



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Arjen Siegmann

Onder dak

Bouwstenen voor een
toegankelijke woningmarkt
voor iedereen

Om een gemeenschappelijk huis

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI)

Het Wetenschappelijk Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Wetenschappelijk Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453, 2500 GL Den Haag

Telefoon (070) 3424874

Email wi@cda.nl

Internet www.cda.nl/wi

Facebook www.facebook.com/wicda

ISBN/EAN 978 90 83033 80 8

Den Haag, november 2019, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervaelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Onder dak

Bouwstenen voor een
toegankelijke woningmarkt
voor iedereen



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding en samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Structurele problemen op de woningmarkt	11
Slechte betaalbaarheid voor koopstarters	11
Sociale huurwoningen onbereikbaar voor middeninkomens	13
Vrije huursector geen wondermiddel	15
Conclusie	16
Hoofdstuk 2	
Analyse: globaal kapitaal en lokaal wonen	19
Demografie en kapitaal drijven de vraag naar woningen op	20
Decentraal bouwbeleid is vraaggestuurd, maar langzaam en cyclisch	29
Woningcorporaties zijn op een zijspoor gezet	35
Overige factoren – de laatste tien jaar	37
Conclusie	39
Hoofdstuk 3	
Christendemocratie en wonen	43
Wonen als identiteit	44
Intermezzo: de Piazza	46
Keuzevrijheid geeft perspectief	47
Doelgericht werken zonder winstoogmerk	49
De rol van de overheid	51
Conclusie	53

Hoofdstuk 4

Voorstellen

55

Voorstel 1: Stel nieuwe bouwlocaties vast op nationaal niveau	56
Voorstel 2: Geef investeringskracht terug aan woningcorporaties	60
Voorstel 3: Schaf de vaste inkomensgrenzen voor sociale huur af	64
Voorstel 4: Breid de huurprijsbescherming uit	66
Voorstel 5: Geef vrijheid voor kleine woningbouwprojecten	67
Conclusie	69

Appendix:

Figuren

73

Figuur A1: Hypotheekrente en staatsrente	75
Figuur A2: Inschrijfduur sociale woningbouw	76
Figuur A3: Verschil in ruimtelijke ordening: Brussel versus Amsterdam	76

Voorwoord

De toegankelijkheid van de woningmarkt staat onder druk. Veel mensen, vooral jongeren en middeninkomens, ervaren grote moeilijkheden bij het vinden van een woning. Die woning is het dak boven het hoofd en de voorwaarde om een eigen bestaan op te bouwen, een plek die je ‘thuis’ kunt noemen. Een thuis is het beginpunt om de relatie met anderen in een gezin en met de buitenwereld aan te gaan. Als dit vertrouwen ontbreekt, ontstaan bij mensen vragen over identiteit en waar we thuis horen. En wat betekent het eigenlijk om thuis te zijn in Nederland? Mooie verhalen over wonen worden vervangen door verhalen van dakloosheid, niet kunnen verhuizen en geen woning kunnen kopen. Die verhalen vormen met elkaar een bewustzijn dat we ‘identiteit’ noemen.

Dit rapport staat in de reeks ‘Om een gezamenlijk huis’ van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI), waarin we de problemen van huishoudens, gezinnen, als startpunt nemen. De problemen van de middenklasse vragen om een aanpak waarbij we beginnen bij de leefwereld van mensen, in plaats van de systeemwereld van markt en overheid.

Voor de totstandkoming van het rapport is gebruikgemaakt van de wijsheid en de adviezen van veel mensen. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut heeft meegedacht met de opzet en commentaar gegeven op eerdere versies van het rapport. Een klankbordgroep heeft het rapport begeleid en van commentaar voorzien: Peter Essers (voorzitter), Arno van der Vlist, José Goud-van der Plas, Jelle Beemsterboer, Willem van Leeuwen, Erik Ronnes en Arjan de Kok. Jan Dirk van der Borg (CDA Bestuurdersvereniging) heeft geholpen met het organiseren van een rondetafelgesprek met de wethouders Jelle Beemsterboer, Erik Giethoorn, Johan van der Schoot, Krijn Rijke en Ton de Gans. Daarnaast waren veel mensen bereid om hun kennis over de woningmarkt te delen of commentaar te leveren op eerdere versies van het rapport: Evert Jan van Asselt, Peter Boelhouwer, Elco Brinkman, Gé Cuijpers, Maaike van Deelen, Emile Drenth, Ties Eigenhuis, Marja Elsinga, Rob Gordon, Stefan Groot, Frank ten Have, Pieter Heerma, Frank van Hoenselaar, Gerrit de Jong, Eric Koomen, Manita Koop, Georgette Lageman, René Paas, Albert Rutten, François Smits, Nathan Stukker, Klaas Tuinstra, Paul de Vries, Jessica Warren en Leonard Wolk. Onze hartelijke dank aan alle genoemde personen voor hun tijd en betrokkenheid.

Prof. dr. P.H.J. (Peter) Essers
Voorzitter Wetenschappelijk Instituut
voor het CDA

Drs. P.H.J. (Pieter Jan) Dijkman
Directeur Wetenschappelijk Instituut
voor het CDA

Inleiding en samenvatting

We vragen elkaar “waar kom je vandaan?”. Het is een teken dat we geworteld zijn en niet in een autonoom vacuüm leven. De kosmopoliet en de dorpsbewoner hebben allebei een thuis nodig, en slapen minder goed in een vreemd bed. We zijn allemaal mensen.

Het grote menselijke belang van wonen maakt het een onderwerp van samenleven. Waar we leven en opgroeien vormt ons in de relatie met anderen en hoe we ons opstellen in de samenleving. De buurt is een mini-universum waar het leven plaatsvindt, maar ook waar we onze verhouding tot anderen telkens evalueren. Een vuile straat met dichtgetimmerde huizen heeft een invloed op iedereen. En het niet kunnen vinden van een woning raakt het leven van alledag.

De beperkte toegankelijkheid van de woningmarkt heeft een relatie met het sentiment van de middenklasse in Nederland: het gaat wel goed, maar er leven veel zorgen over de toekomst.¹ Ook al is de inkomensongelijkheid sinds 1990 niet toegenomen², de indruk bestaat dat de volgende generatie het slechter zal hebben dan de huidige: studeren is duurder geworden, werk is minder zeker en misschien wel minder goed betaald, en het vinden van een huis wordt alleen maar lastiger. De indrukken van achteruitgang geven het onderwerp woningmarkt een extra dimensie.

Een illustratie van hoe mensen het gebrek aan toegankelijkheid ervaren was te zien in het NOS-journaal van 10 maart 2018. Daarin werd Sarah (35) geïnterviewd, een alleenstaande moeder op zoek naar een woning in Purmerend. Haar huidige woning is tijdelijk en wordt gesloopt. Ze zegt over haar situatie:

1 Godfried Engbersen, Erik Snel & Monique Kremer (red.), *De val van de Middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*, WRR-verkenning 37, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017; Arjen Siegmans (red.), *Het midden: De middenklasse als morele kern van de samenleving*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2019.

2 Wim Bos, Marion van den Brakel & Ferdij Otten, *Metten van inkomen en inkomensongelijkheid*, CBS, juni 2018.

*Het voelt alsof ik niet goed genoeg ben. Dat ik niet belangrijk genoeg ben. Je kunt geen kant meer op, terwijl je wel heel graag wilt en kunt. Het wordt je vrij onmogelijk gemaakt. En daar heb ik heel veel last van, stress van. En velen met mij, denk ik.*³

Het gebrek aan woonruimte wordt pregnant zodra we ook de opgave zien die er is om vluchtelingen te huisvesten. Een voormalig wethouder beschrijft heel eerlijk de reactie van inwoners van Almere op de plannen voor het huisvesten van vluchtelingen als volgt:

“Echt met een mond vol tanden stond de wethouder pas toen ze aan een groep inwoners wilde uitleggen hoe ze met allerhande creatieve oplossingen vluchtelingen zou gaan huisvesten zonder dat de toch al lange wachttijd voor sociale woningen nog verder zou oplopen. Bedoeld om de mensen die op de wachtlijst stonden gerust te stellen. ‘Eigenlijk word ik hier heel verdrietig van’, zei een vrouw toen opeens. ‘Jullie weten toch al heel lang van de wachttijden voor sociale woningen. Waarom hebben jullie al die creatieve oplossingen niet voor ons bedacht?’”⁴

De verhalen vormen de achtergrond voor de hoofdvraag van dit rapport, namelijk hoe we de **toegankelijkheid van de woningmarkt** kunnen verbeteren. Die toegankelijkheid is geen technisch of economisch probleem, maar in de eerste plaats iets wat raakt aan de leefwereld van mensen, aan identiteit. De woning en de buurt vormen onderdelen van de verhalen die we onszelf en anderen vertellen, over wie we zijn en waar we bij horen.

Hoofdstuk 1 beschrijft de structurele tekorten van de woningmarkt en de invloed die deze hebben op de leefwereld van mensen. Koopstarters hebben minder keuze, de wachtlijsten voor een sociale huurwoning zijn lang en een groeiende groep mensen valt tussen wal en schip: hun inkomen komt boven de inkomensgrens voor sociale huur uit, maar is niet voldoende voor een koopwoning. De commerciële huursector is niet in staat om het gat op te vullen.

³ Zie: <https://nos.nl/artikel/2221635-alleen-met-baby-op-zoek-naar-een-huis-dat-lukt-nauwelijks-in-purmerend.html>

⁴ Geerten Boogaard, *Woorden én daden: De politieke stijl van CDA-wethouders in het sociaal domein*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2018.

Hoofdstuk 2 analyseert de factoren die hebben geleid tot het structurele tekort in woningbouw. Het tekort wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren. Ten eerste zorgen globalisering en geliberaliseerde financiële markten voor een grotere fluctuatie van de vraag naar huizen, die niet zo snel opgevangen kan worden met nieuwbouw. Ten tweede zorgt de decentrale aansturing van woningbouw voor een structureel lagere bouwproductie. Ten derde zijn woningcorporaties op een zijspoor gezet van lage investeringen en beperkingen in de doelgroep waarvoor ze mogen bouwen. Overige factoren zijn de beperkingen in leencapaciteit van huishoudens en de timing van hervormingen na de financiële crisis.

Hoofdstuk 3 beschrijft het christendemocratische verhaal waarin het mensbeeld het vertrekpunt vormt voor de politiek. In dit mensbeeld is de woning belangrijk als 'thuis', speelt de buurt een rol en moet er keuzeruimte zijn. Omdat we leven in een moreel universum en doelgericht denken, kunnen mensen goed functioneren in niet-overheidsorganisaties zonder winstoogmerk. Woningcorporaties zijn organisaties tussen overheid en markt waarbij dit tot uitdrukking komt. De rol van de overheid is er een waar zij aansluit bij datgene wat al in de samenleving plaatsvindt, die gekarakteriseerd kan worden met de vier kernwoorden solidariteit, gerechtigheid, rentmeesterschap en verantwoordelijkheid.

Hoofdstuk 4 formuleert voorstellen voor het drastisch verbeteren van de toegankelijkheid van de woningmarkt op de lange termijn. Het behelst het aanwijzen van gebieden voor nieuwe woningbouw, het teruggeven van investeringskracht aan woningcorporaties, het afschaffen van harde inkomensgrenzen voor sociale huur, een uitbreiding van de huurprijsbescherming en planvrijheid van gemeenten voor kleine woningbouwprojecten. De voorstellen worden kort samengevat op de eerste pagina van hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 1

Structurele problemen op de woningmarkt

De woningmarkt functioneert voor steeds meer mensen minder goed. Jonge koopstarters hebben problemen met betaalbaarheid, er zijn lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen, en er is een groeiende groep mensen die noch voor koop, noch voor sociale huur in aanmerking komt. Zij zijn aangewezen op de vrije sector, waar de huren onevenredig hoog zijn.

De verhalen uit de inleiding van dit rapport zijn voorbeelden uit de levens van mensen die een woningmarkt ervaren die op slot zit. Dit hoofdstuk beschrijft de problemen van drie groepen woningzoekenden.

Slechte betaalbaarheid voor koopstarters

Sinds 2005 is het aandeel huizenkopers onder de 35 jaar nog nooit zo laag geweest.⁵ De leeftijd van de gemiddelde koopstarters is gestegen, en ze hebben vaker kinderen.⁶ De verhouding tussen leencapaciteit en verkoopprijs voor aspirant kopers jonger dan 35 jaar varieert van 58% in Noord-Holland tot 74% in Zuid-Holland.⁷ Het gat tussen de leencapaciteit en de gemiddelde woningprijs is tevens groter geworden. Sinds 2016 stijgt de mediane

5 Rabobank, *Kwartaalbericht Woningmarkt*, 13 mei 2019, Figuur 12.

6 Ibidem, Figuur 9.

7 WoON 2018, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018, p. 44.

verkoopprijs hard, terwijl de gemiddelde maximale leencapaciteit van mensen met een modaal en een twee keer modaal inkomen gelijk is gebleven.⁸

De kansen voor modale inkomens op een koopwoning staan op een dieptepunt. Starters maken steeds vaker gebruik van een schenking of lening van ouders of vrienden. Dit gebeurt in 19% van de gevallen.⁹ Een visueel voorbeeld van de krapte op de woningmarkt is gemaakt door RTL Nieuws. Het toonde in mei 2019 een kaart van Nederland met daarin weergegeven welke koophuizen nog bereikbaar zijn voor een gegeven inkomen.¹⁰

Een groot deel, 91% van de huizen, is niet te betalen voor huishoudens met een modaal inkomen van €36.000 per jaar.¹¹

De betaalbaarheid is een probleem voor starters en in veel mindere mate voor bestaande eigenaren. In 2018 besteedden kopers gemiddeld 29% van hun inkomen aan woonlasten tegenover 38% voor huurders.¹² De bestaande kopers hebben baat bij de lage en steeds verder dalende rente, lage woonlasten en een hoge waarde van hun woningen. Nieuwe kopers kunnen alleen van de lage rente profiteren als zij de vraagprijs voor een woning kunnen opbrengen. De betaalbaarheid is verder onder druk komen te staan door het beperken van de hypotheekrenteaftrek.

Sinds augustus 2011 is het aflossingsvrije deel van een nieuwe hypotheek beperkt tot 50% van de waarde van de woning.¹³ Vanaf 2012 wordt de maximale leensom in zes jaarlijkse stappen van 1%-punt beperkt tot 100% van de waarde van de woning (de zogenoemde *loan-to-value ratio*, LTV).

8 Peter Boelhouwer, *Verleden, heden en toekomst van de woningmarkt*, presentatie 18/21 juni 2018, p. 15.

Bron: <https://www.hypothecairplanner.nl/wp-content/uploads/2018/06/presentatie-peter-boelhouwer.pdf>

9 WoON, p. 46.

10 '91 procent van de koophuizen te duur voor Jan Modaal - waar kun jij nog wonen?', op: *RTLnieuws.nl*, 13 mei 2019, zie: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4707066/91-procent-van-de-koophuizen-te-duur-voor-jan-modaal-waar-kun-jij>

11 Het modale inkomen is iets lager dan de mediaan: 38% van de huishoudens heeft een lager inkomen dan modaal. Voor 91% van deze groep, dus voor $0.91 \times 38\% = 34.5\%$, zijn koophuizen onbetaalbaar op basis van het eigen inkomen.

12 Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/woonlasten-ten-opzichte-inkomen-niet-verder-gestegen>

13 Het is dus niet zo dat een hypotheek voor 100% moet worden afgelost. Er is alleen recht op hypotheekrenteaftrek op hypotheekleningen waarin volledig wordt afgelost. Het aflossingsvrije gedeelte mag maximaal 50% van de vrije verkoopwaarde van de woning zijn. Zie hiervoor de gedragscode hypothecaire financiering en de brief van de Minister van Financiën 'Regels voor de financiële dienstverlening', *Kamerstuk 29 507*, 21 maart 2011, zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29507-97.html>

Het blijft wel de vraag of het inperken van de leencapaciteit de directe oorzaak is voor de beperkte betaalbaarheid van koopwoningen. Die inperking van het leenbedrag geldt namelijk voor elke koper met een hypotheek. De relatieve positie van koopstarters ten opzichte van elkaar verandert niet door een fiscale maatregel.

De betaalbaarheid is verder onder druk komen te staan door het beperken van de hypotheekrenteaftrek.

Sociale huurwoningen onbereikbaar voor middeninkomens

Sociale huurwoningen zijn woningen waarvan de huurprijs gereguleerd is. Een puntensysteem bepaalt de maximale huurprijs op basis van de kenmerken van de woning¹⁴ en de huur is gemaximeerd (op €720,42 kale huur, in 2019). Om in aanmerking te komen moet een huishouden een inkomen hebben van maximaal €38.035. Verhuurders – meestal woningcorporaties – mogen daar uitzonderingen op maken, maar beperkt.

De lage huur maakt sociale huurwoningen aantrekkelijk, maar ook de wachtlijsten lang. Vooral rond de steden Utrecht en Amsterdam is dit een probleem, met inschrijfduren van respectievelijk 7,4 en 8,7 jaar. Gemiddeld in Nederland moet 90% van de mensen twee jaar of langer wachten.¹⁵ Mensen zijn tijdens hun inschrijfduur niet de hele tijd actief op zoek naar een woning, maar de getallen geven wel aan hoe moeilijk het is om een sociale huurwoning te krijgen.

14 Dit is het zogenoemde Woningwaarderingssstelsel, zie voor de uitwerking en puntentelling de uitleg van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (geldig tot 1 juli 2020) op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurprijzenpuntentelling/documenten/publicaties/2019/03/27/hoe-tel-ik-tot-1-juli-2020-de-punten-van-mijn-zelfstandige-huurwoning>

15 Steven Kromhout, Eline van Kessel, Geert van der Wilt & Sjoerd Zeelenberg, *Wachten, zoeken en vinden. Hoe lang duurt het zoeken naar een sociale huurwoning? - rapport P32620*, Amsterdam: Rigo Research en Advies BV, 9 mei 2016, p. 12. Op basis van cijfers van 2010-2014. De wachttijden hebben zich sindsdien ontwikkeld, maar niet veel, zie ook Diemel et al., 'Betaalbaarheid en passend toewijzen: wat zeggen de cijfers uit de woonruimteverdeling?', *Woningnet Corporatiedag*, 31 mei 2018.

