

# Position Paper – (On)betaalbaar wonen voor middeninkomens

## Rondetafelbijeenkomst Tweede Kamer – 29 januari 2020

*Frans Schilder, Planbureau voor de Leefomgeving*

### SAMENVATTING

Middeninkomens hebben het moeilijk op de woningmarkt. Ze geven een groot deel van hun inkomen uit aan wonen en kunnen hun woonwensen moeilijk realiseren. De sociale sector is voor hen niet of nauwelijks toegankelijk. Lange tijd vormde de koopsector een belangrijke uitwijkmogelijkheid voor middeninkomens. Door striktere leennormen, stijgende prijzen en concurrentie van woningbeleggers wordt kopen voor hen echter steeds moeilijker. Voor middeninkomens betaalbare alternatieven in de huursector zijn in – en door – de huidige markt bovendien schaars. De problemen van deze groep huishoudens om hun woonwensen te realiseren vragen om oplossingen.

De enige echt structurele oplossing voor het verbeteren van de positie van middeninkomens is het bijbouwen van woningen. De prijs van woningen, zowel in de koop- als in de vrije huursector, wordt immers bepaald door vraag en aanbod. Het woningtekort waar we nu voor staan, met sterke groei van het aantal huishoudens en achterblijvende nieuwbouw, leidt per definitie tot hogere prijzen. Er zijn overigens ook andere factoren die bijdragen aan hogere prijzen, zoals de huidige lage rente en de stijgende bouwkosten. Het bouwen van woningen, en dus het verruimen van het aanbod, kost echter tijd. Het opgelopen woningtekort is niet van vandaag op morgen opgelost. En over drie of vijf jaar nog steeds niet. Desondanks is er alle reden om vol in te zetten op meer nieuwbouw. Het debat over wat nodig is voor nieuwbouw, en welke mogelijke maatregelen op de woningmarkt kunnen helpen specifieke problemen aan te pakken, is echter wel gebaat bij enige verduidelijking. We belichten daarbij drie geluiden die in de discussie vaak prominente aandacht krijgen.

Op de eerste plaats worden beleid en planning vaak verantwoordelijk gehouden voor de bij de vraag achterblijvende nieuwbouwproductie. Nieuwbouw is echter een complex proces, waar beleid maar één schakel in is. Een proces bovendien waarbij veel en grote belangen een rol spelen, zowel publiek als privaat. De claim dat beleid de oorzaak van vertraging is, wordt vaak niet uitgebreid onderbouwd. Zaken als financiële problemen bij onderaannemers en personeel- en grondstoffentekorten spelen ook een rol bij de achterblijvende nieuwbouw. Bovendien heeft de overheid de afgelopen jaren juist veel maatregelen genomen die gericht zijn op het versnellen van de woningbouw. Tot slot wordt er vaak aan voorbij gegaan dat regels er niet alleen zijn om de woningbouw te faciliteren: bestemmingsplannen, bijvoorbeeld, dienen te worden vastgesteld ten behoeve van een ‘goede ruimtelijke ordening’ en dat omvat meer dan alleen woningbouw.

Een tweede punt betreft de roep om meer centrale sturing. Vanzelfsprekend betekent meer centrale regie niet dat alle opgaven uit de regio in Den Haag worden ingevuld, maar de gebruikte woorden zijn niet mals: een minister die verantwoordelijk moet zijn voor de woningbouwproductie, een deltaplan voor de woningmarkt. De oproep tot meer centrale regie impliceert dat het Rijk beter dan de regio in staat is om een inschatting te maken van de belangrijkste knelpunten in de woningbouw, en deze effectiever kan adresseren. Dat is echter weinig waarschijnlijk: niet alleen nu de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt, maar ook ten tijde van de Vinex, toen het Rijk nadrukkelijker stuurde dan nu, was er sprake van een woningtekort. Daar komt bij dat de opgaven verschillen per regio. En de verwachting is dat de verschillen tussen regio's de komende jaren alleen maar verder toenemen. Bovendien komen in de regio naast het wonen nog meer claims op de ruimte bijeen: de energietransitie, klimaatadaptatie, mobiliteit en economische ontwikkeling. Al deze claims moeten worden ingepast, waarbij recht moet worden gedaan aan de lokale voorkeuren ten aanzien van de invulling van deze claims. Hoewel (inter)nationale doelen en beleid de kaders bepalen, is het omwille van draagvlak en

doorwerking van belang dat afwegingen met betrekking tot claims op de ruimte ook regionaal worden gelegitimeerd. Vanzelfsprekend met monitoring of de (inter)nationale doelen met de lokale afwegingen worden gerealiseerd.

