



De woningcrisis in Nederland; achtergronden en oplossingen

2023

Peter Boelhouwer

Hoogleraar Huisvestingssystemen

TU Delft



Voorwoord

Het volkshuisvestingsbeleid van de afgelopen 13 jaar heeft funeste gevolgen gehad voor de Nederlandse samenleving. De grondwettelijke taak, vastgelegd in artikel 22 van de Grondwet, namelijk dat bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp van zorg is der overheid, is duidelijk verwaarloosd.

Het woningtekort loopt nog steeds op, waardoor vooral nieuwkomers op de markt gebukt gaan onder hoge woonlasten. Dat zijn dan nog de mensen die een woning hebben kunnen bemachtigen.

Daar komt bij dat de investeringscapaciteit en mogelijkheden van de corporaties zijn uitgehold en de druk op de particuliere huursector (met name in de steden) hard is toegenomen.

In dit essay gaat Peter Boelhouwer, hoogleraar Housing Systems bij de faculteit Bouwkunde aan de TU Delft, in op de belangrijkste woningmarktproblemen waar we momenteel tegenaan lopen en de precieze oorzaken die hieraan ten grondslag liggen. Daarnaast schetst hij een aantal mogelijke oplossingsrichtingen waarin hij onderscheid maakt tussen algemene systeemhervormingen die geleidelijk kunnen worden doorgevoerd en meer praktische instrumentele oplossingen voor de kortere termijn.

Door de complexiteit en het langdurige disfunctioneren van de woningmarkt zijn er geen simpele oplossingen voorhanden. Het op orde krijgen van de volkshuisvesting in ons land vraagt scherpe keuzes en een langdurige inzet – zowel van de overheid als van de samenleving.

De probleemanalyse en oplossingsrichtingen in dit essay bieden zeer bruikbare inzichten en handvaten voor het herstel van de volkshuisvesting en het borgen van de bestaanszekerheid via het volkshuisvestingsbeleid. Graag wil ik Peter Boelhouwer hartelijk danken voor zijn gedegen analyse en praktische voorstellen. Zijn voorstellen waren zeer waardevol als input voor ons verkiezingsprogramma.

Pieter Omtzigt

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. <u>Inleiding</u>	4
2. <u>Structurele hervormingen van het huisvestingssysteem</u>	7
3. <u>Huidige woningmarktvraagstukken en oplossingen</u>	9
3.1 <u>Het Woningtekort</u>	9
3.2 <u>De positie van starters en middeninkomens</u>	16
3.3 <u>De huisvesting van ouderen</u>	18
3.4 <u>De Woonlastenproblematiek</u>	19
4. <u>Conclusies</u>	22
<u>Literatuur</u>	24

1. Inleiding

De laatste vijf jaar staat het woningmarktvraagstuk prominent op de politieke agenda en is het een dankbaar onderwerp voor de media die superlatieven te kort komen om de huidige problematiek te beschrijven. Woningmarktcrisis en woningmarktramp zijn slechts twee voorbeelden van deze uitingen. De woningmarktproblematiek stond ook eind augustus 2023 weer op de eerste plaats als meest urgent politiek vraagstuk in de wekelijkse opinie peiling van I&O Research. In het verleden stond de zorg steevast op de eerste plaats. Deze publieke aandacht is des te opmerkelijker gezien het feit dat voormalig minister van wonen Stef Blok bij zijn afscheid in 2017 verklaarde dat wat hem betreft de woningmarkt af was en er ook geen specifieke minister voor dit beleidsterrein meer nodig was. Geheel in deze lijn was eerder in 2013 het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) al ontmanteld.

De aandacht voor de relatie tussen overheid en markt op het terrein van het wonen is zeker niet uniek. Al decennia lang is er sprake van een wankel evenwicht tussen marktontwikkelingen enerzijds en overheidsingrijpen in het huisvestingssysteem anderzijds (Boelhouwer, 2003). Of zoals Torgersen het in 1987 zo fraai uitdrukte: "Housing as the wobbly pillar under the welfare state" (Torgersen, 1987, p.116). In tegenstelling tot bij voorbeeld pensioenen, onderwijs en gezondheidszorg zijn er geen duidelijke eenduidige en universeel geldende standaardcriteria voor huisvesting te ontwikkelen die ook periodiek getoetst kunnen worden. Dit heeft alles te maken met de vele eigenschappen en functies die een woning vervult en met het onderscheid tussen consumptie en investeringen. Wanneer we de behoefte piramide van Maslow aanhouden wordt de complexiteit van het wonen goed zichtbaar. De piramide start met fysieke behoeften zoals eten en slapen maar ook huisvesting. De volgende vier behoeften in de piramide van Maslow zijn zekerheid, sociale behoefte, erkenning en zelfactualisatie (te denken valt hierbij aan moraal, creativiteit en spontaniteit). Al deze behoeften zijn verbonden met het wonen. Zonder een dak boven het hoofd wordt de bestaanszekerheid aangetast, terwijl de wijze waarop mensen hun woning kiezen en inrichten sterk verbonden is met zelfactualisatie. De overheid zal in haar huisvestingsbeleid meer rekening houden met de primaire behoeften, die direct raken aan de bestaanszekerheid, dan met de hogere behoeften die veel meer om een individuele keuze vragen.

Naast de diversiteit aan behoeften dragen ook de economische eigenschappen van een woning bij aan de complexe relatie tussen wonen en overheid. De woning is immers zowel een consumptie- als een investeringsgoed. De woning levert volgens de economische theorie woondiensten die maandelijks worden geconsumeerd en is tevens een belangrijk kapitaalgoed dat deze diensten produceert. Deze beide eigenschappen vragen om geheel andere overheidsinterventies. Bij de woondiensten zal de overheid zich vooral richten op ondersteuning van de consumptie wanneer mensen niet zelfstandig in staat zijn om aan de maatschappelijk gestelde minimale wooneisen te voldoen, terwijl de overheid waardeontwikkeling en vermogensopbouw in het kapitaalgoed juist zal willen belasten.

Deze complexe relatie was voor Esping-Andersen reden om in 1990 het aanvankelijk geselecteerde huisvestingsbeleid buiten zijn studie 'The three worlds of welfare capitalism' te houden (Esping-Andersen, 1990). De ontwikkelingen op het terrein van het huisvestingsbeleid pasten eenvoudigweg niet in zijn theorie van de verzorgingsstaat, waarin hij onderscheid aanbrengt tussen liberale, sociaal-democratische en conservatief-corporatistische verzorgingsstaatregimes.

Naast de mate waarin de overheid via het huisvestingsbeleid de bestaanszekerheid van haar inwoners wenst te garanderen is er nog een tweede economische reden waarom overheden invloed op de woningmarkt wensen uit te voeren; het gebrekkig functioneren van deze markt. Zo kan volgens Barr (1998, p.78) economische efficiëntie alleen bereikt worden wanneer aan de volgende vier standaardcriteria is voldaan: perfecte informatie, perfecte competitie, een complete markt en de afwezigheid van marktfalen. Voor al deze vier criteria geldt dat deze niet of zeer gebrekkig van toepassing zijn op de woningmarkt. Zo worden er op de woningmarkt irrationele keuzen

gemaakt (door o.a. kuddegedrag, verliesaversie en teveel optimisme), is de woningmarkt sterk verbonden aan de grondmarkt (ook een zeer imperfecte markt), is er veel kapitaal nodig dat vaak verbonden is met (te) hoge winsten en is er sprake van een zeer lage aanbodelasticiteit (het duurt erg lang voordat de markt reageert op veranderingen in de vraag).

Ten slotte kan als derde reden voor huisvestingbeleid het realiseren van doelstellingen op andere beleidsterreinen worden genoemd. Zo werd de woningwet in 1901 voor een belangrijk deel op basis van volksgezondheidsoverwegingen ingevoerd. De sterke uitbouw van de sociale huursector in Nederland na 1945 was dienend aan de industrie- en de lage lonen politiek. De opbouw van de industrie en het laag houden van de lonen werden mede mogelijk gemaakt door het aanbod van betaalbare sociale huurwoningen. In de decennia daaropvolgend werd de inrichting van Nederland (groei-kernenbeleid, Vinex-beleid) mede mogelijk gemaakt door de sterk gesubsidieerde en gereguleerde woningbouwproductie. Huursubsidie en de latere huurtoeslag werden frequent ingezet in het kader van de bestrijding van armoede. Ten slotte vormt recentelijk de verduurzaming van de (sociale) woningvoorraad een speerpunt in het klimaatbeleid en de reductie van de CO₂ uitstoot en is het langer zelfstandig laten wonen van ouderen en de daarmee verbonden besparingen op de uitgaven aan de gezondheidszorg van invloed op de huidige en toekomstige vraag naar zelfstandige woonruimte.

De complexiteit van het woonbeleid wordt ten slotte nog versterkt door de in het verleden genomen beleidsbeslissingen die decennia lang doorwerken; de padafhankelijkheid (Boelhouwer en van der Heijden, 1992). Hiermee kunnen ook de grote verschillen in de karakteristieken en het functioneren van de diverse huisvestingssystemen in vergelijkbare verzorgingsstaten worden verklaard. Zo zijn er forse verschillen tussen de Rijnlandse buurlanden Nederland (omvangrijke sociale-huursector), Duitsland (omvangrijke particuliere huursector) en België (omvangrijke koopsector). En ook de huisvestingssystemen in de sociaal-democratische buurlanden Noorwegen en IJsland (omvangrijke koopsector) en Denemarken en Zweden (omvangrijke coöperatieve sector en sociale huursector) verschillen onderling sterk.

Bovenstaande opsomming van de karakteristieken, de complexiteit en het disfunctioneren van de woningmarkt maken duidelijk dat er geen simpele oplossingen voorhanden zijn om de in de inleidende alinea geschetste huidige woningmarktproblematiek snel het hoofd te bieden. Bovendien is het van belang om rekening te houden met de opgaven op andere beleidsterreinen (armoedebestrijding, bestrijding van ongelijkheid, natuurbeleid, ruimtelijke ordening, leefbaarheid, volksgezondheid en klimaatbeleid).

Tegen bovenstaande achtergrond, staan we in dit essay stil bij de belangrijkste Nederlandse woningmarktproblemen. Naast een beschrijving van de huidige problematiek, wordt eveneens aandacht besteed aan de mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij maken we onderscheid tussen algemene systeemhervormingen die geleidelijk kunnen worden doorgevoerd en meer praktische instrumentele oplossingen voor de kortere termijn. Een structurele hervorming van het huisvestingsbeleid vraagt om een lange adem, waarbij een evenwichtig en consequent doorgevoerd transitietraject van eminent belang is. Een ongelukkig voorbeeld van niet consistent huisvestingsbeleid vormt het Nederlandse woningmarktbeleid van de afgelopen tien jaar. Zo werd in het kabinet Rutte II onder leiding van minister Blok ingezet op een grote rol voor particuliere investeerders, een terugtrekkende overheid, het vergroten van de vrije huursector en een krimp van de sociale huursector. In het kabinet Rutte IV werd onder leiding van minister De Jonge een geheel andere koers ingeslagen; een sterker regierol van het Rijk, een versterking van de sociale huursector, regulering van de vrije-huursector en forse belastingen voor particuliere investeerders. Het resultaat kan als desastreus worden beschouwd. De investeringscapaciteit en mogelijkheden van de corporaties zijn uitgehold, terwijl de particuliere huursector nog niet goed op stoom is gekomen en de investeringen inmiddels sterk afnemen (investeerders verlaten voorlopig de woningmarkt). Te snel is het woningmarktbeleid op de schop genomen, waardoor de woningbouwproductie onder druk staat en de komende paar jaar verder zal afnemen. Pas op zijn vroegst kan vanaf 2026 enig herstel worden verwacht.

