

Dit essay is geschreven in opdracht van: NVB, Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers, met dien verstande dat onderdeel van de opdrachtverlening is dat zowel de opzet als de inhoud van dit essay volledig de verantwoordelijkheid is van de auteurs.

Auteurs:

Peter Boelhouwer, hoogleraar Housing Systems TU Delft

Karel Schiffer, zelfstandig adviseur

December 2016

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft

Julianalaan 134, 2628 BL Delft

Tel. (015) 278 30 05

E-mail: OTB-bk@tudelft.nl

<http://www.otb.bk.tudelft.nl>

© Copyright 2016 by OTB - Research for the Built Environment, Faculty of Architecture and the Built Environment, Delft University of Technology.

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Woonbeleid nu 'Wankele pilaar van de verzorgingsstaat'	2
3	Te agenderen problemen op de woningmarkt	5
3.1	Oplopend woningtekort.....	5
3.2	Toegankelijkheid koopsector neemt af	7
3.3	Middeninkomensgroepen tussen wal en schip	8
3.4	(Ernstige) betaalbaarheidsproblemen	9
3.5	Toenemende segregatie.....	11
3.6	Trage aanpak duurzaamheidsverbetering bestaande woningvoorraad	11
3.7	Koopwoning: risico overschat, meerwaarde onderschat	12
3.8	Geen aansluiting op veranderend pensioenstelsel	13
3.9	Bedreiging nationale hypotheekschuld overschat	13
3.10	Maatschappelijke impact	14
4	Woonbeleid in afgelopen decennia sterk pro-cyclisch georiënteerd	16
5	Naar een hervorming van het woonbeleid	20
5.1	Naar een anticyclisch woonbeleid	20
5.2	Naar een integraal en eigendomsneutraal woonbeleid	21
5.3	Naar een regionalisering van het woonbeleid	22
5.4	Naar een ISV2 voor woningbouw-, woningtransformatie en een deltaplan voor verduurzaming van de bestaande woningvoorraad	22
5.5	Naar een afstemming tussen woonbeleid, pensioenen en zorg	24
5.6	Naar een sterke corporatiesector	24
5.7	Naar een evenwichtige toepassing van de LTI- en LTV-normen	25
5.8	Naar een heldere normering van de maximale woonuitgaven in de koopsector en de huursector	26
5.9	Naar een optimale funding	26
6	Slot	28
	Literatuur	29

1 Inleiding

Het in februari 2013 tussen de regerings- en oppositiepartijen gesloten woonakkoord vormt de basis van het door het kabinet-Rutte II gevoerde woonbeleid, zowel ten aanzien van de huursector als de koopsector. Na "de nacht van Duivesteijn" in de Eerste Kamer, waar voornamelijk over de verhuurderheffing werd gediscussieerd, opende Minister Blok voor Wonen in zijn brief aan de Eerste Kamer van 17 december 2013 met de volgende tekst:

"Met het Begrotingsakkoord 2013 (Lenteakkoord), het Regeerakkoord en het woonakkoord is in de afgelopen periode in overleg met diverse fracties gewerkt aan een noodzakelijke, fundamentele hervorming van de woningmarkt. De genomen en voorziene maatregelen leiden op termijn tot een stabielere koopmarkt met lagere schulden en een beter functionerende huurmarkt, met minder scheefwonen, minder wachtlijsten en meer kansen voor ontwikkeling van het middensegment."

Inmiddels zijn we drie jaar verder en zitten we in de aanloop van de verkiezingen van maart 2017. Hoe staat de woningmarkt er momenteel voor? Wat zijn de knelpunten en waar zitten die? En welke maatregelen zijn er nodig om het woonbeleid weer volledig 'bij de tijd' te maken en geschikt te maken voor de komende jaren?

Die vragen proberen we in dit essay te beantwoorden. Daarmee geven wij een korte en bondige aanzet tot de discussie die in de aanloop naar de verkiezingen en in de kabinetsformatie naar onze overtuiging zal moeten leiden tot een fundamentele hervorming van het woonbeleid. In elk geval omdat wij vinden dat **'niets doen geen optie is'**. Tevens hopen we zo alvast denkrichtingen en adviezen mee te geven aan het nieuwe kabinet.

2 Woonbeleid nu 'Wankele pilaar van de verzorgingsstaat'

In de wetenschap wordt het woonbeleid vaak aangeduid als 'de wankele pilaar onder de verzorgingsstaat'. Wankel omdat het tussen de overheid en markt in balanceert en het niet altijd geheel duidelijk is wie nu verantwoordelijk is voor welk deel van de woningmarkt. Ook zijn er in tegenstelling tot bijvoorbeeld onderwijs, pensioenen en gezondheidszorg geen eenduidige universeel geldende standaardcriteria voor huisvesting te ontwikkelen die ook periodiek getoetst kunnen worden. De onduidelijke wijze waarop noodgedwongen aan het begrip behoefte door de overheid invulling wordt gegeven en de veranderingen die dit begrip in de tijd ondergaat zijn hier mede debet aan.

Wat het woonbeleid ook uniek maakt is dat het sterk verbonden is met andere beleidsvelden en dat deze koppeling in de tijd sterk aan verandering onderhevig is. Denk aan de gezondheidsproblematiek in de negentiende eeuw, de industriepolitiek van na 1945, de ruimtelijke ordening, het sociale beleid, het creëren van gemêleerde buurten, het integratievraagstuk en zelfs de pensioenen. Al deze beleidsdoelen hebben hun sporen nagelaten op het huidige woonbeleid, waarbij het woonbeleid in het verleden zelf ook een krachtig beleidsinstrument is gebleken om de doelen van de aanpalende beleidsterreinen mede te realiseren.

Overigens wordt het belang van een gedegen woonbeleid en de prioriteit die dit in samenhang met de genoemde beleidsterreinen zou moeten hebben naar onze mening door de politiek in Nederland momenteel ernstig onderschat. Een voorbeeld hiervan is het gemak waarmee het onderdeel Wonen van het toenmalige ministerie van VROM als directoraat in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd geplaatst, waarna vervolgens eind 2016 dit directoraat met een actieve directeur-generaal werd opgeheven en ondergebracht werd bij een reeds bestaand directoraat van het ministerie van BZK. Weliswaar kwam er als doekje voor het bloeden een minister voor het wonen in plaats van een staatssecretaris, maar dat heeft niet geleid tot een fundamentele integrale heroverweging van het woonbeleid die je van een minister voor wonen zou mogen verwachten. In de koopsector werd het beleid zelfs gedomineerd door het ministerie van Financiën met een rigide aanscherping van de hypotheekregels, die de problematiek op de koopwoningmarkt ten tijde van de kredietcrisis alleen maar groter heeft gemaakt.

Gemankeerde marktwerking

Naast het feit dat het woonbeleid een specifieke loot aan de stam van het overheidsbeleid is, is er ook sprake van een gemankeerde marktwerking. Wanneer we de eisen die in de standaardboeken over economie gesteld worden aan een optimaal functionerende markt (o.a. perfecte informatie en competitie, verhandelbaarheid, transparantie, uniciteit van het product) naast de woningmarkt leggen (een sterk heterogeen goed dat uit veel kenmerken is opgebouwd, gebrekkige competitie, geen optimale informatie, nauwelijks mogelijkheden tot substitutie en kapitaalintensief) wordt duidelijk dat er sprake is van een suboptimale marktsituatie met een grote kans op marktfalen. Bovendien is ook het maatschappelijk belang van een goed functionerend woonbeleid zeer groot. Na gezondheid is het wonen voor veel mensen het belangrijkste onderdeel van hun leven.

Het is tegen de bovenstaande achtergrond daarom niet verwonderlijk dat overheden in vrijwel alle landen specifiek woningmarktbeleid hebben ontwikkeld, waarbij ook liberale verzorgingsstaten als de VS en het VK de woningmarkt niet aan het vrije spel van maatschappelijk krachten overlaten. We kennen uit het verleden alleen China en enkele Oost-Europese landen als voorbeelden van landen die,

na de val van het communisme, kortstondig hebben geprobeerd om de woningmarkt vrijwel geheel te dereguleren. Ook die landen zijn echter door schade en schande wijzer geworden en hebben na enkele jaren alsnog specifiek woonbeleid ontwikkeld. Voor veel landen geldt echter ook dat de overheidsinterventies en de pogingen om het marktfalen op te lossen na verloop van tijd leiden tot beleidsfalen; het middel wordt dan erger dan de kwaal. De kans hierop neemt toe naarmate het beleidssysteem in de tijd ingewikkelder wordt en de onderlinge interactie van de diverse beleidsonderdelen contraproductief wordt. Zo kan het bijvoorbeeld in een bepaald tijdsgewricht wenselijk zijn om zowel de sociale huursector en de koopsector financieel te ondersteunen. Wanneer dan na verloop van tijd de beleidsbakens worden verzet en alle heil gezocht wordt in de niet financieel ondersteunde particuliere huursector, zal dit tot onherroepelijk tot beleidsproblemen leiden.

Hoog tijd voor grondige hervorming woningmarkt

Professor Priemus vergeleek de huidige toestand van de Nederlandse woningmarkt niet zo lang geleden met een binnenband vol met plakkertjes. Iedere fietser weet dat er op een gegeven moment een einde komt aan de reparatie; de plakkertjes hechten dan niet meer en gaan elkaar in de weg zitten. Dan wordt het tijd om afscheid te nemen van de oude band en een nieuwe aan te schaffen, die weer jaren mee kan en niet steeds lek raakt. Dat is in onze ogen een mooie metafoor van de toestand waarin de Nederlandse woningmarkt zich al enkele jaren bevindt.

Het is dan ook hoog tijd voor een grondige hervorming van de woningmarkt. Op zich is dit zeker geen originele gedachte. De afgelopen jaren is er een hele reeks hervormingsvoorstellen verschenen van uitlopende instanties zoals de VROMRaad, de SER, 22-economen, de Raad voor de Leefomgeving, het CPB, het Planbureau voor de Leefomgeving en Wonen 4.0 van vier bij het wonen betrokken maatschappelijke organisaties. Een ook het kabinet-Rutte heeft met het woonakkoord een eerste voorzichtige stap gezet.

Rode draden in al deze adviezen zijn:

- stop geleidelijk met het massaal ondersteunen en reguleren van de woningmarkt en het rondpompen van subsidies en belastingen;
- concentreer het beleid op die groepen die het nodig hebben;
- voer een eigendomsneutraal woonbeleid in (wat uiteraard niet wil zeggen dat er geen ruimte is voor specifiek beleid voor de diverse eigendomssectoren, die nu eenmaal onderling sterk van karakter verschillen), waarbij de overheid op voorhand voor haar burgers niet bepaalt of zij beter kunnen huren of kopen;
- organiseer onder meer via de huursombenadering, een beter afstemming tussen prijs en kwaliteit in de huursector;
- regionaliseer het woonbeleid;
- zorg dat het aanbod kan reageren op de vraag.

Deze aanbevelingen lijken op het eerste gezicht simpel en logisch, maar zijn in de praktijk erg lastig door te voeren. Ten eerste hebben we te maken met een transitietraject. Het van de ene op de andere dag invoeren van deze hervormingen kan tot grote problemen leiden. Zo hebben huishoudens in hun financiële planning rekening gehouden met de huidige beleidspraktijk. Het plotseling wijzigen van de spelregels kan bij een aantal van hen tot grote financiële problemen leiden en is ook electoraal gezien voor politieke partijen bijzonder onaantrekkelijk. Ook marktpartijen zoals verhuurders en bouwondernemingen kunnen voor onoverkomelijke gevolgen geplaagd worden, met kans op grote schade voor de economie. Zo beargumenteren we in hoofdstuk 3 dat de vanuit het perspectief van de financiële wereld ingevoerde kredietbeperkingen op de koopwoningmarkt in de periode 2011-2013 tot een diepe crisis op de woningmarkt hebben geleid met forse negatieve economische en maatschappelijke gevolgen.

Verkeerde timing

Een verkeerde timing van op zich verstandige maatregelen kan dus tot redelijk rampzalige resultaten leiden. Vervolgens dienen de hervormingen daarom ook gespecificeerd te worden voor de diverse deelmarkten. Van dé Nederlandse woningmarkt is immers al jaren geen sprake meer. Gebieden met overdruk zoals Amsterdam en Utrecht, vragen om een geheel andere aanpak dan gebieden die lijden onder een krimpende bevolking zoals de Achterhoek en Zuid-Limburg. Ook is het erg lastig om de langetermijngevolgen van de hervormingen te bepalen. Het modelleren van de gehele woningmarkt is wetenschappelijk gezien in onze ogen niet echt mogelijk. Op basis van lastige aannames over de algemene economische ontwikkeling kunnen hooguit deelontwikkelingen zoals de koopprijsontwikkeling redelijk gemodelleerd worden. Dat geldt echter al in veel mindere mate voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van de nieuwbouwproductie.

