

WONEN EN BOUWEN IN NEDERLAND: ENKELE HANDVATTEN OP VERZOEK VAN DE EERSTE KAMER

12 APRIL 2024

ARNO J. VAN DER VLIST¹

Samenvatting: *De Eerste Kamer vraagt om - in een betoog van maximaal twee pagina's - in te gaan op een drietal vragen: 'Wat ziet u als belangrijkste oplossing voor de wooncrisis in Nederland? Hoe en door wie is deze oplossing daadwerkelijk te realiseren? Zijn hiervoor wijzigingen in het wettelijk stelsel noodzakelijk?' In dit betoog definieer ik eerst de wooncrisis, vervolgens bespreek ik enkele relevante feiten aangaande economische aspecten van wonen, en sluit ik af met enkele handvatten voor beleid.*

DE WOONCRISIS NADER GEDUID

Alvorens in te gaan op mogelijke oplossingen is het zinvol om eerst de term '**wooncrisis**' te definiëren. Samengevat definieer ik wooncrisis als 'de situatie waar in een regio, voor groepen van individuen en huishoudens er sprake is van het gelijktijdig optreden van:

- I. 'Woningtekort' oftewel, gedwongen inwoning;
- II. 'Tekort aan betaalbare woningen' oftewel, een hoge woonquote;
- III. 'Ongenoegen' oftewel, een gevoel van ongelijkheid in de beschikbaarheid van passende woonruimte.'

MECHANISMEN: ENIGE ECONOMISCHE ASPECTEN VAN WONEN

A. De woningmarkt is een **voorraadmarkt** waarbij de aanpassing van de voorraad (dat is, nieuwbouw) beperkt is, en vertraagd reageert op veranderingen in de vraag naar woonruimte (DiPasquale & Wheaton, 1992). Lokale overheden spelen een belangrijke rol in de snelheid van aanpassing (Van der Krabben, 2021; Bregman & Nijmeijer, 2022). Nieuwbouw is in de afgelopen decennia gedaald van 120.000 (1975) tot 45.000 (2014), waarna het steeg tot net boven de 70.000 (2023). Een substantieel deel van de nieuwbouw komt van ouds voor rekening van woningcorporaties. Het beleidsvoornemen van 100.000 woningen per jaar ligt boven de productie zoals in de afgelopen jaren gerealiseerd is. Het meest recente jaar met een vergelijkbare productie is het jaar 1990. Nederland kende toen 14.9mln inwoners en 5.8mln woningen. Nederland heeft eind 2023 17.9mln inwoners en 8.1mln woningen. Het beleidsvoornemen van 100.000 woningen per jaar omvat 1.4% van de voorraad. Het meest recente jaar dat de nieuwbouwproductie op 1.4% van de voorraad lag is het jaar 1995 (CBS Statline). EIB meldde eerder dat de nieuwbouwproductie met de bestaande bouwcapaciteit realiseerbaar is (EIB, 2023).

B. De vraag naar woonruimte is **regionaal gesegmenteerd**, waardoor een wooncrisis niet in alle regio's gelijktijdig hoeft te bestaan, en waarbij pendelen tussen werk en huis een substituit is voor het veranderen van baan en/of woning (Rouwendaal & Van der Vlist, 2005).

C. De woningmarkt is een **zoekmarkt** door idiosyncratische voorkeuren van huurders en eigenaar-gebruikers, waarbij vanwege het bestaan van transactiekosten de huidige woonsituatie langdurig suboptimaal kan zijn zonder dat huishoudens verhuizen. Huurregulering leidt tot lock-in effecten voor zittende huurders.

D. Het aanhouden van woningen kan gezien worden vanuit **consumptiedoeleinden** en vanuit **investeringsdoeleinden** (Brueckner, 2017). De vraag naar woonruimte van huurders is te doorgronden vanuit consumptiedoeleinden, die van eigenaar-gebruikers vanuit consumptie- én investeringsdoeleinden, en die van investeerders vanuit investeringsdoeleinden. Zo heeft de waargenomen stijging in de rente (als prijs van factor input kapitaal) directe gevolgen voor de vraag vanuit investeringsdoeleinden, maar niet vanzelfsprekend voor die vanuit consumptiedoeleinden. Recente gesprekken tussen de demissionaire Minister en de vastgoedsector betreffen die aangaande wonen vanuit investeringsdoeleinden (BZK, 2024);