We hebben niet alleen een opgave voor de middellange termijn: ons alleen richten op nieuwbouw doet geen recht aan de urgentie van de huidige problemen van onder meer de middeninkomens. Er zijn ook suggesties voor het verlichten van die problemen. Zo wordt voor middeninkomens geregeld naar de corporatiesector gekeken. Feit is dat corporaties inderdaad wat zouden kunnen doen in dit dossier. Maar feit is ook dat de woningmarkt een gesloten systeem is: het verruimen van de mogelijkheden van de ene groep, verkleint de mogelijkheden van de andere. Lokaal kunnen er goede redenen zijn om hierin bij te sturen, maar generieke maatregelen van de Rijksoverheid passen hierbij niet, tenzij ze daadwerkelijk kunnen helpen bij het verruimen van het lokale instrumentarium. Daarvoor verschillen de regio's en hun uitdagingen te veel van elkaar.

Een grote versnelling van de woningbouw mag de komende tijd niet verwacht worden. Belangrijk is om oog te houden voor de rol van de Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke; zij is nadrukkelijk niet uitvoerend verantwoordelijk. De door de minister gesloten woondeals zijn goede voorbeelden van een Rijksoverheid die als systeemverantwoordelijke aanwezig is in de regio. Het formuleren van doelen, en het ontwikkelen en uitvoeren van beleid ligt in de deals bij regionale en lokale actoren. Het Rijk faciliteert, vaak met kennis en soms met budget, en monitort de voortgang met de regionale partners. De woondeals leiden zo tot een scherper inzicht in lokale behoeften, en beter begrip van reeds bestaand instrumentarium (en eventuele tekorten daarin).

Het inventariseren van lokale behoeften, mede in relatie tot het benodigde instrumentarium, biedt perspectief op de afwegingen die voor de middellange termijn moeten worden gemaakt. Het gaat dan vooral om complexe integrale opgaven. Dit inzicht is niet alleen van belang voor regionale partijen, maar geeft ook het Rijk handvatten om de regio effectief te faciliteren. De oprichting van een revolverend fonds voor financiering van voorinvesteringen in binnenstedelijke transformaties (de Transformatiefaciliteit) is daar een voorbeeld van. In alle woondeals is een bepaling opgenomen waarin de mogelijke toepassing van dit nieuwe instrument, dat complexe transformaties op binnenstedelijke locaties faciliteert, verkend wordt. De woondeals leiden ook tot inzicht in het beschikbare instrumentarium, en biedt lokaal kansen om vastlopende projecten op korte termijn tot ontwikkeling te krijgen wanneer instrumentarium (nog) niet volledig benut wordt. De inzet van onderbenut instrumentarium kan op korte termijn wellicht lokaal nog leiden tot enige winst in de nieuwbouw. Zo stelt het ministerie haar Expertteam Woningbouw, dat bijvoorbeeld lokale actoren bij kan staan in het toepassen van de Crisis en Herstelwet, ter beschikking. Kortom: er is weliswaar een grotere rol voor de Rijksoverheid weggelegd in de huidige woningmarktproblematiek, maar niet als uitvoerende partij. Het Rijk moet nadrukkelijk aanwezig zijn in de regio, met voldoende autonomie voor gemeente en regio om met eigen beleid aan de lokale opgaven van vandaag en overmorgen te werken.

