

Wat is er aan de hand met de woningmarkt?

van der Heijden, Harry; Boelhouwer, Peter

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Published in

Vastgoedrecht

Citation (APA)

van der Heijden, H., & Boelhouwer, P. (2018). Wat is er aan de hand met de woningmarkt? *Vastgoedrecht*, 2018(6), 125-131.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Wat is er aan de hand met de woningmarkt?



De woningproductie in Nederland blijft ver achter bij de ontwikkeling van de woningvraag. Het gevolg is een oplopend woningtekort en sterk stijgende prijzen, vooral in stedelijke gebieden in het westen van het land. In deze bijdrage gaan we in op de vraag wat er toch aan de hand is met de woning(bouw)markt. Na een analyse van de problemen presenteren we enkele mogelijke oplossingsrichtingen.

1. Inleiding

Voormalig Minister voor Wonen Blok kondigde in 2017 aan dat het woonbeleid klaar was. Mede door de hervormingen die door het tweede kabinet Rutte waren doorgevoerd, zouden alle problemen op de woningmarkt worden opgelost. Niets bleek minder waar. Het woningtekort is in de afgelopen jaren fors gegroeid, de woningproductie is veel te laag om dit tekort in te lopen en de prijzen van woningen liggen inmiddels in veel gebieden in Nederland boven het niveau van 2008. Vooral in de grootstedelijke gebieden is er sprake van krapte op de woningmarkt; lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen en sterk stijgende prijzen van koopwoningen en particuliere huurwoningen. Vooral de middeninkomensgroepen en de starters op de woningmarkt lijken van deze ontwikkelingen de dupe te worden.

Wat is er aan de hand met de woningmarkt? Deze vraag staat centraal in deze bijdrage. We beginnen bij de 'aanloop' naar de huidige situatie; de crisis op de woningmarkt vanaf 2008 en de beleidsmatige reactie daarop van de overheid. Vervolgens gaan we in op de problemen waarmee de woning(bouw)markt na de crisis te maken heeft en die ertoe leiden dat de woningproductie moeizaam van de grond komt. We sluiten deze bijdrage af met enkele voorstellen om op termijn te kunnen komen tot een beter functionerende woning(bouw)markt.

2. De crisis

In het najaar van 2008 brak een wereldwijde financiële crisis uit, die ook in Nederland duidelijk zijn sporen naliet. Ondanks het feit dat de reële inkomens in 2008 en 2009 bleven stijgen en de rente op een laag niveau werd gehouden door overheidsingrijpen, reageerde de woning-

markt direct op de financiële crisis. Het vertrouwen in financiële instellingen en in de economie verdween en de woningmarkt kwam min of meer in een slaapstand. Veel huishoudens stelden een verhuizing uit.

Op de markt van koopwoningen liep het aantal transacties sterk terug van ruim 202 000 in 2007 naar 110 000 in 2013. De krapte-indicator (verhouding tussen te koop staande woningen en verkochte woningen) steeg van rond de 6,5 in 2007 naar boven de 25 in 2013; het aantal te koop staande woningen was 25 maal groter dan het aantal in een maand verkochte woningen. De gemiddelde verkoopprijs van koopwoningen daalde in dezelfde periode met circa 20% (Boumeester 2018).¹ Door de daling van de koopprijzen kwamen bovendien veel (recent gekochte) koopwoningen 'onder water' te staan; de uitstaande hypotheekschuld was hoger dan de waarde van de woning. Eigenaren van deze woningen konden vanwege een niet te financieren restschuld veelal niet verhuizen. De vraag naar huurwoningen nam toe, maar omdat de doorstroming van de huur- naar de koopsector stagneerde, steeg het tekort aan (sociale) huurwoningen verder (BZK 2013).²

In deze situatie liep natuurlijk ook de productie van nieuwe woningen sterk terug; van ruim 80 000 woningen in 2007 naar 45 000 woningen in 2014. Deze afname kwam in ieder geval tot 2012³ bijna geheel voor rekening van de koopsector.

De crisis op de (koop)woningmarkt en de daarmee gepaard gaande prijsdaling en afname van de woningproductie had niet alleen grote consequenties voor eigenaar-bewoners maar ook voor gemeenten en voor de bij de woningbouw betrokken bedrijven. Waar bouwgrond voor de crisis voor gemeenten, projectontwikkelaars en bouwbedrijven een belangrijk onderdeel was van het verdienmodel, werd het tijdens de crisis een kostenpost. Gemeenten en ontwikkelaars moesten uiteindelijk voor miljarden euro's verlies nemen op bouwgrond.

In de totale bouwsector nam de werkgelegenheid af met ruim 70 000 arbeidsjaren en het volume van de bouwproductie nam af tot 75% van dat in 2008 (EIB 2014).⁴ Het gevolg van de economische crisis en de daarmee gepaard gaande crisis op de koopwoningmarkt was dus dat er in de hele bouwkolom, van gemeenten en ontwikkelaars tot aannemers en toeleveranciers, gesaneerd moest worden.