De huidige woonproblematiek kan in de volgende tien onderdelen worden onderverdeeld:

- Het woningtekort.
- De startersproblematiek.
- De ongunstige positie van middeninkomens.
- Het gebrek aan voor ouderen geschikte woonvoorzieningen.
- De woonlastenproblematiek in de huursector.
- De door het wonen veroorzaakte vermogensongelijkheid.
- De leefbaarheidsproblematiek in wijken en buurten.
- Achterblijvende kwaliteitsverbeteringen in met name de na-oorlogse woningvoorraad.
- De (te) trage verduurzaming van de woningvoorraad;
- De funderingsproblematiek.

De laatste drie genoemde problemen zijn vooral technisch van aard, maar qua financiële omvang immens. Zo is er de komende jaren een forse inspanning nodig om de woningvoorraad vocht en schimmelvrij te maken. Volgens het WoON onderzoek 2021 heeft 24% van de corporatiewoningen en 23% van de particuliere huurwoningen te kampen met deze ziekmakende problemen (in de koopsector is dit slechts 10%) (BZK, 2022, p.8). Om de woningvoorraad tegen 2050 CO2 neutraal in te richten zijn vermoedelijk enkele honderden miljarden euro's nodig die zich slechts ten dele en pas op langere termijn door lagere energie uitgaven laten terugverdienen. Ook de aanpak van de funderingsproblematiek vraagt de komende decennia vermoedelijk rond de 50 tot 80 miljard euro aan onrendabele investeringen. Het Kennis Centrum voor Funderingsaanpak (KCAF) luidt in dit kader de noodklok en vraagt om een deltaplan; mede door bodemdaling en ontwatering is de fundering van maximaal een miljoen woningen de komende jaren aan vervanging toe (gemiddelde kosten tussen de 80.000 en 100.000 euro per woning) (KCAF, 2020, p.3).

De vijf als eerste genoemde aspecten zijn sterk aan elkaar gerelateerd en hebben betrekking op zowel een kwantitatief als kwalitatief woningtekort en raken direct de bestaanszekerheid van huishoudens. Zo zorgt dit tekort er voor dat starters en middeninkomensgroepen op de woningmarkt zich moeilijk een plaatsje kunnen verwerven, is de samenstelling van de woningvoorraad niet afgestemd op de woningvraag van de sterk groeiende groep ouderen en leidt het woningtekort tot hoge prijzen in de vrije huur- en koopsector. Een geschikt aanbod voor ouderen draagt op zijn beurt weer bij aan een efficiëntere inzet van de woningvoorraad en via doorstroming aan geschikt woningaanbod voor starters.

Mede gezien deze samenhang staan we in dit essay voornamelijk stil bij de eerste vijf genoemde vraagstukken. Het zesde vraagstuk de vermogensongelijkheid is gekoppeld aan de gewenste lange termijn hervormingen en komt in paragraaf 2 aan bod. Die kan niet via korte termijninterventies worden opgelost. Ook de leefbaarheidsproblematiek wordt niet als specifiek aandachtspunt in dit essay behandeld. Als belangrijkste oplossing hiervoor kunnen de ontwikkeling van nieuwe collectieve woonvormen en de voorgestelde versterkte rol en invloed van de corporatiesector dienst doen. Met name het realiseren van qua inkomen gedifferentieerde woonbuurten en de bouw (en verkoop) van huurwoningen in het middensegment en sociale koopwoningen door woningcorporaties kunnen een oplossing bieden voor het bestrijden van de leefbaarheidsproblematiek. Woningcorporaties richten zich dan, net als voor de jaren negentig het geval was, weer op brede lagen van de bevolking. De laatste jaren ingezette residualisering van de sociale-huursector wordt hiermee teruggedraaid.

Voordat de specifieke problemen en oplossingen de revue passeren, komen echter allereerst de gewenste structurele lange termijn hervormingen van het huisvestingssysteem aan bod. De in het tweede deel van dit essay voorgestelde beleidsmaatregelen om een aantal acute woonvraagstukken het hoofd te bieden, dienen aan te sluiten op deze gewenste lange termijn hervormingen.

2. Structurele hervormingen van het huisvestingssysteem

Zoals in de vorige paragraaf al werd aangegeven, vraagt de huidige huisvestingsproblematiek om een aantal structurele hervormingen. Zo pleiten al gedurende ruim twintig jaar diverse universiteiten en wetenschappelijke adviesraden voor een grondige hervorming van de woningmarkt (VROMRaad, 2007; SER-CSED; 2010; CPB, 2010; Vereniging Eigen Huis et al. 2012; CPB en PBL 2020; DNB 2021; Bani et al., 2022). Een eigendomsneutraal woonbeleid, het afromen van de waarde die er ontstaat na een bestemmingsplan wijziging en hiermee verbonden het tegengaan van speculatie op de grondmarkt en een meer consistente fiscale behandeling van de opbrengsten uit verhuur en de bewoning van een eigen woning (waaronder een marktconforme belasting van de huurwaarde van de eigen woning en het fiscaal meer belasten van de huuropbrengsten van particuliere verhuurders) springen hierbij het meest in het oog.

De realiteit gebiedt echter op te merken dat de politiek hier tot nu aan toe slechts in beperkte mate voor te enthousiasmeren is. Met name de electorale gevolgen kunnen hierbij als verklaring dienst doen: een ruimer meerderheid van de Nederlandse huishoudens is woningeigenaar of heeft de ambitie om dat in de toekomst te worden. Hier speelt overduidelijk het dilemma van de grote groep insiders die niet bereid is verworven rechten ter discussie te stellen versus de kleine groep outsiders die niet profiteert, maar waar de in de volgende paragraaf beschreven problemen op de woningmarkt juist sterk neerslaan. Overigens neemt doordat de groep outsiders de laatste jaren toeneemt, de druk om structurele hervormingen door te voeren wel toe en begint ook de politiek nu langzaam te bewegen (o.a. de versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek naar de laagste belastingschijf in 2023, de partiele verlaging van de overdrachtsbelasting en de fiscale heffing op de inkomsten uit de verhuur van woningen). Naast het feit dat de noodzakelijke woningmarkthervormingen politiek lastig zijn te implementeren, is het tevens raadzaam om voldoende tijd te nemen voor de invoering van deze hervormingen. Dit zowel vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid ten opzichte van bestaande arrangementen als ten aanzien van het verkrijgen van voldoende politiek draagvlak.

Ondanks bovenstaande obstakels is het op basis van de eerder uitgebrachte woningmarktadviezen van wezenlijk belang om geleidelijk de volgende vier hervormingen door te voeren:

- Invoering van een gelijke behandeling tussen huren en kopen (eigendomsneutraal woonbeleid).
- Het afromen van waardeontwikkeling van grond door verandering van de bestemming;
- Een door de politiek vast gestelde normering voor betaalbaarheid voor lage inkomensgroepen.
- Een Rijks verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen op de woningmarkt.

Voor een optimale keuze tussen kopen en huren is het raadzaam dat de overheid de diverse eigendomssectoren op de woningmarkt op een gelijke wijze behandelt. Naast het verstrekken van vergelijkbare kansen tussen de diverse huishoudens (qua inkomen en samenstelling) levert een dergelijk eigendomsneutraal woonbeleid ook algemene welvaartseffecten op (CPB, 2010). Om deze situatie te bereiken, dient de overheid de fiscale behandeling van zowel de eigen woning als de huurinkomsten van particuliere beleggers te hervormen (en de door het kabinet Rutte IV voorgestelde of reeds ingevoerde maatregelen deels in te trekken).

Als tweede hervorming kan het efficiënter inzetten van het grondbeleid, waardoor ook grondspeculatie kan worden voorkomen, genoemd worden. Het meest effectief is hierbij om de door bestemmingswijziging ontstane meerwaarde van de grond via bijvoorbeeld een planbatenheffing niet aan de toevallige eigenaar, maar aan de samenleving ten goede te laten komen (zie ook Michielsen, Groot en Veenstra, 2019). Deze opbrengst kan dan worden ingezet om de nieuwbouw betaalbaar te maken en om de kwaliteit van het plangebied te vergroten. Voor

de korte termijn kan worden ingezet op het beter benutten van het bestaande instrumentarium (voorkeursrecht, onteigening, omgevingsplannen en kostenverdeling).

Als oplossing voor de ontstane woonlastenproblematiek is het van belang dat de politiek vastlegt wat betaalbare woonuitgaven voor met name lage inkomensgroepen in de huursector zijn en hiervoor een adequate methodiek uitwerkt. Hiermee wordt voorkomen dat huishoudens onder de armoedegrens zakken. In het de volgende paragraaf komen we bij de bespreking van de woonlastenproblematiek op dit onderwerp terug.

Ook is het van groot belang dat het ontstane beleidsvacuüm dat is ontstaan over de woningmarkt wordt opgelost. Geen van de drie bestuurslagen kan immers momenteel worden aangesproken op de woonproblematiek. Het beleid is in het verleden gedecentraliseerd waarbij geen enkel politiek orgaan meer verantwoordelijk draagt voor de einduitkomst. Een minister voor wonen met een flink budget tot zijn beschikking lijkt in dit kader onmisbaar. De Nationale Bouw en Woonagenda van Minister de Jonge en de aangekondigde Regiewet vormen in dit kader een uitstekende start die door een volgend kabinet kan worden doorgezet en aangescherpt. Aanvullend hierop zijn doorzettingsmacht in de vorm van een stevig juridisch instrumentarium en voldoende financiële middelen van belang om de Regiewet te laten slagen.

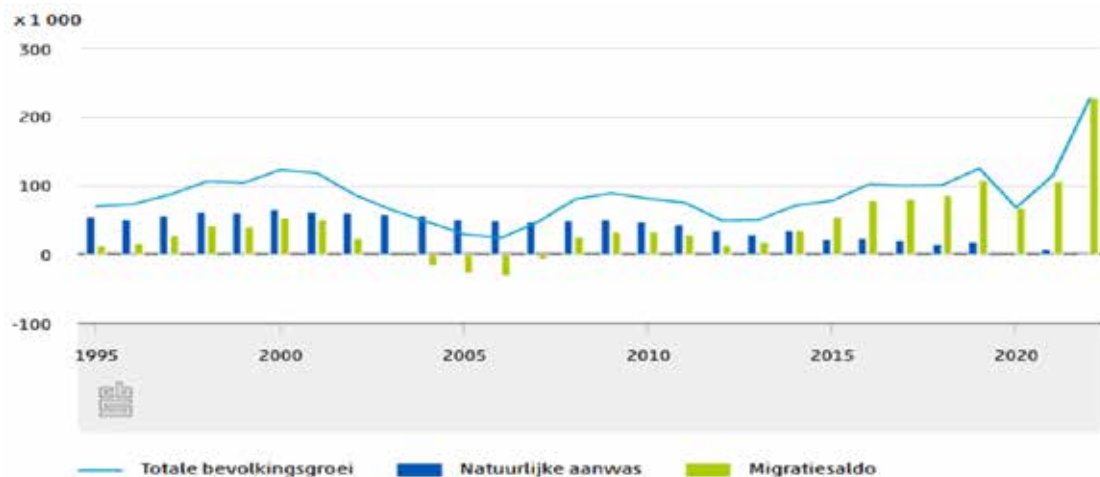
Ten slotte is het om bovengenoemde systeemhervormingen op een verantwoorde wijze te kunnen maken, belangrijk dat de Rijksoverheid een nieuwe ruimtelijke visie voor de toekomstige inrichting van Nederland ontwikkelt, waar naast woningbouw ook energielandschappen, de uitbreiding van de natuur, waterberging en de extensivering van de landbouw worden meegenomen. Ook hier zijn door minister De Jonge goede aanzetten geven. Ook KuiperCompagnons geeft in het onderzoek Perspectief 2121, Land met een plan goede aanzetten om tot een nieuwe toekomstbestendige ruimtelijke inrichting van Nederland te komen.