De wachtlijsten hebben een nivellerend effect: iedereen is gelijk, ongeacht inkomen of politieke connecties. Maar omdat de toewijzing van huurwoningen op lage inkomens en urgentiehouders is gericht, hebben huurders van een sociale huurwoning steeds vaker een laag inkomen.¹⁶ De verplichting tot passend toewijzen (de inkomensgrens voor sociale huur) heeft dit proces na 2013 nog eens verder versterkt. Het heeft geleid tot een vermindering van scheefwonen – het huren van een goedkope woning door huishoudens met een hoog inkomen –, maar ook tot ‘dure scheefhuur’: huishoudens met een laag inkomen die in een te dure woning wonen.¹⁷

Wachtlijsten geven informatie over de relatieve schaarste van huurwoningen, wat een belangrijk sturingsmechanisme voor de gemeente zou moeten zijn. Zo lijkt de mate waarin mensen willen wachten goed overeen te komen met wat een woning waard is.¹⁸ En lange wachtlijsten zouden een simpel signaal moeten zijn om de bouwproductie op te voeren. Dit lijkt in de praktijk echter niet te gebeuren: het aantal bouwvergunningen rond de grote steden daalt zelfs.¹⁹ Gemeenten proberen het tij te keren met korte-termijn oplossingen, zoals het gebruik van loterijen.²⁰ Of men laat huurders 75% van de wachttijd houden bij het accepteren van een woning om doorstroming te bevorderen. Dit soort maatregelen helpt niet om de gemiddelde wachtduren te verminderen, en vergroot ze in sommige gevallen zelfs.

16 Literatuurstudie parlementaire enquête Woningcorporaties, *Kamerstukken 2014/2015*, 33606, nr. 8, p. 19.

17 Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), *Evaluatie verhuurderheffing - COELO-rapport 16-02*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2016, p. 17.

18 Jos N. van Ommeren & Arno J. van der Vlist, ‘Households’ willingness to pay for public housing’, *Journal of Urban Economics*, 2016, 92, p. 91-105.

19 Aldus concludeert de Rabobank in haar bouwupdate van maart 2019: “Het aantal bouwvergunningen daalt het hardst in regio’s waar woningen het meest nodig zijn”, zie: <https://www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-en-trends/bouw/bouwupdate-maart-2019/>

20 Gelske van Daalen en Marco van der Land, ‘Next steps in choice-based letting in the Dutch social housing sector’, *European Journal of Housing Policy*, 2008, 8 (3), p. 317-328; ‘Utrecht gooit regels woningmarkt grondig op de schop’, *AD/Utrechts Nieuwsblad*, 24 mei 2019, zie: <https://www.ad.nl/utrecht/utrecht-gooit-regels-op-woningmarkt-grondig-op-de-schop-a984544a/>

De krapte die er is, en de moeite die mensen ervaren met de toegankelijkheid van de woningmarkt, is deels verborgen.

Het bestaan van wachtlijsten maakt dat de spanning in de huurmarkt niet goed is af te lezen aan de huren die mensen betalen. Zo zijn de gemiddelde woonlasten van huurders de afgelopen jaren stabiel gebleven: de netto woonuitgaven stegen met gemiddeld 4%, maar het inkomen met 5%. Dit geldt voor huurders in de verschillende inkomensklassen en huurcategorieën.²¹ En vergeleken met andere landen hebben de laagste inkomens een lagere woonquote (de woonkosten als deel het inkomen) en meer woonoppervlakte dan in andere landen.²² De krapte die er is, en de moeite die mensen ervaren met de toegankelijkheid van de woningmarkt, is deels verborgen.

Vrije huursector geen wondermiddel

Wie niet in aanmerking komt voor een sociale huurwoning, of niet kan wachten, is aangewezen op de vrije sector. We zagen hierboven al de problemen in de vrije sector. In de huursector is de toegankelijkheid nog slechter. De sector vormde in 2018 circa 13% van de totale woonvoorraad²³ met een gemiddelde huurprijs van €1.050 per maand.²⁴ De kleine hoeveelheid en de hoge prijzen maken dit een sector die voor middeninkomens amper toegankelijk is.

Het probleem voor mensen met een middeninkomen is dat, wie €1.050 huur per maand kan betalen, een bedrag betaalt dat equivalent is aan de netto hypotheeklast van een lening van €320.000.²⁵ Voor dit bedrag kan in de regio Utrecht en Amsterdam een redelijke koopwoning gevonden worden. Niet

21 WoON, p. 33.

22 Zie: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Share_of_housing_costs_in_disposable_income,_2007.PNG&filetimestamp=20090629132033; Marietta Haffner & Kees Dol, *Internationale vergelijking van woonuitgaven met EU-SILC*, TU Delft - Onderzoeksinstituut OTB, 2010.

23 De precieze getallen zijn: 4,4 mln. koop (57%), 2,3 mln. verhuurd door woningcorporaties (30%), 1,0 mln. vrije sector (13%). Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table>

24 Zie: <https://www.vastgoedactueel.nl/nieuws/nvm-en-vgm-nl-huurprijs-vrije-sector-naar-1050-euro>

25 Online inschatting van de Hypotheker voor een annuïteitenhypotheek op basis van een looptijd van 30 jaar, een overlijdensrisicodekking van 50% en een hypotheekrente van 2%.

iedereen wil kopen, maar er is een groeiende groep werkenden voor wie een hypotheek van €320.000 niet realistisch is, simpelweg omdat het inkomen niet hoog genoeg is, het contract niet vast is, of het inkomen te onzeker. Voor hen voelt een dergelijke hoge huur in de private sector als 'weggegooid geld'.

De dure en beperkte vrije huursector is niet het wondermiddel gebleken dat ervan verwacht werd. De huursector zou door de instroom van Nederlandse en buitenlandse investeerders worden gestimuleerd met nieuwbouw en meer beschikbaarheid van huizen voor middeninkomens. Zodra er vraag is en hoge huren, zou het aanbod zich immers snel kunnen aanpassen aan deze vraag. Waarom dit niet gewerkt heeft, is een van de belangrijkste vragen die op het onderwerp 'wonen' gesteld kan worden. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

Conclusie

Mensen die een eigen woning willen kopen, ervaren een groeiende kloof tussen de leencapaciteit en de prijzen van woningen. Mensen die kans maken op een sociale huurwoning hebben te maken met lange wachtlijsten. De private huursector is vooral duur, en daarmee zijn de middeninkomens tussen wal en schip geraakt.

De problemen op de woningmarkt hebben effect op de levens van mensen. Jongeren blijven gedwongen langer thuis wonen, of gaan minder snel samenwonen. Echtparen die scheiden worden juist gedwongen langer samen te blijven, of komen in schrijnende situaties terecht. Mensen gaan tijdelijk in een vakantiepark wonen, slapen in de auto of op kantoor.²⁶ De abstractie van een slecht toegankelijke woningmarkt is voor groeiende groepen mensen een concrete last.

26 Zie: <https://www.rtlnieuws.nl/lifestyle/relatie/artikel/4592471/scheiding-woningtekort-huis-vinden>

Hoofdstuk 2

Analyse: globaal kapitaal en lokaal wonen

Er is sprake van een structureel bouwtekort op de woningmarkt. Dit tekort wordt veroorzaakt door een grote fluctuatie in de vraag naar huizen, een vraag die niet zo snel opgevangen kan worden met nieuwbouw. De decentrale planning van woningbouw en het uitrangeren van woningcorporaties zijn hier de belangrijkste oorzaken van. Overige factoren zijn de beperkingen in leencapaciteit van huishoudens en de timing van hervormingen na de financiële crisis.

De problemen op de woningmarkt zijn het gevolg van een structureel tekort aan woningen. De ABF Research/Primos-prognose van 2018 schat een tekort van 3,2% op de totale woningvoorraad in 2017. Dit komt neer op een tekort van 242.000 woningen op dit moment.²⁷ Uitgaande van trends in bouwproductie is de voorspelling voor het bouwtekort in 2040 wat lager, maar nog steeds 2% van de benodigde hoeveelheid woningen. Het totale

27 Léon Groenemeijer, Michael Stuart-Fox, Gerard van Leeuwen en David Omtzigt, *Primos 2018. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2018-2050*, Delft: ABF Research, 2018.

woningaanbod past zich maar langzaam aan de toenemende vraag aan.²⁸ Het bouwtekort en de voorspellingen voor de trend maken wel duidelijk waarom woningen duur zijn en wachtlijsten lang. En het geeft aan dat de problemen structureel van aard zijn en niet incidenteel. Dit hoofdstuk analyseert de achtergronden van dit bouwtekort.

Demografie en kapitaal drijven de vraag naar woningen op

Nederland is geen eiland. De bevolking groeit, en die groei wordt steeds meer bepaald door migratie. Die groei is daarmee ook minder voorspelbaar geworden, en meer stedelijk. En de groei van beschikbaar kapitaal maakt huizen steeds meer tot een beleggingsobject.

Groei van het aantal huishoudens

Nederland heeft een hoge bevolkingsgroei gekend vanaf de Tweede Wereldoorlog. Dit leidde tot veel ontwikkeling en nieuwbouw, om woningnood tegen te gaan. Vanaf de jaren zeventig daalde de bevolkingsgroei, maar door vergijzing en de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens bleef de vraag naar woningen nog steeds toenemen. Deze factoren bepalen grofweg de lange-termijnvoorspellingen voor de vraag naar woningen, tot ver in de 21^e eeuw. De vraag naar nieuwbouwwoningen zal blijven groeien.

Sinds halverwege de jaren zeventig wordt een steeds groter deel van de bevolkingsgroei bepaald door migratie. Figuur 1 toont de groei van de bevolking (in aantallen) sinds 1950, uitgesplitst naar het geboorteothershot en het migratiesaldo. In Figuur 1 valt direct op dat bevolkingsgroei van vóór 1970 een stabiel en voorspelbaar proces was. De groei was het resultaat van het geboorteothershot, dat maar weinig varieert over de tijd. Na 1970 ontstaan er op- en neergaande golven van migratie, bijvoorbeeld door asielmigratie en arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten worden aangetrokken door de hoogwaardige werkgelegenheid in Nederland, het goede vestigingsklimaat voor bedrijven en goed onderwijs.²⁹ Een deel van hen komt eerst als student naar

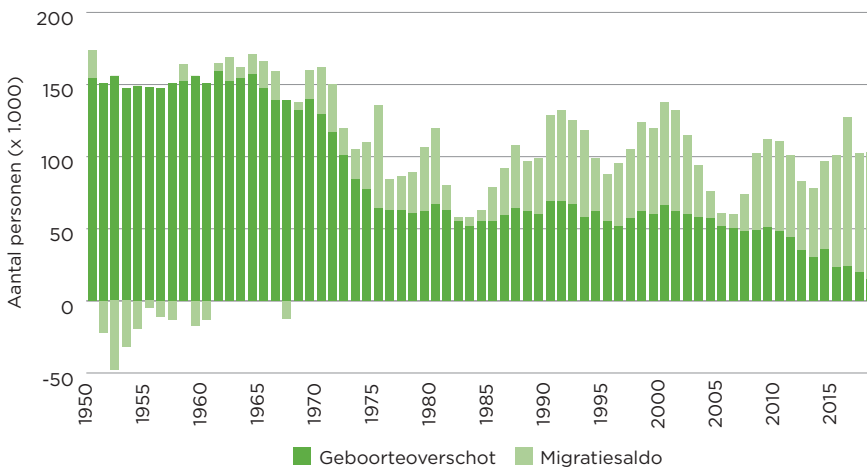
28 Bahar Öztürk, Dorinth van Dijk en Frank van Hoenselaar, 'Aanbodbeperkingen hebben effect op huizenprijzen', *Economisch Statistische Berichten (ESB)*, 15 november 2018, 103 (4767), p. 498-500.

29 De top drie van herkomstlanden in de drie pieken van nettomigratie zijn Turkije, Marokko, Afghanistan (2001), Polen, Duitsland, Bulgarije (2008), Syrië, Polen, India (2016). Bron: CBS (migratie; land van herkomst).

Nederland en vindt daarop een baan. Het aantal buitenlandse studenten is grofweg verdubbeld tussen 2010 en 2017.³⁰

Figuur 1 - Bevolkingsgroei naar type

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.



Voorspellingen zijn van weinig waarde

Migratie is slecht te voorspellen, en dat zal zo blijven. Economische migratiestromen en asielmigratie zijn afhankelijk van de wereldwijde economie, van de relatieve aantrekkelijkheid van Nederland en van geopolitieke spanningen en crises. Deze afhankelijkheden zijn onlosmakelijk verbonden met de aard van onze economie: een middelgrote en open economie.³¹ Handel en bedrijvigheid profiteren van onze connecties met andere landen. De aanwezigheid van migranten versterkt dit effect en is deels noodzakelijk, nu de meeste economische groei ontstaat in de dienstensector. De openheid van de EU

30 VSNU, *Internationale studenten in het hoger onderwijs*, Den Haag: Vereniging van Universiteiten, 2018, zie: https://www.vsnu.nl/nl_NL/f_c_internationale_studenten.html; Ministerie van OCW, *Referentieraming OCW 2018*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/09/18/referentieraming-ocw-2018>; Nuffic, *Facts and Figures*, zie: <https://www.nuffic.nl/en/subjects/facts-and-figures/>

31 Een alternatieve karakterisering van de Nederlandse economie als een 'kleine' open economie is moeilijk vol te houden nu Nederland de 17^e economie van de wereld is, volgens het IMF. Dit is gemeten naar het nominale bruto binnenlands product (bbp) in dollars, zie: [https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(nominal\)](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)).

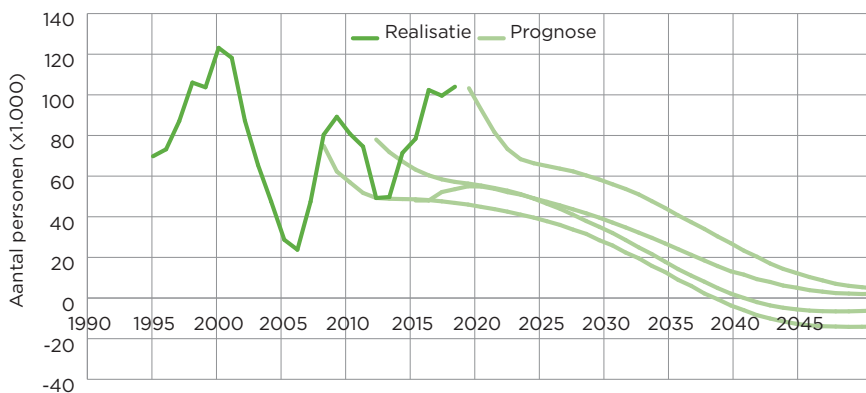
betekent dat arbeidsmigranten zullen blijven komen en vertrekken, afhankelijk van de arbeidsmarkt en mogelijkheden in Nederland.

De grote fluctuatie in het nettomigratiesaldo is terug te zien in de slechte voorspelbaarheid. Figuur 2 geeft de opeenvolgende CBS-prognoses voor bevolkingsgroei (in duizendtallen), tezamen met de daadwerkelijke groei van de bevolking. We zien een realisatie (de vaste lijn) die sinds 1995 fluctueert rond een bevolkingsgroei van 80.000 per jaar. In 2008 voorspelde het CBS een langzame daling naar 0, maar na 2012 ging de daadwerkelijke groei weer omhoog naar meer dan 100.000 mensen per jaar. In 2012 kwam dan een nieuwe voorspelling, maar ook die voorspelde weer een daling naar nul.

Deze manier van voorspellen, en het gebruik ervan voor de planning van woningbouw, is contraproductief. De horizon voor woningbouwprojecten van circa tien jaar zou meer gediend zijn met een inschatting van een gemiddelde bevolkingsgroei, die dicht bij 80.000 mensen per jaar ligt.

Figuur 2 - Werkelijke bevolkingsgroei en voorspellingen

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek



De onbruikbaarheid van voorspellingen is nog groter op regionaal niveau. De verschillende regio's ontwikkelen zich namelijk in een verschillend tempo, met weinig voorspelbaarheid. Een regio die tien jaar geleden sterk groeide,

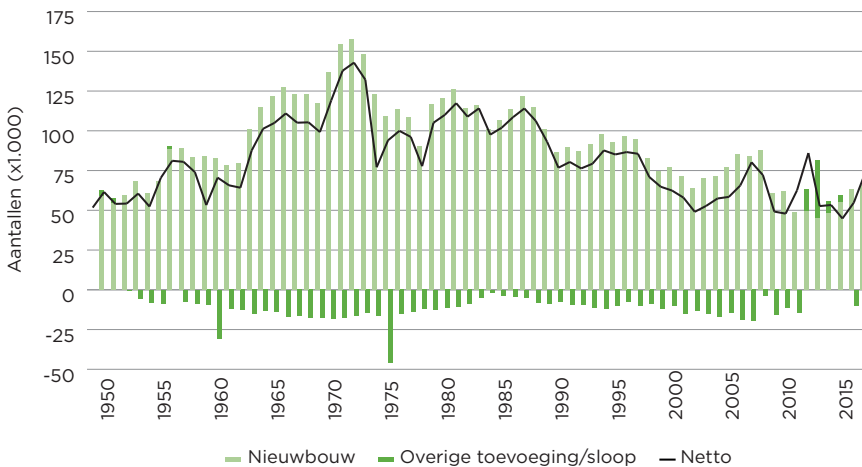
kan nu een bevolkingsdaling hebben.³² Gemeenten kunnen hier moeilijk op anticiperen, maar zijn wel gedwongen om met de prognoses te werken.

In tegenstelling tot de vraag naar woningen fluctueert de nieuwbouwproductie van woningen maar matig. Figuur 3 toont de groei van de woningvoorraad in duizendtallen, uitgesplitst naar nieuwbouw en naar overige toevoegingen. Ten eerste valt de piek op in de jaren zeventig, circa twintig jaar na de geboortegolf, het moment waarop de *babyboomgeneratie* uit huis ging en een gezin ging stichten.

We zien ook een gestage hoeveelheid woningen die gesloopt wordt, een aantal van circa 15.000 per jaar.

Figuur 3 – Groei van woningvoorraad (x 1.000)

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek



De vergelijking tussen Figuur 2 en 3 toont het fundamentele dilemma van de woningmarkt: de fluctuatie in bevolkingsgroei is hoog (tussen de 60.000 en 140.000), maar die van de woningvoorraad is laag (tussen de 50.000 en 80.000). Dit maakt dat – op een tijdsspanne van enkele jaren – de prijzen en beschikbaarheid van woningen snel kunnen wisselen: van hoge prijzen en

³² 'Amsterdam groeit, Sittard krimpt, maar dat kan over tien jaar zomaar weer anders zijn', *Trouw*, 22 mei 2019. Op basis van de Atlas voor gemeenten, zie: <https://www.atlasvoorgemeenten.nl/>

wachlijsten tot lage prijzen en leegstand. Dit is de tweede factor, naast de toegenomen rol van kapitaal.

