

## NOTITIE

Datum                   Maart 2022  
Inlichtingen bij       Taco van Hoek

Contact  
Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam  
t (020) 205 16 00  
eib@eib.nl  
www.eib.nl

### De woningmarkt en het coalitieakkoord

*Het coalitieakkoord zoekt de oplossingen voor de woningnood bij meer centrale sturing, meer middelen en een grotere rol voor corporaties. Zal dit beleid succesvol zijn of is de toenemende overheidsinterventie eerder het probleem in plaats van de oplossing?*

#### In het kort

- Overheidsinterventies zijn belangrijk toegenomen op de woningmarkt in recente jaren en het coalitieakkoord trekt deze lijn door.
- De oorzaak van de woningnood ligt bij een falend reguleringsmodel, dat de coalitie vooral wil repareren met extra belastinggeld.
- De woningnood is effectief op te lossen via aanpassing van het ruimtelijk beleid en door het prijsmechanisme beter te laten werken.

#### Woningnood: geen boekhoudsom, maar een kwalitatief vraagstuk

Een vaak herhaalde stellingname is dat wij in Nederland een tekort zouden hebben van ongeveer 300.000 woningen. Opvallend is dat ik geen enkele beschouwing ben tegengekomen van economen en woningmarktdeskundigen over dit berekende 'woningtekort'. Kern van het probleem van het concept is dat het veronderstelt dat het delen van een woning door huishoudens een onwenselijke situatie is, terwijl het voor de groepen waar het om gaat vaak een rationele keuze is die zij ook zouden maken als er meer woningen beschikbaar zouden zijn. Bedenklijk is ook dat het woningtekort volgens ABF Research (2021) het afgelopen jaar zou zijn gedaald van 331.000 woningen in 2020 naar 279.400 in 2021, terwijl de huizenprijstijging in 2021 juist de hoogste was sinds vele jaren. Het punt is niet dat de huidige woningmarkt niet gespannen is, maar wel dat een fixatie op dit soort arbitraire boekhoudkundige aantallen tot verkeerde beleidsconclusies leidt.

Het eerste probleem is dat van de tijdsspanne van de woningnood. Als het woningtekort eerst goeddeels weggewerkt moet worden dan duurt het nog minstens een decennium voordat de woningmarkt in evenwicht kan komen. In dit beeld zou dan de vraag moeten worden afgeremd om eerder een evenwicht te bereiken. Als 'het woningtekort' echter heel weinig zegt over de structurele behoefte aan woningen, dan is een aanbod dat boven de huishoudensgroei uitgaat de sleutel voor verruiming en kan langs deze weg de komende Regeerperiode resultaat worden behaald. Het tweede probleem van de fixatie op de aantallen van het woningtekort, is dat de kwaliteit van het aanbod op de achtergrond is geraakt. Het lijkt alsof het niet veel uitmaakt welke woningen op welke locaties worden gebouwd als een miljoen extra woningen er maar komen. Zoals ik hieronder zal betogen zijn de kwalitatieve dimensies echter essentieel. Om de huidige situatie in perspectief te plaatsen blik ik hieronder eerst nog kort terug.

## **Hervorming van de woningmarkt: sterk terugvallende vraag**

In 2012 werd met het zogenaamde lenteakkoord een aantal belangrijke wijzigingen aangekondigd in de regulering van de woningmarkt. Het ging om een structurele hervorming van de woningmarkt, waarbij de fiscale begunstiging van het eigen woningbezit en de impliciete subsidies in de sociale huursector zouden worden teruggedrongen. Dit beleid zorgde op korte termijn ervoor dat de vraag in de koopsector verder onder druk kwam te staan, terwijl de woningcorporaties juist op de rem gingen staan bij nieuw aanbod van sociale huurwoningen. De huizenprijzen daalden jaar-in jaar-uit in deze periode en de woningbouwproductie bereikte een dieptepunt in 2014 toen er nog maar 45.000 woningen werden opgeleverd. Op lange termijn zou het beleid er echter toe bijdragen dat de verstoringen op de woningmarkt zouden afnemen.