* Dr. H.M.H. van der Heijden is universitair hoofddocent bij de Faculteit Bouwkunde, en prof. dr. P.J. Boelhouwer is hoogleraar Housing Systems; beiden zijn verbonden aan de Technische Universiteit Delft.

1. H. Boumeester, *Monitor Koopwoningenmarkt, tweede kwartaal 2018*, OTB/TU Delft 2018.

2. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wonen in ongewone tijden, de resultaten van het woononderzoek Nederland 2012*, Den Haag: 2013.

3. Vanaf 2012 wordt de eigendoms categorie van gereedgekomen woningen door het CBS niet meer bijgehouden.

4. EIB, *Bouw in Beeld 2013-2014*, Amsterdam: 2014.

3. Het beleid tijdens de crisis

Wat was de beleidsmatige reactie op de crisis op de woningmarkt? Aanvankelijk werd in 2009 en 2010 subsidie verstrekt voor woningprojecten die als gevolg van de crisis niet van de grond kwamen. Daarnaast werd in 2010 de Crisis- en herstelwet ingevoerd, met als doel om juridische procedures rond de bouw te versnellen. Er kwamen echter geen nieuwe afspraken over de woningproductie. Tot en met 2010 werden dergelijke afspraken wel gemaakt tussen het Rijk, de provincies en (grote) gemeenten. Voor de periode 1995-2005 waren dat de Vinex-afspraken, gevolgd door de verstedelijkingsafspraken 2005-2010. Vanaf 2010 ligt de verantwoordelijkheid voor de woningbouw primair bij gemeenten en provincies.

Omdat tijdens de crisis bleek dat de risico's van een hoge hypotheekschuld groot zijn voor woningeigenaren en voor banken en Nederland in een internationale context een zeer hoge uitstaande hypotheekschuld heeft (meer dan 100% van het bnp), werden de financieringsmogelijkheden voor kopers van een woning vanaf 2011 op verschillende manieren beperkt door financiële instellingen en door de overheid. Zo werd de toetsing op de relatie tussen inkomen en lening (loan-to-income, LTI) aangescherpt, evenals de relatie tussen de woningwaarde en de maximale lening (loan-to-value, LTV). Bovendien werd de hypotheekrenteaftrek beperkt en werd voor nieuwe hypotheekleningen de aftrek van hypotheekrente alleen mogelijk als er wordt afgelost. Zeer goed verdedigbare maatregelen, maar het tijdstip waarop ze werden doorgevoerd heeft de crisis op de markt voor koopwoningen versterkt.

In 2013, op het dieptepunt van de crisis, werd tussen het toenmalige VVD/PvdA-kabinet en D66, ChristenUnie en SGP het 'Woonakkoord' gesloten. De belangrijkste maatregelen van dit akkoord waren een heffing van € 1,7 miljard op gereguleerde (veelal sociale) huurwoningen en de introductie van een inkomensafhankelijke huurverhoging voor gereguleerde huurwoningen. De verhuurderheffing beperkte de investeringscapaciteit van woningcorporaties en leidde tot een verdere afname van de woningproductie. Het aantal afgegeven bouwvergunningen voor corporatiehuurwoningen daalde van 9000 à 10 000 in de periode 2010-2012 per jaar tot gemiddeld 5500 in de periode 2013-2016.

Het gevoerde beleid heeft, na de aanvankelijk doorgevoerde crisismaatregelen, de crisis op de (koop)woningmarkt met name vanaf 2011 versterkt; de sterkste daling van de verkoopprijzen en de bouw van nieuwe woningen vond plaats in de periode 2011-2013. Het financieringsbeleid kende een sterk procyclisch karakter en in het woonbeleid ging de politieke wens tot hervorming van de woningmarkt boven het herstel van de woningproductie.

In de aan de crisis voorafgaande periode zijn de woningprijzen in Nederland decennialang voortdurend gestegen. Op deze prijsstijging werd procyclisch gereageerd door een voortdurende verruiming van de financieringsmogelijkheden. Zo werden in de jaren tachtig van de vorige eeuw spaarhypotheken en aflossingsvrije hypotheeken

geïntroduceerd en werden de eisen ten aanzien van de LTV en de LTI versoepeld. Daarbij heeft deze lange periode van onafgebroken prijsstijgingen de risicoperceptie op de koopwoningmarkt verminderd. Dit geldt voor woonconsumenten, maar ook voor financiële instellingen, ontwikkelaars en overheden. Toen tijdens de crisis deze risico's 'zichtbaar' werden, was de reactie ook procyclisch van karakter en werden de financieringsmogelijkheden beperkt. Nog los van de vraag of en in welke mate een beperking van de financieringsmogelijkheden in Nederland nodig was, heeft het moment waarop deze beperkingen zijn doorgevoerd de crisis verdiept. Het uitblijven van een herstel van de koopwoningmarkt vertraagde daarmee de bouw van nieuwe koopwoningen (Boelhouwer 2017).⁵