In dit kader staan wij ook sceptisch tegenover de modelberekeningen die het CPB de afgelopen jaren over de woningmarkt heeft opgesteld en op basis waarvan belangrijke politieke beslissingen worden genomen (Boelhouwer, 2008). Omdat de woningmarkt bol staat van de gedragseffecten (huishoudens die bij het aangaan van grote financiële contracten voor de lange termijn soms irrationeel handelen), wijken de modeluitkomsten in de meeste gevallen sterk af van de werkelijkheid en zijn ook de uitkomsten vaak onrealistisch.

Wij zijn extra kritisch op deze modelberekeningen omdat de door het CPB opgestelde uitkomsten door de politiek als uitgangspunt voor beleid gehanteerd worden. Internationaal is dit een redelijk unieke situatie; wij kennen geen voorbeelden van landen met sterk gereguleerde woningmarkten die hun beleid laten doorrekenen en medebepalen op basis van integrale woningmarktmodellen. Hooguit zou je het een interessante academische exercitie kunnen noemen, die echter niet zou mogen interfereren met de beleidspraktijk. Helaas lijdt ook de door het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving in 2016 uitgebrachte studie '*Kansrijk woonbeleid*' aan deze euvels. Het is te hopen dat deze publicatie geen grote rol speelt in de toekomstige discussies over de hervorming van de woningmarkt.

3 Te agenderen problemen op de woningmarkt

3.1 Oplopend woningtekort

Een acuut probleem dat wij willen agenderen is het oplopend woningtekort. De reden van dit tekort is dat in onze ogen de gevolgen hiervan voor het toekomstig functioneren van de woningmarkt groot zijn en de urgentie van het probleem door velen (nog) niet erkend of gebagatelliseerd wordt. Deze opstelling bemoeilijkt ook de oplossing van het probleem.

Een recent bericht van het CBS onderstreept de ernst van de problematiek. Zo meldde het CBS dat er in de laatste zes maanden in Nederland 13.000 daklozen zijn bijgekomen. In het verleden was de oorzaak van dakloosheid veelal gelegen in psychische problemen. Op zich is er veelal wel voldoende woonruimte/noodopvang beschikbaar, maar vanwege de complexe psychische problematiek verblijven patiënten noodgedwongen op straat. Dit bericht werd bevestigd door woordvoerders van de Stichting Zorg en Welzijn, het Leger des Heils en de Federatie Opvang. Zij zien een toenemende groep mensen in slaapzakken op straat slapen (waaronder mensen uit midden-inkomensgroepen die hun koopwoning kwijt zijn), die daarvoor niet hebben gekozen.

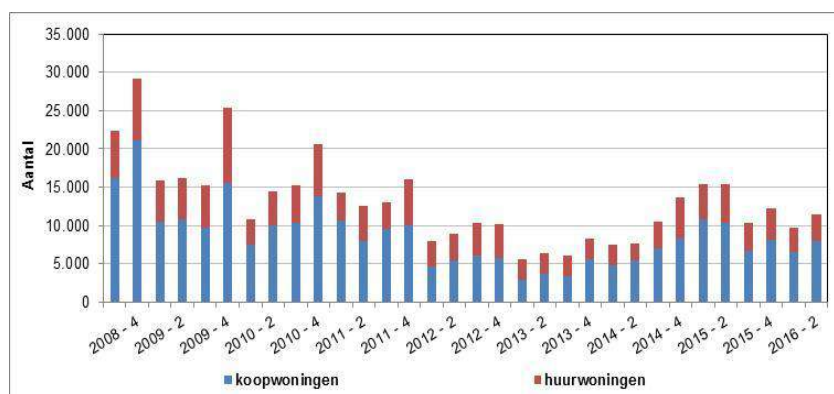
Toen in het derde kwartaal van 2008 onder invloed van de kredietcrisis de recessie op de woningmarkt uitbrak, was de problematiek, in tegenstelling tot de huidige situatie, nog redelijk overzichtelijk. De jaarlijkse woningbouwproductie kwam in de periode 2000-2008 uit op gemiddeld 79.000 woningen. Dit was in evenwicht met de groei van het aantal huishoudens (tussen de 50.000 en 60.000) en het aantal woningonttrekkingen (tussen de 15.000 en 20.000 woningen), waardoor een woningtekort van rond de 2% weliswaar aanwezig bleef, maar niet veel verder groeide. Ook in de eerste jaren na de woningmarktcrisis bleef de productie op een redelijk niveau. Zo werden in 2012 ruim 60.000 nieuwe woningen opgeleverd. Deze beperkte teruggang werd mede gerealiseerd door een aantal crisismaatregelen die door de Rijksoverheid werden ingevoerd.

Vanaf 2013 zien we echter een scherpe daling van het aantal gerealiseerde nieuwbouwwoningen en gedurende de laatste drie jaar is de 50.000 niet bereikt. In combinatie met een door de immigratie oplopend aantal nieuwe huishoudens, is het woningtekort in de afgelopen jaren met ongeveer 2% toegenomen. En ook de toekomst ziet er weinig rooskleurig uit. Zo stabiliseert het aantal verleende bouwvergunningen zich de afgelopen vier kwartalen rond de 10.000 woningen (**afbeelding 1**). Nadat vanaf het derde kwartaal van 2014 zich een stijging aftekende richting de 15.000 verleende bouwvergunningen, is het aantal nu dus opnieuw teruggezaakt.

Hogere productie nieuwe woningen hard nodig

Op basis van bovengenoemde ontwikkeling kan verwacht worden dat het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen over 1,5 tot 2 jaar verder afneemt, met als gevolg een verdere toename van het woningtekort. Dit staat in schril contrast met de ontwikkelingen op de markt van bestaande (koop)woningen. Daar stijgen de prijzen en het aantal verkochte woningen kwartaal op kwartaal fors met als gevolg dat de toegankelijkheid voor veel huishoudens afneemt. De belangrijkste remedie om deze trend te keren en de vraag-aanbodverhoudingen te normaliseren is een hogere productie van nieuwe woningen. De huidige dalende productie zal de krapte alleen maar vergroten, wat slecht nieuws is voor huishoudens die op zoek zijn naar een nieuwe woning en ook voor de algemene economische ontwikkeling in Nederland.

Afbeelding 1 Het aantal nieuwe woningen waarvoor bouwvergunning is verleend, naar eigendomsverhouding, op kwartaalbasis, in de periode 4^e kwartaal 2008 – 2^e kwartaal 2016



Bron: CBS, Statline, 2016

Het debat over de toekomstige woningbehoefte is de laatste tijd sterk gericht op de locaties waar de uitbreidingsbehoefte dient plaats te vinden.

Er bestaat grote onzekerheid over de toekomstige woningbehoefte. Het middenscenario uit de *Welvaart en Leefomgeving*-studie van het CPB en het PBL gaat uit van ongeveer 900.000 huishoudens. De bandbreedte tussen het lage en hoge scenario is echter groot: in het lage scenario bedraagt deze 300.000 huishoudens en in het hoge scenario 1,6 miljoen. Het EIB acht voor de periode 2010-2014 een groei van het aantal huishoudens van tussen de 1,1 en 1,6 miljoen het meest waarschijnlijk. Voor de periode 2015-2025 verwacht het EIB een stijging van het aantal huishoudens van 490.000 tot 670.000 huishoudens, waarbij de vraag verschuift richting de steden en de Randstad (Mulder et al., 2016, p.13.). Hierbij merken wij op dat de laatste decennia de bevolkingsgroei stelselmatig is onderschat. Zo komt het aantal inwoners in de meeste recente CBS-bevolkingsprognoses inmiddels 1 miljoen personen hoger uit dan 10 jaar geleden.

Tegelijkertijd wordt een debat tussen deskundigen gevoerd over de plek waar deze nieuwe huishoudens gehuisvest dienen te worden. Alle partijen zijn het erover eens dat de bestaande stad via de transformatie van leegstaande gebouwen en bedrijventerreinen hier een belangrijke oplossing kan bieden. Sommige deskundigen geven aan dat deze locaties voldoende mogelijkheden bieden. Anderen betwijfelen dit en pleiten er voor om ook direct aan de stad kleine goed ontsloten woningbouwlocaties tot ontwikkeling te brengen. De visie van deze laatste groep wordt ondersteund door een recente studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (Van Duinen et al., 2016). Via een voorlopige inventarisatie komen deze auteurs tot de conclusie dat zelfs bij een weinig realistische aanname van een groei van het aantal huishoudens met 300.000 huishoudens (een aantal dat Nederland vermoedelijk binnen zes jaar al zal bereiken) nog altijd 20% van de woningbehoefte buiten de bestaande stad dient te worden opgevangen. Bij een hoog scenario van 1.6 miljoen huishoudens bedraagt dit percentage zelfs 65%.

Ook bij het lage groeiscenario zijn er belangrijke stedelijke regio's, zoals Den Haag en Amsterdam, waar de mogelijkheden in de bestaande stad onvoldoende soelaas bieden. Ook het EIB plaatst kritische kanttekeningen bij de mogelijkheid om de woningbehoefte geheel in de bestaande steden op te vangen. Zo stellen de auteurs dat weliswaar de afgelopen jaren de transformatie van kantoren naar

geschikte woonruimte duidelijk is toegenomen, maar dat afgezet tegen de omvang van de woningvoorraad de te transformeren voorraad beperkt is en het laaghangende fruit inmiddels wel geplukt is. Ook maakt het EIB kritische opmerkingen bij de mogelijkheden die het Planbureau ziet om bedrijventerreinen te transformeren. Zo is de ligging van de terreinen doorgaans niet afgestemd op de locaties waar burgers graag willen wonen. Daarnaast bestaat de leegstand op bedrijventerreinen vooral uit bezettingsleegstand. Dit betekent dat veel bedrijven verplaatst dienen te worden. Hiermee zijn kosten gemoeid en dient elders ruimte voor deze bedrijven gevonden te worden.

Nadere analyses moeten inzicht bieden in hoeverre transformaties van bedrijventerreinen haalbaar en wenselijk zijn om deze in te zetten voor toekomstige woningbouw, aldus het EIB (Mulder et al., 2016, p.9). Ook het Planbureau voor de Leefomgeving geeft aan dat er geen inzicht bestaat in de financiële mogelijkheden om de terreinen daadwerkelijk te transformeren. Het EIB heeft wel een analyse uitgevoerd naar de bestaande plancapaciteit tot 2025 voor woningbouw. Ook nu is het EIB een stuk gereserveerder dan het Planbureau voor de Leefomgeving. Zo blijft het woningaanbod dat is opgenomen in de tot dusver bekende plannen in de meeste provincies achter bij de verwachte huishoudensgroei en daarmee bij de woningvraag.

Veel plannen bestuurlijk nog niet geaccordeerd

In het trendmatig groeiscenario blijft het netto planaanbod in de helft van de provincies achter bij de vraag en in een scenario met een hoge groei is dit zelfs het geval in alle provincies, behalve in Noord-Holland, Limburg en Noord-Brabant. De grootste spanning wordt waargenomen in Utrecht. Het EIB merkt hier nog bij op dat moet worden bedacht dat het planaanbod nog geen feitelijke aanbod is. In de praktijk komt een deel van de plannen daardoor niet tot uitvoering binnen de beschouwde periode. Als belangrijke oorzaak hiervan wordt genoemd dat veel plannen bestuurlijk nog niet zijn geaccordeerd. Deze zachte plancapaciteit vormt op dit moment zelfs de helft van het totale planaanbod. Een belangrijk deel hiervan lijkt ook niet overeen te komen met de provinciale beleidskaders, waarin ontwikkelingen sterk binnen bestaande, al sterk verstedelijkte contouren moeten plaatsvinden. Ook bestuurlijk harde plannen komen soms niet tijdig van de grond, omdat niet altijd aan de financiële randvoorwaarden wordt voldaan. Verder blijkt uit een steekproef in de regio's Amsterdam en Utrecht dat het planaanbod vooral achterblijft in de groene randgemeenten (Mulder et al., 2016, p.9). Een voorbeeld hiervan vormt de gemeente Den Haag waar de helft van de woningvraag uit gaat naar groenstedelijke en de andere helft naar centrum-stedelijke woonmilieus. De gemeente Den Haag heeft voor de woonvisie echter als uitgangspunt om alleen deze laatste vraag in haar plannen te accommoderen.