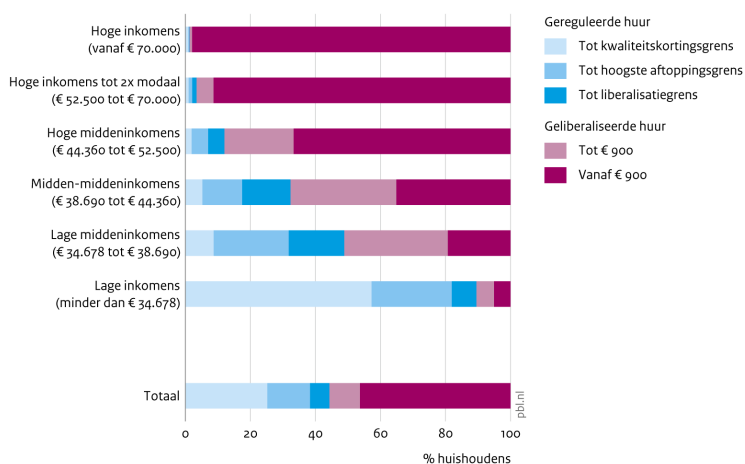
## KORTE VERDIEPING

### Middeninkomens op de woningmarkt in de problemen

Zoals hierboven, en door vele anderen, geconstateerd hebben middeninkomens het moeilijk op de woningmarkt. Voor de duidelijkheid: met middeninkomens worden doorgaans huishoudens met een inkomen tussen de toewijzingsgrens voor de sociale sector en ongeveer anderhalf keer modaal bedoeld (zie bijvoorbeeld De Groot & Vrieselaar 2019, en Van Middelkoop & Schilder 2017). Concreet gaat het in 2020 om huishoudens met een belastbaar inkomen tussen ongeveer € 39.000 en € 55.000. De groep middeninkomens valt op de woningmarkt een beetje tussen wal en schip: het inkomen, en daarmee de maximale betaalruimte volgens de richtlijnen van het Nibud, is (net) te hoog voor toegang tot de sociale sector, maar te laag voor de gangbare huurprijzen in de vrije sector. Ongeveer één op de drie “midden-middeninkomens” kan op basis van inkomen en uitgaven aan het levensonderhoud een huurprijs tot de liberalisatiegrens betalen: alleenstaanden met dit inkomen kunnen wellicht in de duurdere segmenten van de huurwoningmarkt terecht, maar gezinnen met kinderen niet.

Figuur 1

#### Inkomensgroepen naar betaalruimte in huursector, 2014



Bron: WoON 2015; bewerking PBL

De koopsector biedt bovendien steeds minder vaak een uitkomst, als gevolg van onder meer striktere leennormen en aanhoudend stijgende huizenprijzen. Daar komt bovendien bij dat de concurrentie om de voor middeninkomens meest betaalbare koopwoningen moordend is. Cijfers van de NVM (2020) laten zien dat inmiddels meer dan de helft van de appartementen en tussenwoningen boven de vraagprijs wordt verkocht. De concurrentie om deze woningen bestaat bovendien niet alleen uit andere huishoudens, maar ook uit woningbeleggers (Van der Harst & De Vries 2019). De mate van concurrentie van beleggers verschilt overigens sterk; vooral in de grote steden en studentensteden is er sprake van concurrentie, daar buiten is die beperkt.

Nauwelijks of geen toegang tot de sociale sector, stijgende uitgaven aan woonlasten, en steeds meer eigen geld mee moeten nemen om een woning te kunnen kopen: de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens staat onder druk. De afnemende toegankelijkheid is een symptoom: de belangrijkste oorzaak is het opgelopen woningtekort (De Groot & Vrieselaar 2019; Lennartz et al. 2019; Michielsen et al. 2019). De constatering van symptoom en oorzaak is van belang, omdat op beide beleid gemaakt kan worden. Dat gebeurt in de praktijk ook, al was het maar omdat het aanpakken van de oorzaak langzaam gaat: bouwen kost tijd, en de achterstand is zeker niet dit jaar, en ook niet de komende vijf jaar opgelost (Min BZK 2019). Het aanpakken van problemen bij de

oorzaak is elegant en effectief. Sterker: een ruimere woningvoorraad zou niet alleen de problemen van de middeninkomens oplossen, maar ook van andere kwetsbare groepen huishoudens, zoals huishoudens met lage inkomens en ouderen. Tegelijkertijd kan symptoombestrijding helpen op korte termijn de scherpste kantjes van de maatschappelijke problematiek te halen. Vanuit maatschappelijk belang ontstaat voor het Rijk als systeemverantwoordelijke met relatief weinig instrumentarium om zelf rechtstreeks in te grijpen een complexe opgave.

### **Rolopvatting en systeemverantwoordelijkheid**

Zoals gesteld kan er in het geval van de problematische positie van middeninkomens zowel aan het oplossen van de oorzaak als aan het bestrijden van het symptoom worden gewerkt. Het huidige instrumentarium daartoe ligt echter in de regio, en niet bij het Rijk. De regie voor woningbouw ligt bij gemeenten en provincies. En ook op het gebied van het functioneren van de woningmarkt hebben vooral gemeenten regie, verankerd in onder meer de Woningwet, de Huisvestingswet en de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Moors n.d.). Het Rijk heeft natuurlijk wel instrumenten waarmee ze de woningmarkt (vergaand) kan sturen: de huur- en huurprijsbescherming in het Burgerlijk Wetboek, het borgen van de betaalbaarheid via de Wet op de huurtoeslag, en het bepalen van het speelveld van woningcorporaties via de Woningwet en het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting. Het gaat dan echter om instrumenten met een nationaal bereik die niet goed aan te passen zijn aan de lokale omstandigheden, zoals de huurprijsregulering. Het verhogen van de liberalisatiegrens heeft in Amsterdam heel andere effecten dan in Hengelo. Hierdoor ligt het Rijksinstrumentarium vaak wat minder voor de hand om de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens te verbeteren.