Door via de introductie van de verhuurderheffing de investeringscapaciteit van woningcorporaties fors te beperken, droeg het tijdens de crisis gevoerde woonbeleid bij aan een verdere afname van de woningproductie. Vanuit het zo veel mogelijk in stand houden van de woningproductie had de overheid ervoor kunnen kiezen om het vermogen van woningcorporaties niet af te romen, maar om het te mobiliseren voor de productie van meer huurwoningen. Een verhoging van de productie van huurwoningen had aangesloten bij de ontwikkeling van de woningvraag en had bovendien de negatieve economische gevolgen van de sterke daling van de woningproductie beperkt. De politieke wens om hervormingen door te voeren op de woningmarkt bleek echter sterker dan het beperken van de afname van de woningproductie. Onderdeel van deze hervormingen op de woningmarkt was de invoering van de nieuwe Woningwet in 2015. Belangrijke onderdelen van deze wet zijn dat de woningcorporaties zich moeten richten op huisvesting van de doelgroepen van het beleid: huishoudens met lage inkomens. Het priemaat voor (de bouw van) middeldure huurwoningen ligt bij commerciële verhuurders.⁶ Alleen als uit een door de gemeente uit te voeren markttoets blijkt dat private partijen een door de gemeente gewenst project koop- of duurdere huurwoningen niet kunnen of willen uitvoeren, komt de woningcorporatie hiervoor in aanmerking. Het gevolg hiervan is dat woningcorporaties nauwelijks meer (kunnen) investeren in de bouw van middeldure huur- en koopwoningen.

4. Gevolg van de crisis: een olopemd woningtekort

Terwijl de woningproductie in de afgelopen periode sterk daalde, nam de omvang van de bevolking verder toe. Het gevolg was een toename van het woningtekort. De bevolking bleek in de afgelopen jaren bovendien sterker te groeien dan werd verwacht. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de onvoorspelbaarheid van het migratiesaldo. Waar het CBS bij het opstellen van de bevolkingsprognoses uitging van een positief migratiesaldo van 20 000 per jaar, bleek er in de afgelopen jaren feitelijk sprake van een veel groter positief saldo (tussen 40 000 en 80 000) door de groei van het aantal statushouders en

5. P. Boelhouwer, 'The role of government and financial institutions during a housing market crisis: a case study of the Netherlands', *International Journal of Housing Policy* 2017, p. 1-12.

6. Daarnaast dienen woningcorporaties jaarlijks prestatieafspraken te maken met gemeenten en huurders. Ook is het toezicht op woningcorporaties versterkt.

arbeidsmigranten (Boelhouwer 2018).⁷ Daarnaast zorgt ook de voortgaande gezinsverdunding in Nederland, voor een belangrijk deel veroorzaakt door de vergrijzing, ervoor dat het aantal huishoudens sterker groeit dan de bevolking. Bovendien stijgt de gemiddelde leeftijd nog steeds en blijven we langer zelfstandig wonen. Ook dit draagt bij aan een toename van het aantal huishoudens. En juist het aantal huishoudens is van belang voor de omvang van de woningbehoefte.

Volgens de conservatieve prognoses van het CBS zal het aantal huishoudens in Nederland tot 2050 nog groeien met 1 miljoen, waarna de bevolking stabiliseert. Op grond van het huidige positieve migratiesaldo ligt een toename met 1,5 miljoen huishoudens echter meer voor de hand.

Als gevolg van de sterk gedaalde woningproductie en de toename van het aantal huishoudens is het statistisch woningtekort inmiddels opgelopen tot boven de 200 000 woningen. Om het ontstane woningtekort enigszins in te kunnen lopen en om aan de verdere groei van de woningvraag tegemoet te kunnen komen, is een jaarlijkse woningproductie van minimaal 75 000 à 80 000 woningen nodig. De bouwagenda gaat zelfs uit van een benodigde jaarlijkse productie van 100 000 woningen.

In de afgelopen jaren is de woningproductie in Nederland gestegen van onder de 50 000 woningen in 2015 naar bijna 63 000 woningen in 2017. Het aantal verleende bouwvergunningen lag daar met bijna 70 000 ruim boven, maar nog steeds niet in de buurt van het benodigde productieniveau. Het woningtekort zal daarom naar verwachting in de komende jaren nog verder toenemen.

5. Voorbij de crisis: een lange aanloop naar meer woningproductie

Zoals hiervoor al werd aangegeven, werd het dieptepunt van de crisis bereikt in 2013. In de loop van 2013 begon het vertrouwen van de woonconsument in de koopwoningmarkt volgens de vertrouwensindicator van de VEH weer langzaam toe te nemen, gevolgd door het aantal verkopen van vooral bestaande maar ook van nieuwe woningen. En mede dankzij de door het ECB-beleid laag gehouden rentestand lieten ook de woningprijzen in de loop van 2014 weer een voorzichtige stijging zien. In de afgelopen jaren heeft deze ontwikkeling zich versterkt voortgezet, mede omdat door de prijsstijgingen het aantal eigenaren waarvan de woning ‘onder water’ stond kleiner werd. Daarnaast zijn op vooral de stedelijke woningmarkt steeds meer beleggers actief, die van woningcorporaties en van particuliere eigenaren woningen kopen voor de verhuur (Bosma e.a. 2018).⁸

Zo is het aantal transacties van bestaande koopwoningen al enige tijd hoger dan voor de crisis. In een aantal gemeenten loopt het aantal transacties sinds kort zelfs terug omdat het woningaanbod is ‘opgedroogd’; de krapte-indicator is gezakt tot onder de 4. Als gevolg van de krapte

op de markt zijn de woningprijzen inmiddels het niveau van voor de crisis gepasseerd.

