

# De toekomst van ons wonen

Bouwen, bouwen, bouwen is het devies om de vastgelopen woningmarkt weer in beweging te krijgen. Maar bouwen alleen is niet genoeg om iedereen een kans te geven op een geschikte en betaalbare woning. Daarvoor is het nodig dat ons woonbeleid anticyclisch, regionaal gedifferentieerd en nu eindelijk ook eens eigendomsneutraal wordt. En minder star.

**PETER BOELHOUWER**

*Hoogleraar huisvestingssystemen TU Delft*

De afgelopen decennia leek het er een paar keer op dat de tijd van woningtekorten voorbij was. Vraag en aanbod op de woningmarkt waren schijnbaar in evenwicht. Enkele jaren later bleek dan telkens dat het woningtekort onverwacht toch weer was opgelopen. In veel gevallen kon dit, naast een terugval van de woningbouwproductie, worden verklaard door een forser dan verwachte huishoudensgroei.

Zo komt het verwachte aantal burgers in 2050 op basis van de bevolkingsprognose van het CBS in 2015 ongeveer 1 miljoen personen hoger uit in vergelijking met de prognose uit 2007. Dit opmerkelijke verschil kan vrijwel uitsluitend verklaard worden doordat het migratiesaldo lastig is te voorspellen en de afgelopen jaren aanmerkelijk hoger uitkwam dan verwacht. Het CBS rekende de laatste jaren met een netto migratie van 20.000 personen. In werkelijkheid kwam dit aantal de laatste vier jaar door de groei van het aantal statushouders en arbeidsmigranten veel hoger uit (tussen 40.000 en 80.000). Dit heeft ertoe geleid dat het statistisch woningtekort inmiddels is opgelopen tot meer dan 200.000

woningen en de komende paar jaar nog verder zal stijgen.

In werkelijkheid ligt dit tekort overigens nog hoger, omdat veel huishoudens de moed hebben opgegeven en bij onderzoek aangeven niet meer op zoek te zijn naar een woning. Zodra de woningmarkt echter weer mogelijkheden biedt, melden ook die huishoudens zich op de woningmarkt. Het ligt bovendien in de lijn der verwachting dat de migratie de komende jaren door de aantrekkende economie en het hiermee samenhangende tekort aan arbeidskrachten eerder iets verder zal toenemen dan dalen. In dat geval geeft ook de huidige bevolkingsprognose van het CBS een onderschatting en komt het verwachte woningtekort nog hoger uit.

Overigens ligt ook zonder deze extra groei een omvangrijk woningbouwprogramma voor de hand. Zo komt het CBS op basis van de huidige conservatieve prognose met een verwachte huishoudensgroei van ongeveer 1 miljoen tot 2050, waarna de bevolking stabiliseert. Wanneer de huidige migratietrend doorzet, ligt een toename naar 1,5 miljoen huishoudens echter meer voor de hand.

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

Naast de grote druk op de woningmarkt door een mede door migratie sterk groeiende bevolking zullen de demografische ontwikkelingen ook leiden tot een andere woningvraag. De groei van het aantal huishoudens bestaat naar verwachting voor meer dan 90% uit alleenstaanden. Ook neemt het aantal personen ouder dan 65 jaar sterk toe van 18% in 2018 naar 26% in 2030. Het aantal 75-plussers zal de komende jaren zelfs verdriedubbelen.

Daarnaast concentreert de groei zich voornamelijk in de Randstad, de Brabantse stedenrij en in regio Arnhem-Nijmegen. De overige delen van Nederland krijgen te maken met een stabiliserende dan wel dalende bevolking. Het behoeft geen nader betoog dat hierdoor ook de woningvraag zowel kwantitatief als kwalitatief tussen de diverse landsdelen sterk zal verschillen en dat de huidige woningvoorraad niet meer geheel passend is voor de nieuwe woningvraag.

