



RAPPORT

# Belemmeringen voor sneller bouwen

1 december 2021 | Dienst Analyse en Onderzoek

## Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies .....	3
1 Inleiding .....	7
1.1 Aanleiding .....	7
1.2 Verantwoording .....	7
1.3 Afbakening en opbouw.....	7
2 Regionale planvorming: beperkt aantal locaties .....	9
2.1 Inleiding .....	9
2.2 Oorzaken van schaarste aan locaties .....	9
2.3 Uitval in plancapaciteit.....	10
3 Ontwikkeling stedenbouwkundige plannen .....	13
3.1 Inleiding .....	13
3.2 Grondverwerving .....	13
3.3 Lange onderhandeling en uitwerking.....	14
3.4 Beperkingen in financiering .....	14
4 Wijziging bestemmingsplan en vergunningverlening .....	17
4.1 Inleiding .....	17
4.2 Bezwaar- en beroepsprocedures .....	17
4.3 Milieuregelgeving .....	18
5 Capaciteit van de bouwsector .....	20
5.1 Inleiding .....	20
5.2 Terugval na economische crisis .....	20
5.3 Recente ontwikkelingen: herstel na corona, industrieel bouwen .....	21
5.4 Cyclisch karakter van de bouw en de woningmarkt.....	22
Geraadpleegde bronnen .....	23
Bijlage 1 Het proces van woningbouw .....	25

## Samenvatting en conclusies

### Inleiding

Steeds meer mensen kunnen op dit moment geen geschikte woning vinden. De huizenprijzen blijven stijgen en er is een tekort van 279.000 woningen. In de jaren tot en met 2030 zijn 900.000 extra woningen nodig. Daarom is de afgelopen jaren beleid ontwikkeld om de woningbouw te versnellen.

In deze context heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken het thema 'belemmeringen voor sneller bouwen' op haar kennisagenda 2021 geplaatst. Op verzoek van de commissie wordt in dit rapport een overzicht gepresenteerd van de belemmeringen om sneller te bouwen, gebaseerd op recente publicaties. Daarbij zijn onderzoeksrapporten gebruikt (vanaf 2018) gericht op de Nederlandse situatie. Dit rapport beperkt zich dus tot één onderdeel van de problematiek op de woningmarkt, namelijk het tempo van bouw van nieuwe woningen.

### Overzicht van belemmeringen

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de belemmeringen die in de literatuur worden genoemd. Deze zijn ingedeeld in vier hoofdfasen van het proces van ontwikkeling van een woningbouwlocatie, namelijk regionale planvorming, ontwikkeling van een stedenbouwkundig plan, wijziging van een bestemmingsplan en verlening van een omgevingsvergunning, en de feitelijke bouw. In werkelijkheid zijn de fasen verder opgedeeld in tussenstappen (programma van eisen, haalbaarheidsstudies etc.) en lopen ze soms parallel (zie bijlage 1). In elke fase kunnen zich belemmeringen voordoen. Deze bestaan uit zeven clusters van factoren:

- het beperkte aantal locaties waar gebouwd mag worden;
- knelpunten bij grondverwerving;
- lange onderhandeling en uitwerking van stedenbouwkundige plannen;
- beperkingen in financiering;
- bezwaar- en beroepsprocedures;
- milieuregelgeving;
- beperkte capaciteit van de bouwsector.

Daarbij geldt dat de meeste factoren weliswaar gezien kunnen worden als belemmering om snel te bouwen, maar tegelijkertijd van belang zijn om andere maatschappelijke belangen (bijvoorbeeld bescherming van open ruimten, belangen van omwonenden) te borgen. Het gewicht van elke belemmering is per situatie verschillend. Knelpunten met grondverwerving, procedures van omwonenden en financiering spelen bijvoorbeeld relatief vaak een rol bij binnenstedelijke projecten.

Figuur 1 Overzicht belemmeringen voor sneller bouwen



## Conclusies

### Belemmeringen in de regionale planvorming

- Het **beperkte aantal beschikbare locaties** in de afgelopen jaren wordt in diverse rapporten genoemd als belangrijkste oorzaak voor de huidige schaarste van

woonruimte. Provincies en gemeenten beperken omwille van de ruimtelijke kwaliteit en andere maatschappelijke doelstellingen de beschikbaarheid van locaties. Inmiddels lijkt er wel voldoende plancapaciteit te zijn, maar daarbij is ook de zgn. 'zachte' plancapaciteit meegerekend, d.w.z. plannen die nog niet formeel in bestemmingsplannen zijn vastgesteld. Bovendien wordt in de literatuur gewezen op een significant percentage uitval (30%), zowel van 'harde' als 'zachte' plannen.

- Als verklaringen voor het beperkte aantal locaties worden in de literatuur genoemd de **concurrentie om ruimte**, de wettelijk vastgelegde **ladder voor duurzame verstedelijking**, het **ontbreken van sturing** op voldoende woningen door **provincies**, **ondervertegenwoordiging van belanghebbenden** bij woningbouw in de gemeentelijke besluitvorming, en het inflexibel gebruik van **demografische prognoses**.
- In binnenstedelijk gebied is de kans op uitval groter en/of gaat het ontwikkelproces vaak langzamer. In diverse rapporten worden dan ook kanttelingen geplaatst bij het **hoge aandeel binnenstedelijke plannen** in de huidige plancapaciteit. Tegelijkertijd zijn er maatschappelijke voordelen van binnenstedelijk bouwen, zoals nabijheid van voorzieningen en efficiënt gebruik van infrastructuur.

#### *Belemmeringen bij het ontwikkelen van stedenbouwkundige plannen*

- In de fase waarin gemeenten samen met marktpartijen een stedenbouwkundig plan ontwikkelen treden relatief veel vertragingen op. Een deel hiervan hangt samen met een (vaak langdurig) proces van **grondverwerving**, waarbij grondeigenaren onvoldoende meewerken en/of onteigend moeten worden. De beperkte organisatorische en financiële slagkracht van gemeenten draagt er aan bij dat de wettelijke instrumenten van het grondbeleid onvoldoende worden benut.
- Andere redenen voor vertraging in deze fase kunnen zijn het **grote aantal eisen van gemeenten**, het **grote aantal thema's** op de onderhandelingstafel, **onderzoekverplichtingen** op het gebied van flora en fauna en archeologie, en **gebrek aan capaciteit** bij gemeenten.
- Voor zowel marktpartijen, de overheid als woningcorporaties kunnen **financiële factoren** de mogelijkheden voor woningbouw beperken. **Langdurige projecten** met een onzekere uitkomst zijn **lastig te financieren**, ook doordat banken terughoudender zijn geworden. Aan de kant van de overheid wordt soms de **scheiding tussen rijksbudgetten** voor woningbouw, infrastructuur en energie-infrastructuur genoemd als belemmerende factor.
- De **investeringscapaciteit van woningcorporaties**, die wordt beperkt door de **verhuurderheffing**, is volgens sommige studies een belemmering voor het bouwen van sociale huurwoningen, zeker wanneer rekening wordt gehouden met andere opgaven van de sector (woningverbetering, verduurzaming). Volgens andere rapporten hebben corporaties echter genoeg middelen om meer woningen te laten bouwen. Bovendien leidt het verminderen of afschaffen van de verhuurderheffing mogelijk pas op middellange of lange termijn tot vergroting van de woningvoorraad, gegeven de huidige schaarste op de woningmarkt.

### *Belemmeringen bij wijziging van het bestemmingsplan en vergunningverlening*

- **Bezwaar- en beroepsprocedures** worden vaak genoemd als oorzaak van lange doorlooptijden, maar de meeste projecten krijgen niet te maken met formele bezwaren tijdens de wijziging van het bestemmingsplan. Toch kan een minderheid van belanghebbenden een plan langdurig tegenhouden. Daarbij speelt ook de beperkte **capaciteit van de Raad van State** een rol. Ook in de fase van het aanvragen en verlenen van een omgevingsvergunning kunnen bezwaar en beroep worden aangetekend; over de vraag of dit vaak gebeurt is de literatuur niet eenduidig. De recente rapportage van de Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties wijst hier wel op, en noemt dit als belangrijkste oorzaak voor het uitblijven van de beoogde versnelling van nieuwbouw van sociale huurwoningen.
- De laatste jaren zijn twee knelpunten in de **milieuregelgeving** naar voren gekomen bij woningbouw en andere ruimtelijke ontwikkelingen, te weten **PFAS** en **stikstof**. Door diverse maatregelen is inmiddels meer ruimte gecreëerd.