De vraag is natuurlijk waarom de woningproductie niet sneller en sterker stijgt nu de economische omstandigheden in de afgelopen jaren sterk zijn verbeterd, de vraag naar (koop)woningen weer is toegenomen en de prijzen van koopwoningen (mede door de bij de vraag achterblijvende productie) zo sterk zijn gestegen.

Een belangrijke reden is dat de (woning)bouwsector uit een zeer diep dal moet komen. In de hele bouwkolom is er tijdens de crisis fors gesaneerd en is de financiële arm-slag sterk teruggelopen. Bovendien hebben gemeenten en ontwikkelaars in de crisisjaren een deel van de woningbouwplannen en woningbouwlocaties ‘van de markt’ gehaald en werden er geen nieuwe plannen ontwikkeld. Het kost tijd om de benodigde (bouw)capaciteit weer uit te breiden en om de planontwikkeling op te starten.

De als gevolg van de crisis sterk afgenomen bouwproductie heeft ertoe geleid dat de personele capaciteit bij ontwikkelaars en bouwbedrijven fors is afgenomen. Dit geldt ook voor de aan de bouw toeleverende industrie. Hiermee is niet alleen capaciteit verloren gegaan maar ook veel kennis. Voor het weer opbouwen van deze capaciteit en kennis is tijd nodig. In de tussentijd is er sprake van schaarste aan personeel en materialen, wat niet alleen de toename van de bouwproductie vertraagt, maar ook een sterk prijsverhogend effect heeft op de bouwkosten.

Nog los van de beschikbaarheid van bouwcapaciteit en bouwmaterialen bedraagt de doorlooptijd van woningbouwplannen in Nederland gemiddeld 5 à 10 jaar, mede vanwege de (bezwaar)procedures die moeten worden doorlopen. Daarbij is het ruimtelijk beleid erop gericht om de woningproductie zo veel als mogelijk te richten op binnenstedelijke locaties. Zo is volgens de Ladder voor duurzame verstedelijking, een in 2012 ingevoerd instrument voor verstedelijkingsbeleid, woningbouw buiten bestaand stedelijk gebied alleen mogelijk als kan worden aangetoond dat er binnen bestaand stedelijk gebied niet voldoende mogelijkheden zijn. De doorlooptijd van woningbouwprojecten op binnenstedelijke locaties is echter veelal aanzienlijk langer dan op uitleglocaties (Stec 2018).⁹ Bovendien zijn hier de kosten en de benodigde voorfinanciering vaak hoger dan op buitenstedelijke (uitleg)locaties. Het (voor)financieren van woningbouwprojecten is sinds de crisis moeilijker geworden (Franzen e.a. 2017);¹⁰ het vermogen van ontwikkelaars, bouwbedrijven en gemeenten is geslonken en bovendien zijn veel partijen, waaronder financiële instellingen, minder bereid om financiële risico's te nemen.

Op de wat langere termijn is ook de beschikbaarheid van voldoende bouwlocaties voor woningbouw van belang. Uit een recente studie van ABF (2018)¹¹ blijkt dat er tot 2025 per saldo voldoende plancapaciteit beschikbaar is in Nederland, maar dat met name in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Noord-Brabant het aantal harde

7. P. Boelhouwer, ‘Het woonbeleid, over tien jaar een nieuw parlementair onderzoek?’, *De Helling* 2018, afl. 1, p. 15-19.

8. Jelke Bosma e.a., ‘De politiek van Buy-to-let’, *Beleid en Maatschappij* 2018/45, afl. 3, p. 288-298.

9. Stec, *Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten*, Arnhem: 2018.

10. A. Franzen, F. ten Have, D. Uitzetter & F. de Zeeuw, *Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling*, TU Delft/Deloitte/BPD 2017.

11. ABF, *Inventarisatie plancapaciteit*, Delft: 2018.

plannen ten opzichte van de woningbehoefte nog laag is. En dit zijn juist de provincies waar een groot deel van de toekomstige woningproductie zal moeten worden gerealiseerd.

6. Meer segmentering op de woning(bouw)markt zorgt voor minder flexibiliteit

Naast de ‘opstartproblemen’ die de woningbouwproductie kent, is er ook sprake van een toenemende segmentering op de woningmarkt en daarmee ook op de woningbouwmarkt.

