



Doelgericht woonbeleid

Hugo Priemus

Uitgave

Platform31
Den Haag, augustus 2020

Auteur: Hugo Priemus
Redactie: Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Voorwoord

Wonen staat momenteel volop in de belangstelling. Dat komt door allerlei problemen die ervoor zorgen dat veel mensen niet kunnen wonen zoals ze dat graag zouden willen. Problemen die veel talrijker zijn dan voorheen. Het is nog niet zolang geleden dat we konden constateren dat 'wonen' geen belangrijk onderwerp meer was in het Rijksbeleid. Wonen was 'klaar' en Rijksbemoeienis ermee was nauwelijks nog nodig. De aparte minister voor Wonen verdween, en met hem het gehele ministerie; het werd een onderdeel van Binnenlandse Zaken. Dat was in de naoorlogse decennia wel anders, toen wonen, of volkshuisvesting, steevast in de nationale top-drie prioriteiten stond en er ministers naar huis werden gestuurd als de bouwproductie tekortschoot.

Inmiddels zucht het land onder een stijgend woningtekort, nog steeds oplopende prijzen en lange wachtlijsten, een alsmaar achterblijvende woningproductie, nieuwe woongerelateerde opgaven zoals de energietransitie, en allerlei doelgroepen die in de knel komen, uiteenlopend van middeninkomens, starters, studenten tot en met daklozen en ouderen.

Dit rapport gaat over doelgericht woonbeleid. Wat zijn eigenlijk die doelen? Hugo Priemus onderscheidt er zes, en gaat er vervolgens dieper op in. Daarnaast behandelt hij de doelgroep – huishoudens met een bescheiden inkomen- en de verschillende woonsectoren. Hugo geeft een omvattend beeld van alle terreinen die het wonen beslaat, en geeft telkens aan waar het beleid in zijn ogen beter kan.

Hugo Priemus is de *éminence grise* van de Nederlandse volkshuisvesting. Wie kent hem niet? Alle huisvesters van Nederland, en ver daarbuiten, hebben zijn optredens en ontelbare publicaties meegekregen. Als professor volkshuisvesting, als onderzoeker, als adviseur, als Europese wegbereider en als erelid van een van de voorgangers van Platform31: het Nirov. Hugo deed zijn intrede in de volkshuisvesting tijdens de naoorlogse jaren van woningnood en een toenemende rol van de overheid in het ledigen daarvan. En Hugo is nu, zelfs ruim tien jaar na zijn pensioen, nog steeds actief in de volkshuisvesting: altijd op zoek naar doelgericht beleid.

In het begin van 2021 gaan we naar de stembus om een nieuw parlement te kiezen. Dit betekent dat de komende maanden op vele plaatsen zal worden gewerkt aan verkiezingsprogramma's, onder meer op het terrein van het wonen. Wij hopen dat de samenstellers en de beoordelaars van de paragrafen 'Wonen' in de verkiezingsprogramma's, enig houvast zullen vinden in deze studie 'Doelgericht woonbeleid'.

Deze publicatie is oorspronkelijk geschreven in opdracht van De Nederlandsche Bank. Het rapport bevat de persoonlijke analyse en visie van de auteur. Het is zonde om het te laten liggen. Platform31 maakt met genoegen deze publicatie wereldkundig. De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt bij Hugo Priemus zelf. Het doel van Platform31 is kennis toe te passen in beleid en praktijk, en als deze publicatie bijdraagt aan een beter functionerend woonsysteem, helpt dit al die hierboven genoemde groepen mensen, die nu niet of slecht wonen.

Hamit Karakus
Directeur Platform31

Inhoudsopgave

	Voorwoord	3
	1 Inleiding, probleemstelling, markt- en beleidsfalen	7
	1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
	1.2 Onderzoeksmethode	7
	1.3 Voorstellen voor een meer effectief beleid	8
	1.4 Volkshuisvestingssysteem	8
	1.5 Systeemanalyse volkshuisvestingsbeleid	9
	1.6 Bedrijfskolom van de productie van woondiensten	10
	1.7 Woningbouwmarkt: processen en beleidsinvloeden	10
	1.8 Woningvraag en woningbehoefte	11
	1.9 Marktfalen en overheidsfalen	11
	1.10 Markt- en beleidsfalen in de koopsector	13
	1.11 Markt- en beleidsfalen in de huursector	13
	1.12 Eigendomsneutraal woonbeleid. Afbouwen van objectsubsidies en fiscale steun. SER-CSED (2010) als vertrekpunt	14
	1.13 Coronacrisis	16
4	2 Beschikbaarheid	19
	2.1 Inleiding	19
	2.2 Groeikernenbeleid en VINEX-beleid	19
	2.3 Woonvisies en prestatieafspraken	19
	2.4 Van Rijk naar provincie: meer ruimte voor NIMBY	20
	2.5 Woonagenda: symbolische programmering	20
	2.6 Stad en platteland	21
	2.7 Demografische en economische grondslagen van de woningbouwprogrammering	22
	2.8 Grondposities, voorkeursrecht, onteigening	22
	2.9 Residuele grondwaarde	22
	2.10 Selectieve erfpacht en staatssteun	23
	2.11 CPB-maatregelen woningaanbod	23
	2.12 Beleidsaanbevelingen	23
	3 Betaalbaarheid	27
	3.1 Inleiding	27
	3.2 Koude en warme huur	27
	3.3 Woningprijs, werkgelegenheid en infrastructuur	27
	3.4 BNG Bank en Waterschapsbank	27
	3.5 Gereguleerde huren, redelijk rendement en staatssteun	28
	3.6 Regionaal gedifferentieerde huurliberalisatiegrens	28
	3.7 EU-doelgroep: inkomen naar huishoudengrootte differentiëren	28
	3.8 Inkomensafhankelijke huurverhogingen	28
	3.9 Huursombenadering: huurverhogingen bij mutatie en bij tijdelijke huurcontracten	29
	3.10 HuurAdviesCommissie en rechter	29
	3.11 Maximering huurverhoging bewoonde woning	29

3.12 Geleidelijke afbouw hypotheekrenteaftrek	30	
3.13 Huurtoeslag	30	
3.14 Financiële maatregelen koopsector CPB	32	
3.15 Financiële maatregelen huursector CPB	33	
3.16 Financiële maatregelen hele woningmarkt CPB	34	
3.17 Beleidsaanbevelingen	34	
4 Kwaliteit van bouwproces, woning en woonomgeving	36	
4.1 Inleiding	36	
4.2 Wet op de architectentitel	36	
4.3 Bouwproces: hoofdaannemers, onderaannemers, zzp'ers, prefab, innovatie	36	
4.4 Bouw- en Woningtoezicht	37	
4.5 Bouwgarantie en borging	37	
4.6 Aanpasbaarheid	37	
4.7 Drager, inbouw, inrichting	38	
4.8 Brandwerendheid	39	
4.9 ICT-toepassingen	39	
4.10 Kwaliteitstoetsing van nieuwbouw en woningvoorraad	39	
4.11 Sloop	40	
4.12 Beleidsaanbevelingen	40	
5 Bijdrage aan energietransitie	42	
5.1 Klimaatakkoord 2019	42	
5.2 Koude en warme huur	42	5
5.3 Wijkgerichte aanpak	42	
5.4 Startmotorfunctie woningcorporaties	43	
5.5 Warmtenet en monopolie	43	
5.6 Standaardisatie en opschaling: <i>wishful thinking</i>	44	
5.7 <i>Stranded assets</i>	44	
5.8 CPB-maatregelen verduurzaming	45	
5.9 Beleidsaanbevelingen	45	
6 Sociale integratie en beperking van stigmatisering	47	
6.1 Woonruimteverdeling en efficiënt gebruik van de woningvoorraad	47	
6.2 Scheefheidsbestrijding	49	
6.3 Sociaal-economische homogeniteit en heterogeniteit	49	
6.4 Beleidsaanbevelingen	50	
7 Zeggenschap van bewoners	51	
7.1 Zeggenschap: onderbelicht beleids criterium	51	
7.2 Constante en veranderende woonvoorkeuren	52	
7.3 Vrijblijvendheid voorbij	53	
7.4 Recht op adequate huisvesting	53	
7.5 Actieve bewonersparticipatie op een voorraadmarkt	54	
7.6 Particulier opdrachtgeverschap	55	
7.7 Kluswoningen	55	
7.8 DHZ in de volkshuisvesting	55	
7.9 Slotbeschouwing	56	

	7.10 Beleidsaanbevelingen	56
	8 Woningcorporaties en EU-doelgroep	57
	8.1 Inleiding	57
	8.2 Historische schets	57
	8.3 Interventie van Europa	59
	8.4 Riskante corporatie-activiteiten	60
	8.5 Parlementaire Enquête Woningcorporaties	60
	8.6 Verhuurderheffing	61
	8.7 Onafhankelijke evaluaties: zeer kritisch	62
	8.8 Impuls aan energietransitie in de corporatievoorraad	62
	8.9 Conclusies	62
	8.10 Motie Ronnes c.s. (12 november 2018) over oppakken van maatschappelijke opgaven door woningcorporaties	63
	8.11 Passend toewijzen: aftoppingsgrens	63
	8.12 Huurtoeslag	64
	8.13 EU-doelgroep en woonsectoren	65
	8.14 Uitwisseling kopen-huren vv	65
	8.15 Beleidsaanbevelingen	66
	8.16 Bronnen	67
	9 Woonsectoren	68
	9.1 Inleiding	68
6	9.2 Eigen woningsector	69
	9.2.1 Inleiding	69
	9.2.2 Hypotheken	70
	9.2.3 Nationale Hypotheek Garantie (NHG)	72
	9.2.4 Hypotheekrenteaf trek en eigenwoningforfait	72
	9.2.5 Maatschappelijk Gebonden Eigendom	73
	9.2.6 Verenigingen van Eigenaren (VvE's)	74
	9.2.7 Wooncoöperaties	74
	9.3 Commerciële huursector	75
	9.4 Sociale huursector. Woningcorporaties: DAEB en niet-DAEB	76
	9.4.1 Inleiding	76
	9.4.2 NIBUD-criteria en EU-doelgroepdefinitie	77
	9.4.3 Vermogens en kasstromen van woningcorporaties	77
	9.5 Bewoonde Andere Ruimten (BAR): rafelranden en flexibele schil	78
	Bijlage: Literatuur	80

1 Inleiding, probleemstelling, markt- en beleidsfalen

Deze studie, oorspronkelijk uitgevoerd in opdracht van De Nederlandsche Bank (DNB), presenteert een systeemanalyse van het Nederlandse woonbeleid en zoomt in op de doelen en de instrumenten van het Rijksbeleid inzake het wonen sinds de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, van staatssecretaris Heerma (1989). De beleidsontwikkeling vóór 1989 is al uitvoerig geboekstaafd in de TUD-dissertatie van Jan van der Schaar (1987).

Het rapport heeft een inventariserend karakter en geeft de visie van de auteur weer. DNB is niet verantwoordelijk voor analyse, conclusies en aanbevelingen. Dankbaar is gebruik gemaakt van commentaar op eerdere versies, geformuleerd door Sako Musterd, Jan van der Schaar, Peter Boelhouwer, Johan Conijn en Frank Wassenberg. Uiteraard zijn ook zij niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De analyse in dit rapport staat in het teken van de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen:

- Hoe kan de productie van woondiensten in een bedrijfskolom worden weergegeven? (paragraaf 1.6)
- Hoe kunnen woningbouwmarktprocessen worden getypeerd, en hoe speelt het beleid hierop in? (paragraaf 1.7)
- Welke rol spelen woningvraag en woningbehoefte? (paragraaf 1.8)
- Aan welk falen zijn markt en overheid in de volkshuisvesting onderhevig? (paragraaf 1.9)
- Welk markt- en beleidsfalen treden op in de koop-, respectievelijk de huursector? (paragraaf 1.10 en 1.11)
- Wat was de benadering van de VROM-Raad (2007), respectievelijk SER-CSED (2010) bij het formuleren van de integrale hervorming van de woningmarkt, en hoe kan een eigendomsneutraal woonbeleid worden geconcretiseerd? (paragraaf 1.12)
- Hoe kan het sinds 1989 (Nota Heerma) in Nederland gevoerde, en vooral het thans gevoerde volkshuisvestingsbeleid aan een systeemanalyse worden onderworpen, waarbij steeds de instrumenten per beleidsdoel worden gecombineerd? (hoofdstukken 2 t/m 7)

7

Wij zullen het beleid differentiëren naar de beleidsdoelen: beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit van bouwproces, woning en woonomgeving, bijdrage aan energietransitie, bijdrage aan sociale integratie, respectievelijk zeggenschap van bewoners/recht op adequate huisvesting.

1.2 Onderzoeksmethode

Voor dit project is geen speciaal veldwerk uitgevoerd. Er zijn een documenten-analyse en een literatuuronderzoek verricht en er is ruimschoots geput uit eerder werk van de onderzoeker.

Basisinzichten zijn ontleend aan:

H. Priemus, 1983, *Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt*, Delft (Delftse Universitaire Pers) en SER-Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen (SER-CSED, 2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag (SER).

Mei 2020 verscheen de studie 'Kansrijk woonbeleid' van het CPB. Kritisch commentaar op de beleidsvoorstellen in deze studie, is opgenomen in de hoofdstukken 2, 3 en 5.

Kwantitatieve informatie is grotendeels ontleend aan de Staat van de Woningmarkt (Ministerie van BZK, diverse jaren) en het WoON 2018 (Lijzenga et al., 2019). De afzonderlijke componenten van het woonbeleid worden gespecificeerd, maar niet in detail uitgewerkt. De nadruk ligt op het systeemniveau.

1.3 Voorstellen voor een meer effectief beleid

Per hoofdstuk worden voorstellen gelanceerd voor een beter, meer effectief en meer consistent beleid met de inzet van beleidsinstrumenten die op systeemniveau vermoedelijk beter zullen functioneren dan de thans ingezette instrumenten. Belangrijke aandachtspunten zijn de werking van het volkshuisvestingssysteem, inclusief de verticale consistentie van het beleid van gemeenten, provincies, Rijk en EU, respectievelijk de horizontale consistentie van het beleid tussen sectoren van Rijksbeleid. Waar dat relevant is, wordt aandacht geschonken aan de relatie tussen korte- en langetermijneffecten, onzekerheden, risico's en de mogelijk resulterende kloof tussen *insiders* en *outsiders*: voor verschillende actoren zijn veelal verschillende generaties van beleidsinstrumenten van kracht.

1.4 Volkshuisvestingssysteem

8

Het begrip 'volkshuisvestingssysteem' omvat een complex van met elkaar samenhangende markten en beleidsvelden waarin de woningvoorziening tot stand komt. Het betreft woonruimte in verschillende woonsectoren: vrije koopsector (inclusief VvE), sociale koopsector, commerciële huursector en sociale huursector. Tussen deze woonsectoren vinden transitieplaatsen plaats waardoor het beheerverleden van een woning kan afwijken van het actuele beheer. De markten die in het geding zijn, betreffen de mobiele en immobiele woondienstenmarkt, alsmede de mobiele en immobiele huizenmarkt, waarbij het om huizen met vrije dan wel gebonden woondiensten kan gaan (Priemus, 1983: 37. Afb. 7a, 7b). In een immobiele markt beschouwen we een vaste aanbieder (zoals een verhuurder) en een gegeven constellatie van vragers (zoals niet-verhuizende huurders); in een mobiele markt gaan we uit van aanbieders en vragers die komen en gaan en daarmee de concurrentieverhoudingen verruimen.

Een bijzondere plaats wordt ingenomen door Bewoonde Andere Ruimten (BAR) die niet aan de woningdefinitie voldoen, maar waarin wel mensen plegen te wonen. Aan de grote variatie van BAR's dient het beleid aandacht te geven, onder meer omdat hier sprake is van een flexibele schil op de woningmarkt.

De markten van het volkshuisvestingssysteem zijn verbonden met een reeks markten en beleidsvelden buiten de sfeer van het wonen, zoals de bouwmarkt, de grondmarkt, de kapitaalmarkt, de arbeidsmarkt, de energiemarkt, de pensioenvoorziening en de volksgezondheid. Van oudsher zijn er indringende relaties met de algemene economie, de demografie (huishoudenvorming, residentiële mobiliteit), inkomensontwikkeling en inkomensbeleid, het fiscaal beleid, overheidsfinanciën, sociale arrangementen, sociale cohesie, de ruimtelijke ordening en sinds kort: het klimaatbeleid.

Typerend voor het volkshuisvestingssysteem is het voorraadmarkt karakter van de woningmarkt (ten gevolge van de lange bestaansduur - gemiddeld meer dan 120 jaar - van woningen), waardoor in het aanbod nieuwbouw en sloop concurreren met de uitkomsten van voorraadprocessen: huur/verhuur, koop/verkoop, renovatie en energievoorziening. Markttechnisch kunnen de *standing stock period* (voorraadprocessen) en de *construction period* (nieuwbouw) worden onderscheiden (Blank and Winnick, 1953).

Door de binding aan grond, en dus aan een bepaalde locatie, is er sprake van een territoriale segmentatie van woningmarkten. In het algemeen nemen we een sterke regionale differentiatie van marktverhoudingen en prijzen waar.

1.5 Systemanalyse volkshuisvestingsbeleid

Sinds 1901 is het wonen in Nederland object van Rijksbeleid. In dat jaar werd de Woningwet vastgesteld. Deze wet postuleert dat volkshuisvesting Rijkszaak en gemeentetaak is (Van der Schaar, 1987, 1991). In 2015 is de Woningwet voor het laatst grondig herzien. Toen werd de *governance* van woningcorporaties opnieuw geregeld.

Een complicatie is dat de geografische reikwijdte van woningmarkten overwegend regionaal is, maar de regio is in Nederland geen vastomlijnde bestuurlijke eenheid. De regio zit tussen provincie en gemeenten in en is daarmee de arena bij uitstek van bestuurlijke coördinatie waarin Rijk, provincie en gemeenten een actieve rol spelen. Sinds 2009 manifesteert ook de Europese Unie zich op de Nederlandse woningmarkt via de beleidsdossiers staatssteun, mededingingsbeleid en sinds 2019 het klimaatbeleid (European Green Deal).

In 2009 formuleerde de Verenigde Naties 'the right to adequate housing' (UN Habitat, 2009) als een van de *Sustainable Development Goals*. Dit recht wordt in hoofdstuk 7 uitgewerkt. In 2015 bereikte de Verenigde Naties overeenstemming over het Verdrag van Parijs, op basis waarvan op 28 juni 2019 het Klimaatakkoord in Nederland is vastgesteld. De woningvoorraad moet in 2030 voor tenminste 49 procent (ten opzichte van 1990) van het gas af; in 2050 voor tenminste 95 procent (ten opzichte van 1990). Sinds 1 juli 2018 moet nieuwbouw het zonder aardgas stellen.

Eenzijds verklaren de marktkenmerken een groot deel van het gevoerde Rijksbeleid (zo leidde de hoge inflatie in de jaren '70 tot de invoering van de dynamische kostprijsuur in 1975). Anderzijds zit het vigerende Rijksbeleid, alsmede de beleidshistorie, ingebakken in de marktrelaties: structureel Rijksbeleid leverde sinds de Tweede Wereldoorlog een belangrijke bijdrage aan het toenemende aandeel van het eigen woningbezit, de daling van het aandeel commerciële huurwoningen, en het stijgende marktaandeel van sociale huurwoningen tot het begin van de jaren '90, gevolgd door een stabilisatie en vervolgens een daling van dat marktaandeel.

9

Met het woonbeleid zijn een aantal kernwaarden en hoofddoelen van beleid gemoed. Denk aan het voldoen aan de mensenrechten, het functioneren van de rechtstaat, de vrije pers en de democratie, het respecteren van de waarheid (geen *fake news*) en de regels van de logica, het recht van vergadering en vrije meningsuiting, een eerlijke verdeling van welvaart, welzijn en macht (*equity*), bevordering van diversiteit, tegengaan van discriminatie en racisme, het respecteren van de privacy en de huisvrede, alsmede het bevorderen van duurzaamheid.

Het zou te ver voeren om al deze kernwaarden en hoofddoelstellingen hier uit te werken. De relatie met het woonbeleid is niet specifiek. Wij beschouwen het voldoen aan de genoemde kernwaarden en hoofddoelen als randvoorwaarden voor het woonbeleid.

Onze studie richt zich op een aantal beleidsdoelen die specifiek voor het woonbeleid gelden: beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit van bouwproces, woning en woonomgeving, bijdrage aan energietransitie, bijdrage aan sociale integratie en beperking van stigmatisering, en zeggenschap van bewoners en het recht op adequate huisvesting inzake beheer en ontwikkeling van woningen en woonomgeving. Op elk van deze beleidsdoelen gaan wij nader in. Vandaar de titel van deze studie: 'Doelgericht woonbeleid'.

Achtereenvolgens werken de hoofdstukken 2 tot en met 7 de relaties tussen het woonbeleid en deze beleidsdoelen uit. De inzet van beleidsinstrumenten door EU, Rijk en decentrale overheden wordt in deze hoofdstukken geïnventariseerd en geanalyseerd. Accenten worden gelegd op knelpunten en potentiële knelpunten.

Hoofdstuk 8 richt zich specifiek op de rol van de woningcorporaties die het gezicht van de Nederlandse volkshuisvesting meer dan een eeuw hebben bepaald, en op de sinds 2009 geldende EU-doelgroep van de sociale huursector. Hoofdstuk 9 presenteert een overzicht van de vier te onderscheiden woonsectoren, inclusief de verschillen in marktprocessen en beleidsaspecten die daarmee samenhangen.

1.6 Bedrijfskolom van de productie van woondiensten

De woondienstenmarkt is in afbeelding 2 (Bedrijfskolom van de productie van woondiensten) te vinden tussen de huurders en de exploitanten van huurwoningen (11) (Priemus, 1983: 41).

Tussen bewoner-eigenaren treffen we de koophuizenmarkt met gebonden woondiensten aan (12b). De huizenmarkt speelt zich af tussen eigenaren van huurwoningen onderling (10b) en tussen exploitanten van huurwoningen en bewoner-eigenaren (13).

De woningbouwmarkt bestaat uit een reeks met elkaar verbonden markten. Het uitvoerend bouwbedrijf combineert productiefactoren, geleverd door de grondverschaffer (1), grondstoffenproducent (2), materiaalproducent (3), materieelproducent (4), bouwvakarbeiders (5), onderaannemers (niet apart weergegeven) en adviseurs (ook niet apart weergegeven).

10 Gewoonlijk is er een markt tussen uitvoerend bouwbedrijf en opdrachtgever (7) en er zijn marktrelaties met de ontwerper (6), respectievelijk de financier (8,9). In de praktijk vallen niet zelden verschillende rollen samen, bijvoorbeeld de opdrachtgever die zelf financiert of zelf ontwikkelt.

Op alle onderscheiden markten hebben nationale overheid, Europese Commissie en gemeenten invloed via Bouwbesluit, Europese normen, en het Bouw- en Woningtoezicht. De invloed van de Verenigde Naties loopt goeddeels via het klimaatbeleid. De informele sector speelt tenslotte een belangrijke rol in de concrete uitwerking van markt- en beleidsprocessen. Deze sector biedt ruimte aan zeggenschap van bewoners in hun rol als burgers en die van consumenten.

1.7 Woningbouwmarkt: processen en beleidsinvloeden

De binding van (grote delen van) het bouwproces aan grond, zorgt voor een relatie van het bouwen met ruimtelijke ontwikkelingen en het ruimtelijk beleid (bestemmingsplan, omgevingsplan), grondbeleid, onteigeningswetgeving, voorkeursrecht en grondposities. Voor zover bouwactiviteiten ruimtelijk zijn geconcentreerd, treden agglomeratie-effecten op. Als gekozen wordt voor het concept van netwerksteden en stedelijke netwerken, zijn deze agglomeratie-effecten per saldo vermoedelijk positief. Deze effecten kunnen ook negatief uitpakken: door congestie, fijnstof en andere vormen van luchtverontreiniging, en geluidshinder.

Het bouwvolume blijkt ook in Nederland steeds weer te fluctueren. Vroeger kon in de Verenigde Staten een bouw golf worden onderscheiden met een golflengte van gemiddeld 18 jaar (Tinbergen, 1938). De fluctuaties zijn mede door overheidsbeleid, vergunningsprocedures en reactievertragingen zo onregelmatig geworden dat ze op wat langere termijn nauwelijks vallen te voorspellen (Priemus, 1984). Er is slechts een partiële samenhang tussen woningbouwconjunctuur en algemene economische conjunctuur. Wel lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de volatiliteit in de bouw de volatiliteit van de

macro-economie pleegt te versterken. Bovendien blijkt de Nederlandse woningbouw vrijwel de laagste aanbodelasticiteit ter wereld te hebben.

Bepaling (van Rijksweg) van de woningbehoefteontwikkeling op middellange termijn en een daarvan afgeleide indicatieve, regionaal gedifferentieerde planning van woningbouwactiviteiten (nieuwbouw, sloop, renovatie, energietransitie, groot onderhoud) kan bijdragen aan een meer geleidelijke ontwikkeling van het bouwvolume. Voor de bedrijfsvoering van bouwbedrijven, onderaannemers en toeleveranciers, het functioneren van bouwopleidingen en de bouwarbeidsmarkt heeft dit gunstige effecten. In algemene zin is de kwaliteit van woningbehoefteprognoses voor verbetering vatbaar, inclusief die van internationale migratiestromen. Ook de monitoring van de woningbouwproductie komt in aanmerking voor verbetering en snelle terugkoppelingen.

Ruimtelijke ordening is van belang om te bevorderen dat bouwactiviteiten zich voegen naar groene en blauwe netwerken, inclusief landschappelijke kwaliteiten en biodiversiteit.

1.8 Woningvraag en woningbehoefte

Wonen is van groot maatschappelijk belang. De Grondwet, artikel 22, poneert: "Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid".

Dit wordt juridisch geïnterpreteerd als een opdracht aan de overheid om ieder huishouden dat aan bepaalde eisen voldoet, in staat te stellen woonruimte te vinden en te bekostigen.

In economische termen wordt 'wonen' vooral gezien als een noodzakelijke dienst. Als de kosten van het wonen oplopen, mag de prijs de vraag niet te zeer rantsoeneren. Het begrip 'woningbehoefte' is normatief en is niet gekoppeld aan de prijs van het wonen. In het begrip 'woningvraag' is het effect van de prijs wel inbegrepen.

11

In het Nederlandse beleid is ervoor gekozen om aan de onderkant van de huurwoningmarkt de woningbehoefte centraal te stellen en daar de huren te reguleren en huurtoeslagen te introduceren, terwijl aan de bovenkant van de huurwoningmarkt de woningvraag centraal staat, alsmede de daarmee samenhangende marktprocessen. De huren worden in het algemeen gereguleerd op een zoveel mogelijk kostendekkend niveau, beneden het veronderstelde marktevenwichtsniveau. Het rantsoenerend effect van de prijs op de woningvraag wordt hier gemitigeerd en er ontstaat ruimte voor de toepassing van beleidsmatige distributiecriteriën.

Aan de bovenkant zijn de huren vrij. Door de fiscale steun van het eigenwoningbezit wordt niet alleen de waarde van woningen met vrije prijzen, maar ook die van woningen met vrije huren opgestuwd tot boven het evenwichtsniveau van vraag en aanbod. De grens tussen gereguleerde en vrije huren is de huurliberalisatiegrens, die overal in Nederland op hetzelfde niveau ligt (2020: 737,14 euro per maand). Deze grens wordt in beginsel jaarlijks geïndexeerd.

De eigenwoningsector kent een soortgelijke onderverdeling in vrije en gereguleerde prijzen niet. In het algemeen is hier de prijsvorming vrij. Ten aanzien van nieuwe hypotheeklen is er wel sprake van regulering, zoals een maximumgrens voor de *Loan-to-Value* (LTV), respectievelijk de *Loan-to-Income* (LTI), en voorts een aflossingsplicht.

1.9 Marktfalen en overheidsfalen

Woningmarkten worden van oudsher gekenmerkt door marktfalen. Het overheidsbeleid op het terrein van bouwen en wonen verkeert in vele opzichten in de greep van overheidsfalen. Beide verschijnselen kunnen gelijktijdig optreden en reduceren de welvaart. Het wegnemen van marktfalen en overheidsfalen

zal in beginsel de welvaart verhogen. Het is problematisch dat zowel marktfalen als beleidsfalen in de praktijk zelden kunnen worden gekwantificeerd.

Verskillende vormen van marktfalen kunnen worden onderscheiden:

- A. Informatieproblemen, zoals informatie-asymmetrie, leidend tot averechtse selectie en morele risico's. Dit aspect rechtvaardigt initiatieven van de Rijksoverheid om periodiek (1 x per 3 jaar) het WoonOnderzoek Nederland (WoON) te organiseren, jaarlijks de 'Staat van de Woningmarkt' te publiceren, continu relevante data en statistieken te verzamelen en te publiceren, en specifieke thema's te laten onderzoeken. Opvallend is dat in de demografische prognoses het onderscheid in EU-doelgroep en overige huishoudens niet consequent wordt gemaakt, waardoor op decentraal niveau de informatie tekortschiet als basis voor gemeentelijke en regionale Woonvisies, alsmede prestatieafspraken in relatie tot de huisvesting van de EU-doelgroep, tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties.
- B. Marktmacht, zoals de bouwrechten van grondeigenaren die niet kunnen worden onteigend en niet aan concurrentie worden blootgesteld, als zij verklaren bereid te zijn de door de gemeente voorgeschreven bestemming te realiseren. Bij jaarlijkse huuraanpassingen verkeert de commerciële verhuurder in een unieke machtspositie. Dat illustreert het thema van onevenwichtige machtsverhoudingen op woning- en woningbouwmarkt.
- C. Externe effecten: positief en negatief. Dit zijn per definitie buiten het prijsmechanisme om werkende effecten (expletale effecten), zoals een onbelaste uitstoot van broeikasgassen, luchtverontreiniging, verontreiniging van oppervlaktewater, geluidsoverlast, bodemverontreiniging (zoals door PFAS, Poly- en Per Fluor-Alkyl Stoffen: in totaal ongeveer 6.000 niet-afbreekbare chemische stoffen die schadelijk zijn voor gezondheid en milieu; (hiermee zijn grond, bagger en oppervlaktewater verontreinigd), gezondheidsklachten door schimmelvorming rondom koudebruggen en in vochtige muren, stigmatisering en gettovorming. Positieve externe effecten kunnen de vorm krijgen van een hogere arbeidsproductiviteit, een betere volksgezondheid, betere studieprestaties en een grotere veiligheid.
- D. Transactiekosten kunnen hoog zijn en er kunnen reactievertragingen optreden. De tegeltjeswijsheid 'verhuizen kost bedstro' is op de woningmarkt alom van toepassing. De kosten van makelaars en notarissen leveren een bijdrage aan de transactiekosten, evenals de kosten van de overdrachtsbelasting (thans 2 procent) en die van het oversluiten van een hypotheek.
- E. Vooral bij tweeverdieners kan de verhuizing leiden tot een optimalisering of suboptimalisering van de arbeidsmobiliteit en tot hogere of lagere pendelkosten.
- F. Publieke goederen kunnen een rol spelen, zoals de woonomgeving, de stedelijke ruimte en verkeers-, ICT- en energie-infrastructuren die de woning met de buitenwereld verbinden. Publieke goederen vergen de inzet van publieke actoren en wettelijke regelingen.
- G. Cognitieve begrenzingen kunnen zich manifesteren, doordat bewoners veelal moeite hebben om zich alternatieve woonsituaties voor te stellen of doordat bewoners zich te eenzijdig op de korte termijn richten, en onvoldoende op de langere termijn. Sommige bewoners besteden (te) veel geld aan gokken, verslavende middelen en luxe consumptiegoederen, en maken te weinig budget vrij voor het wonen.

12

Tenslotte kan het beleid zich richten op een herverdeling van kansen of uitkomsten, ter vergroting van de gepercipieerde rechtvaardigheid. Een punt van zorg is het risico dat ongelijkheden op de woningmarkt maatschappelijke ongelijkheden bij huidige en toekomstige generaties versterken.

De markt is amoreel, en dat kan een uitnodiging zijn voor politieke, respectievelijk maatschappelijke groeperingen om te proberen de marktuitskomsten bij te stellen. Vooral het politieke streven om ook huishoudens met een laag inkomen, respectievelijk een gering of zelfs negatief vermogen in staat te stellen om een zekere woonkwaliteit op een betaalbare manier te bereiken, kan een rol spelen. Uit nadere analyse moet blijken of in zo'n geval de gewenste herverdeling primair via het inkomensbeleid moet lopen (het inkomen schiet te kort), of via het volkshuisvestingsbeleid (een fatsoenlijke woonkwaliteit is te duur).

1.10 Markt- en beleidsfalen in de koopsector

Sommige vormen van marktfalen doen zich vooral voor in de koopsector, zoals hoge hypotheekschulden die de volatiliteit van prijzen, bouwinvesteringen en macro-economische factoren vergroten. Kopers onderschatten veelal het risico van hoge hypotheekschulden voor henzelf. Zij staan onvoldoende stil bij de kans dat de woningprijzen onverhoeds gaan dalen, de hypotheekrente verandert, de kans dat echtelieden scheiden, een van hen zijn/haar baan verliest of dat een of meer echtelieden te zeer afhankelijk is/zijn van ongewis flexwerk. Voor bewoner-eigenaren zijn de transactiekosten (verhuizing, oversluiting hypotheek) hoger dan voor huurders, hetgeen de verhuismobiliteit en de mobiliteit op de arbeidsmarkt kan reduceren.

Het actuele beleid kan overheidsfalen in de hand werken door de fiscale voordelen die bewoners met hypothecaire schulden genieten, door het meenemen van de aflossingsvrije hypotheek naar een andere woning en door de LTI- en LTV-limieten die weliswaar risico's en volatiliteit afdempen, maar die niet zeker kunnen stellen dat een efficiënte allocatie van woonruimte tot stand komt. Onderbelicht is de impliciete subsidiëring die is verbonden aan het zeer lage eigenwoningforfait.

13

Al decennialang gedraagt de Rijksoverheid zich op de woningmarkt paternalistisch door het eigenwoningbezit en het maken van schulden categorisch te stimuleren, terwijl voor vele huishoudens in bepaalde fasen van de huishoudencyclus het huren evidente voordelen kan hebben. De budgettaire lasten van de bevordering van het eigenwoningbezit bedroegen 8,9 miljard euro in 2017 (Conijn, 2020a). Fiscale steun aan de eigen woning leidt over de hele linie tot hogere woningprijzen, inclusief hogere prijzen van huurwoningen met vrije huren. Zonder fiscale bevoordeling zouden volgens SEO (2019) de kooprijzen 3,3 procent lager zijn geweest. Het effect van het lage eigenwoningforfait is hierin nog niet verdisconteerd.

