

ARTIKELEN

THEMA-ARTIKELEN

Institutionele ruimte voor wonen: de woningcrisis en achterliggende systeemkwesties op de agenda

*Wouter Jan Verheul & Fred Hobma**

De woningcrisis is een maatschappelijk, politiek en beleidsvraagstuk dat de laatste decennia niet zo actueel is geweest als vandaag de dag. Gedurende de afgelopen 25 jaar is de woningcrisis uitgegroeid van een verweesd dossier naar een probleem waarvoor mensen zelfs de straat op gaan. Uitgaande van de issue attention cycle bevinden we ons na de alarmfase in de bezinningsfase van deze cyclus. In die fase wordt weliswaar de diagnose van het probleem gedeeld en begint er overeenstemming te ontstaan over de oplossingen, maar zien we ook het begin van reflecties op de effectiviteit van de beoogde beleidsinstrumenten en twijfels over de haalbaarheid van de doelstellingen. Regelmatig wordt tegenwoordig de vraag gesteld of er geen grotere institutionele wijzigingen moeten plaatsvinden om de woningcrisis aan te pakken. In dit artikel wordt de huidige bezinningsfase aangegrepen om belangrijke systeemkwesties aan de orde te stellen. De constatering is dat zonder denken over institutionele transitities geen grote doorbraken te verwachten zijn in de woningcrisis en aanverwante ruimtelijke opgaven.

1. Inleiding: van verweesd dossier naar straatprotest

De woningmarkt en ruimtelijke ordening hebben sinds decennia niet meer zo hoog op de maatschappelijke, politieke en beleidsagenda gestaan als nu. Afgelopen jaar gingen in de grote steden mensen de straat op – voor het eerst sinds 1980 – om de onbetaalbaarheid van en het tekort aan woningen hoger op de politieke agenda te krijgen. De afgelopen vijftien jaar is de betaalbaarheid van woningen voor mensen met een modaal inkomen gehalveerd en al decennia blijft de vraag naar woningen achter bij het aanbod. Maar het tekort aan (betaalbare) woningen is niet de enige heikele kwestie. Concurrerende ruimteclaims op het gebied van wonen, werkgele-

* Dr. W.J. Verheul is senior onderzoeker gebiedsontwikkeling en universitair docent urban development management aan de TU Delft en zelfstandig bestuurskundig adviseur. Mr. dr. F.A.M. Hobma is universitair hoofddocent omgevingsrecht en mastercoördinator Management in the Built Environment aan de TU Delft.

Wouter Jan Verheul & Fred Hobma

genheid, energie, klimaatadaptatie en agrarische sector worden manifester en daarbij wordt meer landelijke regie verwacht (Geise & Jonkman, 2021).

Nederland kent een beroemde geschiedenis op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Volgens sommigen leefden we lange tijd in een planologisch paradijs op aarde, dat nu in een staat verkeert waarin onderhoud hard nodig is, met name wat betreft de sturing op de ruimte en de veelheid aan complexe opgaven die op ons af komen (Verdaas, 2019). Het opheffen van het ministerie van VROM, de decentralisaties, de ingewikkelde situatie waarin de woningcorporaties terecht zijn gekomen; het zijn slechts enkele van de factoren die het afgelopen decennium aan het verwezen van het beleidsdossier hebben bijgedragen.

Sinds enkele jaren klinkt de roep om de terugkeer van een minister(ie) voor ruimte en wonen. Aan die oproep is door het huidige kabinet gehoor gegeven. Bij de uitvoering van beleidsambities lopen we echter tegen tal van fysieke en organisatorische grenzen aan. Daarom wordt ook nagedacht over 'institutionele transities' op het terrein van woningbouw en ruimtelijke ordening. De vraag is hoe die transities eruit kunnen zien op het gebied van onder meer de financierings- en sturingsinstrumenten van de woningmarkt, het grondbeleid, de wet- en regelgeving, alsook de omgevingsbetrokkenheid en belangenafweging.

Het begrijpen van dit complexe beleidsprobleem vraagt om nadere bestuurskundige analyse. Allereerst verkennen we de aard van het probleem en beschrijven we aan de hand van de *issue attention cycle* (Downs, 1972) hoe het steeds hoger op de 'agendaladder' is gekomen (paragraaf 2). Voor complexe problemen bestaan doorgaans geen eenvoudige oplossingen. Daarom staan we (in paragraaf 3) ook stil bij enkele institutionele transities die wat ons betreft onderwerp van onderzoek en debat moeten zijn om tot langwerkende oplossingen te kunnen komen.

2. De *issue attention cycle* van wonen en ruimte

Wonen en ruimte is een typisch meervoudig maatschappelijk probleem: denk aan de beperkte toegang, betaalbaarheid, stuurbaarheid, imperfecte markten en ontoereikende beleidsinstrumenten. De ontwikkeling van dit meervoudige maatschappelijk probleem laat zich goed duiden aan de hand van de *issue attention cycle* van Downs (1972). Deze cyclus gebruikte Downs om de ontwikkeling van de aandacht voor milieuproblemen te begrijpen, maar later hebben onder anderen ook Peters en Hogwood (1985) en Bartels (2013) de bruikbaarheid van de cyclus voor diverse beleidsthema's aangetoond. De verschillende fasen vanuit de cyclus hebben kennen nooit een harde scheiding, maar lopen in elkaar over. Iedere fase kenmerkt zich door hoogte- en dieptepunten, mijlpalen en symbolische momenten die de ontwikkeling van het beleidsprobleem onderstrepen. Het toepassen van de *issue attention cycle* helpt bij het formuleren van een antwoord op de vraag: wat ging vooraf aan de huidige woning(bouw)crisis en hoe zijn we hierin terechtgekomen?

De pre-probleemfase: alleen in de niches zijn problemen zichtbaar

In de pre-probleemfase is volgens Downs (1972) een maatschappelijk probleem nog niet of nauwelijks doorgedrongen: slechts door wetenschappers of een enkele pressiegroep wordt het probleem onderkend. Dit is ook het geval bij het vraagstuk

van de woningcrisis. In het begin van deze eeuw werd als opvolger van de Vierde Nota (Extra) de Nota Ruimte ontwikkeld en in 2004 gepresenteerd door de (coördinerend) minister van VROM. Er was toen grote politieke consensus over de decentralisatie van vraagstukken rondom ruimtelijke ordening en (volks)huisvesting. De VINEX-operatie was grotendeels afgerond. Er waren wel discussies over de rode en groene contouren, maar die werden vooral in (de niches van) de ruimtelijke ordening gevoerd.