Nederland kent een doorstroommarkt, waarin huishoudens vaak via een verhuizing hun woonsituatie aanpassen aan hun gewijzigde woonpreferenties. Om dit doorstroomproces zo soepel mogelijk te laten verlopen, is het van belang dat de keuzemogelijkheden voor huishoudens, niet alleen tussen verschillende typen woningen maar ook tussen verschillende eigendoms categorieën zo groot mogelijk is. Hiervoor is het niet alleen van belang dat er voldoende woningen beschikbaar zijn, maar ook dat de ‘schotten’ tussen eigendoms categorieën beperkt zijn. Ook vanuit het woningaanbod is dit relevant, omdat conjuncturele veranderingen in de woonpreferenties, zoals een (tijdelijke) verschuiving in de vraag van koopwoningen naar huurwoningen als gevolg van een crisis, dan makkelijker kunnen worden opgevangen binnen de woningvoorraad en in de woningproductie. Een toenemende segmentering maakt deze ‘uitwisseling’ moeilijker.

De toenemende segmentering in Nederland is voor een deel het gevolg van het in de afgelopen jaren gevoerde overheidsbeleid en speelt een rol bij zowel het aanbod van als de vraag naar woningen (RLI 2018).¹² Zo is het werkterrein van woningcorporaties steeds meer ingeperkt tot het segment van de goedkope huurwoningen voor huishoudens met een laag inkomen. Dit geldt zowel voor de toewijzing van bestaande corporatiehuurwoningen als voor de bouw van nieuwe woningen. De middeldure en dure huurwoningen zijn het terrein van particuliere verhuurders. Hierdoor wordt het voor woningcorporaties steeds moeilijker om woningen aan te bieden voor de zogenaamde middeninkomensgroepen; huishoudens met een brutojaarincome tussen de € 36 000 en de € 50 000, terwijl particuliere beleggers deze woningen vooralsnog in onvoldoende mate aanbieden. Vooral in het huursegment van € 750 tot € 1000 per maand is het aanbod beperkt. En het aanbod van particuliere verhuurders dat er in deze prijsklasse is, stijgt door de schaarste op de woningmarkt snel in prijs. Zo meldde Pararius (het grootste verhuurplatform in Nederland) in het voorjaar dat de huurtoeslag voor vrijkomende particuliere huurwoningen in het laatste kwartaal van 2017 gemiddeld 6,4% hoger lag dan in het vergelijkbare kwartaal in 2016 (Pararius 2018).¹³ Vooral in de grotere steden in de Randstad en in Noord-Brabant zijn de prijzen van particuliere huurwoningen in de afgelopen jaren sterk gestegen, waardoor vooral voor middeninkomensgroepen de mogelijkheden op de particuliere huurmarkt zijn afgenomen. Bovendien zijn in de koopsector, zoals hiervoor al werd aangegeven,

in de afgelopen jaren de normen voor hypotheekverstrekking aangescherpt. Dit heeft de toegankelijkheid van de koopsector voor koopstarters verslechterd. De middeninkomensgroepen lijken van deze ontwikkeling vooral het kind van de rekening. Zij komen gezien hun inkomen niet in aanmerking voor een sociale huurwoning maar in de particuliere huursector of in de koopsector zijn er voor hen nauwelijks betaalbare en bereikbare alternatieven beschikbaar. En voor huishoudens met een middeninkomen die in een sociale huurwoning wonen, de zogenaamde goedkope scheefwoning, betekent dit vaak dat men geen volgende stap op de woningmarkt kan maken. Nog los van het feit dat met name gezinnen op basis van de NIBUD-methode een huur boven de € 711 niet kunnen opbrengen en dus ten onrechte als scheefhuurders worden bestempeld. Hierdoor wordt het aantal beschikbare woningen voor huishoudens met een laag inkomen beperkt, zodat de al lange wachtlijsten nog verder groeien.

Er is ook in toenemende mate sprake van een ‘geografische’ segmentering op de woning(bouw)markt. Zo is het volgens de nieuwe Woningwet voor woningcorporaties niet meer mogelijk om woningen te bouwen buiten hun kernwerkgebied. Hierdoor wordt het moeilijker om woningbouw taken van woningcorporaties met een beperkte investeringscapaciteit te laten uitvoeren door corporaties met meer investeringsmogelijkheden. Daarnaast zijn de verschillen tussen groei-, anticipatie- en krimpregio’s in de afgelopen jaren groter geworden. De woningvraag (in navolging van de werkgelegenheid) concentreert zich steeds meer op de Randstad en de Brabantse stedenring. Hier is sprake van de grootste woningtekorten, terwijl er in een aantal regio’s in het noorden, oosten en zuiden van Nederland sprake is van bevolkingskrimp. Als gevolg van gezinsverdunding, voor een belangrijk deel het gevolg van vergrijzing, leidt dit in veel regio’s vooralsnog niet tot een afname van het aantal huishoudens maar de druk op de woningmarkt is hier veel minder groot. De opgave in deze regio’s is niet in eerste instantie het fors uitbreiden van de woningvoorraad, maar veel meer het aanpassen van de voorraad aan een veranderende woningbehoefte.

De hiervoor geschetste toename van de segmentering op de Nederlandse woning(bouw)markt leidt ertoe dat voor zowel vragers naar als aanbieders van woningen geldt dat het moeilijker is geworden om zich aan te passen aan veranderende (conjuncturele) omstandigheden op de woningmarkt.