### *Belemmeringen bij de feitelijke bouw*

- De bouwsector heeft een sterke **terugval** gekend tijdens de **economische crisis**, en ook nu nog worden tekorten aan vakmensen en materialen veel genoemd als belemmerende factor. In 2020 en 2021 leidde bovendien de **coronacrisis** tot een snel oplopende spanning op de arbeidsmarkt, vanwege lagere arbeidsproductiviteit (o.a. ziekteverzuim) en afname van het aantal buitenlandse arbeidskrachten. Na een terugval in 2020 is echter een krachtig herstel opgetreden in de nieuwbouw van woningen. Verder zijn er knelpunten in het tijdig afwikkelen van het aantal aanvragen voor **nutsaansluitingen**. Een (mogelijk) positieve ontwikkeling voor het bouwtempo is de ontwikkeling van **industriële woningbouwproductie**.

In de laatste jaren is beleid ontwikkeld om veel van bovenstaande knelpunten weg te nemen, zoals de woningbouwimpuls, financiering van grootschalige woningbouw in 14 gebieden, regelingen om kennis en capaciteit van gemeenten te versterken, en bestuurlijke afspraken. De (verwachte) effectiviteit van het beleid is in dit rapport niet expliciet onderzocht. Wel valt op dat veel maatregelen vooralsnog een tijdelijk karakter hebben. In de literatuur wordt de noodzaak benadrukt om ook beleid te ontwikkelen voor de middellange en lange termijn. Doel hiervan zou kunnen zijn om structureel voldoende prikkels te creëren voor een stabiele bouwproductie en om de bouwsector minder gevoelig te maken voor de economische conjunctuur.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Steeds meer mensen kunnen op dit moment geen geschikte woning vinden. De huizenprijzen blijven stijgen en er is een tekort van 279.000 woningen. In de jaren tot en met 2030 zijn 900.000 extra woningen nodig. Daarom is de afgelopen jaren beleid ontwikkeld om de woningbouw te versnellen.<sup>1</sup>

Uit onderzoek blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van begin tot verkoop van een woning in Nederland bijna 10 jaar bedraagt. De doorlooptijd neemt toe naarmate de omvang van het project groter is.<sup>2</sup> In de Actieagenda Wonen, een document van een groot aantal belangenorganisaties, wordt een iets kortere doorlooptijd, van gemiddeld zeven jaar, genoemd tussen een eerste initiatief en de bouw<sup>3</sup>; ook de minister gaat uit van deze periode.<sup>4</sup>

In deze context heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken het thema 'belemmeringen voor sneller bouwen' op haar kennisagenda 2021 geplaatst. Op verzoek van de commissie wordt in dit rapport een overzicht gepresenteerd van de belemmeringen om sneller te bouwen, gebaseerd op recente publicaties.

## 1.2 Verantwoording

Voor deze literatuurverkenning zijn recente onderzoeksrapporten gebruikt (vanaf 2018). De rapporten zijn gevonden door breed te zoeken op internet, te zoeken naar publicaties van bekende kennisinstellingen, en na te gaan welke rapporten de minister van Binnenlandse Zaken aan de Kamer heeft aangeboden. Een belangrijk deel van de studies is gebaseerd op raadpleging (via enquêtes of interviews) van partijen in het bouwproces, zoals woningcorporaties, gemeenten, projectontwikkelaars. Ook brieven van de minister zelf zijn op enkele punten als bron gebruikt. De studies betreffen de Nederlandse situatie; dit rapport bevat dan ook geen internationale vergelijking of lessen uit het buitenland. Desgewenst kan dit in een vervolgstap worden meegenomen.

## 1.3 Afbakening en opbouw

Deze notitie beperkt zich tot één onderdeel van de problematiek op de woningmarkt, namelijk het tempo van bouw van nieuwe woningen. De omvang van het woningtekort, betaalbaarheid, aansluiting op de kwalitatieve vraag en fiscaal beleid worden buiten beschouwing gelaten. Ook mogelijkheden voor het beter benutten van de bestaande

---

<sup>1</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32 847 nr. 828.](#)

<sup>2</sup> [Stec groep \(2018\).](#)

<sup>3</sup> [Aedes et al. \(2021\)](#) P. 8. De bron van de doorlooptijd van zeven jaar wordt niet vermeld.

<sup>4</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32847 nr. 827.](#)

woningvoorraad<sup>5</sup> en van transformatie van leegstaand vastgoed<sup>6</sup> en knelpunten bij huisvesting van specifieke aandachtsgroepen<sup>7</sup> vallen buiten de scope.

De belemmeringen om sneller te bouwen kunnen worden ingedeeld in vier hoofdfasen van het proces van ontwikkeling van een woningbouwlocatie, namelijk:

- regionale planvorming;
- ontwikkeling van een stedenbouwkundig plan;
- wijziging van een bestemmingsplan en verlening van een omgevingsvergunning;
- de feitelijke bouw.

In werkelijkheid zijn de fasen verder opgedeeld in tussenstappen (programma van eisen, haalbaarheidsstudies etc.) en lopen ze soms parallel (zie bijlage 1). In elke fase kunnen zich knelpunten voordoen. In de volgende hoofdstukken worden de belemmeringen voor elk van de vier fasen besproken.

---

<sup>5</sup> [Platform 31 \(2021\)](#).

<sup>6</sup> De minister komt, op verzoek van de Kamer, eind 2021 met een Nationaal Transformatieplan. In 2020 zijn 10.215 woningen opgeleverd door transformatie. Zie [Kamerstuk II, 2021/22, 32 847 nr. 828](#).

<sup>7</sup> Zie voor een overzicht van knelpunten bij het realiseren van woonzorgvoorzieningen voor ouderen deze [stafnotitie](#).



## 2 Regionale planvorming: beperkt aantal locaties

### 2.1 Inleiding

Met regionale planvorming wordt hier bedoeld het proces waarbij gemeenten en provincies een visie ontwikkelen op woningbouw en verstedelijking in een gebied, en daarbij onder meer geschikte locaties aanwijzen.

In deze fase is volgens het Centraal Planbureau (CPB) het beperkte **aantal beschikbare locaties** de belangrijkste oorzaak voor de schaarste van woonruimte. Dit komt doordat lagere overheden omwille van de ruimtelijke kwaliteit en andere maatschappelijke doelstellingen de beschikbaarheid van locaties beperken. De toename van beschikbare grond voor woningen is bovendien beperkt vergeleken met de grond voor bedrijven en kantoren. Provincies beperken het aantal woningen dat gemeenten mogen bouwen, uit vrees voor een gebrek aan lokale vraag.<sup>8</sup> De ruimte voor woningbouw wordt vaak uitgedrukt in de plancapaciteit.

Hieronder wordt ingegaan op de oorzaken van de schaarste aan locaties (§ 2.2) en op het begrip plancapaciteit en het risico op uitval daarin (§ 2.3).

### 2.2 Oorzaken van schaarste aan locaties

In de literatuur worden diverse oorzaken genoemd van het beperkte aantal beschikbare locaties:

- Allereerst **concurrereert** de woningbouwopgave met andere opgaven **om de beschikbare ruimte**, zoals behoud van natuur en open landschap, de energievoorziening (zonneweiden, windmolenparken), aanpassing aan klimaatverandering en toenemende mobiliteit. De afruil tussen al deze claims wordt de komende jaren knellender. Woningbouw zelf heeft ook ruimtelijke impact via daarmee samenhangende investeringen in bereikbaarheids- en energie-infrastructuur.<sup>9</sup> Daarom is een samenhangende verstedelijkingsstrategie nodig, met ook aandacht voor werklocaties en de kansen van meervoudig ruimtegebruik.<sup>10</sup>
- Het restrictieve beleid hangt volgens het CPB en het Economisch Instituut voor de Bouw samen met de **ladder voor duurzame verstedelijking**, die in 2012 in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6) is ingevoerd. De ladder schrijft voor dat bij nieuwe stedelijke ontwikkeling eerst de noodzaak (dus de behoefte aan woningbouw) moet worden aangetoond, en vervolgens dat bij locaties buiten stedelijk gebied (uitleglocaties) moet worden aangetoond dat de woningen niet binnenstedelijk kunnen worden gebouwd. Volgens het EIB wordt ook de eis gesteld dat op de uitleglocaties zuinig ruimtegebruik plaatsvindt en dat de locaties multimodaal worden ontsloten<sup>11</sup>, maar deze eisen staan niet in het Besluit.