E. De prijs van wonen voor eigenaren zoals samengevat in de **gebruikskosten** geeft een verklaring voor het gelijktijdig bestaan van een sterke vraag en hoge prijzen (dat is, in het geval er een nominale prijsstijging verwacht wordt) (Poterba, 1984), dat in combinatie met een toename van het aantal huishoudens, en het bestaan van aanbodrestricties tot volatiteit in woningprijzen leidt. Aanbodverruiming beperkt de volatiliteit, en leidt tot lagere woningprijzen (ceteris paribus). Woningprijsontwikkelingen in Nederland laten een ander patroon zien dan bouwkostenontwikkeling, hetgeen een indicatie is van aanbodrestricties (Glaeser & Gyourko, 2008).

F. Voor gereguleerde huurwoningen is de **betalingsbereidheid** te meten aan de hand van de wachttijd in combinatie met de huur (Van Ommeren & Van der Vlist, 2016).

G. Woning(huur)prijzen (en wachtduur voor sociale huurwoningen) reflecteren ook de **betalingsbereidheid voor (semi-) publieke goederen** als dijken, zorg en scholing, leefbaarheid in de buurt, en beschikbaarheid van banen en (pensioen)voorzieningen (Hilbers, 2017).

¹ Hoogleraar Vastgoedontwikkeling aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Basiseenheid Economische Geografie, en Algemeen directeur aan de Amsterdam School of Real Estate.

HOE KUNNEN WE HET WONINGTEKORT TERUGDRINGEN?

▪ BEPERK IMMIGRATIE VANWEGE DE WOONCRISIS IN NEDERLAND

Nederland behoort tot de groep van rijkste landen en zal daarom een immigratieland blijven. Het Rijk doet er goed aan om binnen de bestaande overlegstructuren in de EU ervoor zorg te dragen dat immigratie naar Nederland beperkt wordt zolang de wooncrisis niet is opgelost. Er bestaan andere veilige landen in de EU met bevolkingskrimp die geen wooncrisis kennen. Dit heeft dit ook consequenties voor de arbeidsmarkt en de binnenlandse productie. Zonder immigratiebeperkingen echter ontstaat er een versterkt gevoel van ongenoegen en ongelijkheid in de samenleving, bij recent toegelaten immigranten inclusief.

▪ FORMULEER EEN ACTIEPLAN OM VERDERE HUISHOUDVERDUNNING TE BEPERKEN

Inwoning is voor huishoudens niet in alle gevallen financieel handig. Zo kan inwoning van volwassen kinderen ertoe leiden dat toeslagen van hoofdbewoners vervallen, en laten (sociale/private) verhuurders woondelen niet altijd toe. Het Rijk doet er goed aan om bestaande regelgeving (toeslagen alsook lokale r.o. regelgeving inzake woondelen) te toetsen, en zonodig te vereenvoudigen zodat woondelen aantrekkelijker wordt en verdere huishoudverdunding afgeremd wordt.

▪ VERBETER DE INFRASTRUCTUUR

Dé woningmarkt is lokaal, maar geen eiland. Toekomstbestendig woningmarktbeleid vereist verbreding van de visie en een aanpak om infrastructuur en goede (ov)-verbindingen tussen stad en land een integraal onderdeel te maken van woningmarktbeleid. Voer regie over gemeenten-provincie-rijk en verbeter de regionale verbindingen tussen stad en ommeland, en hoofdverbindingen tussen steden waarmee lokale woningmarktschokken beter gespreid kunnen worden, voorzieningen in ommeland economisch draagvlak behouden, en een betere match op de arbeidsmarkt in potentie mogelijk is (WRR, 2000).

HOE KUNNEN WE DE WONINGVOORRAAD SNELLER VERGROTEN?

▪ NIET DOOR WONINGBOUWLOCATIES IN KLIMAAT-RISICOVOLLE GEBIEDEN TE PLANNEN

De ruimtelijke inrichting van Nederland vraagt in de komende decenia bijzonder veel aandacht. Klimaatadaptatie vraagt om ruimtelijke transformatie; aanpassing van de bestaande voorraad, en inpassing van nieuwe klimaatadaptatieve maatregelen. De aanpassing van de voorraad is beperkt, en de levensduur van woningen lang. Nieuwe woningbouwlocaties dienen gepland te worden in gebieden waarbij ook op de lange termijn zonder hoge risico's geleefd kan worden. Daar dienen ook in tijde van woningtekort geen concessies aan gedaan te worden.

