncultuur zoals individualisering?

*Zie voorgaande antwoorden. Sluisbuurt discussie met Soeters en Uytengaak in Amsterdam, inmiddels worden de torenplannen aangepast.*

Is de wijkgedachte terug? In het boek 'Neighbourhoods for the Future. A Plea for a Social and Ecological Urbanism' pleiten de onderzoekers Hajer, Plezer, Van den Hurk, Ten Dam en Buitelaar voor een integrale wijkaanpak in plaats van gebiedsontwikkeling. In hun ogen is de wijk, de ecologie daarvan, de aangewezen schaal voor verandering en toekomst.

*De wijkgedachte is belangrijk bij ontwikkelingen binnen steden waarbij ook bewonersorganisaties aansluiten. Vaak zijn er al wijkorganisaties. Ook sociale wijkteams van de gemeente werken per wijk. Vaak hebben corporaties ook hun eigen wijk en zijn er al verbanden met bewonersorganisaties. Sinds de negentiende eeuw is de wijk de bouwsteen van de stad. De wijkaanpak van Vogelaar is een paar jaar weggeweest maar door het passend toewijzen hebben we nieuwe problematische wijken gecreëerd.*