## **De aanloop naar het coalitieakkoord: marktherstel en nieuwe regulering**

Vanaf 2014 zet het herstel in op de woningmarkt. Na de zeer sterke prijsdaling in de periode daarvoor stijgen de huizenprijzen weer stevig en vanaf 2018 zelfs zeer krachtig. Ook de woningbouwproductie trekt in deze jaren weer stevig aan. Dit beeld werd overigens in brede kring niet verwacht. Met uitspraken als 'Nederland is af' en 'er staat nog zoveel leeg' werden nut en noodzaak van woningniewbouw ontkend. Dit klimaat droeg niet bij aan het besef dat het na de crisis weer hoog tijd werd om nieuwe woningbouwplannen te ontwikkelen.

De aanpassing van de hypotheekrenteaftrek werd doorgezet in deze jaren. In combinatie met de rentedaling op de markt is het budgettaire beslag van de hypotheekrenteaftrek gehalveerd in de periode 2015-2020 en de renteaftrek blijft verder dalen in de komende jaren. De huren in de sociale sector waren na de invoering van de verhuurderheffing tussen 2012 en 2015 reëel met ongeveer 10% gestegen, waardoor de vermogenspositie van de corporaties gemiddeld zelfs verbeterd was ten opzichte van de periode voor de invoering van de verhuurderheffing. Vanaf 2016 is een verandering in het huurbeleid zichtbaar met een terugkeer tot inflatievolgende huren. Dit heeft geleid tot een zeer uiteenlopend beeld van koop- en huurprijzen, zoals is te zien in figuur 1.

Tegelijkertijd is bij een aantal grotere gemeenten veel sterker ingezet op gereguleerde huur bij de woningbouwprogrammering, met de gemeente Amsterdam als voorloper. Zo werd bij de woningbouwprogrammering waar eerder 70% in de vrije sector kon plaatsvinden, overgeschakeld op de zogeheten 40-40-20 regel. Het gaat dan om 40% sociale huur, 40% (gesubsidieerde) middenhuur en slechts 20% vrije sectorwoningen. Om dit beleid mogelijk te maken en afspraken te maken over huren in de voorheen vrije sector hanteert Amsterdam verlaagde grondprijzen om investeerders te compenseren (Gemeente Amsterdam, n.d.).

## **Contact**

Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam

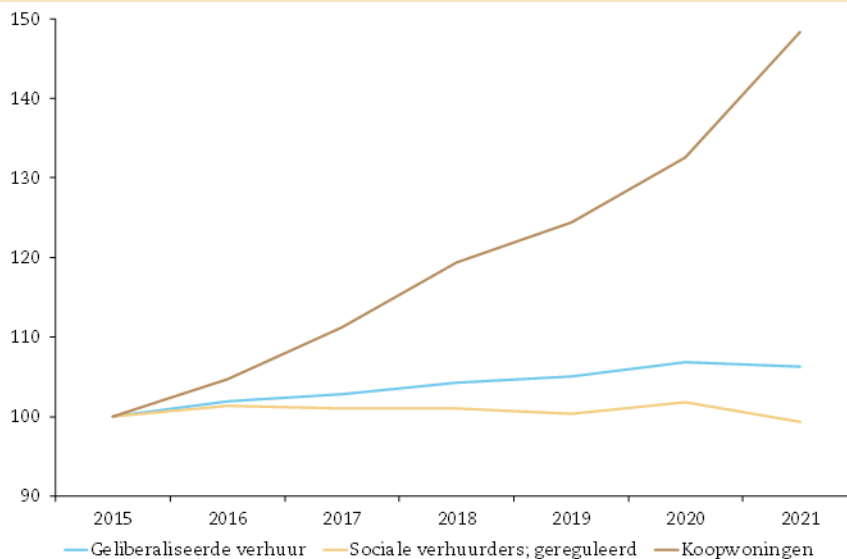
t (020) 205 16 00

eib@eib.nl  
www.eib.nl

## **Pagina**

2

**Figuur 1 Huizenprijs- en huurontwikkelingen sinds 2015**



**Bron: EIB**

Ander nieuw beleid dat recent is opgekomen is de zogenaamde 'opkoopbescherming'. Hiermee worden investeerders in woningen verplicht om deze zelf te gaan bewonen. De beeldvorming is dat beleggers particuliere kopers op de markt verdringen en de huizenprijzen opdrijven. Theoretisch is dit niet te onderbouwen. Investeerders in bestaand vastgoed zijn op te vatten als intermediairs die ook nog bepaalde investeringen doen in het verworven vastgoed. Zij kopen bestaande panden en zetten deze na bepaalde aanpassingen weer terug in de markt. Zij onttrekken met andere woorden geen woningaanbod. Sterker nog, het klassieke beeld is hier de aankoop van grotere panden, het vervolgens splitsen hiervan in kleinere eenheden en het toevoegen van vierkante meters. Ook het argument dat beleggers de prijzen opdrijven is niet juist. Dit zou alleen het geval zijn als de beleggers panden langdurig leeg laten staan of als er sprake is van bijzondere machtsposities.