Overheidsbeleid dat zich zoveel mogelijk neutraal opstelt ten aanzien van de te kiezen woonsector, laat ruimte aan bewoners om hun preferenties tot uiting te brengen en gaat dus uit van consumentensoevereiniteit. Het hier geschetste marktfalen kan worden gereduceerd als de LTI zou worden verlaagd en de LTV van 100 procent zou afnemen tot 80 à 90 procent .

Men kan overwegen om de hypotheekschuld op te nemen in box 3, eventueel met een voorlopige vrijstelling (bijvoorbeeld 200.000 euro) om inkomens- en prijseffecten te dempen.

1.11 Markt- en beleidsfalen in de huursector

In de huursector zijn de transactiekosten lager dan in de koopsector. Vooral in een krappe woningmarkt heeft de verhuurder een dominante machtspositie ten opzichte van de zittende huurder. Bovendien bezondigen verhuurders (met name commerciële verhuurders) zich te vaak aan discriminerende praktijken. Gegadigden met een Nederlandse naam blijken op de woningmarkt (en ook op de arbeidsmarkt) meer kansen te hebben dan gegadigden met een Marokkaanse of Turkse naam. Kandidaat-bewoners bij wie verhuurders problemen verwachten (lage, onregelmatige inkomens,

overlastgevende woonstijl) weigeren zij in sommige gevallen in hun vastgoed toe te laten. Het beginsel van contractvrijheid is hier voor menige verhuurder doorslaggevend.

Het vigerende volkshuisvestingsbeleid probeert het machtsverevenwicht tussen huurders en verhuurders te herstellen door huurbescherming. Via de sociale huursector, huurtoeslagen, alsmede urgenties en voorrangregels in het woonruimtebeleid, probeert de overheid de toegankelijkheid van huurwoningen voor lage-inkomensgroepen te waarborgen.

Elementen in het beleidsfalen zijn de vergroting van de armoedeval voor ontvangers van een huurtoeslag, de bevordering door het Rijk van het kopen, terwijl juist het huren goed past bij een flexibele arbeidsmarkt, alsmede het stagnerende effect van lange wachtlijsten in de corporatiesector.

Door de definiëring van de EU-doelgroep en de huurliberalisatiegrens wordt de sociale huursector ten opzichte van de marktsector afgebakend, maar in beide gevallen deugen de criteria niet: de huurliberalisatiegrens behoort regionaal gedifferentieerd te zijn (hogere grens in gebieden met een sterke woningvraag; lagere grens in gebieden met een zwakke woningvraag) om het effect ervan in het hele land zoveel mogelijk constant te houden. De EU-doelgroepdefinitie dient naar huishoudengrootte en leeftijd te worden gedifferentieerd, conform de NIBUD-criteria van draagkracht.

Eenzijds zal de fiscale bevoordeling van bewoner-eigenaren door het huurwaardevoordeel en deels door de hypotheekrenteaftrek moeten worden afgebouwd. Anderzijds dient de verhuurderheffing te worden beëindigd om het gelijke speelveld tussen verhuurders van woningen met vrije en gereguleerde huren te herstellen.

1.12 Eigendomsneutraal woonbeleid. Afbouwen van objectsubsidies en fiscale steun. SER-CSED (2010) als vertrekpunt

14

Met een grote regelmaat hebben politici, wetenschappers en belangenbehartigers heilsplannen gelanceerd voor een ander woonbeleid. In de praktijk is de institutionele vormgeving van de sociale huursector enkele malen aangepast, met als evident gevolg dat de sociale huursector ingewikkelder werd en dat er toenemende verschillen ontstonden tussen *insiders* en diverse categorieën *outsiders*. In deze studie worden de contouren voor een nieuw volkshuisvestingssysteem gepresenteerd. Deze contouren bouwen voort op de voorstellen van de SER-Commissie van Sociale en Economische Deskundigen die in 2010 een publicatie verzorgde onder de titel 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt' (SER-CSED, 2010). Deze studie, alsmede het VROM-raad-advies van 2007, maken duidelijk dat het niet verstandig is om de sociale huursector geïsoleerd te beschouwen, maar dat het gehele volkshuisvestingssysteem moet worden gezien: sociale huur, commerciële huur en koop, in onderling verband, evenals de woningvoorraad in combinatie met nieuwbouw en sloop. Voorts moet de samenhang tussen woningmarkt, kapitaalmarkt, grondmarkt, bouwmarkt, arbeidsmarkt en ruimtelijke ordening in het oog worden gehouden (SER-CSED, 2010: 49). Daaraan moeten nu het klimaatbeleid en de energietransitie worden toegevoegd.

Wij volgen de hoofdlijn uit SER-CSED (2010), waarin wordt gepleit voor een eigendomsneutraal woonbeleid, gekenmerkt door een gelijk speelveld voor de actoren in de woonsectoren. De bewoner-eigenaren zorgen in het algemeen zelf voor het aantrekken van een hypothecaire lening ter financiering van de woning, en de huurders niet. In de huursector zorgen private beleggers voor de financiering; de periodekosten daarvan zijn in de huur begrepen. Al met al zijn de uitgaven van bewoner-eigenaren en die van huurders niet zonder meer vergelijkbaar. Kernprobleem bij de realisatie van woningmarkthervormingen wordt gevormd door de transities die meestal decennia vergen, waarin veelal onvoorspelbare woningmarkt- en beleidsveranderingen optreden.

Staatssteun richt zich exclusief op huurwoningen met gereguleerde huren, afgebakend door een jaarlijks aan te passen, landelijk uniform maximum-huishoudeninkomen. Beneden de huurliberalisatiegrens worden huren en huuraanpassingen gereguleerd en is in beginsel het recht op huurtoeslag van toepassing. Dit recht wordt sinds het kabinet-Rutte II voor nieuwe gevallen ingeperkt tot woningen met een huur onder de aftoppingsgrenzen. Dat gebeurt in het kader van het zogeheten passend toewijzen. Dit ingewikkelde beleid heeft een extreem hoog bureaucratisch gehalte en beperkt de reikwijdte van de huurtoeslag bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Zoals in hoofdstuk 8 zal worden betoogd, dient dit beleid te worden aangepast. De reikwijdte van de huurtoeslag moet in beginsel samenvallen met de reikwijdte van de sociale huursector, zodat binnen deze sector voor huishoudens die tot de EU-doelgroep van beleid behoren, de betaalbaarheid volgens NIBUD-normen redelijk kan worden veiliggesteld.

Mede door het *Quantitative Easing*-beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) is de rente op langlopende leningen in Europa de laatste jaren steeds lager geworden. Dit verhoogt de koopprijs (en ook de vrije-markthuurl) van woningen en stimuleert op korte termijn de vraag. De kans dat de hypotheekrente op wat langere termijn omhooggaat, lijkt anno 2020 vrij groot. Het ECB-beleid kan onbedoeld de stabiliteit van de koopwoningmarkt reduceren. Sinds 2007 is duidelijk geworden dat de financieel-economische conjunctuur een grote invloed heeft op de ontwikkeling van de woningmarkt vice versa. Een hogere, stabiele lange rente (gemiddeld iets lager dan 2 procent) zou voor de woningmarkt (en de pensioenvoorziening) weldadig zijn.

Het vertrekpunt in de beschouwing van SER-CSED (2010: 75) is dat stap voor stap, in een proces van 30 jaar (startjaar: 2011), alle algemene subsidies (inclusief fiscale subsidies) worden afgebouwd. Dat gebeurt zo geleidelijk dat schokken achterwege blijven en er geen onderscheid ontstaat tussen *insiders* en *outsiders*.

15

Het SER-CSED-beleid (2010) en het VROM-raad-advies (2007) zijn op 23 mei 2012 nagevolgd door Aedes, Nederlandse Woonbond, Nederlandse Vereniging van Makelaars en de Vereniging Eigen Huis in hun plan Wonen 4.0 (Aedes et al., 2012).

Het sinds 2013 feitelijk gevoerde beleid koos echter een andere weg en maakt onderscheid tussen bestaande en nieuwe hypotheekleningen, waardoor een forse kloof tussen *insiders* en *outsiders* is ontstaan. Al decennialang profiteren hoge-inkomensgroepen meer van algemene woonsubsidies dan lage-inkomensgroepen (Ritzen et al., 1977; Van Fulpen, 1985). Van deze regressieve verdeling van woonsubsidies moet het stelsel worden verlost.

Sinds 2013 worden belastingvrije schenkingen toegepast die erop gericht zijn het eigenwoningbezit te bevorderen. Uit het WoON2018 blijkt dat 19 procent van de koopstarters een schenking van familie ontvangt en 11 procent leent van familie of vrienden. Dit werd versterkt door de eenmalige belastingvrije schenking van maximaal een ton, die ouders kunnen doen aan hun kinderen bij de aankoop van een huis. Dit blijkt massaal te gebeuren: 2,75 miljard euro in 2013, en 6,41 miljard euro in 2014. In totaal werd meer dan 150.000 keer op deze wijze geschonken (CBS, 2015; Bolhuis et al., 2019). Van de schenkingsregeling profiteren vooral huishoudens met een relatief hoog inkomen dan wel een hoog vermogensniveau. Op grond van dit verdelingseffect dit verdelingseffect en de resulterende prijsstijgingen van koophuizen verdient het aanbeveling ook deze regeling in deze vorm te beëindigen.

Ten opzichte van SER-CSED (2010) is een belangrijke aanpassing dat het nettorendement in de marktsector structureel hoger is dan in de sociale sector, op grond van een aantal negatieve externe effecten in de sociale sector (zoals een zekere concentratie van sociale en economische problemen).

In de huursector zijn inmiddels alle algemene subsidies afgeschaft. Met de introductie van de verhuurderheffing is hier zelfs een omvangrijke specifieke belasting geïntroduceerd, die zo snel mogelijk moet worden afgeschaft, gezien de resulterende aantasting van het gelijke speelveld tussen sociale en commerciële verhuurders (zie hoofdstuk 8).

Slechts één subsidie dient te worden gehandhaafd, omdat deze rechtstreeks is gebaseerd op artikel 22 van de Grondwet: inkomensafhankelijke subjectsubsidies die ervoor zorgen dat het wonen betaalbaar is, ook voor huishoudens met een bescheiden inkomen. In traditionele markttheorieën ontstaat evenwicht tussen vraag en aanbod, doordat de evenwichtsprijs de vraag rantsoneert. Omdat huisvesting wordt beschouwd als een noodzakelijke, onmisbare voorziening, moet de evenwichtsprijs, juist voor huishoudens met een bescheiden inkomen, betaalbaar zijn zonder dat de vraag te zeer wordt gerantsoneerd. Het behoefte-begrip wint het hier van de vraag waarvan de omvang per definitie aan de prijs is gekoppeld. Dit laat onverlet dat ook de gereguleerde huren bij voorkeur nominaal geleidelijk zullen moeten stijgen, om te compenseren voor inflatie en extra stijgingen van woningbouwkosten, beheerkosten en energiekosten.

Daar waar het huishoudeninkomen lager is dan het wettelijk minimum (AOW, bijstand, minimumloon), is het probleem niet zozeer dat de woonlasten te hoog zijn, maar dat het inkomen niet toereikend is. Zo'n probleem dient niet specifiek in de woonsfeer te worden opgelost, maar door inkomensbeleid en armoedebeleid, inclusief de vormgeving van sociale regelingen. Dit dilemma speelt in alle Europese landen (Whitehead and Scanlon, 2007).

16

1.13 Coronacrisis

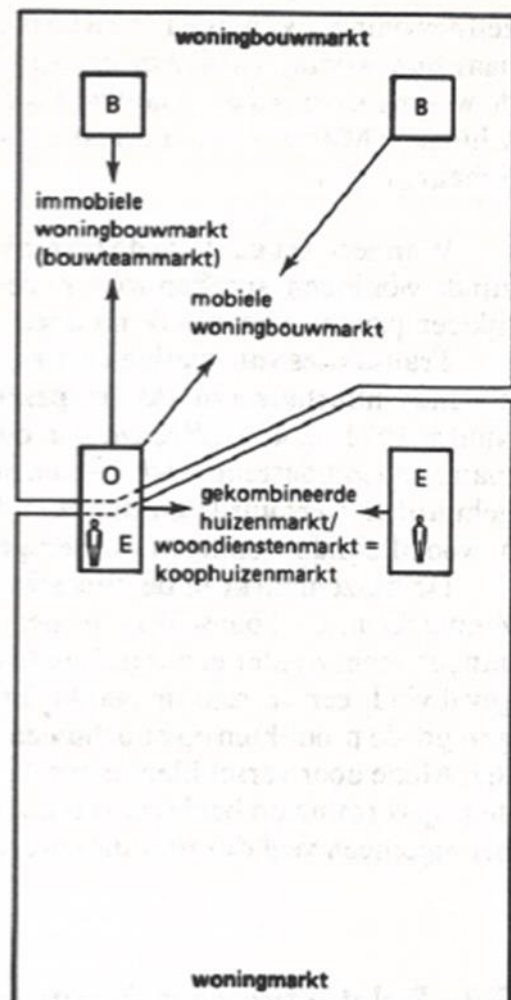
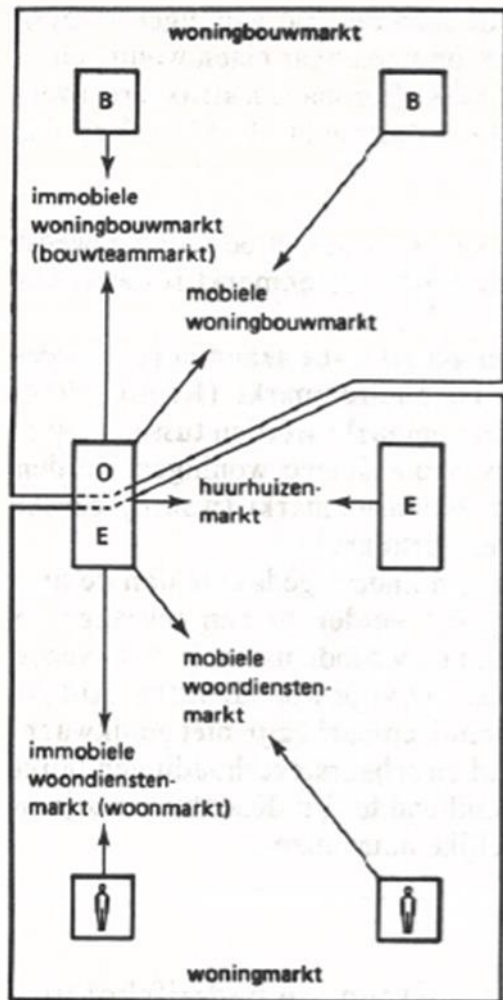
Deze tekst is geschreven voordat de coronacrisis uitbrak. De invloed van een pandemie op de woningmarkt wordt niet besproken. Inmiddels blijkt een langdurende pandemie dramatische effecten te hebben op de algemene economie: daling van het BNP, dalende inkomens, stijging van de werkloosheid, afnemende investeringen en volatiliteit van de beurskoersen.

Daarnaast blijkt de woning een intensievere functie te krijgen, als de regering oproept om zoveel mogelijk thuis te blijven. Toepassing van digitale communicatie blijkt een krachtige impuls te krijgen. Bewoners werken, studeren, winkelen, bankieren, vergaderen en communiceren steeds meer digitaal vanuit hun woning. Zij vergroten hun verbouw-, klus- en tuinieractiviteiten, hetgeen de toenemende sociale en economische betekenis van de woning illustreert.

Demografisch is er sprake van een schoksgewijze reactie: de sterftecijfers nemen toe en de gezinsverdunding wordt waarschijnlijk omgebogen naar een toenemende bezettingsgraad van de woningvoorraad. De internationale immigratie neemt af, de binnenlandse migratie valt terug. De inkomensdaling reduceert de woningvraag. Het woningaanbod groeit minder hard dan gebruikelijk door de stagnerende nieuwbouw van woningen. Of per saldo de actuele tekorten van meer dan 330.000 woningen toenemen of afnemen, valt op voorhand moeilijk te bepalen.

Afbeelding 1a. Marktverhoudingen omtrent huurwoningen

Afbeelding 1b. Marktverhoudingen omtrent koopwoningen

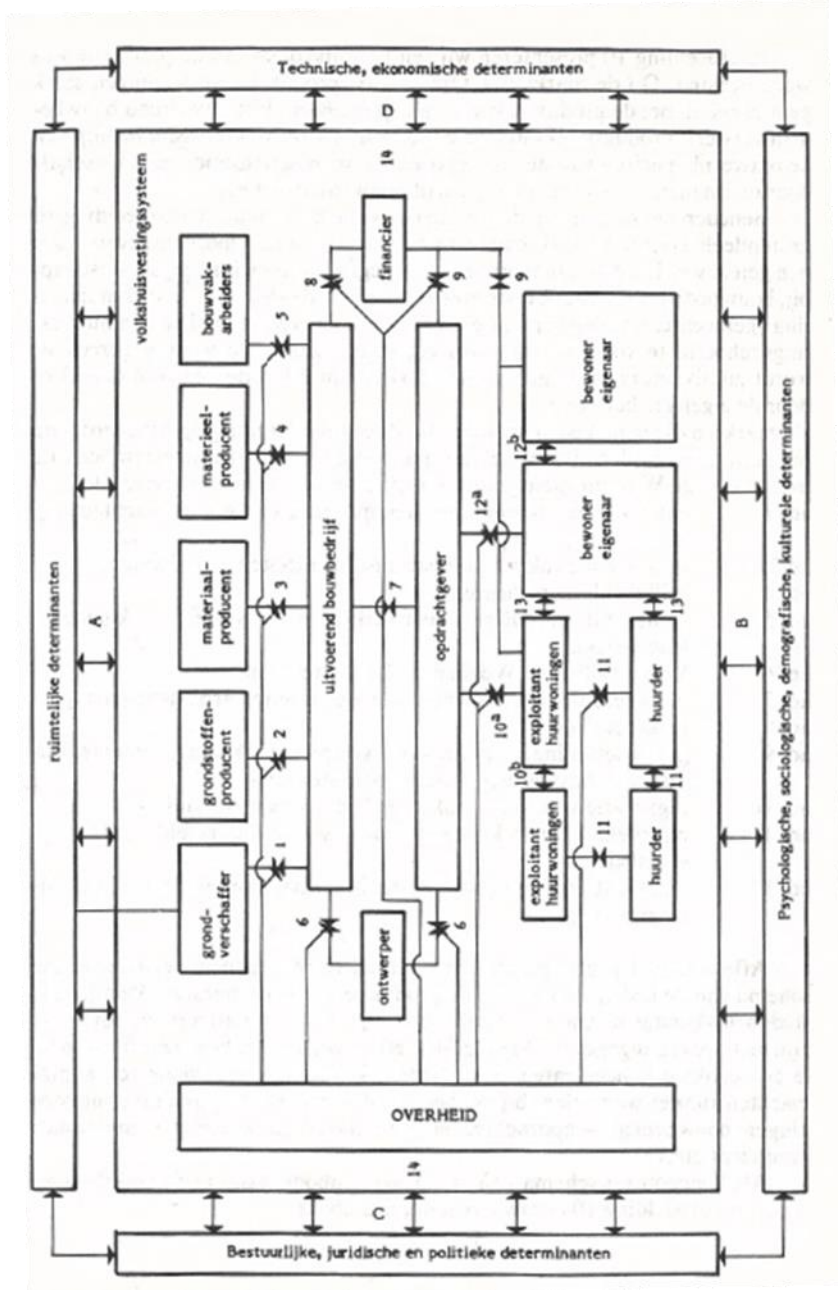


E = eigenaar
👤 = bewoner
B = bouwer
O = opdrachtgever

mobiele woningbouwmarkt + immobiele woningbouwmarkt = woningbouwmarkt
mobiele woondienstenmarkt + immobiele woondienstenmarkt + huizenmarkt = woningmarkt

Bron: Priemus, 1983: 37

Abbeelding 2. Bedrijfskolom van de productie van woondiensten



18

Bron: H. Priemus, 1983: 41

2 Beschikbaarheid

2.1 Inleiding

In het navolgende gaan we in op beleidsinstrumenten die worden ingezet of kunnen worden ingezet ter verzekering van de beschikbaarheid van huizen en woondiensten. Het realiseren van beschikbaarheid van woonruimte vergt de inzet van verschillende beleidsvelden, zoals het grondbeleid, de ruimtelijke ordening, het bouwbeleid, de arbeidsmarkt en de kapitaalmarkt.

In de jaren vóór 1989 waren de woningbehoeftebepaling en de woningbouwprogrammering uitgesproken centraal georganiseerd. Lange tijd werd met woningcontingenten gewerkt, gebaseerd op de Wederopbouwwet. Na 1989 kwam er meer ruimte voor gemeenten om, liefst in regionaal verband, de woningbehoefte te bepalen en de woningbouw te programmeren. Via het gevoerde ruimtelijke beleid hadden (en hebben) provincies een grote invloed op de woningbouwprogrammering.

2.2 Groeikernenbeleid en VINEX-beleid

Het groeikernenbeleid (1974-1989) en het VINEX-beleid (uitvoeringsperiode: 1995-2005) zijn klassieke voorbeelden van een vérgaande integratie van woningbouw en ruimtelijke ordening. In het groeikernenbeleid concentreerde de nieuwbouw van woningen zich in overloopkernen (zoals Purmerend, Nieuwegein en Spijkenisse) vlakbij de grote stad (Amsterdam, Utrecht, respectievelijk Rotterdam), waar een tekort aan ruimte voor uitbreiding werd gevoeld. Er werd ook gebouwd in groeisteden: (nagenoeg) nieuwe steden die een ruimtelijke impuls kregen, zoals Almere, Lelystad en Zoetermeer. Het groeikernenbeleid werd vooral gedreven via de bouw van sociale huurwoningen door woningcorporaties. Door de late realisatie van OV-verbindingen en de afstand tussen centrale kern en overloopgemeenten waren woningbouw en infrastructuurbeleid slecht geïntegreerd. De mobiliteit werd niet betoegeld maar aangewakkerd. Milieuoverwegingen speelden nauwelijks een rol.

19

VINEX ging uit van een marktgerichte aanpak: per regio mocht maximaal 30 procent van de woningen sociale woningbouw zijn. Het voortouw lag nu bij particuliere ontwikkelaars en bouwondernemers. Woningcorporaties werden in deze periode actiever in de marktsectoren: zij namen grondposities in, bouwden deels ook koopwoningen en woningen in de vrije huursector en lieten zich door financiële instellingen riskante rentederivaten aanpraten.

De nieuwe woningbouwlocaties lagen dichterbij de centrale steden dan de groeikernen. Aan OV-verbindingen werd meer aandacht besteed, al bleef er veel te wensen over. Het VINEX-beleid stond mede in het teken van het milieubeleid.

Toen de financieel-economische crisis in 2007 uitbrak, was de VINEX-opgave bijna geheel gerealiseerd. Marktpartijen hebben geprofiteerd van de gunstige economische conjunctuur en verdienen goed aan de ontwikkeling van VINEX-locaties. Waar vertragingen waren opgetreden, zoals in de Waalsprong bij Nijmegen, kwamen de risicodragende initiatiefnemers niet zelden in financiële moeilijkheden.

2.3 Woonvisies en prestatieafspraken

Gemeenten worden steeds vaker geacht Woonvisies op te stellen waarin de woningbouwkoers voor de komende jaren wordt uitgestippeld. Deze Woonvisies komen tot stand in overleg met woningcorporaties en huurdersorganisaties, steeds vaker in regionaal verband. Van deze Woonvisies (waarvoor geen

vormvoorschriften gelden) worden jaarlijkse prestatieafspraken tussen gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties afgeleid. In de Herziene Woningwet van 2015 worden Woonvisies en prestatieafspraken wettelijk nader geregeld.

Onderzoek van het Centraal Fonds Volkshuisvesting liet zien dat de realisatie-index van de activiteiten (nieuwbouw, sloop, renovatie, verkoop), vastgelegd in de prestatieafspraken, niet hoger was dan gemiddeld circa 70 procent. Er wordt nu gesproken over de realisatiegraad, die nog steeds een gemiddeld lage waarde lijkt te hebben. De realisatiegraad van de nieuwbouw van sociale huurwoningen was 62 procent in 2018 (info: Autoriteit woningcorporaties).

Door de stikstof- en PFAS-problematiek daalt de realisatiegraad van nieuwe woningen naar een diepterecord. Plannersoptimisme blijkt in de Nederlandse woningbouwprogrammering nog steeds een oud en vertrouwd verschijnsel te zijn. Wel zien we een toenemende nadruk op monitoring en bijsturing.

2.4 Van Rijk naar provincie: meer ruimte voor NIMBY

De nationale woningbouwprogrammering werd in de loop van de jaren steeds zwakker en steeds vrijblijvender. Vroeger vormden subsidies een belangrijke stok achter de deur: geen woningproductie, dan geen subsidies. Toen de algemene subsidies in de huursector werden afgeschaft, werd de betekenis van de Rijkswoningprogrammering steeds beperkter. De regionale verschillen op woningmarkt en woningbouwmarkt namen toe. Het accent verschoof in de programmering van het Rijk naar de provincies. Als Rijksverantwoordelijkheid verdween de ruimtelijke ordening. Provincies ontfermden zich over deze voor hen vertrouwde taak. De praktijk leerde dat het ruimtelijk beleid restrictiever werd door de toenemende nadruk op het behoud van de groene ruimte, landschapskwaliteit en biodiversiteit. Provincies maken in hun structuurvisies 'voldoende nieuwbouw' vaak ondergeschikt aan 'behoud van open ruimte' (Michielsen et al., 2019). Al jarenlang wordt de Ladder Duurzame Verstedelijking gehanteerd, die voorschrijft dat de woningbouwopgave allereerst binnenstedelijk moet worden opgelost. Het gevolg van het simplistisch toepassen van deze Ladder is dat provincies en gemeenten het bouwen buiten de stad onevenredig sterk beteugelen. Vele bewoners willen hun gemeente graag groen houden.

20

Er is steeds meer ruimte voor kleine gemeenten gekomen om NIMBY-gedrag te vertonen ten aanzien van de bouw van sociale huurwoningen. De lage grondopbrengsten en de extra claims op uitkeringen en sociale regelingen leiden ertoe dat vele, vooral kleinere gemeenten de nadruk leggen op de bouw van koopwoningen of de reductie van woningbouwactiviteiten. Het PRIMOS-model leidt vervolgens tot de conclusie dat de in gang gezette vicieuze cirkel met een teruglopende woningbehoefte gepaard gaat. Verhuurderheffing en NIMBY-gedrag leveren een krachtige bijdrage aan het woningtekort dat in 2019 is opgelopen tot ruim 330.000 woningen. Door de coronacrisis zal dit tekort naar verwachting verder toenemen.

Toepassing van een intelligente ruimtelijke ordening is gewenst, waarbij de Ladder Duurzame Verstedelijking in de huidige vorm kan worden gemist.

2.5 Woonagenda: symbolische programmering

De zwakte van de nationale woningbouwprogrammering kan worden geïllustreerd met de Woonagenda (2018) van minister Ollongren, die mede is ondertekend door alle relevante actoren (die onderling zeer tegenstrijdige woningprogramma's nastreven), behalve IPO en VNG. Juist provincies en gemeenten zouden moeten zorgen voor de uitvoering van de Woonagenda. Deze agenda meldt dat de komende jaren 75.000 woningen per jaar moeten worden gebouwd. De Woonagenda onthult niet wie de geplande 75.000 woningen zullen bouwen: in hoeverre gaat het om sociale huurwoningen, commerciële

huurwoningen of koopwoningen (Conijn, 2020c)? En in hoeverre gaat het om nieuwbouw van woningen of transformatie van winkels en kantoren tot woningen? Het aantal van 75.000 woningen per jaar wordt thans niet gehaald. In 2017 bleef de teller steken op 61.000 nieuwe woningen, in 2018 op 67.000 nieuwe woningen. Lichtpunt is de transformatie van kantoor- en winkelpanden tot woningen, vooral voor starters. In 2017 kwamen zo 10.000 woningen tot stand; in 2018 zelfs 13.000 woningen. Het betreft vooral kleine woningen met een woonoppervlak tot 50 m². In 2019 werden 71.000 nieuwe woningen opgeleverd. In dat jaar werden 26.000 woningen toegevoegd door verbouwing van kantoren en splitsing. Na aftrek van sloop en onttrekking groeide in 2019 de woningvoorraad per saldo met 77.000 (zie paragraaf 1.9). Voor de periode na 2019 worden lagere aantallen transformaties van kantoren en winkels tot woningen verwacht. Recentelijk is het woningbouwprogramma verhoogd van 75.000 tot 85.000 woningen per jaar. Het aantal woningen waarvoor een vergunning is verleend, komt in mei 2020 uit op 57.500 per jaar (Conijn, 2020c).

Het stikstofbeleid dreigt na uitspraken van het Europese Hof en de Hoge Raad tot een nog verdere reductie van de woningbouw te leiden. Daar komt recent de vervuiling van grond met PFAS bij (zie § 1.9). Over de aan te houden normering bij de sanering van PFAS-stoffen bestaat nog veel onduidelijkheid.

Anderzijds blijkt de woningvraag veel hoger te zijn dan gedacht. Het woningtekort is opgelopen tot 331.000 woningen (ruim 4 procent). Een verdere groei van dit tekort wordt door Capital Value en ABF verwacht. Een jaarproductie van 95.000 tot 115.000 woningen is nodig om de tekorten in een redelijk tempo in te halen. Voor 2020 en 2021 worden aantallen nieuwe woningen verwacht die het niveau van 60.000 woningen niet halen.

De minister heeft met een aantal grote steden woondeals gesloten die ambitieuzer zijn dan de Woonagenda, maar het papier blijkt geduldig te zijn. Dit geldt ook voor de recent afgesloten regiodeals. Er worden geen beleidsinstrumenten ingezet die zouden kunnen leiden tot een woningbouwproductie die aansluit op de woningbehoefteontwikkeling. Het Rijk overweegt in bepaalde gevallen een aanwijzing te geven aan gemeenten die te weinig bouwvoornemens hebben. Het is de vraag of zo'n aanwijzing effectief is. De verhuurderheffing heeft in de periode 2013-2014 een scherpe terugval van nieuwbouwinvesteringen door woningcorporaties teweeggebracht, waarvan de sociale huursector nog altijd niet is hersteld. Zolang de verhuurderheffing gehandhaafd blijft, mag niet worden verwacht dat de planningsambities worden gerealiseerd.

21

2.6 Stad en platteland

De laatste jaren blijkt vooral het wonen en werken in en om de stad populair te zijn. Daarop zal het aanbod moeten worden afgestemd, zodat de prijsstijgingen van woningen in het stedelijk gebied enigszins kunnen worden beteugeld. Al jarenlang blijken in de periferie van het land en in een deel van het platteland krimpgebieden te zijn ontstaan waar de woningvraag stagneert. De economische groei concentreert zich vooral in het westen, midden en zuiden van het land. Om de regionale differentiatie te ondersteunen, wordt een robuuste indeling in woningmarktgebieden toegepast.

Het nieuwbouwbeleid volgt de vraagontwikkeling binnen het vastgestelde ruimtelijk kader. In de periferie komen we krimpgebieden tegen als Parkstad Limburg, Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen. Steden met veel werkgelegenheid, ICT-verbindingen, opleidingen, research en culturele voorzieningen fungeren als magneten voor de woningvraag. Voorlopig zal de groei van de woningvraag zich bij uitstek richten op de stedelijke agglomeraties, vooral in het westen, midden en zuiden van het land. Op langere termijn zijn op dit punt disrupties denkbaar die leiden tot een nieuwe ruimtelijke dynamiek (Priemus, 2017a). Men kan in dit verband denken aan langetermijneffecten van de coronacrisis, waardoor het wonen in lage dichtheden populair zou kunnen worden en aan

langetermijneffecten van de zeespiegelrijzing. Voorlopig dreigt in vele delen van Nederland het platteland leeg te lopen: minder mensen en minder dieren.

2.7 Demografische en economische grondslagen van de woningbouwprogrammering

Per gemeente/regio/provincie en voor het hele land moeten de omvang en de differentiatie van de woningvoorraad periodiek worden bepaald, alsmede de verdeling van huishoudens (huishoudeninkomen, huishoudengrootte, leeftijd en huurtoeslag) over de woningvoorraad. Onderscheid dient te worden gemaakt in koopwoningen, commerciële en sociale huurwoningen, alsmede de onderbelichte categorie Bewoonde Andere Ruimten. Aangegeven zou moeten worden welke woningen niet voor de woonfunctie beschikbaar zijn, bijvoorbeeld in welke mate Airbnb wordt toegepast.

Het saldo tussen vraag en aanbod wordt bepaald, inclusief leegstand en tekort: voor de tijdstippen t , $t+1$, respectievelijk $t+5$. In hoeveel jaren wordt het tekort ingehaald?

2.8 Grondposities, voorkeursrecht, onteigening

Gemeenten zijn voor gemiddeld circa 8 procent van hun totale begroting afhankelijk van grondverkopen (Bolhuis et al., 2019; Kattenberg et al., 2017). Een deel van de gemeenten heeft forse grondposities op de balans staan. De grond levert meer op als er duurdere woningen worden gepland en gerealiseerd. Voor gemeenten is er geen financiële prikkel om grond beschikbaar te stellen voor de bouw van goedkope woningen (Michielsen et al., 2019).

22

Grondposities zijn bij de huidige regelgeving van strategisch belang bij het realiseren van nieuwbouwplannen. Ernstig zou kunnen worden overwogen om het voorkeursrecht voor gemeenten te versterken en de onteigeningsmogelijkheden te vergroten, met name door de waarde, die is gerelateerd aan de oorspronkelijke functie als uitgangspunt te nemen. De ruimtelijke ontwikkeling in en om de stad dient het resultaat te zijn van gemeentelijke en provinciale regie, van regie van private ontwikkelaars binnen scherpe publieke kaders, en niet van de onbeperkte regie van private ontwikkelaars. Speculatie dient niet te worden beloond.

2.9 Residuele grondwaarde

Gemeenten zullen een effectief grondprijnsbeleid moeten voeren, gebaseerd op het beginsel van de residuele grondwaarde. De grondprijs is dus afhankelijk van de vastgestelde bestemming. Als de bestemming 'natuur' of 'water' is, kan nauwelijks een positieve waarde aan de grond worden toegekend, tenzij betrokkenen kans zien de *hope value* van een alternatieve bestemming (woningen, bedrijfsgebouwen) te introduceren. Onder een sociale huurwoning hoort een lagere grondwaarde te gelden dan onder een woning in de vrije huursector of een koopwoning. De logica hoort te zijn dat de vastgestelde bestemming de grondwaarde bepaalt, niet zozeer dat de grondprijs (bijvoorbeeld in de vorm van verwervingskosten) de bestemming dicteert. In de praktijk nemen we vaak een wisselwerking waar tussen bestemming en grondprijs, bijvoorbeeld bij de recente ontwikkeling van parken met zonnepanelen.