### **Economische trends**

In tegenstelling tot de demografische trends hebben de meeste economische trends direct grote invloed op de korte termijn. Neem de ontwikkeling van de hypotheekrente: wanneer die onverwachts flink zou oplopen, kan dat een nieuwe crisis op de koopwoningmarkt inluiden. Toch zijn er ook economische trends waarneembaar die op langere termijn invloed hebben op het wonen. De meest bepalende zijn de intrede van de participatiemaatschappij en de hiermee samenhangende terugtrekkende verzorgingsstaat, en de flexibilisering op de arbeidsmarkt.

In combinatie met ontwikkelingen als automatisering en robotisering dreigt hierdoor de ooit omvangrijke middenklasse langzaam uiteen te vallen. Zo is volgens het CBS de arbeidspositie van laagopgeleide mannen in de leeftijdsgroep 25 tot 45 jaar nu ruim 12 procentpunt lager dan vóór de financiële crisis (voor vrouwen is dit 10 procentpunt). Ook blijft de loonontwikkeling fors achter op de

groei van de economie. Dit is een redelijk uniek verschijnsel dat voor een belangrijk deel verklaard kan worden door het grote aanbod van mondiale arbeidskrachten vanwege de globalisering.

Een groot deel van met name de lage middeninkomens is niet langer zelfredzaam op de woningmarkt of heeft vanwege het gebrek aan zekerheid geen toegang meer tot de eigenwoningsector en zoekt zijn toevlucht tot de sociale en de particuliere huursector. Die laatste is in Nederland overigens van een bescheiden omvang. In de praktijk zien we ook dat de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid toeneemt – en niet afneemt, zoals enkele jaren geleden nog werd verondersteld – en dat de wachtlijsten voor een betaalbare woning fors zijn opgelopen.

Voor de koopmarkt is de ontwikkeling van de hypotheekrente van groot belang. Deze bevindt zich nu met ongeveer 2,6% op een historisch laag niveau. De algemene verwachting is dat de rente op enig moment weer zal oplopen naar gebruikelijkere waarden van 5 à 6%. Gecombineerd met de in de afgelopen jaren ingevoerde strenge financieringseisen zal dat tot een verschuiving in de vraag van koop- naar huurwoningen leiden, waarbij er afhankelijk van de mate waarin de hypotheekrente stijgt een volgende recessie op de koopmarkt kan ontstaan.

Overigens kan de huidige koopmarkt een bescheiden stijging van 2 à 3% vermoedelijk nog wel aan. Dit omdat ook de lonen de komende paar jaar wel zullen stijgen. Blijft de rente de komende paar jaar echter laag – en dat vooruitzicht is redelijk aannemelijk – dan zullen mede door het beperkte aanbod van nieuwe woningen de woningprijzen verder oplopen, wat natuurlijk slecht nieuws is voor de starters en lagere middeninkomens.

### **Sociaal-culturele trends**

Het behoeft weinig toelichting dat de maatschappij de laatste decennia sterk veranderd

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

is. Mensen hebben meer keuzevrijheid gekregen, regionaal nemen de verschillen in woonvoorkeuren toe, de wereld is internationaler geworden, leefstijlen en identiteit krijgen steeds meer aandacht, digitalisering en informatisering zijn niet meer weg te denken en er is sprake van een groeiende zorg voor milieu en klimaat. Op sociaal-cultureel gebied treedt er steeds meer differentiatie en versplintering op. Deze trends werden eerder in 2009 door de VROM-raad opgetekend in het advies *Wonen in ruimte en tijd*.<sup>1</sup>

Voor het wonen wordt deze sociaal-culturele dynamiek voor een belangrijk deel gestructureerd rond drie ontwikkelingen:

1. Er is een toenemende behoefte om te wonen met gelijkgestemden (bijvoorbeeld in collectieve woonvormen), al dan niet in privaat beheerde woondomeinen.
2. Transnationaal wonen (permanent of tijdelijk in het buitenland wonen) is in opkomst en verschillende vormen van 'meerhuizigheid' (het beschikken over meer dan één woning) komen vaker voor.
3. Er is een toenemende vervlechting tussen aanbieders van wonen en aanbieders van verschillende vormen van dienstverlening, evenals tussen woonproducenten en woonconsumenten. Als gevolg van deze trend doen nieuwe partijen hun intrede op de woningmarkt, van concerns als Ikea tot uitzendorganisaties en zorginstellingen.