3.2 Toegankelijkheid koopsector neemt af

In onze essays *Kopers verdienen meer* (Boelhouwer en Schiffer, 2015a) en *Kopers komen te kort* (Boelhouwer en Schiffer, 2015b) zijn wij ingegaan op de effecten van de per 1 januari 2013, op het hoogtepunt van de kredietcrisis en het dieptepunt van de koopwoningmarkt, geïntroduceerde Tijdelijke regeling hypothecair krediet. Deze regeling was ingegeven door het toenemende financieringsrisico bij dalende prijzen van woningen, maar ging voorbij aan het effect dat de regeling had op de toegankelijkheid en continuïteit van de koopwoningmarkt. Zo werden in relatie hiermee zowel de Nibud-normen (LTI) als de maximale lening in relatie tot de waarde van de woning (LTV) neerwaarts bijgesteld, waardoor de toegankelijkheid van de eigen woning voor met name lagere inkomens verder afnam. Het gevolg hiervan was dat de woningprijzen verder daalden. Juist voor de inkomensgroepen die niet meer in aanmerking kwamen voor een sociale huurwoning en te weinig verdienden voor een huurwoning in de particuliere huursector. Daarenboven bleek ons dat de methodiek van het Nibud onvoldoende recht deed aan de daadwerkelijke besteedbare inkomens van huishoudens, als gevolg waarvan zich situaties voordeden waarin een huishouden niet in aanmerking

kwam voor een hypothecaire lening met woonlasten die men wel werd geacht te kunnen betalen in de particuliere huursector.

Contraproductief

Als gevolg van vorengenoemde ontwikkeling hebben vele huishoudens de kans op een voor hen betaalbare koopwoning ten onrechte gemist, is de druk op de huursector toegenomen en zijn de prijzen van koopwoningen verder gedaald. Het gevoerde beleid heeft dus contraproductief gewerkt. Weliswaar trekt ondanks die beperkende maatregelen de koopwoningmarkt weer aan, maar dat is vooral het gevolg van de historisch lage hypotheekrente in combinatie met de toegenomen schaarste op de woningmarkt. Bij ongewijzigd beleid en onveranderde omstandigheden zal dit leiden tot oververhitting van de markt, zoals nu al duidelijk zichtbaar is in de grote steden. Dit leidt tot een buitensporig sterke prijsontwikkeling van koopwoningen, waardoor kopers met lage en middeninkomens in toenemende mate niet meer aan de bak komen. En indien de hypotheekrente in de toekomst weer stijgt richting het meerjarig gemiddelde, zullen de financieringsrisico's toenemen indien eigenaar-bewoners de toekomstige hogere woonlasten niet meer kunnen betalen.

3.3 Middeninkomensgroepen tussen wal en schip

De problematiek van de middeninkomensgroepen op de woningmarkt is al deels in de vorige twee paragrafen beschreven en wordt mede veroorzaakt doordat het beleid en het woningaanbod in de diverse deelsectoren op de woningmarkt onvoldoende op elkaar aansluiten (VROMRaad, 2011; Boelhouwer, 2014; Hoekstra en Boelhouwer, 2014).

In toenemende mate is het beleid in de sociale huursector gericht op het huisvesten van de laagste inkomensgroepen. Zo dienen corporaties 90% van hun vrijkomende huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen onder de 35.739 euro. Deze maatregelen worden jaarlijks streng gecontroleerd door de accountant. Tot 2020 is het overigens als overgang nog wel mogelijk om 10% van de vrijkomende woningen aan huishoudens met een inkomen tot 39.874 toe te wijzen.

In de praktijk betekent dit dat veel huishoudens met een inkomen vanaf 1900 euro netto in de maand zijn aangewezen op de private markt. Zoals in de vorige paragraaf al uitgebreid aangegeven, is hun inkomen echter vaak ontoereikend om op basis van de strenge inkomensnormen uit de gedragscode hypothecaire financiering een koopwoning aan te schaffen. Ook wanneer hun maandelijks woonuitgaven hierdoor aanmerkelijk lager uitkomen dan wanneer zij een particuliere huurwoning zouden betrekken. Deze laatste categorie is aanmerkelijk duurder, zeker in de overdrukgebieden. In de onderdrukgebieden in de periferie zijn particuliere huurwoningen nauwelijks beschikbaar. Enig lichtpuntje in deze laatste categorie gebieden is dat door de lage woningprijzen een koopwoning sneller binnen het bereik komt.

Geconcludeerd kan worden dat de middeninkomensgroepen die op de Nederlandse woningmarkt op zoek zijn naar een passende woning letterlijk tussen wal en schip vallen. Voor een sociale huurwoning verdienen zij net teveel, voor een koopwoning komen zij niet in aanmerking en een particuliere huurwoning is in veel gevallen (te) duur of zelfs niet beschikbaar. Rest een financieel beroep op de ouders om toch een hypotheek te verkrijgen, het delen van een woning, het betrekken van een substituuat (kamer, caravan) of het langer thuis blijven wonen. Deze in onze ogen schrijnende situatie kan deels verklaard worden doordat de beleidsuitgangspunten in de deelsectoren van de woningmarkt niet op elkaar aansluiten en deels door het ontbreken van een middensegment aan huurwoningen. Dat laatste segment komt in Nederland moeizaam van de grond omdat het in tegenstelling tot de sociale huursector en de koopsector niet gesubsidieerd wordt (wel is er voor duurdere huurwoningen geen verhuurderheffing). Hier wreekt zich het ontbreken van een eigendomsneutraal woonbeleid.

3.4 (Ernstige) betaalbaarheidsproblemen

De afgelopen jaren zijn met name in de sociale-huursector door de forse huurverhogingen (15% in de laatste vijf jaar) en de daling van de koopkracht de woonuitgaven fors opgelopen. Zo blijkt uit het WoON 2015 dat de netto huurquote in de laatste drie jaar is gestegen van 23,8% in 2012 naar 26,7% in 2015. Voor de huishoudens die aanspraak kunnen maken op een sociale huurwoning en in 2015 over een bruto inkomen van maximaal 34.299 euro beschikken, bedraagt deze quote 28,9% en komen de totale woonuitgaven zelfs uit op 39,6%. Deze ontwikkeling staat in contrast met de ontwikkeling in de koopsector; daar daalde netto koopquote van 22,2% in 2012 naar 20,1% in 2015.

Dat deze ontwikkeling in de sociale-huursector in toenemende mate tot betalingsproblemen leidt, wordt onderbouwd door de berekeningen van het Nibud. De **tabellen 1 en 2** geven inzicht in het resterende inkomen van alleenverdieners en tweeverdieners met twee kinderen na aftrek van de noodzakelijke uitgaven (waarbij uitgaven aan maatschappelijke activiteiten zoals vrije tijd niet zijn meegenomen). Er kan dus gesproken worden van een sociaal minimum waarbij huishoudens niet volledig kunnen participeren in de maatschappij.

Uit **tabel 1** wordt duidelijk dat huishoudens die zijn aangewezen op een minimuminkomen op basis van de Nibud-methodiek slechts 4 euro per maand overhouden om aan maatschappelijke uitgaven te besteden. Hierbij heeft het Nibud echter aangehouden dat deze huishoudens maandelijks slechts 230 euro aan huur uitgeven. Dit betreft de basishuur uit de huurtoeslagregeling. In de situatie dat de huur evenwel boven de kwaliteitskortingsgrens stijgt, dienen huishoudens minimaal 35% van de extra huur zelf te betalen. Omdat er in de sociale huursector slechts in beperkte mate nog huurwoningen met een huur onder de kwaliteitskortingsgrens worden verhuurd, zullen in de praktijk veel huurders met een minimuminkomen (diep) onder het bestaansminimum zakken.

Voor alleenverdieners met kinderen met een hoger (modaal) inkomen is de situatie overigens nauwelijks beter. In het geval deze huishoudens een sociale huurwoning van 711 euro bewonen (dit is de maximale huurprijs in de sociale huursector) komen zij zelfs maandelijks 20 euro te kort. Dit heeft alles te maken met het verlies aan inkomensgerelateerde subsidies zoals huurtoeslag en zorgkostentoeslag.

Pas bij een inkomen van 35.000 euro ontstaat er een kleine plus van 109 euro in de maand. Deze huishoudens komen volgens de passendheidsnormen echter niet meer in aanmerking voor een sociale huurwoning en zullen dus volledig zijn aangewezen op een duurdere particuliere huurwoning. Hoewel hun hogere inkomen dus anders doet vermoeden, zakken zij ook niet zelden onder het sociale minimum.

Zoals **tabel 2** aangeeft is de situatie voor tweeverdieners iets gunstiger. Ofschoon: wat is gunstig? Deze mensen zakken tenminste niet zo gauw onder het sociaal minimum, maar ook hier zien we het beeld dat wie - in de middenklasse - ogenschijnlijk aardig carrière maakt, er qua netto besteedbaar inkomen (na aftrek woonlasten) verhoudingsgewijs weinig van overhoudt. Voor een volwaardige maatschappelijke participatie zijn ook de resterende budgetten voor tweeverdieners echter te laag.

Op basis van de resultaten, zoals weergegeven in de **tabellen 1 en 2** kan geconcludeerd worden dat er mede door het woonbeleid sprake is van een sterke armoedeval en nivellering van huishoudens met een inkomen tot modaal. Het overheidsbeleid drukt de inkomensverdeling tot modaal vrijwel plat. Opmerkelijk hierbij is dat er in het huurbeleid door de overheid geen normen worden gesteld voor de maximale woonuitgaven, terwijl in de huursector toch de meest kwetsbare groepen wonen. Dit in tegenstelling tot de koopsector, waar zelfs voor de hoogste inkomensgroepen via de gedragscode hypothecaire financiering zeer strikte woonlastentabellen worden gehanteerd.

Het antwoord van Minister Blok tijdens het WoON-congres uit 2016 op een vraag van een huurder uit de zaal die aangaf dat hij met zijn bescheiden inkomen grote problemen heeft om maandelijks aan zijn huurverplichtingen te voldoen, spreekt in dit kader boekdelen: de Minister adviseerde deze huurder om een baan te gaan zoeken of om meer te gaan verdienen....

Tabel 1 Uitgavenpatroon alleenverdieners met twee kinderen met een minimum en modaal inkomen op basis van de Nibud-budgetsystematiek

	Basis	30.000	35.000
Netto inkomen	1861	2318	2447
Woonlasten	230	711	711
Energie & water	169	169	169
Lokale belasting	0	0	0
Verzekeringen	294	294	294
Telefoon, TV, internet	64	64	64
Schoolkosten	37	37	37
Contributies/abo's	2	2	2
Vervoer	52	52	52
Kleding	172	172	172
Inventaris	147	147	147
Extra ziektekosten	98	98	98
Vrije tijd	0	0	0
Voeding	472	472	472
Huishoudgeld	120	120	120
Totaal uitgaven	1857	2338	2338
Saldo	4	-20	109

OTB-berekening gebaseerd op gegevens Nibud

Tabel 2 Uitgavenpatroon tweeverdieners met twee kinderen met een minimum en modaal inkomen op basis van de Nibud-budgetsystematiek

	Basis	30.000	35.000
Netto inkomen	1861	2547	2718
Woonlasten	230	711	711
Energie & water	169	169	169
Lokale belasting	0	0	0
Verzekeringen	294	294	294
Telefoon, TV, internet	64	64	64
Schoolkosten	37	37	37
Contributies/abo's	2	2	2
Vervoer	52	52	52
Kleding	172	172	172
Inventaris	147	147	147
Extra ziektekosten	98	98	98
Vrije tijd	0	0	0
Voeding	472	472	472
Huishoudgeld	120	120	120
Totaal uitgaven	1857	2338	2338
Saldo	4	209	380

OTB-berekening gebaseerd op gegevens Nibud

3.5 Toenemende segregatie

Het huidige woonbeleid legt in toenemende mate beperkingen op voor de toegankelijkheid van de diverse inkomensgroepen op de woningmarkt en leidt in de praktijk tot een ruimtelijke segregatie en ook tot een marginalisering van met name de sociale huursector en het goedkope deel van de particuliere huursector.

Zo is de goedkope scheefheid (mensen die volgens de normen van het Rijk te 'goedkoop schief wonen') in de sociale huursector in de laatste drie jaar met 161.000 huishoudens tot 520.000 huishoudens afgenomen. Voor het eerst zijn er in 2015 meer huurders die volgens dezelfde normen van het Rijk juist te 'duur schief wonen' (530.000). De sociale huursector wordt mede door deze zogenaamde passendheidsstoets in toenemende mate het domein van de laagste inkomensgroepen en van huishoudens die niet langer actief zijn op de arbeidsmarkt.

Omdat de sociale huursector ruimtelijk sterk is gesegregeerd, neemt ook de ruimtelijke segregatie van huurders toe. De tweede aanjager van segregatie is het woningtekort en de hieraan gerelateerde sterke prijsstijgingen in de koopsector. Steeds meer middeninkomens lukt het simpelweg niet meer om een financieerbare koopwoning te vinden (die voor alle duidelijkheid overigens op zich nog goed betaalbaar zou zijn). Het gevolg hiervan is dat met name aantrekkelijke wijken in de grote steden steeds minder toegankelijk worden voor deze inkomensgroepen en omgekeerd dat 'arme wijken' steeds armer worden. Met als gevolg: de ruimtelijke segregatie neemt verder toe.