Ondanks de beperkte mogelijkheden van het Rijk gaan er geregeld geluiden op voor meer regie vanuit de Rijksoverheid om de problemen op de woningmarkt aan te pakken. Overtuigende argumenten ontbreken of zijn gebaseerd op een vergaande vereenvoudiging van de problematiek, wat resulteert in openstaande vragen in het publieke debat. Veel gehoorde openstaande vragen rond het oplossen van de problemen op de woningmarkt zijn die van de grotere effectiviteit van de Rijksoverheid, de versnelling van de woningbouw, en regulering als effectief instrument. We beargumenteren hier kort waarom de veelgehoorde oproepen zoals een steviger Rijksoverheidsbeleid weinig soelaas bieden bij de huidige problemen op de woningmarkt. We eindigen met een reflectie op een taakopvatting van de Rijksoverheid die beter past bij de opgaven en die de laatste tijd steeds nadrukkelijker tot uiting komt.

Vraag 1: Hebben we minder regels en procedures nodig voor het versnellen van de bouw?

Woningbouw is een relatief traag proces. Tussen vergunning en oplevering zit gemiddeld twee jaar (CBS 2019). Economen constateren in samenhang daarmee regelmatig een lage prijselasticiteit van het aanbod (Vermeulen & Rouwendal 2007; Michielsen et al. 2017). De redenering is dan vaak dat als de prijzen flink stijgen, ontwikkelaars graag willen bouwen. Als dat vervolgens uitblijft wordt dat aan het stringent ruimtelijk ordeningsbeleid in Nederland toegeschreven – ontwikkelaars hebben immers een prikkel om te bouwen en in andere landen is de prijselasticiteit van het aanbod aanzienlijk hoger (b.v. Besseling et al. 2008). De onderbouwing van deze claim is vooral theoretisch: Buitelaar en Van Schie (2018) tonen immers aan dat er ook woningmarktregio's met hoge druk zijn waar sprake is van overmatig veel plancapaciteit, maar waar ondanks deze randvoorwaarden niet voldoende gebouwd wordt. Verklaringen voor het achterblijven van woningbouwproductie die door economen onbenoemd blijven, omvatten onder meer het aanvechten van vergunningen door omwonenden, financiële problemen bij één van de vele (onder)aannemers in het bouwproces, en de prikkel bij private grondeigenaren tot temporiseren van de productie, of zelfs tot speculatie met vaak buitenstedelijke gronden (Buitelaar & Van Schie 2018).<sup>1</sup> Afgezien van de vraag of de kritiek aan het adres van gemeenten en provincies ten aanzien van hun ruimtelijk beleid terecht is, speelt alsnog de vraag of de pijlpijn van de woningbouwproductie verkort kan worden. Buitelaar en Van Schie (2018) merken daarover op dat dit vooral op projectniveau, en daarmee op lokaal niveau, moet worden bekeken. Generieke versnelling door minder of andere procedures is niet waarschijnlijk; een veelheid aan recente wet- en regelgeving (Wro (2008), de Wabo (2010), de Crisis- en herstelwet (2010), de aanstaande Omgevingswet (2016, inwerkingtreding 2021)) heeft dit al beoogd. Voor zover deze maatregelen effectief zijn geweest, is hiermee het laaghangend nationaal fruit wel geplukt.

Het bouwen van een woning vereist meer dan alleen grond en een vergunning. Een woning moet ook fysiek gebouwd worden. Dat vereist grondstoffen en arbeidskracht. Verschillende partijen signaleren een toenemend tekort aan deze factoren met stijgende bouwkosten als gevolg (b.v. ABN AMRO 2018; Aedes 2019). Het huidige tekort aan met vakmensen wordt door verschillende partijen toegeschreven aan de financiële crisis, waarin veel ontslagen in de bouwsector hebben plaatsgevonden (Conijn 2019; Doodeman 2018). De overheid kan daar maar zeer beperkt op sturen door bijvoorbeeld technische opleidingen te stimuleren. Het Economisch Instituut voor de Bouw constateert overigens dat het tekort aan personeel, met vertraging, afneemt; de groei in de flexibele schil is daarbij overigens groter dan in het vaste personeel (EIB 2019). Of het herstel stevig genoeg is om de woningbouwproductie weer op volle sterkte te krijgen, of dat er sprake is van langduriger schade, moet nog blijken. Buitelaar (2019) beschrijft het economisch fenomeen van hysteresis, waarbij langdurige (of zelfs permanente) schade als gevolg van cyclische gebeurtenissen optreedt: juist in de bouw lijkt dit fenomeen, mede ingegeven door instituties op de woning(bouw)markt, zich sterk voor te doen.

De eenzijdige kritiek op wet- en regelgeving als frustrerende factor voor woningbouw lijkt overdreven, en de baten van ruimtelijk beleid worden stelselmatig genegeerd (Schoor 2010). Het is ongetwijfeld waar dat er projecten zijn waar wet- en regelgeving tot enige vertraging leiden. Vaak zullen er echter meerdere, specifieke omstandigheden een rol spelen bij vertraagde projecten. Oplossingen voor het voorkomen van vertraging bij individuele projecten liggen daardoor waarschijnlijk meer in het bereik van de gemeente, dan in het bereik van de Rijksoverheid. Maatregelen die in één klap de woningbouwproductie zullen verhogen hoeven we echt niet te verwachten.