3. Huidige woningmarkt- vraagstukken en oplossingen

3.1 Het Woningtekort

Het huidige tekort aan woningen kan als het meest acute woningmarktprobleem beschouwd worden en is sterk gerelateerd aan een aantal andere woonvraagstukken. In de meest recente PRIMOS-prognose van juli 2023 schat onderzoeksbureau ABF dit tekort op 390.000 woningen of wel 4,8% van de woningvoorraad (Gopal et al., 2023). Dit tekort schommelde in de jaren voor 2015 tussen de 2 en 2,5%. Er zijn diverse aanbod- en vraag gerelateerde factoren te noemen die de toename van dit tekort in de laatste negen jaar kunnen verklaren. Ten eerste is de bevolkingsgroei de afgelopen jaren in een stroomversnelling terecht gekomen (zie figuur 1). Uit figuur 1 kan worden opgemaakt dat tijdens de financiële crisis in de jaren 2009-2013 de Nederlandse bevolkingsgroei afnam. Vanaf 2014 slaat deze groeivertraging echter om in een forse stijging. De belangrijkste verklaring hiervoor is naast het herstel van de economie het sterk gestegen migratiesaldo. In 2015 bestond deze groei nog voor een belangrijk deel uit statushouders uit Syrië. Vanaf 2016 groeit echter mede door de aantrekkende economie het aantal arbeidsmigranten en buitenlandse studenten sterk (in 2023 komt ongeveer 40% van de studenten aan de universiteiten uit het buitenland). Vanwege de Coronapandemie en de ingevoerde reisbeperkingen is de netto migratie in 2020 gehalveerd. In 2021 is de migratiestroom echter weer op stoom gekomen en vergelijkbaar met de pre-corona periode. In 2022 is er mede vanwege de toestroom van ruim 90.000 Oekraïense vluchtelingen sprake van een record netto migratie van 228.000 personen.

Figuur 1: Bevolkingsontwikkeling 1995-2022



Bron: CBS 2023

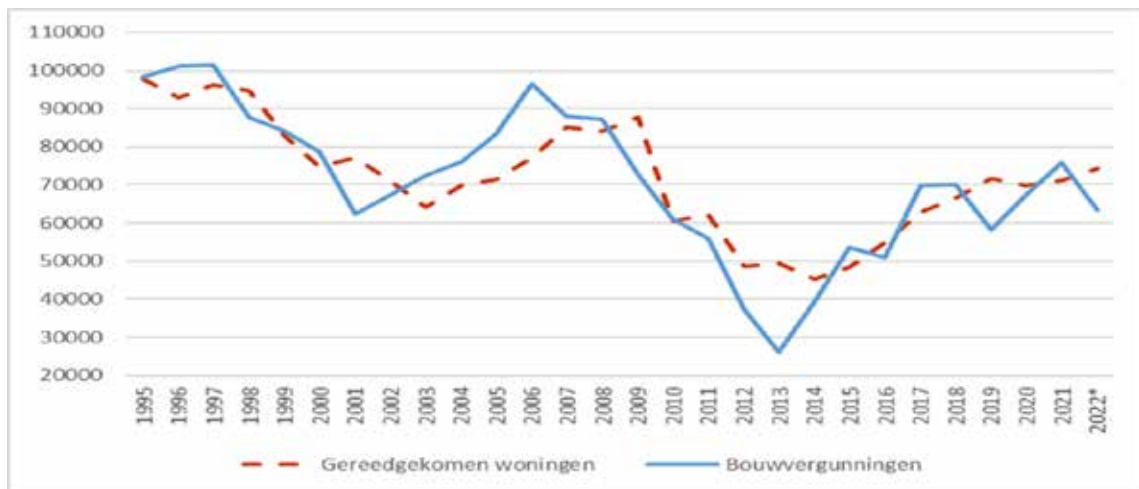
Mede door de instroom van Afghaanse en Syrische vluchtelingen sinds medio 2021, doen zich sinds het najaar van 2021 grote problemen in de asielzoekerscentra voor. Ook wachten daar begin 2023 nog ongeveer 19.000 statushouders met een recht op een permanente woning op een geschikte woning. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van sociale huurwoningen zijn deze statushouders niet in staat om door te stromen.

Naast de autonome bevolkingsgroei, worden huishoudens ook al jaren steeds kleiner, waardoor eveneens het aantal huishoudens en bijgevolg de woningvraag groeien. In 2006 telde een huishouden gemiddeld 2,26 personen. In 2023 is dit gedaald tot 2,12. De meeste recente Primos huishoudensprognose uit 2023 verwacht een verdere daling tot 2,06 in 2034, waarna de gemiddelde huishoudensgrootte stabiliseert. De daling van de

gemiddelde huishoudensgrootte is daarmee groter dan in de vorige prognose (stabilisatie op 2,08 in 2027). Een deel van deze daling hangt samen met recent beleid om de verpleeghuiscapaciteit minder uit te breiden (Copal et al., 2023, p. 6)

De forse toename van het aantal huishoudens wordt evenwel niet vergezeld van een sterke groei van de woningvoorraad. In tegendeel, zoals in figuur 2 kan worden afgelezen. De nieuwbouwproductie daalde mede door de genomen crisismaatregelen in de periode 2009-2013 fors (Boelhouwer, 2016; Van der Heijden en Boelhouwer, 2018). Zo nam het aantal gereedgekomen woningen van ruim 90.000 woningen in de periode voor 2009 af naar slechts 45.000 woningen in 2013. Vanaf 2014 zet zich weliswaar een herstel in, maar het productieniveau blijft ook de laatste drie jaar nog steeds ver achter bij het aantal gereedgekomen woningen van voor 2008.

Figuur 2: Woningproductie en verleende bouwvergunningen, 1995-2022



Bron: CBS 2023

De combinatie van een sterk groeiende bevolking en een dalende woningbouwproductie zorgt medio 2023 voor een sterk oplopend woningtekort tot 4,8% van de woningvoorraad (390.000 woningen). Sinds 1970 is een dergelijk groot woningtekort in Nederland niet meer gemeten. Er zijn momenteel geen woningmarktregio's met een woningoverschot. Wel is in een aantal regio's het tekort fors hoger, tot een maximum van 6,7% (ABF, 2023, p.44). Er zijn diverse redenen te noemen waarom er de eerst komende jaren niet snel een verbetering zal optreden. Zo is het aantal verleende bouwvergunningen de laatste 7 kwartalen teruggelopen (figuur 2) en geven architectenbureaus in een Nieuwsuur enquête uit juli 2023 aan dat de helft van de bureaus te maken heeft met een teruglopend aantal opdrachten en een derde personeel heeft moeten ontslaan (NOS, 2023). Ook is de vraag naar bouwmaterialen met ongeveer een derde teruggelopen. Daarnaast wordt vanwege de sterk gestegen bouwkosten, de hoge kapitaalmarktrente en de stikstofproblematiek ook een deel van de reeds gegunde woningbouwprojecten vertraagd of in het geheel niet gerealiseerd. De door de daling van het aantal verstrekte bouwvergunningen te verwachten nieuwbouwproductie van tussen de 50.00-60.000 woningen in de jaren 2024-2025 staat in schril contrast met de doelstelling van het Rijk om jaarlijks via nieuwbouw 90.000 woningen te realiseren.

Het tekort aan woningen komt eveneens tot uitdrukking in een aantal woningmarktindicatoren. Zo is de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning in veel grote Nederlandse gemeenten inmiddels opgelopen tot ruim boven de tien jaar, zijn de huurprijzen in de vrije-huursector de afgelopen jaren fors gestegen en is de krapte op de markt van koopwoningen sinds het begin van de metingen in 1965 nog nooit zo groot geweest (de NVM krapte indicator voor de koopmarkt bedroeg in 2014 nog 30 en is sindsdien afgenomen tot 2,8 in de zomer van 2023).¹

¹ De krapte indicator geeft de verhouding aan van het aantal woningen aan dat maandelijks te koop staat en het aantal verkochte woningen.

Om het woningtekort terug te dringen is een zeer lange adem nodig. Zo schat het Onderzoeksbureau ABF in dat bij de huidige prognoses en doelstellingen het woningtekort in 2030 zal uitkomen op een percentage van 3,8% (ABF, 2023); 1,8 boven de gewenste 2,0%. ABF schat op basis van de huidige inzichten dat het woningtekort pas in 2038 daalt tot 2,2% (ABF, 2023, p. 44). Dit is nog steeds 0,2% boven het beleidsmatig gewenste tekort van 2%. Dit wordt door het ministerie van BZK en ABF als een normale spanning op de woningmarkt beschouwd, waarbij er zich geen leegstandsproblemen en problemen met verkoop en verhuur voordoen en waardedaling in kwetsbare segmenten wordt voorkomen. Uiteraard is dit een subjectieve keuze. Ook een lager percentage is mogelijk waarbij er aan de onderkant van de woningmarkt woningen uitvallen, maar waar via nieuw toevoegingen wel meer voldaan wordt aan de kwalitatieve woningvraag.

Vergroten van de nieuwbouwproductie

Om het woningtekort inderdaad in 2030 te laten uitkomen op de door ABF verwachte 3,8% is er nog steeds wel een forse nieuwbouwinspanning noodzakelijk (vanaf 2026). Mede gezien het beperkte aantal verleende bouwvergunningen over de afgelopen jaren (zie afbeelding 2), zal het echter nog jaren duren voor het aantal nieuw opgeleverde woningen op de door minister De Jonge gewenste 1 miljoen woningen uitkomt en zal, zoals aangegeven, door een afname van het aantal bouwvergunningen, de economische tegenwind (hoge bouwkosten, hogere rente en inflatie) en de stikstofproblematiek de komende twee jaar de verwachte woningbouwproductie allereerst nog fors dalen. Ook is het gezien al de problemen die zich vanwege de economische tegenwind en de stikstofproblematiek bij gebiedsontwikkeling voor doen onwaarschijnlijk dat het aantal bouwvergunningen de komende kwartalen snel zal stijgen. Daarnaast is het woonbeleid van de huidige demissionaire regering ook niet behulpzaam om de woningbouwproductie te verhogen. De aangekondigde uitbreiding van de huurregulering, de forse belastingverhoging voor particuliere woningverhuurders, het streven om twee derde deel van de woningproductie in het betaalbare segment te realiseren (met een daling van de grondopbrengsten tot gevolg), de introductie van de omgevingswet in januari 2024 (vergt veel inzet van schaarse ambtelijke capaciteit en nieuw te ontwikkelen jurisprudentie) en het (nog) niet oplossen van de stikstofproblematiek (veel projecten zijn daardoor vertraagd of worden zelfs afgeblazen) hebben een negatief effect op de voortgang van de woningbouwproductie. In combinatie met de economische tegenwind kan er in dit kader ook wel gesproken worden van een perfecte storm op de markt van nieuwbouwwoningen.

Om korter termijn het verder inzakken van de woningbouwproductie te voorkomen hebben Boelhouwer en Feijtel (2023) in maart 2023 een 36-tal actiepunten opgesteld. De belangrijkste 12 actiepunten zijn:

- 1 Eis bij de regionale Woondeals een sophisticated vorm van planning en monitoring met concrete plannen, jaar van oplevering en overzicht van stoplichten die nog op groen moeten voor realisatie. Betrek naast de provincies en de gemeenten ook marktpartijen en woningcorporaties bij deze planning (conform ook de werkwijze van de Woningmakers). Leg daarin een belangrijke rol vast voor markt, corporaties en nieuwbouwmakelaars. Eis verantwoording (en actie) van gemeente en provincie als niet binnen 2,5 jaar na start initiatief een onherroepelijk bestemmingsplan tot stand is gekomen.
- 2 Schaf al dan niet tijdelijk de eis van 30% sociale huur/65% betaalbaar af. Als alternatief zou bij vervolgranches van de Woningbouwimpuls (WBI) bijvoorbeeld alleen de eis van 30% sociale huur kunnen worden gehanteerd. Daarnaast kan de financieel lastig te realiseren categorie sociale koop worden ingeruild voor sociale huur. Woningcorporaties kunnen dan als compensatie bestaande huurwoningen verkopen. Deze woningen zijn meer betaalbaar voor huishoudens met een lager inkomen. Ook kan er zo meer differentiatie worden aangebracht in eenzijdig samengestelde wijken wat ten goede komt aan de leefbaarheid.
- 3 Schort de maatregelen (puntenstelsel/huurregulering/optrekken liberalisatiegrens) die de markthuursector doet aarzelen om te investeren op. Wel kan de duidelijke boodschap worden uitgedragen dat er gewerkt gaat worden aan een voor alle partijen werkbaar alternatief dat rekening houdt met het benodigde rendement van investeerders en huurders beschermt tegen (te) hoge huren.