---

<sup>8</sup> [CPB \(2019\)](#).

<sup>9</sup> [Inspectie der Rijksfinanciën \(2020\)](#).

<sup>10</sup> [PBL \(2021a\)](#).

<sup>11</sup> [EIB \(2021a\)](#).

- Het interbestuurlijke samenspel leidt, volgens het rapport in het kader van de brede maatschappelijke heroverweging uit 2020, tot **onvoldoende sturing** op het realiseren van voldoende woningen. De **provincie** draagt geen expliciete verantwoordelijkheid voor de woningbouwproductie. In de praktijk sturen provincies door het maximeren van de plancapaciteit van gemeenten.<sup>12</sup> Het CPB suggereert dan ook om de bevoegdheid van provincies om woningplannen te toetsen aan de woonbehoefte te schrappen.<sup>13</sup> Om de aansturing van de woningbouwopgave en voldoende locaties te waarborgen bereidt de minister wederkerige, afrekenbare afspraken voor met alle overheden, corporaties en marktpartijen.<sup>14</sup>
- Volgens het CPB hebben ook **gemeenten** te weinig prikkels om nieuwbouw toe te staan. Mensen die baat hebben bij meer woningbouw spelen een **ondergeschikte rol** in de gemeentelijke besluitvorming. Bestaande bewoners ondervinden meer nadelen van meer nieuwbouw. Als gemeenten niet zelf grondeigenaar zijn, hebben ze bovendien weinig mogelijkheden om financieel mee te profiteren van de opbrengsten van nieuwbouw. Als oplossing suggereert het CPB om een gemeentelijke heffing op planbaten te introduceren als de gemeente niet zelf grondeigenaar is.<sup>15</sup>
- De modellen die gebruikt worden voor **demografische ramingen** houden slechts vertraagd rekening met veranderingen in de vraag, zoals een veranderende inkomensgroei of renteveranderingen. Dit leidt in een verkrappende woningmarkt tot een onderschatting van de vraag.<sup>16</sup> Gemeenten en provincies gebruiken een veelheid van prognoses voor de woningbehoefte. Dat zorgt voor ruis in het gesprek.<sup>17</sup>

## 2.3 Uitval in plancapaciteit

### Harde en zachte plancapaciteit en risico op uitval

De ruimte voor woningbouw wordt uitgedrukt in de plancapaciteit, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen harde en zachte plancapaciteit. De harde plancapaciteit is het aantal woningen dat volgens vastgestelde bestemmingsplannen mag worden gebouwd. De zachte plancapaciteit bestaat uit plannen zonder formele status, zoals ontwerpbestemmingsplannen, stedenbouwkundige ontwerpen, structuurvisies en masterplannen. Het hard maken van een woningbouwplan vindt vaak pas plaats kort voor de realisatie.<sup>18</sup>

In 2020 werd geconstateerd dat de plancapaciteit tot 2030 tekort schiet, uitgaande van een opgave van 95.000 woningen per jaar.<sup>19</sup> Inmiddels is er, met een plancapaciteit van 136 procent ten opzichte van de netto bouwopgave, volgens de Staat van de

<sup>12</sup> [Inspectie der Rijksfinanciën \(2020\)](#). De rapporten voor de brede maatschappelijke heroverweging zijn ambtelijke rapporten met beleidsopties, ter voorbereiding op een volgende kabinetsperiode.

<sup>13</sup> [CPB \(2019\)](#).

<sup>14</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32847 nr. 828](#).

<sup>15</sup> [CPB \(2019\)](#).

<sup>16</sup> [CPB \(2019\)](#).

<sup>17</sup> [Inspectie der Rijksfinanciën \(2020\)](#).

<sup>18</sup> [PBL \(2021b\)](#).

<sup>19</sup> [Inspectie der Rijksfinanciën \(2020\)](#).

Woningmarkt (2021) voldoende plancapaciteit voorhanden om de verwachte huishoudensgroei te accommoderen. Daarbij is echter ook de zachte plancapaciteit meegerekend. Volgens een inventarisatie van het adviesbureau ABF uit mei 2021 bedraagt de netto plancapaciteit voor de komende negen jaar 961.300 woningen. Hiervan zijn er 335.000 'hard' (35 procent), waarvan 257.000 gepland voor de periode 2021-2024. Dat zijn jaarlijks gemiddeld 64.300 woningen.<sup>20</sup>

Het EIB gaat uit van betekenisvolle uitval en vertraging bij zowel harde als zachte plannen. Volgens EIB is het feitelijk aanbod, hiermee rekening houdend, goed voor ruim 70% van de vraag.<sup>21</sup> Ook volgens het eerder genoemde rapport van het CPB en de publicatie 'Wonen na de verkiezingen' van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) worden harde plannen niet altijd binnen een redelijke termijn uitgevoerd. Dit heeft diverse oorzaken, waaronder de capaciteit van de bouwsector (zie § 7). De rapporten noemen een gemiddeld uitvalspercentage van 30%.

### **Risico op uitval en vertraging bij binnenstedelijke projecten**

In binnenstedelijk gebied is de kans op uitval groter en/of gaat het ontwikkelproces vaak langzamer. Niet zelden moet in dichtbebouwd stedelijk gebied bedrijvigheid worden verplaatst, infrastructuur worden omgelegd of bodemsanering worden uitgevoerd.<sup>22 23</sup> Bovendien is vaker sprake van meerdere grondeigenaren en technisch uitdagendere hoogbouw.<sup>24</sup> In de periode 2015-2018 was de gemiddelde doorlooptijd van inbreidingslocaties circa één tot twee jaar langer dan van uitbreidingslocaties, althans in de regio's Noord-, Oost- en West-Nederland. In Zuid-Nederland was de doorlooptijd van inbreidingsprojecten juist gemiddeld korter, doordat de gemeente hier geen of weinig grond hoefde aan te kopen.<sup>25</sup>

In diverse rapporten worden dan ook kanttekeningen geplaatst bij het **hoge aandeel binnenstedelijke plannen**; in de zeven provincies met de grootste opgave is dit aandeel 75%, in de Randstadprovincies zelfs 85% (zie figuur 2.1).<sup>26</sup> Ook het rapport in het kader van de brede maatschappelijke heroverweging wijst op de noodzaak van voldoende locaties buiten de steden. Daarbij is aandacht nodig voor zowel de voordelen van bouwen binnen stedelijk gebied (nabijheid voorzieningen, efficiënt gebruik van infrastructuur, bescherming open ruimte buiten de stad)<sup>27</sup> als de nadelen (minder ruimte voor groen en water in de stad, ruimtelijke kwaliteit in de stad).<sup>28</sup>

<sup>20</sup> [Ministerie van BZK \(2021\)](#). P. 33-41.

<sup>21</sup> [EIB \(2021a\)](#).

<sup>22</sup> [EIB \(2021a\)](#).

<sup>23</sup> [CPB \(2019\)](#).

<sup>24</sup> [Inspectie der Rijksfinanciën \(2020\)](#). P. 23.