---

<sup>1</sup> Zie ook het interview met Buitelaar over dit onderzoek van Kasper Baggerman: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/geen-quick-fix-voor-100000-ongebouwde-vergunde-woningen/>

Vraag 2: Kan het Rijk het woningtekort effectiever aanpakken dan de regio?

Een populair geluid is om de Rijksoverheid verantwoordelijk te maken voor de woningbouwproductie (b.v. Boelhouwer & Schiffer 2019; NVM 2018). Hierbij worden vaak grote termen gebruikt als “een deltaplan voor de woningmarkt”. De kern van het geluid is dat de woningbouwproductie door gemeenten en provincies achter blijft bij de woningbehoeften. Zo zouden gemeenten bijvoorbeeld te veel met hun eigen belangen (hoge grondopbrengst) bezig zijn, en daarbij te weinig oog hebben voor belangen van onder meer ontwikkelaars. Ook worden plannen van gemeenten gedwarsboemd door de provincie, die weer een eigen regionale woningmarktvisie heeft. Zodra het Rijk de regie over de woningbouwproductie overneemt, al dan niet met nieuw en dwingend instrumentarium, zijn deze problemen als vanzelfsprekend opgelost.<sup>2</sup> Zo lijkt althans de overtuiging.

Het is echter zeer de vraag of Rijkssturing daadwerkelijk effectiever is. Dé woningmarkt bestaat immers niet: de Nederlandse woningmarkt bestaat feitelijk uit een verzameling van regionale en zelfs lokale markten. Die regionale markten verschillen nu al sterk van elkaar en die verschillen nemen in de toekomst alleen maar toe. Daar waar de metropoolregio Amsterdam sterk blijft groeien, staan lokale woningmarkten aan de randen van het land nu al, of in de nabije toekomst, onder een neerwaartse demografische druk (PBL/CBS 2019). Het is niet aannemelijk dat Rijksambtenaren een betere inschatting kunnen maken van lokale behoeften en de gewenste invulling daarvan dan lokale ambtenaren. Naast de woningbehoeften wordt ook het aanbod lokaal meer divers, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuwe woonvormen (De Groot et al. 2019), en wordt de afstemming tussen woningbehoeften, woningkwaliteit en woonomgevingskwaliteit belangrijker (Schilder et al. 2018). De toegevoegde waarde van rijksambtenaren ligt daarom waarschijnlijk ook meer in bijvoorbeeld het helpen bij de optimale toepassing van complexe juridische instrumenten uit de landelijke Crisis- en Herstelwet, dan bij de formulering van de lokaal gewenste oplossingen.

Naast de effectiviteit van regionaal en nationaal beleid voor de woningmarkt en -bouw, moet ook de legitimiteit van dat beleid worden overwogen. De woningmarkt is niet alleen functioneel en economisch een regionale markt, maar ook ruimtelijk. Dat betekent dat het invullen van woningbehoeften niet alleen de productie van woningen betreft, maar ook de invulling van een claim op de ruimte. In de ruimte komt echter een groot aantal belangen bij elkaar, zoals klimaat, natuur, landschap en mobiliteit (Kuiper 2019; Van Dam et al. 2019). De afweging tussen deze belangen is inherent normatief: er bestaat geen objectief criterium om bijvoorbeeld het belang van de woningmarkt af te wegen tegen het belang van biodiversiteit. De normativiteit van deze afweging vereist daardoor een lokale en regionale legitimatie; er is geen andere wijze om bij ruimtelijke afwegingen recht te doen aan (lokale) normen en waarden.<sup>3</sup>

Er valt, in lijn met het commentaar op de achterblijvende bouwproductie, zeker nog een wereld te winnen als het gaat om effectieve regionale afspraken over de woningmarkt. Tegelijkertijd zijn er wel degelijk regio's waar gemeenten onderling, zonder bemoeienis van de Rijksoverheid, al goede afspraken maken over woningbouwproductie.<sup>4</sup> In het licht van deze argumenten is het moeilijk voorstelbaar dat het volledig of zeer sterk nationaliseren van ruimtelijk ordeningsbeleid veel soelaas biedt bij het versneld oplossen van de problemen op de woningmarkt.

---

<sup>2</sup> Deze argumenten zijn, naast in persberichten van belangenorganisaties, ook volop te vinden (in interviews) in vakbladen als Cobouw, Vastgoedmarkt, ROMagazine en dergelijke.