7. Concentratie van problemen in grote steden: tijdelijk of structureel?

Uit het voorgaande blijkt dat de problemen op de woning(bouw)markt zich vooral concentreren in de stedelijke gebieden. Omdat de vraag naar woningen in deze gebieden in de afgelopen jaren veel sterker is gestegen dan het aanbod, is de krapte op de woningmarkt hier het grootst, met forse prijsstijgingen als gevolg. Vooral in de

12. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit*, Rli-briefadvies 28 juni 2018, Den Haag.

13. Pararius, *Huurprijs vrije sector blijft stijgen*, 2018, www.pararius.nl/nieuws/huurprijs-vrije-sector-blijft-stijgen/NI000000242 (geraadpleegd 1 oktober 2018).

(groot)stedelijke gebieden wordt de prijsstijging versterkt door de vraag van beleggers, die woningen kopen voor de verhuur (Bosma e.a. 2018), en van expats en multinationals die woningen kopen voor hun personeel (NVM 2018).¹⁴

De prijsstijgingen doen zich vooral voor in de koopsector en in de particuliere huursector. In de sociale huursector zijn de prijzen begrensd door het rijksbeleid en met name de huurregulering. Het gevolg hiervan is dat de doorstroming stagneert en dat starters op de (koop)woningmarkt steeds minder kans hebben op het vinden van een voor hen betaalbare woning. Vooral de middeninkomensgroepen dreigen langzaam maar zeker te worden weggedrukt van de stedelijke woningmarkt. Maar deze middeninkomensgroepen zijn belangrijk voor de steden. Veel van de zogenaamde 'keyworkers' (zoals politieagenten, verpleegkundigen en onderwijzers) behoren tot deze groepen. Gemeenten proberen het tekort aan woningen voor deze groepen aan te vullen door het programmeren van de bouw van middeldure koop- en huurwoningen, maar als gevolg van de schaarste op de woningmarkt is dit vaak dweilen met de kraan open. De prijzen van deze woningen stijgen na korte tijd sterk, waardoor ze weer buiten het bereik van de middeninkomensgroepen komen.

Het is overigens de vraag in hoeverre de hiervoor geschetste problemen kunnen worden opgelost door het verhogen van de woningproductie. Mogelijk is de vraag naar woningen in bepaalde stedelijke gebieden (zoals Utrecht en Amsterdam) structureel groter dan het aanbod. Van een dergelijke situatie is sprake in Europese steden als Londen en Parijs. De vraag is dan of we 'de markt' laten bepalen wie er in deze stedelijke gebieden kan wonen, of dat er een politieke keuze wordt gemaakt om een groter deel van de markt te reguleren. Zeer recent hebben in dit kader de 32 gemeenten in de Metropoolregio Amsterdam bij minister Ollongren gepleit voor instrumenten om de huren in de ongeregelde huursector te kunnen beteugelen (Nul20 2018).¹⁵

8. Mogelijke oplossingsrichtingen

Het oplossen van de hiervoor besproken problemen op de Nederlandse woning(bouw)markt is een kwestie van lange adem. Vooral het weer opbouwen van de benodigde capaciteit na de saneringen in de crisisperiode kost tijd. In de tussentijd kan wel worden gewerkt aan het oplossen van een aantal andere knelpunten die zich voordoen op de woningbouwmarkt, zoals de beschikbaarheid van voldoende plancapaciteit en het financieringsvraagstuk bij binnenstedelijke transformaties. Daarnaast is het belangrijk dat er duidelijkheid komt over wie de (eind)verantwoordelijkheid heeft voor de woningproductie in

Nederland. Tenslotte geldt ook voor de woning-(bouw)markt dat voorkomen beter is dan genezen. In dit kader is het van belang dat de omslag wordt gemaakt van een procyclisch naar een anticyclisch beleid. Meer concreet kan aan de volgende maatregelen worden gedacht.

8.1. Verantwoordelijkheid voor de woningproductie

Na de laatste woningbouwafspraken tussen de Rijksoverheid, provincies en grote gemeenten die liepen tot 2010 is de verantwoordelijkheid voor de woningproductie neergelegd bij de gemeenten en provincies. De Rijksoverheid stelt de nationale kaders vast en vervult waar nodig een regierol. Een grotere (politieke) verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor de woningproductie lijkt nodig, gezien de huidige problemen op de woningbouwmarkt. In dit kader kan voor de komende jaren aan een naar regio uitgesplitst taakstellend woningbouwprogramma worden gedacht van bijvoorbeeld 80 000 woningen per jaar.

8.2. Plancapaciteit en voorfinanciering

Om te voorkomen dat de beschikbaarheid van bouwlocaties de voortgang van de woningbouw in de weg staat, dient door provincies en gemeenten te worden ingezet op een zekere overmaat aan plancapaciteit. De praktijk leert dat een deel van de beschikbare plancapaciteit niet zonder extra (procedurele) vertragingen kan worden benut en als er geen alternatieve locaties beschikbaar zijn, leiden dergelijke vertragingen direct tot het verder achterblijven van de woningproductie.