Het nadeel van deze groeiende ruimtelijke ongelijkheid is, dat de leefbaarheid in buurten met een concentratie van lage inkomens verder onder druk komt te staan, en dat de waarde van het vastgoed snel afneemt, met name wanneer er een omslagpunt wordt bereikt en de leefbaarheid in een vervalsspiraal terecht komt. Omgekeerd vindt in de aantrekkelijke en verbeterde buurten uiteraard een tegengestelde ontwikkeling plaats.

3.6 Trage aanpak duurzaamheidsverbetering bestaande woningvoorraad

De gebouwde omgeving is in Nederland voor 40% verantwoordelijk voor de uitstoot van CO₂ en woningen maken daar voor 75% deel van uit. Het is dan ook begrijpelijk dat de overheid ambitieuze doelstellingen heeft geformuleerd om de uitstoot van dit broeikasgas door bestaande woningen terug te dringen. Zo dienen in 2020 alle nieuwbouwwoningen energieneutraal te worden opgeleverd en moet 14% van alle energie duurzaam geproduceerd worden. In het Energieakkoord is zelfs de ambitie uitgesproken om de woningvoorraad richting 2050 geheel energieneutraal te maken. Volgens berekeningen van het EIB is hiermee een bedrag gemoeid van 215 miljard euro (Mulder et al., 2016, p.9). Verder geeft het EIB op basis van diverse berekeningen aan dat investeringen richting energieneutraliteit zeer lange terugverdientijden met zich meebrengen. Ook met de corporatiesector zijn er ambitieuze convenanten gesloten om in 2020 het gemiddelde energielabel op niveau B te krijgen. Ten slotte wordt via het project Stroomversnelling getracht om in 2020 111.000 woningen via de aanpak nul-op-de-meter geheel energievrij te krijgen. Helaas lijken deze doelstellingen bij lange na niet gehaald te worden. Corporaties zien mede vanwege de verhuurderheffing en andere noodzakelijk geachte investeringen in de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van woningen vermoedelijk geen kans om de afgesproken doelstelling te realiseren. Het project nul-op-de-meter loopt sterk achter (in 2016 nog slechts 700 van de geplande 11.000 woningen aangepakt) en de beoogde energiebesparingen in de particuliere sector komen eveneens moeizaam van de grond. Ook de beschikbare energiesubsidies worden onvoldoende aangesproken en blijven onderbenut. Zo geven Mulder et al. (2016, p.9) aan dat de stimulering van energiebesparende investeringen door particulieren voor een belangrijk deel plaatsvindt via leningen uit het Energiebesparingsfonds en de

Investeringssubsidie duurzame energie (ISDE). Van deze fondsen is respectievelijk slechts 20 tot 30% benut. Corporaties die een kwart van de opgave moeten dragen, kunnen gebruik maken van het Fonds energiebesparing huursector (FEH) en de Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP). Ook deze fondsen blijven vooralsnog sterk onderbenut (Mulder et al., 2016, p.9).

In onze ogen is deze trage ontwikkeling onnodig en op zijn minst opmerkelijk. Het belang van een CO₂-reductie wordt immers door vrijwel iedereen onderschreven, de investeringen verdienen zich op termijn terug in de vorm van lagere energielasten en de overheid kan vrijwel kosteloos investeringskrediet aantrekken.

3.7 Koopwoning: risico overschat, meerwaarde onderschat

Tot en met de jaren vijftig in de vorige eeuw konden huishoudens alleen een woning in eigendom verkrijgen indien zij minimaal een derde van de totale financieringsbehoefte (koopsom plus bijkomende kosten) aan eigen middelen konden inbrengen. Onder invloed hiervan was het eigenwoningbezit destijds voorbehouden aan "de rijken" met een substantieel vermogen. Daarom was destijds slechts ongeveer 13% van de woningvoorraad in het bezit van particuliere eigenaren, behoudens de ongeveer 12% in eigendom zijnde boerderijen en woon/werk-panden (winkels). "De armen" zonder eigen vermogen waren in deze naoorlogse periode aangewezen op de kwalitatief magere particuliere huursector. Sparen voor een eigen woning was door het lage welvaartsniveau in die periode voor de meesten geen optie. En toen de welvaart vanaf de jaren zestig aantrok, werd sparen voor een eigen woning vanwege de sterk stijgende bouwkosten steeds minder aantrekkelijk.

In 1956 verscheen in Nederland de eerste regeringsnota over het eigen woningbezit, waarmee de basis is gelegd voor het Nederlandse overheidsbeleid ter bevordering van het eigenwoningbezit (Werkgroep Eigen-Woningbezit, 1956). In de daaropvolgende decennia is het gedachtegoed uit deze nota op onderdelen nog steeds van toepassing, vanuit zowel de liberale als de sociaaldemocratische ideologie dat bezitvorming en vermogensopbouw voor iedereen (arm en rijk) mogelijk moet zijn. Een interessant argument dat ook nu weer relevant kan worden is het belang van het vermogen ten behoeve van zorg en pensioen. Maar daarnaast was onderdeel van de toenmalige ideologie ten aanzien van de eigen woning dat het eigendom van een woning zou leiden tot een grotere zorg en verantwoordelijkheid voor zowel de woning zelf als voor de woonomgeving. In relatie met de destijds grote behoefte aan nieuwbouwwoningen ontwikkelde het beleid naast objectsubsidies ook subjectsubsidies voor het optimaliseren van de financieringsmogelijkheden. Zo werd eind jaren vijftig in combinatie met de hypotheekrenteaftrek de gemeentegarantie geïntroduceerd.

Deze regeringsnota uit 1956 en de op basis hiervan gehanteerde instrumenten hebben decennialang model gestaan voor het gevoerde beleid ter bevordering van het eigen woningbezit. Onder invloed hiervan zijn miljoenen koopwoningen gebouwd, heeft Nederland een bloeiende hypotheekmarkt gekregen, hebben miljoenen mensen een eigen huis kunnen kopen en hebben miljoenen mensen, ook met lagere inkomens, vermogen kunnen opbouwen. Nederland is hierdoor welvarender geworden, wat mede decennialang aan de basis heeft gestaan van een stabiele samenleving.

De koopwoningmarkt is echter geen loterij zonder nieten. De crisis in het begin van de jaren tachtig en de meest recente kredietcrisis hebben dat aangetoond. Maar per saldo is de schade van die twee periodes van crises een afrondingsverschil ten opzichte van de voordelen die het eigen woningbezit in Nederland sinds die eerste regeringsnota over het eigen woningbezit heeft gebracht.

In de in 2015 verschenen essays hebben wij beargumenteerd dat de tijdens de laatste kredietcrisis genomen maatregelen gericht op het voor de toekomst beperken van de financieringsrisico's onnodig rigide zijn en contraproductief werken. De schade die optreedt tijdens een crisis vloeit immers voort uit reeds verstrekte leningen en kunnen niet meer worden voorkomen. Voor toekomstige leningen is het risico nihil want dit betreft aankopen op het moment dat de prijzen in het dal zitten. Het enige effect van de maatregelen is dat de crisis dieper en langer wordt, zoals in het volgende hoofdstuk zal worden toegelicht.

3.8 Geen aansluiting op veranderend pensioenstelsel

In de jaren vijftig was een belangrijke afweging om het eigen woningbezit te bevorderen het in staat stellen van huishoudens met lagere inkomens om vermogen op te bouwen. Onderdeel daarvan was de gedachte dat dit vermogen zou kunnen dienen als deel van de pensioenvoorziening. Toen vanaf de jaren tachtig bijna alle huishoudens in Nederland beschikten over een redelijk pensioen en dit motief dus langzaam maar zeker verdampte, werd de aflossingsvrije hypotheek geïntroduceerd. Lagere woonlasten gedurende de looptijd van de lening werd relevanter geacht dan de volledige aflossing na dertig jaar voor het opbouwen van pensioen.

Thans staan de pensioenen in toenemende mate onder druk. Voor de jonge generatie staat vast dat de pensioenen pas op latere leeftijd ingaan en lager zullen zijn dan nu. In toenemende mate zal ook sprake zijn van extra kosten voor zorg tijdens de pensioenjaren. Juist voor jonge mensen met lagere inkomens lijkt de eigen woning bij uitstek het instrument om met het hiermee op te bouwen vermogen te zijner tijd te kunnen voorzien in de behoefte aan zorg en pensioen. Iemand van 30 jaar die nu een woning koopt kan deze op 60-jarige leeftijd hebben afgelost. Vanaf dat moment is sprake van een substantieel vermogen in de vorm van een eigen woning en het wegvallen van een groot deel van de maandelijkse woonlasten, op basis waarvan meer flexibiliteit ontstaat voor het maken van keuzes in het kader van zorg en pensioen.

Het beperken van de maximale lening van 106% naar 100% van de aankoopwaarde in 2018 en in de toekomst naar verwachting naar 90% of zelfs 80% is een bedreiging voor met name huishoudens met lagere inkomens die niet in staat zijn voldoende eigen middelen in te brengen. Dit is een voorbeeld waarin een rigide eendimensionale maatregel gericht op het beperken van het financieringsrisico volledig voorbij gaat aan de maatschappelijke meerwaarde van een eigen woning.

Daarnaast is de discussie over de flexibiliteit tussen de kosten van wonen, zorg en pensioen niet van de grond gekomen. Zo is het rapport van de Taskforce Verzilveren (2013), geïnitieerd door de Vereniging Eigen Huis destijds weliswaar met groot enthousiasme door politiek Den Haag ontvangen, maar heeft het nog niet geleid tot voldoende producten waarmee ouderen hun vermogen in de eigen woning liquide kunnen maken ten behoeve van zorgkosten of een aanvullend pensioen. Dat geldt ook voor de gedachte om pensioenpremies al dan niet tijdelijk te kunnen aanwenden voor de aflossingsverplichtingen van de hypothecaire lening. Bovenstaande bevindingen bevestigen dat het woonbeleid ten aanzien van de koopwoning vooral gericht is op het beperken van de financiële risico's en dus niet primair als een van de pijlers van de verzorgingsstaat wordt gezien.

3.9 Bedreiging nationale hypotheekschuld overschat

Door zowel de internationale als nationale toezichhouders wordt de hoogte van de nationale hypotheekschuld van thans ca. 670 miljard euro gezien als een ernstige bedreiging van de financiële stabiliteit van Nederland (zie ook het recente advies van de WRR, 2016). Verliezen voor

hypothekeverstrekkers en eigen-woningbezitters zouden immers grote invloed kunnen hebben op het functioneren van de economie.

Tegen deze achtergrond wordt door De Nederlandsche Bank en het Ministerie van Financiën zwaar ingezet op het beperken van de financiersmogelijkheden van de koopwoning. Door het beperken van de maximale lening (LTI), de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het niet meer toestaan van aflossingsvrij lenen. Deze maatregelen beperken de toegankelijkheid van de koopwoningmarkt met name voor de lagere inkomens.

Hoewel dit beleid vanuit macro-economisch oogpunt begrijpelijk lijkt, is hier toch sprake van een vorm van misleiding. De Nederlandse hypotheekschuld is weliswaar relatief hoger dan in andere landen, maar er wordt voorbij gegaan aan het feit dat in Nederland sprake is van hogere besparingen per huishouden vanwege de geïnstitutionaliseerde pensioenvoorzieningen. Daarnaast worden de opgevoerde gegevens over de hoogte van de hypotheekschuld gemanipuleerd omdat hierin wordt uitgegaan van de bruto schuld en het reeds opgebouwde vermogen in spaar- en beleggingshypotheken en in kapitaalverzekeringen niet wordt meegenomen.

Voorts wordt vaak als argument voor het oordeel 'bedreiging van de financiële stabiliteit' gebruikt dat in andere landen geen sprake zou zijn van volledige financiering. Ook hier worden we op het verkeerde been gezet. Want in de meeste landen met een lagere maximale LTV bestaat de mogelijkheid van een aanvullende secundaire financiering. Omdat dit vaak plaatsvindt met een hogere rente is het betalingsrisico per saldo hoger dan in Nederland. Dit wordt bevestigd door het feit dat ten tijde van de kredietcrisis de verliezen op hypothecaire leningen in Nederland aanzienlijk lager waren dan die in andere landen.

Bij het beoordelen van de hypotheekschuld wordt evenmin meegewogen dat Nederland een sociaal vangnet heeft dat er bij werkloosheid toe leidt dat huishoudens bij het verliezen van hun baan niet direct hun woning behoeven te verkopen. Ook de Nationale Hypotheek Garantie draagt substantieel bij aan het beheersbaar maken van de financieringsrisico's van de eigen woning. Tegen bovenstaande achtergrond hebben wij in onze eerdere essays al aangegeven dat de argumentatie die gebaseerd is op een vergelijking met andere landen geen hout snijdt.