<sup>3</sup> Dit sluit het realiseren van (inter)nationale doelen, zoals bijvoorbeeld de energietransitie in het kader van het klimaatakkoord van Parijs, nadrukkelijk niet uit. De ruimtelijke invulling ervan is echter primair een regionale aangelegenheid.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld Parkstad Limburg: <https://parkstad-limburg.nl/2017/06/18/regionale-woonvisies-vastgesteld/>

### Vraag 3: Draagt symptoombestrijding bij aan het oplossen van de problemen op de woningmarkt?

De positie van middeninkomens op de woningmarkt is ontegenzeggelijk lastig. Zowel landelijke als lokale beleidsmakers zoeken naar oplossingen in het middensegment van de huurwoningmarkt (Blijie et al. 2019). De nadruk op middenhuur als oplossing voor middeninkomens ligt voor de hand: sinds de crisis worden financiële risico's actiever vermeden, zowel door consumenten (via vrijwillige aflossingen, DNB 2018) als door beleid (Conijn et al. 2017) en corporaties worden door invoering van het passend toewijzen meer dan voorheen gehouden aan het huisvesten van huishoudens met lage inkomens (Min BZK 2019). Starters, maar meer algemeen middeninkomens, hebben daardoor steeds meer moeite een plek te vinden in de stad. Of toch in ieder geval in populaire steden als Amsterdam en Utrecht, maar ook in Eindhoven.

De invulling van het streven naar meer aanbod in het middensegment kan op verschillende manieren. Op de eerste plaats kan dat via nieuwbouw. Het probleem van deze oplossing is eerder beschreven: bouwen kost tijd. Er zijn echter ook andere oplossingen. In Vlak et al. (2017) worden verschillende manieren beschreven om woningen van corporaties in het middensegment aan te kunnen bieden. Iets meer dan de helft van de corporatiewoningen is immers van voldoende kwaliteit om, gegeven het woningwaarderingssysteem, zonder restricties verhuurd te kunnen worden. Het probleem van middeninkomens kan hiermee worden verlicht, maar dat zal ten koste gaan van de huishoudens met lage inkomens: het betreft immers een gesloten systeem waar geen woningen aan worden toegevoegd (Eskinasi et al. 2012). Op dezelfde manier voegt buy-to-let weinig aan de woningmarkt toe: de particuliere huursector neemt hierdoor wel in omvang toe, maar het aantal woningen niet.

Investeringen door institutionele en particuliere verhuurders in transformatie voegen wel woningen toe aan de markt. De prijs van de woningen wordt echter door de markt bepaald; private verhuurders vragen, zeker bij nieuwe verhuringen, meestal marktconforme prijzen (b.v. Lennartz et al. 2019). Afhankelijk van de lokale marktomstandigheden kunnen middeninkomens in meerdere of mindere mate in dergelijke woningen terecht (Van Middelkoop & Schilder 2017). Hochstenbach en Van Gent (2019) pleiten daarom voor een ruimere toegang tot de sociale sector voor middeninkomens. Dit verlaagt echter, zoals gesteld, de slaagkansen van de lagere inkomens. Een alternatief is het heroverwegen van bestaande instituties, zoals de DAEB-scheiding en de inkomens- en huurgrenzen, zodat corporaties lokaal kunnen investeren in prijssegmenten van de huurwoningmarkt die niet door de markt worden opgepakt, maar nu buiten het kerntaken van corporaties vallen (Conijn 2019). Hiervoor geldt, zo lang er geen woningen aan de voorraad worden toegevoegd, dezelfde kanttekening.

We hebben hier slechts enkele voorstellen belicht die gericht zijn op het verbeteren van de positie van middeninkomens. Telkens geldt hetzelfde argument: zo lang er geen woningen worden toegevoegd aan de voorraad, zal de verbetering van de positie van de ene groep leiden tot een verslechtering van de positie van een ander. Er kunnen echter goede redenen zijn om toch aan symptoombestrijding te doen, bijvoorbeeld wanneer bepaalde groepen huishoudens helemaal geen toegang meer hebben tot de stad. Of wanneer op oneigenlijke manier voordeel wordt behaald uit de ongelukkige positie van middeninkomens, zoals bijvoorbeeld Hochstenbach (2018) stelt. Gemeenten hebben daar een behoorlijk instrumentarium voor ter beschikking (VNG 2017). Deze afwegingen moeten overigens lokaal gemaakt worden, omdat daar ook de negatieve effecten neerslaan.

Antwoord? Rolopvatting Rijk als systeemverantwoordelijke.