Bij het ontwikkelen van plancapaciteit zal de focus niet uitsluitend gericht moeten zijn op uitsluitend binnenstedelijke locaties. Er is nog veel ruimte voor woningbouw en transformatie binnen bestaand stedelijk gebied, zo blijkt uit studies van Brink (2017)¹⁶ en het PBL (2016).¹⁷ Bovendien is stedelijk wonen de laatste jaren steeds populairder geworden (Van Dam & De Groot 2017),¹⁸ hoewel er over de vorm (hoogbouw of niet, microwoningen of niet) waarin woningen gerealiseerd moeten worden in stedelijk gebied nog veel discussie bestaat. Belangrijk hierbij is dat aangesloten wordt bij de woonvoorkeuren van huishoudens. En daaruit blijkt dat er ook nog steeds een grote vraag is naar suburbaan wonen in stedelijke gebieden (De Zeeuw & Drost 2016).¹⁹ Bovendien laten de hiervoor genoemde studies van Brink en het PBL zien dat de benodigde toekomstige woningproductie niet gerealiseerd kan worden op uitsluitend binnenstedelijke locaties.

De Ladder voor duurzame verstedelijking biedt al mogelijkheden voor de ontwikkeling van buitenstedelijke locaties maar een verdere versoepeling kan bijdragen aan een

14. NVM, *Alle seinen staan op rood voor woningmarkt in Nederland*, 2018, www.nvm.nl/actueel/persberichten/2018/woningmarkt2018q3 (geraadpleegd 30 oktober 2018).

15. Nul20, *Metropoolregio Amsterdam bepleit bij minister huurregulering in de vrije sector*, 10 oktober 2018, www.nul20.nl/metropoolregio-amsterdam-bepleit-bij-minister-huurregulering-vrije-sector (geraadpleegd 31 oktober 2018).

16. Brink Management/Advies, *De reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied*, Rotterdam: 2017.

17. PBL, *Transformatie Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad*, PBL-publicatienummer 2420, Den Haag: 2016.

18. Frank van Dam & Carola de Groot, 'De triomf van de stedelijke voorkeur', *Ruimte + Wonen*, 11 juli 2017, www.ruimteenwonen.nl/de-triomf-van-de-stedelijke-voorkeur (geraadpleegd 31 oktober 2018).

19. F. de Zeeuw & Rink Drost, 'Voor planning woningbouw beter kijken naar stedelijke regio als geheel dan naar centrale stad', *gebiedsontwikkeling.nu*, 2016, www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/hoogopgeleide-jongeren-willen-grootstedelijk-wonen-de-rest-niet/ (geraadpleegd 31 oktober 2018).

versnelling van de woningproductie. De Ladder is inderijd ontwikkeld om aan te tonen dat er werkelijk behoefte is aan de bouw van woningen maar in grote delen van Nederland is dit inmiddels achterhaald (Boelhouwer 2018).²⁰

Om de problemen met de voorfinanciering bij binnenstedelijke transformaties op te lossen kan door de Rijksoverheid een investeringsfonds van € 3 à 4 miljard worden ingesteld. Dit geld kan worden gebruikt voor de vaak aanzienlijke voorinvesteringen die nodig zijn voor binnenstedelijke transformaties. In een later stadium van de transformatie kan deze voorfinanciering worden terugbetaald zodat het geld opnieuw kan worden ingezet. Zo kan dit fonds revolverend worden ingezet.

Voor wat betreft de ontwikkeling van buitenstedelijke locaties zou in overleg met provincies en gemeenten zo veel als mogelijk kunnen worden ingezet op locaties die verbonden zijn met de bestaande transportassen van openbaar vervoer, of nog aan te leggen uitbreidingen daarvan. Op deze wijze kan naast de transformatie van binnenstedelijke locaties ook op buitenstedelijke locaties een ruimtelijk geconcentreerde ontwikkeling plaatsvinden waardoor de mobiliteit beperkt wordt en het open landschap zo veel als mogelijk kan worden behouden.

8.3. Naar een anticyclisch beleid

Een belangrijke oorzaak van de huidige problemen op de woningbouwmarkt is het diepe dal waarin de woningproductie terecht kwam door de economische crisis. En dit diepe dal was voor een groot deel het gevolg van het procyclische beleid dat zowel vóór als in de crisis is gevoerd. Prijsfluctuaties en fluctuaties in de woningproductie horen bij een markt, maar de rol van de overheid zou niet het versterken maar juist het verminderen van deze fluctuaties moeten zijn, zeker wanneer er (nog steeds) sprake is van een woningtekort. Onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen' is het daarom belangrijk dat het procyclische beleid van de afgelopen periode wordt omgevormd tot een beleid dat ervoor zorgt dat de woning(bouw)markt minder conjunctuurgevoelig wordt. Enkele belangrijke elementen hierbij zijn het financieringsbeleid voor de koopsector en de rol van woningcorporaties op de woning(bouw)markt.

De ontwikkeling van de financieringsvoorwaarden voor de koopsector hebben in de afgelopen periode een zeer duidelijk procyclisch karakter gehad. Vóór de crisis werd de prijsstijging op de koopwoningmarkt gefaciliteerd en versterkt door het voortdurend verruimen van de financieringsvoorwaarden en in de crisis werd door de beperking ervan de prijsdaling versterkt. Een minder procyclisch beleid (of liever nog een anticyclisch beleid) ten aanzien van financieringsvoorwaarden zal al leiden tot minder sterke prijsfluctuaties. Om de toegankelijkheid van de eigen-woningsector voor koopstarters te verbeteren kan dit beleid worden aangevuld met startersleningen of een goede bouwspaarregeling.