3.10 Maatschappelijke impact

Een naar onze mening onderschat probleem van het huidige woonbeleid is de maatschappelijke impact in het algemeen en meer in het bijzonder de toenemende kloof tussen de burger en de overheid c.q. de politiek. Dat bijvoorbeeld huishoudens geen lening mogen nemen met een voor hen redelijk betaalbare woonlast van bijv. € 750 per maand, maar dan vervolgens aangewezen zijn op een voor hen niet betaalbare huurwoning van € 1.000, is moeilijk uit te leggen. Politici die dan stellen dat je dan maar een baan moet zoeken met een hoger inkomen of dan maar een moestuintje moet beginnen, vervreemden zich dan niet alleen van de werkelijkheid maar ook van de samenleving. Bij burgers leidt dit tot onbegrip en een toenemend wantrouwen in de overheid en dien ten gevolge tot instabiliteit van de samenleving, zowel in sociale als economische zin.

Het onbegrip over het overheidsbeleid speelt niet alleen tussen de burger en de overheid, maar ook institutioneel. Wij verwijzen in dit kader naar het door de politiek negeren van het door de markt (AEDES, Vereniging Eigen Huis, NVM, Woonbond) gezamenlijk opgestelde plan voor een hervorming van het woonbeleid (WONEN 4.0, Vereniging Eigen Huis et al., 2012). Gelet op het unieke brede institutionele draagvlak, is hiermee een kans voor een fundamentele herziening van het woonbeleid gemist. Ook wijzen we op de destijds door de groep van 22 economen ingebrachte aanbevelingen

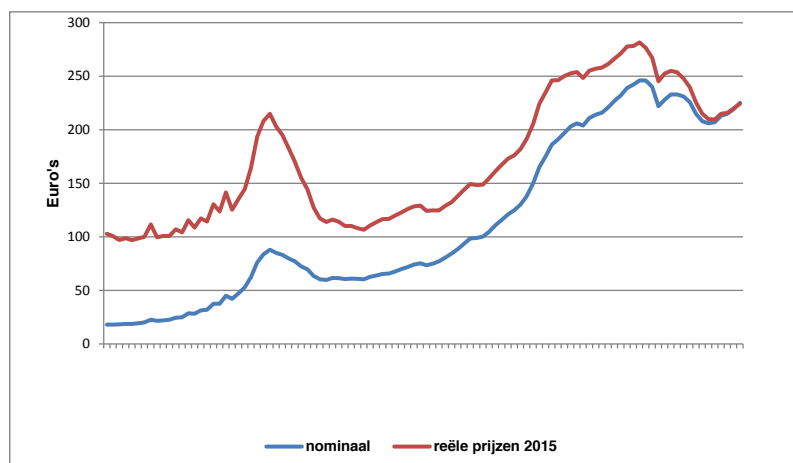
(Bartelsman et al., 2012) die de politiek eveneens naast zich heeft neergelegd. Hiermee hebben overheid en politiek zich dus niet alleen vervreemd van de burger maar ook van de instituties die een belangrijke rol spelen in de realisatie van beleid alsmede het maatschappelijk draagvlak hiervoor. Ook tegen deze achtergrond is het van het grootste belang om het woonbeleid integraal te hervormen en af te stemmen met de andere pijlers van de verzorgingsstaat. Dit in samenwerking met de bij de woningmarkt betrokken institutionele partijen en met gevoel voor de ontwikkelingen in de samenleving.

4 Woonbeleid in afgelopen decennia sterk pro-cyclisch georiënteerd

In deze paragraaf besteden we afzonderlijk aandacht aan het naar ons oordeel grootste probleem van het woonbeleid in de afgelopen decennia: het sterk pro-cyclische optreden van de overheid dat in diverse perioden omvangrijke maatschappelijke schade heeft aangericht (Boelhouwer, 2016).

Wanneer bijvoorbeeld in een dalende markt verslechtering/beperkingen worden doorgevoerd, leidt dit tot een extra negatieve ontwikkeling en zal het herstel van de woningmarkt langer op zich laten wachten. Zo zijn in tegenstelling tot de meeste andere West-Europese landen, de kooprijzen en de woningverkoop in Nederland vanaf 2011 tot eind 2013 in een sterke vervalspiraal terecht gekomen (**afbeelding 2**). Na medio 2013 stabiliseerden de woningprijzen weer en vond er herstel van de kooprijzen en zelfs een sterk herstel van de woningverkoop plaats.

Afbeelding 2 Reële en nominale woningprijzen in Nederland, 1965-2016 (Q2)



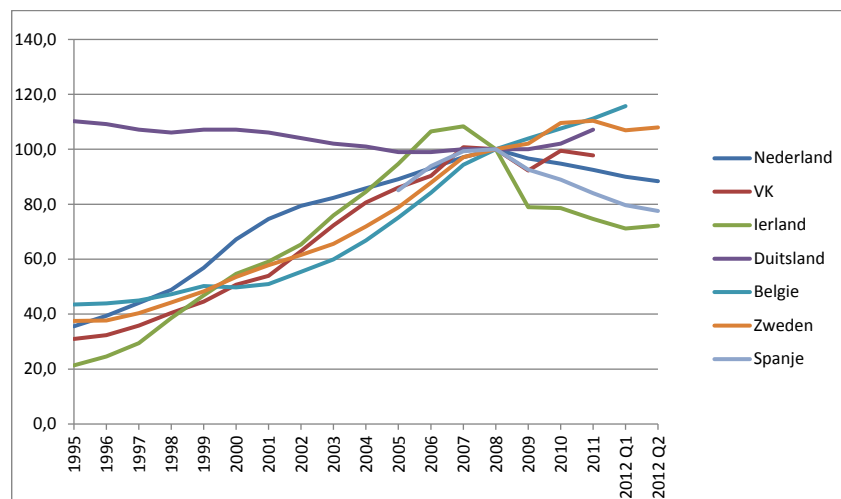
Bron: NVM, OTB-berekeningen

In de periode 2008-2013 zijn de nominale kooprijzen met 21% (reëel met meer dan 30%) gedaald, is het aantal woningtransacties van ongeveer 225.000 woningen teruggelopen tot 100.000 en werden er per maand in 2013 nog slechts rond de 1.000 nieuwe koopwoningen verkocht (tegen meer dan 4.000 vóór 2008). Door sommigen worden als verklaring voor deze recessie de sterk gestegen kooprijzen van de afgelopen jaren in Nederland genoemd. "Het was wachten op het barsten van de zeepbel", zo luidde het oordeel.

Wanneer we de kooprijzontwikkeling in Nederland met een aantal andere West-Europese landen vergelijken, lijkt deze aanname echter weinig hout te snijden. In **afbeelding 3** is de start van het crisisjaar 2008 geïndexeerd op 100. Duidelijk wordt dat het Nederlandse prijsverloop over de periode 1995-2012 redelijk in de pas loopt met dat van veel andere Europese landen. Weliswaar zijn de

kooprijzen in Nederland in de periode 1995-2001 iets sneller gestegen, maar daar staat tegenover dat de prijzen zich in de periode 2002-2008 duidelijk minder snel hebben ontwikkeld.

Afbeelding 3 Ontwikkeling nominale woningprijzen in Europa, 1995-2012



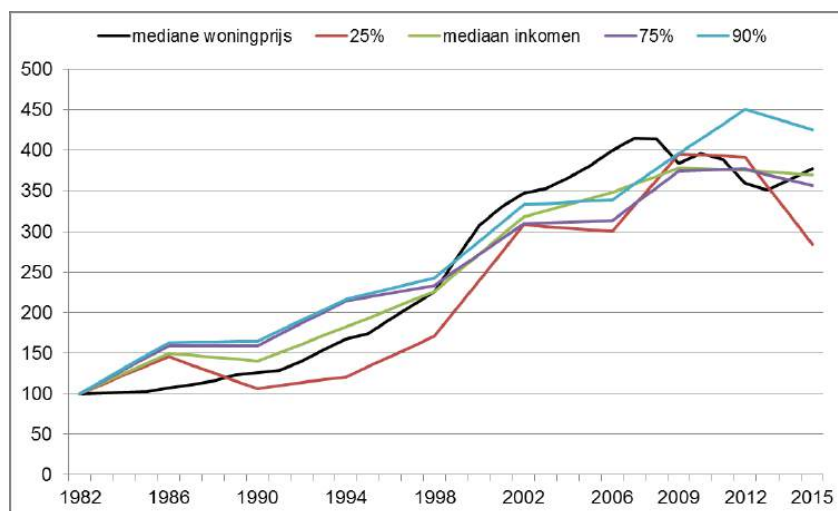
Bron: Diverse nationale statistieken, bewerking Onderzoekinstituut OTB

Op basis van deze vergelijking kan geconcludeerd worden dat de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit in Nederland wellicht tot een relatief hoog prijspeil heeft geleid (alhoewel dit in vergelijking met een aantal Europese metropolen als Londen, Parijs en München nog erg meevalt), maar dat de kooprijzen zich in Nederland relatief gezien niet anders ontwikkeld hebben dan in veel andere landen in Europa.

Een andere in Nederland veel geopperde verklaring voor het negatieve prijsverloop van koopwoningen sinds 2010, is dat er jarenlang sprake zou zijn geweest van een speculatieve zeepbel, die sinds 2010 aan het leeglopen is. Een dergelijke zeepbel is gebaseerd op speculatieve overwegingen waarbij het prijsniveau niet geschraagd wordt door fundamentele onderleggers.

Afbeelding 4 geeft echter aan dat – soms met een kleine vertraging – de mutatie van de woningprijzen uitstekend met de ontwikkeling van de leencapaciteit, en de hiermee samenhangende fundamentals als hypotheekrente, lonen en normen verklaard kan worden. De afbeelding geeft inzicht in de relatie tussen de kooprijzontwikkeling en de leencapaciteit in de periode 1982-2012. De leencapaciteit is gedefinieerd als de maximale hypotheek die een huishouden van de bank kan krijgen. De leencapaciteit is voor een viertal inkomensgroepen met behulp van tien woningbehoefteonderzoeken, de hypotheekrente en de normen van de gemeentegarantie en later de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) voor de lage en midden inkomens en de Rabo bank (de grootste Nederlandse hypotheekverstrekker) voor de hogere inkomens berekend. De groep 0,25 staat dan voor huishoudens die tot de 25% laagste inkomens gerekend kunnen worden (en dan het hoogste inkomen dat nog in die groep voorkomt) en 0,9 voor de tien procent hoogste inkomens (waarbij dan het laagste inkomen in die groep is aangehouden).

Afbeelding 4 Ontwikkeling maximale leencapaciteit (bij toenmalige rentes) en kooprijsoontwikkeling naar inkomensgroepen, 1982-2015 (1982=100)



Bron: Gemeentegaranties, NHG, Normen Rabobank, diverse Woningbehoeftenonderzoeken, bewerking Onderzoeksinstituut OTB

De relatie tussen de kooprijsoontwikkeling en de onderliggende fundamentals kan naast de ontwikkeling van de leencapaciteit ook op een meer geavanceerde wijze door econometrische modelstudies worden verklaard (De Vries en Boelhouwer, 2004; Francke en Van de Minne, 2013; Van de Minne, 2015). De uitkomsten uit al deze studies maken duidelijk dat de geschatte en werkelijke kooprijsoontwikkeling een vergelijkbaar verloop kennen en de omslagpunten redelijk goed verklaard worden.

Naast de eenvoudige vergelijking van de kooprijsoontwikkeling met de ontwikkeling van de leencapaciteit, leren ook meer verfijnde modelberekeningen dus dat de Nederlandse kooprijsoontwikkeling niet gebaseerd was op speculatieve ontwikkelingen, maar verklaard kan worden door onderliggende fundamentals. De enige verklaring voor de unieke kooprijsoontwikkeling in Nederland in de periode 2011-2014 is de rantsoening van de hypotheekverstrekking en de keuzes die een aantal financiële instellingen zoals de Autoriteit Financiële Markten (AMF), de Nederlandsche Bank, het Ministerie van Financiën en de grootbanken hebben gemaakt. De belangrijkste twee wijzigingen zijn de introductie van de Gedragscode Hypothecaire Financiering (GHF) en de aanscherping van de door het Nationaal Instituut voor budgetvoorlichting (Nibud) berekende maximale woonlasten, die zowel voor het verstrekken van de NHG als voor de GHF van betekenis is. De introductie van de GHF in augustus 2011 betekende op meer vlakken een versoering van de hypotheekverstrekking. Zo worden nu de strakke woonlastentabellen van het Nibud niet alleen door de NHG maar door alle hypotheekaanbieders aangehouden, is de LTV inmiddels gedaald naar 102% en zijn er beperkingen aan het meefinancieren van de uitgaven aan onderhoud opgelegd. Daarnaast is het veel lastiger voor banken om via zogenaamde explain hypotheek (hypotheek die vanwege het inkomensperspectief van de aanvrager afwijken van de officiële normen) maatwerk te verzorgen.