- 4 Regel borging voor corporaties die in de middeldure huursector willen bouwen (komt in dit essay nog aan de orde).
- 5 Verlaag het BTW tarief op de bouw van betaalbare huurwoningen.
- 6 Zet leegstaand vastgoed (tijdelijk) in (komt in dit essay nog aan de orde),
- 7 Stel een regeling op waarbij het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) in een situatie dat 50% van een project wel verkocht is, 20% van de woningen aankoopt zodat de door de bank vereiste 70% wordt gehaald. Het RVB verhuurt deze woningen en verkoopt die in betere tijden weer.
- 8 Zet bouwrijpe grond van gemeenten of beleggers die bedoeld is voor plannen met (veel) dure bouw, maar die voorlopig geen ontwikkelkans hebben, om in kavels voor tijdelijke woningen en subsidieer deze mogelijkheid.
- 9 Voorzie modulaire bouw/fabriekswoningen bij oplevering van de fabriek van een stempel "voldoet aan Bouwbesluit". Dan hoeft dat niet meer in elke gemeente apart te worden onderzocht.
- 10 Maak klip en klaar duidelijk aan gemeenten dat bovenwettelijke eisen die verder gaan dan het bouwbesluit niet mogen volgens de wetgeving en spreek gemeenten daarop ook aan.
- 11 Introduceer op korte termijn een aantal verbeteringen in het grondbeleid, zonder direct het stelsel ter discussie te stellen (komt in dit essay nog aan de orde).
- 12 Maak via inkomensafhankelijke subsidies de koopsector weer toegankelijk voor middeninkomensgroepen (komt in dit essay nog aan de orde).

Naast de toename van het aantal woningen is het van groot belang dat woningen worden toegevoegd die aansluiten bij de actuele woningvraag. Dit is de laatste jaren steeds minder het geval. Er worden veel dure koopappartementen in steden gebouwd, terwijl de vraag naar deze woningen (13% van de totale vraag in 2018, BZK, 2019) bescheiden is. Juist de bouw van grondgebonden koopwoningen staat onder druk, terwijl dat wel het meest gevraagde woningtype is (41%). Ook de eenzijdige nadruk op binnenstedelijk bouwen is niet conform de woonvoorkeuren en vergt hoge realisatiekosten en veel personele inzet. Het bouwen op grootschalige locaties buiten de stad heeft als bijkomend voordeel dat er meer tempo gemaakt kan worden en er efficiënter met de schaarse personele middelen wordt omgegaan. Het gevolg van het niet aansluiten bij de woonvraag van huishoudens is dat sinds 2018 steeds meer huishoudens de Randstad verlaten en hun heil zoeken in aan de Randstad grenzende regio's. Door bij deze trend aan te sluiten, kan een meer regionale spreiding van de woningbouw eveneens meer woningen opleveren.

Inzet van tijdelijke woningen en het beter benutten van de bestaande voorraad

Naast de verhoging van de nieuwbouwproductie die pas op de midden lange termijn tot enige ontspanning op de woningmarkt kan leiden, zijn er voor de korte termijn andere beleidsacties gewenst: de realisatie van tijdelijke woningen en een betere benutting van de bestaande woningvoorraad.

Wat betreft de toevoeging van tijdelijke woningen biedt de crisis en herstelwet uitkomst, op basis waarvan kwalitatief hoogwaardige woningen binnen een tot twee jaar voor een periode van 15 jaar en met de mogelijkheid tot verlenging tot 30 jaar kunnen worden gerealiseerd. Deze tijdelijke woningen kunnen ook kwalitatief van een uitstekende kwaliteit zijn. Zo hebben tal van Nederlandse bouwbedrijven de afgelopen jaren modulaire in de fabriek geproduceerde woningbouwconcepten ontwikkeld die circulair en duurzaam zijn en in enkele dagen op locatie kunnen worden geplaatst. Na het verstrijken van de tijdelijke periode kunnen deze woningen ook elders en

eventueel permanent naar een nieuwe locatie worden verplaatst. Met behulp van deze tijdelijke woningen wordt een flexibele schil op de woningmarkt gecreëerd voor huishoudens die met enige spoed een woning wensen te betrekken. Hierbij kan worden gedacht aan statushouders, arbeidsmigranten, studenten, jongeren die het ouderlijk huis wensen te verlaten en mensen die gaan scheiden. Deze flexibele schil kan de komende decennia een belangrijke rol vervullen op de Nederlandse woningmarkt en is in staat om plotselinge fluctuaties in de woningvraag op te vangen. Om deze ontwikkeling te bevorderen, heeft de Nederlandse regering voor 2023 een garantieregeling aangekondigd die 80% van het verlies dekt wanneer na 15 jaar de tijdelijke woningen niet op een andere locatie kunnen worden geplaatst.

Een derde oplossing om het woningtekort snel terug te dringen is een efficiëntere inzet van de bestaande woningvoorraad. Hierbij kan gedacht worden aan het stimuleren in plaats van het tegenwerken van het woningdelen (bv Friendscontracten voor alleenstaanden in een woning, het vertrekken van meerdere hypotheek op een woning), het afschaffen of verlagen van de voordeurdelerskorting², het splitsen van grote woningen (gemeente Bergen), het toewijzen van een ruime kamer aan twee buitenlandse studenten, het toestaan van de toevoeging van tijdelijke woningen op een eigen kavel (bijvoorbeeld kangoeroe woningen voor ouderen) en het stimuleren van doorstroming. Voor dit laatste aspect kan een heel arsenaal van beleidsopties worden ingezet, zoals een effectieve woningbouwprogrammering, een aanpassing van de woonruimteverdelingsregels als het bouwen van voor ouderen geschikte woningen (geclusterde woonvormen en levensloop bestendige woningen). Verder verdient het aanbeveling om net als bij de huurtoeslagregeling ook bij de toewijzing van sociale-huurwoningen een maximaal vermogen aan te houden. In de praktijk zien we steeds vaker dat oudere huishoudens met veel overwaarde en een lange inschrijfduur een sociale-huurwoning krijgen toegewezen. Deze huishoudens zijn in veel gevallen financieel prima in staat om een vrije sector huurwoning te betrekken. Ook kan het beschikbare instrumentarium om leegstaande gebouwen in te zetten veel beter worden benut. Zo geeft de leegstandswet gemeenten de mogelijkheid om leegstaande gebouwen in een register op te nemen en na 12 maanden te vorderen en voor bewoning geschikt te maken. Uiteraard zijn hiervoor uitvoeringscapaciteit en financiële middelen nodig. Omdat deze mogelijkheid vrijwel nog niet wordt toegepast, liggen hier grote mogelijkheden. Ook het (tijdelijk) toestaan van permanente bewoning van recreatieparken, in plaats van het op straat zetten van de huidige bewoners, kan op korte termijn soelaas bieden. Recent onderzoek van ABF schat dat er Nederland in 2021 ongeveer 124.000 recreatiewoningen voorkomen, waarvan ongeveer 95% zich op vakantie en recreatieparken bevindt (ABF, 2022). Ongeveer 20% tot 40% van deze woningen staat op niet vitale parken die de komende jaren moeten worden geherstructureerd. Op zich is het toch opmerkelijk dat enerzijds de bouw van vakantieparken de laatste jaren een grote vlucht heeft genomen, terwijl anderzijds het aantal daklozen fors is opgelopen. Ook kan overwogen worden om via de Huisvestingswet (tijdelijk) een verbod op het leeg laten staan van tweede woningen in te voeren. Ten slotte verdient het aanbeveling om sectoren die veel gebruik maken van buitenlandse arbeidskrachten (distributie, tuinbouw, high tech) meer verantwoordelijk te maken voor een goede (tijdelijke) huisvesting van hun personeel. Hierbij hoort dan ook dat zij de mogelijkheid krijgen om op hun eigen grond deze huisvesting te realiseren en provinciaal RO beleid dit niet kan tegengaan.

Niet aan het woondomein verbonden beleidsinterventies

Naast de hierboven beschreven woongebonden beleidsinterventies, kan gedacht worden aan ingrepen op andere beleidsterreinen. Hierbij is met name het aanpakken van de insider-outsider problematiek van belang. Door deze problematiek hebben gemeenten namelijk prikkels om minder te bouwen dan optimaal zou zijn (Michielsen et al., 2019). Zittende bewoners zijn immers vaak eigenaar-bewoner (insider) en zij zien doorgaans hun woning in waarde dalen als er bijgebouwd wordt (of zijn daar bevreesd voor). Door gemeenten te laten profiteren van de winsten die ontstaan bij gebiedsontwikkeling, vergroot dat de prikkel voor gemeenten om te bouwen. Dit beleid kan mede worden vormgegeven door een planbatenheffing (toekomst) of een betere inzet van het bestaande grondbeleidsinstrumentarium (korte termijn), waardoor de door bestemmingswijziging ontstane meerwaarde van de grond niet aan de toevallige eigenaar, maar naar gemeenten toevloeit. Hierdoor wordt tevens

2 Huishoudens met een uitkering en ouderen met een AOW worden in Nederland gekort wanneer ze gaan samenwonen.

grondspectulatie minder aantrekkelijk. Gemeenten kunnen dan de opbrengst van de heffing inzetten om de nieuwbouw betaalbaar te maken en om de kwaliteit van het plangebied te vergroten.

Een tweede niet aan het woonbeleid gekoppelde interventie is het terugdringen van de immigratie. De bulk van de noodzakelijke uitbreiding van de woningvoorraad (50%) wordt door een groei van de bevolking veroorzaakt, waarbij de netto migratie verreweg de belangrijkste component vormt (80% in de eerst komende paar jaar) (Gopal et al., 2023). De immigratie bestaat vooral uit arbeidsmigranten en studenten en in mindere mate uit vluchtelingen en slechts zeer beperkt uit gezinsherenigers (slechts een kwart van de gezinsherenigers komt bovendien van buiten Europa). Op het accommoderen van deze laatste groep is het Kabinet Rutte IV in juli 2023 gestruikeld. Omdat dit aandeel slechts 2,7% van de instroom van migranten in 2022 omvat, kan dit besluit als surrealistisch worden aangemerkt. Overigens is het maar zeer de vraag of bij het uitblijven van nieuw migratiebeleid de door het CBS geprognostiseerde aantallen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het CBS gaat er namelijk in haar bevolkingsmodellen vanuit dat de netto migratie vanaf 2024 terugzakt naar rond de 80.000 en vanaf 2028 naar 60.000. Een halvering ten opzichte van 2021.... Met de voortdurende oorlog in Oekraïne en de forse tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt lijken deze aantallen alleen met een restrictief en effectief migratiebeleid haalbaar. Zonder maatregelen zal de netto migratie vermoedelijk hoger uitkomen en het woningtekort dus eveneens verder toenemen dan de verwachte 3,8% in 2030. Wanneer er geen verdere acties worden ondernomen, de huidige woningbouwproductie blijft variëren rond de 50.000 tot 60.000 woningen die er voor 2024 en 2025 worden voorzien en de netto migratie niet daalt maar rond de 120.000 blijft schommelen, zal de extra woningbehoefte in 2030 ongeveer 350.000 woningen bedragen en het woningtekort rond de 7,5% uitkomen (slecht weer scenario).

Vergroten van de investeringscapaciteit van bij de woningbouw betrokken actoren

Tenslotte is het van belang stil te staan bij de vraag welke partijen de noodzakelijk woningbouwinvesteringen in de komend tien jaar voor hun rekening gaan nemen. Om alleen al de door het huidige demissionaire kabinet geplande 1 miljoen woningen te realiseren, is er de komende tien jaar tussen de 350 en 400 miljard euro aan investeringen benodigd. Hiervoor zijn het Rijk, de woningcorporaties, private investeerders en particulieren (koopwoningen en wooncollectieven) aan zet.