Verstedelijking

Naast de bevolkingsgroei en de grotere fluctuatie staat een grote trend van verstedelijking.³³ Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het CBS voorspellen dat driekwart van de groei van de bevolking tot 2030 zal plaatsvinden in de grotere gemeenten (met meer dan 100.000 inwoners).³⁴ Ondanks de toegenomen mogelijkheden van communicatie en internet blijken mensen toch het beste te kunnen samenwerken als ze ook lijfelijk aanwezig zijn. Innovaties en nieuwe diensten ontstaan waar menselijk kapitaal en financieel kapitaal elkaar ontmoeten. En een hightechbaan leidt op termijn tot vijf additionele banen in andere sectoren.³⁵ Er is sprake van een superlineaire opschaling: een stijging van de bevolking met 100% leidt tot een stijging van de productiviteit van 130%.³⁶ Deze verstedelijking leidt tot een grotere vraag naar woningen in de stad.

De stad is tegelijk de plaats waar woningbouw het moeilijkst te realiseren is. De dichtheden zijn al groot, de groene randen zijn een verworvenheid en grond om te bouwen is duur. Dit maakt dat de prijzen van woningen en grond voor langere perioden afwijken van een 'normale' prijs. Meer woningen bouwen kost tijd, dus op de korte termijn zorgt alleen de vraag naar woningen voor veranderingen in de prijs. Op de middellange termijn zorgt het bestemmingsplan voor een opdrijvende werking van de prijzen.³⁷ De beperkingen in bestemmingsplannen zijn een belangrijke reden voor het optreden van zeepbellen in de huizenmarkt en zelfs segregatie.³⁸ In steden is

33 Edward Glaeser, *Triumph of the City*, London: Pan Books, 2011; Enrico Moretti, *The new geography of jobs*, Boston: Mariner Books, 2012.

34 Zie: <https://www.pbl.nl/onderwerpen/bevolking/nieuws/pbl-cbs-prognose-groei-steden-zet-door>

35 Enrico Moretti, 'Local multipliers', *American Economic Review*, 2010, 100 (2), p. 373-377.

36 Luis Bettencourt & Geoffrey West, 'A unified theory of urban living 2010', *Nature*, 2010, 467, p. 912-913.

37 Edward L. Glaeser & Joseph Gyourko, 'The impact of zoning on housing affordability', *NBER Working Paper No. 8835*, 2002.

38 Wouter Vermeulen & Jos van Ommeren, 'Does land use planning shape regional economies? A simultaneous analysis of housing supply, internal migration and local employment growth in the Netherlands', *Journal of Housing economics*, 2009, 18 (4), p. 294-310; Raven E. Saks, 'Job creation and housing construction: Constraints on metropolitan area employment growth', *Journal of Urban Economics*, 2008, 64 (1), p. 178-195; Edward L. Glaeser, Joseph Gyourko & Raven E. Saks, 'Urban growth and housing supply', *Journal of Economic Geography*, 2006, 6 (1), p. 71-89.

dit effect het sterkst, door het netwerkeffect van economische activiteit en de aanzuigende werking die het heeft op bedrijven en werknemers.³⁹

De keerzijde van urbanisatie is dat er mensen wegtrekken uit dunbevolkte gebieden, de zogenoemde 'krimpgebieden'. Dit zijn regio's waar de bevolking daalt, zoals in Oost-Groningen, Noord-Friesland, de Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg. Dit levert grote uitdagingen op voor ruimtelijk beleid en voor gemeenten om de leefbaarheid en voorzieningen op peil te houden.⁴⁰ Krimp hoeft echter geen reden te zijn om pessimistisch te zijn over het platteland.

Er ontstaan nieuwe initiatieven vanuit de samenleving om werkgelegenheid te creëren, winkels en scholen te behouden en zorg op een nieuwe manier te organiseren.⁴¹ Het dorp is hiermee het spiegelbeeld van de stad: waar de stad leidt tot een grotere vraag naar woningen leidt krimp tot een grotere vraag naar maatschappelijk initiatief.⁴²

Krimp hoeft echter geen reden te zijn om pessimistisch te zijn over het platteland.

De rol van kapitaal

Voor het bouwen van woningen is kapitaal nodig. Door de lage rente is dit kapitaal goedkoper dan ooit. De huidige rente is het laagste in 5.000 jaar⁴³ en de bouwkosten van nieuwe woningen zijn met niet veel meer dan de inflatie

-
- 39** John M. Quigley, 'Urbanization, agglomeration, and economic development', in: Michael Spence, Patricia Clarke Annez & Robert M. Buckley (red.), *Urbanization and growth*, Washington: Commission on Growth and Development, 2009, p. 115; Gerard Marlet & Clemens van Woerkens, 'The Dutch creative class and how it fosters urban employment growth', *Urban Studies*, 2007, 44 (13), p. 2605-2626.
 - 40** Leo Klinkers, Jan Prij & Harrie Verbon (red.), 'Krimpen zonder klein te worden', *Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2008, p. 16-24.
 - 41** 'Dorp is innovatiever dan velen denken', *Trouw*, 11 mei 2016.
 - 42** Er zijn aanwijzingen dat deze 'pioniersmentaliteit' zich sterk ontwikkelt, zoals zichtbaar in de lange lijst met initiatieven in de plaatsengids. Zie: <https://www.plaatsengids.nl/kennisbank/leefbaarheid-kleine-kernen>
 - 43** Speech *Stuck* van Andrew G. Haldane, gehouden op 30 juni 2015 aan de Open University in Milton Keynes, p. 19, zie: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2015/stuck>

gestegen.⁴⁴ Als bouwen relatief goedkoop is (ten opzichte van de vraagprijs) en de kosten van financiering zijn laag, dan zou er een grote bouw-hausse in Nederland moeten zijn. De afwezigheid daarvan is een teken dat de markt voor nieuwbouw niet goed functioneert. Dit is ook zichtbaar in het verschil tussen woningprijzen en bouwkosten, die sinds 1990 sterk uit elkaar zijn gaan lopen.⁴⁵

Ook de woonquote – de woonkosten gedeeld door het inkomen – is niet gedaald, terwijl de rente lager is dan ooit. Eigenaren van een woning hebben een periode van circa dertig jaar achter de rug waarbij voor elke vijfjaarsperiode de rente aan het eind van de periode lager was dan aan het begin.⁴⁶ Kennelijk zijn de prijzen van huizen voor *nieuwe kopers* telkens gestegen met de betere betaalbaarheid, in plaats van dat er meer gebouwd is. De winsten van die hogere prijzen zijn gegaan naar de bestaande en voormalige eigenaren van de woningen.

Er is een grote toename van kapitaal dat beschikbaar is voor de investering in vastgoed.⁴⁷ Deze instroom van geld in de woningmarkt leidt niet tot meer woningen, maar tot extra hoge prijzen. Bewijs hiervoor vinden we bijvoorbeeld op de Londense woningmarkt. Door het gemak van kredietverlening en de instroom van buitenlandse kopers staat de betaalbaarheid voor Brits-geboren burgers onder druk.⁴⁸ En 50% van de nieuwbouw in Londen tussen 2014 en 2016 staat leeg.⁴⁹ In Parijs spelen vergelijkbare problemen.⁵⁰ De opkomst

44 CBS Statline, *Inputprijs bouwkosten vanaf 1990*.

45 CBS Statline, *Inputprijs bouwkosten vanaf 1990*.

46 Figuur 2 in de Appendix toont de hypotheekrente sinds 2004 en de Nederlandse 10-jaars staatsrente sinds 1990. De grootste uitzondering is juni 2008: in die maand is de 10-jaarsrente een procentpunt hoger dan vijf jaar eerder. Achteraf gezien was dit een uniek moment dat vooraf ging aan de wereldwijde financiële crisis van 2008/2009.

47 'Affordable Housing Crisis Spreads Throughout World', *The Wall Street Journal*, 2 april 2019, zie: <https://www.wsj.com/articles/affordable-housing-crisis-spreads-throughout-world-11554210003>; Gabriel Metcalf, 'Sand castles before the tide? Affordable housing in expensive cities', *Journal of Economic Perspectives*, 2018, 32 (1), p. 59-80.

48 Christian Badariza & Tarun Ramadorai, 'Home away from home? Foreign demand and London house prices', *Journal of Financial Economics*, 2018, 130 (3), p. 532-555.

49 Alison Wallace, David Rhodes & Richard Webber, 'Overseas Investors in London's New Build Housing Market', *Interim report, Centre for Housing Policy*, Toronto: York University, juni 2017. Een meer pregnante en visuele beschrijving van leegstand in Londen geeft de *Daily Mail* in een artikel op 9 april 2019 over leegstaande dure villa's, meestal het eigendom van buitenlandse miljardairs. Zie: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-6904897/Eerie-footage-shows-north-Londons-Billionaires-Row-desolate-mansions.html>

50 Dragana Cvijanovic & Christopje Spaenjers, 'We'll Always Have Paris': Out-of-Country Buyers in the Housing Market', *Kenan Institute of Private Enterprise Research Paper*, 2018, p. 18-25.

van *Airbnb* maakt het nog makkelijker voor beleggers om te verdienen aan vastgoed op toeristische locaties.⁵¹ Het resultaat, hoge prijzen voor inwoners en lokale woningzoekenden, is het lot van lokale gemeenschappen in een wereldwijde vastgoedmarkt.

In Nederland merken we de effecten van kapitaal vooral in de hoogte van de grondprijs. De grondposities van investeerders (en particulieren) maken de grond duur, en de versnippering maakt het coördineren van bouwplannen erg lastig.⁵² In de grote steden stijgt het aandeel van particuliere beleggers op de markt voor koopwoningen gestaag.⁵³ In Amstelveen heeft een particuliere belegger een lapje grond van zes vierkante meter gekocht en vervolgens doorverkocht aan grotere beleggers.⁵⁴

De onvoorspelbaarheid van huizenprijzen levert problemen op voor gemeenten en ontwikkelaars. De hypotheekrente, de groei van inkomens en de arbeidsmarkt zijn bepalend voor prijzen.⁵⁵ De onderliggende factoren zijn zelf echter niet of nauwelijks te voorspellen. Dat wrekt zich in de lange doorlooptijden van woningbouwprojecten. Zij moeten worden ontwikkeld met uitgangspunten die verouderd zijn zodra de projecten opgeleverd worden.

Het resultaat, hoge prijzen voor inwoners en lokale woningzoekenden, is het lot van lokale gemeenschappen in een wereldwijde vastgoedmarkt.

-
- 51** Hans R.A. Koster, Jos van Ommeren & Nicolas Volkhausen, 'Short-term rentals and the housing market: Quasi-experimental evidence from Airbnb in Los Angeles', *CEPR Discussion Papers 13094*, 2018; Sofia F. Franco, Carlos Santos & Rafael Longo, 'The Impact of Airbnb on Residential Property Values and Rents: Evidence from Portugal', *FEUNL Working Paper Series No. 630*, 2019; Miquel-Àngel Garcia-López, Jordi Jofre-Monseny, Rodrigo Martínez Mazza & Mariona Segú, 'Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona', *Working Papers 2019/05 Institut d'Economia de Barcelona (IEB)*, 2019.
- 52** 'Niemand wil bouwen op versnipperde grond', *Het Financieele Dagblad*, 15 april 2019.
- 53** Melanie Hekwolter of Hekhuis, Rob Nijskens en Willem Heeringa, 'De woningmarkt in de grote steden', *Occasional Studies*, 2017, 15 (1), p. 39.
- 54** 'Rijker worden van landbouwgrond: gaat het in Amstelveen wél lukken?', *De Volkskrant*, 26 september 2018.
- 55** Paul de Vries, *Measuring and explaining house price developments*, Amsterdam: OIS Press, 2010.

Tweede huisbelasting heeft bijwerkingen

Dat de instroom van mensen naar de stad een opwaarts effect heeft op de prijzen, mag duidelijk zijn. Dit is in de literatuur ook aangetoond voor steden als New York en Londen.⁵⁶ Dat, samen met de groeiende rol van kapitaal, heeft meerdere landen en steden op het idee gebracht van het heffen van extra belasting op de aankoop van een tweede huis. Vancouver introduceerde een overdrachtsbelasting van 15% op niet-permanente bewoners, gevolgd door Ontario in 2017. Het Verenigd Koninkrijk heeft een *stamp duty* van 3% ingevoerd in 2016 op tweede huizen. In populaire badplaatsen in het Zuidwesten van het Verenigd Koninkrijk zijn tweede huizen zelfs helemaal verboden. Denemarken heeft een vergelijkbaar beleid om de kustlijn te beschermen. Singapore heeft tussen 2010 en 2015 diverse maatregelen tegen tweede huizen ingevoerd en Australië heeft aparte commissies ingesteld die bij aankopen van buitenlandse investeerders toestemming moeten geven, op basis van het mogelijke effect op de gemeenschap.⁵⁷

In Nieuw-Zeeland is sinds oktober 2018 een verbod op buitenlandse kopers van kracht geworden.⁵⁸ De wet is een reactie op de sterke stijging van huizenprijzen, 60% in de laatste tien jaar en een verdubbeling in Auckland.⁵⁹ Het is maar zeer de vraag of de wet een positief effect zal hebben voor de bevolking. De tweede huizen die mensen kopen in Nieuw-Zeeland zijn namelijk geen substituuat voor betaalbare woningen voor de gemiddelde inwoner. Daarnaast kan een Pied-à-terrebelasting effect hebben op nieuwbouw en werkgelegenheid. Een studie naar een belasting op de *bouw* van tweede huizen in Zwitserland geeft een netto negatief effect.⁶⁰ Dit ontstaat doordat het toerisme ontmoedigt en de werkgelegenheid vermindert. En de groep die het meest profiteert is die al een tweede huis heeft. Belasting op tweede huizen heeft

56 Jack Y. Favilukis & Stijn van Nieuwerburgh, 'Out-of-town home buyers and city welfare', *working paper Columbia GSB & n UBC Sauder*, 2017: Cristian Badarinza & n Tarun Ramadorai, 'Home away from home? Foreign demand and London house prices', *Journal of Financial Economics*, 2018, 130 (3), p. 532-555.

57 Christian A.L. Hilber & Olivier Schöni, 'The economic impacts of constraining second home investments', *CEP Discussion Paper No. 1556*, London School of Economics, juli 2018.

58 Met uitzondering van kopers uit Australië en Singapore.

59 The Guardian, 'New Zealand ban on foreign home buyers begins amid doubts it will ease crisis', 22 oktober 2018.

60 Christian A.L. Hilber & Oliver Schöni, 2018.

een significante invloed op aantrekkelijke buurten in New York City van wel 10%, maar niet op andere buurten.⁶¹

Voor Nederland is niet direct te stellen dat een selectieve belasting op tweede huizen, of op niet-bewoning, een goed effect heeft. Gemeenten kunnen al een zelfbewoningsplicht opleggen aan eigenaren van woningen. Daarnaast is er al een belastingvoordeel voor eigenaar-bewoners en daarmee een nadeel voor de koper van een tweede huis. Ook zijn tweede huizen niet per definitie een substituuat voor eerste huizen - bijvoorbeeld in een vakantiepark - en kunnen ze een positief effect hebben op toerisme en werkgelegenheid. Tenslotte is het voor buitenlanders of expats al vrij moeilijk om in Nederland nog een hypotheek te krijgen.⁶²

Decentraal bouwbeleid is vraaggestuurd, maar langzaam en cyclisch

Het woonbeleid was ooit centraal geregeld. De Rijksoverheid bepaalde hoeveel er gebouwd moest worden en ondersteunde gemeenten met plannen en subsidies, zoals in de bouw van Vinex-wijken.⁶³ Over de loop van de tijd is woningbouw meer een eigen verantwoordelijkheid geworden van gemeenten, met een coördinerende rol voor provincies. Dit is het decentrale model voor woningbouw: het initiatief ligt bij ontwikkelaars van woningbouw en de gemeenten. De rol van de Provincie is meervoudig. Enerzijds faciliteert en coördineert ze de activiteiten van gemeenten, bijvoorbeeld in het verschaffen van bevolkingsprognoses en trends op het gebied van arbeidsmarkt en economie. Anderzijds kan zij gemeenten aanmoedigen en ontmoedigen om projecten door te zetten.

Het nadeel van de decentralisatie is dat zij vraagt om veel afstemming tussen gemeenten onderling, en met de Provincie. Dit is een oorzaak van extra vertraging in het bouwproces van gemeenten. Ook zijn gemeenten steeds minder vaak eigenaar van de grond. Zij zijn afhankelijk van de eigenaar van de grond en van projectontwikkelaars. Als de gemeente eisen stelt aan de samenstelling van de woningbouw – zoals de verdeling tussen sociale huur en koopwoningen – dan wil de ontwikkelaar nog wel eens een afwachter houding aannemen. Zij wacht af tot de woningnood acuter is, of tot er een

61 Michael Suher, 'Is Anybody Home? The Impact and Taxation of Non-Resident Buyers', *Furman Center for Real Estate and Urban Policy*, NYU Working Paper, 2016.

62 R. Betlem, 'ABN Amro zet Nederlandse expats buiten de deur', *Financieel Dagblad*, 4 februari 2019.

63 RIGO Research en Advies, *Instrumentarium sturing op woonbeleid*, 31 mei 2017.

andere samenstelling van het gemeentebestuur is, en dan wel tot exploitabele projecten kan komen. Deze uitstel-optie kan erg lucratief zijn.⁶⁴ Een voorbeeld van hoe ontwikkelaars deze optie herkenden komt uit de ontwikkeling van Vinex-wijken. Een van de ontwikkelaars liet zich het volgende ontvallen:

*Alle partijen op de Vinex-locatie hadden belang bij uitstel. Je wist dat de waarde hoger zou zijn, als je een jaar later ging bouwen. Dat was leuk voor de gemeente en de ontwikkelaar. Het was ook leuk voor de corporatie. Het was eigenlijk leuk voor iedereen.*⁶⁵

In het decentraal bouwbeleid worden gemeenten met deze partijen geconfronteerd, en dat leidt tot vertraging.