Zeer recent is nog een andere zondebok opgedoken: de oudere bewoner die te groot woont. Volgens berichtgeving van de NOS is zelfs 55% van de gemeenten van oordeel dat dit fenomeen de belangrijkste verklaring is voor de woningnood in Nederland (NOS, 2021). Dit is een zeer opmerkelijk resultaat. Gevolgen voor het 'woningtekort' kan een dergelijke mobiliteit immers pas hebben als vrijkomende eengezinswoningen kunnen worden gesplitst in meerdere wooneenheden. En dit is nu precies wat veel gemeenten willen voorkomen met de hierboven beschreven opkoopbescherming. Ook zijn gemiddelde eengezinswoningen vaak niet erg geschikt om te splitsen. Ten slotte rijst de vraag hoe ouderen moeten worden bewogen om hun huis te verlaten. Beschikbaar onderzoek laat zien dat ouderen graag zo lang mogelijk in hun bestaande woningen willen wonen (Gielen et al., 2018; Groot et al., 2013). Pas als de mobiliteit duidelijk achteruitgaat of bijvoorbeeld na het verlies van een partner blijken ouderen de overstap maken naar een (zorg)appartement. Dit gebeurt op hoge leeftijd en de verblijfsduur in deze appartementen is bovendien slechts enkele jaren. De zogeheten 'empty nesters' kunnen de oplossing voor de woningnood niet bieden.

**Contact**  
Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam  
t (020) 205 16 00  
eib@eib.nl  
www.eib.nl  
**Pagina**  
3

## Het coalitieakkoord: centrale sturing, subsidies en minder markt

De rode draad in het coalitieakkoord – dat zich in de verschillende verkiezingsprogramma's al liet aankondigen (EIB, 2021a) – is meer woningbouw, meer middelen voor de woningbouw in de vorm van subsidies en belastinguitgaven, een grotere rol voor corporaties en meer centrale sturing met ook een aparte minister voor het wonen (Coalitieakkoord, 2021). Over het ruimtelijk beleid wordt weinig gezegd, maar de verwijzing naar een plan van Minister Ollongren voor 14 grootstedelijke projecten en het vrijmaken van veel middelen voor de hiermee verbonden infrastructuur geeft wel richting. Hiermee lijkt het kabinet te kiezen voor grootschalige, binnenstedelijke locatieontwikkeling. Het is deze keuze in samenhang met beleid dat de 'betaalbaarheid' van het wonen moet verbeteren dat grote gevolgen heeft voor het functioneren van de woningmarkt.

### De rol van de markt

De eerste vraag die een econoom zich zou moeten stellen is die naar de rol van de markt in relatie tot de woningnood. Waarom voorziet de markt niet in voldoende aanbod in aansluiting op de vraag?

### Gebrek aan bouwcapaciteit?

Een mogelijke verklaring is een gebrek aan bouwcapaciteit. In het bijzonder gaat het dan om de arbeidscapaciteit. Problemen met de aanvoer van materialen kunnen ook een rol spelen, maar zijn tijdelijk van aard en kunnen geen structurele verklaring geven voor achterblijvend aanbod in meerjarig perspectief. In een recente studie van het EIB is dit vraagstuk geanalyseerd in samenhang met de verstedelijkingsopgave in de Randstad (EIB, 2021b). De belangrijkste conclusie hier is dat de bouwmarkt zeer flexibel is. Dit hangt ten eerste samen met het feit dat de bouw niet alleen afhankelijk is van arbeidskrachten in Nederland, maar ook veel buitenlandse arbeid aantrekt. Als de arbeidsmarkt verkrapt worden de inspanningen hier – en de bijbehorende beloning – opgevoerd. Daarnaast is sprake van een groot aantal zelfstandigen, die een flexibeler inzet van uren hebben dan werknemers. Als de vraag groot is en uurtarieven oplopen leveren zelfstandigen meer productieve uren. Een toenemende vraag vertaalt zich ook bij werknemers in groei. Zo is de totale arbeidscapaciteit in de bouw in de periode 2017-2019 met 30.000 arbeidsjaren toegenomen, een jaarlijkse werkgelegenheidsgroei van bijna 4%. Ook vertaalt extra vraag zich in een hogere arbeidsproductiviteit, die in bovengenoemde periode ook sterk is toegenomen. De opgaande lijn in de nieuwbouwproductie is in de afgelopen jaren dan ook niet verstoord door een gebrek aan arbeidscapaciteit, maar door een terugval in de vergunningverlening in samenhang met stikstof. De regulering van de woningmarkt heeft overigens wel gevolgen voor de efficiency van de arbeidsinzet. In het bijzonder legt binnenstedelijk bouwen een groter beslag op arbeidscapaciteit dan woningbouw buiten de dichtbevolkte binnenstad.