Mede vanwege de begrotingssystematiek van het Rijk waarbij investeringen in de woningbouw direct als uitgaven worden geboekt en niet als investering worden afgeschreven is het voor het Rijk lastig om zelf investeringen aan te trekken. Alleen in verhouding tot de totale investeringskosten beperkte subsidiering om de exploitatietekorten te dekken is hierbij mogelijk. In dit kader verdient het aanbeveling om de bedragen voor de reeds bestaande Woningbouwimpuls en de subsidie- en garantieregelingen voor tijdelijke woningen fors op te hogen.

Een tweede investeringsstroom wordt opgebracht door de woningcorporaties. Hun productie is in de afgelopen 10 jaar meer dan gehalveerd en kwam de afgelopen jaren uit op rond de 15.000 woningen. Vanwege verkoop en sloop bleef de totale corporatievoorraad echter ongeveer gelijk en daalde het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad. In de plannen van minister De Jonge wordt de productie van de corporaties bijna verdubbeld en gaan zij tot 2031 250.000 sociale huurwoningen en 50.000 midden huurwoningen bouwen. Deze ingezette trend kan verder versterkt worden, waarbij de woningcorporaties zich (nog) actiever gaan bezighouden met het middenhuur segment. Woningcorporaties worden hierdoor meer in hun kracht gezet (zie ook het advies Onderdak bieden van de RLI uit 2022 (RLI, 2022)). Hiervoor is het allereerst nodig om de financiële investeringskracht van woningcorporaties te vergroten. Zo komt alleen al om de nationale prestatieafspraken tussen de corporatiesector en het Rijk uit te voeren, het bedrijfsmodel van de woningcorporaties op de middellange termijn onder de druk te staan. De grenzen hiervan komen rond 2030 in zicht (BZK, 2023). De door het huidige kabinet afgeschafte verhuurderheffing is hierbij een eerste goede stap. Daarnaast zouden ook woningcorporaties gevrijwaard moeten blijven van het betalen van vennootschapsbelasting en de ATAD. Belastingen die de komende jaren gaan oplopen richting de 700 miljoen euro. In vrijwel geen enkel West-Europees land worden deze belastingen door verhuurders van non-profit woningen opgebracht. Dit zijn immer niet winst beogende instellingen die hun opbrengsten herinvesteren in de volkshuisvesting. Overigens geldt ook voor particuliere woninginvesteerders

dat de vennootschapsbelasting direct gekoppeld dient te zijn aan de opbrengst. Nu is die veelal hoger, waardoor woninginvesteringen worden geremd (Feilizer, 2023). Als tweede zou de inkomensgrens van de doelgroep van woningcorporaties (zeker voor gezinnen) fors opgetrokken kunnen worden. Ook hier wijkt Nederland af van andere West-Europese landen, waarvoor gezinnen veelal bedragen van tussen de 60.000 en 70.000 euro worden aangehouden (Garnier, 2019). Uitgangspunt zou kunnen zijn dat deze grens aansluit bij de huren die in de particuliere huursector gelden, zodat middeninkomens niet in een vacuüm terecht komen. Vanuit Brussel komen ook steeds meer geluiden dat de Europese Commissie open staat om met de Nederlandse regering over nieuwe grenzen te heronderhandelen. Groot voordeel is dat dan ook de financiering van de woningleningen voor middenhuurwoningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) geborgd kunnen worden, waardoor er meer ruimte komt in de exploitatie.

Naast de woningcorporaties kunnen ook particuliere investeerders een grotere rol krijgen. Zoals eerder aangegeven was dit het speerpunt van beleid van minister Blok in het Kabinet Rutte II. Dit leidde er toe dat de investeringen van beleggers in de huursector de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen. De woninginvesteringen staan door de combinatie van economische ontwikkelingen zoals de gestegen rente (hogere aanvangsrendementen) en bouwkosten en het woningmarktbeleid van het Kabinet Rutte IV echter het laatste jaar sterk onder druk. Met name door de combinatie van de verhoging van de overdrachtsbelasting naar 10,4%, de door minister De Jonge aangekondigde huurregulering van het middensegment en de fiscale behandeling van particuliere huurwoningen in box drie is er de oorzaak van dat zowel particuliere als in mindere mate ook institutionele investeerders massaal afhaken. Dit heeft niet alleen negatieve consequenties voor het aanbod van huurwoningen, maar ook voor de financiële exploitatie van nieuwe gebiedsontwikkelingen. Hierdoor wordt ook de bouw van sociale huurwoningen en koopwoningen momenteel geraakt. Om deze negatieve trend te keren, kan worden aangesloten bij de hervormingsvoorstellen van Vastgoed Belang (2023). Deze belangenorganisatie van particuliere verhuurders stelde in juni 2023 voor om het werkelijk (en niet het huidige onwerkelijke fictieve rendement van 6,17%) jaarlijks te belasten. De maximale aanvangshuur voor de middenhuurwoningen kan vervolgens worden vastgesteld op basis van een vooraf te bepalen bescheiden rendement. Wanneer de overheid vervolgens een huurafslag wenst door te voeren kan dit via een subsidie worden gerealiseerd. Dit conform de werkwijze die in Duitsland voor particuliere investeringen in de sociale-huursector wordt gehanteerd. Deze benadering sluit aan bij de middenhuurregels die in Amsterdam en Utrecht worden gehanteerd. Aan beleggers worden kwaliteitseisen en huurbepalingen opgelegd waarbij een bescheiden rendabele exploitatie via korting op de grondprijs wordt gefaciliteerd. Voor de huurwoningen zou een markthuur kunnen gelden die conform het Duitse systeem van de Mittspiegel echter wordt gereguleerd. Hiervoor kan per regio periodiek op basis van marktonderzoek de markthuur worden vastgesteld. Deze methodiek voorkomt dat er bij schaarste woekerhuren kunnen worden gevraagd.

Ten slotte kan ook de burger een deel van de benodigde woninginvesteringen voor zijn rekening nemen. Als eerste kunnen de vele collectieve wooninitiatieven veel meer ondersteuning krijgen dan thans in veel gemeenten het geval is. Conform het beleid van de gemeente Amsterdam kan een bepaald deel van de woningbouwproductie worden gereserveerd voor collectieve woonvormen zoals wooncoöperaties, collectieve particulier opdrachtgeverschap (CPO) en geclusterde woonvormen voor ouderen zoals die onder andere worden georganiseerd door de Stichting Knarrenhof. Deze landelijke organisatie heeft meer dan 30.000 leden afkomstig uit vrijwel iedere gemeente in Nederland.

Ook kunnen starters op de koopmarkt meer dan thans het geval is worden ondersteund. Een goed initiatief hiervoor vormt het reeds ingezette Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen. Hiervoor is door het kabinet Rutte IV een bedrag van 40 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarmee 1.500 betaalbare koopwoningen kunnen worden gerealiseerd. Zoals eerder voorgesteld zou dit fonds kunnen worden getransformeerd in een revoluerend fonds waar als start 400 miljoen euro voor wordt uitgetrokken (Boelhouwer en Feijtel, 2023). Daarnaast kan ook het Rijk zoals in het verleden participeren in de startersregeling van de SvN. Ten slotte kunnen via de producten van de Stichting Opmaat voor de lage middeninkomensgroepen tussenvormen tussen koop en huur

zoals KoopGarant door corporaties en KoopStart door projectontwikkelaars meer worden ingezet en kan de nieuwe regeling Cokopen worden toegepast. Door meer bestaande sociale huurwoningen via deze regelingen te verkopen kan de netto productie van nieuwe sociale huurwoningen eveneens vergroot worden. Bijkomend voordeel is dat woningcorporaties zich dan ook meer kunnen richten op voor ouderen geschikte woningen.

3.2 De positie van starters en middeninkomens

Mede door de sterk gestegen koopprijzen en de inkomensnormen in de sociale huursector wordt het in tal van gemeenten duidelijk dat veel middeninkomens, waaronder ook veel starters, het moeilijk hebben om een geschikte woning in de huur- dan wel de koopsector te bemachtigen en tussen wal en schip vallen. En daarbij gaat het niet om geringe aantallen. Zo beschikt in 2018 10% van de Nederlandse huishoudens over een inkomen van 38.000 euro tot 45.000 euro, terwijl 16% jaarlijks tussen de 45.000 en 62.000 euro verdient (BZK, 2019). Wanneer deze beide groepen worden samengevoegd, kan 26% van de Nederlandse huishoudens tot de middeninkomensgroepen worden gerekend. Dit percentage staat gelijk aan ruim 2 miljoen huishoudens. Wanneer ook de huishoudens met een inkomen vanaf 30.000 euro worden meegenomen (geen recht op huurtoeslag) bestaat de groep middeninkomens uit bijna 2,7 miljoen huishoudens.

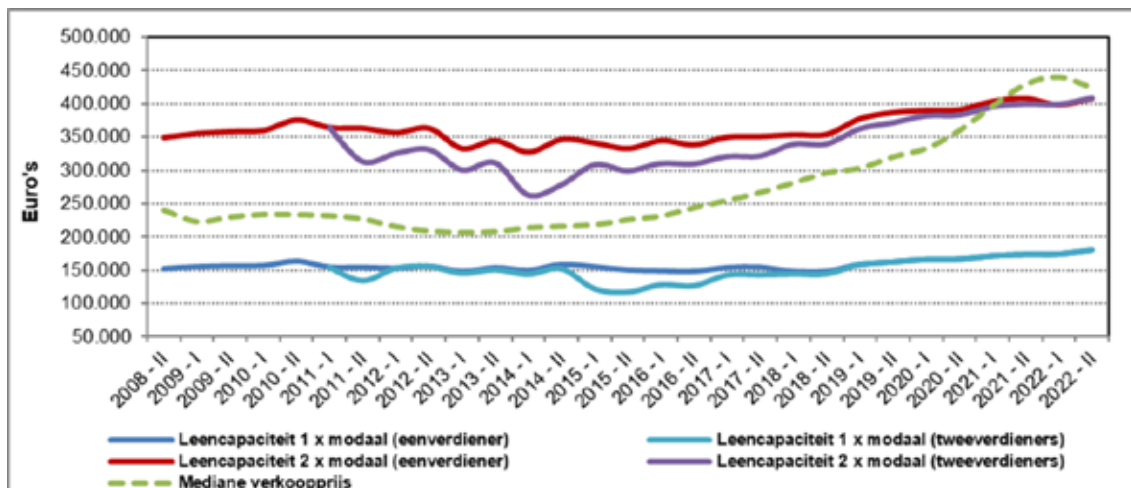
Uit diverse berekeningen en analyses blijkt dat de betaalcapaciteit van deze huishoudens beperkt is. Zo is door de afname van het aantal inkomensondersteunende toeslagen het netto-inkomen van een huurder met een inkomen net boven de doelgroepgrens (40.000 voor kleine huishoudens/44.000 voor gezinnen in 2022) nauwelijks hoger dan het inkomen van een huishouden dat het minimum loon verdient³. Wanneer dit huishouden een huurwoning in de vrije huursector betreft, komt in de meeste gevallen het resterend besteedbaar inkomen onder dat van een huurder met een minimum inkomen in de sociale huursector uit. In dit geval is er dus eerder sprake van armoedekloof dan van een armoedeval. Hiermee in overeenstemming is dat ook uit het WoON onderzoek 2018 blijkt dat ongeveer tweederde deel van de beslist verhuisgeneigde middeninkomens een huurprijs onder de liberalisatiegrens van 720 euro wenst (BZK, 2019). Ten slotte wordt er door de overheid slechts beperkt onderscheid aangebracht tussen de grootte van het huishouden. Dit is merkwaardig omdat naarmate het huishouden groter wordt, het resterende inkomen na aftrek van noodzakelijke uitgaven sterk afneemt.