Een tweede aspect van het bouwproces is dat sinds de jaren negentig het ruimtelijke-ordeningsbeleid in Nederland steeds meer gericht is op het beschermen van groen, het bewaren van ruimtelijke kwaliteit en de leefomgeving.⁶⁶ Zo moeten gemeenten zich sinds 2012 bij het maken van plannen voor woningbouw houden aan de ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’. Deze Ladder is geregeld in de wet⁶⁷ en bepaalt dat eerst aangetoond moet worden dat er behoefte is aan nieuwbouw in de regio. Dit is de eerste ‘trede’ van de ladder, ook wel ‘struikeltrede’ genoemd. Als die horde genomen is, moet de gemeente eerst ruimte voor woningen zoeken in het bestaande stedelijke gebied van de gemeente. Dit is de tweede trede. Pas daarna mag een gemeente mogelijk buiten de bestaande bebouwing nieuwe woningen bouwen. Dit is de derde trede.

De Ladder staat in de traditie van ruimtelijke ordening die onbeheersbare groei wil voorkomen. Zoals bij het open houden van het Groene Hart, een beleid dat ontstond na de Tweede Oorlog. Men wilde voorkomen dat de steden in de Randstad aan elkaar groeiden en onleefbaar werden, en de

64 Joseph T. Williams, ‘Real estate development as an option’, *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1991, 4 (2), p. 191-208; Steven R. Grenadier, ‘The strategic exercise of options: Development cascades and overbuilding in real estate markets’, *The Journal of Finance*, 1996, 51 (5), p. 1653-1679.

65 *Kosten Koper. Eindrapport van het parlementair onderzoek Huizenprijzen*, Den Haag: Tweede Kamer, 2012-2013, 33 194 (2), p. 61.

66 Steven Groot, Benedikt Vogt, Karen van der Wiel & Machiel van Dijk, *Oververhitting op de Nederlandse huizenmarkt? - CPB achtergronddocument*, 1 juni 2018, p. 7.

67 Artikel 3.1.6 van de wet Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

voedselzekerheid waarborgen vanwege de herinnering aan de Hongerwinter.⁶⁸ Dit leidde tot de ontwikkeling van nieuwe groeikernen op enige afstand van de grote steden en een open 'Groene Hart'.

Het probleem met de Ladder is dat zij maar één kant op werkt, namelijk naar het beperken van woningbouw. Zo kijken provincies kritisch naar de optelsom van 'zachte' en 'harde' plannen van de gemeenten, om te voorkomen dat er teveel in een regio gebouwd wordt. En er mag pas buiten de bestaande bebouwing gebouwd worden als eerst de mogelijkheden voor vernieuwing in de bestaande ruimte is uitgeput. Rondom de Ladder is ook veel afstemming en overleg nodig tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en Provincie. En dat praten kost tijd. Het weglekeffect van plannen die wel worden ingediend maar niet worden uitgevoerd, wordt geschat op circa 30% van de totale geplande woningbouw.⁶⁹ Dit heeft een drukkend effect op het tempo van de woningbouw, en op de mogelijkheid om in te spelen op veranderende demografische prognoses.

Het probleem met de Ladder is dat zij maar één kant op werkt, namelijk naar het beperken van woningbouw.

Naast het vertragende effect beperkt de Ladder de mogelijkheden om eengezinswoningen te bouwen. Binnenstedelijk zijn die nu eenmaal wat moeilijker te ontwikkelen. Terwijl er een natuurlijke vraag is, en die blijft nog groeien, naar een huis-met-tuin. Voor gezinnen met kinderen moet dit mogelijk zijn, en zou het mogelijk gemaakt moeten worden dat zij op reisafstand van werk en fietsafstand van school kunnen leven.

In 2017 is de Ladder aangepast om hem eenvoudiger te maken.⁷⁰ Dat heeft ertoe geleid dat hij meer wordt toegepast: in 2014 was er bij 80% van de

68 R. Bakker, R. Geurtsen, M. Kloos, W. Salet, J. Schrijnen, K. Vriesman & J. Witsen, *Juryrapport "Goed gemaakt" (Canon Ruimtelijke Ordening)*, Den Haag: Ministerie VROM/NIROV, 2010.

69 Kenneth Gopal, Léon Groenemeijer, David Omtzigt & Jaap van Galen, *Inventarisatie Plan capaciteit*, Delft: ABF Research, 2018.

70 Bureau Stedelijke Planning bv & Stibbe Advocaten, *De nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking. Handleiding en juridische Q&A*, 16 mei 2017.

projecten nog geen expliciete toepassing, in 2018 was dat gedaald tot 14%.⁷¹ De Ladder gaat op deze manier meer functioneren op de manier zoals zij bedoeld is: niet als onnodige belemmering op woningbouw, maar als stimulans om duurzaam te ontwikkelen en een goede regionale afstemming tussen gemeenten. In het ontwerp van de nieuwe Omgevingswet is de laddertoets opgenomen, maar gemeenten mogen flexibeler omgaan met de uitkomst, mits goed gemotiveerd.⁷²

Financiële overwegingen van gemeenten

De decentrale planning, langzaam maar zorgvuldig, zou een van de oorzaken kunnen zijn voor het bouwtekort. Maar dat kan niet verklaren waarom de groei van bedrijventerreinen tussen 2000 en 2015 gepaard is gegaan met een groei van 14% van grondgebruik, terwijl woningbouw maar 7% extra ruimte heeft gevraagd.⁷³ Dit lijkt eerder te verklaren uit financiële overwegingen: de onroerende zaakbelasting (OZB) voor woningen is gemiddeld 0,11%, maar die voor bedrijfspanden (eigendom en gebruik) is met 0,48% meer dan vier keer zo hoog.⁷⁴ Dit maakt de OZB op bedrijfspanden tot een grote inkomstenbron voor gemeenten en een prikkel om bedrijventerreinen te ontwikkelen. Daarbij komt dat overheden de positieve effecten van bedrijventerreinen *overschatten*, en de externe effecten *onderschatten*.⁷⁵

De financiële prikkel voor gemeenten om te bouwen is laag.

- 71** Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Wageningen University and Research (WUR), *Toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking*, 2018, indicator 2173, versie 03, zie: www.clo.nl; CBS, PBL, RIVM, WUR, *Naleving van de Ladder voor duurzame verstedelijking*, 2018, indicator 2172, versie 03, zie: www.clo.nl.
- 72** Zie: <https://www.bro.nl/nieuws/algemeen/12-01-2019-versoepeling-van-de-ladder-onder-de-omgevingswet>
- 73** Thomas Michielsen, Stefan Groot & Joost Veenstra, *Het bouwproces van nieuwe woningen - CPB boek nr. 33*, 2019, p. 40. Het CBS vindt een vergelijkbare trend tussen 1996 en 2015, van 22 procent groei voor werkterrein en 13 procent voor woonareaal. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/35/meer-grond-voor-woningen-en-bedrijven>
- 74** COELO Online Atlas Gemeenten 2019, *OZB-tarief woningen en OZB-tarief niet-woningen*, zie: <https://www.coelo.nl/online-atlas/online-atlas-gemeenten.php?starttab=1&subnr=8>
- 75** Centraal Planbureau, *De grondmarkt. Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999.

Lage gevoeligheid van nieuwbouw voor prijzen

Het zou normaal moeten zijn dat de hoeveelheid nieuwbouw van woningen meebeweegt met de huizenprijzen. In Nederland is dat niet het geval: de gevoeligheid van nieuwbouw voor de prijs is extreem laag.⁷⁶ Nederland lijkt als geheel wel op dichtbevolkte gebieden in de Verenigde Staten, waar strenge regels rond grondgebruik leiden tot schaarste aan woningen en grote uitslagen in de prijzen.⁷⁷ De prijsgevoeligheid voor ontwikkeling lijkt groter bij bedrijventerreinen, waar in 2000-2015 het grondgebruik voor bedrijven met 39% toenam, en dat voor wonen maar met 7%.⁷⁸ Dit heeft te maken met de grotere financiële baten van bedrijventerreinen, en een heffing op planbaten trekt de verschillen met woningbouw meer gelijk. Beleidsdoelen zijn in veel gevallen financieel van aard.⁷⁹

Als de gemeente geen eigenaar is van de grond kan ze via onteigening, de wet Voorkeursrecht gemeenten, een anterieure overeenkomst of via baatbelasting invloed uitoefenen en financiële kosten verhalen op de planontwikkeling van een uitbreidingslocatie. Dit levert geen extra opbrengsten op, anders dan de kosten die gemaakt moeten worden voor publieke voorzieningen en infrastructuur. Bij meer woningen stijgt de opbrengst van de OZB, maar die wordt grotendeels afgeroomd door een korting op de uitkering uit het gemeentefonds.⁸⁰ De financiële prikkel voor gemeenten om te bouwen is laag.

In de afgelopen tien jaar is er nog een mechanisme bijgekomen, en dat is dat in slechte economische tijden de bouwproductie wél gevoelig blijkt te zijn. Na de financiële crisis is de bouwproductie sterk gedaald, als gevolg van de slechte economische situatie en dalende huizenprijzen. Hiermee hebben we het

76 Wouter Vermeulen & Jan Rouwendal, 'Housing supply and land use regulation in the Netherlands', *Tinbergen Institute Discussion Paper no. 07-058/3*, Amsterdam/Rotterdam: Tinbergen Institute, 2007; Job Swank, Jan Kakes & Alexander F. Tieman, 'The housing ladder, taxation, and borrowing constraints', *working paper De Nederlandsche Bank*, 2003; Aida Caldera Sánchez & Åsa Johansson, 'The price responsiveness of housing supply in OECD countries', *Journal of Housing Economics*, 2013, 22 (3), p. 231-249.

77 Albert Saiz, 'The geographic determinants of housing supply', *The Quarterly Journal of Economics*, 2010, 125 (3), p. 1253-1296.

78 Zie Thomas Michielsen, Stefan Groot & Joost Veenstra, p. 40.

79 Lars Wichard, Leonie Janssen-Jansen & Tejo Spit, 'Bouwen aan vertrouwen: woningbouwprogrammering aan de vooravond van de omgevingswet', *eindrapport PROSPER-onderzoek*, Wageningen, 2018, p. 61.

80 De Financiële-verhoudingswet, art. 8 lid 2: "De belastingcapaciteit ter zake van woningen ... wordt slechts voor 80% in de verdeelmaatstaf betrokken. De belastingcapaciteit ter zake van niet-woningen wordt slechts voor 70% in de verdeelmaatstaf betrokken."

slechtste van twee werelden gekregen: de bouwproductie stijgt maar beperkt in een hoogconjunctuur, maar daalt wel snel in een recessie. Er is meer flexibiliteit nodig, die inspeelt op de relatie die de woningvraag heeft met de economische ontwikkeling.⁸¹

Invloed financiële crisis

De wereldwijde financiële crisis van 2008-2009 heeft ook in Nederland zijn sporen nagelaten. Vooral sinds 2010 zijn de huizenprijzen sterk gedaald. Dit maakt dat de grafiek van Nederlandse huizenprijzen lijkt op een achtbaan: een verdubbeling in de periode 1996-2008, gevolgd door een daling van bijna 30%. De daling in huizenprijzen was bijna twee keer zo sterk als het Europese gemiddelde.

Ook de nieuwbouw is in Nederland veel meer stilgevallen dan in andere landen. Het EU-gemiddelde van bouwvergunningen daalde sinds 2010 met 16%, maar in Nederland was dit met 35% meer dan het dubbele. De bouwproductie was ingestort, waarbij 100.000 bouwvakkers werkloos raakten en 3.000 aannemers failliet zijn gegaan.⁸² Dit legt een zware last op de mogelijkheid van de bouwsector om mee te kunnen bewegen met de opleving in prijzen en de vraag naar woningen vanaf 2016.⁸³

Uit onderzoek van *Nieuwsuur* van 16 oktober 2012 blijkt dat gemeenten grote verliezen hebben geleden op hun investeringen in grond. Van de veertig benaderde gemeenten, waaronder de dertig grootste van Nederland, hebben er 33 een verlies van een miljoen euro of meer. Elf gemeenten hadden over 2011 een verlies van meer dan 20 miljoen euro. De vijf gemeenten met de grootste verliezen zijn: Kaag en Braassem (-46 miljoen), Groningen (-63 miljoen), Den Haag (-64,8 miljoen), Heerenveen (-79,5 miljoen) en Apeldoorn (-124 miljoen).⁸⁴ Deze verliezen hebben hun weerslag gehad op de mogelijkheid en de lust van gemeenten om voortvarend te werken aan het realiseren van woningbouw.

81 Jens Høj, 'Improving the Flexibility of the Dutch Housing Market to Enhance Labour Mobility', *OECD Economic Department Working Papers*, 2011.

82 Zie Boelhouwer, 2018.

83 Economisch Instituut voor de Bouw, *Trends op de bouwwereldmarkt 2018-2023*, november 2018.

84 Zie: <http://www.huizenmarkt-zeepbel.nl/15-10-2012/gemeenten-verliezen-miljoenen-op-grond/>

Woningcorporaties zijn op een zijspoor gezet

In de eerste tien jaar van deze eeuw kwamen woningcorporaties onder vuur te liggen. Er werd te ambitieus aan projecten gewerkt die soms weinig relatie hadden met de oorspronkelijke missie van corporaties en het toezicht was niet goed georganiseerd.⁸⁵ Dit werd duidelijk in een reeks schandalen met als dieptepunt het faillissement van woningcorporatie Vestia. Dat was de aanleiding voor de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties, die haar bevindingen rapporteerde op 30 oktober 2014. Naar aanleiding van de bevindingen van de commissie is onder andere het toezicht verbeterd door de instelling van een Autoriteit Woningcorporaties (Aw).

Een tweede ontwikkeling was het oordeel van de Europese Commissie in 2009 dat het Nederlandse sociale-huurbeleid een vorm van ongeoorloofde staatssteun was. Volgens de Commissie waren corporaties op een oneerlijke manier aan het concurreren met commerciële partijen in het verhuren van woningen, door middel van de goedkope financiering (bijvoorbeeld via leningen van de Bank Nederlandse Gemeenten, de BNG) en waarborgen van de overheid (via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, de WSW).⁸⁶

Om de aanwijzing van de Europese Commissie op te volgen, viel te kiezen uit twee opties: het beperken van de doelgroep van corporaties tot lagere inkomens, of het maken van een gelijk speelveld tussen *non-profit-* en *for-profit-*verhuurders. Zweden kreeg een vergelijkbare aanwijzing en heeft gekozen voor een systeem waarin commerciële verhuurders op gelijke voet zijn gekomen met non-profit-corporaties.

Daarmee spelen woningcorporaties praktisch geen rol meer in het bouwen van woningen voor het middeldure segment.

85 Zo stelt de parlementaire enquêtecommissie *Woningcorporaties* dat de toenmalige toezichthouder, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CDV), geen instrumenten had om sancties uit te delen (“tandeloze tijger”; “toezicht met de pet in de hand”). Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33606-4.html>, sectie 3.1.3 “Toezichthouders”.

86 Marja Elsinga & Hans Lind, ‘The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands’, *Housing Studies*, 2013, 28 (7), p. 960-970.

Nederland koos voor een huur- en inkomensgrens die de doelgroep definieert. Dit is het systeem van ‘passend toewijzen’ dat van kracht werd op 1 januari 2016.⁸⁷

Naast het passend toewijzen hebben corporaties nog een kleine ruimte van 15% om woningen te verhuren aan hogere inkomens, of voor een hogere huur, afhankelijk van de lokale marktomstandigheden. Dit zogenoemde Non-DAEB-segment voor corporaties is echter in de praktijk niet van de grond gekomen. De markttoets duurt lang en is ingewikkeld. Corporaties investeren er niet in en stoten hun woningen in het geliberaliseerde segment liever af.⁸⁸ Daarmee spelen woningcorporaties praktisch geen rol meer in het bouwen van woningen voor het middeldure segment.

De verhuurderheffing als feitelijke corporatiebelasting

Met het Woonakkoord van 2013⁸⁹ worden verhuurders van woningen jaarlijks aangeslagen voor een aparte heffing, de verhuurderheffing.⁹⁰ Hiervan loopt de opbrengst van jaarlijks €1,165 miljard in 2014 op tot €1,7 miljard in 2017.⁹¹ De heffing is ingesteld om een bijdrage te kunnen leveren aan het begrotingstekort. Corporaties werden gezien als relatief vermogende partijen, die vanwege hun ‘stille reserve’ (de woningvoorraad) in staat werden gezien om deze heffing zonder al te veel moeite op te brengen. Het paste ook in het toenmalige beleid om de sociale huren sneller te laten stijgen, wat voor het opbrengen van de heffing bijna noodzakelijk werd gemaakt. De eerdere becijfering door het CPB van een ‘welvaartsverlies’ van €1.000 per huurwoning per jaar⁹² heeft wellicht invloed gehad op de hoogte van de heffing.

87 Zie: <https://www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/huurbeleid/passend-toewijzen/handreiking-passend-toewijzen.html>. In 2019 is de inkomensgrens voor een meerpersoonshuishouden vastgesteld op €30.825 p/j en de huurgrens op €720,42 p/m. Deze wijzigen jaarlijks.

88 Autoriteit Woningcorporaties, *Sectorbeeld 2018*, 2018, p. 52. Zie ook: <https://www.woonbond.nl/nieuws/corporaties-willen-vooral-vrije-sector-bezit-af>

89 *Integrale visie op de woningmarkt. Brief van de minister van Wonen en Rijksdienst*, Tweede Kamer - vergaderjaar 2012-2013, 32 847, nr. 42.

90 De verhuurderheffing geldt sinds 2018 alleen bij verhuur van meer dan vijftig woningen. In de praktijk is de heffing dus een corporatieheffing geworden. Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/verhuurderheffing>

91 Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), *Evaluatie verhuurderheffing - COELO-rapport 16-02*, 2016. Tabel 1 op pagina 13 toont de geplande en gerealiseerde opbrengsten van de verhuurderheffing.

92 Gerbert Romijn & Paul Besseling, *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt - CPB document no. 165*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2008.

De heffing is in de loop van de tijd een nieuw sturingsinstrument geworden. Zo konden corporaties in 2017/2018 een vermindering krijgen als ze woningen gingen slopen in krimpgebieden, in Rotterdam-Zuid en bij nieuwbouw van woningen onder een lage huurprijs. Sinds 1 februari 2019 is er een vermindering van de afdracht voor corporaties die investeren in de verduurzaming van woningen.⁹³ Dit zijn goede bedoelingen, maar het effect is een verdergaande instrumentalisering van de woningmarkt, als speelbal van verschillende belangen van de overheid. Dit past niet bij woningcorporaties als organisatie vanuit de samenleving zelf.