Als enkele jaren later in 2008 de financiële crisis uitbreekt, die inclusief de ‘double dip’ tot in 2014 duurt, raken mensen moeilijk hun huis kwijt. De woningprijzen dalen en een deel van de huizen staat ‘onder water’. Deze crisis van 2008-2014 raakte iedereen: publiek en privaat, bouwers, ontwikkelaars en beleggers, burgers en overheden. Gemeenten liepen tekorten op bij grondaankoop en grondexploitaties. In de binnensteden was veel leegstand van kantoren en/of industrieel erfgoed. In de crisisjaren werd dit (leegstaand) vastgoed ook als een kans aangegrepen voor herbestemming, onder andere voor wonen. Het overschot aan kantoren zou de behoefte aan woonruimte wel kunnen opvangen. Bovendien zouden we afsteveneren op een krimpende bevolking.

Nadat de economie rond 2014 begon op te krabbelen, gingen de huizenprijzen weer langzaam stijgen, maar dat gebeurde vooral in Amsterdam. In een groot deel van Nederland was dat toen nog niet aan de orde en waren de verliezen van de crisis nog voelbaar aanwezig. Als in die tijd over huizenprijzen werd geklaagd, dan zag men dat vooral als een (hoofd)stedelijk probleem, te weten een probleem van woningzoekenden met hoge eisen qua vierkante meters in of dicht bij het stadscentrum. Dat de (binnenstad van) Amsterdam duurder werd, was in een zekere zin een zegen voor de minder populaire steden. Woningzoekenden in Amsterdam weken uit naar steden als Lelystad of Rotterdam. Dergelijke steden werden op deze manier geholpen om uit hun negatieve spiraal te komen.

Voor zover er een probleem was, zou dat niet zozeer door rijksbemoeienis moeten worden opgelost, want er was voldoende vertrouwen in het (probleemoplossend) vermogen van marktpartijen (projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers), woningcorporaties en gemeenten. Ontwikkelaars zouden de marktvrage oppakken en de gemeenten zouden daarvoor passende grond beschikbaar stellen. Woningcorporaties konden naast het helpen van de minima ook in het duurdere segment bouwen, verhuren en verkopen. Door hun commerciële activiteiten was bovendien een verhuurdersheffing (extra belasting) voor woningcorporaties gerechtvaardigd, volgens het toen geldende rijksoverheidsbeleid.

Het in de crisisjaren opgeheven ministerie van VROM leefde deels voort in het ministerie van Infrastructuur wat betreft de milieuzaken. Wat betreft woonaangelegenheden nam het ministerie van BZK de taken op zich, zij het met een staf die nog maar een fractie was van de bemensing van VROM destijds. Het Rijk zag zichzelf vooral als systeembegeleider. De inhoudelijke expertise was beperkt, evenals de regisserende ambities en vermogens om de woningmarkt lokaal en regionaal te sturen. Dit alles werd versterkt door de toenmalige kabinetten-Rutte, die – mede gelet op de financiële crisis – bezuinigingen en een kleine overheid hoog in het vaandel hadden staan.

Wouter Jan Verheul & Fred Hobma

Zonder dat er veel reuring over ontstond, wezen wetenschappers en enkele politici in die periode wel degelijk op de slecht functionerende woningmarkt en de onbetaalbaarheid van woningen voor bepaalde groepen. Niet alleen de lage inkomensgroepen zouden moeilijk aan een sociaal huurhuis kunnen komen vanwege de lange wachtlijsten in de steden, maar ook de modale inkomensgroepen zouden niet meer in de grote stad kunnen wonen.

Het beleid om vooral te bouwen in de bestaande stad – mogelijk door het verdichten van woonwijken en transformeren van onderbenutte industriegebieden – zou het probleem van wonen vanzelf oplossen, zo was de gedachte. Deskundigen wezen dan wel op de dure aard van gebiedstransformaties (Fakton, 2016; Brink, 2017; Verheul et al., 2017), maar dit leidde niet of nauwelijks tot extra geld. Decennialange rijkssubsidies (denk aan stadsvernieuwingssubsidies, ISV-gelden en andere locatiesubsidies) werden beëindigd (Heurkens & Verheul, 2021).

In de marge van het politiek-maatschappelijk debat klonk in deze periode wel kritiek op het systeem van hypotheekrenteaftrek, huursubsidie en decentralisatie van ruimtelijk beleid, maar tot grote nationale politieke debatten tijdens verkiezings-tijd kwam het jarenlang niet. Want het waren vooral andere maatschappelijke thema's, zoals economie, veiligheid, immigratie en integratie, die het nationale debat en de voorpagina's van kranten bepaalden.

De alarm- en euforische fase: probleem en bewustzijn dringen overal door

In de alarm- en euforische fase van de *issue attention cycle* is het grote publiek wakker geschud, inclusief politici, aldus Downs (1972). De kranten, tv-debatten en verkiezingscampagnes zetten het probleem hoog op de politiek-maatschappelijke agenda. Terwijl in de pre-probleemfase de discussies over de disfunctionele woningmarkt en staat van de ruimtelijke ordening nog voornamelijk alleen in vaktijdschriften en vakcongressen plaatsvinden, verschuift het debat steeds verder naar het nationale politieke debat.

Als Nederland uit de financiële crisis komt en economisch weer stevig groeit in de tweede helft van de jaren tien van deze eeuw, komt vrijwel overal de bouw- en woningmarkt weer op gang, mede geholpen door de (verlengde) Crisis- en herstelwet, waardoor de bouw- en ontwikkelingssector sneller kan bouwen met minder kosten en minder lange procedures. Niet alleen in de grote steden stijgen de huizenprijzen hard, maar ook in de omliggende gemeenten, vooral in het westen van het land. De wachtlijsten voor een huurwoning nemen verder toe, terwijl de ruimte om te bouwen vanwege financiële en planologische redenen beperkt is.

Op landelijk niveau begint rond 2017 het inzicht door te dringen dat het opdrogen van de ISV-gelden en andere locatiesubsidies tot problemen zal leiden. Grote nationale verkiezingsdebatten gaan rond 2017 nog niet of nauwelijks over wonen en ruimtelijke ordening; slechts beperkt worden enkele (nieuwe) financiële instrumenten ingezet. Er komt bijvoorbeeld een transformatiefaciliteit om met subsidie leegstaand bedrijfstuurgoed om te vormen tot woningen. En om starters te helpen komt er een regeling dat ouders hun kinderen belastingvrij zo'n 100.000 euro (de zogenoemde 'jubelton') kunnen schenken bij de aankoop van een huis. Ook komt er de zogenoemde Woningbouwimpuls, die in meerdere tranches geld beschikbaar stelt voor gebiedstransformaties die, mits zij aan de juiste voorwaarden, zoals vol-

doende betaalbare woningen voldoen, lokaal het probleem van woningtekorten aanpakken (Van der Krabben, 2021).