### Ruimtelijk beleid

Gelet op de zeer sterke huizenprijsstijging in de afgelopen jaren zou verwacht mogen worden dat (zeer) rendabele exploitatie van woningbouwprojecten de norm zou zijn. Dat dit niet het geval is, hangt in belangrijke mate samen met het ruimtelijk beleid. In de achterliggende jaren is steeds sterker ingezet op binnenstedelijk bouwen. Eerdere analyses van het EIB naar een groot aantal grondexploitaties lieten al zien dat de ontwikkeling van deze locaties gemiddeld beduidend hogere kosten kennen dan locaties buiten het dichtbebouwde binnenstedelijk gebied (EIB, 2021c). Verdichting in

### Contact

Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl  
www.eib.nl

### Pagina

4

de steden gaat gepaard met kosten voor het verplaatsen van bedrijvigheid, het verplaatsen van bestaande infrastructuur zoals trambanen, het saneren van bodemverontreiniging en vaak wordt bezwaar tegen de bouw gemaakt door omwonenden. Dit geldt zeker bij hoogbouw dat door alle constructieve en veiligheidseisen op zichzelf al dure woningbouw is.

Een ander belangrijk gegeven van de sterke nadruk die is komen te liggen op binnenstedelijke woningbouw is dat het hierdoor ook duidelijk lastiger is geworden om tempo te maken met nieuw woningaanbod (Michielsen et al., 2019). Het ruimtelijk beleid waar in het coalitieakkoord naar wordt verwezen zorgt er de komende jaren bovendien voor dat er een nog groter accent op binnenstedelijke (appartementen)bouw komt te liggen. Hierdoor neemt ook de discrepantie tussen de verwachte woningvraag en het aanbod verder toe, zoals is te zien in tabel 1.

**Contact**  
 Koninginneweg 20  
 1075 CX Amsterdam  
 t (020) 205 16 00  
 eib@eib.nl  
 www.eib.nl  
**Pagina**  
 5

**Tabel 1 Samenstelling huidig planaanbod en aanbod vanuit 14 grootschalige projecten t/m 2030 naar type woning en locatie**

	Huidig planaanbod	14 grootschalige projecten	Totaal aanbod	Woningvraag
<b>Type woning</b>				
Appartement	65%	77%	67%	46%
Grondgebonden	35%	23%	33%	54%
<b>Type locatie</b>				
Binnenstedelijk	79%	100%	83%	51%
Groene gebieden	21%	0%	17%	49%

Bron: EIB (2021d)

### Betaalbaarheid

In recente jaren is steeds meer aandacht gekomen voor 'betaalbaarheid'. In dit kader zijn de huren vanaf 2016 reëel niet meer gestegen, zoals eerder aan bod is geweest. Het huurbeleid beperkt zich bovendien al enige tijd niet meer tot de sociale sector. Onder de titel van 'middenhuur' wordt het voorheen vrije huursegment tussen 710 en 1000 euro per maand steeds meer omgezet naar gereguleerde huur. Dit heeft zich niet alleen vertaald in een meer gematigde huurontwikkeling in het bestaande marktsegment, maar zorgt er vooral voor dat bij nieuwe woningbouwprojecten huurwoningen in dit segment worden aangeboden die soms fors onder marktconforme huurprijzen liggen.

Zo is te verklaren dat ondanks de spectaculaire huizenprijsstijging de exploitatie van woningbouwprojecten nog altijd moeizaam verloopt. Lastige locaties met veel extra kosten en slechts een beperkt deel van de woningbouw waar de hogere (koop)prijzen kunnen worden gerealiseerd. Voeg daarbij stijgende reële bouwkosten en extra kosten vanuit duurzaamheid en de lastige opgaven in de exploitaties zijn te verklaren.