Planschaderegelingen en planbaatregelingen vormen de basis van een passende schadevergoeding of planbaatafoming bij grondeigenaren die verlies dreigen te lijden, of onverdiende winsten lijken te boeken door het ruimtelijk beleid van gemeenten, provincie of Rijk.

2.10 Selectieve erfpacht en staatssteun

Daar waar de gemeente een sociale bestemming toekent aan een perceel (sociale woningbouw, maatschappelijk vastgoed), zou een selectief erfpachtbeleid kunnen worden toegepast. Als later de functie zou overgaan in een commerciële (bijvoorbeeld door verkoop van een sociale huurwoning), zou de gemeente de waardestijging van het perceel kunnen afromen. Zo kan worden voorkomen dat in tweede instantie staatssteun wordt verschaft. Dit beleid wordt in Almere toegepast (zie B&W Almere, Kadernota Grondbeleid Almere, 2009).

2.11 CPB-maatregelen woningaanbod

Het CPB (2020) specificeert een aantal maatregelen die tot een 'kansrijk woonbeleid' zouden kunnen leiden. Zeven van deze maatregelen hebben betrekking op het woningaanbod. Deze voorstellen vormen geen consequent doordacht alternatief, en zijn voor discussie vatbaar.

1. Meer woningbouwplannen. Deze maatregel gaat voorbij aan de grote regionale verschillen in woningvraag en woningbehoefte, op de planningstermijn, de geografische schaal, de monitoring en het anticiperen op planuitval.
2. Meer ruimte voor buitenstedelijke bouw. De tweedeling buitenstedelijk-binnenstedelijk is te simplistisch. De kernvraag is voor welke ruimtelijke patronen en ruimtelijke dynamiek wordt gekozen, zoals stedelijke netwerken en netwerksteden, en voor welke relatie tussen infrastructuur, woon- en werkgebieden.
3. Lager btw-tarief investeringen woning in laagconjunctuur. De conjuncturele schommelingen op de bouwmarkt zijn complex. Tussen bouwinitiatief en oplevering verlopen vaak vele jaren. De timing van woningbouwinvesteringen is meestal onbeholpen. Aan slecht geplande objectsubsidies is geen behoefte.
4. Voorverkoopgarantie door middel van een doorbouwfonds. Dit creëert een perverse prikkel. De 70 procent verkoop voor aanvang van de bouw is bedoeld als instrument om bouwen voor de leegstand te vermijden.
5. Planbatenheffing die gemeenten stimuleert om meer aanbod toe te staan. De ratio van deze maatregel is onduidelijk.
6. Verhogen heffingsvermindering verhuurderheffing voor nieuwbouw. Deze maatregel geldt dus alleen voor de sociale huursector. De voorkeur verdient CPB-maatregel H11 (zie hoofdstuk 3): algehele afschaffing van de verhuurderheffing.
7. Leegstandsheffing. Het belasten van woningleegstand, niet eenvoudig te handhaven, kan worden overwogen om het gebruik van de woningvoorraad te intensiveren (zie hoofdstuk 6).

23

Opvallend is dat het CPB (2020) tal van beleidsmaatregelen niet noemt die in het navolgende overzicht van beleidsaanbevelingen een prominente plaats innemen.

2.12 Beleidsaanbevelingen

Voor de toekomst kan voor het Rijk en decentrale stakeholders een serie aanbevelingen worden aangereikt:

- Basis voor de planning van het woningaanbod wordt gevormd door periodieke demografische en economische prognoses, informatie over locatie, prijs en eigendomsverhouding van bestaande woningen en informatie over inkomen, leeftijd en grootte van de huishoudens die in deze woningen wonen. Tenslotte is informatie nodig over de ruimtelijke-

ordeningsuitgangspunten en daarvan afgeleide omgevingsplannen. De verwachte ontwikkeling van de woningvraag, inclusief publieke randvoorwaarden, behoort het ankerpunt voor het geplande woningaanbod te zijn.

- Sterkere rol van het Rijk en de provincie bij het bepalen van de woningbehoefte-ontwikkeling op korte en lange termijn en de ruimtelijke differentiatie daarvan.
- Meer aandacht voor de ontwikkeling, inclusief onzekerheden, van internationale migratie, inclusief arbeidsmigranten, erkende vluchtelingen, en terugkeerders.
- Sterkere regie van provincies en Rijk in de woningbouwprogrammering.
- Monitoring van de resultaten van de woningbouwprogrammering, jaarlijks bepalen van de realisering-index/realisatiegraad van nieuwbouw-, sloop- en renovatie-activiteiten, zo nodig gevolgd door bijsturing van de programmering.
- Herinvoering van een ruimtelijke-ordeningsbeleid van het Rijk, dat meer is gericht op het beschikbaar stellen van locaties voor woningen, het veiligstellen van publieke waarden, een betere internationale afstemming en lange-termijnsenario's tot 2050, soms zelfs 2100.
- Toepassing van grensoverschrijdende blauwgroene netwerken, stroomgebieden van rivieren, ruimtelijke inrichting Noordzee, versterking van de kust in het perspectief van een grotere zeespiegelrijzing, Europese transportnetwerken en Europese afstemming van beprijzingssystemen voor personenauto's, vrachtauto's, treinen en vliegtuigen.
- Afschaffing van de simplistische Ladder Duurzame Verstedelijking.
- Meer naar een regionale schaal tillen van decentrale woningbouwprogramma's, onder supervisie van de provincie; hierin worden ook afspraken tussen gemeenten onderling vastgelegd.
- Onderlinge afstemming van de woningbouwprogrammering van gemeenten, provincies, marktpartijen en Rijk, zodat een betere verticale coördinatie van beleid ontstaat.
- Aanpassing van de financiering van woningcorporaties, zodat een betere relatie ontstaat tussen financieringsmiddelen en volkshuisvestingsprestaties per corporatie. Dit aandachtspunt kan meteen worden toegepast, als de noodzakelijke afschaffing van de verhuurderheffing (zie hoofdstuk 8) versneld wordt gerealiseerd en er besluiten moeten worden genomen over de verdeling van de vrijkomende budgetten over de woningcorporaties, in relatie tot nieuwbouwplannen en initiatieven voor energietransitie.
- Toepassing van een consequent onderscheid in de woningbehoefte van de EU-doelgroep en de vraag van huishoudens met een hoger inkomen (bijvoorbeeld met het Socratesmodel). Dit onderscheid wordt in de praktijk te weinig gemaakt. Op basis hiervan krijgen decentrale overheden en woningcorporaties een beter inzicht in de woningbehoefte-ontwikkeling van de EU-doelgroep die zij in prestatieafspraken van de gemeente met woningcorporaties en huurdersorganisaties, primair moeten bedienen. De ontwikkeling van de EU-doelgroep bepaalt in hoge mate de vraag naar DAEB-woningen (DAEB: Diensten van Algemeen Economisch Belang, sociale woonfunctie). Voorts moet een consequent onderscheid worden aangebracht tussen huurwoningen met een huur boven en onder de huurliberalisatiegrens.
- Per provincie, regio, en gemeente: infrastructurele netwerken aangeven en verbindingen ervan met de woning: auto-infrastructuur, OV-infrastructuur, fiets-infrastructuur, ICT-infrastructuur (4G, 5G), energie-infrastructuur (aardgas, olie, kerosine, elektriciteit), warmtenet (warm water, warme lucht), waterleiding en riolering. In, op en om de woning, respectievelijk het wooncomplex: zonnepanelen, windturbines, geothermie, aquathermie, riothermie. Onderscheid: aanwezige infrastructuren en concreet ontwikkelde plannen voor infrastructuur: wie neemt het initiatief, wie draagt de risico's en wie financiert?

- Wat zijn de energiestrategieën per energieregio en welke ingrepen per wijk zijn voorgenomen dan wel uitgevoerd? Wat is het actueel verbruik van fossiele energie, het verbruik van elektriciteit en de levering van hernieuwbare energie aan het energienet?
- Betrekken van nutsbedrijven en netbeheerders bij de planning van ingrepen die de woningvoorraad en nieuwe woningen van het gas af moeten brengen.
- Op regionaal niveau organiseren provincie en betrokken gemeenten periodiek overleg met woningcorporaties, makelaars, marktpartijen, huurdersorganisaties en leden van de Vereniging Eigen Huis, respectievelijk VvE-belang. Doel: onderlinge afstemming van beleid en handelen.
- Afschaffing van de inzet van beleidsinstrumenten die de goedkope scheefheid zouden moeten bestrijden (zie hoofdstuk 6). De Europese Commissie stelt geen eisen, als huishoudens die tot de EU-doelgroep behoren, dankzij een inkomensstijging niet meer lid van de EU-doelgroep zijn. Door de dynamiek van inkomens (per jaar gaat volgens ABF Research gemiddeld 15 procent van de doelgroep-huishoudens meer verdienen waardoor zij niet meer tot de EU-doelgroep behoren: Poulus en Blijie, 2015). Hierdoor kan een zodanige differentiatie naar inkomen ontstaan, dat ruimtelijke segregatie en stigmatisering worden voorkomen.
- Meer aandacht voor de vraag naar en het aanbod van Bewoonde Andere Ruimten. In 2019 bedroeg het aantal daklozen in Nederland circa 40.000 personen. De oorzaken liggen lang niet altijd primair in de sfeer van de volkshuisvesting. Toch is het van belang dat in de woningbehoeftebepaling deze heterogene groep wordt meegenomen, en dat periodiek wordt bepaald welke behoefte aan diverse categorieën BAR's zich manifesteert, respectievelijk hoe het aanbod van BAR's mede in deze behoefte kan voorzien. Ongeveer 10 procent van de EU-doelgroep is thans gehuisvest in een BAR. Op de woningmarkt is de BAR vaak aantrekkelijk voor starters. Op stedelijke woningmarkten fungeren BAR's vaak als flexibele schil. In een BAR zal altijd een huurovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd moeten gelden. Een gebruiksvergunning levert voor bewoners een te zwakke rechtspositie op. Het huurniveau van BAR's kan worden afgeleid van het niveau van gereguleerde huren van zelfstandige woningen.
- Per gemeente, regio, provincie en voor het hele land dient de status van het bestemmingsplan/ omgevingsplan te worden bepaald, alsmede de harde, dan wel zachte plancapaciteit en reeds verleende bouwvergunningen. Onderscheid wordt gemaakt in nieuwbouw, renovatie, transformatie en energietransitie. Woningen en recreatiewoningen in vakantieparken worden geïnventariseerd: in hoeverre voldoen deze bouwsels aan het Bouwbesluit? Beheerformules worden gespecificeerd: professionele recreatiebeheerder, vereniging, VvE, geen beheerorganisatie. Hoeveel woningen, respectievelijk potentiële woningen bevinden zich in deze parken?
- Thans worden naar schatting 60.000 woningen in recreatieparken permanent bewoond, legaal en illegaal. Dit aantal zou veel hoger kunnen zijn, als legale permanente bewoning van recreatiewoningen zou worden vergemakkelijkt. Het algemene vertrekpunt zou kunnen zijn dat de woonfunctie gewoonlijk kan worden gecombineerd met de recreatiefunctie of de werkfunctie. Er kan sprake zijn van een dubbelbestemming in juridische zin. Er moeten zo min mogelijk juridische belemmeringen worden opgeworpen om functies als wonen, werken en recreëren te realiseren. De afbakening wonen-werken-recreatie is steeds vager en nietszeggender geworden. In woningen vinden steeds meer recreatieve en werkfuncties plaats, al dan niet met een pc of laptop. Het handhaven van een verbod op permanente bewoning is meestal niet goed mogelijk en leidt tot een inbreuk op privacy en huisvrede. Waar een professionele recreatiebeheerder een vakantiepark exploiteert, waarin vele recreatieve voorzieningen zijn te vinden, zoals café, restaurant, hotel, terrassen, zwembad en sporthal, is een focus op een recreatieve functie meestal wel mogelijk en zinvol.

- Eens per drie jaar brengt het WoonOnderzoek Nederland de meest recente vraagontwikkeling in beeld. Het meest recent zijn het WoON 2015 (Blijie et al., 2016) en het WoON2018 (Lijzenga et al., 2019). De laatste decennia is de internationale migratie naar Nederland stelselmatig onderschat. Een zekere centrale sturing is nodig om de verandering in de woningvraag door arbeidsmigratie en de in- en uitstroom van vluchtelingen te kwantificeren en te honoreren. De gemeente stelt vast hoeveel extra woningen in de komende jaren nodig zijn, en welke kwalitatieve differentiatie, gegeven de woonpreferenties van de betrokken huishoudens, zou kunnen worden nagestreefd. Dit veronderstelt ook een effectieve ruimtelijke ordening op nationaal en regionaal niveau.
- Tenslotte is het van belang dat meer betekenisvolle statistieken worden bijgehouden en gepubliceerd over de ontwikkeling van het herbergend vermogen van woningen en BAR's. Hoe ontwikkelen zich de bezettingsgraad en de leegstand en hoe verhoudt deze leegstand zich tot normatieve leegstandscijfers?

3 Betaalbaarheid

3.1 Inleiding

In de vrije huursector wordt de huurhoogte bepaald door het evenwicht tussen vraag en aanbod. Als de rente van de lening hoog is, stijgen de kosten van het aanbod en daalt de vraag. De hoogte van de evenwichtshuur is mede afhankelijk van de rente van de van toepassing zijnde lening.

Betaalbaarheid heeft met een aantal markten en beleidsvelden te maken: de huizenmarkt, de woondienstenmarkt, de grondmarkt, de bouwmarkt en het bouwbeleid, de ruimtelijke ordening, de energiemarkt, de kapitaalmarkt, de arbeidsmarkt en het gevoerde sociale beleid.

3.2 Koude en warme huur

Betaalbaarheid heeft betrekking op de relatie tussen huishoudeninkomen en huur plus servicekosten (koude huur). Voor de toekomst zou de nadruk moeten worden gelegd op de warme huur, bestaande uit huur, servicekosten en woongerelateerde energiekosten. Deze oriëntatie op warme woonuitgaven past bij de afwegingen die in het kader van de energietransitie moeten worden gemaakt. De analyses van het NIBUD bieden een goede basis om betaalbaarheidscriteria, gerelateerd aan warme woonuitgaven, te bepalen. Ook in de koopsector dienen de warme woonuitgaven meer centraal te worden geplaatst.

Niet-woongerelateerde energiekosten blijven buiten beschouwing als het de betaalbaarheid van het wonen betreft. Denk aan het energiegebruik van computers, dataverwerking, iPads, iPhones, laadpalen voor E-bikes, E-scooters en E-auto's tot en met het energiebeslag van *mining* van *bitcoins*. Kosten en energieverbruik van elektrisch koken en koken op gas worden wel meegenomen in de bepaling van de betaalbaarheid van het (warme) wonen, ook al is dit in veel gevallen geen bestanddeel van de huur.

27

3.3 Woningprijs, werkgelegenheid en infrastructuur

Visser en Van Dam (2006) hebben becijferd dat de prijs van een woning vooral afhankelijk is van het aantal banen dat via maximaal een half uur reizen vanaf de woning bereikbaar is. Dus: hoe meer werkgelegenheid in de buurt, des te groter de woningvraag en des te hoger de woningprijs en de vrije huurprijs. Als de infrastructuur wordt verbeterd (betere autowegen, beter openbaar vervoer), dalen de reistijden en dan loopt de woningprijs dan wel de vrije huurprijs op. Op dit punt hangen woningmarkt en infrastructuurbeleid dus samen. Een periodieke prognose van economische bedrijvigheid, werkgelegenheid en huishoudeninkomen is zeer gewenst.

Ten aanzien van de vrije-markthuur kunnen veronderstellingen worden ingebouwd inzake een redelijk rendement, bijvoorbeeld 4 à 5 procent.

3.4 BNG Bank en Waterschapsbank

Leningen aan woningcorporaties voor sociale huurwoningen worden verstrekt via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), en kennen een achterborg door het Rijk en de gemeenten. Voor de financiering van sociale huurwoningen zijn de BNG Bank en de Waterschapsbank van groot belang. Deze publieke banken hebben de hoogste financiële status (AAA), nagenoeg gelijk aan die van de Rijksoverheid. Deze banken hebben een hoog marktaandeel in corporatieland en zorgen voor een structureel gematigd niveau van de financieringskosten.

3.5 Gereguleerde huren, redelijk rendement en staatssteun

Het PBL (2016) presenteert een verkenning van beleidsopties, gericht op het effectueren van de betaalbaarheid van het wonen in de huursector.

Afschaffing van het woningwaarderingsstelsel (WWS) zou kunnen worden overwogen. De **gedachte is** aantrekkelijk om de aanpak van de Duitse *Mietspiegel* te volgen. Dit betreft een systeem van op marktniveau gereguleerde vergelijkingshuren, die specifiek zijn voor afzonderlijke steden. De hoogte van de gereguleerde huren zou kunnen worden gebaseerd op een relatief bescheiden rendement, bijvoorbeeld 3,5 tot 4 procent. Dit lagere rendement zou kunnen worden gerechtvaardigd op grond van de overwegend bescheiden inkomens van de bewoners en de daarmee samenhangende relatief hoge ruimtelijke concentratie van problemen: huurschulden, burenoverlast, verslaving, gokschulden, stigmatisering en dergelijke.

De achterborg van Rijk en gemeenten bij WSW-garanties op langlopende leningen leidt tot een wat lagere rente. Dit effect wordt beschouwd als staatssteun en bedroeg enkele jaren geleden per jaar 700 miljoen euro (Van Ewijk en Ter Rele, 2008). Waar het huurniveau ondanks de bescheiden rendementen en de staatssteun toch nog te hoog is in relatie tot het huishoudeninkomen, kan de huurtoeslag worden ingezet om de netto woonuitgaven betaalbaar te houden.

3.6 Regionaal gedifferentieerde huurliberalisatiegrens

De huurliberalisatiegrens (in 2020 737,14 euro per maand) dient regionaal te worden gedifferentieerd. Een vaste grens van 737,14 euro per maand heeft in Amsterdam en Utrecht een volslagen andere betekenis dan in Parkstad Limburg, Oost-Groningen of Zeeuws-Vlaanderen.

28

Het ligt voor de hand om de modale huur per woningmarktregio als referentie te nemen voor de in te voeren differentiatie van de huurliberaliseringsgrens. Binnen de huursector (circa 40 procent van de gehele woningvoorraad) omvat de sociale huursector ongeveer driekwart van alle huurwoningen (30 procent van alle woningen). Bij het regionaal differentiëren van de huurliberalisatiegrens kan dit aandeel op Rijksniveau worden gebaseerd op prognoses van de woningvraag van de EU-doelgroep en deels op politieke keuzen.

3.7 EU-doelgroep: inkomen naar huishoudengrootte differentiëren

Sinds 2009 gelden er afspraken tussen de Europese Commissie en het Nederlands kabinet over het maximale huishoudeninkomen van de EU-doelgroep. Dit inkomen wordt jaarlijks geïndexeerd. Van alle huishoudens blijkt 40 - 45 procent tot de EU-doelgroep te behoren. Dit aandeel blijkt in de loop van de jaren vrij constant te zijn. Staatssteun mag worden ingezet als tenminste 90 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen aan de EU-doelgroep wordt toegewezen. Om een consistente maatstaf voor financiële draagkracht te hanteren, is een differentiatie van het huishoudeninkomen naar huishoudengrootte en leeftijd nodig (zie NIBUD Budgetonderzoekingen).

3.8 Inkomensafhankelijke huurverhogingen

In 2013 introduceerde het kabinet-Rutte II inkomensafhankelijke huurverhogingen in de gereguleerde huursector: naarmate het huishoudeninkomen hoger is, kan de huurverhoging hoger zijn. Deze regeling leidt tot een aantasting van de privacy van bewoners van sociale huurwoningen en is met name geïntroduceerd om relatief forse huurverhogingen mogelijk te maken. In het politieke debat wordt de nadruk gelegd op het terugdringen van de goedkope scheefheid.

De relatief omvangrijke huurverhogingen sinds 2013 hebben geleid tot een stijging van de netto huur-inkomensquote, tot een groei van huurschulden en tot een snelle groei van de uitgaven aan huurtoeslag. De stagnerende inkomens en de scherpere woningtoewijzing hebben aan deze groei van de huurtoeslag een krachtige bijdrage geleverd. Het is wenselijk dat de inkomensafhankelijke huurverhogingen achterwege blijven en dat de woningcorporaties zich niet inlaten met inkomensbeleid. De huurtoeslag dient de betaalbaarheid van het wonen voor huishoudens met een bescheiden inkomen te borgen.

3.9 Huursombenadering: huurverhogingen bij mutatie en bij tijdelijke huurcontracten

Na 2013 is het woningwaarderingssysteem (WWS) aangepast, waarbij het gewicht van de WOZ-waarde groter werd. Sinds de Wet doorstroming huurmarkt (2016) zijn tijdelijke huurcontracten wettelijk mogelijk met een looptijd van twee jaar. Al eerder kende men campuscontracten voor studentenhuisvesting, die bewoners moeten verlaten als zij de maximale studieduur overschrijden (vaak vijf jaar). Sinds 2016 is het aantal tijdelijke huurcontracten toegenomen tot 133.000 (stand begin 2020), op een totaal van circa 3 miljoen huurcontracten. Bij het aflopen van een tijdelijk huurcontract kan de huur direct worden aangepast. Op basis van de Wet doorstroming huurmarkt is in 2016 in de sociale huursector de huursombenadering ingevoerd waarbij het Rijk voorschrijft met welk percentage de totale huursom van de woningvoorraad van een corporatie mag stijgen, aanvankelijk inclusief de huuraanpassingen in de mutatiefase.

In 2019 geldt de huursom alleen voor de verhoging van huren van bewoonde huurwoningen. Nog steeds zijn de huuraanpassingen bij mutatie gemiddeld veel hoger dan die van bewoonde huurwoningen (2018: 2 à 2,5 procent gemiddelde huurverhoging van bewoonde woningen; 8 procent gemiddelde huurverhoging bij mutatie).

29

Door de gedifferentieerde toepassing van inkomensgerelateerde huuraanpassingen en de extra huurverhogingen bij mutaties en bij tijdelijke huurcontracten is een chaotisch huurpatroon ontstaan.

3.10 HuurAdviesCommissie en rechter

De commerciële verhuurders zijn vrij in het kiezen van een procentuele huurverhoging. Daarover worden zij geacht met de huurders te overleggen. De huurders kunnen naar de rechter stappen, als zij het niet eens zijn met een door de verhuurder voorgestelde huurverhoging. Voor huurders in de sociale sector staat de gang naar de HuurAdviesCommissie (HAC) open. Wij stellen voor dat alle huurders bij de HAC terecht kunnen, ongeacht of zij in een woning met een gereguleerde of een vrije huur wonen. Dit ontlast het rechterlijk systeem en brengt meer gespecialiseerde kennis in het proces.

3.11 Maximering huurverhoging bewoonde woning

Wij volgen het voorstel van SER-CSED (2010:59) om in zowel de sociale als de commerciële huursector een maximale huurverhoging per jaar voor bewoonde woningen voor te schrijven, bijvoorbeeld: inflatie + 1 tot 2 procent. Op deze wijze wordt het onmogelijk dat een verhuurder huurders uitrookt, wat zonder overheidsregulering mogelijk is, doordat de onderhandelingspositie van de huurders bij de huuraanpassing van een bewoonde woning per 1 juli, zeer zwak is, en de marktmacht van verhuurders onevenredig sterk. In mei 2020 volgde minister Ollongren deze lijn: zij limiteerde de verhoging van vrije huren tot inflatie + 2,5 procentpunt (FD, 2020).

3.12 Geleidelijke afbouw hypotheekrenteaftrek

Sinds 2013 geldt voor nieuwe hypotheeklen een verplichte aflossing in 30 jaar. Voor bestaande gevallen is de aflossingsvrije hypotheek het meest populair. Deze hypotheek blijft voor deze gevallen van kracht. In kleine stapjes wordt de hypotheekrenteaftrek gereduceerd, maar het financiële effect ervan wordt goeddeels tenietgedaan door de dalende hypotheekrente en verlaging van het eigenwoningforfait (heette vroeger huurwaardeforfait). De relatie met een marktconforme huurwaarde is steeds zwakker geworden.

In 2006 bedroeg de hypotheekschuld ruim 500 miljard euro. Dit niveau steeg tot 638,6 miljard euro in 2012. In 2015 was de hypotheekschuld nog steeds meer dan 600 miljard euro. In procenten van het BBP daalde de hypotheekschuld van 95,6 procent in 2014 naar 94,2 procent in 2015.

Al met al loopt de hypotheekschuld in Nederland sinds 2013 niet terug, mede als gevolg van de fors opgelopen woningprijzen. Het is zeer gewenst dat het tempo waarin de hypotheekrenteaftrek wordt gereduceerd, wordt versneld, en dat dit proces doorloopt tot het aftrekpercentage van ruim 30 procent is bereikt. Dan kan de rente worden overgeheveld van de inkomens- naar de vermogensbox. Voorts zou het eigenwoningforfait moeten worden opgetrokken naar een niveau, passend bij een gereguleerd, zoveel mogelijk marktconform huurniveau.

3.13 Huurtoeslag

Doelstelling beleid

Het hoofddoel van huurtoeslag is het betaalbaar maken van kwalitatief toereikend wonen voor huishoudens met een bescheiden inkomen. Het is van belang dat in de regelgeving beide begrippen scherp worden gedefinieerd.

Het kwalitatief toereikend wonen wordt bepaald door de eisen, vastgelegd in het Bouwbesluit voor nieuwe, respectievelijk bestaande zelfstandige woningen: kwalitatief toereikend wonen is ook gerelateerd aan de grootte van het huishouden in relatie tot de woninggrootte.

In de loop van de jaren zijn de functionele eisen inzake indeelbaarheid van de woning beperkt, om zo meer vrijheid aan bewoners te gunnen. Het is tijd om de milieueisen aan te scherpen, ook gezien de brede politieke en maatschappelijke stroming die het wonen duurzamer en energiezuiniger wil maken. Het begrip 'huishoudens met een bescheiden inkomen' is in 2009 gedefinieerd in het overleg tussen de Europese Commissie en het Nederlandse kabinet. Het ging toen om huishoudens met een belastbaar jaarinkomen tot 30.000 euro (ruim veertig procent van alle huishoudens). Deze doelgroepgrens wordt in beginsel jaarlijks geïndexeerd met de loonontwikkeling.

Ondoelmatigheden

Directe aanleiding voor het onderzoek naar huurtoeslag en sociale huur van het IBO Sociale Huur (2016) was de stijging van de huurtoeslag-uitgaven. Deze namen tussen 2006 en 2015 toe van 1,9 tot 3 miljard euro. In 2015 ontving 18 procent van de huishoudens huurtoeslag (Bos, 2017).

Volgens het IBO is er, mede door het huurtoeslagsysteem, een misallocatie van gereguleerde huurwoningen ontstaan, doordat ongeveer de helft van de bewoners te goedkoop, te duur of te groot woont. In zijn analyse benoemt het IBO vijf ondoelmatigheden van het huurtoeslagsysteem:

Ten eerste nodigt de vormgeving van de huurtoeslag uit tot het 'optimaliseren' van het huurniveau: de huur wordt zodanig bepaald dat er zoveel mogelijk huurtoeslag wordt ontvangen, zonder dat een marktconform huurniveau wordt gerealiseerd. Ten tweede compenseert de huurtoeslag, tot een bepaald huurniveau (de zogenaamde kwaliteitskortingsgrens), een hogere huur voor honderd procent. Hierdoor treedt deels vermijdbare 'overconsumptie' van woondiensten op. Ten derde veroorzaakt de

harde inkomensgrens voor de toeslag een extra marginale belastingdruk van 27 tot 43 procent (armoedeval) als mensen (meer) gaan werken. Ten vierde is het onzeker of de huurtoeslag voor alle huishoudens met een laag inkomen noodzakelijk is; men zou bijvoorbeeld kunnen veronderstellen dat de toeslag voor jongeren niet noodzakelijk is. Ten vijfde lopen inkomens- en huurbeleid vaak door elkaar. Zo werden destijds dalende AOW-bijdragen via de huurtoeslag gerepareerd. Als gevolg van deze ondoelmatigheden raakt het oorspronkelijke doel van de huurtoeslag - het betaalbaar maken van wonen - uit beeld. Dit impliceert volgens het IBO niet dat de huurtoeslag geen toekomst heeft, maar wel dat er hervormingen in het huurtoeslagsysteem moeten worden doorgevoerd ten behoeve van de houdbaarheid ervan op lange termijn.

Aanpassingen

Het IBO Sociale Huur (2016) stelt een aantal opties voor om de ondoelmatigheden in de huurtoeslag op relatief korte termijn aan te pakken. Het IBO gaat hierbij uit van continuering van de in 2013 ingevoerde verhuurderheffing en de in 2016 ingevoerde passendheidstoets. Als gevolg hiervan zal er op middellange termijn een versnelling van de doorstroming uit de gereguleerde sector plaatsvinden, waardoor het voor woningzoekenden makkelijker wordt om een woning te vinden, aldus het IBO. Op lange termijn ontstaat er volgens het IBO een betere match tussen de woningvoorraad en de vraag in de sociale huursector. De doelgroep zal in kleinere, meer sobere woningen gehuisvest zijn. Het regeerakkoord VVD-CDA-D66-CU (2017) lijkt deze koers te kiezen.

Per saldo stelt het IBO met deze opties een star toewijzingsbeleid voor, om te vermijden dat huishoudens te duur, te goedkoop of te ruim wonen. Het IBO overschat hierbij echter de aanpasbaarheid van de gereguleerde huurwoningvoorraad en de residentiële mobiliteit van de huurders. Het is zeer de vraag of de voorraad gereguleerde huurwoningen per woningmarktgebied matcht met de eisen die het IBO stelt. Bovendien is bekend dat vele huishoudensinkomens snel wisselen, waardoor er binnen een tijdsbestek van enkele jaren steeds minder sprake is van passendheid (Poulus en Blijie, 2015), die bij de toewijzing van de woning tot stand is gebracht. Aanscherping van toewijzingsregels maakt de sociale huursector bovendien nog bureaucratischer, paternalistischer, gesegregeerder en gestigmatiseerder dan nu al het geval is. Daarbij kan de vraag worden opgeworpen waarom te duur, te goedkoop en te ruim wonen in de gereguleerde huursector een probleem zou zijn, en in andere woonsectoren niet. Het IBO-idee van een vermogensinkomensbijtelling verdient overigens wel steun.

31

Huisvestings- of inkomensprobleem?

Naast helderheid over de doelstelling moet er ondubbelzinnig worden bepaald wanneer hoge woonlasten voortvloeien uit een inkomensprobleem dan wel uit een huisvestingsprobleem (Van der Schaar en Kromhout, 2008). Daartoe moet elk jaar worden vastgesteld op welk niveau het minimuminkomen ligt. Beneden dit niveau zijn inkomens- en armoedebelasting geïndiceerd om het wonen betaalbaar te maken. Boven dit niveau zal de huurtoeslag moeten worden ingezet om datzelfde doel te bereiken.

Het is een groot probleem dat de Belastingdienst, die sinds 2006 verantwoordelijk is voor de uitvoering van het huurtoeslagbeleid, de opgegeven inkomensgegevens niet van tevoren controleert, wat leidt tot omvangrijke terugvorderingsacties en vervolgens: afschrijving van een deel van de vorderingen. Het toeslagenbeleid blijkt sinds 2019 te worden geteisterd door uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst. In de praktijk blijken huurtoeslagen vaak een andere bestemming te hebben gekregen dan het wonen, zoals schuldsanering, luxe consumptie, vakantiereizen, gokverslaving, roken, alcohol en drugs. Omdat de huurtoeslag bedoeld is als een vorm van bestemmingsgebonden financiële steun, is het essentieel dat de toeslag volledig ten goede komt aan het reduceren van woonuitgaven, dan wel verbetering van de woonkwaliteit (Peterson, 1998; Steuerle et al., 1998; Priemus, 1998). De huurtoeslag zou moeten

worden getransformeerd tot een huurtoeslagvoucher, waarvan de hoogte inkomensafhankelijk is en regionaal gedifferentieerd. Dit maakt de uitvoering door de Belastingdienst een stuk eenvoudiger, met een kleinere kans op niet-invorderbare schulden, fouten en oplichterij.

Vóór 2006, toen het ministerie van VROM verantwoordelijk was voor de uitvoering van de inkomensgebonden huursubsidie, werden de opgaven van inkomens van tevoren door het Rijk gecontroleerd en werd de zogeheten huurmatigingsprocedure toegepast, waarbij de corporatie de huursubsidie ontving en het huishouden slechts de netto-huur (brutohuur minus huursubsidie) aan de corporatie betaalde (Priemus en Boelhouwer, 2018). Nu de Belastingdienst verantwoordelijk is, ligt het voor de hand om, op z'n minst, de band tussen huurtoeslag en wonen te versterken door controle op de verstrekte gegevens over het huishoudensinkomen vooraf te laten plaatsvinden. Dan vormt het huishoudensinkomen in het jaar vóór de eerste toekenning de basis. Overigens is in dit verband de relatie tussen huurtoeslag en andere toeslagen van belang. Het toeslagenbeleid en het functioneren van de Belastingdienst zijn thans onderhevig aan grote kritiek en toe aan een grondige herstructurering. Het voert te ver om het toeslagenbeleid hier verder uit te werken. Nader onderzoek is hier ongetwijfeld geboden.

Differentiatie

Ondoelmatigheden kunnen ook worden teruggebracht door de huurtoeslag te differentiëren naar inkomenscategorieën en naar huishoudenssamenstelling. Betaalbaarheidscriteria kunnen worden opgesteld aan de hand van de welbekende NIBUD-normen. Het NIBUD bepaalt door middel van jaarlijks budgetonderzoek welke huren gelden als betaalbaar voor welke inkomenscategorieën en huishoudenssamenstelling (grootte en leeftijd). Er is sprake van een betaalarisico als het huishoudensinkomen ontoereikend is voor het betalen van de netto-woonlasten en de meest basale uitgaven (genormeerde bedragen) voor het levensonderhoud (Schilder et al., 2017; De Groot en Schilder, 2016).