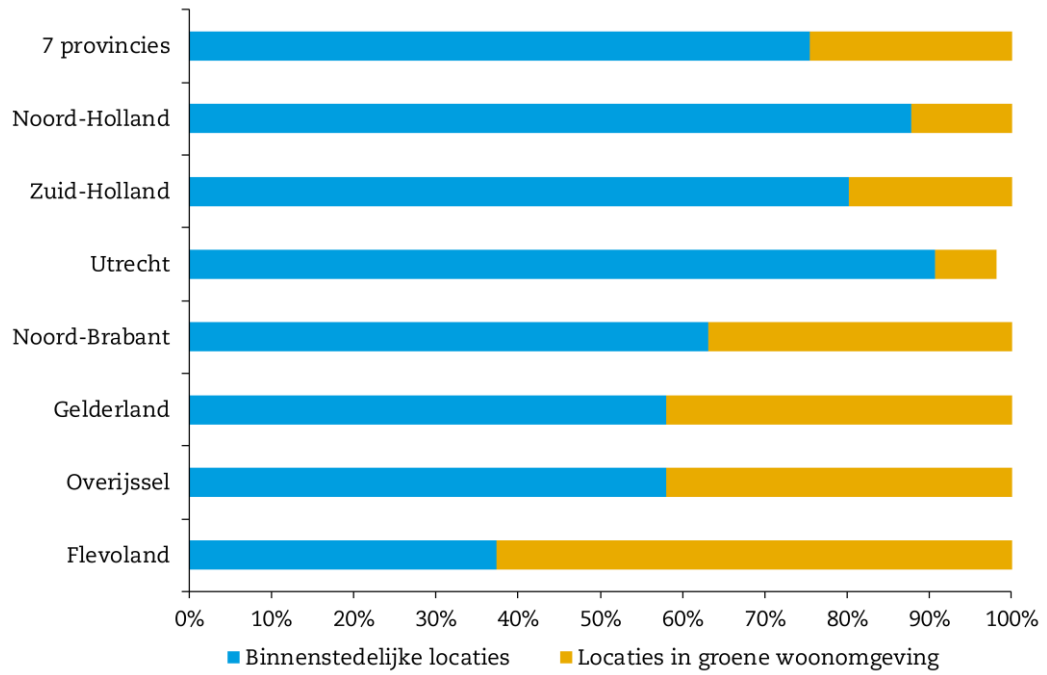
<sup>25</sup> [Stec groep \(2018\)](#).

<sup>26</sup> [EIB \(2021a\)](#).

<sup>27</sup> [Inspectie der Rijksfinanciën \(2020\)](#). P. 23.

<sup>28</sup> [PBL \(2021a\)](#).

*Figuur 2.1 Samenstelling planaanbod 2020-2029 (aantal woningen) in zeven provincies met grootste bouwopgave*



Bron: EIB (2021)

## 3 Ontwikkeling stedenbouwkundige plannen

### 3.1 Inleiding

Nadat een locatie is vastgesteld volgt een fase waarin gemeenten samen met marktpartijen een stedenbouwkundig plan ontwikkelen. Volgens het CPB is dit de fase die het langste duurt in het woningbouwproces, vanwege de brede scope waarover afspraken moeten worden gemaakt; van één tot meer dan tien jaar.<sup>29</sup> Er kunnen zich knelpunten voordoen bij grondverwerving (§ 3.2), onderhandeling en uitwerking van het plan (§ 3.3) en financiering (§ 3.4).

### 3.2 Grondverwerving

Voor het verloop van het proces is het belangrijk welke partij het initiatief neemt tot de ontwikkeling: meestal is dat de gemeente of een projectontwikkelaar. Dit valt vaak samen met het hebben van een grondpositie. Hoewel gemeenten tegenwoordig minder vaak zelf grond aankopen (dus minder vaak inzetten op zgn. actief grondbeleid), hebben ze nog steeds veel grondbezit. Woningcorporaties treden tegenwoordig minder vaak zelf op als ontwikkelaar, en zijn meer afhankelijk van de afspraken tussen gemeenten en ontwikkelaars. Dit komt door een aanscherping van de voorwaarden aan grondbezit en -aankopen van corporaties in de woningwet 2015.<sup>30</sup>

Aan de inhoudelijke uitwerking kan dus een fase van grondverwerving vooraf gaan. Volgens Stec groep (2018) duurt deze fase gemiddeld het langst binnen het ontwikkelingsproces van nieuwbouwlocaties (gemiddeld bijna zeven jaar, deels parallel aan andere fasen). De noodzaak van **onteigening** en/of het **ontbreken van medewerking van grondeigenaren** is hier een knelpunt. Dit geldt zowel bij inbreiding als bij uitbreiding.<sup>31</sup>

Deloitte (2021) concludeert dat de knelpunten vooral komen doordat wettelijke mogelijkheden onvoldoende worden benut. Onderliggend probleem is de tekortschietende organisatorische en financiële slagkracht van gemeenten. Het beschikbare instrumentarium voor het grondbeleid voor woningbouw is volgens de analyse van Deloitte in principe toereikend. Meer gebruik van actief grondbeleid lijkt echter verstandig, vooral bij grote, complexe locaties met versnipperd grondeigendom en/of een sterke infrastructurele component. Hierbij zou een (rijks)grondbank kunnen helpen die gemeenten steunt door het aankopen van gronden.<sup>32</sup> De minister laat de keuze om al dan niet een dergelijke faciliteit op te richten aan het volgende kabinet, maar reserveert wel alvast middelen in de begroting.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> [CPB \(2019\)](#).

<sup>30</sup> [CPB \(2019\)](#).

<sup>31</sup> [Stec groep \(2018\)](#).

<sup>32</sup> [Deloitte \(2021\)](#) P.49-57.

<sup>33</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32847 nr. 827](#).

### 3.3 Lange onderhandeling en uitwerking

De uitwerking van een stedenbouwkundig plan vraagt om veel overleg en onderhandeling tussen de gemeente, marktpartijen en andere betrokkenen. Diverse factoren kunnen bijdragen aan een lange doorlooptijd.<sup>34</sup>

#### Inhoudelijke complexiteit

Een factor die (met name binnenstedelijke) projecten volgens betrokkenen bemoeilijkt, is het grote aantal **eisen van gemeenten**, op tal van terreinen. Een voorbeeld is het eisen van een ondergrondse parkeergarage. Ook zijn bestemmingsplannen soms gedetailleerder dan noodzakelijk, wat het lastig maakt om de plannen aan te passen als marktomstandigheden veranderen. Daarom pleiten marktpartijen voor terughoudendheid met extra eisen bovenop het Bouwbesluit, ook om industrieel bouwen (zie § 7) mogelijk te maken.

In het verlengde hiervan wordt het **grote aantal thema's** op de onderhandelingstafel genoemd, en de betrokkenheid van veel verschillende gemeentelijke afdelingen. Belangrijke onderwerpen zijn ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, parkeren, sociale huur en middeldure huur.

Betrokkenen zijn verder kritisch over de vertragingen die kunnen ontstaan door **onderzoekverplichtingen** op het gebied van flora en fauna en archeologie. Door deze onderzoeken meer parallel te laten lopen met andere delen van het proces, kan vertraging wel worden voorkomen. Ook kan meer gebruik worden gemaakt van een gebiedsgerichte benadering, in plaats van oplossingen per project.

#### Capaciteit bij gemeenten

Tijdens de crisis hebben veel gemeenten de bemensing van hun afdelingen ruimtelijke ordening en wonen teruggeschroefd, waardoor ze nu problemen hebben om nieuwe projecten te begeleiden. Personeel aannemen kost (inwerk-)tijd. Dit gebrek aan capaciteit leidt tot vertraging. De minister heeft daarom de regeling flexpools opgezet om gemeenten van extra capaciteit en kennis te voorzien.<sup>35</sup>

### 3.4 Beperkingen in financiering

Voor zowel marktpartijen, de overheid als woningcorporaties kunnen financiële factoren de mogelijkheden voor woningbouw beperken. Deze komen veelal in de fase van ontwikkeling van stedenbouwkundige plannen naar voren, omdat partijen dan onderhandelen over de verdeling van investeringen en opbrengsten, in relatie tot alle nagestreefde wensen en eisen.

Uit een inventarisatie door het adviesbureau Rebel blijkt dat woningbouwprojecten een aanzienlijke **onrendabele top** kennen, voor de woningen zelf en voor de bijbehorende infrastructuur. Zonder rijkssubsidie zou bijna 40% van de tot 2030 benodigde 900.000 woningen niet worden gerealiseerd. De resterende opgave kan wellicht wel worden gebouwd, maar dan moeten concessies worden gedaan aan betaalbaarheid, locatie, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op [CPB \(2019\)](#).

<sup>35</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32847 nr. 827](#).

<sup>36</sup> [Rebel \(2021\)](#).

