

Datum 12 april 2024

Inlichtingen bij

Wonen en Bouwen in Nederland

De hoofdoorzaak van de wooncrisis ligt bij het reguleringsmodel van de woningmarkt. Dit model kent twee pijlers: de ruimtelijke ordening en de regelgeving bij de woningbouwprogrammering. Het goede nieuws is dat door bij te sturen op deze onderdelen de woningmarkt al binnen enkele jaren kan verruimen.

Ruimtelijke ordening: binnenstedelijke verdichting loopt tegen grenzen aan

Het ruimtelijk beleid in Nederland is gericht op binnenstedelijke verdichting en het voorkomen van bouwen buiten het zogenaamde Bestaand Stedelijk Gebied (BSG). Tien jaar geleden heeft het EIB in [een uitgebreid onderzoek](#) vastgesteld dat binnenstedelijk bouwen relatief duur is. De belangrijkste conclusie was echter dat er binnenstedelijk een groot verschil bestond tussen zogenaamde *greenfields* (open plaatsen, sportvelden, plantsoenen) en *brownfields* (herstructurering van bedrijven- en industrieterreinen). De *greenfields* kenden geen relatief hoge kosten, terwijl de *brownfields* veel hogere kosten kenden. Bovendien is herstructurering tijdrovend: het duurt vaak 10 tot 15 jaar om de woningbouw te realiseren.

Tijdens recent onderzoek dat wij hebben verricht naar een '[straatje erbij](#)' is gesproken met 24 gemeenten in Noord-Holland. Hierbij is vastgesteld dat het leeuwendeel van de plannen bestaat uit herstructurering. Het laaghangende fruit van de *greenfields* is geplukt en de overige locaties worden steeds lastiger. Hier ligt een eerste belangrijke verklaring voor de problemen bij de exploitatie (en doorlooptijden) van woningbouw.

Programmeringsbeleid

Terwijl het beleid van binnenstedelijke verdichting tot steeds hogere kosten leidde, werd vanaf 2018 op gemeenteniveau steeds actiever gestuurd op de gewenste woningbouwprogrammering. In steden als Amsterdam, Utrecht en Haarlem kwam beleid tot stand dat werd aangeduid met 40-40-20. Het gevolg is dat voor slechts een beperkt deel van de nieuwbouw marktconforme prijzen kunnen worden gehanteerd. Dit programmerings- en betaalbaarheidsbeleid heeft sindsdien in meer gemeenten weerklank gevonden. De stelling van minister De Jonge dat er te veel is overgelaten aan de markt is in dit licht moeilijk te plaatsen. De woningbouwprogrammering is juist veel sterker gereguleerd vanaf 2018 en inmiddels ook onderdeel van het Rijksbeleid. Het gevolg hiervan is dat de opbrengsten van de woningen in de nieuwbouwprojecten werden gedrukt. Hogere kosten vanuit steeds lastiger te ontwikkelen locaties in combinatie met opbrengstbeperking vanuit het programmerings- en betaalbaarheidsbeleid zetten de exploitaties onder druk.

Reguleringsmodel vereiste al omvangrijke subsidies vóór de oorlog in Oekraïne

Het is belangrijk om vast te stellen dat dit alles al speelde ruim vóór de bouwkosten- en rentestijgingen als gevolg van de oorlog in Oekraïne en in 2019 leidde tot een omvangrijke subsidieregeling (WBI) om onrendabele woningbouwprojecten te ondersteunen. Vanuit het EIB hebben wij eerder al gewezen op [de grote kwetsbaarheid van het reguleringsmodel](#). De problemen werden aanvankelijk nog gecamoufleerd door de lage rente en de stijgende huizenprijzen, maar als gevolg van de oorlog in Oekraïne kwam hier een einde aan en daalden de nieuwbouwvergunningen in 2022 en 2023 cumulatief met 25%. Dit vertaalt zich in een teruglopende productie in zowel 2024 als 2025.

Doorstroming is de achilleshiel van het programmeringsbeleid

Hoewel het verbeteren van de toegang tot de woningmarkt voor groepen met lagere (midden)inkomens, waaronder starters, een belangrijke doelstelling is, is de aanvliegroute via de programmering van de nieuwbouw niet effectief en mogelijk zelfs contraproductief. Dit hangt samen met het feit dat de woningmarkt een voorraadmarkt is, waardoor effecten van beleid op de doorstroming zeer belangrijk zijn. Het programmeringsbeleid leidt tot meer woningen in het 'betaalbare segment', maar tegelijkertijd ook tot minder woningen in de hoge midden en duurere segmenten. Er komen immers niet meer woningen tot stand, maar alleen de verdeelsleutel verandert. Voor de beschikbaarheid van betaalbare woningen geldt dat er meer woningen in dit

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

segment via de nieuwbouw ontstaan, maar dat het aanbod van betaalbare woningen vanuit de bestaande voorraad afneemt. Als vervolgens wordt bedacht dat 85% van koopstarters een bestaande woning koopt, dan is duidelijk dat de afnemende doorstroming de achilleshiel is van dit beleid. Als dit beleid ook nog wordt gecombineerd met betaalbaarheidseisen die leiden tot prijzen die beneden markconforme niveaus liggen, dan kan dit zelfs ertoe leiden dat het hele project niet doorgaat. Naast negatieve effecten op de doorstroming is er dan ook nog een negatief effect op het woningaanbod en kan het programmerings- en betaalbaarheidsbeleid zelfs een negatief effect hebben op de betaalbaarheid van het woningaanbod.