32

Daarnaast zouden, zoals het IBO Sociale Huur (2016) ook voorstelt, huishoudens gestimuleerd kunnen worden om een relatief goedkope woning te zoeken, door de hoogte van de huurtoeslag niet te koppelen aan de hoogte van de huur van de door het huishouden bewoonde woning, maar aan de modale huur van sociale huurwoningen in de desbetreffende regio. Hier kan een relatie worden gelegd met een Nederlands equivalent van de Duitse *Mietspiegel*. Als het betrokken huishouden kans ziet een lagere huur te bereiken dan het modale niveau, profiteert het huishouden van het financiële voordeel. Als het huishouden een woning betreft met een huur boven de modale huur in de regio, dan zijn de extra kosten voor rekening van het huishouden, ook al is er in de praktijk lang niet altijd sprake van een vrije keuze. Deze opzet stimuleert het huishouden om zoveel mogelijk zelf afwegingen te maken. De huurtoeslag wordt pas toegekend na controle van het inkomen van het huishouden en de huur van de woning. Die moet gereguleerd zijn en lager dan 737,14 euro per maand (2020). Basis is het huishoudensinkomen van een jaar eerder. Terugvorderingsacties en afschrijvingen van ten onrechte toegekende huurtoeslagen zullen in de hier geschetste opzet grotendeels tot het verleden behoren.

3.14 Financiële maatregelen koopsector CPB

Het CPB (2020) stelt acht financiële maatregelen voor de koopsector voor.

1. Aftoppen van aftrekbare eigenwoningschuld op waarde gemiddelde koopwoning. Een betere aanpak (zie SER-CSED, 2010) lijkt een stapsgewijze afschaffing van de hypotheekrenteaftrek.

2. Fiscale aflossingsverplichting versoepelen tot helft hypotheek. Dit geeft weliswaar meer mogelijkheden tot spreiding van de consumptie over de levensloop, maar vergroot de financiële risico's voor burgers en banken.
3. Defiscaliseren van de eigen woning. Hierdoor verdwijnt de prikkel tot financiering met vreemd vermogen. SER-CSED (2010) heeft deze aanpak op goede gronden verworpen.
4. Eigen woning naar box 3 met een extra vrijstelling voor eigenaar-bewoners van de waarde van de gemiddelde koopwoning. Ook hier verdwijnt de prikkel tot financiering van de woning met vreemd vermogen. Door de overheveling naar box 3 vervallen de regressieve verdelingsgevolgen. De voorgestelde vrijstelling impliceert een subsidie aan de bewoner-eigenaar, waarvoor geen rechtvaardiging bestaat.
5. Eigen woning naar box 3 met extra algemene vrijstelling van waarde gemiddelde koopwoning. Zie opmerkingen bij punt 4.
6. Eigenwoningforfait verhogen naar niveau gemiddelde hypotheekrente. Het vermogen in de eigen woning wordt zo hoger belast dan het overige vermogen. Logischer is echter een zodanig eigenwoningforfait, dat het huurwaardevoordeel verdwijnt. Dan is het niveau van het huurwaardeforfait gelijk aan dat van de markthuurwaarde van de woning.
7. LTV-limiet verlagen naar 90 procent. Dit verkleint het restschuld risico en reduceert de toegang tot de koopwoningmarkt voor starters, die eerst zullen moeten sparen.
8. LTI-limiet verlagen met 10 procent. Dit verkleint het risico van betalingsproblemen en reduceert de toegang tot de koopwoningmarkt voor starters, respectievelijk reduceert de risico's voor koopstarters.

De voorgestelde beleidsmaatregelen vormen een weinig samenhangend geheel. In het navolgende specificeren we de maatregelen die het CPB (2020) noemt inzake de financiën van de huursector. Deze maatregelen blijken vreemd genoeg geen verband te vertonen met de financiële maatregelen voor de koopsector, die het CPB (2020) noemt.

33

3.15 Financiële maatregelen huursector CPB

Voor de huursector oppert het CPB (2020) elf financiële maatregelen:

1. Gemiddelde verlaging van de huurtoeslag met 35 procent. Deze maatregel leidt ertoe dat betaalbaarheidscriteria, zoals het NIBUD deze hanteert, naar de achtergrond verdwijnen. Dat is in strijd met letter en geest van de Grondwet.
2. Huurtoeslag ontkoppelen van de werkelijke huur. Dit wordt ook in onze studie voorgesteld. Dit stimuleert huurders om eigen afwegingen te maken en maakt het stelsel beter uitvoerbaar.
3. Huurtoeslag toestaan boven de liberalisatiegrens. Een combinatie van vrije huren en huurtoeslag drijft de huren op en reduceert de betaalbaarheid voor huurders met een bescheiden inkomen of verhoogt de uitgaven van het Rijk aan huurtoeslagen.
4. Huurtoeslag vereenvoudigen. Dit kan positief zijn, als de prikkel om te werken wordt versterkt of als de uitvoering kan worden vereenvoudigd.
5. Hoger aandeel WOZ-waarde in het WWS. De gereguleerde huren zullen (bij een wat lager rendement) een goede afspiegeling moeten zijn van het patroon van vrije huren. Dit kan gepaard gaan met een hoger aandeel van de WOZ-waarde in het WWS.
6. Huursombenadering afschaffen. Vele corporaties waarderen de beleidsruimte die de huursombenadering brengt. Afschaffing van de huursombenadering kan leiden tot een meer gelijke behandeling van zittende en nieuwe huurders, en mogelijk tussen zittende en verhuizende huurders. Dat is een positief effect.

7. Vervanging huurtoeslag door inkomensafhankelijke huren. Deze optie belooft complexiteit en een slechtere allocatie van woningen. Deze maatregel verdient niet te worden toegepast.
8. Maximeren huren in vrije huursector. Als de maximering de jaarlijkse huuraanpassing betreft, levert dit voor huurders een strategische bescherming op. Dit wordt ook voorgesteld door SER-CSED, 2010 en verdient te worden ingevoerd.
9. Liberalisering van de gehele huurmarkt. Dit onbezonnen voorstel legt een bom onder de sociale huursector, de woningcorporaties en het huurtoeslagenstelsel. De positie van huurders zou ernstig worden verzwakt. Deze maatregel verdient niet te worden ingevoerd.
10. Verhogen liberalisatiegrens naar 850 euro per maand. Dit verkleint de commerciële huursector en vergroot de sociale huursector. Ons voorstel om de huurliberalisatiegrens regionaal te differentiëren (niet door het CPB genoemd) verdient de voorkeur.
11. Verhuurderheffing afschaffen. Dit wordt door ons met kracht van argumenten bepleit. Deze maatregel vergroot de investeringsruimte voor woningcorporaties voor nieuwbouw, verbetering en energietransitie. En de maatregel versterkt het *level playing field* tussen sociale en commerciële verhuurders.

3.16 Financiële maatregelen hele woningmarkt CPB

Het CPB (2020) noemt drie financiële maatregelen die de gehele woningmarkt (alle woonsectoren) omvatten:

1. Overdrachtsbelasting afschaffen. Dit bevordert de verhuismobiliteit op de woningmarkt, maar het effect is beperkt, doordat de overdrachtsbelasting slechts 2 procent van de woningwaarde omvat. Dit lijkt geen urgente verbetering van het beleid en kost het Rijk geld.
2. Verdubbelen van de OZB van woningen. Deze maatregel vergroot de financiële ruimte voor gemeenten. Die is in Nederland krappere dan in de meeste andere Europese landen. Aandachtspunt is de betaalbaarheid van het wonen voor de bewoners en het rendement voor de vastgoedeigenaren. Als deze weg zou worden ingeslagen, verdient een stapsgewijze verhoging van de OZB de voorkeur.
3. OZB vervangen door grondwaardebelasting. Dit vergt een complexe uitvoering. De doelmatigheidswinst is beperkt. Voorlopig verdient invoering van deze maatregel geen aanbeveling.

34

3.17 Beleidsaanbevelingen

- Betaalbaarheidsnormen dienen te worden geformuleerd voor woningen met gereguleerde, respectievelijk vrije huren, en voor koopwoningen. Deze normen dienen betrekking te hebben op de som van huren, servicekosten en woongerelateerde energiekosten, en moeten (conform de NIBUD-aanpak) worden gedifferentieerd naar huishoudengrootte en leeftijd. Deze normen dienen met name bij de toewijzing van woningen te worden toegepast.
- Steeds wordt de relatie gelegd tussen woningprijs en het aantal banen dat vanuit de woning via maximaal een half uur reizen kan worden bereikt, zonder dat een landsgrens wordt gepasseerd.
- Voor alle bewoonde huurwoningen wordt de jaarlijkse huuraanpassing wettelijk gemaximeerd op inflatie + 1 tot 2 procent om het uitroken van huurders te voorkomen (SER-CSED, 2010: 59).
- Geleidelijk zullen alle algemene objectsubsidies en fiscale subsidies moeten worden afgebouwd. Alleen de huurtoeslag blijft als inkomensgebonden subsidie gehandhaafd.

- De huurliberalisatiegrens en de aftoppingsgrens dienen regionaal te worden gedifferentieerd, conform de verschillen in modale gereguleerde huur in de regio. Zie hoofdstuk 8.
- Het zogeheten 'Passend Toewijzen' dient te worden afgeschaft (zie hoofdstuk 8). Deze aanpak gaat uit van een statische verdeling van inkomens, negeert bewonerspreferenties en levert een krachtige bijdrage aan de bureaucratisering van de volkshuisvesting. Het bestrijden van goedkope scheefheid dient als beleidsdoel te worden geschrapd.
- Vrijkomende sociale huurwoningen worden voor tenminste 90 procent toegewezen aan huishoudens die behoren tot de EU-doelgroep. Later optredende inkomensveranderingen hebben op de woningmarkt geen consequenties.
- Het maximum inkomen van de EU-doelgroep huishoudens wordt naar huishoudengrootte en leeftijd gedifferentieerd binnen het aandeel van de EU-doelgroep dat 40 tot 45 procent van alle huishoudens bedraagt. Draagkrachtcriteria van het NIBUD gelden als richtsnoer (zie hoofdstuk 8).
- Inkomensafhankelijke huurverhogingen worden afgeschaft (zie hoofdstuk 8).
- Als er een huurgeschil is tussen huurder en verhuurder, kunnen huurders van zowel sociale als commerciële huurwoningen bij de HuurAdviesCommissie terecht.
- De verhuurderheffing dient geheel te worden afgeschaft (zie hoofdstuk 8 voor een uitwerking van deze aanbeveling).
- De huurtoeslag dient te worden gemoderniseerd. De belangrijkste verbeteringen zijn: controle vooraf van de opgegeven inkomensgegevens; de hoogte van de huurtoeslag wordt afhankelijk van de modale gereguleerde huur in de regio (en niet van de huurhoogte van de woning waarin de gegadigde woont of gaat wonen); scope van de huurtoeslag moet gelijk zijn aan die van de gereguleerde huursector. Herinvoering van de huurmatigingsprocedure (die tot 2006 gold), waarbij de huurtoeslag door de Belastingdienst rechtstreeks aan de woningcorporatie wordt overgemaakt, terwijl de huurder de huur minus huurtoeslag betaalt, zou moeten worden overwogen. Op deze wijze zou de woonbestemming van de huurtoeslag kunnen worden veiliggesteld.

4 Kwaliteit van bouwproces, woning en woonomgeving

4.1 Inleiding

Aan het bouwproces, de woning en de woonomgeving moeten ondubbelzinnige kwaliteitseisen worden gesteld. Het bouwproces moet aan Arbo-eisen voldoen, met name aan eisen van veiligheid en gezondheid. Bouwlogistiek en ICT-toepassingen zijn belangrijke componenten. Het Bouwbesluit formuleert de eisen voor nieuwe, respectievelijk bestaande woningen. Het betreft eisen op het terrein van constructieve kwaliteit, veiligheid, gezondheid, milieu en energiezuinigheid. In de loop der jaren zijn er ten aanzien van de functionele eisen geleidelijk meer vrijheden gekomen.

Het Omgevingsplan geeft het functionele programma weer in de vorm van bestemmingen en bebouwingsvoorschriften. Het plan bevat de kwaliteitseisen waaraan de woonomgeving moet voldoen: bereikbaarheid, parkeerruimte, veiligheid, beperking van fijnstof, schone lucht, schoon water, schone grond, geen geluidshinder en trillingen, voldoende energie, voldoende groen en mogelijkheden om water te absorberen. In algemene zin mogen woning en woonomgeving de volksgezondheid niet aantasten.

De kwaliteit van bouwproces, woning en woonomgeving houdt verband met de bouwmarkt, het bouwbeleid, de bouwlogistiek, het energiebeleid, het grondbeleid, het milieubeleid, de volksgezondheid en het veiligheidsbeleid.

36

4.2 Wet op de architectentitel

De kwaliteit van woning en woonomgeving wordt voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van het bouwproces en door het ontwerp. In dit verband zijn de positie en de kwalificaties van de architect van belang. In het bouwproces wordt het ontwerp bijna altijd verzorgd door een zelfstandig architectenbureau dat de opdracht ontvangt van ontwikkelaar, bouwonderneming, belegger of woningcorporatie. In andere sectoren is de ontwerpende functie meestal geïntegreerd in het totale productieproces.

Sinds enkele decennia kent ons land de Wet op de architectentitel (Priemus et al., 2001) waarin de positie van de architect in Europa wordt geregeld en erkend. De wet vormt de basis voor het praktijkscholingstraject dat betrokkenen moeten doorlopen om in Nederland als architect te worden erkend.

4.3 Bouwproces: hoofdaannemers, onderaannemers, zzp'ers, prefab, innovatie

Het bouwproces wordt in het algemeen door de hoofdaannemer geleid. Door en namens hem worden in toenemende mate onderaannemers ingeschakeld die een zeer groot deel van het uitvoerende werk verrichten (Priemus, 1984). In de bouw hebben zzp'ers aanzienlijk terrein gewonnen, zowel uit Nederland als uit het buitenland, met name uit Midden- en Oost-Europa. Met het vakmanschap en het arbeidsethos van de buitenlandse bouwvakkers is gewoonlijk niets mis, maar door de versplintering van taken en doordat vele buitenlanders de Nederlandse taal niet goed beheersen, wordt de bouwuitvoering vaak geteisterd door taalproblemen en communicatie-tekorten.

Het toezicht op de bouw door of namens de Dienst Bouw- en Woningtoezicht wordt meestal steekproefsgewijze uitgevoerd en blijkt vaak niet in staat om onvolkomenheden en fouten tijdig vast te stellen. In de bouwuitvoering komt de samenhang van activiteiten onvoldoende uit de verf.

Een deel van de bouwproductie vindt op de fabriek plaats. De prefab onderdelen worden met vrachtwagens naar de bouwplaats gebracht en ter plaatse gemonteerd. Dit is van toepassing op zowel bouwkundige componenten als elektrotechnische en werktuigbouwkundige installaties.

Een recent ontwikkelde techniek is digitale 3D-printing. In de nabije toekomst zal moeten blijken hoe duur/goedkoop deze techniek is, hoe sterk de hiermee vervaardigde constructies zijn en hoe de kwaliteit zich op langere termijn zal ontwikkelen. Dit geldt ook voor de robotisering van de prefabricatie en de bouwuitvoering.

4.4 Bouw- en Woningtoezicht

De eisen waaraan een woning moet voldoen, zijn vastgelegd in het Bouwbesluit. Deze eisen zijn op vitale punten Europees gestandaardiseerd en afgestemd, waardoor grensoverschrijdende leveringen door de industrie van bouwmaterialen, bouwproducten en bouwcomponenten zo min mogelijk hinder ondervinden van verschillen in bouwcultuur tussen Europese landen.

Het zwakke punt in de praktijk is meer en meer de toetsing van bouwplannen, alsmede het toezicht tijdens de bouw. Als een gemeente niet tijdig een beslissing neemt over een bouw aanvraag, kan de vergunning van rechtswege worden verleend, dat wil zeggen: ongetoetst. Deze regel vloeide destijds voort uit het vanuit de bouw wereld bepleite 'recht op bouwen'. Zo'n recht bestaat niet. Ook al komen van rechtswege verleende vergunningen in de praktijk weinig voor, toch moet worden verzekerd dat bouwvergunningplichtige bouwwerken altijd worden getoetst. Voor het geval de gemeente (of een andere bevoegde instantie) zou verzaken, zou de toetsing binnen een redelijke tijdslimiet door een landelijk werkende, gecertificeerde organisatie voor toetsing van bouwplannen moeten worden uitgevoerd.

Al vele jaren is in Nederland een discussie gaande over mogelijkheden en bezwaren van privaat bouw- en woningtoezicht, inclusief private toetsing van bouwplannen. Een perspectief ligt voor de hand waarbij het College van B&W politiek verantwoordelijk blijft voor het BWT, ondersteund door een deskundig ambtenarenapparaat van beperkte omvang, dat grote delen van de toetsings- en toezichtactiviteiten kan uitbesteden aan (lieft gecertificeerde) private actoren.

37

4.5 Bouwgarantie en borging

In het verleden was de Stichting Garantie-Instituut Woningbouw actief. Deze stichting is inmiddels opgeheven. Thans hebben de Stichting Bouwgarant (met 1.400 aangesloten bouwbedrijven het grootste bouwkeurmerk), de Stichting Waarborgfonds Koopwoningen (SKW) en Woningborg elk een eigen garantie- en waarborgregeling die vergelijkbaar is met de GIW-regeling in het verleden. Er is in elk van de gevallen onder meer sprake van een afbouwregeling: als het uitvoerend bouwbedrijf, aangesloten bij het desbetreffende garantie-instituut, tussentijds failliet gaat, wordt het woningproject zonder meerkosten afgebouwd.

4.6 Aanpasbaarheid

Al eeuwenlang geldt de noodzaak om te bouwen voor verandering. Aanpassingsmechanismen die in het wonen kunnen worden onderscheiden, zijn: verhuizen, verbouwen, verandering van gebruik en zichzelf aanpassen (Priemus, 1969). Elk van deze aanpassingsmechanismen stelt specifieke eisen aan de woning en (soms) de bewoners. Tot de belangrijkste eisen behoren extra ruimte in de woning, een

neutrale draagstructuur waarbinnen verschillende indelingen mogelijk zijn (variabiliteit) en flexibiliteit via verplaatsbare wanden, vouwwanden en schuifdeuren. Ruimten dienen zoveel mogelijk multifunctioneel te zijn (geschikt voor verschillende functies) en zoveel mogelijk neutraal (geschikt voor verschillende inrichtingsvarianten).

4.7 Drager, inbouw, inrichting

Een principiële betoog over bewonerszeggenschap in het woningontwerp en het woningbeheer is al in 1961 gepubliceerd in het boek *De dragers en de mensen. Het einde van de massawoningbouw* van John Habraken. Hierop kan worden voortgebouwd door introductie van de volgende driedeling:

- **de drager** (dat gedeelte van de woningconstructie dat krachten overbrengt naar de grond of de fundering). Dit is het domein van het bouwbedrijf dat activiteiten verricht die grotendeels zijn gebonden aan de locatie;
- **de inbouw** (dat gedeelte van de woningconstructie dat alleen zichzelf draagt en dus in beginsel verplaatsbaar/flexibel is). Dit is tot nu toe meestal ook het domein van het bouwbedrijf, maar in toenemende mate ook van de industrie die inbouwelementen in de fabriek vervaardigt (prefab) en naar de bouwplaats vervoert, waar de inbouw in de drager een plaats krijgt;
- **de inrichting** (dat gedeelte van de woning dat door de bewoners wordt ingebracht en in de winkel, de fabriek of op de tweedehands markt kan worden gekocht). Via marktplaats.nl en via andere bewoners worden tweedehands inrichtingsstukken ingebracht, meteen bij nieuwbouw of renovatie, tijdens een verhuizing of tijdens de bewoning van de woning.

38

Drager en inbouw zijn gewoonlijk eigendom van de vastgoedeigenaar. Hier is de natrekkingsregel van toepassing die inhoudt dat alles wat nagelvast of aardvast met de woning is verbonden, deel uitmaakt van de woning en van het bezit van de woningeigenaar.

Een apart te beschouwen component wordt gevormd door de installaties: watervoorziening (koud/warm water), verwarming (thans nog overwegend met aardgas, maar een transitie is ingezet naar hernieuwbare verwarmingsbronnen), energie (thans: meestal elektriciteit), ICT, ventilatie en riolering. De installaties maken deel uit van de drager of de inbouw, en verbinden de woning met verschillende infrastructuren.

Steeds meer is geprobeerd om dragers neutraal te maken en meer ruimte te maken voor de inbouw. Dat maakt de woning flexibeler en gemakkelijker te verbouwen. In Priemus (1969) wordt geconstateerd dat er al jarenlang een ontwikkeling gaande is van drager naar inbouw en van inbouw naar inrichting. De ontwikkeling van drager/inbouw naar inrichting nemen we waar bij kasten, bij bedsteden en losse bedden, bij ijskelders en koelkasten. Voor de toekomst kunnen verdere ontwikkelingen worden verwacht van drager/inbouw naar inrichting bij binnenwanden, schuifdeuren, vouwwanden, kamerschermen, zonwering, keukeninrichting en badkamerinrichting (Priemus, 2015).

ICT-verbindingen vinden steeds minder plaats via vaste kabels, maar juist via draadloze verbindingen. Het zou goed zijn als regels voor de woninginrichting worden vereenvoudigd en als een zwaarder accent zou worden gelegd op de toetsing van dragers (vluchtwegen bij brand, energieprestaties). Veranderingen in inbouw zouden niet bouwvergunningplichtig moeten zijn. Bewoners (ook huurders) zijn de eigenaren van componenten van de woninginrichting. Bewoner-eigenaren en verhuurders zijn de eigenaren van de inbouw, maar in bepaalde gevallen moet het mogelijk zijn dat huurders eigenaar zijn van componenten van de woninginbouw. Dit vergt een stimulering van de industriële, niet-locatiegebonden productie van inbouw en inrichting, alsmede een bloeiende tweedehandsmarkt van inbouwcomponenten en inrichtingsstukken. Zo ontstaan technische voorwaarden voor meer flexibiliteit, aanpasbaarheid en participatie van bewoners.

Dit alles betekent niet dat bewoners alleen zeggenschap hebben over inrichting en inbouw. Gezamenlijk zouden bewoners ook zeggenschap moeten kunnen verwerven inzake beheer en (her)ontwikkeling van de woonomgeving, veranderingen in de drager (herstructurering van woningen) en de energietransitie van woning en woonomgeving (zie hoofdstuk 5 en 7).

4.8 Brandwerendheid

Een klassieke component van de toetsing van de kwaliteit van woning en wooncomplex is de toetsing van de brandwerendheid, waarbij de brandweer een cruciale rol vervult. Het gaat om de brandwerendheid van bouwmaterialen en bouwcomponenten, installaties die in een vroeg stadium rook kunnen detecteren (rookmelders) of een brand in een vroeg stadium kunnen blussen (sprinklerinstallaties). Ook is de effectiviteit van vluchtwegen in het geding, de mogelijkheden voor het blussen van een brand (inclusief opstel mogelijkheden van een kraan) en het gevaar van rookvorming in liften, trappenhuisen en verblijfsruimten. De criteria 'veiligheid' en 'gezondheid' zijn hier volop in het geding.

Het gebruik van een wooncomplex kan gepaard gaan met de opslag van kisten, kasten, meubels en dozen of het stallen van fietsen, scooters en motorfietsen, waardoor vluchtwegen zodanig worden geblokkeerd dat het gevaar groter wordt dat er bij brand slachtoffers vallen. Zeker in het geval van complexe bouwwerken, waar de liften buiten werking worden gesteld als er brand uitbreekt, is een periodieke inspectie nodig om vast te stellen of het gebouw nog steeds aan alle veiligheidseisen voldoet (vergelijk de Apk-keuring van auto's).

Recentelijk is aandacht gevraagd voor de brandveiligheid van ondergrondse parkeergarages, vooral die met elektrische auto's en laadpalen.

39

4.9 ICT-toepassingen

Vooralsinds de coronacrisis wordt er meer en meer vanuit de woning digitaal gecommuniceerd: vergaderen, leren, studeren, webwinkelen en bankieren. In de afgelopen decennia worden steeds meer ICT-toepassingen in en om de woning aangetroffen. Het *Internet of Things* stelt bouwcomponenten en infrastructuurcomponenten in staat met elkaar te communiceren. Verwarming en koeling worden in toenemende mate automatisch gereguleerd. Met behulp van elektronica kunnen deuren worden geopend en gesloten, ovens worden aangezet en uitgezet, temperatuur en vochtigheid worden ingesteld, enzovoort. Deze ontwikkelingen vergroten de bedreigingen door cybercriminaliteit, creëren meer kans op het *hacken* van gebouwonderdelen en inrichtingscomponenten, en kunnen de privacy aantasten. In relatie tot de toenemende ICT-voorzieningen schiet de kwaliteitstoetsing van woningen en andere gebouwen vermoedelijk tekort.

4.10 Kwaliteitstoetsing van nieuwbouw en woningvoorraad

In de praktijk is er een groot verschil tussen de kwaliteitstoetsing van nieuwbouw en die van de woningvoorraad. In het algemeen zijn de eisen die voor nieuwbouw gelden, scherper en strenger dan de eisen waaraan de voorraad moet voldoen. Nieuwbouw kan pas van start gaan als een bouwvergunning is verstrekt. Dit geldt overigens niet voor meldingsplichtige en vrije bouwwerken. In de praktijk wordt niet zelden een bouwvergunning verstrekt voor een deel van het gebouw. Daardoor kan het zicht op de kwaliteit van het gehele bouwwerk worden vertroebeld.

Voor de kwaliteit van de woningvoorraad zijn het gebruik en de onderhoudspraktijk van woning en wooncomplex van groot belang. Verondersteld wordt vaak dat het gebouw periodiek adequaat wordt onderhouden, maar deze veronderstelling gaat lang niet altijd en overal op. Het is een bekend

fenomeen dat een te restrictieve huurregulering (inclusief huurprijbevrozing) kan leiden tot achterstallig onderhoud. Het microklimaat en de oriëntatie van het gebouw laten hun sporen na in de kwaliteit van gevels, vloeren en daken: lekkage, condens, schimmelvorming en sterkteverlies. Een klassiek instrument is de aanschrijving tot het treffen van voorzieningen. De overheid kan een woningeigenaar dwingen om ernstige gebreken te verhelpen en de woning te brengen op een aanvaardbare kwaliteit. Van dit instrument wordt de laatste jaren weinig gebruik gemaakt. Waar in een gebouw arbeid wordt verricht, zal periodiek moeten worden nagegaan of aan de Arbowetgeving wordt voldaan. Bijzondere aandacht zal daarbij moeten uitgaan naar het regelmatig bewassen van ramen en gevels, reparaties van zonwering en werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd op daken, galerijen, balkons en liftschachten, de inspectie van verwarmings-, koelings- en warmwater-installaties, en asbestsanering.

4.11 Sloop

Tenslotte worden in toenemende mate eisen gesteld aan het volledig of gedeeltelijk slopen van gebouwen. De veiligheid van bouwvakkers, gebouwgebruikers en passanten is hier in het geding. Bovendien worden er steeds zwaardere eisen gesteld aan de mogelijkheid om bouwafval hoogwaardig te hergebruiken. Dit is de inzet van het *cradle-to-cradle* principe en het circulair bouwen.

4.12 Beleidsaanbevelingen

- De bouwkundige eisen, te stellen aan nieuwe en bestaande woningen, worden vastgelegd in het Bouwbesluit. Deze eisen moeten continu worden geactualiseerd, onder meer om ICT-toepassingen probleemloos te benutten.
- Bijzondere aandacht verdient de handhaving van bouwvoorschriften. Dat vraagt om de inzet van competente medewerkers.
- Het is verstandig om het college van B&W eindverantwoordelijk te houden voor de toetsing van bouwplannen en de toezicht op de bouwuitvoering. Dat vraagt om een continue bijscholing van de betrokken functionarissen van BWT en extern ingeschakelde krachten. Een substantieel deel van de bouwplantoetsing en het toezicht op de bouw kan worden uitbesteed aan gecertificeerde externe medewerkers.
- De bouwplannen moeten zodanig in hun geheel worden gepresenteerd, dat ook en vooral de samenhang binnen het gebouw kan worden gecontroleerd (hoofdconstructie, vluchtwegen, et cetera).
- Een gebouw dat vergunningplichtig is, zal altijd op een adequate manier moeten worden getoetst. Het van rechtswege verlenen van een bouwvergunning zonder dat het plan adequaat is getoetst, moet niet mogelijk zijn.
- Een hoge prioriteit moet worden toegekend aan de aanpasbaarheid van woningen en woonomgeving, zodat maatschappelijke en technische veranderingen soepel kunnen worden geacommodeerd. Dit vergt voldoende ruimte, neutrale dragers, een multifunctionele inbouw en een voortschrijdende verschuiving van inbouw (domein van het bouwbedrijf en later: de vastgoedeigenaar) naar inrichting (domein van de bewoner).
- De Wet op de architectentitel dient te worden gehandhaafd, geëvalueerd en periodiek te worden geactualiseerd.
- Taal- en communicatieproblemen op de bouw moeten zoveel mogelijk worden voorkomen door het inschakelen van bouwvakkers die de Nederlandse taal goed machtig zijn en met name de vaktermen goed kennen. Voorts moet het aantal onderaannemers en zzp'ers worden

beteugeld, en moeten er operationele afspraken worden gemaakt over de onderlinge afstemming van de activiteiten van de afzonderlijke actoren en het interface management.

- De ontwikkeling van woningbouw en woningbeheer is gebaat met een systematische vergroting van circulair bouwen en hoogwaardig hergebruik. Dit is een cruciale opgave voor de nieuwbouw van woningen, maar ook voor renovatie, energietransitie, onderhoud en sloop.
- De komende jaren zal veel kennis en creativiteit moeten worden geïnvesteerd in de realisatie van de ambities van het Klimaatakkoord 2019 (Klimaatberaad, 2019) en de Europese Green Deal (EC, 2019) op het terrein van woningen en woonomgeving.

5 Bijdrage aan energietransitie

5.1 Klimaatakkoord 2019

In 2015 is het Verdrag van Parijs vastgesteld. Dit is de basis voor het Nederlandse Klimaatakkoord dat in 2018 als concept werd gepresenteerd en op 28 juni 2019 definitief is geformuleerd (Klimaatberaad, 2019). Op 11 december 2019 lanceerde de Europese Commissie de Europese Green Deal (EC, 2019), die dezelfde lijn volgt als het Nederlandse Klimaatakkoord. Alle woningen moeten uiterlijk in 2050 van het gas af. Alle nieuwe woningen in Nederland al vanaf 1 juli 2018.

Het Klimaatakkoord gaat voor een groot deel uit van investeringen in constructie en installaties van woningen; in het geval van huurwoningen leidend tot een huurverhoging, in combinatie met een zodanige daling van de woninggebonden energiekosten, dat de optelsom van huur en woninggebonden energiekosten niet of nauwelijks hoger zou worden.

Deze aanpak introduceert de eerdergenoemde wenselijkheid om in het te realiseren beleid de betaalbaarheid van het wonen niet zozeer af te meten aan de relatie tussen huishoudeninkomen en huur, maar aan de relatie tussen huishoudeninkomen en huur + woninggebonden energiekosten. Anders geformuleerd: niet de 'koude huur' zou centraal moeten staan, maar de 'warme huur' (zie hoofdstuk 3). Ook in de eigenwoningsector zouden de betrokkenen in hun becijferingen moeten overgaan van koude naar warme woonlasten.

5.2 Koude en warme huur

42

De energiekosten worden in rekening gebracht door het nutsbedrijf, de huur door de woningcorporatie of de particuliere verhuurder. De kosten van de energierekening van het nutsbedrijf worden deels gereguleerd, maar dat gebeurt volgens andere regels dan de regulering van huur en huuraanpassing. Als de huren hoog genoeg zijn, maar lager dan de liberalisatie-grens of aftoppingsgrens, zijn hogere huurtoeslagen van toepassing naarmate - binnen bepaalde grenzen - het huishoudeninkomen lager is. Hoge energiekosten leiden niet tot een toeslag. Als de niveaus van huren + woninggebonden energiekosten centraal staan, lijkt op het eerste gezicht een formule voor de hand te liggen waarbij huurtoeslagen van toepassing zijn bij hoge energiekosten en hoge huren. Dat zou erop neerkomen dat een hoog energieverbruik zou worden gesubsidieerd en dat impliceert een perverse prikkel. Energiebesparing moet juist worden bevorderd en energieverspilling tegengegaan.

5.3 Wijkgerichte aanpak

In Nederland zijn dertig energieregio's gedefinieerd, waarvoor een bepaalde energiestrategie geldt. Het Klimaatakkoord geeft de gemeenten de taak om een gemeentedeckend stelsel van wijken vast te stellen, waarbij per wijk de prioriteit en de energie-strategie worden uitgewerkt. Gemeenten hebben over de hele linie een coördinerende taak. Zij stellen met hulp van het PBL een leidraad op, een Transitievisie Warmte (uiterlijk 2021) en uitvoeringsplannen op wijkniveau.

De wijkgerichte aanpak suggereert dat woningen in de wijk moeten worden aangepakt, meestal deel uitmakend van verschillende woonsectoren, maar ook winkels, scholen, bedrijfsgebouwen en publieke gebouwen die zich in de wijk bevinden, alsmede de woonomgeving. Wellicht kan lering worden getrokken uit de ervaringen met de stadsvernieuwing en de stedelijke vernieuwing (eind vorige eeuw), die destijds ook een wijkgerichte aanpak kenden en waar corporaties een cruciale rol vervulden. Deze wijkgerichte aanpak is in het algemeen succesvol verlopen en bleek in veel gevallen ook geschikt om

de participatie door bewoners te effectueren. Ook netbeheerders en nutsbedrijven zullen in de wijkaanpak actief moeten zijn.

5.4 Startmotorfunctie woningcorporaties

Het Klimaatakkoord kent een startmotorfunctie toe aan woningcorporaties. Bij deze functie kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst schiet door de verhuurderheffing (1,7 miljard euro per jaar, in 2019) en de ATAD-belasting (700 miljoen euro per jaar) bij veel corporaties het investerend vermogen tekort om de energietransitie volledig aan te pakken. Gezien het woningtekort van ruim 330.000 woningen in 2020 zijn er ook investeringen in nieuwe sociale huurwoningen nodig. Iedere corporatie zal prioriteiten moeten stellen, en moeten constateren dat een deel van de energietransitie-taken voorlopig zal blijven liggen.

Ten tweede hebben corporaties een voorraad met een relatief hoge gemiddelde energetische kwaliteit, hoger dan die van de commerciële huursector en de eigenwoningsector. Het is opmerkelijk dat corporaties voorop moeten lopen, terwijl de energetische kwaliteit van hun woningen gemiddeld al het hoogst is.