Deze ontwikkelingen vormen de uitdrukking van de toegenomen diversiteit in de manier waarop individuen, huishoudens en groepen in hun woningbehoefte voorzien. Daarnaast laten ze zien dat de grenzen tussen wonen, werken en recreëren langzaam maar zeker vervagen. Lastig hierbij is dat de huidige woningvoorraad lang niet altijd voor deze nieuwe woonbehoeften geschikt is. Ouderen die op zoek zijn naar een gebouw of gebied waar ze gemeenschappelijk hun oude dag kunnen doorbrengen, hebben vaak moeite iets te vin-

den. De recent geopende Knarrenhof in Zwolle is een mooi voorbeeld van een dergelijk initiatief waarbij dat wel gelukt is. Het is niet voor niets dat dit via nieuwbouw gerealiseerd is.

## De huidige woningvoorraad voldoet vaak niet aan nieuwe wensen, zoals wonen met gelijkgestemden, meerhuizigheid en transnationaal wonen

De wens van steeds meer mensen om met gelijkgestemden te wonen kan voor een deel verklaard worden door maatschappelijke ont-hechting als gevolg van globalisering en het wegvallen van vertrouwde maatschappelijke ankers als de kerk, het gezin en de buurt. Een andere reactie op die maatschappelijke ont-hechting is een groeiende vraag naar lokale streekproducten en de opkomende belangstelling voor de lokale geschiedenis. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als 'globalisering'. Ook in de (woning)bouw zien we steeds meer pogingen om regionale karakteristieken in het ontwerp te verwerken (denk aan het stadhuis en de Vinex-wijk Saendelft in Zaanstad).

Wonen onder gelijkgestemden kan ook minder wenselijke gevolgen hebben. Zo kunnen met name vermogende huishoudens zich ruimtelijk steeds verder gaan afzonderen van de rest van de samenleving met als angstbeeld de 'gated communities' zoals we die kennen uit de Verenigde Staten en Zuid-Afrika, en die nu ook op grote schaal in Zuid-Amerika en Azië tot ontwikkeling worden gebracht.

Een positievere ontwikkeling vormen de wooncoöperaties die in Nederland dankzij het werk van Adri Duivesteijn niet alleen voor

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

welgestelden, maar nu ook in de sociale huursector mogelijk zijn. Ook de 'tiny house movement', de eerdergenoemde Knarrenhofjes, het groeiend aantal ecowijken, kluswijken en gemeenschappelijke woonprojecten zijn positieve voorbeelden.

### **Toekomst: naar een anticyclisch woonbeleid**

Nederland komt in internationaal perspectief de twijfelachtige eer toe dat veranderingen in de woningvraag een zeer gering effect hebben op veranderingen in de woningbouwproductie. Zo stegen de prijzen (en de vraag naar woningen) in de periode 1995-2005 sterk, terwijl de woningbouwproductie daalde. Iets soortgelijks doet zich nu weer voor: sinds het derde kwartaal van 2013 stijgen de vraag naar en de prijzen van koopwoningen sterk, terwijl de productie van woningen op een (veel te) laag peil blijft.

In de literatuur wordt dit wel verklaard door de sterke ruimtelijke beperkingen die in Nederland gelden en de regeldruk. Een dergelijk ongewenste situatie kan worden voorkomen door een anticyclisch woningbouwbeleid te voeren gericht op een stabiele ontwikkeling van de woningbouwproductie. Hierbij kan de bouw van sociale huurwoningen als anticyclisch beleidsinstrument wordt ingezet.