Het voorgaande betekent dat er in de praktijk nog slechts op bescheiden schaal rekening wordt gehouden met de toekomstige verdien capaciteit van huishoudens (het aantal explainhypotheken is teruggefallen van rond de 25% à 30% naar minder dan 5% in 2012 en 2013).

Ten slotte is het voor huishoudens zonder vast arbeidscontract en zelfstandigen eveneens lastiger geworden om een hypotheek te verkrijgen.

Ook het Nibud heeft sinds 2011 vanwege de gedaalde koopkracht zijn woonlastentabellen herhaaldelijk benedenwaarts bijgesteld. Voor een deel worden deze bijstellingen ook ingegeven door de methodiek dat iedere minder te besteden euro voor de helft in mindering wordt gebracht op het woonbudget. Inkomensdalingen werken daardoor onevenredig zwaar door op de maximale woonlasten. Daarbij komt nog dat het Ministerie van Financiën er angstvallig op toeziet dat deze verslechteringen ook daadwerkelijk worden doorgevoerd en dat voorstellen van het Nibud om verruimingen toe te staan worden afgewezen. Zo stelde het Nibud eind 2011 voor om de leencapaciteit van tweeverdieners enigszins te verhogen. Dit voorstel kon bij het departement van Financiën echter geen genade vinden. De nieuwe regels hadden tot gevolg dat met name tweeverdieners sinds 2011 fors minder kunnen lenen (zie **afbeelding 5**). Overigens is vanaf 2016 besloten om dit verschil geleidelijk te reduceren.

Afbeelding 5 Ontwikkeling maximale hypotheken zonder NHG-garantie bij diverse inkomens in periode 1990 – 2016



Bron: Rietdijk, 2016

Tweeverdieners met een modaal inkomen zagen hun maximale leencapaciteit met bijna een derde teruglopen. Dit zijn vaak starters met weinig eigen geld die ondanks het feit dat de koopprijzen in de bestaande voorraad gedaald zijn, toch minder keuze hebben op de koopwoningmarkt.

Het handelen van diverse belangrijke financiële organisaties heeft ertoe bijgedragen dat de Nederlandse koopwoningmarkt in een diepe crisis is terechtgekomen. Specifieke belangen van deze organisaties als de angst voor afwaarderingen en de wens/eis om het eigen vermogen te verhogen, wegen zwaarder dan de problemen op de koopwoningmarkt. Gezien de toch forse waardedalingen en het inzakken van de bouwproductie is het vanuit het perspectief van de woningmarkt en de gevolgen hiervan voor huishoudens en de algemene economie echter de vraag of deze afweging voor heel Nederland verstandig heeft uitgepakt.

5 Naar een hervorming van het woonbeleid

5.1 Naar een anticyclisch woonbeleid

In het eerste hoofdstuk hebben wij aangegeven dat het noodzakelijk is om voor de lange termijn effectief woningmarktbeleid te ontwikkelen en de gevolgen van de hiermee samenhangende beleidsaanpassingen vast te stellen. Dat dit geen gemakkelijke uitdaging is, mag duidelijk zijn, maar 'niets doen is geen optie'. Dit laatste zou alleen maar betekenen dat de huidige onevenwichtigheden niet alleen overeind blijven, maar uiteindelijk tot allerlei gevoelens van onrechtvaardigheid en ontevredenheid kunnen leiden en zo tot een voedingsbodem voor populisme kunnen leiden.

Onder invloed van de lage hypotheekrente is de betaalbaarheid van koopwoningen thans beter dan ooit, neemt de vraag toe en stijgen de prijzen. In de grote steden leidt dit alweer tot oververhitting van de markt, met alle ongewenste bijverschijnselen in het aan- en verkoopproces, in elk geval tot een prijsontwikkeling die hoger is dan wenselijk. Tegelijk is er hierdoor 'onderhuids' sprake van een kwetsbare situatie. Indien de hypotheekrente op enig moment weer toeneemt, naar bijvoorbeeld voorheen heel normale rentes van 4 à 5% en daardoor de betaalbaarheid afneemt, zal opnieuw stagnatie kunnen ontstaan.

Een dergelijk ongewenste ontwikkeling kan echter worden voorkomen door het voeren van een anticyclisch beleid gericht op een stabiele ontwikkeling van de koopwoningmarkt. Dat kan zowel via tijdelijke maatregelen als via een meer structureel richtingskader.

Bij tijdelijke maatregelen kan worden gedacht aan beleidsdifferentiatie ten aanzien van specifieke woningmarktgebieden. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan differentiatie van de NHG-kostengrens of de LTV-normering.

Een interessante structurele maatregel die zich bij de historisch lage hypotheekrente aandient is de gedachte van een versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek, waarbij het tempo de komende jaren of zelfs decennia kan worden aangepast aan de ontwikkeling van de hypotheekrente. Bij de huidige historisch lage hypotheekrente is het verschil tussen bruto en netto woonlasten zo laag dat de betekenis van de hypotheekrenteaftrek voor nieuwe kopers steeds kleiner wordt. Dit is dus bij uitstek het moment om te kiezen voor het versneld afschaffen van de hypotheekrenteaftrek.

Het belangrijkste knelpunt hierbij is evenwel het transitieprobleem ten aanzien van de zittende eigenaar-bewoners die nog een hoge hypotheekrente hebben en bij hun koopbeslissing zijn uitgegaan van de op dat moment geldende hypotheekrenteaftrek. In dit verband is de gedachte om voor nieuwe kopers de hypotheekrente nu volledig af te schaffen en voor huidige eigenaar-bewoners dit versneld te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld in de gemiddelde rentevaste periode van tien jaar.

Daarbij geven wij voor alle duidelijkheid wel mee een dergelijk versnelde afbouw van de renteaftrek alleen verantwoord te vinden als onderdeel van een integrale hervorming van zowel het woon- als belastingbeleid, in aansluiting met het pensioenbeleid. Kortom een beleid waarin de toegankelijkheid van de eigen woning door flankerend beleid wordt gewaarborgd. Wij denken hierbij ook aan het door middel van fiscale prikkels aantrekkelijk maken van Jeugdsparen en Bouwsparen. Naast het in dit kader faciliteren van kinderen door ouders en grootouders, denken wij verder aan mogelijkheden voor werkgevers om het bouwsparen onderdeel te maken van hun beloningsbeleid (bonus).

De opbrengst van de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek kan vervolgens worden ingezet voor de implementatie van de hervorming van het woonbeleid en met name voor de transitie naar een tijdperk zonder hypotheekrenteaftrek. Uitgangspunt dient tevens te zijn dat de 'financiële meevaller' voor het Rijk aan de burger wordt teruggegeven in de vorm van een verlaging van de inkomstenbelasting. Dit zal uiteindelijk welvaartverhogend werken en voorkomen dat de huidige eigenaar-bewoners in financiële problemen komen.

Het moet naar onze overtuiging op deze wijze mogelijk zijn een transitie-model te ontwikkelen waarbij de hypotheekrenteaftrek als onderdeel van een structurele hervorming van het woonbeleid kan worden beëindigd zonder onwenselijke markteffecten en onwenselijke effecten voor individuele huishoudens. In aansluiting kunnen ook de LTV en LTI normen, startersleningen, de hoogte van de NHG en de overdrachtsbelasting worden ingezet om mogelijk dreigende ongewenste marktontwikkelingen te dempen.

Een belangrijke voorwaarde voor een dergelijk anticyclisch beleid is dat de politiek durft te kiezen voor een helder meerjarencader, op basis waarvan het kabinet snel en adequaat kan inspelen op de actuele ontwikkelingen, zonder dat de onderdelen hiervan telkens worden gepolitiseerd en aanpassingen te lang achterwege blijven.

Wij zijn overigens niet de enigen die opteren voor een dergelijk anticyclisch woonbeleid en worden hierin o.a. gesteund door het in het voorjaar van 2013 verschenen parlementair onderzoek naar de reconstructie van twintig jaar stijgende huizenprijzen in Nederland en door eerdere studies van de OECD. Zo stellen André en Girouard op basis van hun OECD-studie: "It is crucial that regulators keep pace with financial innovation, control the level of leverage of financial institutions, avoid pro-cyclical provisioning and capital standards, improve risk management and transparency. In the short term, the resolution of the crisis requires stopping house prices from overshooting on the downside (in particular by ensuring that mortgages remain accessible to creditworthy borrowers and containing the number of foreclosures) and restoring the normal functioning of financial markets (through the provision of State guarantees, the separation of good from bad assets and the recapitalization of Banks)" (André en Girouard, 2010, p.126-127). Deze opmerkingen sluiten naadloos aan bij de aanbevelingen van de tijdelijke commissie Huizenprijzen van het Nederlandse parlement (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013, p.12). Zo stelt de commissie dat "huizenprijzen jaren en zelfs decennia lang kunnen afwijken van de lange termijn evenwichtsprijs. Dat kan grote gevolgen hebben voor de woningbouwmarkt en de schuldpositie van huishoudens. Omdat in een voorraadmarkt op korte en middellange termijn vooral de vraag de huizenprijzen bepaalt, dient de overheid hierop alert te zijn en als er aanleiding daartoe bestaat, stabiliserend beleid te voeren. Een belangrijk instrument hierbij is het sturen op de beschikbaarheid van hypothecair krediet. Zonder in oude fouten te vervallen behoort in tijden van prijsdaling verantwoorde verruiming tot de mogelijkheden."

5.2 Naar een integraal en eigendomsneutraal woonbeleid

De keuze voor een eigendomsneutraal woonbeleid wordt in vrijwel alle woningmarktadviezen van het afgelopen decennium gemaakt. De belangrijkste reden hiervoor is om huishoudens niet richting een specifieke eigendomssector te sturen. Dit paternalisme leidt bovendien tot welvaartsverlies. Ook de huidige regering heeft met het woonakkoord de eerste voorzichtige stappen gezet naar een meer eigendomsneutraal woonbeleid. Een dergelijk beleid betekent overigens niet dat er geen specifieke ondersteuning voor de diverse eigendomssectoren meer kan plaatsvinden. Dit omdat de specifieke karakteristieken van de sectoren, waaronder de financiering, sterk uiteen kunnen lopen. Zo hebben lage-inkomsgroepen die een koopwoning ambiëren vooral behoefte om tijdens de eerste jaren

financieel ondersteund te worden (bijvoorbeeld via een starterslening of via bouwsparen, terwijl huurders over de gehele woonduur financiële ondersteuning kunnen gebruiken).

De invoering van een eigendomsneutraal woonbeleid vraagt om een lange adem en dito uitvoeringstraject. Om in de toekomst een dergelijke eindsituatie te bereiken is het verstandig om alle toekomstige regelgeving op het gebied van het wonen langs de maatlat van een eigendomsneutraal woonbeleid te leggen en de bestaande regels geleidelijk in die richting te hervormen. Belangrijke randvoorwaarde is hierbij het eerder geformuleerde anticyclische woonbeleid. Deze twee kernbegrippen vormen dan het toetsingskader voor het toekomstige woonbeleid.

Ten slotte biedt, zoals ook de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli) aangeeft, een eigendomsneutraal woonbeleid mogelijkheden voor nieuwe woonarrangementen. Deze dragen bij aan meer keuze op de markt en dus meer flexibiliteit voor huishoudens. Te denken valt hierbij aan tussenvormen tussen koop en huur in eigendoms- en beheervormen (zoals wooncoöperaties en Koopgarant). Een andere vorm zijn nieuwe contractvormen (zoals inwoning en woningdeling) (Rli, 2015, p.28).

5.3 Naar een regionalisering van het woonbeleid

Omdat de verschillen op de woningmarkt de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen en vermoedelijk de komende jaren verder zullen groeien, stellen wij voor om het huidige voor de woningmarkt beschikbare beleidsinstrumentarium te regionaliseren. Dit voorstel sluit aan bij het Rli-advies *Wonen in verandering* (Rli, 2015, p.25) en ook bij voorstellen van de Vernieuwde Stad (De Jong en Vermeulen, 2016). Zo stelt de Rli in onze ogen terecht voor om uniforme landelijke normen zoals de huurtoeslag en de inkomens- en liberalisatiegrens te vervangen door regionale normen, totdat er sprake is van een eveneens door de Rli voorgestane eigendomsneutrale vraagondersteuning. Deze nieuwe normen zouden door het Rijk, na overleg met de provincies, kunnen worden vastgesteld. Vooralsnog denken wij hierbij aan een indeling in drie gebieden: overdrukgebieden (voornamelijk de Randstad en enkele grote steden daarbuiten), gebieden waar de woningmarkt min of meer in evenwicht is en krimpgebieden (gelegen in de periferie van Nederland).