Een derde kanttekening is dat de corporatievoorraad bestemd is voor huishoudens, behorend tot de EU-doelgroep, die voor een substantieel deel wordt geconfronteerd met hoge huurquotes, een grote afhankelijkheid van de huurtoeslag en forse huurschulden. Woningcorporaties zijn, minder dan andere vastgoedeigenaren, in staat om kosten van de energietransitie in rekening te brengen bij hun huurders. Een vierde kanttekening is dat het bezit van de woningcorporaties (marktaandeel thans circa 30 procent) zeer afwijkt van het bezit van de grootste woonsector: het eigenwoningbezit, met een marktaandeel van 60 procent. De meeste corporatiewoningen zijn in serie gebouwd, deels gestapeld, in complexen met meer of minder identieke woningen. Afgezien van VvE-complexen staan koopwoningen voor een groot deel op zichzelf. Serie-effecten zijn in grote delen van de koopsector moeilijk te realiseren. Het is de vraag of bewoner-eigenaren veel kunnen leren van de aanpak door woningcorporaties.

Het Klimaatakkoord (2019:15) gaat uit van woonlastenneutraliteit. Op korte termijn ontwikkelen de Nederlandse Vereniging van Banken, NIBUD, DNB en AFM een methodiek om woonlastenneutraliteit te bepalen die leidend kan zijn bij het verstrekken van krediet ten behoeve van de verduurzaming. Het Klimaatakkoord (2019:16) meldt dat huurders van corporatiewoningen 'een betere woning tegen gelijke of lagere woonlasten' zullen krijgen. Dit is een veel te optimistisch uitgangspunt. De in het Klimaatakkoord (2019:15) genoemde 'gerichte ondersteuning' zal hard nodig blijken te zijn. Het Klimaatakkoord kondigt een wijziging van het Burgerlijk Wetboek aan, waardoor een overdraagbare gebouwgebonden financiering ontstaat. Voorts komt er een Warmtefonds dat jaarlijks 50 tot 80 miljoen euro zal bijdragen.

5.5 Warmtenet en monopolie

In Nederland is 5 procent van de woningen verbonden met een warmtenet. Het Klimaatakkoord (2019:30) gaat ervan uit dat in 2030 een veel groter aandeel van alle woningen op een warmtenet zal zijn aangesloten. Dit vergt zeer hoge investeringen door netbeheerders, waarvan kan worden verondersteld dat energieconsumenten de rekening zullen ontvangen. Ervaringen met stadsverwarmingsprojecten leren dat technisch geavanceerde systemen de netbeheerders in een monopoliepositie brengen, die de consument afhankelijk maakt van de financiële eisen die de netbeheerders stellen. Het is wenselijk dat de aanzienlijke uitbreiding die het warmtenet zal ondergaan, gepaard gaat met een marktordening, inclusief een prijsregulering van Rijksweg die ertoe leidt dat de

consumenten niet onevenredig veel moeten betalen voor de investeringen in energie-infrastructuur (Klimaatakkoord, 2019:30). Dit zal in de nieuwe Warmtewet moeten worden geregeld.

5.6 Standaardisatie en opschaling: *wishful thinking*

Het Klimaatakkoord (2019:17) bericht dat standaardisatie en opschaling zullen leiden tot een reductie van 20 tot 40 procent van de kosten. Deze opstelling onderschat de variatie in de woningvoorraad, de schaarste aan vakmensen en de verwachte marktmacht van bouwproducenten. Al met al is er vooral sprake van *wishful thinking*. Een kostenstijging ligt meer voor de hand dan een kostendaling.

5.7 *Stranded assets*

Ontleend aan: Priemus (2019b).

Een van de nieuwe termen die nu worden gebezigd, is *stranded asset*. Het Engelse woordenboek omschrijft *stranded* als 'op het strand vastgelopen, komen vast te zitten, aan lagerwal geraakt'. Een *asset* is een creditpost, bedrijfsmiddel, bezit. *Stranded assets* zien we als vastgoed, waarvan de onderliggende waarde is gedaald of dreigt te dalen. Daardoor zijn versnelde afschrijvingen nodig. Dat is vervelend voor de eigenaar en de gebruiker, maar ook voor de hypotheekbank en de verzekeringsmaatschappij. Vroeger spraken vastgoedeconomen niet vaak over *stranded assets*, maar alles wijst erop dat we deze term in de toekomst vaker zullen horen.

44

De kernvraag is natuurlijk waardoor de waarde van een asset onverwacht zou kunnen dalen. Als de vraag wegvalt, is dat fataal. Dat is de ervaring in krimpgebieden, bijvoorbeeld Delfzijl, waar woningen werden gesloopt, omdat de vraag tekortschoot. In het algemeen zijn remedies: het stoppen van nieuwbouw, functieverandering, sloop of het verlagen van huur of koopprijs.

Sommige bouwkundige constructies zijn inmiddels dubieus en tasten de waarde van het vastgoed aan, zoals bepaalde typen betonnen breedplaatvloeren en houten palen die door palenpest zijn aangetast. Nu het beseft dat het klimaat verandert en de urgentie van energietransitie sterk toenemen, dreigen nieuwe vormen van *stranded assets*. Als over een paar jaar een kantoor het energielabel G heeft, is het pand onbruikbaar en onverkoopbaar. In dat geval zijn forse investeringen in een betere isolatie nodig. Als er na 2050 woningen met fossiele brandstoffen worden verwarmd, heeft de eigenaar een probleem. De woning wordt dan van het gas afgekoppeld en wat dan?

Een krachtige zeespiegelrijzing, geholpen door een voortgaande bodemdaling, zal op termijn kunnen zorgen voor ongekeerde aantallen *stranded assets*. Op lange termijn dreigen steeds meer overstromingen, vooral in het Westen van het land en langs rivieren. Als huizen onder water staan (we hebben het nu niet over te hoge hypotheeken), zal de waarde kelderen. Verzekeringsmaatschappijen zullen steeds alerter worden en soms zelfs weigeren om bepaalde verzekeringen af te sluiten.

Voor vastgoedeigenaren is het zaak om regelmatig scherp naar het vastgoed te kijken en mogelijke *stranded assets* tijdig op te sporen. Steeds meer zal de vraag worden gesteld, hoe kan worden voorkomen dat *stranded assets* ontstaan. Hoe kan worden voorkomen dat vastgoed opeens veel minder waard wordt? Het is aanbevelenswaardig als er tussen bepaalde eisen in het Bouwbesluit en het begrip *stranded asset* een logische relatie bestaat.

5.8 CPB-maatregelen verduurzaming

Het CPB (2020) specificeert vijf maatregelen ter bevordering van de verduurzaming van woningen. Aan de energietransitie (kern van het klimaatbeleid gebouwde omgeving) besteedt het CPB (2020) geen centrale aandacht.

1. Gebouwgebonden financiering. Deze maatregel is te vinden in het Klimaatakkoord. Hypothecaire financiering is gunstiger dan gebouwgebonden financiering.
2. Overdrachtsbelasting kwijtschelden als de woning wordt verduurzaamd. Dit oogt als gelegenheidswetgeving. Het kwijtschelden van overdrachtsbelasting heeft veel minder effect dan de introductie van een CO₂-heffing.
3. Energieprestatieheffing voor woningcorporaties. Zo'n heffing zou corporaties prikkelen om woningen met een slechte energieprestatie te verkopen aan actoren voor wie de heffing niet geldt. Op deze wijze zouden energieproblemen worden afgewenteld. Waarom zou zo'n heffing specifiek moeten gelden voor de sociale huursector en niet voor andere woonsectoren? Voorts: hoe wordt de energieprestatie gemeten? Het energielabel ontmoet veel kritiek. Al met al een zeer aanvechtbare maatregel.
4. Differentiatie OZB-tarief naar energielabel. Dit is een ingewikkelde, indirecte maatregel. Een CO₂-heffing zou veel effectiever en directer zijn.
5. Aanpassing maximale huren bij verduurzaming (WWS). Dus: hoe hoger de energetische kwaliteit, des te minder hoog de huren kunnen oplopen. In de koopsector wordt een relatie tussen nettoprijs en energiekwaliteit kennelijk niet gelegd. Simpel is een beleid, waarin warme woonuitgaven centraal staan en de betaalbaarheid van het wonen aan de warme woonuitgaven zijn gekoppeld. Al met al maken de vijf beleidsopties van het CPB (2020) in relatie tot de verduurzaming een volstrekt willekeurige indruk.

45

5.9 Beleidsaanbevelingen

- Om in de energietransitie valide afwegingen te kunnen maken, zullen betrokkenen zich moeten baseren op de warme huur, respectievelijk de warme woonuitgaven van bewoner-eigenaren.
- De startmotorfunctie van woningcorporaties, in combinatie met de beoogde wijkgerichte aanpak, leidt ertoe dat betrokkenen veel kunnen leren van de stadsvernieuwingsaanpak en de stedelijke vernieuwing eind vorige eeuw. Centraal dient de coördinerende taak van gemeenten te staan. Nutsbedrijven en netbeheerders zullen in de wijkaanpak een belangrijke rol moeten spelen.
- De nieuwe Warmtewet dient omvangrijke monopolievorming van netwerkbedrijven in relatie tot warmtenetten te voorkomen.
- In de toekomst zullen vastgoedeigenaren regelmatig hun bezit moeten inspecteren om te voorkomen dat *stranded assets* ontstaan.
- In het Klimaatakkoord 2019, hoofdstuk Gebouwde Omgeving, is een uitgewerkte beleidsstrategie te vinden, waarvan de uitvoering zou moeten leiden tot realisatie van de beleidsambities van de Rijksoverheid ter zake. Deze strategie vergt tal van wettelijke aanpassingen en financieringsmodaliteiten: een methodiek voor de bepaling van woonlastenneutraliteit, een Warmtefonds, Transitievisies Warmte, en nog veel meer. Met name van de woningcorporaties, die onevenredig lijden onder het juk van de verhuurderheffing, wordt (te) veel gevraagd om de aan hen toebedeelde startmotorfunctie met succes te kunnen vervullen (zie hoofdstuk 8).

- De energietransitie zal tussen nu en 2050 het gezicht van het wonen en het volkshuisvestingsbeleid in hoge mate bepalen. In dit stadium zijn er nog vele onzekerheden en worden de kostenconsequenties voor bewoners en vastgoedeigenaren vermoedelijk ernstig onderschat. Het centrale sturingsinstrument zou een CO₂-heffing moeten zijn, zowel binnen als buiten de sfeer van het wonen.

6 Sociale integratie en beperking van stigmatisering

6.1 Woonruimteverdeling en efficiënt gebruik van de woningvoorraad

Sociale integratie en woonruimteverdeling hebben te maken met beleidsvelden en markten als sociaal beleid, arbeidsmarkt, huur- en subsidiebeleid, en ook de bouwmarkt en het bouwbeleid. Nieuwbouw bevordert in het algemeen de doorstroming in de voorraad.

Al vele decennia daalt de woningbezetting gestaag, hetgeen het herbergend vermogen van de woningvoorraad reduceert. Dit proces van gezinsverduunning wordt vaak beschouwd als een puur demografisch gegeven, maar vermoedelijk spelen ook economische ontwikkelingen en de vormgeving van sociale uitkeringen een rol van betekenis. Vele sociale arrangementen (bijstand, AOW) bevorderen de gezinsverduunning: twee alleenstaanden ontvangen samen meer bijstand of AOW dan een samenwonend echtpaar. Het lijkt de moeite waard om te bevorderen dat sociale regelingen samenwonen financieel belonen en niet afstraffen. Ermisch (1983) en Van Fulpen (1985) wijzen erop dat economische groei fungeert als motor voor de gezinsverduunning.

Het prijsmechanisme bevordert het efficiënt gebruik van de woningvoorraad als marktprijzen worden toegepast. Markten worden in het algemeen gekenmerkt door het rantsoenerend effect van prijzen op de vraag. Dat wordt in de meeste gevallen wel geaccepteerd, maar het wonen wordt in het algemeen beschouwd als een noodzakelijke voorziening. Dat geldt in de Verenigde Staten ook voor gezonde voeding. In dit land kent men al jarenlang *food stamps* die moeten verhinderen dat een welvarend land door een hongersnood wordt geteisterd. Nederland kent geen *food stamps*-programma, maar wel voedselbanken die door gemeenten en supermarkten worden gesteund, vooral door vrijwilligers worden gerund en zorgen voor subsidies *in kind*.

Met name huurtoeslagen moeten een bodem in de woningmarkt leggen, zodat de woningvraag niet te zeer wordt gerantsoeneerd. Op dit punt functioneert de woningmarkt anders (en moet ook anders functioneren) dan de markten van de meeste consumptiegoederen en diensten.

Als we proberen het actuele woningmarktbeleid te evalueren, moeten we constateren dat er geen sprake is van een logisch consistent systeem. Veeleer is het woningmarktbeleid te typeren als een te vaak overgeplakte fietsband. In algemene zin hebben Murie, Niner en Watson (1976) en Van der Schaar (1979) gewezen op de vergaande segmentatie van woningmarkten. Deze segmentatie gaat gepaard met grilligheden en frustreert de residentiële mobiliteit en, indirect, ook het functioneren van arbeidsmarkten.

De verhuismobiliteit wordt bevorderd door een consistent huur- en kooprijspatroon, en door een zo klein mogelijk verschil tussen *insiders* en *outsiders*.

Leegstand op de woningmarkt is nodig om mutaties te faciliteren, maar als de leegstand langdurig en omvangrijk is, remt leegstand de residentiële mobiliteit af. De Anti-leegstandwet verbindt geen sancties aan het langdurig leeg laten staan van een woning. Overwogen zou kunnen worden om wel degelijk sancties te verbinden aan leegstand langer dan een bepaalde periode, zoals een boete wanneer een woning langer dan negen maanden leegstaat. In extreme situaties zou een langdurig leegstaande woning kunnen worden gevorderd ten behoeve van een woningzoekend huishouden dat dringend

behoefte heeft aan woonruimte en veel moeite heeft bij het vinden van huisvesting. Leegstandsboetes kunnen een strategische functie vervullen in de bestrijding van speculatie.

In de Nederlandse sociale huurwoningvoorraad wonen relatief veel alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens, terwijl de woonoppervlakte per woning in het algemeen relatief groot is. Dit kan leiden tot een mismatch tussen grote (meestal relatief dure) woningen en kleine (deels relatief arme) huishoudens. De voorlichting aan huishoudens die relatief (te) krap of relatief (te) ruim wonen in een sociale huurwoning, zou erop kunnen worden gericht deze ruimtelijke mismatch te reduceren. Daarbij kan een zoveel mogelijk marktconform huurprijspatroon helpen.

Woonruimteverdeling in de sociale-huursector is nodig als de gereguleerde huur lager is dan de evenwichtshuur die op de vrije markt zou gelden. Dit biedt ruimte voor de toepassing van toewijzingscriteria, voorrangsregels en urgenties. Op de vrije huurmarkt gelden evenwichtshuren. De aanbodhuren worden gebaseerd op een redelijk geacht rendement, bijvoorbeeld 4 à 5 procent. De huurprijsdifferentiatie varieert per regio.

De gereguleerde huren volgen hetzelfde patroon, op een wat lager niveau. Zij zijn gebaseerd op een wat lager rendement, bijvoorbeeld 3,5 à 4 procent. De resulterende lagere huren worden verklaard uit het feit dat er gewoonlijk veel EU-doelgroep huishoudens wonen, met een grotere kans op leefbaarheidsproblemen, vandalisme, huurachterstanden en huurderving in de wijk.

Aansluitend op de praktijk kan men binnen het woonruimtebeleid een differentiatie toepassen, al naar gelang het starters en spoedzoekers betreft, doorstromers die serieuze plannen hebben maar geen haast, en huishoudens die anticiperen op doorstroming naar een voor ouderen geschikte woning, en pas willen verhuizen als een of meer huishoudenleden worden geconfronteerd met fysieke of mentale (bijvoorbeeld dementie) problemen.

48

Huurregulering is nodig om te vermijden dat de toekenning van huurtoeslagen zou leiden tot een opdrijving van huren.

Het is van groot belang dat huishoudens vaker hun entree op de woningmarkt kunnen maken via de huursector. Hiertoe zou de flexibele schil van Bewoonde Andere Ruimten strategisch kunnen worden ingezet (zie hoofdstuk 9). Toepassing van variabelen als 'woonduur' en 'inschrijvingsduur' is nuttig voor aspirant-doorstromers die hun woonsituatie willen verbeteren (bijvoorbeeld na gezinsuitbreiding) of willen aanpassen aan lichamelijke of psychische problemen. Prioriteit kan worden gegeven aan aspirant-doorstromers die een aantrekkelijke sociale huurwoning in of buiten de regio achterlaten.

Voor starters, migranten (binnenlands, buitenlands) en uiteenvallende huishoudens (scheiding) kan loting worden overwogen, urgentiebepaling door een urgentiecommissie of op termijn: een computeralgoritme. Het gaat hier in algemene zin om spoedzoekers voor wie een korte zoektijd belangrijker is dan een hoge woningkwaliteit. Vele gegadigden maken hun entree op de woningmarkt via de laagste treden van de woonladder. Ingeschreven woningzoekenden worden steeds actief geïnformeerd over het vrijkomende aanbod en kunnen zich digitaal of telefonisch aanmelden als gegadigde voor een vrijkomende sociale-huurwoning.

Tenslotte kunnen per regio voorrangsregels en urgentiecriteria worden toegepast, zoals voorgenomen sloop van de woning (inclusief brand), stedelijke vernieuwing, ingrijpende energietransitie van de bewoonde woning, scheiding van partners, scherpe inkomensdaling, ernstige ziekte of fysieke/mentale handicaps van een of meer huishoudenleden, of een erkende vluchtelingenstatus.

6.2 Scheefheidsbestrijding

In het Nederlandse beleid wordt sinds de Nota-Heerma (1989) veel nadruk gelegd op scheefheidsbestrijding. Er wordt gesproken over dure scheefheid als de huur + servicekosten relatief hoog zijn ten opzichte van het huishoudeninkomen, en er is sprake van goedkope scheefheid als huur + servicekosten relatief laag zijn ten opzichte van het huishoudeninkomen. Dure scheefheid moet inderdaad worden gereduceerd. Daarvoor zou een toereikende huurtoeslag in combinatie met gereguleerde huren in de sociale huursector het kerninstrument moeten zijn. Goedkope scheefheid wordt bestreden door het inzetten van extra huurverhogingen, de dreiging met uitzetting, respectievelijk tijdelijke huurcontracten. Dit is een uiterst dubieuze aanpak. Scheefheidsbestrijding vloeit allerm minst voort uit de afspraken die in 2009 met Brussel zijn gemaakt. In uiterste consequentie leidt scheefheidsbestrijding tot een territoriale inkomenssegregatie op de woningmarkt en tot stigmatisering van de sociale-huursector. Recentelijk zijn de leefbaarheids- en overlastproblemen in buurten en wijken met veel sociale huurwoningen flink toegenomen. Dit wordt verklaard uit de toegenomen eenzijdigheid in de samenstelling van de bevolking in combinatie met het bevorderen van zelfstandig wonen door huurders met psychische problemen.

Wij stellen voor om de bestrijding van goedkope scheefheid geheel uit het woordenboek van de volkshuisvester te schrappen. Niet een paternalistische overheid moet bepalen waar en hoe mensen wonen, maar (binnen budgettaire grenzen) de huishoudens zelf. Dat gebeurt binnen bepaalde marges ook in de koopsector. Op maatschappelijk succes (inkomensstijging) dient geen woonstraf te staan (extra huurverhoging, doorstromingsheffing of uitzetting). Wel is het van belang dat bewoners met alternatieve opties worden geconfronteerd en zich op een betrouwbare en actuele wijze kunnen laten informeren over de aanbodzijde van de woningmarkt, en zonder complicaties desgewenst kunnen verhuizen. Dure scheefheid wordt in de sociale-huursector bestreden, dan wel betaalbaarheid wordt gerealiseerd door een combinatie van een effectieve huurtoeslag en gereguleerde huren, en door informatie aan bewoners over vrijkomende opties. Goedkope scheefheid moet niet als probleem worden gezien. Niet-EU-doelgroep huishoudens in de sociale huursector bevorderen de sociale integratie en beperken stigmatiserende effecten. Er ontstaat zo minder snel een ruimtelijke concentratie van problemen.

49

6.3 Sociaal-economische homogeniteit en heterogeniteit

Wonen kan bijdragen aan sociale integratie als op wijkniveau bewoners bij elkaar wonen met verschillende inkomensniveaus, verschillende leeftijdscategorieën, verschillende etniciteit- en migratieachtergronden. In de praktijk wordt vaak een zekere homogeniteit van de bewonerssamenstelling op een laag schaalniveau nagestreefd en een zekere heterogeniteit op een hoger schaalniveau (zie het afscheidscollage van Sako Musterd, 2019; Musterd, 2020; en Boterman et al., 2020). Voorts is het van belang dat ouders de keuze hebben hun kinderen in te schrijven voor scholen met verschillende soorten basisonderwijs: openbaar, confessioneel, Dalton/Montessori, et cetera. Tenslotte spelen ook culturele verschillen een rol (Van Gent et al., 2019).

Het is gebruikelijk dat er tussen buurten en tussen wijken verschillen in woonkwaliteit en verschillen in woonlasten optreden. Dit wordt acceptabel geacht zolang er geen sprake is van stigmatisering.

De sociale differentiatie op buurt- en wijkniveau hangt nauw samen met de kenmerken van de woningen op buurt- en wijkniveau. Vooral in de naoorlogse decennia 1960-1985, toen de nadruk werd gelegd op grote aantallen nieuwe woningen, en niet zozeer op kwaliteit en variatie, zijn buurten en wijken gerealiseerd met een grote concentratie van woningen binnen de zelfde woonsector (met name veel sociale huurwoningen) en een geringe spreiding van het huurniveau of de WOZ-waarde. De

kansen op een territoriale differentiatie van bewonerskenmerken op wijkniveau nemen toe als bij de eerste ontwikkeling of in het kader van een stedelijke herstructureringsingreep de woningdifferentiatie wordt vergroot. Het realiseren van een herdifferentiatie van de woningvoorraad kan een bijdrage leveren aan een prettige variatie van huishoudenkenmerken op wijkniveau. Deze aanpak is in het kader van de stedelijke vernieuwing rondom de eeuwwisseling vooral in grote en middelgrote steden met succes toegepast.

6.4 Beleidsaanbevelingen

- Sociale arrangementen zullen mede moeten worden beoordeeld op basis van het effect dat zij (onbedoeld) hebben op de gezinsverdunning en een minder efficiënt gebruik van de woningvoorraad. Een herontwerp van sociale regelingen is gewenst om een verdere gezinsverdunning af te remmen.
- Huurtoeslagen dienen de betaalbaarheid van het wonen voor lage-inkomensgroepen zodanig te borgen, dat het rantsoenerend effect van hoge huren en prijzen binnen de perken blijft. In de sociale huursector dient het woningbehoefte-begrip centraal te staan. In de koopsector en de vrije huursector staat de marktvraag centraal.
- Gestreefd dient te worden naar een leegstandspercentage dat op de woningmarkt zo weinig mogelijk barrières opwerpt. Dit normatieve leegstandspercentage ligt op een niveau van 3 tot 4 procent. Langdurige leegstand (bijvoorbeeld langer dan 9 maanden) zou kunnen leiden tot een boete voor de eigenaar.
- Dure scheefheid dient te worden bestreden door een combinatie van gereguleerde huren en een huurtoeslag. Goedkope scheefheid dient niet te worden bestreden, maar te worden geaccepteerd als een *fact of life*, mede gezien de nadelen van ruimtelijke segregatie en stigmatisering.
- De exploitatie van sociale huurwoningen kan worden gebaseerd op een gematigd rendement van 3,5 tot 4 procent. De exploitatie van commerciële huurwoningen kan worden gestoeld op een redelijk rendement van 4 tot 5 procent.
- De exploitatie van sociale huurwoningen moet meer op starters worden gericht en minder eenzijdig op doorstromers.
- Als vuistregel geldt de wenselijkheid om op wijkniveau te streven naar een heterogene bevolkingssamenstelling, en op buurtniveau naar een zekere sociale homogeniteit.

7 Zeggenschap van bewoners

Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan: Priemus (2019a).

7.1 Zeggenschap: onderbelicht beleids criterium

In de sfeer van de volkshuisvesting kunnen drie besluitvormingsmechanismen worden onderscheiden: De **markt**, gekenmerkt door vraag en aanbod van goederen en diensten, waarbij in beginsel prijzen evenwicht brengen. Kornai (1971) wijst uitdrukkelijk op marktconstellaties waarbij een structureel tekort (*pressure*) of overschot (*suction*) heerst. Juist woningmarkten worden vaak gekenmerkt door een langdurig onevenwichtige situatie.

De **overheid**, gekenmerkt door publieke besluitvormingsprocessen, uitmondend in besluiten die burgers en ondernemingen binden.

De **informele sector**, waarbij personen met onderling een kleine sociale afstand tot besluiten komen, in beginsel zonder het prijsmechanisme.

Vaak laat in de Nederlandse gemengde economische orde de werkelijkheid een mix van deze mechanismen zien. Traditioneel gaat de aandacht vooral uit naar marktprocessen en overheidsbeleid. De informele sector krijgt meestal veel minder aandacht. Dat geldt ook voor de zeggenschap van bewoners. Meestal wordt nagegaan wat de bewoners overkomt, als de overheid besluiten heeft genomen of als de markt z'n werk heeft gedaan. In dit hoofdstuk staat de zeggenschap van bewoners centraal, alsmede processen in de informele sector.

51

Zeggenschap kan betrekking hebben op de meeste markten en beleidsvelden die zijn te vinden in de bedrijfskolom van de productie van woondiensten (zie hoofdstuk 1).

Vooral in de huursector is het met het effectueren van bewonerszeggenschap slecht gesteld. De bevordering van zeggenschap door bewoner-eigenaren en vooral huurders is in de praktijk een onderbelichte kwestie. De herziene Woningwet regelt de benoeming van leden van de Raad van Toezicht van een corporatie op voordracht van de huurders. Als de verhuurder een renovatie nastreeft die met een huurverhoging gepaard gaat, stelt het Burgerlijk Wetboek als eis dat tenminste 70 procent van de desbetreffende huurders moet instemmen met de voorgenen ingreep. De wetgever is terughoudend, als het gaat om een feitelijke investeringsdwang. De overgang van koude naar warme huur verandert het beeld. Een verhoging van de koude huur kan samengaan met een constante of zelfs dalende warme huur.

Waar het gaat om de zeggenschap van huurders over het beheer van woning, wooncomplex of woonomgeving, valt er nog veel te verbeteren. Als bewoners op dit punt initiatieven ontplooiën, zou de verhuurder gehouden moeten zijn om medewerking te verlenen en zo mogelijk afspraken te maken over budgetten die de huurders hiervoor mogen inzetten (eventueel inclusief een vergoeding voor eigen inspanningen of de inschakeling van derden). Overwogen kan worden om bij de start van relatief omvangrijke bewonersinspanningen in het beheer van woning, wooncomplex of woonomgeving een onafhankelijke waarnemer in te schakelen die kan beoordelen of het resultaat aan redelijke eisen voldoet, of budgetten efficiënt zijn besteed, of is voldaan aan redelijke eisen van integriteit (geen belangenverstrengeling, nepotisme, et cetera). Soms gaat het om ingrijpende plannen om woningen van het aardgas af te koppelen en over te stappen op hernieuwbare energiebronnen. Zeggenschap kan ook betrekking hebben op de ontwikkeling van nieuwe woningen of het realiseren van een vernieuwde

woonomgeving. Ook in deze gevallen is het van belang dat de participatie van bewoners wordt gestimuleerd, wordt gefaciliteerd en binnen bepaalde grenzen wordt bekostigd. Tevoren kunnen afspraken worden gemaakt over de grenzen waarbinnen de zeggenschap zich kan manifesteren en over de van toepassing zijnde vrijheidsgraden.

7.2 Constante en veranderende woonvoorkeuren

Sinds de Tweede Wereldoorlog is er veel constant gebleven. Bewoners hebben in meerderheid een voorkeur voor veel ruimte, een grondgebonden woning met een tuin, veel groen in de woonomgeving, maar wel een auto (de eigen auto) voor de deur, een probleemloze verwarming en een goed geoutilleerde keuken, badkamer en wasruimte. Vooral de woonkamer moet groot zijn, maar ook de keuken en de slaapkamer moeten flink aan de maat zijn en er moet voldoende bergruimte zijn voor vakantiespullen, boeken, fietsen en tuingereedschap, hoewel de digitalisering en de deeleconomie in de toekomst de behoefte aan bergruimte wellicht zullen reduceren.

Daarnaast zien we ook een aantal op verandering gerichte trends sinds de Tweede Wereldoorlog:

- de opmars van de eigen woning, de inkrimping van de particuliere huursector, en de groei en krimp van de sociale huursector;
- meer ruimte per bewoner (mede door de dalende bezettingsgraad);
- opmars van de centrale verwarming: wonen in blouse en overhemd; tussen 2020 en 2050 zal de trend omslaan: van fossiel naar hernieuwbaar;
- opmars van het ligbad en het tweede toilet;
- luxere inrichting van keuken en badkamer: koelkast, diepvriezer, magnetron, elektrische of gasoven, afwasmachine, wasmachine en centrifuge;
- opmars van tv, computers en geluidsinstallatie;
- daarmee samenhangend: opmars van de woning als werkplek.

52

Het aantal paardenkrachten in en om de keuken is nu per huishouden groter dan het aantal paardenkrachten per arbeider in de fabriek vóór de Tweede Wereldoorlog. De woning is niet alleen het centrum van consumptie, maar ook meer en meer het centrum van half- en eindproductie (Priemus, 1977).

De woning is voor steeds meer mensen een expressie van hun identiteit en een statussymbool. Men wil graag dat de woning zich onderscheidt van die van vrienden en burens. De DHZ-sector groeit al jaren sneller dan de (woning)bouw. IKEA, Gamma, Praxis en Intratuin floreren en ondersteunen de expansie van de woon- en tuincultuur.

In de directe woonomgeving heeft de auto het kind definitief verdrongen. De auto staat vóór de woning geparkeerd of in de garage. Het kind wordt niet zelden per auto vervoerd van huis naar school, sportclub en speeladres.

Energiebesparing en duurzame energie in de woning spelen pas sinds kort een rol, voorlopig nog bij een kleine voorhoede. Een mogelijk perspectief is dat de woning transformeert van energieverbruiker tot energieproducent.

Bewoners willen zeggenschap over de woning- en tuinrichting, maar hebben nog steeds weinig zeggenschap over de woning en de woonomgeving. Inpraakprocedures zijn vaak frustrerend en worden veelal ervaren als weinigzeggende rituelen. In een aantal stadsvernieuwings- en stedelijke vernieuwingswijken is de belangenbehartiging van bewoners wèl van de grond gekomen en zijn er wèl

successen geboekt, mede afhankelijk van het lokale politieke klimaat en de persoonlijke kwaliteiten van wethouders, projectleiders van gemeente, adviesbureau of woningcorporatie.

Het verschil in zeggenschap tussen kopers en huurders is groot en is steeds groter geworden. Vooral bij mutatie verbouwt de koper krachtig. Ook het verschil tussen rijk en arm is groot. Rijke huishoudens vertonen steeds hogere woonambities, aangewakkerd door reclame en de fiscus, tot en met de recreatiewoning en de tweede woning in binnen- of buitenland.

7.3 Vrijblijvendheid voorbij

Ondanks lichtpunten en deelsuccessen is de macht van de burger en de woonconsument (die we goed moeten onderscheiden) beperkt, zeker in de huursector en in de categorie huishoudens met bescheiden inkomens. Een aantal oorzaken speelt hier een rol: het starre huurrecht, de overheidsbureaucratie, de macht van instituties als bouwbedrijf, ontwikkelaar, woningcorporatie, architect en makelaar, en het collectieve karakter van de woonomgeving. De belangrijkste oorzaak is tweeledig: de cultuur van onderdanigheid in het volkshuisvestingsdomein, waarin gebreken worden geaccepteerd die de consument nergens anders zou accepteren, en voorts het voorraadkarakter van de woningmarkt. In 2018 werden per nieuwe koopwoning gemiddeld 21 bouwkundige gebreken vastgesteld (Eigen Huis Magazine, 2019).

Dankzij de enorme daling van de bezettingsgraad en de toegenomen welvaart herbergt een woning thans minder mensen en meer spullen dan vroeger. De Nederlandse voorraad bestaat voor circa 70 procent uit eengezinshuizen en dat aandeel daalt niet. Circa 60 procent is koopwoning en grotendeels in laagbouw gerealiseerd. De meeste mensen zullen nooit een nieuwbouwproces meemaken en zijn geheel aangewezen op de bestaande woningvoorraad.

53

Onze centrale stelling is dat de thema's 'bewonersparticipatie' en 'bewonerszeggenschap' minder vrijblijvend moeten worden benaderd. Daartoe staan wij in het nu volgende stil bij het 'recht op adequate huisvesting', in 2009 door de Verenigde Naties geformuleerd.

Onze tweede stelling is dat op een voorraadmarkt de nadruk voluit moet vallen op flexibiliteit en aanpasbaarheid van woning en woonomgeving.

Onze derde stelling is dat we de voorbeeldfunctie moeten koesteren van doe-het-zelvers, kluswoningen, cascowoningen en particulier opdrachtgeverschap.

7.4 Recht op adequate huisvesting

De Verenigde Naties hebben ruim tien jaar geleden het recht op *adequate housing* geformuleerd (UN-Habitat, 2009). Dit recht bevat drie vormen van vrijheid:

- bescherming tegen gedwongen uitzetting, en willekeurige sloop van iemands woning;
- recht om te worden gevrijwaard van willekeurige bemoeienis (*arbitrary interference*) met iemands huis, privacy en huishouden;
- recht om te bepalen waar men woont en een eigen woonlocatie te kiezen (vrijheid van mobiliteit).

Het recht op adequate huisvesting omvat *entitlements*:

- huurbescherming (*security of tenure*);
- teruggave of compensatie van woning, grond en vastgoed;
- gelijke en niet-discriminatoire toegang tot adequate huisvesting;
- participatie in woongerelateerde (*housing related*) besluitvorming op nationaal en lokaal niveau.