Om in de huidige situatie de woningbouwproductie op de sterk gestegen woningvraag af te stemmen kan concreet aan de volgende maatregelen worden gedacht:

- ▶ Vaststelling in de Tweede Kamer van een naar regio uitgesplitst taakstellend meerjarig woningbouwprogramma van jaarlijks minimaal 80.000 (maar beter nog 100.000) woningen en opname van deze opgave in de Nationale Omgevingsvisie.
- ▶ Instelling van een investeringsfonds ('trigger money') van €3-4 mrd ter stimulering van binnenstedelijke transformaties. Later kan via 'clawback' een deel van deze subsidies weer worden teruggehaald. Dit fonds kan revolverend worden ingezet, wat betekent dat wanneer locaties na verloop van tijd winstgevend worden, de investeringsgelden terugvloeien en opnieuw kunnen worden ingezet. Een vergelijkbare constructie ligt natuurlijk voor de hand voor de duurzaamheidsinvesteringen. Die kunnen vanwege een lagere energierekening met honderd procent zekerheid terugkomen naar de overheid. Vanwege het feit dat de overheid momenteel vrijwel kosteloos geld kan aantrekken en zowel de staatschuld als het overheidstekort geen beletsel meer vormen, is het bijzonder teleurstellend dat de regering niet al veel eerder van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. Bijkomend voordeel is dat in tijden van recessie de overheid verzekerd is van een welkome inkomstenbron uit de voorgestelde investeringsfondsen.
- ▶ De introductie van een door het Rijk gefinancierd onderzoeks- en innovatieprogramma voor de bouw en het samen met de bouw ontwikkelen/uitbouwen van een opleidingsprogramma om het aantal bouwvakkers te vergroten.
- ▶ Het afschaffen of aanpassen van bestuurlijke belemmeringen waaronder het versoepelen of afschaffen van de ladder van duurzame verstedelijking. Deze maatregel is in het verleden bedacht om aan te tonen dat er werkelijk behoefte is aan woningen. In grote delen van Nederland is dit echter volstrekt achterhaald.
- ▶ Het samen met de provincies benoemen van buitenstedelijke uitlegbouwlocaties die verbonden zijn met de bestaande transportassen van het openbaar vervoer en zo nodig uitbreiding van lightrail-verbindingen. Naast het verder verdichten van de stad kunnen deze met openbaar vervoer goed ontsloten locaties ertoe bijdragen dat het open landschap in Nederland behouden blijft en ecologisch arme gebieden kunnen worden getransformeerd in

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

gebieden met veel biodiversiteit en een hoge natuur- en recreatiewaarde. De wijze waarop de provincie Zuid-Holland de ontwikkeling van de Randstadrail en de provinciale groenstructuur de afgelopen twintig jaar heeft opgepakt, kan als lichtend voorbeeld dienen.

### ***Naar een eigendomsneutraal woonbeleid***

Om aan de groeiende flexibiliteit en de vraag naar meer keuzevrijheid tegemoet te komen, en voor de realisatie van een stabiele woningmarkt, is het belangrijk dat de overheid zoveel mogelijk tracht de woonkeuzes van de burgers te respecteren. Minstens zo belangrijk is het dat de overheid de diverse sectoren op de woningmarkt gelijkwaardig behandelt, en dus een 'eigendomsneutraal' woonbeleid voert. Vrijwel alle woningmarktadviezen die het afgelopen decennium verschenen pleiten hiervoor.

Het belangrijkste argument dat voor eigendomsneutraal wonen wordt aangedragen, is dat de overheid huishoudens niet richting een specifieke eigendomssector (sociale huur, particuliere huur, koop) moet sturen. Omdat de woonvoorkeuren niet optimaal tot stand komen, leidt dit paternalisme bovendien tot welvaartsverlies. Een dergelijk beleid betekent overigens niet dat er geen specifieke ondersteuning voor de diverse eigendomssectoren meer kan plaatsvinden. Dit omdat de specifieke karakteristieken van de sectoren, waaronder de financiering, sterk uiteen kunnen lopen. Zo hebben lage-inkomensgroepen die een koopwoning ambiëren vooral behoefte om tijdens de eerste jaren financieel ondersteund te worden, bijvoorbeeld via een starterslening of via bouwsparen, terwijl huurders over de gehele woonduur financiële ondersteuning kunnen gebruiken.