Sinds de invoering van de Woningwet in 2015, die mede onder druk van de EU-regelgeving tot stand is gekomen, hebben midden inkomensgroepen nog maar beperkt toegang tot de sociale huursector. Woningcorporaties dienen zich te concentreren op de huishoudens met een laag inkomen en marktpartijen dienen de huisvesting van midden en hogere inkomens te faciliteren. Wellicht nog problematischer is het kopen van een woning geworden. Zo is ondanks de scherpe daling van de hypotheekrente in de periode 2013-2021, de leencapaciteit van de modale tweeverdiener de laatste paar jaar licht afgenomen. Dit in tegenstelling tot de hogere inkomensgroepen die hun leencapaciteit juist hebben zien groeien. Voor tweeverdieners met een modaal inkomen gold rond 2013 nog dat zij minder dan 50.000 euro tekort kwamen om het bedrag van een gemiddelde koopwoning te kunnen lenen. Begin 2023 is dit bedrag echter opgelopen tot maar liefst 260.000 euro. De consequentie van deze ontwikkeling is dat er voor middeninkomens in met name de Randstad zonder eigen geld vrijwel geen enkele koopwoning meer bereikbaar is.

Een nog grotere prijsexplosie doet zich in de nieuwbouwmarkt voor. Tijdens de crisis op de woningmarkt kozen veel ontwikkelaars er voor om het accent naar het betaalbare segment te verschuiven. Voor de duurdere koopwoningen was eenvoudig weg te weinig vraag. Vanaf 2018 toen de nieuwbouwmarkt herstelde, vindt er een verschuiving plaats naar de duurdere prijsklassen en is de gemiddelde verkoopprijs van een nieuwe koopwoning medio 2023 opgelopen tot ruim 468.000 euro (NVM/Brainbay, 2023).

³ Het verschil in netto inkomen in 2023 van alleenstaanden met een minimum en modaal inkomen bedraagt slechts 351 euro. Dit wordt met name veroorzaakt door vier toeslagen waar vooral de lage inkomens recht op hebben.

Figuur 3: Leencapaciteit diverse inkomensgroepen en mediane verkoopprijs 2008-2022



Bron: TUDelft-MBE, 2023

Deze ontwikkeling staat in schril contrast met de prijsontwikkeling in de bestaande woningvoorraad (Figuur 3). Die daalde in 2022 met 6%, waardoor het verschil tussen de gemiddelde waarde van nieuwe en bestaande woningen inmiddels is opgelopen tot 58.000 euro.

Omdat de markt in veel kleine en middelgrote gemeenten weinig interesse toont om huurwoningen te ontwikkelen, zouden corporaties hun bereik kunnen uitbreiden tot het segment tussen de 800 en 1.100 euro. Corporaties kunnen nu eenmaal met een minder hoog aanvangsrendement genoeg nemen dan commerciële partijen, kunnen goedkoop leningen aantrekken, doen niet aan huurderselectie (op basis van inkomen) en kunnen de woningen ook gedurende lange tijd in het middensegment blijven exploiteren. Bovendien kunnen gemeenten hier via de prestatieafspraken⁴ ook invloed op uitoefenen. Voorts kunnen corporaties de huidige beleidsruimte die het mogelijk maakt om 20% van de vrijkomende woningen aan middeninkomens toe te wijzen vaker inzetten. Eerder in dit essay werd al voorgesteld om de doelgroepgrens van met name gezinnen fors op te trekken. Omdat huishoudens met kinderen met een midden inkomen na aftrek van de noodzakelijke uitgaven maandelijks slechts een bescheiden bedrag overhouden om aan huur uit te geven, zouden deze huishoudens in aanmerking moeten komen voor een huurwoning met een huur onder de huidige liberalisatiegrens van 808,06. Dit vraagt wel om een verdere uitbreiding van de sociale huursector.

Ook voor koopstarters kan er specifiek woningbeleid worden ontwikkeld. Zo zijn voor veel huishoudens de voordelen van de eigen woning nog steeds groter dan de nadelen. Ook de woonvoorkeur van de consument voor een eigen woning is, ondanks de hieraan onlosmakelijk verbonden risico's en ondanks perioden van crisis, onverminderd hoog. Alleen al deze constatering pleit voor continuering van een beleid waarin zo veel mogelijk huishoudens een vrije keuze hebben tussen huren en kopen. Ten aanzien van de risico's is er sprake van een pendule. Voor de beleidsaanpassingen uit 2013 (aanscherpen van de loan to income, aanscherpen van de financieringstabellen, verlaging van de loan to value en alleen hypotheekrente aftrek bij volledige aflossing) waren de risico's erg groot. De beleidsaanpassingen uit 2013 waren dan ook vanuit het beperken van de risico's zeker gerechtvaardigd. Er is alleen wel kritiek op het moment en de impact van de hervormingen mogelijk. De aanpassingen hadden al veel eerder kunnen worden doorgevoerd en werden genomen op een conjunctureel zeer ongunstig moment, waardoor de koopmarkt in een diepe recessie werd gedrukt (Boelhouwer, 2016). De pendule is in het huidige beleidsdiscours echter weer doorgeslagen naar de andere kant, waarbij er te eenzijdig nadruk wordt gelegd op de risico's van het eigen woningbezit en de maatschappelijke voordelen ondergesneeuwd raken. Het is tijd dat de pendule weer in het midden wordt geplaatst en zowel de risico's

⁴ Leder jaar worden in Nederland door gemeenten en woningcorporaties afspraken gemaakt over hun inspanningen op het woondomein.

als de maatschappelijke voordelen van het eigen woningbezit weer in evenwicht komen. Beleidsmatig kan de nadruk in het beleid ten aanzien van de eigen woning dan komen te liggen op het zowel mitigeren van financiële risico's als op het versterken van de keuzevrijheid voor huishoudens met beperkte mogelijkheden op de koopmarkt. Met deze aanpassingen kan de positie van de starters met een middeninkomen op de koopmarkt worden verbeterd. Mogelijke opties zijn hierbij de herintroductie van subjectsubsidies (de oude premieregelingen gecombineerd met een anti-speculatiebeding), startersleningen voor nieuwbouwwoningen, continuering van de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting voor starters, eigendomsvormen tussen huur en koop, bouwsparen, verlenging van de looptijd van de hypotheek en de inzet/afstemming van het pensioen en de eigen woning. Deze maatregelen dragen ook bij om de sinds 2022 ingezette kooprijksdaling te beperken. Daarnaast is het raadzaam om financiële ondersteuning van zittende eigenaar-bewoners (verdere verlaging en beperking hypotheekrenteaftrek, woning conform de voorstellen van de DNB verplaatsen naar Box 3) en particuliere verhuurders (niet belasten van de huurinkomsten) geleidelijk af te bouwen. Ook de introductie van de mogelijkheid tot het invoeren van een zelfbewoningsplicht bij aankoop van een bestaande koopwoning kan enige soelaas bieden. Zo kregen vanaf 2022 gemeenten de mogelijkheid om deze eis in bepaalde gebieden in de stad door te voeren. Een aantal grote steden waaronder Amsterdam en Utrecht hebben deze beperking in de gehele stad doorgevoerd.

3.3 De huisvesting van ouderen

Nederland wordt mede door de stijgende leeftijd van de babyboomgeneratie de komende decennia geconfronteerd met een sterk vergrijzende bevolking. In dit kader wordt wel van een dubbele vergrijzing gesproken. Het aandeel 65+ huishoudens stijgt de komende twintig jaar van ongeveer 19% naar 26% en het aandeel 80+ huishoudens verdubbelt zelfs. Naast een woonopgave (het realiseren van voor ouderen geschikte woonruimte) groeit eveneens de zorgvraag fors en dreigt er een zorginfarct in de nabije toekomst te ontstaan (verdubbeling zorgkosten en 350.000 extra zorgmedewerkers). Momenteel werkt in Nederland 1 op 6 werknemers in de zorg. Mede door de verwachte extra zorgvraag van ouderen zal dat bij ongewijzigd beleid 1 op de 4 werknemers moeten zijn. Uiteraard is dit een niet te realiseren uitkomst. Een ook het huidige beleid om de groeiende zorgvraag van ouderen deels via mantelzorg op te vangen is gezien de demografische ontwikkelingen een doodlopende weg. Zo geeft de ontwikkeling van de Oldest old support ratio aan dat de verhouding potentiële mantelzorgers versus ouderen van 15 terugzakt naar 5 in 2040 (Ministerie VWS, 2022). Ten slotte wordt verwacht dat het aantal dementerende ouderen de komende jaren meer dan verdubbelt. Omdat de verpleeghuiscapaciteit de komende jaren slechts zeer beperkt wordt uitgebreid (een beleid dat vermoedelijk niet valt vol te houden), zal een deel van deze extra zorgvraag dienen te worden opgelost door een specifiek aanbod van voor ouderen geschikte woningen. De bestaande woningvoorraad is echter in 2023 nog volstrekt onvoldoende op deze toekomstige vraag ingesteld en aan specifieke woonproducten zoals geclusterde woonvormen (bv Knarrenhofjes) is⁵ een groot tekort. En dat is jammer, want via een adequaat aanbod voor ouderen kan niet alleen de zorgvraag worden beperkt, maar stijgt ook de doorstroming en komen er voor gezinnen en starters woningen beschikbaar. Bovendien leveren geclusterde woonvormen waar ouderen oog voor elkaar hebben vermoedelijk forse besparingen op de zorg en welzijnsbudgetten op. In Denemarken is een dergelijk beleid waarbij ouderen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen, zij elkaar ondersteunen en er activiteitencentra in de nabije omgeving zijn opgezet in dit kader een groot succes. Geconcludeerd kan worden dat de kenmerken van de huidige woningvoorraad volstrekt niet zijn afgestemd op de toekomstige woningvraag. Bouwen voor de huidige vraag is dan ook niet verstandig. Het lijkt er op dat in de komende tien jaar nog eenmaal een fors woningbouwprogramma in Nederland zal worden gerealiseerd (de bouw van 1 miljoen woningen). En het is zaak deze kans niet voor bij te laten en alle prioriteit te zetten op de bouw van voor ouderen geschikte geclusterde woonvormen. De in dit kader door het Rijk gewenste 80.000 woningen lijkt hierbij een eerste aanzet. Beter is het om dit aantal fors op te hogen.

4 Knarrenhofjes zijn hofjes waar ouderen deels voor elkaar zorgen, er gemeenschappelijke taken worden uitgevoerd en er ook activiteiten plaatsvinden in een gemeenschappelijke ruimte in het hof.

Tegen bovenstaande achtergrond werd door ANBO, ACTIZ (een vereniging voor ouderen en de koepel van zorgaanbieders voor ouderen) en de Stichting Knarrenhof in september 2021 aan de Tweede Kamerleden uit de commissies wonen en welzijn een actieplan aangeboden dat uit de volgende vijf punten is opgebouwd:

- 1 Een visie en plan vanuit het Rijk op vergrijzing en de vele effecten op het gebied van inkomen, wonen, welzijn, zorg en de arbeidsmarkt in de zorg.
- 2 Een verplichte gemeentelijke woonvisie gevat in prestatieafspraken met taakstellende percentages ouderenwoningen.
- 3 De start van een onderzoek naar de relatie tussen welzijn, wonen en zorgkosten.
- 4 Meer samenwerking tussen het ruimtelijke en sociale domein.
- 5 Een regionale inzet op geclusterde woonvormen.

Alhoewel deze vijf actiepunten het woondomein soms overstijgen, ligt er toch een stevige woonambitie aan ten grondslag.