Adequate huisvesting moet tenminste aan de volgende criteria voldoen:

- *security of tenure*;
- *availability of services, materials, facilities and infrastructure* (bijvoorbeeld drinkwater, sanitair, energie voor koken, verwarming en verlichting, voedselopslag en vuilafvoer);
- *affordability* (betaalbaarheid);
- *habitability* (de woning moet fysieke veiligheid garanderen, voldoende ruimte bieden en beschermen tegen kou, vocht, hitte, regen, wind en andere bedreigingen van de gezondheid);
- *accessibility* (toegankelijkheid, ook voor gehandicapten);
- *location* (niet afgesneden van werkgelegenheid, gezondheidszorg, scholen, kinderopvang en niet gelegen in vervuilde of gevaarlijke gebieden);
- *cultural adequacy* (de woning moet de culturele identiteit respecteren en in aanmerking nemen. Letterlijk: "*Housing is not adequate if it does not respect and take into account the expression of cultural identity*", (UN Habitat, 2009: 4).

Het recht op adequate huisvesting hangt nauw samen met het *Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security* (UN-Habitat Nairobi, 2007). Het recht op adequate huisvesting hangt samen met andere mensenrechten zoals het recht op arbeid, gezondheid, sociale zekerheid, stemrecht, privacy respectievelijk onderwijs.

Het recht op adequate huisvesting is een internationaal mensenrecht, erkend als deel van het recht op een adequate levensstandaard. Een van de eerste referenties aan het recht op adequate huisvesting is te vinden in artikel 25 (1) van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het 'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' (1966) verwijst naar "*the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and the continuous improvement of living conditions*", (art. 11). Inmiddels is het recht op adequate huisvesting in de grondwet van vele landen opgenomen.

In UN Habitat (2009: 16-29) worden de implicaties van het recht op adequate huisvesting uitgewerkt voor met name vrouwen, kinderen, bewoners van krottenwijken, daklozen, gehandicapten, migranten, vluchtelingen en asielzoekers, alsmede *indigenous peoples*.

Overheden hebben met betrekking tot het recht op adequate huisvesting drie onmiddellijke verplichtingen (UN-Habitat, 2009: 33-34):

- *the obligation to respect*: de overheid mag op het woongenot van huishoudens geen inbreuk doen;
- *the obligation to protect*: de overheid moet huishoudens beschermen tegen aantasting van het woongenot;
- *the obligation to fulfil*: de overheid moet zorgen voor wettelijke, bestuurlijke, budgettaire en promotionele maatregelen om het recht op adequate huisvesting te verwezenlijken.

7.5 Actieve bewonersparticipatie op een voorraadmarkt

Woningen gaan in Nederland gemiddeld meer dan 120 jaar mee. De residentiële mobiliteit van bewoners is vooral hoog onder de jongeren. Gemiddeld verhuizen huishoudens één keer in ruwweg acht jaar: huurders verhuizen vaker dan bewoner-eigenaren. Elk huis in Nederland wordt achtereenvolgens door gemiddeld meer dan tien huishoudens bewoond. Een huishouden maakt meestal niet zelf een nieuwbouwproces mee, maar moet het stellen met het huren of kopen van een woning die er al staat en jaren geleden is ontworpen, ontwikkeld en gebouwd, zonder dat het

desbetreffende huishouden er zelf aan te pas is gekomen. Het is te hopen dat het huishouden dat de woning betreft, op de huur- of koopmarkt bewust heeft kunnen kiezen uit verschillende alternatieven en de woning kan betrekken die qua woonomgeving, locatie, woonvorm, grootte, indeling, voorziening, afwerking en prijs of huur het beste bij het huishouden past.

Gezamenlijk zouden bewoners ook zeggenschap moeten kunnen verwerven inzake beheer en (her)ontwikkeling van de woonomgeving, veranderingen in de drager (herstructurering van woningen) en de energietransitie van woning en woonomgeving (inclusief warmtenetten, warmtepompen, windturbines en zonnepanelen). Vooral woningcorporaties hebben als wettelijke taak de zeggenschap van huurders in en om de woning te faciliteren en te versterken.

De rechten van huurders in de sociale sector zouden in beginsel identiek moeten zijn aan de rechten van huurders van vrijesectorwoningen.

7.6 Particulier opdrachtgeverschap

Staatssecretaris Remkes, op de huid gezeten door Kamerlid Duivesteijn, schreef jaren geleden voor dat tenminste 30 procent van de woningbouw zou moeten bestaan uit woningen waarvoor particulier opdrachtgeverschap geldt. Dat was een sympathieke gedachte, maar impliceerde tevens een onderschatting van de complexiteit van het particulier opdrachtgeverschap.

In de praktijk wordt onderscheid gemaakt in Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) en individueel particulier opdrachtgeverschap.

Bewoners blijken de inspanningen, de kosten en het tijdsverloop bij individueel particulier opdrachtgeverschap systematisch te onderschatten. Ze beginnen er vol goede moed aan en kunnen na enige tijd niet terug. Veel verwondingen worden op het werk opgelopen. Voor de meeste bewoners geldt: *once in a lifetime*.

Begeleiding is nodig met betrekking tot vergunningen, planeconomie, kosten en juridische aspecten. De overhead wordt al gauw erg hoog.

55

7.7 Kluswoningen

Het Wallisblok in Spangen is prachtig gerenoveerd door de bewoners zelf en telt nu 39 verschillende woningen voor een lage prijs, bewoond door mensen die veel hebben geïnvesteerd in hun woning. Zij betaalden destijds nul euro voor hun woning, maar aanvaardden wel de verplichting om de woning grondig te renoveren en om in collectief particulier opdrachtgeverschap het casco te renoveren.

Rotterdam is op deze lijn doorgegaan met een project van 169 klushuizen. De gemeente stelde onder meer een vergunningencoach beschikbaar. Sinds de start van het Wallisblokproject is het leefklimaat in Spangen, mede dankzij het ondernemerschap van de klussers, sterk verbeterd.

Het voorbeeld van Rotterdam is gevolgd door een beperkt aantal andere steden. Het grootste klusproject is Kleiburg in Amsterdam-Zuidoost.

7.8 DHZ in de volkshuisvesting

In de jaren '80, aansluitend op de economische problemen in de periode 1978-1982, is er in Nederland een opbloei geweest van DHZ-projecten in de volkshuisvesting (Priemus, 1985; Metselaar, 1989).

Daarover wordt verslag uitgebracht in de reeks 'Zelfwerkzaamheid en volkshuisvesting', gepubliceerd door de TU Delft. Baanbrekend was het zelfbouwproject van 64 premie-A-koopwoningen in de Rotterdamse wijken Zevenkamp en Beverwaard, in 1980 geëntameerd door Frans Boekhorst, medewerker van de Rotterdamse Dienst Volkshuisvesting en eerste student die afstudeerde aan de in

1972 opgerichte studierichting Volkshuisvesting van de TU Delft. Over dit project wordt uitvoerig gerapporteerd in Priemus, Van Bokhoven en Groetelaers (1989). Daarnaast waren er op beperkte schaal ervaringen met zelfwerkzaamheid van bewoners bij renovatie van sociale huurwoningen en zogeheten incurante panden. Meijer (1987) brengt hierover verslag uit.

7.9 Slotbeschouwing

In de woningvoorraad worden door soms zeer ingrijpende klussen woningen getransformeerd van bijna slooprijpe bouwsels tot schitterende woningen, soms met atelier of andere werkruimte. Commerciële televisiezenders spelen op deze - soms spectaculaire - trend in door een reeks van programma's die betrekking hebben op bouwen, verbouwen, verhuizen en wonen. Merkwaardig is dat de publieke omroep het op dit punt grotendeels laat afweten (uitzondering: 'Droomhuis gezocht', van omroep Max). De commerciële omroepen (en Max) richten zich overigens wel eenzijdig op de rijke consument en de koper.

Op een voorraadmarkt kan men de zin van actieve bewonersparticipatie bij het ontwerp en de ontwikkeling betwisten, omdat daardoor niet automatisch een aanpassing van de woning aan latere bewonersgeneraties ontstaat. Toch zijn wij warme voorstanders van zo'n actieve, niet-vrijblijvende participatie van zowel aspirant-kopers als aspirant-huurders.

Allereerst vloeit zo'n actieve participatie voort uit het recht op adequate huisvesting, door de Verenigde Naties verwoord. Ten tweede past zo'n participatie bij het adagium van een markttheorie: elk productieproces is uiteindelijk gericht op de finale consument. Deze stelregel geldt ook voor de woningmarkt gezien het belang dat bewoners hechten aan een goede woonsituatie en gezien het veelal hoge deel van hun budget dat zij besteden aan de woning, zoals huur/rente + aflossing, verwarming, onderhoud, schoonmaken, tuinonderhoud en -verfraaiing.

56

Het aardige van actieve participatie van bewoners in ontwerp en ontwikkeling van een woning, bijvoorbeeld via individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap, is dat dit architecten, adviseurs, ontwikkelaars, bouwers en formele opdrachtgevers met de neus drukt op variëteit, op datgene wat verschillende bewoners belangrijk vinden. Zo'n aanpak dwingt hen om bewoners te informeren over de consequenties van hun initiële wensen, zoals het niveau van de maandelijkse woonuitgaven en over de betekenis en achtergrond van bouwvoorschriften, milieunormen, en ruimtelijke ordeningsregels.

7.10 Beleidsaanbevelingen

- Zeggenschap van huurders en bewoner-eigenaren zal meer centraal moeten staan in het toekomstig volkshuisvestingsbeleid. Het gaat om zeggenschap over de indeling en inrichting van woningen, herstructurering van wooncomplexen, energietransitie in de woningvoorraad, verbetering van de woonomgeving en nieuwbouw van woningen, wooncomplex en woonomgeving.
- Zeggenschap van bewoners bij nieuwbouw of herstructurering zou moeten worden gefaciliteerd door gemeente of woningcorporatie ten aanzien van de inschakeling van derden en eigen inspanningen op het terrein van planeconomie, vergunningen en energietransitie.
- Particulier opdrachtgeverschap, kluswoningen, cascowoningen en DHZ-projecten zijn nichemarkten waarin kan worden geëxperimenteerd met nieuwe indelingen en producten en meer zeggenschap. Deze nichemarkten vormen een inspiratiebron die ook de mainstream van ontwikkeling en beheer van woningen verder kan brengen.

8 Woningcorporaties en EU-doelgroep

8.1 Inleiding

Gezichtsbepalend voor de Nederlandse volkshuisvesting zijn steeds de woningcorporaties geweest. Na de overzichten per beleidsdoel (hoofdstukken 2 tot en met 7) plaatsen we in dit hoofdstuk de woningcorporaties en de sociale huursector centraal. Sinds 2009 gelden afspraken van het Nederlandse kabinet met de Europese Commissie over de afbakening van de doelgroep van de sociale huursector. Ook aan deze EU-doelgroep besteden we aandacht. Legale staatssteun is sinds 2009 op de sociale huursector en deze doelgroep gericht.

Beleidsvelden en markten die in dit hoofdstuk een rol spelen zijn: de kapitaalmarkt, de woondiensten- en huizenmarkt, de woningbouwmarkt, het fiscaal beleid, het huurbeleid, het woonruimtebeleid, de arbeidsmarkt, het klimaatbeleid, het staatssteunbeleid en het mededingingsbeleid.

8.2 Historische schets

De eerste woningcorporaties ontstonden in de tweede helft van de 19de eeuw. In de Woningwet van 1901 kregen de woningcorporaties een wettelijke basis als toegelaten instelling. In perioden met een relatief hoog woningbouwvolume groeide de woningvoorraad van de corporaties snel. De activiteiten van woningcorporaties waren in het algemeen gericht op de huisvesting van lage- en middeninkomensgroepen. Er bestond landelijk geen maximumhuishoudeninkomen. Het marktaandeel bedroeg 13 procent in 1947. In het begin van de jaren '90 bereikte de corporatiesector een aandeel van 42 procent. Daarna trad een stabilisatie op, gevolgd door een geleidelijke daling tot 30 procent in 2018.

57

De toename van 13 tot 42 procent was bewust beleid. Corporaties voerden Rijksbeleid uit als opdrachtgevers van een groot aantal nieuwe Woningwet- en premiehuurwoningen.

De daling van het marktaandeel van 42 procent tot 30 procent was minder het directe gevolg van expliciet beleid. Een dalend aandeel sociale huurwoningen was wel vaak te vinden in het VVD-verkiezingsprogramma, maar niet in enig regeerakkoord. Er was wel sprake van een zekere politieke druk om het aandeel sociale huurwoningen te verlagen. Het beleid van minister Blok in het kabinet-Rutte-Asscher (2012-2017) was sterk gericht op de verlaging van het aandeel sociale huurwoningen, blijkens onder meer de introductie van de verhuurderheffing en de druk op corporaties om delen van hun bezit te verkopen aan bewoners en beleggers.

Het aandeel sociale huurwoningen in Nederland is nog steeds hoger dan in enig ander EU-land. Vragen worden al jaren gesteld als: "Overdrijven we niet een beetje? Zo arm is Nederland toch niet?" Het beleid was primair gericht op bevordering van het eigenwoningbezit (ideologisch en financieel). Sinds het kabinet-Rutte-Asscher is er beleid om beleggers voor de Nederlandse woningmarkt te interesseren; hun marktaandeel van 10 procent is in vergelijking met andere Europese landen laag. Beleggers zijn nu wel actiever op de woningmarkt dan vroeger, maar ze stoten ook meer woningbezit af.

Sinds de Parlementaire Enquête Woningcorporaties (2013-2014) is het imago van de corporatiesector verslechterd. Als er bezuinigd moet worden (vanaf 2010), zijn corporaties een gemakkelijk slachtoffer. De verhuurderheffing is primair een VVD-idee, maar er was ook actieve steun van Jacques Monasch, PvdA-woordvoerder Wonen in de Tweede Kamer. Sinds 2012 lijkt beteugeling van corporaties bewust Rijksbeleid, maar dit staat niet met zoveel woorden in het regeerakkoord.

Met inzet van Rijksleningen en objectsubsidies werd tot voor kort steeds een beroep gedaan op woningcorporaties, met name in tijden dat door forse nieuwbouwactiviteiten de woningtekorten moesten worden teruggedrongen.

De Nota-Heerma (1989) bracht een decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid en een verzelfstandiging van de woningcorporaties. De Gemeentelijke Woningbedrijven (marktaandeel 6 procent) werden voor het overgrote deel getransformeerd tot woningcorporaties. Dat gold ook voor de Niet-Winst Beogende Instellingen (NWI) die geen toegelaten instellingen waren (marktaandeel 2 procent) en die vooral bouwden en beheerden voor ouderen, jongeren en studenten.

In 1995 werd de Bruterling doorgevoerd: nog uitstaande Rijksleningen werden afgelost en weggestreept tegen de uitstaande subsidieverplichtingen die in één keer werden uitbetaald. De Rijksleningen werden vervangen door kapitaalmarktleningen, aangetrokken met een waarborg van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, met een achterborg door Rijk en gemeenten, waardoor het renteniveau kon worden gematigd. Later zou de rentereductie op leningen door de achterborg van Rijk en gemeenten worden beschouwd als staatssteun.

De planning van gesubsidieerde woningbouw verliep jarenlang via contingenten, op basis van de Wederopbouwwet. Het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) speelde een centrale rol. In elke provincie was namens het DGVH een hoofdingenieur-directeur (HID) actief, die een strakke regie voerde en veel communiceerde met decentrale overheden. Na 1989 verdween geleidelijk de objectsubsiëring als sturingsinstrument. De gemeenten kregen meer te zeggen. De verschillen in woonbeleid tussen de gemeenten namen toe.

58

Het huurbeleid en de individuele huursubsidie bleven centrale beleidsinstrumenten. De aansturing van de woningcorporaties bleef centraal, met een grote rol voor de corporatiekoepels Nationale Woningraad en NCIV, later Aedes, en voorts voor het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Het toezicht op de corporaties verschoof van gemeenten naar CFV, en later naar de Autoriteit woningcorporaties, zodat het dubbele-pettengevaar (meer rollen, niet altijd compatibel, bij de gemeente) kon worden bezworen. Er kwam meer ruimte voor overleg tussen gemeente en woningcorporatie. Van gemeentelijke aansturing was zelden sprake: gemeenten en corporaties zagen elkaar vooral als gelijkwaardige partners. Het accent verschoof over de hele linie van nieuwbouw naar stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing en voorraadbeheer. Corporaties probeerden steeds zelfstandiger te opereren. Dat ging gepaard met een heuse fusiegolf en een significante schaalvergroting. Steeds vaker waren corporaties in meer gemeenten actief.

Grote corporaties waarvan een deel vroeger Gemeentelijk Woningbedrijf was, zijn meestal niet rijk. Corporaties die weinig actief zijn en geregeld woningen verkopen, staan er gewoonlijk financieel zeer gunstig voor. Actieve corporaties die veel bouwen en renoveren, moeten op hun tellen passen en knopen de eindjes moeizaam aan elkaar. Het WSW bepaalt elk jaar de investeringsruimte per corporatie. WSW-publicaties geven inzicht in de methodiek die het WSW daarbij hanteert. De algemene incentivestructuur voor corporaties blijkt zeer onbeholpen te zijn.

Financiële verschillen tussen corporaties en verschillen in volkshuisvestingsopgave zijn groot. De Bruteringsmiddelen raken wel op, maar door de dalende rente vallen de kapitaallasten steeds weer mee.

Alleen al de Europese richtlijn voor het vermijden van belastingontwijking (Anti Tax Avoidance Directive: ATAD) kost corporaties sinds 2019 700 miljoen euro op jaarbasis, ongeveer gelijk aan de omvang van

de staatssteun. De verhuurderheffing groeit door de koppeling aan de stijgende WOZ-waarde (2019: 1,7 miljard euro; in 2020 richting 2 miljard euro). Dit hakt er zwaar in. In de begroting voor 2020 wordt een korting op de verhuurderheffing van 1 miljard euro uitgetrokken voor corporaties. Dit geldt voor 10 jaar, dus 100 miljoen euro op jaarbasis. Zolang de autonome stijging van de verhuurderheffing plaatsvindt door de koppeling aan de stijgende WOZ-waarde, is het kortingsbeleid vooral een voorbeeld van symbolisch beleid.

8.3 Interventie van Europa

Sinds 1995 komen er in beginsel voor woningcorporaties geen nieuwe algemene objectsubsidies beschikbaar. De woningcorporaties kunnen sindsdien de subsidies inzetten die zij tijdens de Bruterings hebben ontvangen. De financiële risico's zijn sinds de Bruterings voor de woningcorporaties sterk toegenomen. Nadere wetgeving ontbrak aanvankelijk om deze risico's in te dammen en in te kaderen. In de praktijk vervaagde de grens tussen sociaal en markt. Dat was een doorn in het oog van de Europese Commissie, waar Neelie Kroes toen commissaris voor Mededinging was. Alert geworden door een signaal van staatssecretaris Remkes in 2002, zette de Europese Commissie in 2005 in een ambtelijke brief als beleidslijn neer dat de woningcorporaties bezit zouden moeten afstoten, voor zover er sprake zou zijn van een structurele overcapaciteit ten opzichte van een (nader te definiëren) 'armlastige doelgroep'. Hieruit vloeiden besprekingen voort tussen de Europese Commissie en het Nederlands kabinet. In een brief van 15 december 2009 informeerde minister Eberhard van der Laan (2009) de Tweede Kamer over het akkoord dat de Europese Commissie en het Nederlandse kabinet hadden bereikt. De Europese Commissie wilde dat Nederland een subjectieve begrenzing zou aangeven voor de inzet van staatssteun: een afbakening van de doelgroep in inkomenstermen. In de onderhandelingen is door Nederland steeds aangegeven dat de regels voor de staatssteun zouden moeten gelden op het moment waarop een huurwoning wordt toegewezen. Tenminste 90 procent van de huurwoningen met een huur beneden de maximale huurtoeslaggrens (toen circa 648 euro per maand; in 2020 is de grens 737,14 euro per maand) moest worden toegewezen aan huishoudens met een belastbaar inkomen tot 33.000 euro per jaar. Dit betrof toen 43 procent van alle Nederlandse huishoudens.

59

De regeling voor bijzondere projectsteun voor 40 krachtwijken werd door Brussel goedgekeurd. Voorts werd overeenstemming bereikt over een lijst van activiteiten inzake maatschappelijk vastgoed, waarvoor staatssteun kon worden toegestaan.

Het EC-besluit van 15 december 2009 vloeit niet voort uit een rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Europese Commissie voor de volkshuisvesting, maar uit het mededingingsbeleid en het staatssteunbeleid van de EC. Verschaffers van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) mogen staatssteun ontvangen als aan bepaalde eisen wordt voldaan, zoals de aanwezigheid van een wettelijke basis (Woningwet) en een maximale inkomensgrens van de doelgroep. De EC toetst marginaal de door Nederland gehanteerde definitie en afbakening van de doelgroep. Voor zover bekend wordt in elke EU-lidstaat een specifiek beleid gevoerd, meestal veel minder stringent dan in Nederland. Het equivalent van de verhuurderheffing (zie later) bestaat in geen enkel ander EU-land. Het maximale huishoudeninkomen wordt jaarlijks aangepast met het percentage waarmee het referentie-inkomensijkpunt voor meerpersoonshuishoudens uit de Wet op de huurtoeslag jaarlijks wordt aangepast. De afspraken tussen EC en Nederlands kabinet blijken nauwgezet te worden nageleefd.

8.4 Riskante corporatie-activiteiten

Na invoering van de Bruterig (1995) en vóór het bereiken van overeenstemming tussen EC en minister Van der Laan (2009) maakten vele corporaties gebruik van de ruimte die de regelgeving toen nog leek te bieden. In toenemende mate werden door corporaties riskante activiteiten ondernomen.

Woningcorporaties namen grondposities in (om toekomstige woningbouwactiviteiten veilig te stellen) en bouwden koopwoningen (om winsten te maken en daarmee onrendabele toppen van sociale huurwoningen te bekostigen). Er was ook sprake van *goldplating*: dure corporatiekantoren, dure auto's, sponsoring van sportclubs, en hoge salarissen (de CAO Woningcorporaties was een van de beste in Nederland). Meer dan 100 corporatiedirecteuren hadden een salaris boven de Balkenende-norm en maar liefst 147 corporaties lieten zich door banken verleiden rentederivaten aan te trekken (om de gevolgen van rentestijgingen het hoofd te bieden). Op dit laatste punt was Vestia onbetwist kampioen.

Het lopen van financiële risico's was vooral een kwestie van mentaliteit van vele corporatiedirecteuren: ondernemingslust hoorde bij de nieuwe vrijheden.

Het Robin Hood-motief impliceert dat marktopbrengsten worden aangewend voor medefinanciering van onrendabele activiteiten. De overheid en het CFV stonden erbij en keken ernaar. Na de financieel-economische crisis van 2007 liep dit op veel plaatsen fout, maar toen was het in veel gevallen te laat. De Parlementaire Enquête Woningcorporaties (2013-2014) heeft geleid tot een catharsis die is neergelegd in de herziening van de Woningwet 2015 en in de oprichting van de Autoriteit woningcorporaties.

60

Toen in Nederland de financieel-economische crisis toesloeg, gingen banken onderuit. De rente steeg niet, maar daalde. Voor corporaties transformeerde de warme douche in een koude douche. De corporatiesector verloor miljarden euro's. De sociale sector moest gaten afdekken die door riskante marktactiviteiten waren ontstaan. Alleen al woningcorporatie Vestia verloor miljarden euro's en dreigde failliet te gaan. Door de verplichting binnen de corporatiesector om onderling bij te springen als dat nodig is, kon het faillissement van Vestia worden afgewend. De verliezen werden over de gehele corporatiesector naar draagkracht uitgespreid. De achterborg werd niet aangesproken. Vestia was gedwongen een substantieel deel van haar voorraad te verkopen.

8.5 Parlementaire Enquête Woningcorporaties

De misstanden in de corporatiesector die zich vooral na 2007 manifesteerden, vormden de aanleiding voor het entameren van een Parlementaire Enquête Woningcorporaties in 2013, die in 2014 werd afgerond met het eindrapport 'Ver van huis' (Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, 2014). Nagenoeg alle aanbevelingen kregen steun van het kabinet en de Tweede Kamer, en werden verwerkt in de herziening van de Woningwet van 2015. De *governance* van de corporaties werd versterkt door een aanscherping van het interne toezicht door de Raad van Commissarissen, en van het externe toezicht door de Autoriteit woningcorporaties ter vervanging van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Corporaties moesten hun activiteiten administratief splitsen of juridisch scheiden in een DAEB-tak (sociaal) en een niet-DAEB-tak (markt). Het aandeel niet-DAEB-activiteiten bleef relatief klein: ruim 3 procent. In 2016 hadden corporaties ruim 74.000 niet-DAEB-woningen, doorgaans met een huur boven de liberalisatiegrens (toen 710,68 euro). Per 1 januari 2017 hadden alle corporaties hun niet-DAEB-bezit juridisch gesplitst of administratief gescheiden van de DAEB-voorraad.

8.6 Verhuurderheffing

In 2013 voerde het kabinet-Rutte II de verhuurderheffing in die exclusief van toepassing is op woningen met gereguleerde huren. Het leeuwendeel (circa 95 procent) komt voor rekening van woningcorporaties (in 2019 1,7 miljard euro op jaarbasis), een aanzienlijk kleiner deel komt ten laste van particuliere verhuurders, voor zover zij per verhuurder meer dan 50 woningen met gereguleerde huren exploiteren. Particuliere verhuurders beheren voor het overgrote deel woningen met een vrije huur en betalen daarover dus geen verhuurderheffing. Corporaties beheren voor het leeuwendeel woningen met een gereguleerde huur.

In de periode 2013-2014 werd de nieuwbouwproductie van corporaties gehalveerd. De verhuurderheffing leidde tot een reductie van investeringen, een extra stijging van de huren, een aanzienlijke daling van het corporatievermogen en een ongelijk speelveld tussen woningcorporaties en commerciële verhuurders. Binnenlandse en buitenlandse beleggers werden actief om pakketten bewoonde sociale huurwoningen van corporaties te verwerven.

Volgens velen is de verhuurderheffing in strijd met letter en geest van de Woningwet, die voorschrijft dat woningcorporaties overschotten uitsluitend aanwenden ten bate van de volkshuisvesting.

Kleine particuliere verhuurders (met een bezit tot 50 woningen) betalen geen verhuurderheffing, ook al beheren zij woningen met gereguleerde huren. Er zijn nauwelijks woningcorporaties met een bezit kleiner dan 50 woningen.

DAEB-woningen met een huur onder de huurliberalisatiegrens kunnen bij mutatie probleemloos transformeren tot niet-DAEB-woningen. Bij een huurverhoging van 700 naar 740 euro vervalt de plicht om de verhuurderheffing te betalen. Dit heeft een groot arbitragecircuit op gang gebracht waarbij beleggers aangekochte pakketten bewoonde DAEB-woningen bij mutatie tot een huurniveau boven 720 euro per maand (2019) tillen. Dit gaat gepaard met vorstelijke rendementen. Corporaties moeten zich bij voorrang richten op de EU-doelgroep en hebben niet de missie om een dergelijk beleid te volgen, tenzij grote financiële problemen moeten worden opgelost. Dit pakt op de huurmarkt ontwrichtend uit.

61

Het kabinet kent aan woningcorporaties een startmotorfunctie toe bij het realiseren van de doelen van het Klimaatakkoord in de gebouwde omgeving. Op deze wijze wordt weliswaar een eervol beroep op woningcorporaties gedaan, maar de meeste corporaties hebben mede door de verhuurderheffing en de ATAD-belasting, onvoldoende investerend vermogen om de energietransitie in de voorraad te concretiseren in het tempo dat het Klimaatakkoord aangeeft. We worden ook hier geconfronteerd met een ongemakkelijke kloof tussen politieke ambities en de realisatie van klimaatdoelen.

Conijn (2019) oefent scherpe kritiek op de verhuurderheffing die sinds 2013 een toenemende bijdrage levert aan de Rijksschatkist, en tegelijkertijd de sociale-huursector op achterstand zet. Hij stelt een afkoopregeling voor waarbij de verhuurderheffing geleidelijk wordt afgeschaft, bijvoorbeeld in tien jaar. De kritische analyse van Conijn is overtuigend. Aan zijn kritiekpunten kunnen enkele zwaarwegende argumenten worden toegevoegd. Wij pleiten ervoor dat de verhuurderheffing reeds op zeer korte termijn wordt beëindigd en wordt getransformeerd tot een strategisch instrument van klimaatbeleid. Door dit instrument kan de sociale-huurwoningvoorraad relatief snel van het gas worden afgebracht.

De verhuurderheffing is in 2013 uitdrukkelijk geïntroduceerd als een crisismaatregel, niet passend in een evenwichtig volkshuisvestingsbeleid, en niet passend in een consistent fiscaal beleid. Minister-president Rutte wijst er bij herhaling op dat de financieel-economische crisis nu voorbij is. Er is dus alle aanleiding om een tijdelijke crisismaatregel als de verhuurderheffing af te schaffen, zeker als zo'n maatregel ongunstige effecten op de woningmarkt blijkt te hebben.

8.7 Onafhankelijke evaluaties: zeer kritisch

De verhuurderheffing is inmiddels verschillende keren geëvalueerd. Er zijn evaluatierapporten verschenen van het ministerie van BZK (2016a), respectievelijk van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO), gelieerd aan de Rijksuniversiteit Groningen. In het eerste onderzoek keurt de slager zijn eigen vlees: het oordeel is over de hele linie kritiekloos en positief. Het heeft ons verbaasd dat de Tweede Kamer deze incestueuze gang van zaken heeft geaccepteerd (Priemus, 2017b).

Het COELO-onderzoek (Veenstra et al., 2016) is in opdracht van Aedes, VNG en Woonbond uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksinstituut. Dit onderzoek legt de vinger op een aantal probleempunten, zoals het ongelijke speelveld tussen woningcorporaties en particuliere verhuurders dat op de woningmarkt is ontstaan door de verhuurderheffing.

COELO noemt voorts de volgende minpunten van de verhuurderheffing:

1. De verhuurderheffing ontmoedigt sociale verhuurders om te investeren in nieuwbouw, renovatie en energietransitie van de woningvoorraad.
2. De verhuurderheffing oefent een sterke druk uit op sociale verhuurders om de huren extra te verhogen en zo mogelijk de huren op te tillen tot boven de liberalisatiegrens.
3. De verhuurderheffing impliceert een sterke stimulans om sociale huurwoningen te verkopen aan bewoners, of in pakketten aan beleggers.

Het effect van al deze minpunten is dat de omvang van de sociale huursector steeds verder achterblijft bij de vraag. Het woningtekort in Nederland is sinds 2013 opgelopen tot ruim 330.000 woningen (begin 2020).

62

De COELO-evaluatie laat zien dat er al in 2016 valide redenen waren om de verhuurderheffing te beëindigen.

Lijzenga en Wissink (beiden: Companen), alsmede Pijpers en Smit (beiden: Thesor) becijferden in mei 2020 dat de verhuurderheffing in de periode 2013 - mei 2020 heeft geleid tot een halvering van het aanbod van nieuwe sociale huurwoningen. Zij voerden dit onderzoek uit in opdracht van Aedes, VNG en Woonbond.

8.8 Impuls aan energietransitie in de corporatievoorraad

Waar tekorten aan sociale huurwoningen zich manifesteren, kunnen heffingen plaatsmaken voor middelen ter bekostiging van investeringen in nieuwbouw van sociale-huurwoningen.

Principiëler is de gedachte om de vrijkomende middelen in te zetten voor de realisatie van de energietransitie in de corporatievoorraad. Het gaat hier niet om een subsidie maar om de afschaffing van een specifieke fiscale boete. Klimaatmaatregelen, passend in nationale streefcijfers, worden geformuleerd en geprioriteerd in overleg tussen gemeenten, nutsbedrijven, woningcorporaties en huurdersorganisaties, en vastgelegd in prestatieafspraken. De mate waarin woningcorporaties worden vrijgesteld van de verhuurderheffing zou afhankelijk kunnen worden gemaakt van de voorgenomen en feitelijk geleverde klimaat- en volkshuisvestingsprestaties.

8.9 Conclusies

De conclusies zijn evident. Er zijn tal van motieven om de verhuurderheffing onmiddellijk af te schaffen, en het gelijke speelveld tussen sociale en commerciële verhuurders te herstellen. De vrijkomende middelen kunnen vooral worden aangewend om de investeringen in de energietransitie of de

nieuwbouw van sociale huurwoningen te bekostigen. Op deze manier kan de door het Rijk gewenste startmotorfunctie van woningcorporaties in het klimaatbeleid gestalte krijgen. De kloof tussen droom en daad in het klimaatbeleid kan zo in de sociale woningvoorraad worden overbrugd. Bovendien kunnen zo de sterk opgelopen woningtekorten in de voor de EU-doelgroep bereikbare huursector worden teruggedrongen. Mede doordat de koopsommen vrij zijn en de huren grotendeels gereguleerd, concentreert het woningtekort van ruim 330.000 woningen zich vooral in de gereguleerde huursector.

De verhuurderheffing bestond in 2010 nog niet en past niet in een formule volgens SER-CSED (2010). De verhuurderheffing tast sinds 2013 het gelijke speelveld tussen sociale en commerciële huursector aan en beperkt de investeringsmogelijkheden van corporaties aanzienlijk, juist nu extra investeringen nodig zijn om de woningvoorraad van corporaties van het gas af te koppelen en de tekorten aan sociale huurwoningen te reduceren. De problemen die de verhuurderheffing op de woningmarkt teweegbrengt, zullen bij ongewijzigd beleid de komende jaren verder toenemen. Een sociale huursector die het Rijk meer opbrengt dan kost, komt in geen enkel ander Europees land voor.

8.10 Motie Ronnes c.s. (12 november 2018) over oppakken van maatschappelijke opgaven door woningcorporaties

Op 12 november 2018 werd de motie Ronnes, Koerhuis, Van Eijs, Dik-Faber ingediend, waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken hoe, gegeven de financiële positie van corporaties en haar maatschappelijke opgaven, op de korte en lange termijn bereikt kan worden dat de volgende maatschappelijke opgaven door woningcorporaties in voldoende mate worden opgepakt:

- investeringen in woningen geschikt voor ouderenhuisvesting,
- het voorzien in de behoefte aan goedkope huurwoningen voor mensen die uitstromen uit daklozen-, vrouwen- en GGZ-opvang en beschermd wonen;
- het voorzien in de behoefte aan woonvormen (onduidelijk punt, HP);
- het voorzien in voldoende huisvesting voor jongeren en studenten;
- de verduurzaming van de gebouwde omgeving;
- de opgave in krimpgebieden;
- het voorzien in voldoende huisvesting voor statushouders en arbeidsmigranten zonder verdringing van andere woningzoekenden.

63

De indieners van de motie verzoeken de regering tevens, hierbij te betrekken de mogelijke rol van prikkels in de verhuurderheffing, andere vormen van financiële prikkels en mogelijkheden en ook regionaal tot een goede balans te komen tussen de financiële mogelijkheden en maatschappelijke opgave. (Ronnes, Koerhuis, Van Eijs, Dik-Faber, Tweede Kamer 2018-2019, 35.000 VII, nr.52.2).