De invoering van een eigendomsneutraal woonbeleid vraagt om een lange adem en dito uitvoeringstraject. Om in de toekomst een dergelijke eindsituatie te bereiken is het ver-

standig om alle toekomstige regelgeving op het gebied van wonen langs de meetlat van een eigendomsneutraal woonbeleid te leggen en de bestaande regels geleidelijk in die richting te hervormen. Belangrijke randvoorwaarde is hierbij het eerder geformuleerde anticyclische woonbeleid. Deze twee kernbegrippen vormen dan het toetsingskader voor het toekomstige woonbeleid.

### **Er is behoefte aan nieuwe contractvormen die bijvoorbeeld inwoning en woningdeling beter mogelijk maken**

Ten slotte biedt, zoals ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur aangeeft, een eigendomsneutraal woonbeleid mogelijkheden voor nieuwe woonarrangementen. Deze dragen bij aan meer keuze op de markt en dus meer flexibiliteit voor huishoudens. Denk hierbij aan tussenvormen tussen koop en huur in eigendoms- en beheervormen (zoals wooncoöperaties en Koopgarant). Een andere vorm zijn nieuwe contractvormen (zoals inwoning en woningdeling).<sup>2</sup>

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat de politieke wens om een duurzaam middensegment op de woningmarkt te ontwikkelen alleen kans van slagen maakt wanneer de ongelijke behandeling tussen de koop- en de particuliere huursector wordt opgeheven.

### ***Naar een regionalisering van het woonbeleid***

Omdat de verschillen op de woningmarkt de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen en vermoedelijk de komende jaren verder zullen

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

groeien, is het raadzaam om het huidige beleidsinstrumentarium voor de woningmarkt te regionaliseren.<sup>3</sup> Dit voorstel sluit aan bij het advies Wonen in verandering van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en ook bij voorstellen van de Vernieuwde Stad.<sup>4</sup>

Zo stelt de raad in mijn ogen terecht voor om uniforme landelijke normen zoals de huurtoeslag en de inkomens- en liberalisatiegrens te vervangen door regionale normen, totdat er sprake is van een eigendomsneutrale vraagondersteuning. Deze nieuwe normen zouden door het Rijk, na overleg met de provincies, kunnen worden vastgesteld. Vooralsnog kan hierbij gedacht worden aan een indeling in drie gebieden: overdrukgebieden (voornamelijk de Randstad en enkele grote steden daarbuiten), gebieden waar de woningmarkt min of meer in evenwicht is, en krimpgebieden (gelegen in de periferie van Nederland).

De Jong en Vermeulen geven in een essay over de regionalisering van het woonbeleid nog een belangrijke reden om regionalisering in te zetten.<sup>5</sup> Zij wijzen erop dat dit beleid ook ten goede kan komen aan kwetsbare huishoudens en wijken. Om adequaat op de woonproblematiek te kunnen inspelen moeten de verschillende beleidsdomeinen op lokaal niveau met elkaar worden verbonden en is er differentiatie nodig in de toegestane activiteiten van woningcorporaties.

#### ***Naar uniforme woonlastennormen in de huur- en koopsector***

Door de afbouw van de verzorgingsstaat, de versplintering van de middenklasse, de globalisering en onzekerheid én de te verwachten tekorten op de woningmarkt (sterk groeiende bevolking en achterblijvende woningbouwproductie) is het van belang dat toekomstige bewoners kunnen terugvallen op een betaalbare woning en niet het slachtoffer worden van ongebreidelde marktwerking. Op z'n minst moeten de normen voor de koopsector die door corporaties, particuliere verhuurders en

het Nibud worden gehanteerd, op elkaar aansluiten. Nu krijgen veel middeninkomensgroepen maar al te vaak te horen dat zij te veel verdienen voor de sociale huursector, te weinig voor de particuliere huursector en een te laag of te onzeker inkomen hebben voor de koopsector.

Tegen deze achtergrond is het verstandig de verschillen in de normering van de maximale woonuitgaven in de koop- en de huursector weg te nemen. Door die verschillen sluiten beide sectoren niet goed op elkaar aan, met name voor jonge starters met lage inkomens. Daarnaast pleit ik voor differentiatie in de nu nog uniforme inkomensnormen in zowel de huur- als de koopsector, en specifiek bij de bepaling van de doelgroep in de sociale huursector.