### **Beperkingen bij marktpartijen**

Voor ontwikkelaars is grondbezit vaak een belangrijke pijler van hun bedrijfsmodel, maar tegelijkertijd kapitaalintensief en risicovol. Het is relatief eenvoudig om financiering te krijgen voor projecten waarvoor het bestemmingsplan al (bijna) rond is.

**Langdurige projecten** met een onzekere uitkomst zijn echter **lastig te financieren**. Sinds de crisis - en de daarna opgestelde regels over kapitaalposities - zijn banken hiermee terughoudender geworden. Daardoor is slechts een kleine groep ontwikkelaars in staat om grote of ambitieuze projecten te realiseren. Ook pensioenfondsen en institutionele beleggers zijn niet happig om in te stappen in projecten met een horizon langer dan vijf jaar. Juist in de beginfase is de beschikbaarheid van kapitaal echter vaak een belemmering. Dit komt ook doordat gemeenten vaak geen actief grondbeleid meer voeren.<sup>37</sup>

### **Beperkingen bij overheden**

De financiële positie van **gemeenten** – van oudsher de belangrijkste investeerders in gebiedsontwikkeling – is minder gunstig dan voorheen. De uitgaven aan volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing zijn tussen 2011 en 2019 gedaald van circa 17% naar 7% van de gemeentelijke uitgaven. Gezien de druk op uitgaven in het sociaal domein zal deze trend niet snel omkeren.<sup>38</sup>

De middelen die het **rijk** verstrekt, via onder meer de woningbouwimpuls en voor de gebiedsgerichte aanpak in 14 grootschalige woningbouwgebieden, zijn bedoeld om deze onrendabele top weg te nemen of te verminderen.<sup>39</sup> Soms wordt de **scheiding tussen rijksbudgetten** voor woningbouw, infrastructuur en energie-infrastructuur als belemmerende factor genoemd. Omvangrijke woningbouwprojecten vragen om investeringen in mobiliteitsinfrastructuur, bijvoorbeeld OV-knooppunten, die moeilijk alleen door lokale partijen te dragen zijn. De middelen voor woningbouw en mobiliteit komen vanuit verschillende departementen en zijn in de tijd niet op elkaar afgestemd. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIRT) is bijvoorbeeld tot 2032 vastgelegd.<sup>40</sup> Daarom wordt in de Actie-agenda Wonen gepleit voor ontschotting van middelen en samenwerking op complexe gebiedsontwikkelingen tussen ministeries.<sup>41</sup>

### **Beperkingen bij woningcorporaties**

Over de investeringscapaciteit van woningcorporaties en specifiek de rol van de **verhuurderheffing** daarbij spreken rapporten elkaar tegen.

Uit onderzoek in opdracht van Aedes (vereniging voor woningcorporaties), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Woonbond blijkt dat de verhuurderheffing een substantieel effect heeft op de investeringscapaciteit van corporaties die nodig is voor woningbouw, woningverbetering en verduurzaming. Door de stijging van de verhuurderheffing daalt de operationele kasstroom van de corporaties sinds 2016 structureel, terwijl deze nodig is voor niet-rendabele

<sup>37</sup> [CPB \(2019\)](#). P. 31, 33 en 64.

<sup>38</sup> [Deloitte \(2021\)](#). P.43.

<sup>39</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32847 nr. 828](#).

<sup>40</sup> [Inspectie der Rijksfinanciën \(2020\)](#). P. 30.

<sup>41</sup> [Aedes et al. \(2021\)](#). P. 7.

investeringen; met alleen leningen kunnen deze investeringen niet worden gefinancierd. Waar corporaties in 2013 ongeveer 60% van de totale Nederlandse nieuwbouwproductie voor hun rekening namen, is dit in 2018 dan ook gedaald tot 18% (12.300 woningen) van de totale productie.<sup>42</sup>

Volgens de minister moeten corporaties tot 2035 circa 115 miljard euro investeren om aan hun opgaven te voldoen. In totaal komen corporaties hiervoor ruim 24 miljard euro tekort, waarbij al rekening is gehouden met de huidige en toekomstige financiële ruimte.<sup>43</sup> Volgens het EIB baseert de minister zich echter op onderzoeken (van ABF Research en Waarborgfonds Sociale Woningbouw) waarin te pessimistische aannames worden gedaan ten aanzien van de bouwopgave, verduurzamingskosten, rentekosten en discontovoeten.<sup>44</sup>

Volgens het CPB heeft de invoering van de heffing inderdaad geleid tot onzekerheid bij woningcorporaties, waardoor ze voorzichtiger werden met bijbouwen. Volgens het CPB en het EIB is beschikbaarheid van kapitaal echter geen beperkende factor, en zijn het gebrek aan locaties en lastige procedures en onderhandelingen de belangrijkste belemmeringen.<sup>45</sup> <sup>46</sup> Bij het huidige niveau van de verhuurderheffing hebben corporaties volgens het CPB nog financiële ruimte voor de bouw van een groot aantal woningen. In combinatie met de huidige schaarste op de markt betekent dit dat het afschaffen van de verhuurderheffing (of het vergroten van de heffingsvermindering<sup>47</sup>) op korte termijn niet leidt tot een grotere woningvoorraad. Als corporaties een groter deel van de woningproductie afnemen, zullen andere partijen minder woningen afnemen (het verdringingseffect). Wel kunnen ze op lange termijn fors meer woningen kopen.<sup>48</sup>

### **Financiële belemmeringen voor flexwoningen**

Voor het realiseren van flexwoningen zijn enkele specifieke belemmeringen te noemen. Kenmerkend voor flexwoningen is het tijdelijke karakter van de woning, de bewoning of de locatie. Hierdoor zijn ze relatief snel en goedkoop te realiseren; flexwoningen bieden vooral een oplossing voor zgn. spoedzoekers. Als grootste knelpunt wordt genoemd het gebrek aan locaties waar deze woningen lang genoeg kunnen staan om de exploitatie haalbaar te maken,<sup>49</sup> terwijl er ook geen zekerheid is voor een volgende locatie. De business case is daardoor in veel gevallen niet rendabel, omdat flexwoningen afgeschreven moeten worden in de eerste exploitatieperiode. Sinds 2019 bestaat een programma voor flexwoningen, waar de minister extra middelen aan wil toevoegen.<sup>50</sup>

<sup>42</sup> [Companen en Thésor \(2020\)](#).

<sup>43</sup> [Kamerstuk II, 2020/21, 32 847 nr. 754](#). Zie ook: [Ministerie van BZK \(2020b\)](#).

<sup>44</sup> [EIB \(2020\)](#).

<sup>45</sup> [EIB \(2021c\)](#), P. 7.

<sup>46</sup> [CPB \(2019\)](#), O.a. p. 65.

<sup>47</sup> Op grond van de [Regeling Vermindering Verhuurderheffing Nieuwbouw \(RVVN\)](#) kunnen corporaties korting aanvragen op de verhuurderheffing als zij woningen bouwen.

<sup>48</sup> [CPB \(2020\)](#), 26, 36 en 46.

<sup>49</sup> [Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties \(2021\)](#).

<sup>50</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32847 nr. 827](#).



## 4 Wijziging bestemmingsplan en vergunningverlening

### 4.1 Inleiding

Als de gemeente en ontwikkelaar(s) overeenstemming over de invulling van het project hebben bereikt, doorlopen ze de procedure om het bestemmingsplan te wijzigen. Zonder tegenslag duurt dat volgens het CPB ongeveer een half jaar.<sup>51</sup> Volgens Stec groep (2018) worden echter juist de meeste knelpunten gesignaleerd in deze fase, en is de gemiddelde doorlooptijd hiervan ruim vier jaar.<sup>52</sup> Als een bestemmingsplan is aangepast kan een omgevingsvergunning worden aangevraagd en verleend. In beide stappen kunnen bezwaar- en beroepsprocedures (§ 4.2) en milieuregelgeving (§ 4.3) leiden tot vertraging.