Eerder stelden we ons de vraag of het Rijk het woningtekort effectiever op kan lossen dan de regio. Ons voorlopig antwoord daarop luidt van niet. Dat neemt niet weg dat de Rijksoverheid wel degelijk een rol heeft te spelen in het oplossen van problemen op de woningmarkt. De vraag is echter hoe het Rijk effectief kan schakelen tussen de verschillende niveaus van lokaal, regionaal en nationaal beleid. Het sluiten van woondeals, zoals minister Ollongren heeft gedaan met de Stad Groningen, de regio Eindhoven, de Zuidelijke Randstad, de regio Utrecht en de Metropoolregio Amsterdam, biedt daarbij wellicht perspectief. Een ex durante evaluatie van de City Deals heeft in ieder geval geleerd dat netwerkvorming, en met name de betere toegang tot het Rijk, door betrokken partijen als een duidelijke meerwaarde van het instrument “deal” wordt gezien (Hamers et al. 2017).

Dé kracht van het sluiten van deals zou moeten zijn dat er een stok achter de deur komt. Met het maken van afspraken ontstaat voor betrokken partijen ook de mogelijkheid elkaar aan te spreken op het realiseren ervan. De afspraken in de gesloten woondeals lijken op het eerste zicht echter wat zacht; het betreffen vooral inspanningsverplichtingen en geen resultaatafspraken. Echter, doordat monitoring in de woondeals is opgenomen, ontstaat een transparante en navolgbare beleidscyclus. Geheel vrijblijvend zijn de woondeals dus niet, zeker niet doordat het Rijk budgetten beschikbaar heeft gesteld binnen de woondeals. De effectiviteit van de woondeals moet zich de komende jaren in de praktijk gaan bewijzen, maar biedt vooralsnog een realistisch perspectief voor het Rijk om vanuit zijn eigen systeemverantwoordelijkheid met kennis en (beperkte) middelen met lokale overheden op te trekken.

De gesloten woondeals zijn vooral gericht op het versnellen van de woningbouw. Daarbij worden aan de hand van regionaal ervaren knelpunten integrale plannen gemaakt om een versnelling van de woningbouw te proberen realiseren. De aandacht is daarbij tot nu toe uitgegaan naar de regio's met de meest overspannen woningmarkten. Middeninkomens hebben echter ook in minder overspannen regio's problemen om hun woonwensen te realiseren. Daar zijn wellicht andere oplossingen nodig dan (alleen) bouwen. Afgezien van de problemen rond het woningtekort stapelen zich meerdere dossiers in de ruimte op elkaar op: de energietransitie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, en een goede en duurzame aansluiting van wonen, werken en mobiliteit in de leefomgeving. En wanneer een dossier huishoudens raakt, zoals de verduurzaming van woningen in het kader van de energietransitie, of het langer zelfstandig wonen in het kader van een toekomstbestendige en houdbare zorg, moet bovendien rekening gehouden worden met de stapeling van ruimtelijke én sociale dossiers (b.v. Daalhuizen et al. 2019; Schilder 2019). De toenemende complexiteit van (afwegingen binnen) het ruimtelijke dossier roept om een nadrukkelijker rol van de Rijksoverheid in de regio, maar met voldoende autonomie voor gemeenten en regio's.



## Literatuur

ABN AMRO. (2018). Personeelstekorten gaan nu echt pijn doen. Sectorprognoses. Amsterdam: ABN AMRO.

Aedes. (2019). Knelpunten nieuwbouw. Corporatiemonitor nieuwbouw. Den Haag: Aedes.

Besseling, P.J., Bovenberg, A.L., Romijn, G., & Vermeulen, W.J.V. (2008). De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: Over aanbodrestricties en vraagsubsidies. In F.J.H. Don (Ed.), Agenda Voor de Woningmarkt. KVS Preadviezen 2008 (pp. 13-79). Amsterdam: KVS.

Blijie, B., Stuart Fox, M., & Ligthart, D. (2019). Functie van en vraag naar middenhuurwoningen: verleden, heden en toekomst op basis van WoON, microdata en het Socrates-model. Delft: ABF Research.

Boelhauer, P., & Schiffer, K. (2019). De meerwaarde van de eigen woning: geef starters een kans! Analyse en oplossingsrichtingen. Delft: OTB – TU Delft.

Buitelaar, E. (2019) Versnelling van de woningbouw: van korte naar langetermijnperspectief. Real Estate Research Quarterly, juli 2019, pp. 5 – 11.

Buitelaar, E., & Van Schie, M. (2018). Bouwen niet verboden: een onderzoek naar onbenutte plancapaciteit voor woningbouw. Ruimte+Wonen.

CBS. (2019). Aantal vergunde nieuwbouwwoningen blijft gelijk.

Via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/08/aantal-vergunde-nieuwbouwwoningen-blijft-gelijk>

Conijn, J. (2018). Een uitweg uit de beklemming van de DAEB-scheiding. Essay ten behoeve van de evaluatie van de nieuwe Woningwet.