Oplossen van de wooncrisis: het ruimtelijk spoor

De voor de hand liggende oplossing bij ruimtelijk beleid is om naast binnenstedelijke verdichting, ook locaties in ogenschouw te nemen die buiten BSG liggen. In dit kader hebben wij vanuit het EIB aandacht gevraagd voor het zogenaamde 'straatje erbij': kleinschalige woningbouw direct aansluitend op de bestaande bebouwing en met strikte eisen rond natuur en landschap. Doordat er heel veel locaties zijn die hieraan voldoen zou het mogelijk worden om binnen een periode van 4 tot 5 jaar naar schatting 200.000 extra woningen te realiseren. Aangezien het gaat om additionele woningbouw ten opzichte van de bestaande (binnenstedelijke) plannen, is dit een zeer belangrijke uitbreiding van het aanbod op middellange termijn. Daarnaast zijn er ook enkele grotere locaties buiten BSG die aanvullend aanbod opleveren als hiervoor toestemming vanuit de overheden wordt verleend.

Met het laatste punt is ook duidelijk wie hier aan zet zijn. Het zijn de overheden die de ruimtelijke kaders stellen en deze kunnen aanpassen om bovenstaande ontwikkelingen mogelijk te maken. In het onderzoek voor Noord-Holland bleek met name de provinciale verordening het obstakel, maar soms ligt de sleutel bij het Rijk of bij gemeenten. Aanpassing van wet- en regelgeving is dan aan de orde bij de provinciale verordeningen en bijvoorbeeld de ladder voor duurzame verstedelijking. Het beleid wordt dan vooral gericht op het beschermen van natuur en unieke landschappen in plaats van op voorhand locaties in een groot deel van Nederland uit te sluiten van de zoekruimte. Wij hebben in het onderzoek ook geconstateerd dat het 'straatje erbij' financieel haalbare projecten oplevert en dat door deze projecten juist ook goed kan worden ingespeeld op eengezinswoningen in een groene omgeving wat een mooie aanvulling is op de binnenstedelijke appartementenbouw in het bestaande planaanbod. Ten slotte is de vereiste landbouwgrond beperkt tot slechts 2% van het areaal, waarbij de boer die wil verkopen een prijs kan worden geboden die ver uitgaat boven de landbouwwaarde.

Ten slotte moet erop worden gewezen dat de 17 grootstedelijke projecten die door het kabinet zijn aangewezen pas op lange termijn betekenisvolle woningbouw opleveren. Er liggen bovendien grote risico's bij juist deze projecten in samenhang met stikstof. Met het recent aangekondigde kader voor 'Water en bodem sturend' worden nieuwe restricties in het leven geroepen voor 9 van deze projecten met een aanbod van bijna 300.000 woningen.

Oplossen van de woningcrisis: het programmeringsbeleid

Bij programmeringsbeleid is het zaak om niet door te slaan richting het voorschrijven van hoge aandelen sociaal en betaalbaar zonder de effecten op de totale woningmarkt te beschouwen. Er is balans nodig in het bedienen van de verschillende segmenten en er moet voldoende ruimte zijn voor diversiteit in het aanbod. Ook hier geldt dat de sleutel ligt bij de regelgeving vanuit de overheden. Heel belangrijk bij de nieuwbouw-programmering is dat er direct of indirect voldoende aanbod is voor 'doorstarters'. Dit is de groep die al een tijd in een starterwoning woont en wil doorstromen op de woningmarkt. Vaak gaat het om jonge dertigers die willen gaan samenwonen en op zoek zijn naar een huis met een tuin, dat ook geschikt is om er kinderen te laten opgroeien. Het segment is hier vooral een koopwoning met een prijsklasse van € 400.000 tot € 550.000. Als deze groep doorstroomt, komen er niet zelden twee starterswoningen vrij in de bestaande voorraad. Elk beleid dat huishoudens met een

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
2

starterswoning in beweging brengt, zal een belangrijk positief effect hebben op het aanbod voor starters. Vanuit de betaalbaarheid is dit positief en dit wordt nog versterkt door het feit dat nieuwbouw weliswaar een hoge kwaliteit heeft, maar dat de aanschafprijs daardoor ook een stuk hoger ligt dan bij bestaande woningen.

Ten slotte moet erop worden gewezen dat verscherpte huurprijsregulering initieel de betaalbaarheid verbetert, maar op middellange termijn een duidelijke keerzijde kent. Het verlaagt het verwacht rendement voor investeerders en dit heeft een negatief effect op het aanbod, wat de spanning op de huurmarkt vervolgens vergroot. De effectieve structurele strategie richting de betaalbaarheid is meer woningaanbod.

Contact

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Pagina
3