## Subsidies en belastinguitgaven

Het bovenstaande reguleringsmodel met als pijlers binnenstedelijke woningbouw en betaalbaarheid wordt in het coalitieakkoord ondersteund met omvangrijke subsidies en belastinguitgaven. Tot de zogeheten woningbouwimpuls van 1 miljard euro was al eerder besloten. Tot op heden zijn drie van de vier tranches toegekend met een subsidie van ruim 800 miljoen euro gericht op 140.000 woningen. Met de dit jaar toe te kennen vierde tranche wordt de 1 miljard euro aan subsidie uitgeput en gaat het totaal aantal woningen waar subsidie heen gaat richting 190.000 (RVO, 2022). Een eerste kenmerk van de subsidie is dat het om zeer veel woningen gaat met een gemiddeld bedrag van 5800 euro per woning.

De woningbouwimpuls heeft drie effecten. Het eerste effect is wat in de economie bekend staat als het 'free rider effect'. De projecten stonden toch al op de rol en zouden ook zonder de subsidie ongewijzigd doorgaan. Het tweede effect is her-programmering zonder aanpassing van het aantal woningen. Dit is naar verwachting een belangrijk effect omdat de regeling ook eist dat minstens 50% van de woningbouw in het betaalbare segment moet zitten. Ten slotte kan de regeling ook zorgen dat projecten eerder van start kunnen door de extra middelen. Dit effect zal optreden, maar grote effecten op het totale woningaanbod zal dit naar verwachting niet hebben. Het subsidiebedrag per woning is niet groot en bij ontbreken van de subsidie zou schuiven in het aandeel 'betaalbaar' het meest voor de hand liggen. Ook zorgen ruimtelijke restricties ervoor dat niet zomaar meer woningen in een project kunnen worden opgenomen. Empirisch kan nog worden opgemerkt dat er geen effect zichtbaar is van de eerste tranches uit 2020 in de meest recente vergunningcijfers. Zo ligt het aantal nieuwbouwvergunningen in de periode juli-oktober 2021 lager dan een jaar eerder.

Het belangrijkste financiële besluit in het coalitieakkoord is het afschaffen van de verhuurderheffing. Dit is een structurele belastinguitgave van 1,7 miljard euro per jaar met belangrijke financiële voordelen voor de corporatiesector. Ook inhoudelijk is dit besluit zeer betekenisvol. Het komt erop neer dat afscheid wordt genomen van het beleid van minister Blok onder Rutte II. In 2013 werd de verhuurderheffing ingevoerd ondanks sterke oppositie vanuit de corporatiesector. Veelzeggend is dat ook de markttoets – eveneens ingevoerd onder Rutte II – wordt afgeschaft. Deze was bedoeld om rechtstreekse concurrentie van woningcorporaties met marktpartijen in het geliberaliseerde segment te voorkomen. Geconcludeerd moet worden dat het coalitieakkoord veel extra ruimte geeft aan de woningcorporaties, zowel financieel als vanuit regelgeving.

Opvallend bij de huursector is verder dat de reikwijdte van de gereguleerde huur belangrijk wordt uitgebreid onder de vlag van 'middenhuur'. Daarmee lijkt materieel sprake van het oprekken van de liberalisatiegrens. Dit is gunstig voor de huishoudens die deze gesubsidieerde woningen krijgen toegewezen, maar het vereist wel een gereguleerd systeem voor dit voorheen vrije segment. Daarmee verbonden zijn ook de nadelen van dergelijke regulering. Het belangrijkste nadeel ligt bij de doorstroming. Door woningen beneden marktprijzen te verhuren ontstaat als het ware een verhuisboete als huishoudens vervolgens willen overstappen naar de vrije sector. Dan moet immers niet alleen extra worden betaald voor meer kwaliteit, maar vervallen ook meteen de impliciete subsidies. Zo stopt de doorstroming en komen huishoudens als het ware vast te zitten. Daarnaast vereist het beleid afspraken over toegestane toekomstige huurverhogingen. Ten slotte zorgt gesubsidieerd wonen ervoor dat het type woonkwaliteiten minder goed aansluiten bij voorkeuren. Het huishouden dat een woning in een dure binnenstedelijke omgeving kan bemachtigen voor een prijs die beduidend onder de marktprijs ligt wil toeslaan, ook als de karakteristieken van de

## Contact

Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl  
www.eib.nl

Pagina  
6

woning minder goed aansluiten bij diens voorkeuren. Dergelijke bezwaren spelen overigens niet bij de hypotheekrenteaftrek die ook geen nadelen oplevert voor de doorstroming op de woningmarkt. Het kernprobleem ligt bij het subsidiëren van woningen in plaats van mensen. Dit systeem dat kenmerkend is voor de sociale huursector gaat in toenemende mate spelen bij de 'middenhuur' en overigens ook bij 'betaalbare koop'.