Conijn, J. (2019). Kennis is als een fata morgana. Hervorming van de woningmarkt: resultaten en lessen voor de toekomst – afscheidrede. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Conijn, J., Dröes, M., Rouwendal, J., Schilder, F., & Rouwendal, J. (2017). Het beleid in de koopsector: verleden, heden, toekomst. ASRE Research paper 2017-02. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Daalhuizen, F., Van Dam, F., De Groot, C., Schilder, F., & Van der Staak, M. (2019). Zelfstandig thuis op hoge leeftijd: verkenning van knelpunten en handelingsperspectieven in beleid en praktijk. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

De Groot, C., Van der Staak, M., Daalhuizen, F., & De Kam, G. (2019). Aanpassen of verkassen? Langer zelfstandig in een geschikte woning. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

De Groot, C., & Vrieselaar, N. (2019). Huizenbezit onder jonge middeninkomens duikt omlaag. Themabericht 29 augustus 2019. Utrecht: RaboResearch.

DNB. (2018). Vrijwillige aflossingen dragen bij aan verlaging hypotheekrisico's. DNBulleting 11 december 2018. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

Doodeman, M. (2018). Personeelstekort in de bouw: de stand van zaken. Cobouw, 29 maart 2018.

EIB. (2019). Trends op de bouwarbeidsmarkt 2019 – 2024. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

Eskinasi, M., De Groot, C., Van Middelkoop, M., Verwest, F., & Conijn, J. (2012). Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt: een simulatie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hamers, D., Dignum, M., & Evers, D. (2017). Evaluatie City Deals. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hochstenbach, C. (2018). Meer woningen in het middensegment zijn niet de heilige graal. Via: <https://www.socialevraagstukken.nl/meer-woningen-in-het-middensegment-zijn-niet-de-heilige-graal/>

Hochstenbach, C., & Van Gent, W. (2018). Betaalbaar wonen verder weggedrukt: de sociale en ruimtelijke implicaties van de Woningwet 2015. Essay bij Evaluatie woningwet.

Kuiper, R. (2019). Nu de koers is bepaald: ex ante evaluatie van de Nationale Omgevingsvisie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Lennartz, C., Schilder, F., en M. van der Staak (2019). Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt: activiteiten, investeringsmotieven en beleggingsstrategieën. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Michielsen, T., Groot, S., & Van Maarseveen, R. (2017). Prijselasticiteit van het woningaanbod. Den Haag: Centraal Planbureau.

Michielsen, T., Groot, S., & Veenstra, J. (2019). Het bouwproces van nieuwe woningen. Den Haag: Centraal Planbureau.

Ministerie van BZK. (2019). Staat van de volkshuisvesting: jaarrapportage 2019. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK. (2019). Staat van de woningmarkt: jaarrapportage 2019. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Moors, V.E.H. (n.d.) Het recht op huisvesting kan worden geëffectueerd via de burgerlijke en politieke grondrechten. Via: [https://www.academia.edu/37023478/Het\\_grondrechtrecht\\_op\\_huisvesting](https://www.academia.edu/37023478/Het_grondrechtrecht_op_huisvesting)

NVM. (2018) Alle seinen staan op rood voor de woningmarkt in Nederland. Persbericht bij presentatie van woningmarktcijfers derde kwartaal 2018.

NVM. (2019). Analyse woningmarkt 4<sup>e</sup> kwartaal 2019. Nieuwegein: NVM.  
Via: <https://www.nvm.nl/-/media/files/nvmleden/marktinformatie/kwartaalcijfers2019q4/bijlagen-2019q4/bijlage-i-analyse-woningmarkt-4e-kwartaal-2019.pdf>

PBL/CBS. (2019). Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Schilder, F. (2019). Grijze haren, groen huizen: over waarom langer zelfstandig wonende ouderen hun woning (niet) verduurzamen. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Schilder, F., Daalhuizen, F., & De Groot, C. (2018). Krasse knarren kunnen kraken: over hoe het stapelen van beleidsdoelen ouderen onder druk kan zetten. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Schuur, J. (2010). Baten en kosten van ruimtelijk beleid en de relatie met het woningaanbod. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Van Dam, F., Pols, L., & Elzenga, H. (2019). Zorg voor landschap: naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Van Gijzel, R. (2018) Samen bouwen aan middenhuur: ervaringen van één jaar Samenwerkingstafel Middenhuur.

Van der Harst, F., & De Vries, P. (2019). Kopen om te verhuren: onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt. Kadaster, in opdracht van RLI.

Van Middelkoop, & Schilder, F. (2017). Middeninkomens op de woningmarkt: ruimte op een krap speelveld. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Vermeulen, W., & Rouwendal, J. (2007). Housing Supply and Land Use Regulation in the Netherlands. Discussion paper TI, No. 07-058/3. Amsterdam: Tinbergen Institute.

Vlak, A., Van Middelkoop, M., Schilder, F. & Eskinasi, M. (2017) Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

VNG. (2017). Gemeentelijk instrumentarium middenhuur. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.