Gemeenten die willen bouwen en gebieden willen transformeren wijzen op de zogenoemde 'onrendabele toppen'. Dat wil zeggen dat het bouwrijp aanbieden van woningen, aangesloten op nutsvoorzieningen en voldoende infrastructuur (ov, wegen, parkeerplekken), het onmogelijk maken om zonder overheidssubsidie rendabel te bouwen. Zolang die onrendabele toppen bestaan en niet door gemeenten worden aangevuld, bouwen marktpartijen niet (Van der Aa et al., 2021). Daarom lobbyen gemeenten bij het Rijk om meer financiële hulp, zoals dat decennialang na de Tweede Wereldoorlog gebeurde om nieuwe woningen te realiseren en verouderde wijken te vernieuwen.

Parallel aan de voorzichtige financiële ruimte die nationaal begint te ontstaan, groeit het bewustzijn van het probleem dat de uitvoering van het aantal beoogde woningen vrijwel altijd achterblijft bij de vraag naar woningen (NEPROM, 2016). Eerder opgestelde regelgeving in het milieudomein (zoals de stikstofregels) verhindert de bouwprojecten op beoogde locaties (Kamphorst et al., 2021).

Terwijl het bewustzijn toeneemt dat wonen en ruimtelijke ordening meer nationale inspanning vergen, wordt ook gewerkt aan de opvolger van de Nota Ruimte. De Nationale Omgevingsvisie (de 'Novi') is het resultaat van diverse overlegtafels in het land en propageert ook zelf een ruimtelijke ordening die vooral ruimte biedt aan overlegtafels. De nieuwe nota valt niet zozeer op door het leggen van bepaalde inhoudelijke prioriteiten, het uitspreken van locatievoorkeuren of door het financieel ondersteunen van beleidsvoorkeuren en gebieden, maar vooral door het aanreiken van een procesaanpak waarbij veel ruimte is voor afstemming met allerlei betrokken partijen en waarbij integraliteit het devies is. Dat wil zeggen dat het woonbeleid moet worden verbonden met uiteenlopende sociale, economische, infrastructuurle, energetische en ecologische opgaven en dat sectorale tunnelvisie moet worden vermeden.

Kort daarna breekt in 2020 de coronacrisis uit. Voor het functioneren van de woningmarkt blijkt deze crisis anders dan de financiële crisis uit 2008-2014 geen dempende, maar juist een aanjagende werking te hebben. Mensen zitten thuis en zien de tekorten van hun bestaande woning. Ze gaan op zoek naar een huis dat groter is (de al jaren durende trend van steeds meer vierkante meters per persoon wordt zo versterkt), of naar een woning die op een andere manier beter aan hun wensen voldoet. Omdat minder vaak op kantoor wordt gewerkt, wordt het zoekgebied voor een nieuwe woning ook uitgebreid. Het geld dat niet wordt uitgegeven aan reizen, horeca, cultuur en vrije tijd, wordt in de woningaankoop of verbouwing gestoken. De lage rente maakt het sluiten van hypotheek gemakkelijker. Dit alles heeft voor woningen een prijsopdrijvend effect. Door de coronacrisis ontstaat ook een tekort aan bouw materiaal, waardoor de (ver)bouwprijzen verder stijgen. Daarbij komt dat in de lange financiële crisis van 2008-2014 veel bouwbedrijven zijn omgevallen en werknemers uit die sector zijn uitgestroomd. In de gemeentelijke overheid werd eveneens flink gesneden in het personeelsbestand van afdelingen stedelijke ontwikkeling, projectontwikkeling en vastgoed. Zowel het publieke als private personeelstekort zorgt er voor dat onvoldoende tempo wordt gemaakt met

Wouter Jan Verheul & Fred Hobma

de woningbouwproductie, zo blijkt uit onderzoek naar woningbouw en gebiedstransformaties (Verheul & Hoorn, 2021).

Inmiddels is het probleem van betaalbare woningen niet meer beperkt tot de grote stedelijke agglomeratie. Overal en zelfs in de uithoeken van het land (zelfs in de krimpregio's) zijn de prijzen van woningen gestegen. Eind 2021 stijgen de huizenprijzen gemiddeld maar liefst 20 procent in een maand tijd, laat het CBS zien.¹ Het percentage dat starters van hun besteedbaar inkomen aan hun woning moeten uitgeven, wordt (onverantwoord) groot, in de grote steden lopen de totale uitgaven voor wonen op tot ruim 50 procent van het besteedbaar inkomen van starters (Hochstenbach, 2022). Groepen die net te veel verdienen voor een sociaal huurhuis met huursubsidie, maar te weinig voor een koophuis, zijn overgeleverd aan de vrije huurmarkt en betalen honderden euro's per maand vanuit hun besteedbaar inkomen extra aan wonen, waardoor zij per saldo onder de armoedegrens belanden. In Amsterdam zijn er door de 'buy-to-let'-ontwikkelingen inmiddels zelfs meer vrije-sectorhuurwoningen dan koopwoningen. In andere grote steden is die ontwikkeling ook gaande. Naast financiële consequenties heeft de woningcrisis ook sociale implicaties, denk aan het uitstel van samenwonen, toegenomen huiselijk geweld en dakloosheid (Hochstenbach, 2022). Bovendien wordt een groeiende maatschappelijke kloof zichtbaar: niet (zoeer) het verschil in opleiding wordt een bepalende factor voor bestaanszekerheid, maar meer dan ooit het wel of niet bezitten van een woning. In 2021 verdient een groot deel van werkend Nederland (op papier) meer aan hun woning dan aan hun baan in loondienst.

Het groeiende maatschappelijke ongenoegen over de onbetaalbaarheid van woningen culmineert in een protest dat na 1980 niet meer heeft plaatsgevonden: in de grote steden gaan mensen de straat op om te protesteren tegen het kabinet, dat in hun ogen niet of nauwelijks iets doet aan het probleem. Dit betekent dat de woningcrisis weer hoog op de maatschappelijke en politieke agenda staat. Als een nieuw kabinet aantreedt, blijkt uit de opiniepeiling van *EenVandaag* in januari 2022 dat de woningcrisis met stip het belangrijkste issue wordt gevonden waar het nieuwe kabinet mee aan de slag moet. In een peiling van I&O-research blijkt dat waar tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 'veiligheid en integratie' het belangrijkste lokale verkiezingsthema was, dit bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 werd ingeruild voor de woningcrisis.

Voor het eerst in tien jaar tijd heeft Nederland opnieuw een aparte minister voor wonen en ruimtelijke ordening. Met de benoeming van een nieuwe minister gaat vaak een gevoel van euforie gepaard: namelijk de idee dat een beleidsprobleem wordt gezien, dat de zorgen in het land en uit het beleidsveld serieus worden genomen en dat de nieuwe minister het beleidsprobleem voortvarend zal aanpakken.