## Conclusie

De problemen op onze woningmarkt worden veroorzaakt door een falend reguleringsmodel. Door woningbouw vrijwel uitsluitend toe te staan in al dichtbebouwd binnenstedelijk gebied en voor een groot deel het prijsmechanisme uit te schakelen, kan het aanbod niet effectief aansluiten op de vraag. Deze problemen probeert de coalitie vervolgens weer te repareren met subsidies en belastinguitgaven. De sleutel voor succes ligt echter bij het verhogen van de aanbodelasticiteit. Dat kan in de eerste plaats door open te kijken naar woningbouw op agrarische grond. Er zijn veel goede locaties beschikbaar waar groen wonen uitstekend kan plaatsvinden, zowel wat grootschaliger als juist ook kleinschalig. Het gaat slechts om een fractie van de landbouwgrond en de bezwaren die telkens worden aangedragen overtuigen niet omdat zij niet feitelijk worden onderbouwd en bovendien ook niet systematisch van toepassing kunnen zijn op heel verschillende specifieke locaties en situaties. Daarnaast moet doorstroming veel meer aandacht krijgen bij het woningmarktbeleid. Betaalbaar wonen klinkt als iets waar niemand tegen kan zijn, maar door de doelgroep voor gesubsidieerd wonen steeds verder op te rekken, zijn wij nu bezig het doorstromingsprobleem van de toekomst te organiseren. De beste manier om de betaalbaarheid voor de middeninkomens te verbeteren is meer geschikt woningaanbod.

Ook is het zaak voor de Rijksoverheid om de bovenmatig strenge inkomensregels aan te passen, zodat starters in de koopsector aan hypothecaire financiering kunnen komen. Ook hier ligt de bal weer bij de regulering door de overheid. De markt kan de woningnood oplossen als de overheid de juiste condities stelt. De verwevenheid van de woningmarkt met de publieke ruimte en hiermee verbonden externe effecten en het bestaan van sociale doelen rechtvaardigen een actieve overheid, maar juist in die situatie moet de overheid zoeken naar het juiste reguleringsmodel met de juiste instrumenten. Deze discussie moet worden gevoerd in plaats van het dichten van de gaten van het huidige reguleringsmodel met meer publiek geld.

## Literatuur

- ABF Research (2021). Inventarisatie Plancapaciteit oktober 2021.
- Coalitieakkoord (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021 – 2025.
- EIB (2021a). Verkiezingsprogramma's tegen het licht: de woningmarkt.
- EIB (2021b). Bouwcapaciteit woningbouw ZWASH-corridor. Confrontatie vraag en aanbod 2040.
- EIB (2021c). Ruimtelijke ordening en bouwlocaties.
- EIB (2021d). De kwalitatieve woningvraag in 2030.
- Gemeente Amsterdam (n.d.). Actieplan meer middeldure huur 2017-2025.
- Gielen, W., Herbers, D., Hitzert, F. (2018), Verhuizingen van oudere huishoudens. *Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek*.
- De Groot, C., Van Dam, F., & Daalhuizen, F. (2013). Vergrijzing en woningmarkt. *Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving*.
- Michielsen, T., Groot, S. P., & Veenstra, J. (2019). Het bouwproces van nieuwe woningen. *Den Haag: Centraal Planbureau*.

## Contact

Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam  
t (020) 205 16 00  
eib@eib.nl  
www.eib.nl

## Pagina

7

NOS (2021). *Gemeenten: gebrekkige doorstroming ouderen oorzaak van problemen woningmarkt*. Nieuwbericht op nos.nl, 30 december.

RVO (2022). *Woningbouwimpuls voor gemeenten*. Informatiepagina op rvo.nl, 12 januari.

**Contact**

Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl

www.eib.nl

**Pagina**

8