Uit de evaluatie van de verhuurderheffing blijkt dat de corporaties inderdaad de huren hebben verhoogd, maar ook dat de bouwproductie hierdoor verder is afgenomen. Dat maakt de verhuurderheffing achteraf gezien tot een ongelukkig instrument: een extra belasting op de sector die als enige in staat zou zijn om extra te bouwen. Het Waarborgfonds sociale woningbouw heeft becijferd dat twaalf van de 26 woningcorporaties in de regio Amsterdam niet genoeg ruimte hebben om te lenen voor het bouwen van nieuwe woningen.⁹⁴

Overige factoren - de laatste tien jaar

Het goed functioneren van de woningmarkt is in de Grote Recessie (2009-2016) moeilijk gemaakt door overheidsbeleid dat gericht was op het verminderen van de schuldposities van huishoudens en de kosten van de hypotheekrenteaftrek. Het verminderen van hypotheekschulden werd al lang bepleit door het IMF, omdat die schulden leiden tot een grote gevoeligheid voor de economische cyclus.⁹⁵ Desondanks zijn het de maatregelen zelf geweest die, onbedoeld, de neergang in de woningmarkt hebben versterkt en de bouwproductie hebben laten dalen. Het heeft de regels rond hypotheeklen bijzonder complex gemaakt.

⁹³ Zie: <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/regeling-vermindering-verhuurderheffing/regeling-vermindering-verhuurderheffing-verduurzaming>

⁹⁴ 'Nieuw bouwplan regio Amsterdam nog voor ondertekening onder vuur', *Het Financieele Dagblad*, 5 juli 2019.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld: Internationaal Monetair Fonds, 'The Kingdom of the Netherlands', *Article IV Consultation*, februari 2019. DNB noemt de woningmarkt het grootste stabiliteitsrisico: De Nederlandsche Bank (DNB), *Overzicht financiële stabiliteit*, Amsterdam: DNB, 2019.

Vanaf augustus 2011 is het aflossingsvrije deel van een nieuwe hypotheek beperkt tot 50% van de waarde van de woning.⁹⁶ Vanaf 1 januari 2013 is de hypotheekrenteaftrek beperkt tot een hypotheek waarin volledig (annuitair of lineair) wordt afgelost. Beide maatregelen stimuleren huishoudens om af te lossen op de hypotheek, maar hebben een drukkend effect op de betaalbaarheid van woningen. Vanaf 2012 werd de maximale leensom in zes jaarlijkse stappen van 1%-punt beperkt tot 100% van de waarde van de woning (de zogenoemde *loan-to-value ratio*, LTV).

Ten slotte wordt het maximale tarief waartegen rente op de eigen woningschuld mag worden afgetrokken van de inkomstenbelasting (Box 1) sinds 2018 in stapjes verlaagd van het hoogste tarief van 49,5% naar 37,05% in 2023.⁹⁷

De optelsom van de maatregelen rond de eigen woning heeft bijgedragen aan de instorting van prijzen in de periode na 2009, en heeft het herstel van de economie vertraagd. De ironie hiervan is dat de maatregelen die het IMF bepleitte om de Nederlandse economie meer veerkrachtig te maken, zelf hebben bijgedragen aan een veel grotere neergang dan nodig was.⁹⁸ Daarnaast is nu de situatie ontstaan dat de stapeling van maatregelen heeft geleid tot een grote complexiteit van de eigenwoningregels.⁹⁹ De Raad van State pleit dan ook op dit vlak voor “bestuurlijke en politieke ingetogenheid voor nieuw beleid”.

Naast structurele hervormingen is ook de financiering van gemeenten debet aan een extra druk op de bouwproductie. Netto-inkomensoverdrachten van het Rijk aan de gemeenten zijn tussen 2009 en 2016 met 0,6% bbp gedaald, waarvan 0,15% bestaat uit directe investeringsbijdragen.¹⁰⁰ Deze bijdragen zijn bedoeld voor de aankoop van grond, bouw of verbetering

96 Het is dus niet zo dat alle hypotheekdelen van een woning volledig moeten worden afgelost. Er is alleen recht op hypotheekrenteaftrek op hypotheeken waarin wordt afgelost. Het aflossingsvrije gedeelte mag maximaal 50% van de vrije verkoopwaarde van de woning zijn. Zie hiervoor de gedragscode hypothecaire financiering en de brief van de Minister van Financiën, ‘Regels voor de financiële dienstverlening’, *Kamerstuk 29 507*, 21 maart 2011, zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29507-97.html>

97 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huis-kopen/vraag-en-antwoord/recht-op-hypotheekrenteaftrek>

98 Hoewel het beter zou zijn om hervormingen door te voeren in goede tijden (‘het dak repareren als de zon schijnt’), is het maar zeer de vraag of dit politiek realistisch is. Zie: Barbara Vis, *Politics of risk-taking: welfare state reform in advanced democracies*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

99 Raad van State, *Jaarverslag 2017*, Den Haag: Raad van State, p. 48.

100 Frits Bos, *Waarom zijn de gemeente-investeringen sinds 2009 sterk gedaald?* - CPB *Notitie*, 11 juli 2018; Frits Bos, en Wouter Vermeulen, ‘Financiering Rijk maakt gemeente-investeringen procyclischer’, *ESB*, 104 (4773), 9 mei 2019.

van gemeentewegen, et cetera. Juist in de Grote Recessie hadden gemeenten hun ambities tegen lagere kosten kunnen realiseren, en bouwvakkers aan het werk kunnen helpen. De periode van laagconjunctuur was hier achteraf uniek geschikt voor. Het omgekeerde is echter geschied.

De introductie van het leenstelsel voor studenten en het afschaffen van de basisbeurs is een factor die nieuwe groepen starters in het nauw heeft gebracht. Mensen beginnen vaker dan ooit met een studieschuld aan hun eerste baan en de hoogte van de schuld wordt meegenomen in de berekening van de maximale hypotheek. Dit heeft in zoverre invloed gehad op de betaalbaarheid van een eigen woning dat het de verschillen tussen mensen met en zonder studieschuld heeft uitvergroot.

Conclusie

Nederland heeft een bouwtekort dat ontstaat omdat gemeenten en provincies niet voldoende reageren op de vraag naar woningen. Die fluctueert sterk over de tijd en over regio's, maar het proces om woningen te bouwen is langzaam en star. Grondspeculatie van particulieren, commerciële en institutionele beleggers, gestimuleerd door de groei van kapitaal en de lage rente, maakt dit probleem erger. Corporaties mogen enkel nog woningen met een lage huur bouwen. Gemeenten hebben geen financiële baten bij het bouwen, en provincies hebben een sterke drijfveer om bouwen in het groene gebied tegen te gaan.

Het raadsel van de woningmarkt is dat, met een historisch lage rente, de investeringen in nieuwbouw structureel laag blijven. De winnaars zijn de eigenaren van woningen, investeerders en verhuurders die een beter rendement halen dan ooit. Verhuurders boven de (huidige) €700 lijken overdreven veel rendement te halen, tussen de 7% en 9%.¹⁰¹ Dit zien ook buitenlandse investeerders die de afgelopen jaren actief zijn geworden op de Nederlandse woningmarkt.

De decentrale aanpak van woningbouw (geleid door gemeenten) werkt niet goed genoeg. Gemeenten worden geconfronteerd met grondspeculanten en versnipperd eigenaarschap, in het kader van lange en grondige procedures om tot woningbouw te komen. Hier wreekt zich het globale karakter van kapitaal en het lokale karakter van wonen.

Woningbouwcorporaties zijn ondertussen op een zijspoor gezet en beperkt in hun investeringskracht. De kritiek op hun functioneren, zoals rond de Vestia-affaire, was terecht, maar met het beperken van de corporaties hebben we

101 Zoals het 'Huurwoningen Nederland Fonds', prospectus van 21 mei 2019.

onzelf in de voet geschoten. Woningcorporaties hebben de unieke mogelijkheid om anticyclisch te kunnen bouwen voor een brede doelgroep, met een sociale doelstelling.

Het probleem van het bouwtekort is dat het een probleem is voor maar één groep mensen, namelijk diegenen die een woning zoeken. Dat lijkt een open deur, maar is het onderliggende probleem: mensen die *niet* op zoek zijn naar een (andere) woning hebben geen baat bij woningbouw. Het kan enkel hun uitzicht verminderen, de groene ruimte aantasten, of de stad weer voller en drukker maken. Toegankelijkheid is daarmee een last voor de niet-verhuizers. De startvraag voor dit rapport – het verbeteren van de toegankelijkheid van de woningmarkt – wordt daarmee scherp gesteld. Alles wat we aan dit vraagstuk willen doen is niet zonder bijwerkingen. Er zijn voor- en nadelen.

Er zijn ook nadelen bij het handhaven van de *status quo*. De schaarste aan woningen zal alleen maar toenemen, de woningprijzen zullen verder stijgen en de wachtlijsten toenemen. Dit kan een oorzaak zijn van onvrede of zelfs populisme.¹⁰²

Hier wreekt zich het globale karakter van kapitaal en het lokale karakter van wonen.

102 David Adler & Ben W. Ansell, 'Housing and populism', *West European Politics*, 2019, p. 1-22; Ben W. Ansell, 'The Politics of Housing', *Annual Review of Political Science*, 2019, p. 165-185.

Hoofdstuk 3

Christendemocratie en wonen

Goed wonen is meer dan een slaapplek; het is leven met anderen in een gezin en in een buurt, met keuzevrijheid. Dit ontstaat niet vanzelf in een woningmarkt. De christendemocratische traditie geeft aanknopingspunten voor de rol van de overheid en woningcorporaties.

Voor het bepalen van oplossingsrichtingen zijn uitgangspunten nodig. Dit hoofdstuk beschrijft ze. Ten eerste dat wonen verbonden is met identiteit en het hebben van een thuis.¹⁰³ De woonplaats en de plekken waar mensen gewoond hebben, vormen elementen van hun identiteit. Die identiteit is geen vastomlijnd hokje waar we een sticker op kunnen plakken, maar het is de optelsom van verhalen en ervaringen die helpen om onszelf te beschrijven en te begrijpen.

Ten tweede dat keuzevrijheid nodig is om jongeren en starters perspectief te bieden. Zij willen misschien wel, of misschien niet in de buurt wonen waar ze zijn opgegroeid. Maar ze moeten een keuze hebben. Keuzevrijheid is nodig om antwoord te kunnen geven op de uitdagingen van het leven, zelf het leven vorm te geven en om te gaan met uitdagingen.

Ten derde dat mensen doelgericht kunnen samenwerken, zonder dat daar een winstmotief of dwang van de overheid bij nodig is. In Nederland zien we dit terug in het sterke verenigingsleven en op het gebied van wonen bij de belangrijke rol die woningcorporaties spelen.

103 Paul Verhaeghe, *Identiteit*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2012; Francis Fukuyama, *Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

Ten slotte beschrijven de vier kernwoorden de praktijk van het goede samenleven: de betrokkenheid op elkaar (solidariteit), van de overheid (publieke gerechtigheid) en op de natuurlijke leefomgeving (rentmeesterschap), maar ook het loslaten (gespreide verantwoordelijkheid).

Wonen als identiteit

Wonen is een essentieel onderdeel van onze leefwereld. We vormen zelf de inrichting van het huis, en het huis zelf vormt ons. In veel religieuze en culturele tradities staat de woning voor meer dan een 'slaapplek', voor een plaats waar de mens woont met heel zijn ziel en wezen. Zo krijgt het in de Bijbel vaak een overdrachtelijke betekenis, zoals in de uitdrukking 'het huis van David'. Het benadrukt de unieke omgeving van een persoon (David) die zich uitstrekt buiten de persoonlijke levenssfeer, namelijk tot de familieleden of vrienden die bij de persoon horen en zelfs tot de toekomstige generaties.

In de buitenwereld zijn we op onze hoede, moeten we ons gedragen en omgaan met het nieuwe en onbekende. Dit staat tegenover bekend terrein, het huis, waar de bekende orde heerst. We zijn als mensen kwetsbaar en zoeken naar veiligheid. Het hebben van een eigen plek, een eigen woning, is een element van die basisveiligheid. Vanuit het bekende terrein kunnen we daarbuiten met andere mensen en nieuwe omstandigheden omgaan. Het maakt het mogelijk om verantwoordelijkheid te nemen. De mens komt tot zijn bestemming in het dragen van verantwoordelijkheden.¹⁰⁴

In veel religieuze en culturele tradities staat de woning voor meer dan een 'slaapplek'.

In het wonen, het inrichten van een huis en het leven met anderen komt de uitdaging op ons af om het 'goede leven' vorm te geven. Een leven dat niet zelfgericht is, enkel uit op plezier, maar op het delen van vreugde en verdriet, het genieten van de goede dingen en het zorgen voor elkaar. Dat kun je sterk voelen als je gaat verhuizen: je laat herinneringen achter die met een tijd en een

¹⁰⁴ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Mens, waar ben je? Een verkenning van het christendemocratische mensbeeld*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011.

plaats zijn verbonden, en je gaat nieuwe ervaringen opdoen, een avontuur. En je hoopt dat het een goed avontuur zal zijn, een *virtuoos* leven waarin je meer van het goede van het leven kunt ontdekken en op een goede manier omgaat met tegenslag en problemen.

De leefwereld is ook de natuurlijke omgeving van buurten en wijken in Nederland, zoals die gevormd zijn over de eeuwen. De stads- en dorpskernen zijn beeldbepalend en hebben invloed op hoe mensen met elkaar omgaan: de omgeving vormt sociale relaties. Het dorpsplein nodigt uit om te vertragen en een praatje aan te knopen met de burens. Hoogbouw kan leiden tot anonimiteit en vervreemding. Een stadsplein dat winderig en kaal is heeft een uitstraling op de hele stad.

De omgeving heeft invloed op hoe we met elkaar omgaan. Daar staan we niet vaak bij stil, maar het is een fundamenteel aspect van ons bestaan. Wat we zien en voelen stuurt onze gedachten en beïnvloedt onze keuzes. In een bekende en veilige omgeving maken we meer contact met anderen. Betrokkenheid bij de vormgeving of het schoon houden van de buurt stimuleert de gemeenschap en de eigen verantwoordelijkheid. Binding met de buurt is soms belangrijker voor de tevredenheid van mensen dan de woning zelf.¹⁰⁵

Het belang van sociale cohesie in een straat of buurt geeft belang aan ouderen die in hun eigen woonhuis en buurt kunnen blijven wonen. Mensen zijn geen afzonderlijke ‘atomen’ die verplaatst kunnen worden van de ene regio naar de andere, evenmin als ouderen verplicht kunnen worden om in een appartement te gaan wonen. Dan zien we mensen en hun huis enkel als economische actoren en missen we het belang van eigen keuzes, het echte leven in de buurt en de straat. De buurt, of de sfeer in een flat, wordt gevormd door haar bewoners.

105 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Tevredener met het leven bij sterkere binding met de buurt*, 5 januari 2018, zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/01/tevreder-met-het-leven-bij-sterkere-binding-met-buurt>

Intermezzo: de Piazza

Als in een droom werd ik meegenomen naar verre landen, plaatsen waar ik nog nooit van gehoord had. Ik zag de tijden aan me voorbij trekken. De tijd van Rousseau, Voltaire en Le Corbusier. Zij brachten visioenen voor een nieuwe mensheid, op basis van vooruitgang. Eindelijk de oude dwingende structuren achter ons laten, een mens die zich opheft en ontwikkelt. De bouw van nieuwe steden en woningen die ambitieus zijn in plaats van dat zij de mens klein houden.

Het resultaat valt tegen. Was de moorddadigheid van Mao en Stalin al aan te voelen in de vijfjarenplannen en de 'culturele' revolutie? Zo goed bedoeld, maar de bouwstijl was al eigenlijk niet menselijk te noemen: liever machinaal beton en grootschalige hoogbouw dan huisjes gemaakt van bakstenen, die per stuk door de metselaar moeten worden aangebracht. De mensheid boven de mens. "Wie een omelet wil maken moet eieren breken."

Een andere aanpak dan, aangevoerd door Smith, De Mandeville, Friedman. Laat de markt het werk doen. Daarin komt het beste van de individuele mens tot uitdrukking. De onzichtbare hand van de markt laat de mooiste gebouwen en steden ontstaan. Ook dit valt tegen.

Het winkelcentrum als centrum van de gemeenschap bleek gebaseerd op kooplust die net zo goed online plaatsvond. De Amerikaanse 'malls' staan leeg en zijn symbolen geworden van een geloof dat op een misplaatst fundament rust. Louter commercie vormt geen gemeenschap.

Moe van al het observeren daalde ik af, en zo te zien in een kruis. Een kruising, om precies te zijn. Ik stond op een plek waar twee hoofdwegen elkaar kruisen, de levensaders van een gemeenschap. De samensmelting van de cardo en de decumanus, heilige grond. Ik zag Romeinen een tempel bouwen aan de ene kant, en een forum aan de andere. Aan de zijanten zuilen, daarachter winkeltjes en daarboven woningen. De markt in het midden van het plein.

Mijn vermoeidheid maakte plaats voor nieuwe energie. Ik kon het aan om een paar eeuwen verder te kijken, de Romeinen zijn verdwenen. Ik sta tussen Italianen op hun piazza, heilige grond. In een drukbebouwde stad, een tweede huis. Samenleven in haar puurste vorm. Hier kan geleefd worden, het lijden gedeeld, gehandeld en geluisterd worden. Rustig om je heen kijken of je nog een bekende ziet. Wat we nodig hebben is niet alleen een tekentafel of een rekenkamer, maar een beetje geloof in heilige grond.

Keuzevrijheid geeft perspectief

Het vormgeven van het eigen leven betekent ook de keuze om in een andere woning of in een andere plaats te gaan wonen. Verandering en nieuwe omstandigheden zorgen voor verandering in het brein.¹⁰⁶ We worden een ander persoon door om te gaan met nieuwe uitdagingen. Verhuizen, bijvoorbeeld voor studie of werk, is een van de meest zichtbare manieren waarop mensen een verandering aanbrengen in hun leven. Niet kunnen verhuizen leidt tot frustratie en stagnatie.¹⁰⁷

Een goede markt bestaat bij de gratie van een morele ontwikkeling van de deelnemers aan die markt.

De noodzaak tot vrijheid en keuzeruimte betekent dat er ruimte gemaakt moet worden voor marktwerking. Op een goed functionerende markt vindt een vrije interactie plaats tussen vraag en aanbod, tussen mensen die behoefte hebben aan een dienst of product en mensen die dat willen leveren. Zo'n markt is een sociale structuur waar mensen en bedrijven kunnen profiteren van ontmoetingen, en waar verschil (in smaak, in interesse) leidt tot waardevolle uitwisselingen. Het doel van de markt is het mogelijk maken van interactie. Maar ze is niet zonder problemen. Een goede markt bestaat bij de gratie van een morele ontwikkeling van de deelnemers aan die markt.