De rol van de woningcorporaties op de Nederlandse woningmarkt is via het Woonakkoord en de nieuwe Woningwet beperkt tot het huisvesten van lage inkomens-

groepen en de investeringscapaciteit wordt via de verhuurderheffing voortdurend afgeroomd. De mogelijkheden voor corporaties om te investeren in woningbouw en om ook woningen te kunnen aanbieden aan de middeninkomensgroepen zijn hierdoor sterk beperkt. Bij een beleid dat is gericht op een meer stabiele woningproductie kan de corporatiesector worden ingezet als anticyclisch beleidsinstrument. Zo kan de verhuurderheffing (tijdelijk) worden omgezet in een investeringsbudget, bijvoorbeeld om de woningproductie op peil te houden en/of om de verduurzaming van de woningvoorraad te kunnen realiseren. Daarbij kunnen corporaties bovendien (weer) een rol krijgen in het segment van middeldure huurwoningen. Dit kan de problemen verminderen die (lage) middeninkomensgroepen nu ondervinden op de woningmarkt. Het op 18 september door minister Ollongren ingediende Wetsvoorstel Maatregelen Middenhuur, waarin de mogelijkheden voor woningcorporaties om middenhuurwoningen te kunnen realiseren enigszins worden vereenvoudigd, kan worden gezien als een eerste stap in deze richting.

9. Recente brief van de minister over de aanpak van de woningmarkt

De problemen op de woningmarkt, en dan met name de achterblijvende woningproductie, zijn in de afgelopen periode ook politiek een steeds belangrijker item geworden. In een brief van 25 september 2018 van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer (Ollongren 2018)²¹ over de voortgang van de woningmarkt wordt een aantal acties aangekondigd: de overheid gaat een sterkere regierol op zich nemen, er wordt een 'breed beraad wonen en bouwen' ingesteld en er komen woningmarktafspraken met regio's met een overspannen woningmarkt. In dit kader is er ook aandacht voor bekostiging van binnenstedelijke transformatie (€ 38 miljoen), het vergroten van de investeringscapaciteit van woningcorporaties (structurele verlaging van verhuurderheffing met € 100 miljoen), inzet op nieuwbouw van middenhuurwoningen (waarvoor nog geen concreet beleid is geformuleerd) en het aanpakken van excessen op de particuliere huurmarkt. Het in de brief aangekondigde beleid sluit deels aan bij de hiervoor door ons geformuleerde oplossingsrichtingen. Het zijn dan ook stappen in de goede richting, maar een verdergaande en meer structurele aanpak met meer verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid is nodig om de problemen op de woning(bouw)markt, ook op de langere termijn aan te kunnen pakken.

10. Conclusies

Door een bij de vraag achterblijvende woningproductie is het woningtekort in de afgelopen jaren sterk gestegen. Hierdoor stijgen de prijzen van woningen sterk, waardoor met name de middeninkomensgroepen het slachtoffer dreigen te worden. De problemen waarmee de woning(bouw)markt in Nederland wordt geconfronteerd zijn voor een deel het gevolg van de nasleep van de economische crisis waarin Nederland vanaf 2009 terecht-

20. P. Boelhouwer, 'Het woonbeleid, over tien jaar een nieuw parlementair onderzoek?', *De Helling* 2018, afl. 1, p. 15-19.

21. K.H. Ollongren, *Voortgang aanpak woningmarkt*, Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 september 2018, *Kamerstukken II* 2018/19, 32847, 428.

kwam. Het procyclische karakter van het gevoerde woonbeleid heeft de gevolgen van de crisis echter verergerd.

Om (op termijn) het functioneren van de woning(bouw)markt te verbeteren zijn in deze bijdrage enkele oplossingsrichtingen aangegeven. In de eerste plaats is een grotere (politieke) verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor de woningproductie nodig met een naar regio uitgesplitst taakstellend woningbouwprogramma rond de 80000 woningen per jaar.

In de tweede plaats dient er een zekere overmaat aan plancapaciteit beschikbaar te komen, waarbij niet alleen wordt ingezet op binnenstedelijke locaties, maar ook op buitenstedelijke locaties, bij voorkeur langs transportassen van openbaar vervoer. Om de binnenstedelijke transformatie sneller op gang te krijgen, dient een revolverend fonds vanuit de Rijksoverheid beschikbaar te komen waarmee voorinvesteringen gefinancierd kunnen worden. In de derde plaats dient het gevoerde procyclische beleid te worden vervangen door een anticyclisch beleid dat ervoor zorgt dat de woning(bouw)markt minder conjunctuurgevoelig wordt. Enkele belangrijke elementen hierbij zijn een veel minder procyclisch financieringsbeleid voor de koopsector en de inzet van woningcorporaties als anticyclisch instrument.