De bezinningsfase: twijfels over de haalbaarheid van de aanpak

Naarmate de problemen doordringen in de politieke en wereld, naarmate de diagnostiek van het probleem wordt gedeeld en naarmate overeenstemming ontstaat over de oplossingen, vinden ook de eerste reflecties plaats op de effectiviteit

1 Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/04/prijsstijging-koopwoningen-20-4-procent-in-december.

van het gehanteerde of beoogde beleidsinstrumentarium en de haalbaarheid van de doelstellingen (Downs, 1972).

Zonder volledig te kunnen zijn, noemen we een aantal van die twijfels en reflecties op de huidige aanpak van het meervoudige probleem. Al jaren, maar steeds vaker worden twijfels geuit over het financiële systeem achter de woningmarkt en de beleidsinstrumenten die dat systeem moeten beheersen (Boelhouver, 2019). Een scala aan kritische geluiden klinkt: de hypotheekrenteaftrek bevoordeelt vooral de bezitter; belasting op vastgoedbezit en verhuur is te laag ten opzichte van de inkomensbelasting (de zogenoemde ‘box-3-discussie’), het ECB-rentebeleid maakt hoge hypotheekrentes aantrekkelijk; het nationale beleid om via (rijke) ouders de startende kinderen op de woningmarkt te helpen (de zogenoemde ‘jubelton’) werkt vooral prijsopdrijvend en bevoordeelt slechts een selecte groep; de huursubsidie houdt een echte vrije huurmarkt tegen; in de huurmarkt is de doorstroming te beperkt mede door de krappe en te dure vrije huursector; koopwoningen om te verhuren zijn een aantrekkelijk beleggingsproduct geworden voor institutionele en private investeerders die de toegang voor mensen met een beperkt vermogen blokkeren; en meer van dergelijke kritieken die betrekking hebben op het hele financiële systeem.

Naast het financiële systeem van de woningmarkt is er ook bezinning op de haalbaarheid van de locatieontwikkeling die woningbouw moet faciliteren. De beleidswens is al jaren om de groene, open gebieden zoveel mogelijk te sparen en de bestaande gebieden ten behoeve van woningbouw te verdichten of transformeren (hier is onder meer het Programma Stedelijke Transformatie uit voortgekomen). Bij het transformeren van gebieden lopen de betrokken partijen echter tegen tal van financiële, juridische en organisatorische barrières aan (Verheul et al., 2019). Gebieden moet bouwrijp worden gemaakt, er moet bodemsanering plaatsvinden, zittende bedrijven moeten worden uitgekocht. Dergelijke financiële barrières dragen bij aan onrendabele toppen (Holt et al., 2018). Daarnaast zijn er juridische barrières, zoals wet- en regelgeving op het gebied van habitatbescherming, geluid, PFAS, stikstof en fijnstof. De juridische mogelijkheden om publieke kosten op private ontwikkelaars te verhalen zijn beperkt, evenals de mogelijkheden om private baten af te romen (Heurkens & Verheul, 2021). Door concurrerende ruimteclaims in een gebied zijn procedures vaak ook blokkerend of vertragend voor de realisatie van bouwplannen.

Ten slotte zijn er tal van bestuurlijk-organisatorische barrières die een voorspoedige woningproductie in de beoogde gebieden (en in Nederland als geheel) beperken. Gebiedstransformaties vragen om een langetermijnvisie en -strategie. Marktpartijen hekelen de vierjaarstermijn van de politiek en worden (mede daardoor) lokaal geconfronteerd met zwabberend beleid. *Intergemeentelijke* samenwerking, in de vorm van convenanten, city- en regiodeals, komt van de grond, maar blijft vaak vrijblijvend. De woningbouwprogrammering was onduidelijk, niet dwingend of bleek onrealistisch (gebaseerd op bestuurlijk wensdenken). Daarnaast verloopt de *intra-gemeentelijke* samenwerking tussen de verschillende beleidsafdelingen stroef, waardoor initiatieven voor woningbouw niet goed van de grond komen. Daarbij komt ook een steeds nijpender probleem op het gebied van capaciteit en expertise. Het aantal fte's in een gemeente dat verantwoordelijk is voor woningen

Wouter Jan Verheul & Fred Hobma

en gebiedstransformaties, neemt al jaren (verhoudingsgewijs) af. Tijdens en na de jaren van financiële crisis is er veel bezuinigd op personeel. Nu de bouwaanvragen en -plannen stijgen, blijft de menskracht achter. De complexiteit van woningbouw en gebiedstransformaties vragen bovendien om kennis en competenties die lang niet altijd voldoende in huis zijn, zo blijkt uit de monitoring van gebiedstransformaties (Verheul & Hoorn, 2021).

Dit alles doet bij betrokken partijen vragen oproepen als: Zijn gemeenten wel in staat om de woningcrisis aan te pakken? Is er (weer) meer sturing door het Rijk nodig, zowel qua middelen, inhoudelijke expertise, als wat betreft het aanwijzen, ondersteunen en begeleiden van lokale gebieden voor woningbouw?

De post-probleemfase: de aandacht verslapt

Conform de *issue attention cycle* van Downs (1972) is in de fase van probleemafname (de 'post-probleemfase') het nieuwe van het probleem er een beetje af en is daarmee de alarmerende werking afgenomen. De aandacht van het probleem kan daardoor verslappen, of er is vertrouwen dat de verantwoordelijke partijen het probleem zullen aanpakken en beheersen. In de post-probleemfase denkt ook de burger dat het allemaal wel goed komt. Doordat de samenleving echter verandert en eerder gekozen oplossingen ontoereikend blijven, loopt (cyclisch gezien) deze fase weer (opnieuw) over in een pre-probleemfase.

Op dit moment bevinden we ons nog verre van een post-probleemfase. Als we kijken naar het beleidsveld van wonen en ruimtelijke ontwikkeling dan is het zelfs de vraag of er ooit een echte post-probleemfase zal komen. Vanaf de Tweede Wereldoorlog is er namelijk al een tekort aan woningen. In de jaren zeventig van de vorige eeuw waren huizen een stuk betaalbaarder, in die zin was het probleem relatief wat kleiner, toch klaagden delen van de bevolking al snel daarna over onbetaalbare woningen voor starters. Aan het einde van de jaren nul van deze eeuw, toen de financiële crisis in volle gang was, waren de huizenprijzen gedaald, dus werd het probleem minder ervaren. De opheffing van een ministerie van VROM deed in vakkringen de wenkbrauwen fronsen, maar werd niet breed maatschappelijk en politiek bediscussieerd. De gedachte dat Nederland ruimtelijk gezien af was, leefde in delen van het kabinet en daarbuiten.