106 Kathy Keyvani, Norbert Sachser, Otto W. Witte & Werner Paulus, 'Gene Expression Profiling in the Intact and Injured Brain Following Environmental Enrichment', *Journal of Neuropathology & Experimental Neurology*, 2004, 63 (6), p. 598-609. Zie ook: Pedro Bekinschtein, Charlotte A. Oomen, Lisa M. Saksida en Timothy J. Bussey, 'Effects of environmental enrichment and voluntary exercise on neurogenesis, learning and memory, and pattern separation: BDNF as a critical variable?', in: *Seminars in cell & developmental biology*, 2011, 22 (5), p. 536-541.

107 David Schleicher, 'Stuck! the Law and Economics of Residential Stagnation', *The Yale Law Journal*, 2017, 127 (1), p. 78. Schleicher suggereert dat regulering van de overheid zelf (beperkingen in waar gebouwd mag worden, arbeidsmarktregels, pensioenen en sociale uitkeringen) een van de redenen is van de dalende mobiliteit. Het kan ook simpelweg het gevolg van vergrijzing zijn: ouderen verhuizen minder makkelijk en in meer vergrijzde staten is het dan goedkoper voor werkgevers om lokaal personeel te werven. Zie Fatih Karahan en Darius Li, 'What Caused the Decline in Interstate Migration in the United States?', *Liberty Street Economics*, 17 oktober 2016, zie: <https://perma.cc/M4ZX-MYB6>

Een gebrek aan betaalbare woonruimte heeft maatschappelijke effecten en raakt aan een gevoel van identiteit.

Zowel in hun oordeel over waar in gehandeld kan worden¹⁰⁸, als in het gedrag van de deelnemers. Die moraliteit mag niet opzijgeschoven worden onder het mom van een ‘marktlogica’, alsof die een eigenstandige morele betekenis heeft. Dit type marktdenken kan dan ontsporen tot het afschuiven van verantwoordelijkheid of het goede leven gaan verdringen.¹⁰⁹ Het niet goed functioneren van de woningmarkt – vraag en aanbod zijn niet goed op elkaar afgestemd – leidt tot een kleine keuzeruimte, of de afwezigheid van een keuzemogelijkheid. De ervaring van mensen – en vooral jongeren – in het niet kunnen vinden van een woning heeft een lange-termijninval op hun visie op de samenleving. Dit na-ijlen van ervaringen wordt gevonden in de literatuur als het gaat om jongeren die een crash op de aandelenmarkt meemaken, maar ook met jongeren die een huizenmarktcrash meemaken.¹¹⁰ Het maakt dat mensen minder positief over de toekomst zijn, gezinsvorming uitstellen of minder geneigd zijn kinderen te krijgen. Een gebrek aan betaalbare woonruimte heeft maatschappelijke effecten en raakt aan een gevoel van identiteit.¹¹¹

Marktwerking kan uit zichzelf ook leiden tot een vermindering van keuzeruimte en een gevoel van vervreemding, zoals in sommige krimpgebieden van Nederland. Dit zijn regio’s waar de bevolking en de vraag naar woningen dalen. Dit proces wordt veroorzaakt door een teruglopende arbeidsmarkt, verstedelijking en een woningmarkt die zich niet automatisch kan aanpassen. Huizen zijn onroerende goederen en laten zich niet verplaatsen. Lege huizen

108 Michael Sandel, *Niet alles is te koop. De morele grenzen van marktwerking*, Utrecht: Ten Have, 2012.

109 Ad Verbrugge, Govert Buijs & Jelle van Baardewijk, *Het goede leven en de vrije markt. Een cultuurfilosofische analyse*, Rotterdam: Lemniscaat, 2018.

110 Ulrike Malmendier & Stefan Nagel, ‘Depression babies: do macroeconomic experiences affect risk taking?’, *The Quarterly Journal of Economics*, 2011, 126 (1), p. 373-416; Luc Laeven & Alexander Popov, ‘Waking up from the American dream: on the experience of young Americans during the housing boom of the 2000s’, *Journal of Money, Credit and Banking*, 2017, 49 (5), p. 861-895.

111 Danny Dorling, ‘Brexit: The decision of a divided country’, *British Medical Journal*, 2016, 354. Zie ook David Adler & Ben W. Ansell, 2019, p. 1-22; Ben W. Ansell, 2019 en The Economist, *Property and protest. The turmoil in Hong Kong stems in part from its unaffordable housing*, 22 augustus 2019.

en een dalende bevolking leiden tot een verminderde leefbaarheid en een teruggang in publieke voorzieningen zoals het onderwijs.¹¹² Dit heeft invloed op de psyche en het menselijk leven. Het tekortschieten van de markt vraagt om betrokkenheid op elkaar op nationaal niveau. We hebben een gedeelde identiteit en dit moet blijken uit de solidariteit tussen stad en platteland.

Doelgericht werken zonder winstoogmerk

Doelgerichtheid is een typisch menselijke eigenschap. We doen meer dan eten en drinken, en leven van ‘meer dan brood alleen’.¹¹³ We hebben een mening over wat goed en nuttig is, en wat niet. We vinden sommige idealen belangrijker dan andere, ook al kunnen we zelf niet altijd aan die standaard voldoen.¹¹⁴ Het zelf bepalen van doelen is een typisch menselijke eigenschap.

Doelgericht kunnen denken maakt dat mensen kunnen samenwerken aan een gemeenschappelijk doel, zonder dat ze daartoe gedwongen worden door wetgeving (de overheid) of een winstoogmerk (de markt). Elinor Ostrom beschrijft hoe gemeenschappen zelf manieren vinden om natuurlijke hulpbronnen te beschermen en afspraken te maken over het gebruik.¹¹⁵ Het samenwerken, het menselijke contact en de dialoog leiden tot een natuurlijke ordening van de samenleving. Het werkt¹¹⁶, het past bij Nederland en het vormt onze identiteit.

Het menselijk samenleven is natuurlijk niet zonder problemen. Er is corruptie, dat is het afwijken van het rechte pad, de aantasting van het goede naar iets slechts. Ook weten mensen zich soms te organiseren in groepen met een slecht doel. Dat dit optreedt en dat mensen in staat zijn tot heel goede en heel slecht dingen, is de paradox van het menselijk bestaan.

Het optreden van corruptie en eigenbelang moet geen reden zijn om eigen initiatief te ontmoedigen. Want het kan net zo goed optreden in overheidsorganisaties. Ook daar bestaan risico's van eigenbelang, corruptie of

112 Op dit moment heeft de Rijksoverheid een aparte aanpak voor deze gebieden, zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingskrimp>

113 CDA, *Niet bij brood alleen - CDA-verkiezingsprogramma 1977-1981*, 1977, zie: <https://www.cda.nl/leden/publicaties/niet-bij-brood-alleen/>

114 “I can easier teach twenty what were good to be done than be one of the twenty to follow mine own teaching”, quote from Shakespeare, *The Merchant of Venice*, Act 1, Scene 2.

115 Thomas Dietz, Elinor Ostrom & Paul C. Stern, ‘The struggle to govern the commons’, *Science*, 2003, 302 (5652), p. 1907-1912.

116 Zoals bijvoorbeeld *The Economist* schrijft over de onderwijsvrijheid in Nederland: “It works: education in the Netherlands is among the best in the world”, zie: *The Economist*, ‘How Chile combines competition and public funding’, 11 april 2019.

het bouwen van mini-koninkrijkes.¹¹⁷ En gekozen politici kunnen niet altijd het langetermijnbelang op het oog houden. Zij zijn afhankelijk van de kiezersgunst, hebben hun eigen belangen en moeten opereren in een coalitie met andere partijen.¹¹⁸ Wat niet-overheidsorganisaties sterker maakt is dat ze minder gevoelig zijn voor politieke invloed. Het zal de lezer inmiddels duidelijk zijn dat de waardering voor maatschappelijk initiatief een grote waarde geeft aan woningcorporaties.

Een woningcorporatie past in ons democratisch bestel en functioneert als maatschappelijke onderneming, in lijn met maatschappelijke waarden. Ze horen bij Nederland als de dijken bij de rivier. Het zijn unieke instituten die een grote hoeveelheid woningen beschikbaar maken tegen een betaalbare huur. Ze zijn een voorbeeld van de sterke Nederlandse *civil society*.

Dat woningcorporaties niet onder directe politieke invloed staan, is een kracht en geen zwakte. De Nederlandse sociale huursector vormt circa 31% van de totale woningvoorraad. Ze worden bewoond door 2,3 miljoen huishoudens die daarmee betaalbaar kunnen wonen voor een redelijke kwaliteit. In Rotterdam en Amsterdam vormen sociale huurwoningen zelfs 45% van de woningvoorraad, de helft meer dan het Nederlandse gemiddelde.¹¹⁹ De betrokkenheid van woningcorporaties maakt dat de wijken en buurten leefbaar zijn.

Een woningcorporatie past in ons democratisch bestel en functioneert als maatschappelijke onderneming.

De rol van de overheid

De elementen van hoe mensen zijn, hebben consequenties voor de rol van de overheid. Zij moet aansluiten bij de goede praktijken die al in de samenleving

117 James Q. Wilson, *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, New York: Basic Books, 1989. Of de satirische essays over ambtelijk gedrag van Parkinson: Cyril N. Parkinson, *Parkinson's Law and other studies in administration*, London: John Murray, 1958.

118 Michael Laver & Norbert Schofield, *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

119 Melanie Hekwolter et al., 2017, p. 37.

aanwezig zijn, zodat mensen een thuis kunnen vinden, keuzevrijheid hebben en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor maatschappelijke problemen. Een rechtvaardige samenleving is een samenleving waarin mensen zowel de mogelijkheid als de opgave voelen om verantwoordelijkheid te nemen voor zichzelf en voor anderen.¹²⁰

Gespreide verantwoordelijkheid betekent dat de verantwoordelijkheden gedragen worden door mensen en organisaties die het dichtste bij het probleem staan. Het dragen van verantwoordelijkheid betekent dat mensen zelf, en samen, zich eigenaar voelen van hun eigen situatie. Dit geeft kracht en inspireert. Het voorkomt ook dat slecht gedrag of tekortkomingen – ook dat is menselijk – te gemakkelijk een ‘probleem’ worden van de overheid, in plaats van de eigen kring waar mensen in leven en werken.

Het begrip heeft drie richtingen waarin gedacht kan worden bij het optreden van maatschappelijke problemen. Ten eerste van beneden naar boven: kan de groep mensen of de organisatie zelf het probleem nog wel oplossen, of moet de overheid of een hogere instantie worden betrokken? Deze beweging is terug te zien in de oorsprong en ontwikkeling van woningcorporaties. In eerste instantie waren zij simpelweg verenigingen van betrokken burgers, die woningen wilden bouwen voor de armste groep arbeiders.¹²¹ Pas toen woningbouw meer een zaak van nationaal belang werd, is meer verantwoordelijkheid bij het Rijk komen te liggen in het voorzien in woningbouw.

Ten tweede in de breedte: welke mensen of groepen kunnen nog meer betrokken worden bij het oplossen van een probleem? In het woonbeleid zien we hier het proces van afstemming en coördinatie tussen gemeenten. Zij hebben te maken met een lokale woningmarkt, maar zien ook dat er verhuisbewegingen zijn in de regio. Om overproductie en leegstand te voorkomen, moeten gemeenten hun woningbouwplannen op elkaar afstemmen.

Ten derde van boven naar beneden: een probleem op hoog niveau hoeft daar niet te blijven liggen, maar kan soms beter op een lager niveau gelegd worden. Deze beweging ligt ten grondslag aan de decentralisatie van het

120 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid: Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 1990.

121 Wouter P. Beekers, *Het bewoonbare land: Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, proefschrift, Amsterdam: Vrije Universiteit, 3 oktober 2012.

woonbeleid in Nederland, waarbij het primaat bij de gemeente is komen te liggen.

De overheid stelt regels aan de vrijheid van ondernemingen, met wetgeving die de belangen beschermt van hen die door de activiteiten van de onderneming geschaad worden. Die belangen kunnen liggen in de natuurlijke omgeving (milieuvervuiling of klimaat), het welzijn en de gezondheid van werknemers (minimumloon, arbo) of in de manier waarop de onderneming op de markt opereert (prijzafspraken of manipulatie). Er zijn veel vormen waarop de onderneming raakt aan het maatschappelijk belang, en de overheid heeft hier een belangrijke taak. Dit geldt ook voor het 'ondernemen' van speculanten en de activiteiten van grondbezitters en ontwikkelaars.

De overwinsten van verhuurders in de commerciële sector zijn een teken dat het vrije ondernemerschap niet goed functioneert. Er is in Nederland een grote mate van vrijheid om land te kopen en door te verkopen, en eigenaren van grond hebben het recht om zelf projecten te ontwikkelen die voldoen aan het bestemmingsplan. Maar deze vrijheid leidt niet tot een uitkomst die tegemoet komt aan de vraag naar woningen. Er wordt wel winst gemaakt, maar het maatschappelijk belang wordt geschaad als de winsten hoger worden en de productie lager. Uit hoofde van **publieke gerechtigheid** heeft de overheid hier een taak. Er zijn hogere waarden dan winst. De overheid treedt in laatste instantie op als de reikwijdte van verantwoordelijkheid van mensen en organisaties tekortschiet. Of als er onrecht plaatsvindt waar geen antwoord vanuit de samenleving op komt.

Publieke gerechtigheid is ook rechtvaardigheid. Er speelt een aspect van rechtvaardigheid zodra het gaat om het opofferen van groene ruimte. In elke individuele gemeente zal hier een debat over plaatsvinden, waarbij de mensen die al een woning hebben de groene ruimte – buiten de grenzen van bebouwing – zullen willen laten zoals die is. Dat is goed te begrijpen, en levert een noodzakelijke dialoog op waarin de belangen van woningzoekers en bestaande bewoners tegen elkaar afgewogen moeten worden.

De onwenselijke situatie – het tekort aan woningen – raakt aan het gevoel van rechtvaardigheid. Maar het *nationale* aspect van een tekort aan nieuwbouw is geen directe verantwoordelijkheid van de gemeente. Ingrijpen van het Rijk, bijvoorbeeld door het aanwijzen van gebieden voor woningbouw, komt daaraan tegemoet. Daarin moet aandacht zijn voor hoe we omgaan met elkaar en met de natuurlijke omgeving, maar ook in relatie tot de komende generatie. Dit is **solidariteit** en **rentmeesterschap**.

Conclusie

Als we nadenken over wonen en woonbeleid moeten we beginnen bij de leefwereld van mensen. Dat is wat dit hoofdstuk doet. Wonen is leven, met anderen in het gezin en in de buurt. Het vraagt om keuzeruimte en de mogelijkheid om vorm te geven aan je eigen leven. Hierin ligt de verantwoordelijkheid van elk mens en de gemeenschap waarin we ons bewegen. We zijn geroepen, relationeel, maatschappelijk en kwetsbaar.

Het mensbeeld leidt tot een visie op de overheid. Die stuurt aan, stelt regels en grenzen. De praktijk van goed overheidsbeleid wordt beschreven in de vier kernwoorden van het CDA: solidariteit, rentmeesterschap, gerechtigheid en gespreide verantwoordelijkheid. Voor het wonen betekent dit dat de overheid een taak heeft in het oplossen van nationale problematiek als er tekorten zijn in woningbouw, daarbij de afzonderlijke verantwoordelijkheid van lagere overheden in het oog houdt, en ruim baan maakt voor eigen organisaties van de samenleving, zoals woningcorporaties. Vanuit deze constatering doet het volgende hoofdstuk voorstellen om de uitdagingen van de toekomst het hoofd te bieden.

Hoofdstuk 4

Voorstellen

Hieronder de voorstellen van het rapport samengevat.

Voorstel 1: Stel nieuwe nationale bouwlocaties vast

Zolang er structurele bouwtekorten zijn, stellen we op nationaal niveau vast op welke locaties er aanvullend gebouwd gaat worden. Milieuaspecten, infrastructuur en duurzaamheid worden integraal meegewogen.

Voorstel 2: Geef investeringskracht terug aan woningcorporaties

De natuurlijke partner om betaalbare woningen te realiseren is de woningcorporatie. Zij worden echter afgeremd door de verhuurderheffing die als een corporatiebelasting functioneert. Die heffing wordt afgeschaft.

Voorstel 3: Schaf de vaste inkomensgrenzen voor sociale huur af

Woningcorporaties mogen maar heel beperkt toewijzen aan middeninkomens, wat leidt tot uitsluiting en segregatie. De vaste inkomensgrenzen worden afgeschaft en vervangen door regels voor toewijzing onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de woningcorporatie, de gemeente en de huurdersvereniging.

Voorstel 4: Breid de huurprijsbescherming uit

Huurders van een huurwoning in de vrije sector betalen vaak een exorbitant hoge huur. Om dit tegen te gaan wordt het puntensysteem voor huurwoningen opgerekt van 140 naar 250 punten. Hiermee komen meer huurwoningen onder huurprijsbescherming en het beslag van de huurcommissie.

Voorstel 5: Geef vrijheid voor kleine woningbouwprojecten

De gemeente krijgt meer mogelijkheden om de toegankelijkheid van de woningmarkt voor haar eigen mensen te bevorderen. Ze mag zelf beslissen over kleinschalige projecten tot ca. vijftig woningen.

Voorstel 1: Stel nieuwe bouwlocaties vast op nationaal niveau

Zolang er structurele bouwtekorten zijn, stellen we op nationaal niveau vast op welke locaties er aanvullend gebouwd gaat worden. Milieuaspecten, infrastructuur en duurzaamheid worden integraal meegenomen.

De factoren die de toegankelijkheid van de woningmarkt beperken, zijn structureel: de rente is langdurig laag en door demografische factoren zoals huishoudgrootte en migratie zal de vraag naar woonruimte blijven groeien.

Het decentrale bouwbeleid komt onvoldoende aan deze vraag tegemoet. Gemeenten zijn de aanjager van woningbouw, maar slagen er niet in om, opgeteld, genoeg te bouwen. Een van de redenen is dat de nadelen van woningbouw concreet en zichtbaar zijn voor de huidige bevolking, terwijl de baten naar een algemene groep woningzoekenden gaan. Het resulterende bouwtekort leidt tot het voortduren van de problemen zoals beschreven in hoofdstuk 2: koopwoningen worden onbereikbaar voor starters met een middeninkomen, de wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn lang, en huurwoningen in de vrije sector zijn exorbitant duur.