### 4.2 Bezwaar- en beroepsprocedures

#### Procedures bij wijziging bestemmingsplannen

Bezwaar- en beroepsprocedures worden vaak genoemd als een oorzaak van lange doorlooptijden, maar de meeste projecten krijgen niet te maken met formele bezwaren tijdens de wijziging van het bestemmingsplan. In een kleine minderheid van de projecten zijn individuele belanghebbenden wél bereid om te procederen, vaak om het hele plan van tafel te krijgen. Een kleine vasthoudende groep is dan niet gevoelig voor kleinere concessies. Door de werklast van de Raad van State kan zo'n procedure een project lang ophouden. Verschillende partijen – inclusief sommige ontwikkelaars – denken wel dat bezwaarprocedures meerwaarde hebben voor de samenleving.<sup>53</sup>

#### Procedures bij vergunningverlening

De laatste stap voordat met de bouw begint is het aanvragen en verlenen van een omgevingsvergunning; ook in deze fase kunnen bezwaar en beroep worden aangetekend. Als het plan in overeenstemming is met het bestemmingsplan, is dat een formaliteit die ruim binnen een half jaar kan zijn afgehandeld.<sup>54</sup> Ook volgens het onderzoek van de Stec groep wordt de doorlooptijd van deze fase als kort ervaren.<sup>55</sup> De recente rapportage van de Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties, die een enquête onder woningcorporaties heeft gehouden, wijst echter op knelpunten juist in deze fase. Volgens dit onderzoek is vertraging in deze stap zelfs de belangrijkste oorzaak dat de beoogde versnelling van nieuwbouw van sociale huurwoningen uitblijft. Als tweede factor worden bezwaren van omwonenden genoemd. De tijd die nodig is om door de vergunningsfase heen te komen kent volgens de Taskforce een grote bandbreedte. In het gunstigste geval kost dit één jaar, maar wanneer een

---

<sup>51</sup> [CPB \(2019\)](#). P. 30.

<sup>52</sup> [Stec groep \(2018\)](#).

<sup>53</sup> [CPB \(2019\)](#). P. 30 en 61.

<sup>54</sup> [CPB \(2019\)](#) P. 30.

<sup>55</sup> [Stec groep \(2018\)](#).

bestemmingsplan bij de Raad van State terechtkomt, kan dit één tot drie jaar extra tijd kosten.<sup>56</sup>

De minister heeft recentelijk geld vrijgemaakt om de **capaciteit** van de Afdeling bestuursrechtspraak van de **Raad van State** te vergroten en een gedeelte van de vertraging in beroepsprocedures over woningbouwprojecten, en energie- en infraprojecten die gelieerd zijn aan woningbouwprojecten, weg te nemen.<sup>57</sup>

### **Mogelijkheden Crisis- en Herstelwet**

Op grond van de Crisis- en Herstelwet (afdeling 6 van hoofdstuk 2) is het mogelijk om besluitvormingsprocessen, inclusief bezwaar en beroep, rond woningbouwprojecten te stroomlijnen. Bij bouwprojecten van tenminste 12 en ten hoogste 1.500 nieuwe woningen (bij één ontsluitingsweg) of 2.000 woningen (bij twee ontsluitingswegen) kan een besluitvormingsmodel worden gehanteerd, waarbij de belangenafweging plaatsvindt in één (project)besluit. Daarbij is sprake van beroep in één instantie.<sup>58</sup> Volgens een nieuwsbericht van 8 oktober 2021 gebruiken diverse gemeenten de mogelijkheden van deze wet, zoals de mogelijkheid om af te zien van een uitgebreide voorbereidingsprocedure voor een omgevingsvergunning voor tijdelijke flexwoningen, en de mogelijkheid om te werken met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, de voorloper van het omgevingsplan uit de Omgevingswet. Een dergelijk bestemmingsplan kan bijvoorbeeld ook milieuregels bevatten, zodat alle regels voor een woningbouwproject gebundeld worden in één plan.<sup>59</sup>

### **Nader onderzoek**

De minister kondigt in haar brief van 12 november 2021 nader onderzoek aan naar de doorlooptijden van zowel omgevingsrechtelijke procedures als knelpunten in het voortraject van gebiedsontwikkeling. De resultaten van beide onderzoeken worden begin 2022 verwacht.<sup>60</sup>

## **4.3 Milieuregelgeving**

De laatste jaren zijn twee knelpunten in de milieuregelgeving naar voren gekomen bij woningbouw en andere ruimtelijke ontwikkelingen, te weten PFAS en stikstof. Deze hebben geleid tot vertraging bij bestemmingsplannen en bij het verstrekken van omgevingsvergunningen.

Sinds 2019 leidde de aanwezigheid van **PFAS** (poly- en perfluoralkylstoffen) tot veel problemen in de bouw. PFAS zijn (of breken af tot) persistente stoffen die zich ophopen in mensen, dieren en het milieu, en tot gezondheidsrisico's kunnen leiden. Deze stoffen worden veel gebruikt vanwege hun water-, vet en vuilafstotende werking. Industriële productie en gebruik van PFAS zijn belangrijke bronnen, maar daarnaast is er een

---

<sup>56</sup> [Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties \(2021\).](#)

<sup>57</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32847 nr. 827.](#)

<sup>58</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/chw-kort/>

<sup>59</sup> [Rijksoverheid.nl: Nieuwe projecten vanuit de Crisis- en herstelwet zorgen voor meer woningen](#)

<sup>60</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32 847 nr. 828.](#)

reeks andere bronnen zoals blusschuim, textiel, papier, meubels, verf en schoonmaakproducten.<sup>61</sup>

PFAS worden op veel plekken in Nederland (en Europa) aangetroffen in lucht, water, bodem en baggerslib. In Nederland heeft dit geleid tot het stilleggen van veel bouwprojecten, omdat de bodemwetgeving beperkingen stelt aan het verplaatsen van met PFAS verontreinigde grond. Deze stagnatie in het grond- en baggerverzet hangt samen met het ontbreken van een hergebruiksnorm voor met PFAS verontreinigde grond. Inmiddels is een tijdelijk handelingskader opgesteld dat beoogt de stagnatie waar mogelijk op te heffen.<sup>62</sup>

De vertraging in de bouw door **stikstof** volgde op een uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 die inhield dat de zgn. PAS-regeling (Programmatische Aanpak Stikstof) niet gebruikt mag worden als basis voor toestemming voor activiteiten die stikstof uitstoten. In het PAS werd vooruitgelopen op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden. De uitspraak leidde tot vertraging bij projecten voor infrastructuur en woningbouw, zowel op het niveau van bestemmingsplannen als bij het verstrekken van omgevingsvergunningen.<sup>63</sup> Om de vertraging te beperken heeft het kabinet in diverse sectoren, waaronder de bouw, maatregelen genomen voor stikstofreductie. Verder is met de wet stikstofreductie en natuurverbetering een partiële vrijstelling ingevoerd voor de natuurvergunningsplicht voor de bouwsector. Deze vrijstelling geldt voor bouwactiviteiten in de bouw- en sloopfase, waarin emissies tijdelijk en beperkt zijn.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> [European Environment Agency \(2020\).](#)

<sup>62</sup> [www.bodemplus.nl](http://www.bodemplus.nl)

<sup>63</sup> [EIB \(2019\).](#)

<sup>64</sup> [www.aanpakstikstof.nl/themas/woningbouw](http://www.aanpakstikstof.nl/themas/woningbouw)

## 5 Capaciteit van de bouwsector

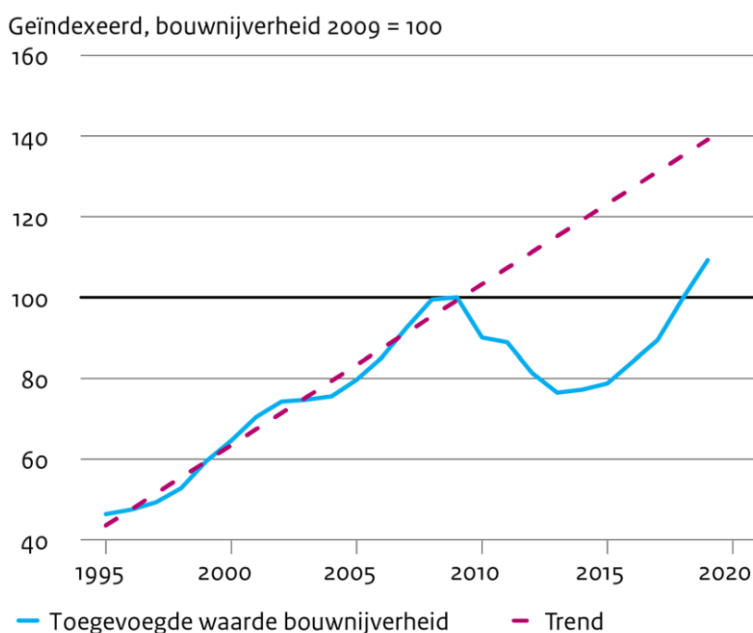
### 5.1 Inleiding

In de fase van het bouwrijp maken van de grond en de bouw van woningen zelf kunnen ook belemmeringen optreden, die vooral worden bepaald door de capaciteit van de bouwsector. Deze zijn te begrijpen door inzicht in de terugval na de economische crisis (§ 5.2), het recente herstel na corona (§ 5.3), en het cyclische karakter van de bouw en de woningmarkt (§ 5.4). De bouw kost volgens het CPB doorgaans één tot twee jaar<sup>65</sup> en volgens de Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties één tot anderhalf jaar.<sup>66</sup>