Het is met alle huidige alarmerende berichten en twijfels over de beheersbaarheid van de woningcrisis de vraag wanneer we (weer) in de post-probleemfase terechtkomen. Als er daadwerkelijk veel en snel wordt gebouwd – de zogenoemde 1 miljoenwoningen voor 2030 (PBL, 2016) – dan zal dat zeker een prijsremmend effect kunnen hebben, maar dan moeten die aantallen wel worden gehaald. Het verleden laat zien dat de bouw altijd achterloopt bij de geformuleerde ambities. Als er een nieuw economische crisis komt, dan kan dat ook een afnemend effect hebben op de prijsontwikkeling van woningen. In tijden van economische recessie dalen doorgaans (in delen van het land) de huizenprijzen, worden de files korter, wordt de confrontatie van bouwprojecten met beperkende regelgeving op het gebied van natuur en milieu minder groot. Het bereiken van een dergelijke fase heeft het gevaar in zich dat er niet of nauwelijks met urgentie wordt nagedacht over de institutionele orde die, los van het economisch tij, bepalend is voor zowel de problematiek

als de oplossingsrichtingen. Daarom gaan we in het vervolg van dit artikel nader in op de institutionele ruimte voor woningbouw en leefomgeving.

3. De institutionele ruimte voor wonen op de agenda

Momenteel verkeren we nog lang niet in de post-probleemfase. Integendeel; we bevinden ons – wat betreft de woningcrisis – eerder in de alarmfase dan wel in de bezinningsfase. Pas nu blijkt de complexiteit van de woningcrisis. Het besef is ontstaan dat er sprake is van een ‘multicausaal probleem’ waarbij verschillende oorzaken elkaar onderling beïnvloeden (Nelissen et al., 1986). Meer huizen bouwen is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Alleen een zak met geld beschikbaar stellen lost veel problemen niet zomaar op. De aanpak van de woningcrisis kent slechts een beperkt aantal oplossingen dat op de korte termijn (de komende jaren) tot directe resultaten kan leiden. Te denken valt dan aan: het creëren van tijdelijke woningen; *friends*-concepten; het transformeren van leegstaande kantoren en winkels naar woonruimte; modulaire woningbouw; en het makkelijker maken van het splitsen van grote bestaande woningen. Deze relatief kleine en snelle oplossingen kunnen op zichzelf goed werken, maar zullen niet voldoende zijn. Om in Nederland daadwerkelijk en langdurig voldoende betaalbare woningen te hebben, is het van belang om te kijken naar transities op systeemniveau. Reden om daar nader op in te gaan. In het slot van dit artikel behandelen we het woningmarktprobleem en de aanpak daarvan door te kijken naar de institutionele ruimte die de woningmarkt beïnvloedt. Instituties kunnen we niet alleen begrijpen door het analyseren van de formele overheidsspelers met hun middelen en instrumenten, maar ook door te kijken naar andere actoren, de wetten en kaders, en de normen en cultuur die de aard van het spel bepalen (Williamson, 2000; Daamen & Van Zoest, 2021). Als de instituties geen aandacht en adequate aanpak hebben om een probleem het hoofd te bieden, is sprake van wat Hajer (2003) ‘institutionele leegte’ noemt. Wat betreft de woningbouw en gebiedstransformaties kunnen we eigenlijk al jarenlang van institutionele leegte spreken (Verheul, 2017).

Om door een institutionele bril naar de woningcrisis te kijken, moeten we onderscheid maken tussen allerlei variabelen die daarin een rol spelen. Een deel ervan is aan te duiden als contextvariabelen, zoals de economische groei, het ECB-rentebeleid en de demografische ontwikkelingen (o.a. huishoudensverduunning, immigratie en vergrijzing). Contextvariabelen zijn zeker bepalend, maar niet of nauwelijks te sturen, ook niet door invloedrijke bij de woningbouw betrokken actoren. Hoogstens zal men op contextvariabelen moeten anticiperen door veerkrachtige arrangementen te ontwikkelen. Vele andere variabelen zijn wel ‘noodzakelijk’, maar niet ‘voldoende’ voor de duiding van de woningcrisis. Een aantal noodzakelijke (maar niet voldoende) variabelen is hierboven al genoemd, zoals de beschikbaarheid van voldoende bouwvakkers en ander relevant personeel, flexibele woningen en meer transformatie- en splitsingsmogelijkheden. Noodzakelijke voorwaarden zijn veel beter stuurbaar dan de contextuele voorwaarden die het resultaat van ruimtelijke projecten beïnvloeden (Hobma, 2011). Veel van de in het publieke debat genoemde voorstellen voor de aanpak van de woningcrisis hebben het karakter van noodzake-

lijke voorwaarde. Het is wel waar dat het nodig is om deze voorstellen uit te voeren, maar de maatregelen alleen zullen de crisis niet oplossen.

We richten ons ten slotte op enkele belangrijke systeemkwesties en oplossingsrichtingen die samenhangen met transities die we onder de noemer publiek-publieke verhoudingen, publiek-private verhoudingen en verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving kunnen scharen.

a. Andere publiek-publieke verhoudingen en verantwoordelijkheden?

Momenteel is de verhouding tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden opnieuw (of nog steeds) onderwerp van debat. Was sinds de jaren negentig vooral sprake van decentralisatie naar gemeenten en provincies, in de aanloop naar het kabinet-Rutte 4 lijkt juist weer meer op rijksregie te worden aangedrongen. De afgelopen jaren werden gemeenten geconfronteerd met tekorten door het wegvallen van object- en locatiesubsidies. Het Rijk verwachtte dat door grondexploitaties de gemeenten die tekorten wel zouden kunnen opvangen. In de praktijk werd er door gemeenten te weinig gebouwd. De afgelopen jaren werd passend bij de idee van de netwerksamenleving en de Novi vooral veel verwacht van convenanten (woondeals) die gemeenten met andere publieke en enkele semi-publieke of private partijen sloten om de woningbouwopgave aan te pakken. De overlegtafels zijn belangrijk om partijen bij elkaar te brengen en ideeën uit te wisselen, maar de aard van de convenanten is wel vrijblijvend en daarom wordt de slagvaardigheid van deze werkwijze betwist (Andersson Elffers Felix, 2021). Provincies voerden op hun beurt een restrictief woningbouwbeleid en prefereerden regelmatig de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen boven die van woonwijken.