In een recent onderzoek toont Bob Witjes aan dat de huidige inkomensgrens die de doelgroep in de sociale huursector bepaalt, geen recht doet aan de verschillen in woonbudget en woonbehoefte tussen verschillende huishoudens.<sup>6</sup> Witjes berekende dat een alleenstaande met een modaal inkomen maandelijks maximaal €911 aan wonen kan besteden, terwijl dit voor een gezin met twee kinderen slechts €373 is. Toch heeft een gezinshuishouden geen toegang meer tot de sociale huursector en wordt het geacht een huur vanaf €711 te betalen.

Ook het Nibud wijst erop dat er grote verschillen bestaan in het resterende inkomen na aftrek van de noodzakelijke uitgaven tussen verschillende huishoudensgroepen, en stelt voor om de doelgroepgrens voor huishoudens met kinderen met ongeveer 10.000 euro op te hogen naar 45.000 euro bruto per jaar.

Daarnaast zou de politiek ook voor de huursector de maximale huur moeten aangeven voor de diverse inkomens- en huishoudensgroepen, op een vergelijkbare wijze als ze dat nu voor de koopsector doet bij voorwaarden die worden gesteld aan hypotheekverstrekking. Door de bezuinigingen op de huurtoeslag in de afgelopen jaren is het niet langer gegarandeerd dat een huurder met huurtoeslag

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

de huur kan opbrengen. Toenmalig minister Blok erkende dit probleem op een wooncongres in 2016, maar had hier wel een heel cynische oplossing voor. Op een reactie van een huurder dat hij niet langer in staat was om de hoge huur op te brengen, gaf Blok als antwoord dat de huurder dan maar meer moest gaan verdienen.

#### **Naar een sterke corporatiesector**

Nederland kent als belangrijke verworvenheid uit het verleden een omvangrijke corporatiesector. In mijn ogen maakt het huidige woonbeleid te weinig gebruik van deze unieke sector. In plaats van het vermogen van de sector in te zetten voor volkshuisvestelijke doelen, wordt de investeringscapaciteit via de verhuurderheffing sterk ingeperkt. Bij de introductie van het hiervoor voorgestelde eigendomsneutrale woonbeleid zullen de verschillen tussen de particuliere en sociale huursector geleidelijk

afnemen. Toch is er ook op de korte termijn alle reden toe om de sociale huursector opnieuw in zijn kracht te zetten.

Hierbij kan concreet aan de volgende maatregelen worden gedacht:

- ▶ omzetting van de verhuurderheffing in een investeringsbudget;
- ▶ wijziging van de Woningwet waardoor corporaties ook zonder toestemming van de gemeente huurwoningen in het middeldure huursegment kunnen ontwikkelen (zonder WSW-borging);
- ▶ meer regionaal gedifferentieerde ruimte voor investeringen in leefbaarheid en in maatschappelijk vastgoed;
- ▶ de mogelijkheid om bij verhuizing de opgebouwde inschrijfduur (deels) mee te nemen, waardoor bewoners net als in de koopsector ook in de sociale huursector een wooncarrière kunnen opbouwen en de doorstroming toeneemt.

#### **Noten**

- 1 VROM-raad, *Wonen in ruimte en tijd. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen*, Advies 072, VROM-raad, Den Haag 2009.
- 2 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woon-*

*beleid*, Rli, Den Haag 2015, p. 28.

- 3 Zie ook Boelhouwer, P. en K. Schiffer, *Naar een hervorming van de woningmarkt; niets doen is geen optie!*, OTB Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Delft 2016.
- 4 *Wonen in verandering*, p. 25; R. de Jong & Y. Vermeulen, *Lokalisering van het woonbeleid. Kan-*

*sen en risico's*, De Vernieuwde Stad, Amsterdam 2016.

- 5 *Ibid.*, p. 44.
- 6 Witjes, B., *Ongelijke gevallen ongelijk behandeld. Effectievere toewijzing van sociale huurwoningen, door meer differentiatie naar huishoudensgrootte*, Master Real Estate & Housing, Bouwkunde TUD, Delft 2016, p. 16.