### 5.2 Terugval na economische crisis

De bouwsector heeft een sterke terugval gekend tijdens de **economische crisis** (zie figuur 5.1). Het aantal bouwvakkers is volgens het CBS tussen 2008 en 2016 met 73.000 afgenomen, op een totaal van 483.000. De terugval is destijds versterkt door het **procyclische beleid** met maatregelen rondom de hypotheekrenteaftrek, de invoering van de verhuurderheffing, en een wettelijke inperking van de rol van corporaties na een aantal schandalen. De precieze betekenis van elk van deze factoren is echter onbekend.<sup>67</sup>

*Figuur 5.1 Ontwikkeling toegevoegde waarde bouwnijverheid ten opzichte van de trend voor de crisis*



Bron: CPB (2020) op basis van CBS

<sup>65</sup> [CPB \(2019\)](#), p. 59.

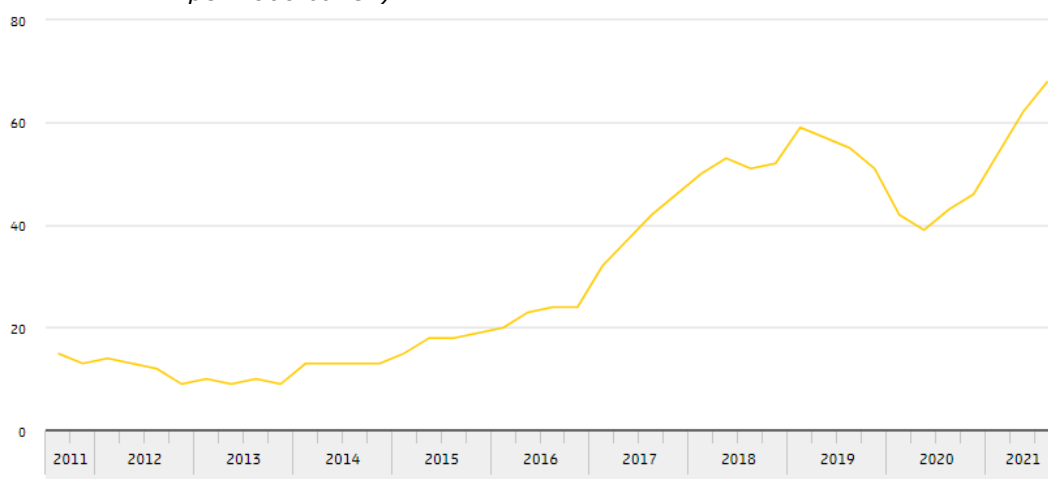
<sup>66</sup> [Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties \(2021\)](#), p. 13.

<sup>67</sup> [CPB \(2019\)](#), p. 58, 65.

De capaciteit van de bouwsector bleef echter achter toen de economie aantrok en de vraag herstelde. De terugval in de bouwsector houdt langer aan, volgens het PBL doordat in de crisis projecten vaak onder minder gunstige omstandigheden werden aangenomen.<sup>68</sup>

Het aantal vacatures in de bouw is dan ook sterk toegenomen, met een tijdelijke dip in 2020 door de coronacrisis (figuur 5.2). Momenteel worden tekorten aan vakmensen en materialen veel genoemd als belemmerende factor voor de bouwproductie.

*Figuur 5.2 Vacaturegraad in de bouwnijverheid 2011-2021 (openstaande vacatures per 1000 banen)*



Bron: CBS

De tekorten dragen bij aan stijgende bouw- en stichtingskosten, iets waar onder meer woningcorporaties zich zorgen over maken. Verder is ook **drukke bij de netbeheerders** een vertragende factor bij woningbouw. Er zijn te weinig vakkrachten om het toenemende aantal aanvragen voor aansluitingen op het elektriciteitsnet tijdig af te wikkelen.<sup>69</sup>

### 5.3 Recente ontwikkelingen: herstel na corona, industrieel bouwen

In 2020 en 2021 speelde ook de **coronacrisis**, die leidde tot een snel oplopende spanning op de arbeidsmarkt. Er was sprake van een lagere arbeidsproductiviteit (o.a. ziekteverzuim) en een afname van het aantal buitenlandse arbeidskrachten. Na een terugval in 2020 is echter een krachtig herstel opgetreden in de nieuwbouw van woningen. Het EIB verwacht dat de productie in 2022 en 2023 stevig zal toenemen, wat leidt tot verdere spanning op de bouwmarkt in die jaren. Er zijn in 2020 en 2021 veel meer vergunningen voor woningbouw afgegeven, en dit leidt met vertraging tot meer bouwproductie. Het EIB verwacht echter dat productiviteitsgroei en terugkeer van buitenlandse arbeidskrachten ervoor zorgen dat de spanning geen

<sup>68</sup> [PBL \(2021b\)](#), P. 11.

<sup>69</sup> [Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties \(2021\)](#).

extreme vormen aanneemt. Niettemin blijft er een serieuze opgave om voldoende arbeidscapaciteit te realiseren.<sup>70</sup>

De minister concludeert, op basis van de prognoses van adviesbureau ABF en de ramingen van het EIB, dat de capaciteit in de bouwsector structureel voldoende lijkt te kunnen groeien om de benodigde stijging van de woningbouwproductie te realiseren. Het kabinet bevordert via diverse trajecten om- en bijscholing en een betere aansluiting tussen de sector en het (techniek)onderwijs. Een voorbeeld daarvan is de subsidieregeling omscholing naar kansrijke beroepen in de ICT en techniek. Ook in de sector zelf lopen er veel initiatieven om de toestroom te bevorderen.<sup>71</sup>

Een (mogelijk) positieve ontwikkeling voor het bouwtempo is de ontwikkeling van **industriële woningbouwproductie**. De overheid stimuleert innovatie op dit gebied, in het programma Conceptuele bouw en industriële productie.<sup>72</sup> Volgens de minister zal de arbeidsproductiviteit hierdoor toenemen, evenals de duurzaamheidsprestaties. Bovendien nemen ook faal- en materiaalkosten af. De minister laat een quickscan uitvoeren om inzicht te verkrijgen in de arbeidsmarktontwikkelingen van industriële bouw; deze zal begin 2022 naar de Kamer worden gestuurd.<sup>73</sup>

#### 5.4 Cyclisch karakter van de bouw en de woningmarkt

De terugval in capaciteit van de bouwsector sinds de crisis geeft aanleiding om na te denken hoe de woningmarkt minder cyclisch gemaakt zou kunnen worden. Een sterk gedaalde woningbouwproductie veroorzaakt immers uitloop aan personeel in de bouwsector, leidt tot faillissementen onder bouwbedrijven en tast daardoor de bestaande infrastructuur in de bouwwereld aan. Capaciteitstekorten zorgen ervoor dat de woningbouwproductie niet kan voldoen aan het in crisistijd opgebouwde tekort en aan de toekomstige vraag naar woningen. Dit draagt ook bij aan een grotere prijscycliciteit. Aanvullend beleid gericht op een structureel stabielere woningbouwproductie lijkt gewenst.<sup>74</sup>

In Nederland is structureel de reactie van het woningaanbod op verandering van de vraag bij opgaande prijzen vergeleken met andere landen zwak, vanwege de lange doorlooptijd van woningbouwprojecten en het restrictieve grondbeleid. Door regels omtrent ruimtelijke ordening te versoepelen kan het woningaanbod volgens het CPB sneller reageren op vraagveranderingen, waardoor dit minder in de prijzen loopt.<sup>75</sup> Volgens het CPB zou ook gekeken kunnen worden naar het vergroten van de anticyclische rol van woningcorporaties. In het verleden werd de nieuwbouw (via objectsubsidies) tijdens economische neergang nog gesubsidieerd, en ook corporaties bouwden toen gestaag door.<sup>76</sup>

<sup>70</sup> [EIB \(2021b\)](#).