Meer rijksregie kan volgens Boelhouwer en Van der Heijden (2022: in dit nummer) als mogelijke oplossing worden geïdentificeerd, vooral als er conflicterende ruimteclaims aan de orde zijn; denk naast wonen en bedrijvigheid aan energie- en duurzaamheidskeuzes die ook op landelijk niveau om afweging en coördinatie vragen. De vraag is dan hoe ver de aanwijsbevoegdheid van het Rijk kan en moet verlopen. Daarnaast is ook meer gemeentelijke verantwoordelijkheid bij woningbouwproductie denkbaar, mits gemeenten voldoende financiële middelen ter beschikking krijgen en daarvoor niet worden gekort op de uitkering vanuit het Gemeentefonds (Boelhouwer & Van der Heijden, 2022: in dit nummer). Dit zijn slechts enkele van de vele (onderzoeks)vragen over publiek-publieke verhoudingen die aan de orde moeten komen om tot een gerichte en versnelde aanpak van de woningcrisis te komen.

b. Nieuwe financiële prikkels voor andere publiek-private verhoudingen?

Wat betreft het financiële systeem zijn de hypotheekrenteaftrek en huursubsidie al jaren onderwerp van discussie. Voor de vergroting en versnelling van de woningbouwproductie is ook een discussie over het grondbezit een van de belangrijkste noodzakelijke voorwaarden om tot een oplossing te komen. Zonder grond kunnen geen woningen worden gebouwd en wie de grond heeft, heeft de macht. Overheden zijn wat dat betreft afhankelijker van de markt geworden, zeker sinds er minder aan actief grondbeleid (lees: grondverkoop door de gemeente) wordt gedaan. Onderwerp van onderzoek en debat is het interveniëren in de grond- en woningbouw-

markt, met als doel onder meer om de concurrentie op de woningbouwmarkt te bevorderen, marktmacht te beteugelen, de woningbouwproductie te versnellen, de rol van gemeenten op de grondmarkt anders in te vullen, het kostenverhaal van publieke voorzieningen te verbeteren en de afroming van baten uit gebiedsontwikkeling te verbeteren (Van der Krabben, 2022: in dit nummer). Paradoxaal genoeg is er ondanks de toegenomen ruimteclaims (beweerdelijk)² genoeg capaciteit aan bouwgrond, maar wordt die grond niet tijdig gebruikt voor woningbouw. Dit heeft deels te maken met ingewikkelde planprocedures, maar volgens Van der Krabben ook met de imperfecte grondmarkt, waar een beperkt aantal spelers een grote (monopolie)positie bezit en mogelijk om strategische redenen wacht zodat woningprijzen nog verder stijgen. Een volgens hem mogelijk effectieve strategie voor het aanpakken van deze *stalled sites* zou langs fiscale weg kunnen plaatsvinden, namelijk door de invoering van een grondbelasting (zoals dat ook in enkele buitenlandse landen gebeurt), maar lastig is dan om de waarde te bepalen, hetgeen zal leiden tot een (juridische) aanvechting van de vastgestelde waarde.

Naast een grondbelasting zijn ook andere financieel-juridische instrumenten om de markt te sturen onderwerp van debat, waaronder het invoeren van een speculatieverbod, een ontwikkelplicht voor grondeigenaren, of bredere toepassing van erf-pacht. Een kernvraag die meer onderzoek behoeft, is hoe het mogelijk is dat ondanks de waardeontwikkeling van grond en woningen de overheid voortdurend tekorten op de grondexploitatie moet aanvullen, en hoe dit anders kan. De publieke sector maakt grote kosten voor de benodigde infrastructuur, terwijl (zeker op de lange termijn) regelmatig blijkt dat de particuliere of institutionele investeerders daar vooral financieel baat bij hebben. Op basis van landenvergelijkend onderzoek naar de bekostiging van infrastructuur voor nieuwe woonwijken kan voor stedelijke gebieden een ruimtelijke ontwikkelingsbijdrage worden overwogen (Daamen & Van Zoest, 2021). Dit betekent dat naast de onroerendezaakbelasting in bepaalde stedelijke gebieden een extra toeslag wordt gevraagd. Een andere prikkel die elders wordt toegepast, is *tax increment financing*, dat wil zeggen dat de te verwachten toegenomen belastinginkomsten op de waardestijging van vastgoed vooraf worden geïnvesteerd in publieke voorzieningen. Dat is (indien het juridisch zou kunnen) vooral interessant als de lokale belastingruimte groter is dan nu het geval is. De vergroting van de lokale belastingruimte wordt regelmatig bepleit, maar dat zal wel leiden tot meer verschillen tussen gemeenten en tegelijkertijd de politiek ingewikkelde vraag oproepen welke rijksbelastingen dan worden verminderd (Van Nijendaal, 2014).

Ook andere deels vrijwillige publiek-private financieringsarrangementen zijn denkbaar, zoals de Gebiedsinvesteringszone (GIZ), waarbij indien een duidelijke meerderheid van 70 procent van de private eigenaren bereid is om te co-investeren in publieke voorzieningen, zoals parken en parkeergarages, die een duidelijke waarde-opdrijvend effect hebben op het nabijgelegen vastgoed, ook de andere 30 procent zal moeten bijdragen (Heurkens & Verheul 2021). De overheid ondersteunt

2 We gebruiken hier het woord 'beweerdelijk', want er is verschil van mening. Zie discussies op webplatforms als Follow the Money en Cobouw, waarin wordt gesteld dat de berekening van de harde plancapaciteit boterzacht is.

procesmatig dit arrangement en op deze manier kan worden voorkomen dat *free riders* in een gebied minder makkelijk van de publieke voorinvesteringen profiteren.

Andere of nieuwe financiële marktprikkels leiden tot nieuwe verhoudingen. De private partijen kunnen worden geprikkeld om zelf een groter aandeel te hebben in de *business case* van gebiedsontwikkeling. Dit vraagt echter bij de concrete uitwerking van nieuwe instrumenten om wetswijzigingen evenals een cultuuromslag en dus een institutioneel diepergaande transitie dan slechts een nieuw instrument toevoegen aan het arsenaal van maatregelen om woningbouw en gebiedstransformatie te stimuleren. Voortdurend komt daarbij de vraag aan de orde hoe de markt kan worden gestuurd, verruimd of worden verkleind, zonder dat de belangrijke investeringen in de (woning)bouw worden ontmoedigd en daardoor niet van de grond komen (Sagalyn, 2007).

c. Nieuwe wet- en regelgeving voor versnelling, vereenvoudiging en maatwerk?

Als er nieuwe financiële instrumenten en arrangementen worden ontworpen om woningbouw te stimuleren en tegelijkertijd de publieke voorinvesteringen eerlijker te verdelen, dan zijn in veel gevallen aanpassingen in de wet- en regelgeving noodzakelijk. Daarom is ook een bestuurskundig-juridische analyse van nieuwe prikkels in de woningmarkt en leefomgeving nodig. Denk aan mogelijkheden om te onteigenen en versnipperd grondeigendom te consolideren voor gebiedsontwikkeling (Hobma et al., 2019), maar ook grondbezit te beschermen. Of denk aan de wettelijke mogelijkheden om baathebbers te laten meebetalen aan voorinvesteringen via kostenverhaal.