Een nationaal probleem vraagt niet direct om optreden van de nationale overheid. Als we denken volgens de lijnen van subsidiariteit is de eerste vraag waar de verantwoordelijkheid moet liggen. Die keuze is in het verleden gemaakt voor gemeenten: zij nemen initiatief of scheppen ruimte voor bouwprojecten, dicht bij mensen en waar de vraag naar woningen is. Echter, nu het gemeenten niet lukt, en niet kan lukken, om het landelijk tekort aan woningen op te lossen, moet de nationale overheid in beeld komen als bouwer-van-laatste-gelegenheid. Zij kan aanwijzen, een holistische aanpak kiezen en een rol spelen in de financiering.

Een nationaal probleem vraagt niet direct om optreden van de nationale overheid.

Nieuwe bouwlocaties

Het aanwijzen van bouwlocaties is geen unicum. In het verleden heeft Nederland met het aanwijzen van de Vinex-locaties ruimte geboden aan een snelle groei van het aantal woningen. Hiermee doen we niets nieuws, en het is effectief.¹²² Voor de toekomst kan gebruikgemaakt worden van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) waarmee het Rijk zichzelf verplicht om een visie te realiseren op de fysieke leefomgeving van Nederland.¹²³

Ideëen waar en hoe gebouwd moet worden circuleren al langer. Van het verplaatsen van Schiphol (commissie/minister), het inpolderen van het Markermeer, het bouwen van drie nieuwe steden in de Randstad¹²⁴ of het bouwen van een nieuwe stad in de provincie Flevoland.¹²⁵ Elk van deze concrete ideëen heeft zijn voor- en nadelen, maar het zal nodig zijn om een keus te maken voor een of meerdere gebieden. Democratie heeft baat bij duidelijke voorstellen en politieke keuzes op het niveau waar het probleem zich toont, en dat is landelijk.

De keuze voor locaties zal moeten aansluiten op de normale economische ontwikkeling. Woningen moeten gebouwd worden op plekken waar vraag is naar wonen. Ruimtelijke ontwikkeling moet aansluiten bij de economische werkelijkheid.¹²⁶ Meer bouwen zal plaats kunnen vinden in de buurt van steden, of op plaatsen waar ook de bereikbaarheid van het openbaar vervoer gewaarborgd is.¹²⁷ Het stimuleert economische ontwikkeling en maakt dat huizen niet onbetaalbaar worden.¹²⁸ Het bevordert de welvaart

122 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Meer grond voor woningen en bedrijven', op: cbs.nl, 26 augustus 2019.

123 Zie: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten-rijk/omgevingsvisie/>

124 Bohdan Malisz, 'Bouw drie steden in de Randstad', Trouw, 26 augustus 2019.

125 'Nieuwe stad in Flevoland moet Randstad ontlasten', *Reformatorisch Dagblad*, 13 juli 2001. Dit artikel verwijst naar een rapport van Ernst & Young in opdracht van de Kamer van Koophandel voor Gooi en Eemland en Flevoland.

126 Friso De Zeeuw, 'Ruimtelijk rijksbeleid en investeringen: less is more', *Jaarboek Overheidsfinanciën*, mei 2013.

127 Piet Rietveld & Alfred J. Wagtendonk, 'The location of new residential areas and the preservation of open space: experiences in the Netherlands', *Environment and Planning A*, 2004 36 (11), p. 2047-2063.

128 Matthew A. Turner, Andrew Houghwout & Wilbert Van Der Klaauw, 'Land use regulation and welfare', *Econometrica*, 2014, 82 (4), p. 1341-1403. Zie ook: Adam Smith, *The Wealth of Nations*, 1776, boek 4, hoofdstuk 7: "The plenty and cheapness of good land are such powerful causes of prosperity that the very worst government is scarce capable of checking altogether the efficacy of their operation." of "Plenty of good land, and liberty to manage their own affairs their own way, seem to be the two great causes of the prosperity of all new colonies."

en de werkgelegenheid in Nederland en vermindert de segmentatie van de woningmarkt.¹²⁹

Bij het aanwijzen van nieuwbouwlocaties zal de overheid actiever moeten inspelen op het tegengaan van grondspeculatie. Op nationaal niveau moeten we grip krijgen op versnippering van grondposities die enkel als beleggingsobject en gok op waardeestijging zijn verhandeld. De grotere mogelijkheden die de Rijksoverheid heeft om locaties te kiezen versterken haar onderhandelingspositie zonder dat het recht op eigendom van de grondeigenaar hoeft te worden aangetast.

Een holistische aanpak

Het voordeel van een aanwijzing door de Rijksoverheid is dat een aantal aspecten van nieuwbouw in samenhang kan worden benaderd. Te denken valt aan de milieuregels rondom woonwijken (stikstofuitstoot), het aanleggen van de benodigde infrastructuur en duurzaamheid. Het aanleggen van een nieuwe wijk of stad zou een voorbeeld kunnen worden van hoe stedenbouw kan plaatsvinden die leidt tot CO₂-neutraliteit op stadsniveau, met goede en snelle railverbindingen voor het woon-werkverkeer.

Geld besteden aan het oplossen van woningnood heeft een morele lading.

Financiën

Het realiseren van nieuwe woningbouw is niet gratis. Vooral in binnenstedelijk gebied kan het duur zijn. Op dit vlak was het Rijk actief betrokken in de financiële ondersteuning. Tussen 1970 en 2005 met stadsvernieuwingsgelden (17,5 miljard euro), tussen 1995 en 2009 met locatiesubsidies (1 miljard euro) en tussen 2000 en 2014 via het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV, 4,3 miljard euro). Na 2014 is er in principe geen investeringsbudget meer

129 Or Levkovich, Jan Rouwendal & Lars Brugman, 'Spatial Planning and Segmentation of the Land Market: The Case of the Netherlands', *Land Economics*, 2018, 4 (1), p. 137-154.

geweest.¹³⁰ De behoefte aan nieuwe woningen heeft het hiermee een tijd lang afgelegd tegen de noden van de rijksbegroting.

Geld besteden aan het oplossen van woningnood heeft een morele lading. Een financiële kosten-batenanalyse moet niet het einde van alle discussie zijn. Het bouwtekort raakt aan de vraag wat voor samenleving we willen zijn, en wat we van de overheid mogen verwachten. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse mag deze morele component meenemen.¹³¹ Een indicator van brede welvaart heeft iets vergelijkbaars in hoe zij sociale cohesie meeneemt.¹³²

130 Wouter Jan Verheul, Tom Daamen, Erwin Heurkens, Fred Hobma & Robin Vriends, *Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit*, TU Delft: Urban Development Management, juni 2017.

131 Eric A. Posner & Cass R. Sunstein, 'Moral Commitments in Cost-Benefit Analysis', *Virginia Law Review*, 2017, 103, p. 1809. Zie ook Paul Collier, *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*, New York: Harper, 2018, met name hoofdstuk 3 over het belang van de morele staat ('the ethical state').

132 De Raad van State adviseerde al bij de Ontwerp-Miljoenennota van 2019 om het begrip 'brede welvaart' meer centraal te stellen en noemt daarbij de toenemende sociale en economische segregatie, zoals ook gesignaleerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau in de 'Monitor Brede Welvaart', *Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 4*, 2018.

Voorstel 2: Geef investeringskracht terug aan woningcorporaties

De natuurlijke partner om betaalbare woningen te realiseren is de woningcorporatie. Zij worden echter afgeremd door de verhuurderheffing die als een corporatiebelasting functioneert. Die heffing wordt afgeschaft.

Als woningcorporaties niet zouden bestaan, dan zouden we ze vandaag nog uitvinden. Huurders, vermogende particulieren en verenigingen zouden de handen ineenslaan om ze op te richten. Zo zijn ze ook ontstaan in de negentiende en voor het begin van de twintigste eeuw, de meeste als verenigingen.¹³³ Ze vormen als het ware een brug tussen het kapitaal, de toenemende welvaart en de ongelijkheid die begon in de negentiende eeuw, en de woonbehoefte van de arbeider aan het begin van de twintigste eeuw. Zij bouwen en verhuren betaalbare woningen, zonder winstoogmerk. Het zijn maatschappelijke ondernemingen. Corporaties, zo is de verbeelding, bouwen waar vraag naar is, niet naar waar de hoogste winst gemaakt wordt.

De verbeelding van woningcorporaties als ideaal strookt niet altijd met de werkelijkheid uit het verleden. De misstappen van woningcorporaties, tot aan de Vestia-fraude toe, het oppotten van geld en de onduidelijke verantwoording zijn onderwerp geweest van de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties. Dat een ideaal moeilijk te realiseren is, betekent echter niet dat het ideaal slecht is. Ook huwelijken stranden, maar dat maakt het huwelijk nog geen slecht instituut. Woningbouwcorporaties zijn de aangewezen partij om de bouwproductie minder gevoelig te maken voor de economische cyclus.

Zij kunnen, met gemiddelde doorlooptijden van woningbouw van tien jaar¹³⁴, vanuit een langetermijnperspectief bouwen, over de economische cyclus heen. Een grotere rol van corporaties kan de terugval in woningbouw opvangen zoals die optrad in de Grote Recessie.¹³⁵ In een laagconjunctuur is de kostprijs van het bouwen lager en stimuleert het de economie. Dit soort anticyclische activiteit is van groot belang voor zowel de economie als de arbeidsmarkt.¹³⁶

133 Wouter P. Beekers, 2012.

134 Esther Geuting & Erik de Leve, *Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten*, rapport van de Stec Groep aan de Nederlandse Vereniging voor Makelaars, 11 april 2018.

135 Thomas Michielsen et al., 2019, p 5.

136 Arjen H. Siegmann, *De Baan als Basis: Een nieuwe aanpak om langdurige werkloosheid te voorkomen*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, oktober 2018. Hoofdstuk 6 van dit rapport beschrijft de noodzaak van anticyclisch beleid voor de arbeidsmarkt.

Woningbouwcorporaties zijn de aangewezen partij om de bouwproductie minder gevoelig te maken voor de economische cyclus.

Verhuurderheffing afschaffen

Dé manier om woningcorporaties investeringskracht terug te geven is het afschaffen van de verhuurderheffing. Zoals beschreven in Hoofdstuk 3 is het in feite een sociale-huurbelasting, ingevoerd om het begrotingstekort op te vangen en huren in de sociale sector meer marktconform te maken. De heffing van 1,7 miljard euro, circa €1.000 per woning, heeft een negatieve invloed gehad op de toegankelijkheid van de woningmarkt. Huren zijn gestegen en de bouwproductie van corporaties is gedaald. De afschaffing van de verhuurderheffing heeft consequenties voor de Rijksbegroting ter grootte van de huidige opbrengst van de verhuurderheffing, ca. 1,7 miljard per jaar. Om vertrouwen te winnen tussen woningcorporaties en het Rijk zou de afschaffing geleidelijk kunnen plaatsvinden, met dien verstande dat de effecten ook zichtbaar worden in de huren en de activiteiten van woningcorporaties. Een deel van de verhuurderheffing is immers doorbelast in de vorm van hogere huren. De verhuurderheffing zou ook kunnen worden omgezet in een schuld van corporaties aan de overheid, die langzaam wordt afbetaald.¹³⁷ In het afbetalen kan het verkopen van woningen aan commerciële verhuurders een mogelijkheid zijn. In combinatie met een ander voorstel in dit rapport, het uitbreiden van de huurregulering, kan dit plaatsvinden zonder dat de huren van de woningen exorbitant stijgen. Het afbouwen van de verhuurderheffing past in de opgave voor woningcorporaties om woningen te verduurzamen.

Zij worden daarom gevraagd, en kunnen die rol spelen, maar niet met een extra belasting. Het afschaffen van die belasting is daarmee een investering in duurzame ontwikkeling. Hier zal linksom of rechtsom in de overheidsbegroting ruimte voor moeten worden gemaakt.

137 Johan Conijn, 'Maak met een afkoopregeling een einde aan de ineffectieve verhuurderheffing op huurwoningen', *Het Financieele Dagblad*, 18 juni 2019.

Betrokkenheid van de samenleving

Een grotere rol voor corporaties moet samengaan met een inbedding van corporaties als organisaties van de samenleving zelf. Het rapport “Het CDA en de maatschappelijke onderneming” uit 2013 geeft hier aanknopingspunten voor.¹³⁸ Het ziet de betrokkenheid van mensen (bij de woningcorporatie) als representanten van de lokale gemeenschap. De mensen vormen als het ware de wortels van de woningcorporatie, in plaats van afnemers of klanten.

De betrokkenheid van de samenleving ligt in lijn met een brede taakopvatting van woningcorporaties. Zij zijn niet enkel bezig met het bieden van een ‘product’ of een ‘dienst’, maar hebben ook de leefbaarheid van de wijk op het oog. En het is die leefbaarheid die onder druk staat bij een te smalle definitie van sociale huur. Voor de leefbaarheid van wijken is het belangrijk dat er een zekere spreiding is van inkomens, dat er gezinnen en ouderen in de straat wonen, en niet alleen mensen die in een smalle definitie van een ‘laag inkomen’ vallen. De betrokkenheid van de samenleving, als in het beantwoorden van de vraag wat ‘goed wonen’ is, hoort hier bij.

De publieke verantwoording van corporaties moet ook een concrete vorm krijgen. Om te beginnen de samenstelling van het bestuur dat deels moet bestaan uit huurders, vertegenwoordigers van de gemeente waar de corporatie actief is en onafhankelijke leden. De corporatie legt verantwoording af via de directeur en de voorzitter van de Raad van Commissarissen die jaarlijks verschijnen in een hoorzitting van de gemeenteraad. En eenmaal per jaar een openbare vergadering waar het gevoerde beleid wordt verantwoord aan huurders, waar ook pers bij aanwezig is.

138 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Het CDA en de maatschappelijke onderneming*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2013.

Voorstel 3: Schaf de vaste inkomensgrenzen voor sociale huur af

Woningcorporaties mogen maar heel beperkt toewijzen aan middeninkomens, wat leidt tot uitsluiting en segregatie. De vaste inkomensgrenzen worden afgeschaft en vervangen door regels voor toewijzing onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de woningcorporatie, de gemeente en de huurdersvereniging.

Het zijspoor waar corporaties op gezet zijn, is er een van lage huren en lage inkomens. Dat maakt de situatie voor middeninkomens nijpend, frustréert de nieuwbouw van middeldure huur en leidt tot segregatie. Een grotere rol voor woningcorporaties vraagt om het loslaten van de formele inkomens- en huurgrenzen. Ze worden vervangen door afspraken die corporaties maken met gemeenten over de beoogde doelgroep.

Doelgroepen verschillend per regio

Het wordt de verantwoordelijkheid van woningcorporaties en gemeenten om – in overleg – te bepalen wat ‘passend’ is voor de gemeente en de regio waar de woningcorporatie actief is. Nu al is duidelijk dat een inkomensgrens van €33.000 misschien wel redelijk is in de ene regio, maar niet in de andere. Dit inzicht is leidend in het vormgeven van de nieuwe werkwijze van corporaties.

Het overleg over de doelgroep en het type woningen dat de corporatie bouwt, vindt plaats als tripartiteoverleg tussen corporaties, de gemeente en de huurdersvereniging. Met dit tripartiteoverleg wordt de lokale situatie en de behoefte van de gemeenschap het aanknopingspunt voor het vlottrekken van de woningmarkt. In het overleg kan worden aangesloten bij de krapte op de lokale woningmarkt, met een focus op de lange termijn.

Een referentiepunt voor prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties zou gevonden kunnen worden in de regel dat circa 30% van de woningen een sociale huur heeft. Dit impliceert dat armoede of een laag inkomen een relatief begrip is, en dat er altijd een groep van 30% van de huishoudens zal zijn voor wie een sociale huurwoning geschikt is.

Het Europese verbod op staatssteun

Het loslaten van de strikte grenzen heeft nogal wat consequenties. De reden dat deze grenzen er zijn, is vanwege het Europese verbod op

staatssteun.¹³⁹ Zij stelt dat financiering voor sociale huisvesting ten goede moet komen aan ‘achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen die, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden’.¹⁴⁰

Tegenover het EU-perspectief plaatst dit rapport de woningcorporatie op dezelfde voet als scholen, sportverenigingen en zorginstellingen. Zij zijn primair geen marktpartijen, maar non-profit organisaties die opgekomen zijn uit de samenleving zelf. Voor elk van deze organisaties bestaan ook commerciële alternatieven, zoals particuliere onderwijsinstellingen, sportscholen en medische praktijken. Die alternatieven doen niets af aan de non-profit-instellingen, maar vormen een aanvulling met een eigen werkwijze en doelgroep. Ze vullen elkaar aan.

In het voorzien in betaalbare huisvesting voor mensen met een hoger-dan-minimuminkomen staat Nederland niet alleen. In meerdere EU-landen zijn al langer spanningen zichtbaar tussen de smalle definitie van sociale huisvesting (alleen voor minimuminkomens) en de stijgende huurprijzen voor overige woningen.¹⁴¹

Er zal een juridische weg gevonden moeten worden om te voldoen aan EU-regels met betrekking tot staatssteun. De uitspraak door het Europese Hof van Justitie op een langlopende zaak (aangespannen door woningcorporaties) van 15 november 2018 geeft hier een duidelijk aanknopingspunt voor: het is de bevoegdheid van lidstaten om zelf te bepalen wat “sociale huisvesting” precies betekent. Die bevoegdheid is niet onbeperkt, maar gaat wel verder dan de inkomensgrens van (oorspronkelijk) €33.000 zoals gesteld door de Nederlandse overheid in 2009.¹⁴² Uit hoe het Europese Hof oordeelt en de praktijk in andere landen (zoals Zweden) blijkt wel dat een goede definitie mogelijk is, zonder veel afbreuk te doen aan de nationale invulling van sociaal woonbeleid.¹⁴³ Nederland lijkt de staatssteundiscussie gebruikt te hebben om de sociale huursector te laten krimpen, en die keuze kan ook een andere zijn.

139 Maarten Aalbers, ‘Signalering Sociale Huisvesting. Uitdagingen voor staatssteunrechtelijk toezicht op woningcorporaties in 2015’, *Tijdschrift voor staatssteun*, 2014, 4.

140 Considerans 11 van het DAEB-Vrijstellingsbesluit 2012/21/EU.

141 Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia & Christine M. Whitehead, ‘Social housing in Europe’, *European Policy Analysis* 2015, 17, p. 1-12.