▪ ONDERZOEK OF DE NATIONALE GRONDBANK GEBRUIKT KAN WORDEN VOOR GROOTSCHALIGE WONINGBOUWLOCATIES

De toename in het aantal huishoudens, voornamelijk als gevolg van immigratie in combinatie met huishoudverdunding, leidt tot een grotere vraag naar woningen. De prognose van 2023 indiceren: een bevolkingsomvang van 19.7 mil en 9.5 mil huishoudens in 2050, en een extra ruimtebeslag door nieuwbouw van 17.000 ha (SDO, 2024). Vanwege de trend in huishoudverdunding is een programma met kleinere nieuwbouwwoningen passend, al geldt er voor grotere woningen dat er een verhuisketen kan ontstaan. Het aandeel bebouwd gebied in Nederland stijgt daarmee van 10.7% (2024) naar 11.2% (2050). Daar is (land)bouwgrond voor nodig. Formuleer een Rijksstrategie grondverwerving. Wijs niet zondermeer bouwlocaties aan zonder bouwplicht, om niet in een situatie te geraken als in Luxemburg (Glumac e.a., 2019). Onderzoek met MinLNV of gronden in de Nationale Grondbank benut kunnen worden, en laat een ruimere variant van de ruimte-voor-ruimte regeling toe voor grootschalige woningbouw in gebundelde deconcentratie in de nabijheid van bestaande kernen.

▪ ZET DE BESTAANDE VASTGOEDPORTEFEUILLE IN VOOR MIXED-USE HERONTWIKKELING

Overheden hebben tezamen een aanzienlijke vastgoedportefeuille verdeeld over meerdere beleidsportefeuilles. Centraliseer (maatschappelijke) vastgoed van gemeenten, provincie, het Rijk (Rijkswaterstaat en Rijksvastgoedbedrijf) en zet die in om mixed-use projecten in bestaande rode contouren te verdichten en woningbouw te versnellen in regio's met aanzienlijke woningtekorten.

▪ LANDELIJKE RIJKSCOMMISSIE R.O.

De snelheid waarmee lokale voorraadaanpassingen te realiseren zijn, is curicaal voor het aanpakken van de woningcrisis. Overweeg de instelling van een vakinhoudelijke Rijkscommissie R.O. om te toetsen hoe, en of gemeenten goed omgaan met hun rolopvatting in bestemmingswijzigingsprocedures, om aanvragen voor bestemmingswijzigingsprocedures op basis van onafhankelijk vakinhoudelijk advies waar mogelijk te versnellen.

▪ VERGROOT DE CAPACITEIT EN KENNISBASIS

De capaciteit om de fysieke leefomgeving aan te passen is begrensd in termen van plannings- en bouwcapaciteit. Formuleer een Actieplan op Onderwijs & Scholing, -en subsidieer studenten in geval van maatschappelijke externe baten – om meer studenten in MBO/HBO/WO geïnteresseerd te maken en op te leiden in de (economische aspecten van) de ruimtelijke inrichting.

ZIJN ER WIJZIGINGEN IN HET WETTELIJKE STELSEL NODIG?