<sup>71</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32 847 nr. 828](#).

<sup>72</sup> [Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32847, nr. 754](#)

<sup>73</sup> [Kamerstuk II, 2021/22, 32 847 nr. 828](#).

<sup>74</sup> [Ministerie van BZK \(2020a\)](#). P. 19.

<sup>75</sup> [CPB \(2020\)](#). P. 42.

<sup>76</sup> [CPB \(2019\)](#). p. 58-62.

## Geraadpleegde bronnen

### Literatuur

Aedes et al. (2021), Samen werken aan goed wonen: Actieagenda Wonen.

Centraal Planbureau (2019), Het bouwproces van nieuwe woningen. Den Haag: CPB.

Centraal Planbureau (2020), Kansrijk woonbeleid: update 2020. Den Haag: CPB.

Companen en Thésor (2020), Effecten van de verhuurderheffing op het wonen in Nederland: een evaluatie 2013 tot 2020. Arnhem: Companen.

Deloitte (2021), Grond voor transitie: verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen.

Economisch Instituut voor de Bouw (2019), Stikstofproblematiek: effecten op realisatie van bouwprojecten op korte en middellange termijn. Amsterdam: EIB.

Economisch Instituut voor de Bouw (2020), Woningbouwopgave tot 2035 en investeringscapaciteit woningcorporaties. Amsterdam: EIB.

Economisch Instituut voor de Bouw (2021a), Ruimtelijke ordening en bouwlocaties: de potentie van woningbouw in de groene omgeving. Amsterdam: EIB.

Economisch Instituut voor de Bouw (2021b), Trends op de bouwmarkt 2021-2025. Amsterdam: EIB.

Economisch Instituut voor de Bouw (2021c), Verkiezingsprogramma's tegen het licht: de woningmarkt. Amsterdam: EIB.

European Environment Agency (2020), Emerging chemical risks in Europe – PFAS. Kopenhagen: EEA.

Inspectie der Rijksfinanciën (2020), Ruimte voor wonen: brede maatschappelijke heroverweging.

Ministerie van BZK (2020a), De cycliciteit van de woningmarkt.

Ministerie van BZK (2020b), Opgaven en middelen corporatiesector.

Ministerie van BZK (2021), Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage.

Planbureau voor de Leefomgeving (2021a), Grote opgaven in een beperkte ruimte: ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. Den Haag: PBL.

Planbureau voor de Leefomgeving (2021b), Wonen na de verkiezingen: het woningtekort wordt in de regio opgelost. Den Haag: PBL.

Platform 31 (2021), Beter benutten bestaande woningbouw: onderzoek naar belemmeringen en kansen. Den Haag: Platform 31.

Rebel (2021), Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten: analyse op hoofdlijnen publieke tekorten landelijke woningbouwplannen 2021-2030. Rotterdam : Rebel.

Stec Groep (2018), Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten.

Taskforce Nieuwbouw Woningcorporaties (2021), Najaarsrapportage 2021. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

### **Officiële publicaties**

[Kamerstuk II, 2020/21, 32 847 nr. 754.](#)

[Kamerstuk II, 2021/22, 32847 nr. 827.](#)

[Kamerstuk II, 2021/22, 32 847 nr. 828.](#)

### **Websites**

[www.aanpakstikstof.nl/themas/woningbouw](http://www.aanpakstikstof.nl/themas/woningbouw)

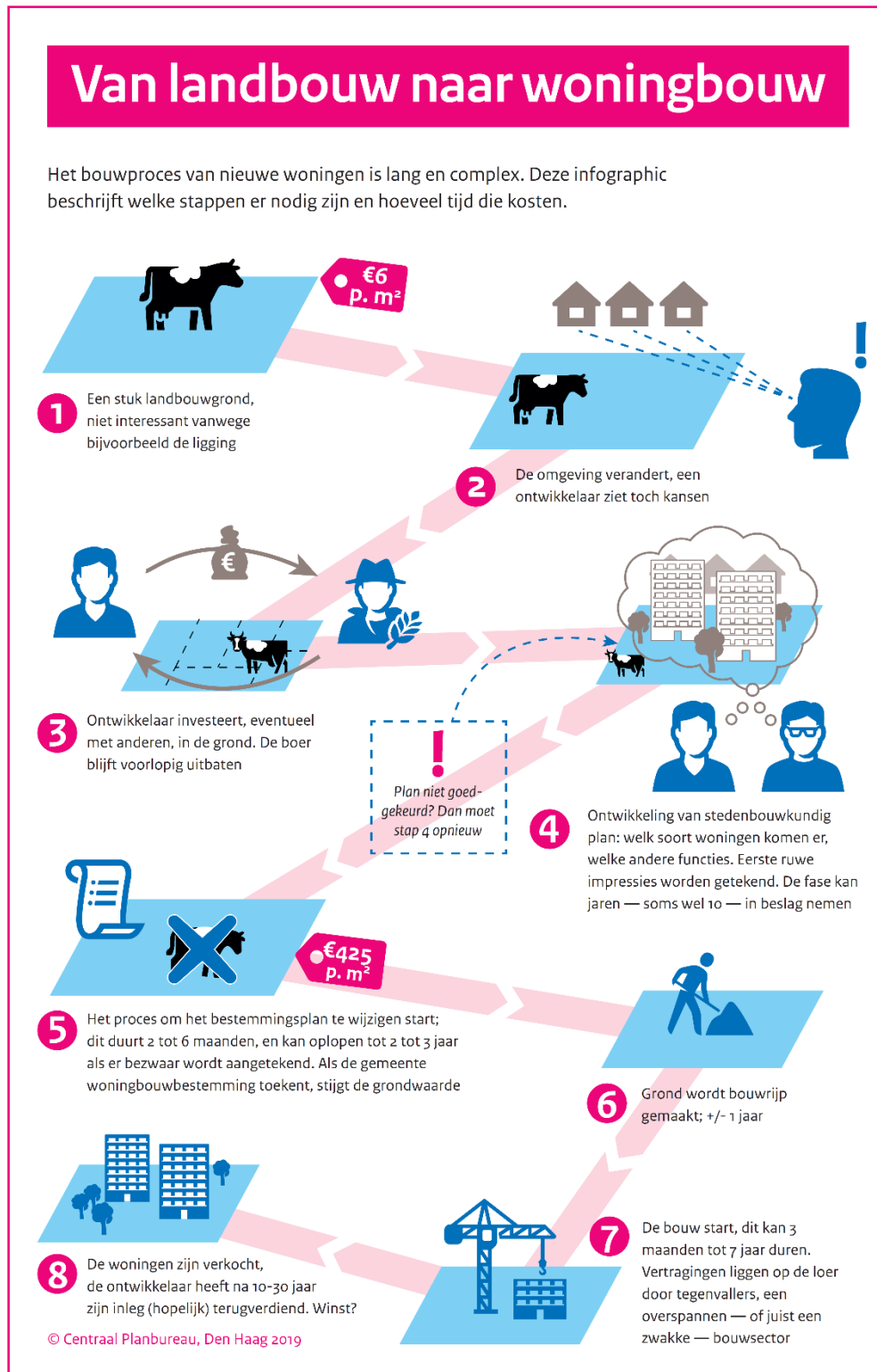
[www.bodemplus.nl](http://www.bodemplus.nl)

[www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/chw-kort/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/chw-kort/)

[www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/08/nieuwe-projecten-vanuit-de-crisis--en-herstelwet-zorgen-voor-meer-woningen](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/10/08/nieuwe-projecten-vanuit-de-crisis--en-herstelwet-zorgen-voor-meer-woningen)



## Bijlage 1 Het proces van woningbouw



Bron: CPB, 2019