Een klein deel van de mogelijkheden ontstaat door de nieuwe Omgevingswet. Al een decennium wordt de Omgevingswet als grote stap voorwaarts in de ruimtelijke ordening – ook voor woningbouw – gezien. Niet zelden wordt het wettelijke regelcomplex aangewezen als een van de oorzaken voor de huidige woningcrisis. Het zou barrières voor woningbouw opwerpen. De hooggespannen verwachtingen ten aanzien van versnelling en vereenvoudiging moeten echter wel worden gerelativeerd (Hobma, 2022: in dit nummer). De Omgevingswet kan op een aantal punten zorgen voor versnelling, maar veel zaken die zorgen voor vertraging in woningbouw en andere fysieke projecten, hebben maar in beperkte mate met de wetgeving van doen. Het rechtsbeschermingsniveau van personen die worden geraakt door ruimtelijke plannen, blijft met de nieuwe Omgevingswet hoog. Wel ontstaat er meer ruimte voor lokaal maatwerk en variatie. Zo zal bij een vergunningaanvraag voor een bouwproject na een wijziging in het omgevingsplan het al dan niet verplicht organiseren van participatie afhangen van een lokaal raadsbesluit. Ontwikkelingen als deze stellen ons voor de vraag hoeveel flexibiliteit en ruimte voor verschil tussen gemeenten mogelijk kan en moet zijn in de ruimtelijke ordening. Meer maatwerk wordt enerzijds vaak als wenselijk en passend bij de toegenomen complexiteit van de opgave gezien, maar kan anderzijds leiden tot hogere kosten en vertraging.

d. Vermaatschappelijking van woningbouw en meer inspraak in de leefomgeving?

De institutionele samenhang in de ruimtelijke ordening vereist om te kijken naar de rol van burgers en maatschappelijke organisaties. Wat betekent het woningbouwbeleid voor de aantrekkelijkheid van de dagelijkse leefomgeving van burgers? Hoeveel ruimte hebben zij om daar invloed op uit te oefenen? De Nederlandse woningsector wordt in sterke mate gestuurd door grote publieke en private partijen. Mede daardoor is er relatief weinig mogelijk of weinig aantrekkelijk op het gebied van particulier opdrachtgeverschap, zelfbouw, wooncoöperaties, *right to challenge*, variëteit in kwaliteitsstandaarden, flexibele woningen en meervoudig ruimtegebruik, tijdelijke woningen voor variërende behoeften en doelgroepen, en zo meer (Kuenzli & Lengkeek, 2022). Institutioneel gezien biedt Nederland veel gelijkvormigheid in het product en proces van woningbouw. Is er meer mogelijk om aan te sluiten bij een pluriforme samenleving? Kunnen burgers zelf hun woon- en leefomgeving gemakkelijker vormgeven en zijn daar ook financiële prikkels en vormen van procesbegeleiding voor die dat ook echt aanmoedigen? Accepteren we dan ook dat er verschillen zullen bestaan in woonkwaliteit, maar dat de betaalbaarheid, snelheid en wellicht ook de tevredenheid toch kunnen toenemen?

De betrokkenheid van burgers bij woningbouw en andere fysieke projecten, in de vorm van participatie, is in beginsel onomstreden. Een woningbouwproject zonder participatie zou waarschijnlijk niet alleen kwalitatief minder zijn, maar ook een grotere kans lopen op vertragende oppositie (Verheul et al., 2021). Toch is een zorgvuldig participatieproces bij woningbouw, waarbij zowel participanten, bestuur als investerende, ontwikkelende partij tevreden zijn, bepaald geen vanzelfsprekendheid (Stapper, 2020). De toenemende ruimteclaims en strijd om de ruimte vragen om zorgvuldige belangenbehartiging. De vraag is waar institutioneel gezien de ruimte voor belangenbehartiging en besluitvorming het meest effectief en legitiem kan worden gecreëerd. Biedt omgevingsparticipatie daadwerkelijk meer ruimte voor belangenbehartiging van betrokken burgers en bedrijven bij de (her)ontwikkeling van fysieke projecten? Of blijft het risico van schijnparticipatie bestaan en zijn partijen beter af in de rechtszaal of in de raadszaal? Alle routes voor belangenbehartiging behoren open te staan en kennen legitieme redenen wanneer voor participeren, juridiseren of politiseren zal worden gekozen (Verheul et al., 2022: in dit nummer). Nu de nieuwe Omgevingswet in een aantal gevallen de organisatie van participatie aan private initiatiefnemers overlaat, zal het borgen van publieke belangen middels inspraak onderwerp van onderzoek en debat blijven.

4. Afsluiting: zonder denken over institutionele transities geen grote doorbraken

In dit artikel hebben we aangegeven dat het relatief verweesde woningmarktbeleid nu opnieuw boven op de politiek-bestuurlijke agenda is beland. Om de onbetaalbaarheid van woningen, de achtergebleven woningbouwproductie en de ingewikkelde omgang met strijdige belangen het hoofd te bieden, zijn enkele kleine oplossingen mogelijk, maar vanwege de meervoudige en multicausale aard van het probleem is het doordenken van enkele systeemkwesties belangrijk. Bestuurskundigen worden samen met aanverwante disciplines uitgedaagd inzichten te bieden

Wouter Jan Verheul & Fred Hobma

in de kwesties die niet slechts gaan over de toepassing van een enkel instrument om de woningbouw aan te jagen. Enkelvoudige instrumenten, zoals het toepassen van de jubelton of het subsidiëren van tekorten in de grondexploitatie, hebben laten zien dat de woningprijzen alleen maar zijn gestegen en er geen daadwerkelijke doorbraken ontstaan in de woningmarkt. In plaats daarvan zijn onderzoek en reflectie op zijn plaats aangaande fundamentele publiek-publieke verhoudingen, evenals publiek-private verhoudingen en de plek van burgers, maatschappelijke verbanden, juridische procedures, financiële en fiscale systemen en politieke besluitvorming.

In dit artikel is slechts een deel van de mogelijke institutionele transitie aan bod gekomen. De inventarisatie is zeker niet volledig. Meer ruimte voor betaalbaar wonen en een prettige leefomgeving vraagt om een analyse van de institutionele ruimte die dat langdurig mogelijk moet maken. Bij instituties gaat het niet alleen om de formele verhoudingen en organisaties, maar ook om de relaties, de cultuur, normen en waarden van partijen en hun onderlinge verhoudingen. Nu we na een alarmfase inclusief maatschappelijk protest in een fase van bezinning over de haalbaarheid van maatregelen terecht zijn gekomen, is het nog meer dan voorheen tijd om vanuit interdisciplinair perspectief te werken aan duurzame oplossingen, waarvoor mogelijk ook grote systeemtransities de agenda bepalen.