De Jong en Vermeulen (2016, p.44) geven in hun essay over de regionalisering van het woonbeleid nog een tweede belangrijke reden om de regionalisering in te zetten. Zij wijzen er in onze ogen terecht op dat een dergelijk beleid ook ten goede kan komen aan kwetsbare huishoudens en wijken. Zo geven zij aan dat om adequaat op de woonproblematiek te kunnen inspelen, de verschillende beleidsdomeinen op lokaal niveau met elkaar moeten worden verbonden en er differentiatie nodig is in de toegestane activiteiten van woningcorporaties.

5.4 Naar een ISV2 voor woningbouw-, woningtransformatie en een deltaplan voor verduurzaming van de bestaande woningvoorraad

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, is er sinds 2013 een uiterst onwenselijke situatie ontstaan, waarbij de woningvraag en als afgeleide hiervan de woningprijzen fors stijgen, terwijl de nieuwbouwproductie stagneert of zelfs daalt. Deze situatie is vergelijkbaar met de situatie in de jaren 1995-2004 en leidde toen tot zeer sterke prijsstijgingen en forse woningtekorten (zie ook **afbeelding 2**). Voor een belangrijk deel zal de toekomstige vraag naar nieuw woningen dienen te worden opgevangen in het bestaand stedelijk gebied. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2016), gaf in juli in het rapport "Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad" op basis van een eerste inventarisatie aan dat zich in de steden een theoretische locatiecapaciteit bevindt om 35% tot 80% van de woningvraag te realiseren. Diverse berekeningen geven aan dat via de

transformatie van kantoren maximaal ongeveer 30.000 tot 40.000 woningen kunnen worden gerealiseerd.

Blijven de relatief dure binnenstedelijke transformatiegebieden over. De ontwikkeling van deze gebieden is relatief duur omdat er vaak vervuilde grond aanwezig is, bedrijfsgebouwen gesloopt dienen te worden en eigenaren uitgekocht c.q. verplaatst moeten worden. Het PBL heeft bij de inventarisatie (nog) niet de financiële haalbaarheid van deze locaties meegenomen. Om toch een substantieel deel van deze locaties tot ontwikkeling te brengen dienen zich twee wegen aan: een verdere verkrapping van de woningvoorraad, waardoor de woningprijzen fors stijgen en de opbrengsten kunnen worden ingezet om de locatieontwikkeling rendabel te maken, of een substantiële financiële ondersteuning door de overheid via een ISV 2.0. Gezien de sterke economische en maatschappelijke belangen kiezen wij voor de laatste optie, waarbij het Rijk de noodzakelijk voorinvesteringen voor zijn rekening neemt. Hierbij sluiten wij aan bij de voorstellen die de G32, de Neprom en de praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling van de TU Delft in oktober 2016 formuleerden in de notitie *Geef wonen de ruimte II* (Fackeldey, 2016). Ook hoogleraar de Zeeuw heeft in een recente publicatie voor NVB opgeroepen om als rijksoverheid 'triggermoney' ter beschikking te stellen om onrendabele toppen van gebiedstransformaties af te dekken, om zo instrumenten voor de voorfinanciering te vergemakkelijken en om een verkenning naar een wettelijk instrument om binnenstedelijke impasses te doorbreken (De Zeeuw en Drost, 2016). Deze bijdragen kunnen een revolving fund karakter hebben. Wanneer de gesubsidieerde locaties na verloop van tijd voor de markt interessant worden, kan een deel van de dan ontstane winsten worden teruggesluisd naar het ISV fonds, zodat indien noodzakelijk, nieuwe locaties kunnen worden opgepakt of het bedrag kan worden ingezet om het overheidstekort te reduceren. Ook is het mogelijk om in de toekomst een deel van de WOZ-opbrengst hiervoor aan te wenden.

Omdat de inzet van binnenstedelijke locaties alleen niet voldoende is om de oplopende woningvraag in de komende jaren te accommoderen, is het zaak om ook direct aan de steden kleine woningbouwlocaties tot ontwikkeling te brengen, zonder dat er een beroep wordt gedaan op belangrijke groene gebieden. Dergelijke ontwikkelingen sluiten eveneens aan bij de woningvraag. Zo meldde de gemeente Den Haag in het kader van de ontwikkeling van de stedelijke woonvisie dat ongeveer de helft van de woningvraag gericht is op groen-stedelijke woonmilieus. De woonvisie mikt echter op de overige 50% van de vraag die gericht is op de stad. Om het woningtekort niet nog verder te laten oplopen, zal elders in de regio of aan de randen van de stad de groen-stedelijke woningvraag een plek moeten krijgen.

Een vergelijkbare inspanning van het Rijk als bij gebiedsontwikkeling wordt voorgesteld, is nodig om de duurzaamheidsdoelstellingen te bereiken. Hiervoor stellen wij een deltaplan voor verduurzaming van de bestaande woningvoorraad voor. Dit deltaplan bestaat voornamelijk uit een voorfinanciering van de noodzakelijke ingrepen in zowel de sociale als de particuliere woningvoorraad. Omdat de kosten van overheidsleningen door de zeer lage rente momenteel bescheiden zijn en de leningen via de lagere energieuitgaven kunnen worden terugverdiend, hebben zowel woningeigenaren als het Rijk hier op termijn bovendien financieel voordeel van. De ruimte in de EU-normen ten aanzien van het financieringstekort, de lage rente, de maatschappelijke noodzaak van verduurzaming en de terugverdienmogelijkheid maken de introductie van een deltaplan voor de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad tot een kans die niet mag worden genegeerd.

5.5 Naar een afstemming tussen woonbeleid, pensioenen en zorg

De betaalbaarheid van pensioenen en zorg staat in toenemende mate onder druk. Daarmee neemt de noodzaak toe om te bezien of en in hoeverre de beleidsvelden wonen, pensioenen en zorg beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

De tijd dat het uitgangspunt voor een pensioen inclusief AOW 70% van het eindloon op 65-jarige leeftijd was, is voorgoed voorbij. De huidige jongeren c.q. starters op de woningmarkt moeten minimaal tot hun 70^{ste} verjaardag werken om een veel lager pensioen dan nu te kunnen ontvangen. Weliswaar worden we gemiddeld ouder en zijn we gemiddeld langer gezond, maar dat gemiddelde is niet iedereen gegeven. Als je bijvoorbeeld op 60-jarige leeftijd, al dan niet gedwongen door gezondheidsproblemen, het arbeidsproces moet verlaten, moet je lang wachten op je AOW en op je nog lagere pensioen. Dit risico is in de huidige verzekeringsmarkt onverzekerbaar.

De eigen woning is echter bij uitstek het instrument voor huishoudens om dit risico af te dekken. Iemand die bijvoorbeeld op 30-jarige leeftijd een woning koopt en de hypotheclaire lening na 30 jaar volledig heeft afgelost, heeft op 60-jarige leeftijd geen woonlasten meer en daarnaast een vermogen opgebouwd ter grootte van de waarde die de woning vertegenwoordigt. Het voordeel hiervan is dat het desbetreffende huishouden flexibeler wordt in het maken van al dan niet gedwongen keuzes in het kader van zorg en pensioen.

Huurders staan op dat moment met lege handen en zullen in voorkomende gevallen zelfs een beroep moeten doen op collectieve voorzieningen zoals de bijstand. Dat merkwaardige verschil tussen huurders en kopers is in onze ogen onrechtvaardig. Tegen deze achtergrond pleiten wij er daarom voor om de toegankelijkheid van de eigen woning in samenhang met het beleid ten aanzien van zorg en pensioenen met kracht te bevorderen. En vooral ook voor huishoudens met lage inkomens die zonder drempelverlagende maatregelen minder kansen hebben om vermogen op te bouwen voor later.

Naast het wegnemen van de huidige belemmeringen die veroorzaakt worden door de rigide regels ten aanzien van hypotheek (LTV en LTI), waar wij hierna nog op terugkomen, denken wij aan initiatieven voor een gedeeltelijke flexibilisering van de aflossingsverplichtingen en de pensioenpremies, waarbij de pensioenpremie geheel of gedeeltelijk kan worden aangewend voor de betaling van de woonlasten. Het in de woning opgebouwde vermogen zou dan op enig moment weer inzetbaar moeten zijn voor pensioen en/of zorgkosten. Voorts zou het voor de huidige eigenaars-bewoners die hun woning reeds volledig hebben afgelost makkelijker moeten worden hun vermogen geheel dan wel volledig te verzilveren ten behoeve van zorg of pensioen.

5.6 Naar een sterke corporatiesector

Nederland kent als een van de belangrijkste verworvenheden uit het verleden een omvangrijke corporatiesector. Veel landen buigen zich over de vraag hoe het mogelijk is dat de sector zonder directe overheidssubsidies in staat is om volkshuisvestelijke prestaties van formaat te leveren. De belangrijkste verklaring hiervoor is het revolving-fund-karakter van de sector. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk is de sector niet deels "uitverkocht", waardoor een deel van de huuropbrengsten van woningcomplexen die eerder werden gerealiseerd, inzetbaar is om de onrendabele top van nieuwe woningen te financieren.

In onze ogen maakt het huidige woonbeleid te weinig gebruik van deze unieke sector. In plaats van het vermogen van de sector in te zetten voor volkshuisvestelijke doelen, wordt de

investeringscapaciteit via de verhuurderheffing sterk ingeperkt. Opnieuw een in internationaal perspectief unieke situatie, die nu echter geen navolging verdient.

Bij de introductie van een eigendomsneutraal woonbeleid zullen de verschillen tussen de particuliere en de sociale huursector geleidelijk verminderen. Toch is er op de korte termijn alle reden toe om de sociale huursector opnieuw in zijn kracht te zetten, waardoor de in het vorige hoofdstuk gesignaleerde specifieke problemen op de woningmarkt deels oplosbaar zijn.

Concreet denken we hierbij aan:

- Omzetting van de verhuurderheffing in een investeringsbudget;
- Wijziging van de Woningwet waardoor corporaties ook zonder toestemming van de gemeente huurwoningen in het middeldure huursegment kunnen ontwikkelen (waarbij vanwege het level playing field met de commerciële huursector geen beroep gedaan kan worden op WSW-borging);
- Meer regionaal gedifferentieerde ruimte voor investeringen in leefbaarheid en in maatschappelijk vastgoed dan de huidige Woningwet mogelijk maakt;
- Mogelijkheid om bij verhuizing de opgebouwde inschrijfduur (deels) mee te nemen waardoor bewoners net als in de koopsector ook in de sociale huursector een wooncarrière kunnen opbouwen en de doorstroming toeneemt.

5.7 Naar een evenwichtige toepassing van de LTI- en LTV-normen

In onze in 2015 verschenen essays *Kopers komen te kort!* en *Kopers Verdienen meer!*, hebben wij diverse aanbevelingen gedaan gericht op een evenwichtige toepassing van zowel de LTI- als de LTV-normen, in een verantwoorde balans tussen enerzijds de beheersing van de financiële risico's en anderzijds de optimalisering van de toegankelijkheid van het eigenwoningbezit. Daarbij hebben we tevens aandacht gevraagd voor goede aansluiting op de huursector.

Ten aanzien van de Nibud-normen hebben wij aanbevolen te kiezen voor een nieuwe geïndividualiseerde methodiek op basis van het daadwerkelijk netto besteedbaar inkomen, waarbij ook rekening wordt gehouden met inkomensstijgingen van vooral jonge goed opgeleide kopers. Minister Blok heeft dit voorstel serieus genomen en toegezegd om naar aanleiding van de essays een "Platform Maatwerk" op te zetten waarin een mogelijk bredere toepassing van maatwerk-hypotheek wordt onderzocht.

Ten aanzien van de LTV-normen hebben wij ervoor gepleit in elk geval voor leningen met een Nationale Hypotheek Garantie de volledige financiering (LTV 106%) weer mogelijk te maken, te meer daar tijdens de kredietcrisis is komen vast te staan dat het financieringsrisico goed verzekeraar is. In dat licht hebben wij ervoor gepleit verzekeraars uit te nodigen om voor leningen boven de NHG-grens een hypotheekverzekering op de markt te brengen voor de financiering boven 90% LTV.

De LTI- en LTV-normen bepalen in samenhang met de hoogte van de hypotheekrente en de omvang van de hypotheekrenteafrek de leencapaciteit van huishoudens. Deze is in samenhang met de prijsontwikkeling van woningen weer bepalend voor de toegankelijkheid van de koopwoning voor starters. Hiermee zijn de LTI- en LTV-normen uiterst geschikte sturingsinstrumenten in het anticyclisch woonbeleid. Daarbij kan ook door regionale differentiatie van deze normen worden ingespeeld op de ontwikkelingen in de verschillende woningmarktgebieden. Daarnaast zou een regionale differentiatie van de NHG-kostengrens en de NHG-premie kunnen worden overwogen. Bij de huidige NHG-kostengrens kunnen starters in Amsterdam bijna geen woning meer krijgen, terwijl je in Groningen hiervoor een "boerderij met landerijen" kunt kopen.