Woningmarktbeleid gaat niet alleen over efficiëntie maar raakt ook verdelingsvraagstukken. Prijzen van (huur)woningen stijgen snel, en het Rijk zoekt middels middenhuurregulering naar oplossingen. Regulering is vaak niet efficiënt, maar nieuwbouw moet in veel regio's versnelt plaatsvinden. De rol van lokale overheden is daarbij cruciaal, maar zij zien soms weinig voordeel in snelle bestemmingswijzigingsprocedures en realisatie van nieuwbouw. Hoe geven we gemeenten meer incentives? Het voorstel is om te onderzoeken of een systeem met hogere OZB soelaas biedt. De OZB kan gedifferentieerd worden naar gebruiksdoeleinden (eigenaar-gebruik vs. verhuur), eventuele leegstand, en of een UBO al dan niet bekend is. Daarnaast biedt een OZB-systeem een andere wijze van vermogensheffing dan via Box-3 (of Box-2) waarbij een nieuw systeem niet automatisch tot lastenverzwaring leidt. Een groot voordeel van een dergelijk op OZB-gebaseerd systeem is dat deze belasting niet te ontwijken is. Een zorgvuldig opgezet OZB-systeem kan daardoor bijdragen aan een gevoel van rechtvaardigheid, en reduceert het gevoel van ongenoegen en ongelijkheid. Tenslotte, bestaat er een al een OZB-systeem en reflecteert de OZB investeringen in publieke goederen.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Alonso, W. 1964. *Location and Land Use*. Harvard University Press.
- Bani e.a.. 2022. *Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt*.
- Bregman A. & A.Nijmeijer (eds). 2022. *Het woningtekort voorbij*. Instituut voor Bouwrecht.
- Brueckner, J. 1997. Consumption and investment motives and the portfolio choices of homeowners. *Journal of Real Estate Finance & Economics*. 15:159–180.
- Buitelaar, E. 2023. *De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid*. PBL. Den Haag.
- BZK. 2024. *Verbeteren van klimaat voor investeringen in woningen*. Den Haag.
- BZK. 2023. *Staat van de volkshuisvesting*. Ministerie van BZK. Den Haag.
- BZK. 2022. *Nationale woon- en bouwagenda*. Ministerie van BZK. Den Haag.
- CPB. 2021. *Sturen naar vermogen: De vermogensopbouw gezien vanuit de levensloop*. CPB. Den Haag.
- CPB. 2021. *De verscheidenheid van vermogens van Nederlandse huishoudens: update*. CPB. Den Haag.
- CPB. 2018. *How do the Dutch Finance their own house: descriptive evidence from administrative data*. CPB. Den Haag.
- DiPasquale, S & W. Wheaton. 1992. The market for real estate asset and space. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*. 20: 181-197.
- Don, H. (ed.). 2008. *Agenda voor de woningmarkt*. KVS.
- DNB. 2021. *Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt*. De Nederlandse Bank. Amsterdam.
- DNB. 2021. *Macroprudential indicators FSR*. De Nederlandse Bank. Amsterdam.
- EIB, 2023, *Bouwcapaciteit*. Amsterdam.
- Fang, S., X. Liu & A.J. van der Vlist. 2021. On housing and financial wealth: evidence from Dutch households over 2006 - 2019. University of Groningen.
- Glaeser, E, & J Gyourko. 2008. *Rethinking Federal Housing Policy*. AEI.
- Glumac, B., M. Herrera & J. Licheron, A hedonic urban land price index. *Land Use Policy*. 81: 802-812.
- Hilbers, C. 2017, *The economic implications of house price capitalization: a synthesis*. *Real Estate Economics*. 45: 301-339.
- ILT. 2024. *Staat van de corporatiesector. 2023*. Inspectie Leefomgeving en Transport. Ministerie van IenW. Den Haag.
- Kadaster. 2021. *Onderzoek koopstarters: verschillende typen koopstarters door de Jaren heen*. Kadaster. Apeldoorn.
- Kadaster. 2021. *Crisis op de woningmarkt: wie slaagt en wie niet meer?* Kadaster. Apeldoorn.
- Lange, R. & C. Teulings. 2023. Uitstel is niet altijd afstel. *Real Estate Research Quarterly*. Nov. 1 – 9.
- OECD. 2018. *Inequalities in household wealth across OECD countries*. Working paper 88. OECD. Paris.
- OECD. 2019. *Housing, wealth accumulation and wealth distribution*. Working paper 1588. OECD. Paris.
- PBL. 2020. *Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid*. PBL. Den Haag.
- Rli. 2023. *Verkenning systeemfalen in het leefomgevingsbeleid. Een probleemverkenning*.
- Rouwendaal, J & A.J. van der Vlist. 2005. A Dynamic Model for Commutes. *Environment and Planning A* 37:2209-2232.
- SDO. 2024. *Gematigde groei – rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*, Den Haag.
- Van der Krabben, E, 2021. *De werking van de grondmarkt*. Nijmegen.
- Van Dijk, T. F. Kann & J. Woltjer. 2019. *Explaining Dutch Spatial Planning*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Van Ommeren, J.N. & A.J. van der Vlist. 2016. Households willingness to pay for public housing. *Journal of Urban Economics*. 92: 91-105.
- Van der Vlist, A.J., 2009, *Bellenblazen? De economie van vastgoedontwikkeling*. Rijksuniversiteit Groningen.
- WRR. 2000. *Naar een vrijwel volledige arbeidsmarktparticipatie*. Den Haag.
- WRR. 2014. *Hoe ongelijk is Nederland*. Den Haag.