142 Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62010TJ0202>
Een analyse van de uitspraak is hier te lezen: <https://union-habitat-bruxelles.eu/social-housing-sgei-legal-analyse-ecj-ruling>

143 Vincent Gruis & Marja Elsinga, ‘Spanningen tussen sociale huisvesting en Europese regulering’, *Vastgoedrecht*, 2014, 1, p. 21-26.

Voorstel 4: Breid de huurprijsbescherming uit

Huren in de vrije sector zijn ongewoon duur. Om dit tegen te gaan wordt het puntensysteem voor huurwoningen uitgebreid. Hiermee komen meer huurwoningen onder huurprijsbescherming en het beslag van de huurcommissie.

De vrijheid van de ‘vrije sector’ voor huurwoningen is relatief, want er is geen normale markt voor huurwoningen. Het aanbod kan zich maar heel langzaam aanpassen aan de vraag en in de tussentijd betaalt de huurder voor de schaarste. Dit vraagt om een zekere mate van regulering, gericht op huurwoningen die qua oppervlakte en kwaliteit middelduur zouden moeten zijn. In het voorstel wordt de huurprijsbescherming uitgebreid, tot een huurprijs van circa €1.290 per maand.

De creativiteit en ambitie van private partijen kan altijd voor verrassingen zorgen, en daar moet ruimte voor zijn.

Aanpassing puntensysteem

Op dit moment zijn alleen de huren voor sociale huurwoningen beschermd op basis van een puntensysteem.¹⁴⁴ Het systeem bepaalt de maximale huurprijs van een woning op basis van de eigenschappen zoals woonoppervlakte, het aantal kamers, het type verwarming, et cetera. Ook de locatie van de woning telt mee, namelijk in de hoogte van de WOZ-waarde. Deze manier van prijsregulering voorkomt dat huurders teveel betalen. Zij betalen voor wat ze krijgen, en niet enkel voor wat er in de markt voor huur gevraagd zou kunnen worden. Waar het minimumloon een bodem legt voor het salaris, legt het puntensysteem een plafond in de huur.

Het aantal punten voor een huurwoning in het puntensysteem loopt tot maximaal 250 punten. Bij dat niveau is de huur gelijk aan €1.298,74 per

144 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurprijs-en-puntentelling>

maand (anno 2019). Bij 146 punten ligt de liberalisatiegrens voor sociale huur van ca. €711.

Het directe effect van huurbegrenzing is een lager rendement voor de verhuurders van woningen in de vrije sector. Omdat er minder huur ontvangen wordt, daalt de waarde van het vastgoed. Dit heeft ook effect op de prijzen van grond, voor zover de gemeente die bestemt voor huurwoningen.

Of commerciële partijen en beleggers bereid zijn om onder huurregulering betaalbare woningen voor de middeninkomens te ontwikkelen, zal moeten blijken. Die uitdaging is echter bij een ondernemende sector op zijn plaats. De creativiteit en ambitie van private partijen kan altijd voor verrassingen zorgen, en daar moet ruimte voor zijn.¹⁴⁵

Het beperken van marktverstoringen

Huurprijnsregulering is niet zonder problemen. Het kan leiden tot minder nieuwbouw, leegstand, achterstand in onderhoud, minder mobiliteit, een grotere mismatch tussen woningen en huurders ('scheefwonen'), discriminatie, illegale onderhuur en het ondermijnen van de normale werking van vraag en aanbod in de woningmarkt.¹⁴⁶ Dat maakt regulering tot iets wat op een voorzichtige en verstandige manier moet worden aangepakt. De literatuur geeft een aantal inzichten om verstoringen in de huizenmarkt te beperken.¹⁴⁷ Ten eerste moet de hoogte van de huur niet te ver uit de pas lopen met de markthuurl. Zodra dat gebeurt ontstaan lange wachtlijsten en illegale onderhuur. Het huidige puntensysteem houdt hier al rekening mee, doordat de WOZ-waarde wordt meegenomen. Dat maakt het voor verhuurders onverkort aantrekkelijk om huurwoningen te realiseren.

Ten tweede blijft een hogere bouwproductie nodig om het bouwtekort te verminderen. Huurprijnsregulering gaat hier uit zichzelf niets aan doen, of heeft hooguit een klein dempend effect op de productie van nieuwe woningen. Het voorstel moet dan ook gezien worden in de context van de overige voorstellen in dit rapport, die leiden tot meer woningbouw waar vraag naar is.

145 In februari 2019 boden beleggers, ontwikkelaars en corporaties een 'biedboek middenhuur' aan aan de provincie Utrecht om 7.000 woningen te ontwikkelen in de middeldure huur. Zie 'Beleggers tegen gemeenten: Zo kunnen wij betaalbare woningen bouwen', *Het Financieele Dagblad*, 1 februari 2019.

146 Richard Arnott, 'Time for Revisionism on Rent Control?', *Journal of Economic Perspectives*, 1995, 9 (1), p. 99.

147 Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez & Åsa Johansson. 'Housing markets and structural policies in OECD countries', *OECD Economics Department Working Papers No. 836*, 2011.

Voorstel 5: Geef vrijheid voor kleine woningbouwprojecten

De gemeente krijgt meer mogelijkheden om de toegankelijkheid van de woningmarkt voor haar eigen mensen te bevorderen. Ze mag zelf beslissen over kleinschalige projecten tot ca. vijftig woningen.

De huidige beperkingen voor gemeenten geven een grote vertraging en rem op het ontwikkelen van woningbouw buiten de bestaande bebouwing. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is het decentrale woonbeleid wel effectief voor de kwaliteit en inpassing van woningbouw, maar niet voor het realiseren van de juiste hoeveelheid op landelijk niveau.

Het geven van vrijheid voor kleine bouwprojecten tot, vijftig woningen, geeft gemeenten de mogelijkheid om voor de vraag uit de eigen gemeente sneller te kunnen werken. Concreet betekent de vrijheid dat de rol van de Provincie kleiner wordt. Bijvoorbeeld in het toepassen van de ‘Ladder Duurzame Verstedelijking’. Verder blijven de normale procedures en bouwvoorschriften gelden en hebben natuurgebieden en de ecologische hoofdstructuur (EHS) een aparte status. De Provincie houdt haar residuele taken op het vlak van landschap en natuur.

Vertrouw op de lokale democratie en traditie van ruimtelijke planning

Menigeen is bezorgd dat de vrijheid van gemeenten zou kunnen leiden tot ‘verrommeling van het landschap’. Het is de angst dat gemeenten slechte keuzes maken als zij zelf mogen beslissen over woningbouw. Men associeert het met grote Vinex-wijken¹⁴⁸, de ‘witte schimmel’ aan de rand van voorheen mooie dorpen¹⁴⁹ of grote bedrijventerreinen. De zorg over verrommeling suggereert dat gemeenten, op hun eigen grondgebied, slechte keuzes maken.

Dit valt moeilijk te rijmen met het bestaan van een lokale democratie, de mogelijkheden van bezwaar en beroep en de sterke Nederlandse traditie van ruimtelijke ordening. De zorg om de mooie landelijke dorpen is misschien te begrijpen uit toeristisch oogpunt, maar niet vanuit het belang van de eigen inwoners en de woningnood voor de nieuwe generatie.

Voor zover er zorgen zijn over het functioneren van de lokale democratie geven de rapporten van Van Zwol en Van de Donk uit 2016 een aanzet voor

¹⁴⁸ ‘Op naar suburbia’, *NRC*, 1 juli 2006.

¹⁴⁹ Wio Joustra, Witte schimmel verziekt het platteland, *De Volkskrant*, 29 mei 1996.

het versterken daarvan.¹⁵⁰ Zo zou er meer verschil mogen komen onder gemeenten naar gelang de bevoegdheden ze willen (of kunnen) dragen. Of een algemene bepaling die gemeenten de mogelijkheid geeft om te kunnen afwijken van opgelegde regels.

De zorg over verrommeling suggereert dat gemeenten, op hun eigen grondgebied, slechte keuzes maken.

Hoeveelheid bebouwing in Nederland niet excessief

Een vergelijkbare angst is die voor excessieve uitbreiding van bebouwd gebied. De Europese Commissie wees in 1999 al op de negatieve effecten van onbeperkte groei: meer privé-transport, energieverbruik, kostbare dienstverlening en infrastructuur, negatieve effecten op het platteland en het milieu.¹⁵¹ Het is het probleem van de *urban sprawl*, de ongeplande en ongecoördineerde stedelijke uitbreiding.¹⁵²

De angst is echter niet reëel. In Nederland hebben we een lange traditie van ruimtelijke ordening, een culturele gewoonte die maakt dat onze steden en dorpen leefbaar zijn. Dit is bijvoorbeeld te zien in Figuur A3 in de Appendix. Deze vergelijkt de bebouwing van Amsterdam met Brussel en illustreert waar een ongeordend planningsproces in de regio Brussel toe leidt. Het is een voorbeeld van de ‘tragedie van de meent’, waarin individueel-rationeel gedrag leidt tot collectieve schade, in de vorm van de fragmentatie van open ruimte door lintbebouwing.¹⁵³ In Nederland doen we dit anders.

150 Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag: VNG, 2016; Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak Verschil: Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Den Haag, 2016.

151 European Commission, *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxembourg; Office for the Official Publications for the European Communities, 1999.

152 Jan K. Brueckner, ‘Urban sprawl: diagnosis and remedies’, *International regional science review*, 2000, 23 (2), p. 160-171.

153 Thomas Verbeek & Barbara Tempels, Measuring fragmentation of open space in urbanised Flanders: an evaluation of four methods, *Belgeo - Revue belge de géographie*, 2016.

Hoe we omgaan met de natuurlijke omgeving is een grote verantwoordelijkheid en een rentmeesterschap dat ingebed is in de manier waarop gemeenten, de provincies en het Rijk de woningbouw ontwikkelen. Nederland staat bekend om zijn hoge ruimtelijke kwaliteit. Het is terecht dat we hier veel aandacht aan besteden: goede plannen, en het verstandig omgaan met groene ruimte, hebben invloed op mens en dier.¹⁵⁴

Het is uiteindelijk maar zeer de vraag of voor het oplossen van het bouwtekort veel extra grond nodig is. Het ruimtegebruik voor wonen is circa 7% van het landoppervlak, met een totale oppervlakte voor infrastructuur en bebouwd gebied van 15%.¹⁵⁵ Een stijging van het bebouwde gebied voor woningbouw van, zeg, 7% naar 8%, kan al genoeg zijn om de bevolkingsgroei op te vangen.

Conclusie

Het startpunt voor dit rapport is de vraag hoe we de toegankelijkheid van de woningmarkt kunnen verbeteren. Die vraag komt op uit de concrete leefwereld van burgers, die in tien jaar tijd een achtbaan van prijsontwikkelingen hebben gezien op de koopmarkt, en lange wachttijden voor sociale huurwoningen. Een groeiende groep inkomens in de middenklasse komt niet meer in aanmerking voor een sociale huurwoning, maar kan ook geen koopwoning betalen. De vrije huursector is geen wondermiddel gebleken om het gat tussen sociale huur en koop op te vullen. De moeite van mensen om een dak boven het hoofd te vinden, staat in scherp contrast met de overvloed aan kapitaal en lage rente.

Dat dit kapitaal niet leidt tot meer woningbouw is een teken dat de normale wetten van vraag en aanbod niet direct opgaan in de woningmarkt. Het aanbod, nieuwbouw van woningen, verandert maar langzaam, en is geleid door een planningsproces dat gericht is op kwaliteit en de leefomgeving.

Nederland is voor andere landen een voorbeeld van ruimtelijke planning en leefbaarheid. We kunnen goed met het dreigende water omgaan, maar ook met het verdelen van schaarse ruimte. Het land dat we nu hebben is een erfenis van wat de vorige generaties aan ons hebben overgedragen. Het is niet zonder

154 Manuela Di Giulio, Rolf Holderegger & Silvia Tobias, 'Effects of habitat and landscape fragmentation on humans and biodiversity in densely populated landscapes', *Journal of Environmental Management*, 2009, 90 (10), p. 2959-2968; Wil Zonneveld, 'A sea of houses: preserving open space in an urbanised country', *Journal of Environmental Planning and Management*, 2007, 50 (5), p. 657-675.

155 Cijfers van 2012, zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0061-bodemgebruikskaart-voor-nederland>

problemen of zonder enige wansmaak, maar het is met intentie gevormd en gedragen door goede gewoonten van overleg en planning.

De moeite van mensen om een dak boven het hoofd te vinden, staat in scherp contrast met de overvloed aan kapitaal en lage rente.

Dit rapport betoogt dat we voor de 21^e eeuw enerzijds kunnen bogen op die rijke traditie van planologie, architectuur en ruimtelijke ordening. Maar dat we andere tradities zijn vergeten. De eerste is dat de nationale overheid, het Rijk, een rol heeft als de aantallen woningen niet genoeg zijn. De tweede is dat woningcorporaties een brug vormen tussen kapitaal en de lokale behoefte aan betaalbaar wonen. De derde is dat gemeenten vrijheid nodig hebben om met kleine projecten te kunnen uitbreiden.

De voorstellen van het rapport worden gemotiveerd door een christendemocratische visie op de mens en de overheid. Mensen zijn geen afzonderlijke atomen, maar leven met elkaar samen als knopen in een visnet: we zijn verbonden met elkaar door de relaties die we hebben met anderen. De overheid is geen regelaar van het maatschappelijk leven, maar sluit aan bij de goede praktijken in de samenleving zelf. Betrouwbaarheid is belangrijker dan daadkracht.

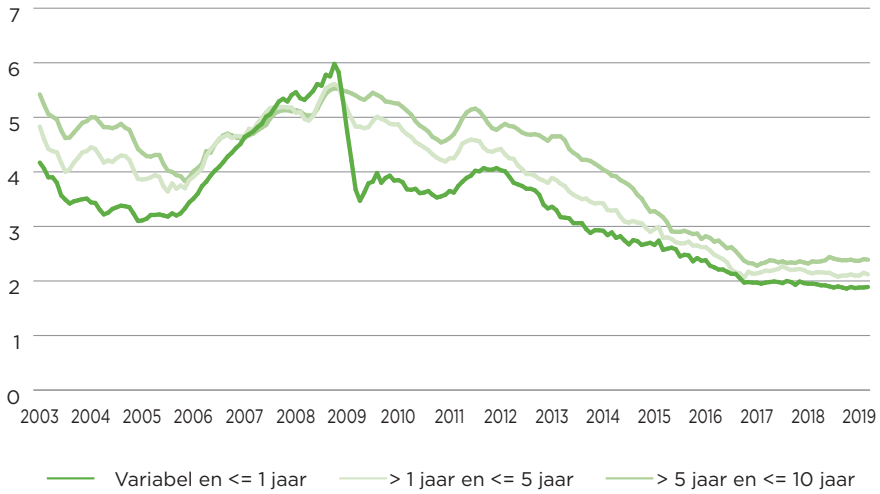


Appendix: Figuren



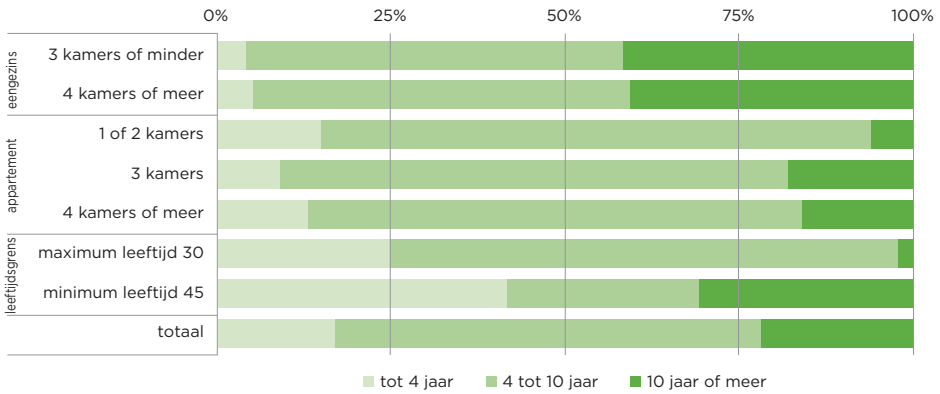
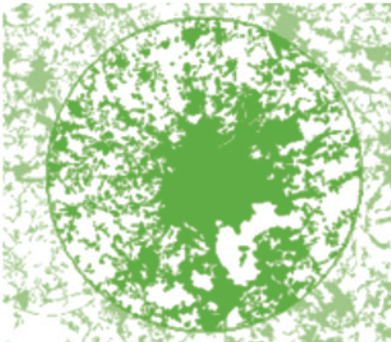
Figuur A1: Hypotheekrente en staatsrente

Hypotheekrente 2003-2019 (Bron: De Nederlandsche Bank)



Rente op 10-jarige Nederlandse staatsobligaties 1990-2019
(Bron: Fred Economic data)



Figuur A2: Inschrijfduur sociale woningbouw¹⁵⁶**Figuur A3: Verschil in ruimtelijke ordening: Brussel versus Amsterdam²⁵⁷**

Regio Brussel
(bevolking 1,69 miljoen)



Regio Amsterdam
(bevolking 1,61 miljoen)

156 Bron: Steven Kromhout, Eline van Kessel, Geert van der Wilt & Sjoerd Zeenberg, Wachten, zoeken en vinden. Hoelang duurt het zoeken naar een sociale huurwoning? - rapport P32620, Amsterdam: Rigo Research en Advies BV, 9 mei 2016

157 Bron: Stefan Siedentop & Stefan Fina, 'Who sprawls most? Exploring the patterns of urban growth across 26 European countries', Environment and Planning A, 2012, 44 (11), p. 2765-2784.

.....

Onder dak

Het kunnen vinden van een woning staat onder druk. Grond is duur, wachtlijsten zijn lang en de huren in de vrije sector zijn hoog. De slechte toegankelijkheid van de woningmarkt is in de eerste plaats geen technisch of economisch probleem, maar iets dat raakt aan de leefwereld van mensen, aan identiteit. De betrokkenheid van mensen op elkaar staat op het spel.

Dit rapport draagt bouwstenen aan voor het toegankelijk maken van de woningmarkt voor iedereen, vanuit het christendemocratisch denken over gespreide verantwoordelijkheid en vanuit de morele opdracht van de overheid. Waar het bouwen stopt, worden op nationaal niveau bouwlocaties aangewezen. Corporaties krijgen hun investeringskracht terug en bouwen voor de middeninkomens, zonder verhuurderheffing. Huurprijzen zijn meer in lijn met de waarde van woning, zonder overwinsten voor de verhuurder. Gemeenten hebben meer vrijheid voor kleine bouwprojecten.



WI
*Wetenschappelijk
Instituut*