Ook het aanjaagteam Wonen Welzijn Zorg (2023) deed in augustus 2023 in aanloop naar de Tweede Kamer verkiezingen een klemmend beroep op de politiek om in de verkiezingsprogramma's in te gaan op het investeren in zorgzame leefgemeenschappen. Om tot een zorgzame samenleving te komen dient volgens het aanjaagteam de fysieke omgeving zo te worden ingericht dat dit ook gefacilieerd kan worden. Hiervoor moet er fors geïnvesteerd worden in welzijn en gemeenschapsvorming. Concreet is het pleidooi om tot 2031 290.000 woningen voor ouderen te realiseren, waarvan 80.000 geclusterde woningen (met ontmoetingsruimten) en 40.000 zorggeschikte dementievriendelijke woningen. Om dit te realiseren worden naast het stimuleren van de doorstroming in de bestaande woningvoorraad de volgende maatregelen voorgesteld:

- 1 Bestendiging en uitbreiding van de financiële regeling voor het dekken van de onrendabele meerkosten voor ontmoetingsruimten en zorggeschikte woningen.
- 2 Regie op de actuele woningbouwprogrammering bij gemeenten en provincies, om te zorgen dat er voldoende geclusterde en zorggeschikte woningen in de programmering zitten.
- 3 Realisatie van woongebouwen waar mensen zonder zorgvraag met een lichte zorgvraag en met een zwaarder wordende zorgvraag samen kunnen wonen.
- 4 Een rol voor zorgkantoren bij de programmering van zorgzame leefgemeenschappen.
- 5 Investeren in zorgzame woongemeenschappen, door goede ontmoetingsruimten en mogelijkheden om te investeren in community building (Aanjaagteam Wonen, Welzijn Zorg voor Ouderen, 2023).

3.4 De Woonlastenproblematiek

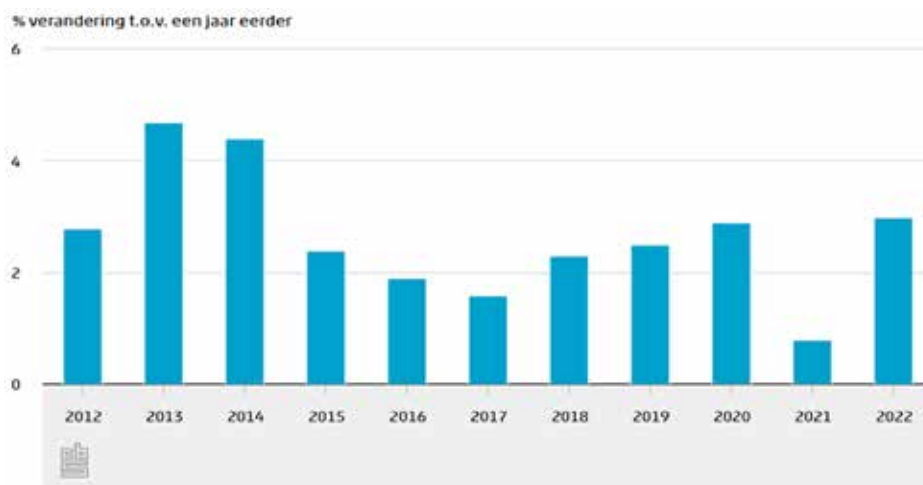
De afgelopen jaren zijn zowel de huur- als koopprijzen fors gestegen. Als aanvulling op de verhuurderheffing (een belasting van inmiddels bijna 2 miljard euro op jaarbasis die in 2023 tijdelijk werd afgeschaft voor verhuurders van gereguleerde huurwoningen) kregen woningverhuurders vanaf 2013 de mogelijkheid om via huurverhogingen een deel van deze belasting te compenseren. Zoals in figuur 4 kan worden afgelezen, hebben verhuurders (zowel sociale- als particuliere verhuurders) hier tot 2015 ruim gebruik van gemaakt.

Samen met de door de financiële crisis uit jaren 2008-2014 beperkte groei van de inkomens, heeft deze ontwikkeling tot hogere woonuitgaven van huurders geleid. Dankzij de inkomensgroei bleef de huurquote wel redelijk constant (25,6% in 2021). Mede vanwege de daling van de hypotheekrente verliep de ontwikkeling van de koopquote geheel anders. Deze daalde van 19,1% in 2015 tot 16,5% in 2021 (BZK, 2022). Deze ontwikkeling stelt de forse fiscale ondersteuning die kopers nog steeds ontvangen nog meer ter discussie.

Tabel 1 geeft aan dat er vooral bij huishoudens die tot de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid behoren en een woning van een corporatie huren en bij de huurders in de particuliere huursector hoge woonquotes voorkomen (van 35,3% tot 37,1%). Uiteraard is hierbij sprake van een spreiding, waarbij in de particuliere huursector soms woonquotes gemeten worden tot ver boven de 50%. De hoogste woonquotes komen voor bij huishoudens die recent verhuisd zijn, in het westen en midden van Nederland wonen en jong en alleenstaand

zijn (BZK, 2022, p. 24-25). De huurders uit de midden- en hoge inkomensgroepen zijn een lager aandeel van hun inkomen aan het wonen kwijt (27,7%). Ook dit aandeel is overigens nog steeds aanzienlijk hoger in vergelijking met de netto woonquote van kopers (22,4%). Omdat het netto besteedbaar inkomen van met name de huurders met een inkomen tot de oude huurtoeslaggrens (maandlijks 1.659) bescheiden is, blijft er voor hen na aftrek van de netto woonuitgaven (gemiddeld 553 euro) maandlijks slechts een bedrag van gemiddeld 1.106 euro over om de overige uitgaven mee te dekken. Het behoeft dan ook geen verbazing te wekken dat bij de forse stijging van de energieprijzen in 2022 veel huurders in acute geldnood kwamen.

Figuur 4: Gemiddelde huurverhoging per 1 juli voorafgaand jaar 2012-2022



Bron: CBS, Huurenquête 2022

Tabel 1: Maandelijkse woonuitgaven en inkomens huurders naar doelgroep en eigendom (2021)

	Doelgroep passend toewijzen	Overige corporatie-doelgroep	Midden- en hoge inkomens	Corporatie-huur	Private huur
Bruto huur	€ 590	€ 634	€ 818	€ 589	€ 853
Huurtoeslag	€ 191	€ 21	€ 5	€ 114	€ 46
Netto huur	€ 399	€ 612	€ 813	€ 475	€ 807
Kosten energie en water	€ 108	€ 102	€ 117	€ 106	€ 116
Heffingen en belastingen (OPL)	€ 47	€ 44	€ 52	€ 48	€ 47
Netto woonuitgaven	€ 553	€ 758	€ 981	€ 629	€ 970
Netto besteedbaar inkomen	€ 1.659	€ 2.143	€ 3.865	€ 2.216	€ 2.982
Netto huurquote	25,3%	29,5%	22,9%	23,4%	30,4%
Netto woonquote	35,3%	36,4%	27,7%	31,5%	37,1%
Aantal huishoudens	1.267.300	690.300	862.900	1.950.400	870.200

Bron: BZK, 2022

De naar verhouding hoge uitgaven aan het wonen die huurders kwijt zijn en de problemen die zij ondervinden om maandelijks rond te komen, worden door diverse onderzoeken bevestigd. Een op basis van CBS cijfers uitgebracht rapport van het NIBUD (Nationaal instituut voor budgetvoorlichting) spreekt in dit kader boekdelen: ongeveer 24% van de huurders houdt na aftrek van de woonuitgaven onvoldoende over om de noodzakelijke uitgaven van te bekostigen en 54% is niet in staat om maatschappelijk rond te komen (Bos en Verberk, 2021). Ook het meest recente WoON onderzoek uit 2021 bevestigd deze constatering. Het zijn vooral de huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum en de huishoudens die van een minimum inkomen moeten rondkomen waarvoor op basis van de NIBUD normen het wonen onbetaalbaar is. Zo is het voor ongeveer een

kwart van de minima niet mogelijk om maandelijks de noodzakelijke uitgaven te bekostigen en kan ongeveer 90% de normbedragen om maatschappelijk mee te doen niet opbrengen (BZK, 2022).

Als oplossing voor de ontstane woonlastenproblematiek in met name de huursector is het van belang dat de overheid de diverse eigendomssectoren op de woningmarkt op een gelijke wijze gaat behandelen. Deze hervorming kwam reeds aan bod bij behandeling van de structurele hervormingen in paragraaf 2. Verder is het belangrijk dat de politiek via duidelijke beleidsuitgangspunten vastlegt wat betaalbare woonuitgaven zijn voor met name lage en midden inkomensgroepen in de huursector. In de koopsector gebeurt dit voor alle inkomensgroepen wel. Hiervoor worden jaarlijks door het Ministerie van Financiën op basis van de NIBUD methodiek woonlastentabellen opgesteld die op basis van de wet ook door hypotheekverstrekkers verplicht worden toegepast (overigens tot frustratie van veel potentiële kopers die omdat zij de financiering van hun beoogde koopwoning niet rond kunnen krijgen maandelijks veelal meer kwijt zijn aan huur). Tegen deze achtergrond is het wonderlijk dat huurders, die in financieel opzicht veel kwetsbaarder zijn, aan hun lot worden overlaten. In het verleden werd een dergelijk uitgangspunt wel gehanteerd bij de vaststelling van de huursubsidie tabellen. Na de invoering van de Huurtoeslag en diverse bezuinigingsronden is deze methodiek echter losgelaten. Als startpunt kan worden gekozen voor de door het NIBUD ontwikkelde methodiek om voor diverse huishoudentypen de maximale woonuitgaven vast te stellen, waarbij huishoudens voldoende overhouden om maatschappelijk te kunnen participeren. Hierbij is het aan de politiek om te bepalen wat maatschappelijk verantwoorde uitgaven zijn (wel of geen telefoonabonnement of lidmaatschap van een sportvereniging). In een volgende stap kan dan beleidsmatig bepaald worden op welke wijze deze normering gerealiseerd wordt. Daarbij kan door de politiek een keuze worden gemaakt tussen het verhogen van het minimum inkomen/uitkeringen, het verstrekken van een woontoeslag, het verlagen van de huren via huurregulering of het verlagen van de woonkwaliteit (met name bij nieuwbouw en woningverbetering). Uitgangspunt hierbij dient dan steeds wel te zijn dat huurders niet onder het door de politiek vastgestelde minimum zakken. Het is verstandig om in de praktijk een mix van de voorgestelde maatregelen te nemen. Gezien de nadelen die aan het toeslagen systeem zijn verbonden is het verhogen van de uitkeringen en het minimum loon een eerste vereiste. De huurprijs zou op basis van de markthuurlen kunnen worden vastgesteld. Het voordeel is dat dan ook de prijs/kwaliteitsverhouding weer meer terugkomt in de huursector (die ontbreekt nu vrijwel volledig; veel corporatiewoningen worden immers op basis van de grenzen in de huurtoeslageregeling toegewezen zonder dat veel rekening wordt gehouden met verschillen in de woningkwaliteit). Net als in de huidige praktijk kunnen corporaties dan een forse korting op deze markthuurlen geven (zijn immers niet-winstbeogende instellingen), waarbij het een optie is om onderscheid tussen de huren van de lage- en de middeninkomensgroepen te maken. Vervolgens kan voor de beperkte groep huishoudens die toch nog onder de minimale grenzen zakken een maatwerk toeslag worden verstrekt (vangnetfunctie). De uitgaven aan deze aanvullende toeslag kunnen echter veel lager zijn dan die van de huidige huurtoeslag. Een dergelijke toeslag zou eveneens in Duitsland het geval is conform het principe van de eigendomsneutraliteit ook aan kopers (tijdelijk) kunnen worden aangeboden.

4. Conclusies

In deze bijdrage is een inkijk gegeven in de huidige Nederlandse woonproblematiek. Duidelijk is geworden dat zich meerdere problemen manifesteren die voor een deel ook sterk met elkaar samenhangen en waarvan de oplossing om structurele hervormingen vraagt. Deze constatering is echter niet echt origineel. Al ruim twintig jaar pleiten diverse universiteiten en wetenschappelijke adviesraden voor grondige hervormingen (VROMRaad, 2007; SER-CSED; 2010; CPB, 2010; Vereniging Eigen Huis et al. 2012; CPB en PBL 2020; DNB 2021; Bani et al., 2022).