5.8 Naar een heldere normering van de maximale woonuitgaven in de koopsector en de huursector

Wij pleiten voor het wegnemen van de verschillen in de Nibud-methodiek voor het berekenen van de maximale woonuitgaven in de koopsector en de huursector. Deze leiden ertoe dat de beide sectoren niet goed op elkaar aansluiten, met name voor jonge starters met lage inkomens. Zo komt het voor dat kopers die op basis van de Nibud-normen te weinig inkomen hebben voor een hypothecaire lening, met dit inkomen niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, maar wel worden geacht in de particuliere huursector een woning te betalen met hogere woonlasten dan uit de hypotheek zouden voortvloeien. Dit is niet alleen slecht voor het functioneren van de woningmarkt, maar ook onrechtvaardig.

Daarnaast pleiten we voor een differentiatie van de uniforme inkomensnormen in zowel de huursector als de koopsector en meer specifiek bij de bepaling van de doelgroep in de sociale huursector. In een recent onderzoek toont Witjes (2016, p.16) aan dat de huidige inkomensgrens waarmee de doelgroep in de sociale huursector is bepaald, absoluut geen recht doet aan de verschillen in woonbudget en woonbehoefte tussen verschillende huishoudens. Ook het Nibud geeft aan dat er grote verschillen bestaan in het resterende inkomen na aftrek van de noodzakelijke uitgaven tussen verschillende huishoudensgroepen en stelde op basis hiervan in oktober 2016 voor om de doelgroepgrens voor huishoudens met kinderen op te hogen naar 40.000 euro bruto per jaar. Uit de vergelijkingen tussen huishoudensgroepen blijkt overduidelijk dat het woonbeleid niet de juiste doelgroep afbakt. Huishoudens die feitelijk maar heel weinig huur kunnen betalen, vallen nu buiten de definitie van de doelgroep, terwijl huishoudens die meer huur kunnen betalen binnen de doelgroep vallen.

5.9 Naar een optimale funding

Voor het realiseren van een adequaat woonbeleid is het van belang dat de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de financiering van de woningmarkt geborgd zijn. Een belangrijke bijdrage aan de borging wordt nu geleverd door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw in de huursector en door de stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (Nationale Hypotheek Garantie) in de koopsector. Het resultaat hiervan is immers dat door het wegnemen van het risico geldgevers een grotere bereidheid hebben tot financieren en bovendien tegen een lagere rente.

Ten tijde van de kredietcrisis dreigde de beschikbaarheid van financiële middelen sterk af te nemen. Enerzijds vanwege het vermeende toenemende risico en anderzijds door de internationale aanscherping van kapitaal-eisen voor met name de banken. Ook het wegvallen van de securitisatiemarkt vanwege het uit de VS overgewaaide slechte imago hiervan speelde hierin een belangrijke rol.

Tegen deze achtergrond is in 2013 het plan gelanceerd om een Nederlands Hypotheek Instituut (NHI) op te richten, waarin institutionele beleggers investeren in door het Rijk gegarandeerde hypotheekportefeuilles (NHG-leningen). Hiermee worden de hypotheekportefeuilles van banken verkleind, teneinde de stabiliteit en dienstbaarheid van de Nederlandse banken te vergroten. Dit plan is niet doorgeslagen omdat de Europese Unie de benodigde extra staatsgarantie bovenop de indirecte staatsgarantie van NHG als oneigenlijke staatssteun voor uitsluitend Nederlandse banken beschouwde.

De zorg over de beschikbaarheid van financiële middelen voor de woningmarkt lijkt de afgelopen jaren te zijn verdampd. Het geld klotst met een historisch lage rente tegen de plinten. De vraag is echter of dit structureel is. De verwachting is immers dat de rente op termijn weer gaat stijgen. Enerzijds omdat er op enig moment een einde komt aan het huidige ECB-beleid, anderzijds onder invloed van

internationale ontwikkelingen zoals de Brexit en de verkiezingsuitslag in de VS. Bij die hogere rente zal de huidige belangstelling van pensioenfondsen in de hypotheekmarkt afnemen vanwege alternatieven die beter renderen en zal derhalve de beschikbaarheid van financiële middelen voor de woningmarkt weer afnemen. Wanneer deze situatie zich voordoet dreigt er opnieuw een funding-gat te ontstaan met een sterk oplopende rente als gevolg en mogelijk ook weer dalende huizenprijzen en ligt er mogelijk een nieuwe crisis op de koopwoningmarkt in het verschiet.

Vanwege het belang van beschikbaarheid en betaalbaarheid voor het functioneren van de woningmarkt zijn wij van mening dat het aanbeveling verdient dat de overheid met onder meer de institutionele beleggers zoekt naar alternatieven om de continuïteit van de financiering voor de langere termijn te waarborgen, onder meer door de mogelijkheden van securitisatie te optimaliseren. Ook zou in dit verband opnieuw de dialoog met de Europese Commissie kunnen worden gezocht en politieke druk kunnen worden uitgeoefend om toch een Nederlands Hypotheek Instituut mogelijk te maken. Gezien de nieuwe meer dienstbare rol die Brussel de laatste maanden aanneemt, lijkt een dergelijke dialoog succesvol te kunnen zijn.

6 Slot

Er zijn vele wegen die naar Rome leiden. Dus ook bij een fundamentele hervorming van de woningmarkt zijn zowel ten aanzien van de hoofdlijnen als in de uitwerking vele keuzes mogelijk.

Wij hebben er vanuit onze overtuiging een aantal geschetst als aanzet voor de discussie hierover. Want niets doen is geen optie!

Onze voorstellen, die in onderlinge samenhang dienen te worden gezien, luiden kort samengevat als volgt.

1. Voer een anticyclisch woonbeleid met tijdelijke maatregelen (zoals differentiatie van de NHG-kostengrens en/of de LTV-normering) en structurele maatregelen (hypotheekrenteaftrek al of niet versneld afbouwen voor huidige woningbezitters en vervangen door jeugd- en bouwspaarbeleid bij nieuwe kopers).
2. Voer een integraal en eigendomsneutraal woonbeleid, zodat huishoudens hun eigen keuzes kunnen maken. De integraliteit zit 'm dan tevens in de samenhang met het beleid ten aanzien van pensioenen en belastingen. Dit vanuit de ambitie: beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit (duurzaamheid).
3. Stel een ISV2 in ten behoeve van (dure) voorinvesteringen van vaak lokale overheden ter ondersteuning van complexe (binnenstedelijke) woningbouwlocaties en woningtransformaties.
4. Stel een deltaplan op voor de (financiering van) verduurzaming van de bestaande voorraad.
5. Vervang bepaalde uniforme, landelijke normen door regionaal gedifferentieerde normen vanwege grote verschillen tussen woningmarktregio's, en om verschillende beleidsdomeinen lokaal te kunnen koppelen.
6. Stem woonbeleid, belastingen, pensioenen en zorg op elkaar af onder meer door middel van het stimuleren van het eigenwoningbezit en de flexibilisering van de hypotheekaflossing.
7. Zorg voor een sterke corporatiesector, waarvan het vermogen niet voortdurend wordt afgeroomd, maar wordt ingezet voor volkshuisvestelijke investeringen.
8. Zorg voor een verantwoorde balans tussen beheersing van de financiële risico's en een optimale toegankelijkheid van de koopsector met behulp van een nieuwe Nibud-normenmethodiek en bij een evenwichtige toepassing van de LTI- en LTV-normen.
9. Zorg voor een heldere normering van de maximale woonuitgaven in zowel de koop- als huursector door middel van een aanpassing van de Nibud-methodiek en door middel van differentiatie van uniforme inkomensnormen.
10. Waarborg een optimale financiering door de mogelijkheden van securitisatie te optimaliseren, al dan niet door middel van een Nederlands Hypotheek Instituut waaraan ook institutionele beleggers deelnemen.

Literatuur

- André, C. and N. Girouard, 2010, Housing markets, Business cycles and economic policies. In: P. Arestis, P. Mooslechner and K. Wagner, Housing market challenges in Europe and the United States, pp.15-39, London, Palgrave Macmillan.
- Bartelsman, E., R. Beetsma, H. Bennink, P. Boelhouwer et. al, 2012, Naar een duurzame financiering van de woningmarkt, Nedspaar, Tilburg.
- Boelhouwer, P.J. en K. Schiffer, 2015, Kopers verdienen meer, Delft, OTB onderzoek voor de gebouwde omgeving.
- Boelhouwer, P.J. en K. Schiffer, 2015, Kopers komen te kort. Naar een evenwichtige toepassing van de LTV-normen, Delft, OTB onderzoek voor de gebouwde omgeving.
- Boelhouwer, P.J., 2014, Market orientated housing policies and the position of middle-income groups in the Netherlands, *Journal of Housing and the Built Environment* 29, no.4, pp.729-739.
- Boelhouwer, P.J., 2008, Het paard achter de wagen spannen, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 14, no.4, pp.14-16.
- Boelhouwer, P., 2016, Financiële instituties verantwoordelijk voor scherpe prijsdaling, 2016, *Real Estate Research Quarterly* 15, no.1, pp.42-51.
- Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, 2016, Kansrijk Woonbeleid, Den Haag, Centraal Planbureau.
- Duinen, L. van, B. Rijken en E. Buitelaar, 2016, Transformatiepotentie: woningbouw mogelijkheden in de bestaande stad, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Fackeldey, J., B. van Breukelen en F. de Zeeuw, 2016, Geef wonen de ruimte II, Delft, Stedennetwerk G32, TU Delft praktijkstoel gebiedsontwikkeling en de Neprom.
- Francke, M.K. en A. van de Minne, 2013, Prijsontwikkeling starterswoningen, *Real Estate Research Quarterly* 12, no.4, pp.33-39.
- Hoekstra, J. en P. Boelhouwer, 2014, Falling between two stools? Middle-income groups in the Dutch housing market, *International Journal of Housing Policy* 14, no.3, pp.301-313.
- Jong, de en Y. Vermeulen, 2016, Lokalisering van het woonbeleid. Kansen en risico's, Amsterdam, De Vernieuwde Stad.
- Minne, A. van de, 2015, House price dynamics; the role of credit, demographics and depreciation. Dissertatie, Universiteit van Amsterdam, Boxpress.
- Monitor koopwoningmarkt Q3, 2016, Delft, Expertisecentrum Woningwaarde, OTB, Onderzoek voor de gebouwde omgeving.
- Mulder, M., B. Meuwese, J. Bakker en N. Smit, 2016, Investeren in de Nederlandse woningmarkt, Investeringsopgaven in twaalf provincies, Amsterdam, Economisch Instituut voor de Bouw (EIB).
- Rietdijk, N., 2016, Thermometer koopwoningen najaar 2016, Voorburg, NVB Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers.
- Rli, 2015, Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid, Den Haag, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Taskforce Verzilveren, 2013, Eigen huis is zilver waard, Amersfoort, Taskforce Verzilveren.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013, Eindrapport, een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen, Den Haag, Tweede Kamer.
- Vereniging Eigen Huis, Aedes, NVM en Woonbond, 2012, Wonen 4.0, Plan voor een integrale hervorming van de woningmarkt, Vereniging Eigen Huis, Amersfoort.
- Vries, P. de en P. Boelhouwer, 2004, Lange termijn evenwicht op de koopwoningmarkt, Utrecht, DGW/NETHUR partnership reeks 28.

- VROMRaad, 2011, Open deuren, dichte deuren. Middeninkomensgroepen op de woningmarkt, Den Haag, VROMRaad.
- Werkgroep Eigen Woningbezit, 1956, Eigen-Woningbezit, Den Haag, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 's-Gravenhage.
- Witjes, B., 2016, Ongelijke gevallen ongelijk behandeld. Effectievere toewijzing van sociale huurwoningen, door meer differentiatie naar huishoudensgrootte, Delft, Masterscriptie Architecture, Urbanism and building sciences.
- WRR, 2016, Samenleving en financiële sector in evenwicht, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zeeuw, F. de, en R. Drost, 2016, (ver)bouwen voor woonwensen. Heidewitzka vooruit geef gas. Delft, Bureau Stedelijke Planning en TUDelft,

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Faculteit Bouwkunde, TU Delft
Julianalaan 134, 2628 BL Delft
Postbus 5030, 2600 GA Delft

Telefoon: +31 (0)15 278 30 05

E-mail: OTB-bk@tudelft.nl

www.otb.bk.tudelft.nl