In juni 2020 publiceerden de ministeries van BZK, Financiën en EZK, samen met Aedes, een rapport, waaruit blijkt dat de woningcorporaties de komende 15 jaar 31 miljard euro tekortkomen om aan hun maatschappelijke doelstellingen te voldoen (Ministerie van BZK et al., 2020). Door dit tekort worden er in die periode 125.000 sociale huurwoningen te weinig gebouwd, en kunnen 50.000 woningen niet worden verduurzaamd.

8.11 Passend toewijzen: aftoppingsgrens

In 2018 hadden 346.400 huishoudens te maken met dure scheefheid, en 457.300 huishoudens met goedkope scheefheid. Het kabinet probeert deze scheefheden te reduceren.

Per 1 januari 2016 voerde het kabinet het zogeheten 'Passend Toewijzen' in. Per die datum moeten corporaties tenminste 95 procent van de vrijkomende woningen met een huur onder de

aftoppingsgrenzen toewijzen aan huishoudens die voor huurtoeslag in aanmerking komen. De kloof tussen sociale en markthuren is door deze maatregel vergroot. Doel van deze norm is het beperken van de groei van uitgaven aan huurtoeslag en het bevorderen van de betaalbaarheid van het wonen voor nieuwe huursubsidiegerechtigden. Een vrijkomende woning met een huur tussen aftoppingsgrens en liberalisatiegrens moet aan de EU-doelgroep worden toegewezen (tenminste 90 procent), maar de nieuwe bewoners ontvangen geen huursubsidie. Voor hen is de betaalbaarheid van het wonen problematischer geworden.

Voor woningcorporaties is plotseling de verhouding in het bezit tussen woningen met huren boven en onder de aftoppingsgrenzen van cruciaal belang geworden.

Vele corporaties die een relatief groot aandeel woningen hebben met een huur boven de aftoppingsgrenzen hebben sinds 2016 de huren van deze woningen verlaagd om de nieuwe bewoners in staat te stellen huurtoeslag te ontvangen. Sommige corporaties passen sinds 2016 een zogeheten 'tweehurenbeleid' toe: de huurhoogte is daarbij afhankelijk van de vraag of de desbetreffende bewoners in aanmerking komen voor het ontvangen van huurtoeslag.

De woningcorporaties houden zich, voor zover bekend, nauwkeurig aan de spelregels van het Passend Toewijzen, maar de toewijzing is complex en mede door de omstandigheid dat het huishoudeninkomen pas achteraf wordt gecontroleerd, vermoedelijk fraudegevoelig. Het is bijvoorbeeld zeer lucratief om de bewoning van een woning door een huishoudenlid met een eigen inkomen te verzwijgen.

64

In 2017 is een uitvoerige evaluatie van Passend Toewijzen uitgevoerd bij 14 woningcorporaties (Woongaard) in het midden van het land: Alblasserwaard, Rivierenland, Land van Heusden en Altena, Bommelerwaard (Priemus, 2017c). De bureaucratie blijkt gigantisch te zijn en corporaties gedragen zich allesbehalve marktconform: huur dalen en tweehurenbeleid zijn regelconform, maar leiden tot spookrijden op de woningmarkt en tot een vermindering van marktconformiteit.

8.12 Huurtoeslag

IBO Sociale Huur (2016) stelt voor om bij toewijzing van een sociale huurwoning met een huur boven de aftoppingsgrenzen het recht op huursubsidie te laten vervallen. Priemus en Boelhouwer (2018) volgen deze lijn niet. Zij stellen voor om inkomensgegevens tevoren te controleren (over het afgelopen jaar), zoals dat vóór 2006 gebeurde, toen het ministerie van VROM verantwoordelijk was voor de uitvoering van de individuele huursubsidie (voorloper van de huurtoeslag).

Voorts stellen Priemus en Boelhouwer (2018) voor om de hoogte van de huurtoeslag niet te baseren op de huur van de desbetreffende woning, maar op het modale gereguleerde huurniveau in de woningmarktregio. Dat biedt het betrokken huishouden meer ruimte voor het maken van eigen afwegingen.

De koppeling aan het modale huurniveau per regio zou zodanig kunnen worden geconcretiseerd, dat het aandeel huurtoeslaggerechtigden en het aandeel EU-doelgroep op nationaal niveau gelijk blijven. Het gaat om de regionale differentiatie van de huurliberalisatiegrens, huuraftoppingsgrens en huurtoeslagen, alsmede de ruimte voor eigen afweging door de gegadigden.

Het is van groot belang dat de huurtoeslag ook werkelijk wordt besteed om de woonuitgaven te verlagen en dus gebonden is aan de woonbestemming, en niet in eerste instantie wordt ingezet voor het reduceren van schulden, de consumptie van luxe goederen of verslavende middelen en gokverslaving.

8.13 EU-doelgroep en woonsectoren

De EU-doelgroep (40 tot 45 procent van alle huishoudens) is veel omvangrijker dan de sociale huurwoningvoorraad en zal naar verwachting de komende jaren licht toenemen. Dit laat Tabel 8.1 zien.

Tabel 8.1 Omvang EU-doelgroep en verdeling naar woonsector, 2013-2030, in procenten

Jaar	% huur gereguleerd	% vrije huur	% koop	% BAR	Omvang EU-doelgroep
2013	60	4	25	10	3.289.900
2015	58	5	27	10	3.360.300
2020	54	5	30	11	3.448.600
2025	50	6	34	10	3.461.600
2030	47	7	36	9	3.443.000

Bron: ABF, Socrates, 2014. BAR = Bewoonde Andere Ruimten

Het aandeel van de EU-doelgroep zal tussen 2013 en 2030 dalen in de gereguleerde huursector, en stijgen in de koopsector. Het aandeel van de BAR blijft constant. Het aandeel van woningen met een vrije huur is bescheiden, maar groeit in een fors tempo. De verwachte verschuivingen passen niet bij de doelen van het actuele volkshuisvestingsbeleid.

Tabel 8.2 laat zien dat het aandeel van de EU-doelgroep in de periode 2013-2030 in woningen met een gereguleerde huur zal dalen, terwijl het aandeel hoge inkomensgroepen in de gereguleerde huursector in deze periode zal stijgen (zie Tabel 8.2). Ook deze trend strookt niet met de ambities van het vigerende woonbeleid.

65

Tabel 8.2. Huishoudens per inkomenscategorie in woningen met een gereguleerde huur, 2013-2030, in procenten

Jaar	% EU-doelgroep	% middeninkomens (33.000-43.000)	% hoge inkomens (meer dan 43.000)
2013	71	12	17
2015	70	12	18
2020	69	12	19
2025	67	12	21
2030	66	12	22

Bron: ABF, Socrates, 2014

8.14 Uitwisseling kopen-huren vv

Een onderbelicht aandachtspunt is de uitwisseling van kopen en huren in zowel de marktsector als de sociale sector. Een soepele overgang op de woningmarkt, met name bij een verhuizing, als kenmerk van een goed werkende woningmarkt, past bij een goed functionerende arbeidsmarkt.

De sociale koopsector is in de laatste decennia voorzichtig ontwikkeld, maar is nog niet overtuigend van de grond gekomen (Beschut Eigen Woningbezit; Maatschappelijk Gebonden Eigendom). Overwogen kan worden dat een sociale koopsector wordt ontwikkeld die nauw met de corporatiesector is verbonden. Voor corporaties zou in dat geval een aankoopplicht moeten gelden waardoor de risico's voor de bewoners worden beperkt. Voorts zouden corporaties, in overleg met de gemeente en huurdersorganisatie, delen van hun bezit tegen een gematigde prijs moeten kunnen aanbieden aan leden van de EU-doelgroep. Hierdoor kan de overgang van huren naar kopen vv voor de EU-doelgroep worden vergemakkelijkt. Vermeden moet worden dat de uitwisseling zich te eenzijdig afspeelt tussen vrije koopsector, met stevige hypotheekvoorwaarden (inkomen van de bewoners vaak te laag; leeftijd van bewoners vaak te hoog) en sociale huursector (inkomen vaak te hoog).

Voorts kan de uitwisseling tussen vrije huursector en vrije koopsector worden bevorderd. Deze uitwisseling loopt nu stroef voor bewoners, maar is vertrouwd voor vastgoedbeleggers (uitponden van huurwoningen: *Buy-to-Let*). In dit verband is het afbouwen van fiscale steun aan eigenaar-bewoners urgent, omdat deze steun de woningprijzen, en indirect de vrije huren, opstuwt.

8.15 Beleidsaanbevelingen

- Handhaving van de ordening volgens de herziene Woningwet (2015) is gewenst: activiteiten van corporaties hebben voor tenminste 90 procent betrekking op de EU-doelgroep van beleid, die 40 tot 45 procent van alle huishoudens omvat. Staatssteun heeft betrekking op woningen met een huur tot de huurliberalisatiegrens. Huurtoeslag als een recht voor leden van de EU-doelgroep, die in een sociale huurwoning wonen, is erop gericht om de betaalbaarheid daarvan veilig te stellen. Tenslotte blijft het onderscheid tussen DAEB (sociaal) en niet-DAEB (markt) gehandhaafd.
- Maximum inkomen van de EU-doelgroep naar huishoudengrootte en leeftijd differentiëren, zodat de draagkracht per huishoudencategorie zoveel mogelijk identiek is (zie de NIBUD-methodiek; zie hoofdstuk 3).
- Huurliberalisatiegrens en aftoppingsgrens regionaal differentiëren, parallel aan de modale gereguleerde huur in de woningmarktregio (zie hoofdstuk 3).
In demografische prognoses een consequent onderscheid hanteren naar EU-doelgroep en huishoudens met een hoger inkomen, zodat aan gemeenten en corporaties op regionaal niveau houvast wordt geboden bij het bepalen van Woonvisie en prestatieafspraken (zie hoofdstuk 2).
- Afschaffing van de verhuurderheffing en inzet van de vrijkomende middelen in de corporaties naar rato van hun voorgenomen en gerealiseerde volkshuisvestingsprestaties: nieuwbouw, renovatie, bouw van tijdelijke huisvesting, sloop en - vooral - de energietransitie. Bij de toewijzing van vrijkomende middelen kan ook rekening worden gehouden met verschillen in vermogenspositie tussen corporaties. Corporaties die passief zijn en veel bezit verkopen, worden/blijven rijk; corporaties die actief zijn (nieuwbouw, renovatie, energietransitie) worden/blijven arm.
Bij de toedeling van middelen, te beginnen met het vrijvallen van middelen van de verhuurderheffing, kan de incentive-structuur voor corporaties aanzienlijk worden verbeterd.
- Afschaffing van inkomensafhankelijke huurverhogingen, waardoor een steeds willekeuriger huurpatroon ontstaat en woningcorporaties het domein van het inkomensbeleid worden ingezogen.
- Afschaffing van het 'Passend Toewijzen' (zie hoofdstuk 3).
- Modernisering van de huurtoeslag (zie hoofdstuk 3).

8.16 Bronnen

NB statistische informatie over prestaties van woningcorporaties is te vinden in:
Ministerie van BZK, 2018 en volgende, Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage 2018 en volgende,
Den Haag (Ministerie van BZK), november.

Ministerie van BZK, 2019, Ruimte voor wonen. De resultaten van het Woon-Onderzoek Nederland
2018, Den Haag (Ministerie van BZK). Auteurs: Jeroen Lijzenga, Vera Gijsbers, Jenny Poelen en
Chantal Tiekstra, Companen, Arnhem.

9 Woonsectoren

9.1 Inleiding

De woningvoorraad kent in beginsel vier woonsectoren: vrije koopsector, sociale koopsector, commerciële en sociale huur. Daarnaast spelen BAR-ruimten een rol van betekenis. Elke sector heeft eigen financieringsmodaliteiten, eigen actoren en deels eigen specifieke beleidsinstrumenten. Zoals eerder gemeld, kent de Nederlandse volkshuisvesting van oudsher drie woonsectoren (Van der Schaar, 1979): de eigen woningsector (in 1947 met een bescheiden aandeel van 28 procent, thans dominant met een marktaandeel van 60 procent), de sociale huursector (vóór de jaren '20 marginaal, daarna - vooral na de Tweede Wereldoorlog - gestaag gegroeid, vooral ten gevolge van Rijksbeleid, tot ruim 40 procent in het begin van de jaren '90 in de vorige eeuw, en sindsdien steeds sneller gedaald tot een marktaandeel van 30 procent in 2019) en de commerciële huursector (sinds 1947, toen 60 procent van de woningvoorraad uit particuliere huurwoningen bestond, de grote verliezer tot nu toe, met een actueel marktaandeel van 10 procent). In het jaar 2000 kwam er een kleine, gedifferentieerde woonsector bij: de sociale koopsector (Beschut Eigen Woningbezit, Maatschappelijk Gebonden Eigendom).

68

Het onderscheid kopen-huren is in vele opzichten cruciaal. Het gaat om de vraag of bewoners eigenaar van hun huis willen en kunnen zijn, en bereid en in staat zijn de aan de koopwoning verbonden kosten en vermogensrisico's te dragen. Binnen de huursector is van oudsher het onderscheid sociaal/commercieel van belang. Lange tijd was hier sprake van een driedeling: woningwetwoningen (Rijksleningen en objectsubsidies), premiehuurwoningen (private financiering en objectsubsidies) en vrijesectorhuurwoningen (private financiering, geen financiële steun).

Voorals sinds 2009, toen het Nederlandse kabinet en de Europese Commissie overeenstemming bereikten over de definitie van de EU-doelgroep van de sociale huursector, is de nu in zwang zijnde tweedeling van huurwoningen in de marktsector en sociale sector het meest zinvol. Het onderscheid vrije/gereguleerde huren valt niet precies samen met het onderscheid commerciële/sociale huursector. Dit kan worden beschouwd als een weeffout. Het zou consistentere zijn als de sociale huursector en de sector met gereguleerde huren geheel zouden samenvallen en als de huurtoeslag, gekoppeld aan gereguleerde huren, zich geheel zou concentreren op de sociale huursector. Waar de grens ligt tussen vrije en gereguleerde huursector, is deels een politieke kwestie.

Zoals de huursector is onderverdeeld in een sociale en een commerciële sector, zo is ook in het eigenwoningbezit een doordacht onderscheid in vrije en sociale koopsector denkbaar, waarbij de sociale koopsector zou kunnen worden gericht op de EU-doelgroep. Sinds het jaar 2000 kennen we het Beschut Eigen Woningbezit, respectievelijk het Maatschappelijk Gebonden Eigendom, waarbij woningcorporaties een deel van de risico's van de bewoners overnemen: met name het risico van afzetproblemen bij verkoop. Door een meer geprofileerde sociale koopsector zou de kloof tussen huren en kopen wellicht kunnen worden gereduceerd. Langs deze weg zouden woningcorporaties niet alleen op het huren zijn gericht, maar ook op het eigenwoningbezit.

In sommige landen zijn wooncoöperaties in zwang waarbij bewoners gezamenlijk een wooncomplex beheren en profiteren van een eventuele waardestijging. In Nederland is er wel sinds 2014 een wettelijke regeling voor woningcoöperaties, maar deze formule is nog niet goed van de grond gekomen.

De prijzen van koopwoningen zijn weliswaar vrij, maar ook de koopsector ontkomt niet aan regulering: maximum eisen aan LTV en LTI, aflossingsplicht en (soms) erfpachtvoorwaarden.

Het is aantrekkelijk om het sociale eigen woningbezit en de wooncoöperaties als niches te koesteren en de wettelijke regelingen te handhaven dan wel te stroomlijnen. Voor het sociale eigenwoningbezit zou een nieuwe, aangepaste wetgeving kunnen worden overwogen.

Als het politieke streven erop gericht zou zijn om ook in de stad het eigenwoningbezit beter te faciliteren, kan een moderne eigentijdse wetgeving voor VvE's en de sociale koopsector behulpzaam zijn.

Big data

Het woonbeleid kan per gemeente, per provincie en voor het hele land worden gevoerd en gekwantificeerd op basis van big data: gegevens van de Belastingdienst, banken en hypotheekbanken, bedrijfsinformatie van woningcorporaties en andere verhuurders, Autoriteit woningcorporaties (Aw), Aedes, WSW en nutsbedrijven. De jaarlijkse WSW-toets bepaalt de maximale investeringsruimte per corporatie. Voorts leveren de gemeentelijke, regionale en provinciale Woonvisies basisinformatie, alsmede de prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties (inclusief de uitkomsten van monitoring). Ook nutsbedrijven en netbeheerders zullen meer en meer bij de prestatieafspraken moeten worden betrokken.

Big data leveren ook input voor het beleid van *smart cities*. Aandachtspunten zijn privacybescherming en bescherming tegen *cybercrime* en *hacks*.

9.2 Eigen woningsector

9.2.1 Inleiding

69

Conform het regeerakkoord VVD-PvdA (2012) en het Woonakkoord (2013) wordt vanaf 2014 het maximale aftrektarief (vierde schijf van de Inkomstenbelasting: 52 procent), in stappen van 0,5 procent per jaar, teruggebracht in de richting van het tarief van de derde schijf (tot 38 procent). Het negatieve effect van deze zeer geleidelijke reductie van de hypotheekrenteaf trek en van de aanscherping van de hypotheekvoorwaarden wordt in de praktijk meer dan gecompenseerd door het positieve, stimulerende effect van de steeds lagere hypotheekrente sinds 2013.

Met circa 200.000 transacties in de markt voor bestaande woningen liggen de verkopen in 2016 weer op het niveau van voor de crisis. Wat betreft de prijsontwikkeling was medio 2016 de gemiddelde woning in Nederland nog zo'n 14 procent minder waard dan tijdens de piek in augustus 2008. Medio 2016 waren bestaande koopwoningen wel 4,6 procent duurder dan een jaar eerder. De prijsstijging laat een gedifferentieerd beeld naar regio zien. In de grote gemeenten ligt het prijsherstel beduidend boven het landelijk gemiddelde.

In 2006 werden 210.000 bestaande woningen verkocht; in dat jaar begon het aantal transacties te dalen. In 2007 brak de wereldwijde kredietcrisis uit; in dat jaar raakte de daling in een stroomversnelling. Binnen een jaar werd 30 procent minder woningen verkocht. Daarna zette de daling zich voort in een meer gematigd tempo. In 2013 werden 110.000 woningen verkocht, ruim 40 procent minder dan in 2008. Vanaf 2013 trad een keerpunt op en steeg het aantal woningverkoppen. Sindsdien is er sprake van een stevige groei in het aantal transacties. In 2016 is het niveau van voor de crisis weer bereikt.

De prijsdalingen en het prijsherstel zijn in Nederland wat later ingezet dan in de meeste andere Europese landen. De prijsontwikkeling in Nederland is ook iets vlakker.

Naast meer bestaande woningen werden er in 2015 ook meer nieuwbouwwoningen verkocht. Medio 2016 werden er in totaal op jaarbasis ruim 225.000 woningen verkocht, waarvan 29.000 nieuwbouwwoningen (13 procent). In tegenstelling tot de bestaande woningen ligt het transactieniveau bij nieuwbouwwoningen nog ruim beneden het niveau van voor de crisis.

Kosten eigen woning en monetair beleid

In de consumentenprijsindex is de ontwikkeling van de huizenprijzen niet opgenomen. Alleen huurprijzen zijn verdisconteerd in deze index, samengesteld door Eurostat (Beunderman, 2020). De huurprijzen wegen voor slechts 6,5 procent mee in de index, terwijl het gemiddelde Nederlandse huishouden circa 20 procent van het inkomen besteedt aan huur of hypotheek.

Terwijl de inflatie uitgesproken laag is, stijgen de woonuitgaven jaarlijks aanzienlijk. De huizenprijzen stegen gemiddeld 9 procent in 2018 en 7 procent in 2019, terwijl de inflatie lager is dan 2 procent. Als de sterke stijging van huizenprijzen in de inflatie zou worden verwerkt, zou de inflatie met 0,3 procentpunt extra stijgen.

De ECB staat voor de opgave zich te bezinnen op de wijze waarop woonuitgaven in de inflatie worden meegewogen. Dat vindt thans in onvoldoende mate plaats.

9.2.2 Hypotheken

Hypotheekschuld

De totale hypotheekschuld is in 2015 met 1,2 procent gestegen tot 638,6 miljard euro. De stijging volgde op drie jaar daling en was mede het gevolg van het toegenomen aantal woningverkoop en de hogere woningprijzen. De toegenomen aflossingen hadden juist een drukkend effect op deze stijging. Tussen 2012 en 2015 is volgens DNB (2016) ruim 45 miljard euro vrijwillig afgelost op hypotheken. De hypotheekschuld, uitgedrukt als percentage van het BBP, is gedaald: van 95,6 procent in 2014 naar 94,2 procent in 2015.

Het aandeel van de totale hypotheekschuld, gefinancierd door banken en andere financiële instellingen, is in 2014 verder gestegen van 62 procent naar 65 procent. Steeds minder hypotheken worden gefinancierd via securitisaties (bundeling en doorverkoop). Dit aandeel daalde van 29 procent naar 24 procent. Het aandeel van de hypotheekschuld dat gefinancierd wordt door beleggings- en verzekeringsinstellingen op de hypotheekmarkt is in dezelfde periode toegenomen van 8 procent naar 10 procent.

Kapitaaleisen banken

Strengere kapitaaleisen voor banken kunnen invloed hebben op de hypotheekverstrekking door banken. In het Basel Comité is gewerkt aan voorstellen voor internationale standaardisering van de risicogewichten van hypotheken en de introductie van minimum kapitaaleisen voor banken. Deze voorstellen hebben geleid tot een verhoging van de risico-afweging voor hypotheken waardoor banken meer kapitaal moeten aanhouden voor de hypotheekportefeuille.

Hypotheekverstrekking kan hierdoor minder aantrekkelijk worden voor banken of leiden tot opwaartse bijstelling van de hypotheekrente. Voor verzekeraars en pensioenfondsen kan de hypotheekmarkt hierdoor juist interessanter worden. Hypotheekverstrekking voor deze partijen is ook aantrekkelijker geworden ten opzichte van andere beleggingen, omdat de rendementen van deze andere beleggingen onder druk staan door de lage rente.

Hypotheekrente

De ontwikkeling van de rente in langetermijnperspectief laat een gestaag dalende trend zien. Bedroeg de hypotheekrente met een rentevaste periode van 5 tot 10 jaar in 2011 ongeveer 5 procent, sindsdien is deze gedaald tot ruim onder het niveau van 3 procent.

Het navolgende is ontleend aan: Ministerie van BZK, 2016b: 32-37.

De marge tussen rente op staatsleningen en hypotheekrenten is sinds de financieel-economische crisis toegenomen. De verwachting bestond dat toetreding van nieuwe partijen, zoals verzekeraars en beleggers, op de hypotheekmarkt en het aflopen van concurrentiebedingen in verband met staatssteun aan enkele banken/verzekeraars zou leiden tot meer concurrentie met scherpere tarieven. Strengere kapitaaleisen voor banken hebben mogelijk juist weer een opwaarts effect op de hypotheekrenten. Daarnaast speelt de toegenomen risicoperceptie op hypotheekrenten mogelijk ook een rol. Vooralsnog is de marge tussen de rente op staatsleningen en hypotheekrenten niet gedaald. In 2019 nam de belangstelling van buitenlandse financiers voor Nederlandse hypotheekrenten toe. Wellicht leidt dit alsnog tot een kleinere marge tussen rente op staatsleningen en hypotheekrenten.

De rente over de totale hypotheekportefeuille bedroeg eind 2015 gemiddeld 3,87 procent. Bezien naar het totale volume wordt over ruim de helft van de uitstaande hypotheekschuld meer dan 4 procent rente betaald. Door oversluitingen en het aflopen van een rentevaste periode wordt het deel van de hypotheekschuld waarover meer dan 4 procent rente wordt betaald, wel steeds kleiner.

Leencapaciteit

In 2013 is de Tijdelijke regeling hypotheekrenten van kracht geworden. Hierin worden inkomenscriteria gesteld voor het verstrekken van hypotheekrenten en regels voor het vaststellen van de maximale hoogte van het hypotheekrenten in verhouding tot de waarde van de woning. In een jaarlijks advies geeft het NIBUD voor verschillende groepen de maximale financieringslast aan. Deze bepalen welk deel van het inkomen aan hypotheekrenten kan worden besteed, zodat voldoende overblijft voor de overige kosten van levensonderhoud. In de periode 2010-2015 is de maximaal toegestane financieringslast afgenomen, onder andere door de stijging van verplichte uitgaven, zoals belastingen en zorgpremies. Hierdoor houdt een huishouden minder geld over om te besteden aan een koopwoning. De daling van de hypotheekrenten en de stijging van inkomens hebben de afname van de leencapaciteit voor een groot deel gecompenseerd. Uit een studie van de Rabobank blijkt dat de gemiddelde leencapaciteit tussen 2008 en 2015 met circa 8 procent is gedaald, als rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van zowel het inkomen als de hypotheekrenten. De effecten op de leencapaciteit verschillen per inkomensklasse en huishoudensamenstelling.

Sinds 2016 telt een tweede inkomen niet langer mee voor een derde, maar voor de helft, bij het bepalen van het percentage van het gezamenlijke toetsinkomen dat gebruikt kan worden voor de woonlasten (financieringslastpercentage).

Loan-to-Value (LTV)

Voor starters is van belang dat er grenzen zijn gesteld aan de maximale lening ten opzichte van de marktwaarde van de woning, inclusief de eventuele waardevermeerdering na verbouwing (LTV). Kopers moeten sinds de crisis steeds meer eigen geld inbrengen bij de financiering van een woning. In 2016 was de maximale LTV 102 procent van de woningwaarde, in 2017 en 2018 is deze grens verder verlaagd tot 101 procent, respectievelijk 100 procent (Ministerie van BZK, 2016b: 38).

Betalingsproblemen en verliesdeclaraties

Het aantal consumenten met een betalingsachterstand op de hypotheek is sinds de crisis van 2007 tot 2015 gestaag toegenomen. Sindsdien daalt dit aantal weer van jaar op jaar. In april 2016 stonden er bij het Bureau Krediet Registratie (BKR) 110.500 huishoudens geregistreerd met een betalingsachterstand van meer dan drie maanden op een lopend hypotheekcontract. Dit aantal is ongeveer 2,5 procent van alle eigenwoningbezitters.

Het Kadaster rapporteerde in 2016 een daling van het aantal executieveilingen. In juli 2016 waren dat er 196; dat is 22,5 procent minder dan in juli 2015. Meer in het algemeen vertoont het aantal executieveilingen een grillig verloop.

9.2.3 Nationale Hypotheek Garantie (NHG)

Het uitgangspunt van sectorneutraliteit wordt door SER-CSED (2010) zo ver doorgevoerd dat er naast de huurtoeslag ook een woontoeslag voor eigenaar-bewoners wordt geïntroduceerd. Dat is bepaald consequent doorgeredeneerd, maar zo'n instrumentering zou het Rijk vermoedelijk veel geld kosten. Het vermogensaspect maakt de woonuitgaven van huurders en die van bewoner-eigenaren feitelijk onvergelijkbaar. Een woontoeslag voor bewoner-eigenaren zou een forse aanslag op de schatkist betekenen en gepaard gaan met een lastige dynamiek op de woningmarkt: minder vraag naar goedkope koopwoningen en meer vraag naar wat duurdere koopwoningen.

De eigenwoningsector kent meer financiële risico's dan de huursectoren. Als huishoudens specifieke steun nodig zouden hebben om betaalbaar in een koopwoning te kunnen wonen, dreigen een omvangrijke afwenteling van risico's naar het Rijk en een groot beslag op de overheidsuitgaven.

De Nationale Hypotheek Garantie steunt bewoner-eigenaren, die een woning bewonen met een WOZ-waarde beneden een jaarlijks vast te stellen niveau, als zij hun financiële lasten niet meer kunnen dragen. De Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) stelt jaarlijks regels op voor een NHG-hypotheek. De NHG bedruipt zichzelf en heeft haar waarde met name in economisch ongunstige tijden bewezen. Wel doen zich binnen het NHG-domein dilemma's voor, zoals de vraag of betalingsproblemen aan de betrokken huishoudens kunnen worden toegerekend (in dat geval: geen NHG-steun), dan wel of deze problemen voortvloeien uit overmacht (dan: wel NHG-steun). Scheiding van echtelieden wordt bijvoorbeeld categorisch als overmacht beschouwd. Het is de vraag of dit in alle gevallen realistisch is. Er is alle aanleiding om de NHG te continueren en huishoudens die structureel kampen met betaalbaarheidsproblemen op de woningmarkt, te verwijzen naar de sociale huursector. Deze sector is het beste geëquipeerd om huurachterstanden weg te werken, het wonen betaalbaar te houden en - met inzet van gemeenten en huurschuldorganisaties - huurschulden te beteugelen.

72

9.2.4 Hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait

Het idee achter het Duitse *Bausparkassensystem*, is dat huishoudens vaker dan bij ons hun wooncarrière in een huurwoning starten, daar kunnen inspelen op veranderingen in persoonlijke relaties en omstandigheden (gezinsuitbreiding, scheiding, samenvoegen van huishoudens, et cetera) en op veranderende kansen op de arbeidsmarkt voor beide kostwinners (het aandeel tweeverdieners is in de afgelopen decennia sterk gestegen). Als bewoners de leeftijdsgrens van 30 jaar royaal zijn gepasseerd, zijn hun relaties binnen het huishouden en hun posities op de arbeidsmarkt meestal goeddeels uitgekristalliseerd. Dat kan het moment inluiden dat men zich als koopstarter wil melden. Het huishouden heeft dan alle tijd gehad om zich op de koopwoningmarkt te oriënteren (verzamelen van informatie over woningkenmerken, locaties, prijzen). Het idee is voorts dat het huishouden in de tussentijd kan sparen, zodat bij de koop van een huis redelijk wat eigen geld kan worden ingebracht. Daardoor kunnen de financiële risico's voor bank en burgers worden beperkt. Recentelijk blijken de huren in de vrije sector zo hoog te zijn opgelopen, dat sparen voor een koophuis voor steeds meer huurders van woningen in de vrije sector een illusie is geworden.

Voor dure woningen wordt boven een WOZ-waarde van 1.080.000 euro een verhoogd eigenwoningforfait ('villabelasting') toegepast. Voorts wordt vanaf 2019 in 30 jaar de Hillen-aftrek afgeschaft. Sinds 2014 wordt het toptarief van de hypotheekrenteaftrek in jaarlijkse stapjes van 0,5

procent teruggeschroefd tot circa 38 procent in 2021. De hypotheekrenteaftrek zou in de geest van het SER-CSED-advies (2010) verder moeten worden afgebouwd naar het percentage van de laagste IB-schijf (wordt geleidelijk verhoogd tot 37,05 procent) en verhuist dan van de inkomensbox naar de vermogensbox. Een belangrijk voordeel van het reduceren van de hypotheekrenteaftrek is dat daardoor het prijsverhogend effect van de hypotheekrenteaftrek wordt verkleind. Dit zou vooral voor koopstarters een grote verbetering teweegbrengen.

Al decennialang is de marktconforme huurwaarde veel hoger dan het huurwaardeforfait. Het verschil tussen marktconforme huurwaarde en huurwaardeforfait wordt 'huurwaardevoordeel' genoemd. In 1977 bedroeg het huurwaardevoordeel op jaarbasis 1468 miljoen gulden; in 1981 2376 miljoen gulden (Van Fulpen, 1985:31). Toen Van Fulpen (1985) zijn proefschrift schreef, was het ministerie van Financiën het niet eens met deze bedragen en beriep zich op het consumptieaspect van de eigen woning, zie: nota 'Het huurwaardeforfait in de inkomstenbelasting'. De Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling (ICTI) vond de benadering van het ministerie van Financiën 'het meest genuanceerd'. Toen het huurwaardeforfait werd ingeruild voor het eigenwoningforfait, werd het huurwaardevoordeel nog groter. Het eigenwoningforfait wordt gerekend tot het progressief belaste inkomen van box 1 en bedraagt thans 0,65 procent van de WOZ-waarde.

Fiscaal kan de eigen woning worden beschouwd als een beleggingsobject dat thuishoort in box 3 en per saldo met 1,2 procent wordt belast. Het andere uiterste is een beschouwingswijze die de eigen woning ziet als consumptiegoed waarbij geen belastingheffing over de eigen woning plaatsvindt (Conijn, 2020a). Ons inziens moet de eigen woning statistisch worden gezien als een beleggingsobject. Een eigen woning kan ook worden verhuurd: *buy-to-let*. Dit kenmerk vergroot de flexibiliteit op de woningmarkt.

73

Het eigenwoningforfait dient naar onze mening stapsgewijze te worden verhoogd naar een marktconform huurwaardeforfait. Het thans geldende uitgesproken lage niveau van het eigenwoningforfait moet worden beschouwd als een impliciete subsidie aan bewoner-eigenaren, die in vele analyses over het hoofd wordt gezien. Per saldo komen subsidies in de koopsector vooral ten goede aan de hoge-inkomensgroepen. In de huursector komen subsidies vooral terecht bij de lage-inkomensgroepen (Ritzen et al., 1977; Van Fulpen, 1985).

9.2.5 Maatschappelijk Gebonden Eigendom

Op 11 december 2000 is de Wet bevordering eigen woningbezit vastgesteld. Hierin wordt het Beschut Eigenwoning Bezit geregeld. Huurders van een sociale huurwoning krijgen de mogelijkheid om deze woning van de corporatie te kopen. De corporatie bepaalt welke woningen te koop worden aangeboden en welke niet, en blijft verantwoordelijk voor het groot onderhoud.

Sinds de eeuwwisseling zijn eigen woningen ontwikkeld die relatief laag geprijsd zijn en waarbij de risico's voor bewoners beperkt zijn. Termen die in dit verband worden genoemd zijn: Beschut Eigen Woningbezit en Maatschappelijk Gebonden Eigendom. Per definitie is er een relatie met een woningcorporatie, die met een gemaximeerde korting de woning verkoopt aan bewoners met een bescheiden inkomen, bij voorkeur behorend tot de EU-doelgroep van beleid. Deze bewoners zijn verplicht de woning aan de corporatie aan te bieden, als ze weer willen huren of willen verhuizen. Bij verkoop van de woning aan de corporatie wordt de winst of het verlies gedeeld door de voormalige eigenaar en de corporatie. Ook de toename of afname van de woningwaarde wordt tussen bewoner en corporatie gedeeld.

De Belastingdienst moet de MGE-constructie tevoren goedkeuren. In tweede instantie zijn er diverse MGE-varianten ontwikkeld, zoals Koopgarant, Koopcomfort en Te Woon, die worden aangeboden door de Stichting Op Maat die producten en diensten ontwikkelt om de stap van huren naar kopen (en omgekeerd; HP) gemakkelijker te maken.