Tot slot: grote systeemtransities vereisen politieke steun, alleen al omdat vele ervan door middel van wetgeving gelegitimeerd dienen te worden. Daarom zijn er meestal legislatieve meerderheden nodig. De vraag is of zulke systeemtransities voldoende steun in de politieke arena weten te verwerven. Of ontbeert het aan politieke durf? En blijft het dan bij kleine veranderingen, incrementele stappen, die wellicht enig effect hebben, maar het probleem alleen (tijdelijk) verminderen en het in feite vooruitschuiven? Elke institutionele transitie zal uiteraard ook weerstand oproepen. En dat niet alleen: transitie kunnen een lange looptijd hebben en daarom blijvende politieke steun vereisen. Beweging in de woningcrisis vereist ook beweging van politici. Soms blijft die beweging heel lang afwezig. Soms is er bij een nieuw kabinet opeens ruimte voor ingrijpende verandering. In termen van Kingdon's stromenmodel kan er een *window of opportunity* zijn voor doorbraken als onafhankelijke stromen van problemen, oplossingen en actoren bij elkaar komen (Kingdon, 1984). Actoren die in het recente verleden uit elkaar zijn gedreven of lam gemaakt, door bijvoorbeeld het wegvallen van een ministerie en locatiesubsidies of de verhuurdersheffing voor woningcorporaties.

Aan de hand van de *issue attention cycle* hebben we kunnen opmerken dat waar een probleem eerst alleen in kleine kringen van deskundigen werd besproken maar politiek geen prioriteit had, alsnog hoog op de beleidsagenda kan komen. Aan bestuurskundigen en aanverwante wetenschappelijke en praktijkdeskundigen de taak om de agenda van de als belangrijk geachte institutionele transitie van de nodige kennis, inzichten en reflecties te voorzien.

Literatuur

- Aa, F. van der, Dinkla, F., & Holt, D. (2021). *Stedelijk investeren en onrendabele toppen*. Den Haag: Platform31.
- Andersson Elffers Felix. (2021). *Evaluatie woondeals: Onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse Zaken*. Utrecht: AEF.
- Bartels, G. C. (2013). *Issues en maatschappelijke problemen: wat zijn issues en hoe ontstaan ze?* Dissertatie Tilburg University.
- Boelhouwer, P. J. (2019). Vluchtroutes voor de middengroepen: Woningmarktbeleid vraagt om forse aanpassingen. *Ruimte + Wonen*, no. 3, 46-55.
- Brink. (2017). *De reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied*. Rotterdam: Brink Groep.
- Daamen, T., & Zoest, S. van. (2021). *Daadkracht en drang: Zes inzichten uit een verdiepende studie naar de bekostiging van openbaar vervoer*. Delft: SKG.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology – the ‘issue attention cycle’. *Public Interest*, 28(summer), 38-50.
- Fakton. (2016). *Rotterdam en Den Haag in stedelijke transitie*. Rotterdam: Fakton.
- Geise, J., & Jonkman, A. (2021). Waarom is Rijksregie het antwoord op ruimtelijke opgaven? *Rooilijn*, jaargang 54 (27 november).
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), 175-195.
- Heurkens, E., & Verheul, W. J. (2021). Innovatieve financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties. *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 16(1).
- Hobma, F. (2011). Successful Urban Area Development. In A. J. Franzen et al. (Eds.), *Management of urban development processes in the Netherlands: Governance, design, feasibility* (pp. 219-236). Delft: Techne Press.
- Hobma, F., Heurkens, E., & Wal, W. van der. (2019). *Versnipperd grondeigendom: Hoe ga je om met verschillende grondeigenaren bij binnenstedelijke transformatie?* Den Haag: Platform31.
- Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond: Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Amsterdam: DasMag.
- Holt, D., Mulder, K., Walsum, L. van. (2018). *Analyse onrendabele toppen*. Den Haag: Stedelijke Transformatie.
- Kamphorst, D., Donders, S., Boer, T. de, & Neusink, N. (2021). *Maatschappelijk debat naar aanleiding van het PAS-arrest en de mogelijke invloed op het natuurbeleid: Discours- en socialemedia-analyse naar aanleiding van het PAS-arrest*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public choices*. Boston: Little Brown.
- Krabben, E. van der. (2021). *De werking van de grondmarkt: Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. Den Haag: ACM.
- Kuenzli, P., & Lengkeek, A. (2022). *Operatie wooncoöperatie: Uit de wooncrisis door gemeenschappelijk bezit*. Haarlem: Trancity/Valiz.
- Nelissen, N., Geurts, J., & Wit, H. de (red.). (1986). *Het verkennen van beleidsproblemen*. Zeist: Kerckebosch.
- NEPROM. (2016). *Ruimte maken voor het nationaal geluk: De vernieuwing van het wonen, werken en winkelen*. Voorburg: NEPROM.
- Nijendaal, G. van. (2014). Het belang van een groter eigen belastinggebied voor de gemeente. *Christen Democratische Verkenningen*, zomer.
- PBL. (2016). *Transformatiepotentie: Woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad (beleidsstudie)*. Den Haag: PBL.

Wouter Jan Verheul & Fred Hobma

- Peters, G. B., & Hogwood, B. W. (1985). In search of the Issue-Attention Cycle. *The Journal of Politics*, 47(1), 238-253.
- Sagalyn, L. (2007). Public/private development: Lessons from history, research, and practice. *Journal of the American Planning Association*, 73(1), 7-22.
- Stapper, E. W. (2020). *Do contracts have politics? Contracts, planning consultants, and urban development in the age of participation*. Dissertatie UvA Amsterdam.
- Verdaas, C. (2019). *Gebiedsontwikkeling: De paradox van het paradijs*. Inaugurele rede TU Delft.
- Verheul, W. J. (2017). Onbetaalbare huizen en onderbenutte gebieden: De institutionele leegte van woningbouw en gebiedstransformatie. *Bestuurskunde*, 26(3), 15-30.
- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Vriens, R. (2017). *Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Delft: TU Delft.
- Verheul, W. J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Zoest, S. van. (2019). *Leren van stedelijke transformaties: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Platform31.
- Verheul, W. J., & Hoorn, M. (2021). Doorbraken en barrières in binnenstedelijke gebiedstransformaties. *Grondzaken en Gebiedsontwikkeling*, 16(3), 32-36.
- Verheul, W. J., Heurkens, E., & Hobma, F. (2021). *Nieuwe verhoudingen in omgevingsparticipatie: Participatie georganiseerd door private partijen*. Den Haag: Platform31.
- Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613.