De realiteit gebiedt echter op te merken dat de politiek hier tot nu aan toe slechts in beperkte mate voor te enthousiasmeren is. Met name de electorale gevolgen kunnen hierbij als verklaring dienst doen: een ruime meerderheid van de Nederlandse huishoudens is woningeigenaar. Hier speelt overduidelijk het dilemma van de grote groep insiders die niet bereid is verworven rechten ter discussie te stellen, versus de kleinere groep outsiders die niet profiteert maar waarbij wel de zojuist beschreven problemen op de woningmarkt sterk neerslaan. Overigens neemt doordat de groep outsiders de laatste jaren sterk groeit, de druk om structurele hervormingen door te voeren wel toe en begint ook de politiek nu langzaam te bewegen (o.a. de versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek). Verder is het raadzaam om voldoende tijd te nemen voor de invoering van deze hervormingen, dit zowel vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid ten opzichte van bestaande arrangementen, het niet bruuskeren van de woningmarkt als voor het verkrijgen van voldoende politiek draagvlak.

De meest cruciale opgave voor de korte termijn betreft echter het ontstane woningtekort. Wanneer dit vraagstuk wordt opgelost, worden ook veel van de andere problemen minder urgent. Zo zullen door een ruimer aanbod de prijzen van minder aantrekkelijke woningen in de huur- en de koopsector dalen (waardoor er meer mogelijkheden voor starters en middeninkomens ontstaan), excessieve woonuitgaven worden bestreden en kunnen ouderen door nieuw specifiek aanbod makkelijker aan een passende woning worden geholpen. Hierbij is het verhogen van de woningbouwproductie geen gemakkelijke opgave en kwestie van de lange adem. Bovendien zal door de forse economische tegenwind de woningbouwproductie de komende twee jaar gaan dalen (In de periode 2021-2022Q2 nam het aantal bouwvergunningen fors af en veel projecten die reeds vergund zijn vertragen of worden beëindigd). Bijkomend probleem is verder dat het door het Rijk gevoerde woonbeleid op een aantal andere dossiers niet bijdraagt aan het verhogen van de productie. Hierbij kan gedacht worden aan de huurregulering, de aangekondigde belastingen voor particuliere verhuurders, de invoering van een complexe omgevingswet en de wens om twee derde van de nieuwbouwproductie in het betaalbare segment te realiseren. Stuk voor stuk maatregelen die vanuit de beoogde doelstelling goed te verdedigen zijn, maar contraproductief zijn voor het verhogen van de nieuwbouwproductie. Samen met de economische tegenwind, kan er met recht gesproken van een perfecte storm die de komende tweejaar de Nederlandse woningmarkt zal teisteren.

In de tussentijd kan via tijdelijke huisvesting en een betere benutting van de bestaande woningvoorraad de woningschaarste enigszins worden teruggedrongen. Een complicerende factor is ook dat uit steeds meer studies duidelijk wordt dat er zeer grote tekorten zijn bij het ontwikkelen van nieuwe woongebieden in met name stedelijke gebieden. Studies in opdracht van BZK becijferde dat er tussen de 30 en 35 miljard euro aan onrendabele toppen te noteren zijn bij de ambities om in de komende tien jaar 900.000 nieuwe woningen te realiseren (Van Kalmhout, 2021, Rebel, 2021). Met name de investeringen in de noodzakelijk lightrail verbindingen die te steden bereikbaar moeten houden zijn hoog. Zo vraagt de gemeente Utrecht alleen al 7,1 miljard euro Rijkssubsidie aan om binnenstedelijk de komende decennia 60.000 woningen te realiseren. Maar ook de gemeente Amsterdam (ontsluiting Havenstad, de verlenging van de Noord-Zuidlijn en een nieuwe lightrail verbinding met Almere-Pampus) en de provincie Zuid-Holland (verdubbeling van de oude spoorlijn Dordrecht-Leiden) vragen om forse investeringsbudgetten. Ook 34 bij de woningmarkt betrokken organisaties komen in het Actieplan Wonen van medio 2021 uit op in totaal circa 5 miljard euro Rijkssubsidie per jaar om de gestelde

woonopgaven in te lossen (Actie Agenda Wonen, 2021). Deze forse investeringsbedragen ontbreken vooralsnog, ook in de plannen van de inmiddels demissionaire regering Rutte IV.

Om af te sluiten zijn voor het succesvol oplossen van de in dit essay geschetste huisvestingsvraagstukken drie algemene voorwaarden van belang. Als eerste zal de politiek een visie dienen te ontwikkelen over hoe het huisvestingssysteem er in de toekomst dient uit te zien en een marsroute moeten uitstippelen hoe we dit eindbeeld in de komende tien a twintig jaar kunnen bereiken. De conjunctuur bepaalt hierbij de snelheid. Korte termijn maatregelen om de huidige problemen het hoofd te bieden dienen in ieder geval in dit eindbeeld te passen.

Ten tweede dient conform ook de verantwoordelijkheid die in de grondwet (artikel 22) aan de overheid is toegekend het Rijk de regie te herpakken. Minister de Jonge heeft in zijn regiewet reeds eerste goede stappen gezet. Belangrijk hierbij is dat het Rijk over voldoende juridische instrumenten beschikt om onwillige partijen tot de orde te roepen en om processen te versnellen.

De derde succesfactor is een jaarlijks budget van de tussen de 3 en 5 miljard euro (afhankelijk van de ambities van de samenleving). Grote huisvestingsopgaven zoals de wederopbouw, de bouw van groeikernen en de Vinex zijn altijd financieel sterk door het Rijk ondersteund. Omdat de toekomstige nieuwe woongebieden vermoedelijk voor een paar honderd jaar worden gebouwd is hier vanuit het ontwikkelingsmotief ook voldoende aanleiding voor. Het is een idee-fixe te veronderstellen dat de eerste koper/gebruiker van een locatie de volledige kosten voor zijn rekening wil/kan nemen. Naast financiële ondersteuning vanuit het Rijk, kan ook gedacht worden aan het introduceren en ontwikkelen van nieuw financieringsinstrumenten waarmee toekomstige opbrengsten en waardeontwikkelingen kunnen worden ingezet om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken (claw back).

Literatuur

- Aanjaagteam Wonen Welzijn Zorg voor ouderen, 2023, <https://www.aanjaagteamwwzo.nl/actueel/oproep-hans-adriani-investeer-nu-in-zorgzame-leefgemeenschappen>
- Actieagenda Wonen, 2021, Samen werken aan goed wonen. Den Haag, AEDES.
- ABF, 2020, Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt-prognose en scenario's 2020-2025, Delft, ABF.
- ABF, 2022, Recreatiewoningen in Nederland, 2021. Huishoudens en bewoners op basis van micro data, Delft, ABF.
- Barr, N., 1988, The economics of the welfare state, Oxford, Oxford University Press 3rd edition.
- Bani, M., E. Barendrecht, D. Bezemer, M. Bloem. P. Boelhouwer et al., 2022, Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt.
- Boelhouwer, P.J., 2003, Huisvestingssystemen. Wonen als wankele pilaar onder de verzorgingsstaat, Delft, TUDelft.
- Boelhouwer, P.J., 2016, Financiële instituties verantwoordelijk voor scherpe prijsdaling, 2016, Real Estate Research Quarterly 15, no.1, pp.42-51.
- Boelhouwer, P.J., 2019, Vluchtroutes voor de middengroepen. Woningmarktbeleid vraagt om forse aanpassingen. Ruimte + Wonen no.3, 2019, pp. 46-55.
- Boelhouwer, P.J. en H.M.H. van der Heijden, 1992, Vergelijkende studie naar volkshuisvestingssystemen in Europa. Algemeen beleidskader. Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Boelhouwer, P.J., en K. Schiffer, 2019, De meerwaarde van de eigen woning: geef starters een kans! Analyse en oplossingsrichtingen. Delft, Onderzoeksinstituut OTB.
- Boelhouwer, P.J. en J. Feijtel, 2023, Voorstel "Voorkom verdere uitval van woningbouwproductie", Delft, Monitor Koopwoningmarkt. <https://monitor-koopwoningmarkt.nl/2023/03/27/voorstel-voorkom-verdere-uitval-van-woningbouwproductie/>
- Bos, J, en M. Verberk, 2021, Ontwikkeling financiële positie kwetsbare huurders. Utrecht, NIBUD.
- BZK, 2019, Ruimte voor wonen. De resultaten van het WoonOnderzoek 2018, De Haag, BZK.
- BZK, 2022, Wonen langs de meetlat. Resultaten van het Woononderzoek Nederland 2021. Den Haag, BZK.
- BZK, 2023, Financiële haalbaarheid investeringen corporaties en lokale prestatieafspraken 2023, Den Haag, Ministerie Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties.
- CPB (2010) Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. Den Haag, centraal Planbureau.
- CPB (2010) Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. Den Haag, centraal Planbureau.
- CPB en PBL (2020) kansrijk woonbeleid. Den Haag. Centraal Planbureau en planbureau voor de Leefomgeving.
- DNB, 2021, Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt. Amsterdam, De Nederlandsche Bank.
- Esping-Andersen, 1990, G, 1990, The three worlds of welfare capitalism, Cambridge, Policy Press.
- Feilzer, M., 2023, De grootste killer van de woningbouw? De renteaftrekbeperking van de VPB!, LinkedIn, mei 2024, https://nl.linkedin.com/posts/maarten-feilzer-742a5825_woningbouw-hugodejonge-vennootschapsbelasting-activity-7066811829234069504-HDvW
- Garnier, S., 2019, Sociale huisvesting richt zich in steeds meer EU-landen ook op middeninkomens, Brussel, AxHa.
- Gopal, K., E. Bot, L. Groenemeijer et al., 2023, Primos-prognose 2023, Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte. Delft, Onderzoeksinstituut ABF.

- Heijden, H,M,H, van der en P.J. Boelhouwer, 2018, Wat is er aan de hand met de woningmarkt? Bouwrecht, 2018-6, pp.125-131.
- KCAF, 2020, Bouwen aan een stevig fundament. Koersdocument 2021-2025, Nieuwegein, KCAF.
- KuiperCompagnons, 2021, Perspectief 2121. Land met een plan. Veranderend landschap, Rotterdam. KuiperCompagnons.
- Michielsen, T. S. Groot en J. Veenstra (2019) Het bouwproces van nieuwe woningen. Den Haag, CPB.
- Ministerie VWS, 2022, WOZO, Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen, Den Haag, Ministerie VWS.
- NOS, 2023, Architecten zien opdrachtenstroom opdrogen ondanks woningnood, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2484963-architecten-zien-opdrachten-opdrogen-ondanks-woningnood>
- NVM/Brainbay, 2023, Analyse woningmarkt, 2e kwartaal 2023, Utrecht, NVM.
- Rebel, 2021, Business case aanpak 14 grootschalige gebieden. Rotterdam, Rebel.
- RLI, 2022, Onderdak bieden. Sturen op de prestaties van woningcorporaties. Den Haag, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- SER-CSED (2010), Naar een integrale hervorming van de woningmarkt. Den Haag, SER.
- Torgersen, U., 1987, Housing: the wobbly pillar under the welfare state. In: B. Turner, J. Kemeny en L. Lundqvist, between state and market: Housing in the post-industrial era, pp.116-127, Gavle (Almqvist & Wiksell International).
- TUDelft-MBE, 2023, Monitor koopwoningmarkt tweede kwartaal 2023, Delft, TUDelft. <https://monitor-koopwoningmarkt.nl/wp-content/uploads/2023/08/Kwartaalrapportage-Monitor-Koopwoningmarkt-2023-2.pdf>
- Vastgoed Belang, 2023, Initiatief Vastgoed belang vrijwillige regulering middenhuur, Den Haag, Vastgoed Belang, <https://www.vastgoedbelang.nl/actueel/nieuws/artikel.aspx?item=133>
- Vereniging Eigen Huis, Woonbond, AEDES en NVM, 2012, Wonen 4.0. Plan voor een integrale hervorming van de woningmarkt. Amersfoort/ Den Haag.
- VROMRaad (2007) Tijd voor keuzes. Den Haag, VROMRaad.

msc