Het Beschut Eigen Woningbezit noch het Maatschappelijk Gebonden Eigendom hebben een hoge vlucht genomen, mede doordat er meningsverschillen ontstonden over de prijs waartegen de bewoners de woning aan de woningcorporatie moesten verkopen. Het lijkt de moeite waard om toch een gereguleerde koopsector in stand te houden dan wel te ontwikkelen.

9.2.6 Verenigingen van Eigenaren (VvE's)

Bewoner-eigenaren zijn soms leden van een Vereniging van Eigenaren (VvE). De VvE is eigenaar van de structuur van het woningcomplex. Binnen dat complex is elk huishouden eigenaar van de woning-unit: het appartement.

De wettelijke regels over appartementsrechten zijn terug te vinden in Boek 5, Titel 9 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Afdeling 1 bevat de algemene bepalingen, afdeling 2 gaat over de VvE. Afdeling 3 behandelt de rechten uit verzekeringsovereenkomsten en afdeling 4 regelt wijziging en opheffing van de splitsing.

9.2.7 Wooncoöperaties

Op 17 december 2013 deed VVD-minister Blok tijdens het debat over de hervormingsmaatregelen op de woningmarkt in de Eerste Kamer de toezegging om eind 2014 te komen met “een uitwerking van de wooncoöperatie, een vorm van zelforganisatie van kopers en huurders, gericht op gezamenlijke doelen, als nieuwe vorm van een toegelaten instelling en een wettelijke basis al dan niet binnen de structuur van de huidige sociale huursector”. Op 14 oktober 2014 verscheen de nota van minister Blok:

‘Oprichten van nieuwe kleinschalige woningcorporaties/wooncoöperaties’, Den Haag (Ministerie van BZK, 2014).

Minister Blok wilde graag ruimte geven op de woningmarkt aan initiatieven van huurders en kopers om op hun eigen manier het wonen te organiseren. In het buitenland komen coöperatieve vormen van wonen vaak voor, maar in Nederland beschikt men over ofwel een eigen woning ofwel men huurt bij een verhuurder; lagereinkomensgroepen meestal bij een woningcorporatie. Daarom heeft de minister - op basis van het gedachtegoed van PvdA-senator Duivesteyn - een wetsvoorstel voor wooncoöperaties uitgewerkt. Mede op basis van de uitkomsten van de consultatie, waaruit een hoge mate van instemming met de uitwerking van de wooncoöperatie bleek, heeft minister Blok op 2 september 2014 een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin heeft de minister een wettelijke definitie van een wooncoöperatie voorgesteld - naast die van een woningcorporatie/toegelaten instelling - waarin mensen met lagere inkomens (de doelgroep) hun woning kunnen kopen en daarna gezamenlijk het onderhoud en beheer kunnen vormgeven.

Daarbij zijn enkele zaken geregeld die bewoners kunnen faciliteren, zoals voldoende tijd om een coöperatie op te richten bij verkoop van woningen door de toegelaten instelling, een bijdrage aan het opstellen van een coöperatieplan en voorzieningen, zodat de aangekochte woning de komende jaren onderhouden kan worden. Deze maatregelen zijn gericht op de lagere-inkomensgroepen.

Het kabinet zag ook kansen voor de wooncoöperatie voor middeninkomens in een collectieve organisatievorm, waarbij de wooncoöperatie eigenaar wordt van de woningen en deze verhuurt of gebruiksrechten uitdeelt. Om die reden is het koplopersprogramma Wooncoöperaties van Platform 31, dat in december 2013 van start is gegaan, voor een deel gericht op deze vormen van wooncoöperaties.

Minister Blok: “Ik zie de wooncoöperatie, in welke vorm dan ook, als een zinvolle toevoeging op de woningmarkt voor alle inkomens.”

Sinds 2014 is slechts op beperkte schaal gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om wooncoöperaties op te richten. Er blijkt veel vooroverleg nodig te zijn, en de financiering van hypotheek blijkt veel hoofdbreken te kosten. Van een doorbraak van de wooncoöperatie is nog geen sprake.

Koopwoningmarkt eerste kwartaal 2020

In mei 2020 verscheen de Monitor Koopwoningmarkt 1e kwartaal 2020 van het Expertisecentrum Woningwaarde (Boumeester, 2020). Volgens deze Monitor ligt het aantal door NVM-makelaars verkochte woningen (32.800) in het eerste kwartaal van 2020 op een vergelijkbaar niveau als in het eerste kwartaal van 2019. Het Kadaster registreert zelfs bijna 9 procent meer transacties van woningen (bijna 51.600). Op de hypotheekmarkt worden records gevestigd met het aantal hypotheekaanvragen en met de door het Kadaster ingeschreven nieuwe hypotheek. Beide liggen circa 40 procent hoger dan een jaar geleden. De koopprijzen zijn landelijk gezien verder doorgestegen (+9,6 procent ten opzichte van een jaar geleden), waarbij de mediane koopprijs van de NVM in het eerste kwartaal van 2020 op 326.000 euro uitkomt.

Dat de koopwoningmarkt in het jaar 2020 beïnvloed zal worden door de coronacrisis, blijkt al uit de enorme stijging van het aantal hypotheekaanvragen (vooral oversluitingen van hypotheek) in maart 2020. In april 2020 blijkt het vertrouwen van consumenten in de woningmarkt duidelijk af te nemen. De vraagdruk blijft vooralsnog bestaan, omdat tegenover een mogelijk verminderde woningvraag, ook minder woningaanbod komt te staan. De historie leert dat een significante afname van het consumentenvertrouwen gemiddeld na ruim een half jaar zorgt voor een daling van het aantal transacties en daarna pas effect heeft op de koopprijsontwikkeling. Het aantal transacties van koopwoningen zal daarom op een iets lager niveau uitkomen dan in 2019, maar de koopprijzen zullen in 2020 vermoedelijk niet gaan dalen (Boumeester, 2020).

75

9.3 Commerciële huursector

De commerciële huursector omvat circa 10 procent van de totale woningvoorraad. Het gaat om professionele vastgoedbeleggers zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, maar ook om particuliere organisaties en personen, deels amateurs, met een relatief beperkt woningbezit. De meeste grote vastgoedbeleggers (zoals institutionele beleggers) maken internationale afwegingen en hebben geen specifieke binding met de Nederlandse volkshuisvesting, zoals woningcorporaties die hebben. Het is begrijpelijk dat vastgoedbeleggers zich richten op steden met een relatief sterke economie en met meestal vrij structurele woningtekorten. Door de lage rendementen van obligaties en aandelen is het investeren in vastgoed de laatste jaren voor beleggers aantrekkelijker geworden.

Van oudsher richten beleggers zich vooral op de bovenkant van de huurwoningmarkt. Het beleid heeft een toenemende belangstelling voor het middenhuursegment (720 - 1000 euro per maand), dat volgens sommige politici meer moet worden gereguleerd (Van Gijzel, 2018). In de praktijk komt het middenhuursegment moeilijk van de grond. Vaak zijn de in rekening gebrachte grondkosten te hoog. Corporaties kennen aan de bouw van niet-DAEB-woningen geen hoge prioriteit toe. Beleggers kiezen voor aantrekkelijke locaties en een relatief hoog huurniveau. Als zij al het middensegment bedienen, gaat het vaak om kleine studio's en andere kleine appartementen.

Als de marktomstandigheden daartoe uitnodigen, ponden beleggers huurwoningen uit, al of niet via een intermediaire organisatie. Tussen commerciële huursector en koopsector zal vooral in steden een

intensieve wisselwerking bestaan, die door het streven naar rendement bij de marktpartijen wordt gevoed.

Recentelijk is ook in Nederlandse steden de *Buy-to-Let*-formule populair geworden. Conijn et al. (2019) constateren dat *Buy-to-Let* starters van de koopwoningmarkt verdringt. Deels beleggen ouders in universiteitssteden een deel van hun vermogen in woningen om hun studerende kinderen als huurder te huisvesten. Deels gaat het om particuliere beleggers en speculanten. Er blijkt in deze sector veel cash betaald te worden, niet zelden zonder hypothecaire lening. Het is waarschijnlijk dat stedelijk vastgoed in toenemende mate wordt ingezet voor het witwassen van geld, verdiend met handel in cocaïne en andere drugs. De poortwachtersfunctie van banken blijkt de afgelopen jaren niet goed gefunctioneerd te hebben. Op 24 december 2019 pleitte burgemeester Aboutaleb van Rotterdam voor wettelijke maatregelen om het witwassen via vastgoed tegen te gaan. De groei van de commerciële huursector heeft de ruimte voor koopstarters in de stad gereduceerd. Nader onderzoek op dit terrein lijkt geboden.

Vrije huren en uitpond-operaties zijn meestal heilzaam voor de pensioenvoorziening. Beleggers dulden in het algemeen geen beperkende interventies van gemeente of Rijk. Als de commerciële huursector werkelijk vrij is en de grondprijs concurrerend, zijn vastgoedbeleggers in deze sector geïnteresseerd. Het introduceren van een 'noodknop' voor maximale huren of een 'zelfbewoningsplicht' is of een uiting van symbolisch beleid of leidt tot het verjagen van beleggers uit de woonsector.

9.4 Sociale huursector. Woningcorporaties: DAEB en niet-DAEB

9.4.1 Inleiding

76

Het marktaandeel van de sociale huursector is sinds de jaren '90 van de vorige eeuw gedaald van 42 procent tot circa 30 procent nu. De wettelijke positie van woningcorporaties is in de herziene Woningwet 2015 opnieuw geregeld. De niet-DAEB-sector van de woningcorporaties is per definitie marktgericht en ontvangt geen staatssteun.

Het onderscheid DAEB/niet-DAEB dient te worden gehandhaafd, waarbij de definitie van DAEB dient te worden aangepast door introductie van een regionale differentiatie van de huurliberalisatiegrens en differentiatie van de doelgroep naar huishoudengrootte en leeftijd. De markttoets bij niet-DAEB-initiatieven dient te worden afgeschaft. Staatssteun geldt exclusief voor DAEB. Eventueel zou men ook het onderscheid DAEB/niet-DAEB kunnen introduceren in de particuliere huursector. Het onderscheid DAEB/niet-DAEB impliceert een door accountants ondubbelzinnig vast te stellen administratieve scheiding of juridische splitsing.

In 2015 is het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) als extern toezichthouder vervangen door de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Voor het intern toezicht van een woningcorporatie is de Raad van Commissarissen verantwoordelijk.

In de DAEB-sfeer mogen woningcorporaties geen winst maken, aldus de Woningwet. Overschotten moeten uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting worden aangewend. Het maatschappelijk kapitaal van woningcorporaties fungeert als een *revolving fund*. Corporaties worden geacht sober en doelmatig te werken en zich niet te bezondigen aan dure kantoren, dure auto's, hoge salarissen en vergoedingen. De verhuurderheffing wordt voor het overgrote deel door corporaties opgebracht. Het is zeer de vraag of deze specifieke, op de gereguleerde huursector gerichte belasting voldoet aan letter en geest van de Woningwet.

In het vigerende woonbeleid kunnen huren van particuliere huurwoningen beneden de huurliberalisatiegrens worden gereguleerd, en kunnen de desbetreffende huishoudens in bepaalde gevallen huurtoeslag ontvangen. Voorgesteld wordt om huur-prijsregulering en huurtoeslag in beginsel aan de sociale-huursector (woningcorporaties) te koppelen. Alleen in het geval dat particuliere verhuurders hun goedkope woningvoorraad op dezelfde wijze als corporaties beheren, kan daarop een uitzondering worden gemaakt. Dit vergt binnen deze commerciële verhuurorganisaties een administratieve scheiding of juridische splitsing tussen commercieel en sociaal (vergelijk niet-DAEB en DAEB bij woningcorporaties) en een effectief toezicht. Binnen de corporatiesector wordt het onderscheid niet-DAEB/DAEB gehandhaafd. Staatssteun is exclusief aan de DAEB-sector gebonden (woningcorporaties en verzelfstandigde delen van de commerciële huursector). De hoogte van de Staatssteun wordt bepaald door de rentereductie op WSW-leningen als gevolg van de achterborg van Rijk en gemeenten.

Het is nuttig dat men zich realiseert dat eventuele objectsubsiëring samenhangt met de hoogte van de kapitaalmarktrente dan wel de inflatie. Toen de inflatie 8 procent bedroeg, werd in 1975 de dynamische kostprijsuurcalculatie geïntroduceerd. Toen de rente op de kapitaalmarkt minder hard begon te stijgen, werd deze kostprijsberekening onhoudbaar (Floor, 1971; Conijn, 1982). Nu de lange kapitaalmarktrente overal zeer laag is, kan het als logisch worden beschouwd dat de objectsubsidies in de huursector werden afgeschaft. Via de verhuurderheffing werd in 2013 zelfs een belasting op sociale huurwoningen geïntroduceerd. De logica daarvan is kwestieus.

9.4.2 NIBUD-criteria en EU-doelgroepdefinitie

Het maximale inkomen van huishoudens behorend tot de EU-doelgroep moet worden gedifferentieerd, conform de NIBUD-criteria, naar huishoudenomvang, leeftijd en huishoudentype. Vooral het onderscheid tussen alleenstaande en meerpersoonshuishouden is relevant. Dat onderscheid wordt nu niet gemaakt bij het afbakenen van de EU-doelgroep. In november 2019 kondigde minister Ollongren aan het onderscheid tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens binnen de EU-doelgroep alsnog te zullen introduceren.

Sinds er in 2009 afspraken tussen Europese Commissie en Nederlands kabinet (Eberhard van der Laan) zijn gemaakt, omvat de EU-doelgroep ruim 40 procent van de Nederlandse huishoudens. Dit aandeel is in de loop der tijd min of meer constant gebleven. In 2019 is het aandeel van de doelgroep 42 procent en ligt de grens bij een huishoudeninkomen van 36.798 euro per jaar. De hiervoor geschetste differentiatie van de inkomensgrenzen zou zo kunnen worden uitgewerkt, dat de doelgroep 40 à 45 procent van alle huishoudens blijft omvatten. De vaststelling van dit percentage is overigens deels een politieke kwestie.

In de praktijk wordt deze grens zodanig gehanteerd dat sinds 2014 tenminste 90 procent van alle vrijkomende sociale-huurwoningen wordt toegewezen aan de EU-doelgroep. Latere wijzigingen in het huishoudeninkomen brengen in deze situatie geen verandering. Dit wordt ook niet geëist door de Europese Commissie.

9.4.3 Vermogens en kasstromen van woningcorporaties

Bij nadere beschouwing blijkt het verdienmodel van corporaties zeer irrationeel te zijn.

Woningcorporaties versterken hun vermogen als zij een passief beleid voeren en weinig investeren, of (nog beter) jaarlijks een deel van hun bezit verkopen. Het vermogen van corporaties wordt in de praktijk meestal uitgehold, als de corporatie actief is, en vooral onrendabel investeert: nieuwbouw, renovatie, energietransitie. Sociale nieuwbouw is alleen economisch verantwoord, als de gemeente bereid is om relatief lage grondkosten in rekening te brengen.

Eind januari 2020 publiceerde de Autoriteit woningcorporaties haar jaarlijkse toezichtrapport: 'Staat van de Corporatiesector 2019.' De Aw (2020) constateert dat corporaties in 2018 een bijzonder goed financieel resultaat hebben gerealiseerd. Ondanks de verhuurderheffing werd een winst van 33 miljard euro geboekt. Het eigen vermogen liep op tot 224 miljard euro. Conijn (2020b) wijst erop dat de woningen van corporaties thans worden gewaardeerd op marktwaarde. De forse stijging van de prijs van koopwoningen is de belangrijkste verklaring voor de krachtige vermogensgroei van het corporatiebezit. Maar de marktwaarde is voor de meeste corporaties een fata morgana. Gemiddeld 52 procent van de marktwaarde komt niet beschikbaar voor nieuwe activiteiten. Corporaties streven naar betaalbare huren voor de EU-doelgroep van beleid en verkopen slechts beperkte aantallen huurwoningen per jaar.

Conijn (2020b) constateert dat ter beoordeling van de financiën van de woningcorporaties beter kan worden gekeken naar de netto kasstroom. Deze is in 2018 met 22 procent gedaald, onder meer door de stijging van de kosten van de verhuurderheffing met 11 procent. De vennootschapsbelasting steeg in 2018 zelfs met 140 procent.

De Aw waarschuwt: "Door de afnemende verdien capaciteit is het onzeker of corporaties op korte en lange termijn in voldoende mate kunnen blijven voldoen aan hun publieke taak."

In 2018 realiseerden de woningcorporaties slechts 14.000 nieuwe woningen. Conijn (2020b) verklaart dit lage cijfer vooral uit de forse verliezen die corporaties lijden op het investeren in de bouw van nieuwe sociale huurwoningen. Het rendement is zeer laag door de gestegen bouw- en grondkosten, de verhuurderheffing, de ATAD-belasting en het passende huurniveau.

9.5 Bewoonde Andere Ruimten (BAR): rafelranden en flexibele schil

78

Het is begrijpelijk dat in het woningmarktonderzoek en het woningmarktbeleid de aandacht primair uitgaat naar de ontwikkeling en het beheer van zelfstandige woningen. Er is echter ook sprake van een scala van zogeheten Bewoonde Andere Ruimten (BAR), zoals studentenhuisvesting (soms met een campuscontract), wooneenheden voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens, kamerverhuur, niet-zelfstandige vormen van ouderenhuisvesting, woonboten, woonwagens, caravans, vakantiehuizen, recreatiewoningen, (volks)tuinhuisjes, zogeheten Polenhotels, Airbnb, bed & breakfast-accommodaties en zogeheten anti-kraakwoningen (in de sfeer van leegstandsbeheer). De fiscus gaat op een gedifferentieerde manier om met de verschillende soorten BAR-ruimten. Zo geldt voor kamerverhuur een belastingvrijstelling in 2019 tot een bedrag van 5367 euro per jaar. Op deze wijze tracht de wetgever de schaarste aan studentenkamers te beperken.

De meeste BAR-ruimten passen in een stedelijke omgeving en zijn te vinden in regio's met een grote woningschaarste. In de praktijk zijn de statistieken met betrekking tot de BAR-ruimten onvolledig en deels onvergelijkbaar. In veel gevallen vallen BAR-ruimten officieel buiten de sfeer van het wonen. Voor recreatiewoningen geldt in veel gevallen zelfs een verbod op permanente bewoning. Doordat de woningdefinitie veelal niet van toepassing is, kan de huurtoeslag in de BAR-sfeer niet worden ingezet. In de categorie van het leegstandsbeheer kent men meestal geen huurcontracten, geen huren en ook geen huurbescherming. Men past hier gebruiksovereenkomsten toe, waarbij de bewoner betaalt voor energie, water, onderhoud en eventuele veiligheidsvoorzieningen, maar geen huur schuldig is.

De BAR-sector speelt zich voor een groot deel af in de informele sfeer en maakt in beginsel deel uit van de flexibele schil op de woningmarkt. Het grijze karakter van deze sector gaat deels gepaard met negatieve verschijnselen, zoals wietplantages, illegale productie van harddrugs, illegaal aftappen van elektriciteit, vele soorten kleine criminaliteit, prostitutie, mensenhandel en een problematisch woon- en

leefklimaat. Gezien deze negatieve verschijnselen en gezien de omstandigheid dat het grotendeels gaat om de huisvesting van de EU-doelgroep van beleid, is het aanbevelenswaardig dat woningcorporaties in de BAR-sector actiever worden en dat professioneel intern en extern toezicht ook op de BAR-sector wordt gericht. Naar schatting 10 procent van de EU-doelgroep woont in een BAR. Dit versterkt de wenselijkheid van een actieve rol van woningcorporaties in het beheer en de ontwikkeling van BAR-ruimten, inclusief de huisvesting van arbeidsmigranten en statushouders.

Vanuit de tamelijk chaotische realiteit van de BAR-sector zou een zekere wettelijk vast te leggen ordening kunnen worden overwogen, waarbij bewoners eigenaar zijn van de BAR (zoals een bewoner-eigenaar met een reguliere woning) of huurder, voor wie het algemene huurrecht geldt. In delen van de BAR-huursector kan het tijdelijk huurcontract als norm gelden, waardoor de flexibiliteit van deze sector wordt veiliggesteld. Voor een deel zijn tijdelijke huurcontracten wenselijk, en misschien wel nodig, om de hoofdfunctie van de wooneenheden veilig te stellen (zoals campuscontracten die gekoppeld zijn aan de maximale studieduur, contracten voor de bewoning door ouderen met een intensieve zorgbehoefte en huisvesting van arbeidsmigranten en expats).

Min of meer gerelateerd aan de BAR-sector is de bewoning van een woning door meer huishoudens en patchwork families, de toepassing van 'friends contracts' (waarbij de bewoners van de woning niet samen een huishouden vormen), en inwoning.

Tenslotte zijn er diverse voorzieningen die (deels) een woonfunctie vervullen, maar terecht niet als woning worden aangemerkt: cellen in een gevangenis, woonruimte in kloosters, hotelkamers, eenheden in een verpleegtehuis, bedden in een ziekenhuis of hospice, bungalowtenten, eenheden in een recreatiecomplex dat professioneel wordt beheerd door een op recreatie gerichte exploitant (zoals Center Parcs, Roompot en Landal) en ook qua voorzieningen duidelijk op recreatie is georiënteerd: zwembad, restaurant, café, terras, recreatie- en sportruimten.

79

Van een zelfstandige woning is sprake als er geen belemmeringen zijn in de sfeer van het bestemmingsplan dan wel omgevingsplan, en als het gebouw voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit (bestaande woningen). In de BAR-sector zijn huurtoeslagen niet van toepassing. Het is logisch dat de ambities van het Klimaatakkoord zich ook uitstrekken over de BAR-sector. Dit vergt tenminste dat duidelijk is, wie verantwoordelijk is voor het eigendom en beheer van de BAR-ruimte, en dat er tussen gemeente en BAR-eigenaren periodiek afspraken worden gemaakt over investeringen in BAR-ruimten, de reductie van fossiele energie en meer in het algemeen: de effectuering van de energietransitie.

Bijlage: Literatuur

Aedes, Nederlandse Woonbond, Nederlandse Vereniging van Makelaars en Vereniging Eigen Huis, 2012, **Wonen 4.0**, Hilversum (Aedes).

Autoriteit woningcorporaties, 2020, **Staat van de corporatiesector**, Utrecht (Aw).

Beunderman, Mark, 2020, Die galopperende huizenprijzen, dat is toch ook inflatie? **NRC Handelsblad**, 7 februari.

Blank, D.M. and L. Winnick, 1953, The structure of the housing market, **Quarterly Journal of Economics**, **67**, May, nr.2: 181-208

Blijie, B., K. Gopal, R. Steijvers en W. Faessen, 2016, **Wonen in beweging: de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015**, Delft (ABF Research).

Bolhuis, W., R. Martens en H. Nijboer, 2019, Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie, **Socialisme & Democratie**, **76**, nr.5, oktober: 42-58.

Bos, W., 2017, Toeslag voor bijna zes op de tien huishoudens, **ESB**, **101** (4751): 344.

80

Boterman, W. R., S. Musterd and D. Manting, 2020, Multiple dimensions of residential segregation. The case of the Metropolitan Area of Amsterdam, **Urban Geography**, <https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1724439>.

Boumeester, Harry, 2020, **Monitor koopwoningmarkt 1e kwartaal 2020**, Expertisecentrum Woningwaarde, Delft.

B&W Almere, 2009, **Kadernota Grondbeleid**, Almere (Gemeente Almere).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2015, **Schenkingen vooral van ouders aan vermogende kinderen**, Voorburg (CBS).

Centraal Planbureau, 2020, **Kansrijk woonbeleid. Update**, Den Haag (CPB), juni.

Conijn, J.B.S., 1982, **Evaluatie van de dynamische kostprijsuur**, Amsterdam (EIB).

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

Conijn, Johan, 2020a, Politiek moet eindelijk werk maken van een nieuw en integraal fiscaal stelsel voor de eigen woning, **Het Financieele Dagblad**, 7 januari.

Conijn, Johan, 2020b, Sterke daling van de nettokasstroom bedreigt de publieke taak van woningcorporaties, **Het Financieele Dagblad**, 4 februari.

Conijn, Johan, 2020c, Het wordt tijd dat het Rijk expliciet uitlegt hoe de verdeling van nieuwbouw eruit moet zien. **Het Financieele Dagblad**, 23 juni.

Conijn, Johan, Victor Meertens en Frans Schilder, 2019, **Buy-to- Let verdringt starters van de koopwoningmarkt**, Amsterdam (ASRE).

De Nederlandsche Bank (DNB), 2016, **Risicorapportage financiële markten**, Amsterdam (DNB).

Eigen Huis Magazine, 2019, Waarom bouwers fouten maken, juni: 26-28

Ermisch, J., 1983, **The political economy of demographic change**, London (Heineman).

European Commission, 2019, **The European Green Deal**, Brussels (EU), December 11.

Het Financieele Dagblad, 2020, Ollongren stelt limiet aan de verhoging van huur vrije sector, 18 mei.

Floor, J.W.G., 1971, **Beschouwing over de bevordering van de volkshuisvesting**, Leiden (H.E. Stenfert Kroeze).

Fulpen, Hans van, 1985, **Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief**, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Groot, de C., en F. Schilder, 2016, **Betaalrisico's in de huur- en koopsector, 2002-2015 (indicator 2174, versie 02, 14 april 2016)**, www.compendiumvoordeleefomgeving.nl, CBS, Den Haag/Bilthoven (Planbureau voor de Leefomgeving) en Wageningen (Wageningen UR).

81

Habraken, N.J., 1961, **De dragers en de mensen; het einde van de massawoningbouw**, Amsterdam (Scheltema).

Heerma, E., 1989, **Volkshuisvesting in de jaren negentig**, Tweede Kamer, 1988-1989, nr. 20.691-693, Den Haag (Staatsuitgeverij), 27 april.

Hekwolter of Hekhuis, M., R. Nijskens en W. Heeringa, 2017, **De woningmarkt in de grote steden**, Amsterdam (DNB).

IBO Sociale Huur, 2016, **De prijs voor betaalbaarheid: opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur**, Den Haag (Ministerie van Financiën), oktober.

Kattenberg, M., R. Martens en W. Vermeulen, 2017, **Een economische blik op verevening**, Den Haag (CPB).

Klimaatberaad, 2019, **Klimaatakkoord**, Den Haag (Ministerie van EZK), 28 juni.

Kornai, J., 1971, **Anti-equilibrium**, Amsterdam-London (North Holland Publ. Company).

Lijzenga, Jeroen, Vera Gijsbers, Jenny Poelen en Chantal Tiekstra, 2019, **Ruimte voor wonen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018**, Den Haag (Ministerie van BZK).

Lijzenga, Jeroen (Companen), Jeroen Wissink (Companen), Ruud Pijpers (Thesor) en Sebastiaan Smit (Thesor), 2020, **Effecten van de verhuurderheffing op het wonen in Nederland. Een evaluatie 2013 tot 2020**, Arnhem (Companen), 4 maart.

Metselaar, A.W.C., 1989, **Zelfwerkzaamheidsvergoedingen in de sociale huursector**, Delft, (OTB)

Meijer, F., 1987, **Zelfwerkzaamheid en renovatie**, Delft (OTB).

Michielsen, T., S. Groot en J. Veenstra, 2019, **Het bouwproces van nieuwe woningen**, Den Haag (CPB), maart.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2014, **Oprichten van nieuwe kleinschalige woningcorporaties/wooncoöperaties**, Den Haag (Ministerie van BZK).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2016a, **Evaluatie verhuurderheffing**, Den Haag (Ministerie van BZK).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2016b, **Staat van de Woningmarkt 2015**, Den Haag (Ministerie van BZK).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), diverse jaren, **Staat van de Woningmarkt**, Den Haag (Ministerie van BZK).

82 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Financiën en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2020, **Opgaven en middelen**, Den Haag (Ministerie van BZK).

Murie, A., P. Niner, and C.J. Watson, 1976, **Housing policy and the housing system**, London (Allen & Unwin).

Musterd, S., 2019, **New Perspectives on Residential Segregation**, Afscheidscollege Universiteit van Amsterdam, 18 oktober.

Musterd, S. (ed.), 2020. **Handbook of Urban Segregation**, Cheltenham UK (Edward Elgar).

Ollongren, K., 2018, **Woonagenda**, Den Haag (Ministerie van BZK).

Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, 2014, **Ver van huis**, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Peterson, G.E., 1998, **Housing vouchers**, in: G. Steuerle et al., 1998.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2016, **Betaalbaarheid van het wonen in de huursector: verkenning van beleidsopties**, Den Haag (Planbureau voor de Leefomgeving).

Poulus, C. en B. Blijie, 2015, **Passend wonen**, Delft (ABF Research).

Priemus, Hugo, 1969, **Wonen - creativiteit en aanpassing**, Den Haag/Parijs (Mouton).

Priemus, Hugo, 1977, **Volkshuisvesting, oratio pro domo**, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Priemus, Hugo, 1983, **Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt**, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Priemus, Hugo, 1984, **Bouwproces en woningbouwmarkt**, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Priemus, Hugo, 1985, **Zelfwerkzaamheid in de volkshuisvesting. Inleidende analyse**, Delft (OTB).

Priemus, Hugo, 1998, Vouchers; subsidie formule van de toekomst? **ESB**, **83**, 13 November: 860-862.

Priemus, Hugo, 2015, Support-Infill revisited, **Open Building Conference, ETH Zurich**, September, 9-11.

Priemus, Hugo, 2017a, Disruptieve ontwikkelingen in het wonen, **Tijdschrift voor de Volkshuisvesting**, **1**, maart: 30-37.

Priemus, Hugo, 2017b, De evaluaties van de verhuurderheffing geëvalueerd, **Ruimte en Wonen**, online.

Priemus, H., 2017c, **Passend toewijzen Woongaard. Evaluatie 2015-2017**. Rapport geschreven in opdracht van Woongaard, samenwerkingsverband van woningcorporaties, Delft (OTB).

Priemus, Hugo, 2019a, Naar gelijkheid in zeggenschap voor bewoners, in: Wetenschappelijk Bureau Groen Links, **Regie op volkshuisvesting. Eerlijk en betaalbaar wonen voor iedereen**, Utrecht (Wetenschappelijk Bureau Groen Links).

83

Priemus, Hugo, 2019b, Stranded assets, **CorporatieGids Magazine**, **10**, b, nr.4, December: 58.

Priemus, Hugo, en Peter Boelhouwer, 2018, Toekomst van de huurtoeslag, **ESB**, **103**, nr. 4758, 15 februari: 88-91.

Priemus, H., J.H.M. van Bokhoven en P. Groetelaers, 1989, **Evaluatie van zelfwerkzaamheidsprojecten in de premie-A-koopsector in de Rotterdamse wijken Zevenkamp en Beverwijk**, Delft (OTB).

Priemus, H., F.M. Meijer, H.J. Visscher, S. Grouwstra, D.A. Lubach, J.L. Boxum en H.B. Winter, 2001, **Architect en Titelwet**. Een evaluatieonderzoek naar het functioneren van de Wet op de architectentitel en het architectenregister, Rotterdam, (Uitgeverij 010).

Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012, **Bruggen slaan**, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Regeerakkoord VVD-CDA-D66-CU, 2017, **Vertrouwen in de toekomst**, Den Haag (Sdu Uitgevers), 10 oktober.

Ritzen, J.M.M., E.J. Pommer, W. Roelse en L.W. Ruitenbergh, 1977, **Profijt van de overheid. De verdeling van de overheidsuitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs in 1975**, Den Haag SCP).

Schaar, Jan van der, 1979, **Sektor-indeling en woningmarktprocessen**, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Schaar, Jan van der, 1987, **Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid**, Delft (Delftse Universitaire Pers).

Schaar, Jan van der, 1991, **Volkshuisvesting: een zaak van beleid**, Aulaboek, Utrecht (Uitgeverij Het Spectrum).

Schaar, J. van der, en S. Kromhout, 2008, **Een essay over de huurtoeslag. Instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek?**, in opdracht van het ministerie van VROM/DGW, Amsterdam (RIGO Research en Advies BV.).

Schilder, F., C. de Groot en J. Conijn, 2017, Betaalrisico's in de huursector: oorzaken en oplossingsrichtingen, **Real Estate Research Quarterly**, September: 19-28.

SER Commissie van Sociaal en Economisch Deskundigen (SER-CSED), 2010, **Naar een integrale hervorming van de woningmarkt**, Den Haag (SER).

Steuerle, G., G. Peterson, R. Reischauer and Van Doorn Ooms, 1998, **Vouchers and related delivery mechanisms: consumer choice in the provision of public services**, Conference Papers, The Urban Institute, The Brookings Institution and Committee for Economic Development, Washington DC.

Tinbergen, J., 1938, Bewegingen op langen termijn in den Amerikaanschen woningbouw, **ESB**, 23, 26 oktober: 806-807.

84 **Tweede Kamer 2018-2019**, 35.000 VII, nr.52.2, Motie Ronnes, Koerhuis, Van Eijs en Dik- Faber over het oppakken van maatschappelijke opgaven door de woningcorporaties, Den Haag (Sdu Uitgevers).

UN-Habitat, 2007, **Global Report on Human Settlements: Enhancing Urban Safety and Security**, Nairobi (UN).

UN Habitat, 2009, **The Right to Adequate Housing**, Geneva, (UN), November.

Van der Laan, E.E., 2009, Brief aan de Tweede Kamer over **Staatssteundossier Woningcorporaties**, Den Haag (Sdu Uitgevers), 15 december.

Van Ewijk, C. en H. Ter Rele, 2008, Macro-economische verkenning van de huizenmarkt, in: F.H.J. Don (red.), **Agenda voor de woningmarkt**, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam (KVS).

Van Gent, W., M. Das en S. Musterd, 2019, Socio-cultural, economic and ethnic homogeneity in residential mobility and spatial sorting among couples, **Environment and Planning A**, 51 (4): 891-912.

Van Gijzel, R., 2018, **Samen bouwen aan middenhuur**. Ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel middenhuur, Den Haag (Ministerie van BZK), januari.

Veenstra, J., M.A. Allers en J.H. Garretsen, 2016, **Evaluatie verhuurderheffing**, Groningen (COELO).

Visser, Petra, en Frank van Dam, 2006, **De prijs van de plek** (Ruimtelijk Planbureau), Amsterdam (NAI Uitgevers).

VROM-Raad, 2007, **Tijd voor keuzes**, Den Haag (VROM-Raad).

Whitehead, C. and K. Scanlon (eds.), 2007, **Social Housing in Europe**, London (LSE).