

Hoe wonen werkt

Een sociaal-economische verkenning



Hoe wonen werkt

Een sociaal-economische verkenning

AAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

NR. 09 - DECEMBER 2022

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd. De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Wekelijks verschijnen nieuwe artikelen van het online SERmagazine op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleg-economie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook gratis abonneren op de papieren versie van SERmagazine, die vijf keer per jaar verschijnt.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2022, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	11
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Hoofdthema's	18
1.3 Opzet en leeswijzer	19
2 De woonopgave, ambities en achtergrond	21
2.1 Een toegankelijke en toekomstbestendige woningmarkt	21
2.2 De Nederlandse woningmarkt in internationaal perspectief	22
2.2.1 De woningvoorraad	22
2.2.2 Het gebrek aan passende woonvormen belemmert de doorstroming	27
2.2.3 Prijsontwikkelingen op de woningmarkt	29
2.2.4 De toegankelijkheid van de woningmarkt	33
2.3 Conclusie	38
3 Het woonaanbod reageert slecht op de prijsontwikkeling	41
3.1 Woningbouwbeleid: de veranderende rol van de overheid	42
3.2 Het woonaanbod en de grondmarkt	46
3.3 Conclusie	48
4 Het effect van hoge volatiliteit en lage doorstroming op de toegankelijkheid	51
4.1 Een volatiele markt	52
4.2 De sociaal-economische gevolgen van volatiliteit	54
4.3 Conclusie	56

5	De samenhang tussen de arbeidsmarkt en de woningmarkt	57
5.1	De rol van de arbeidsmarkt in de bouwsector	57
5.2	De relatie tussen wonen en werken: sociaal-economische gevolgen van het woningtekort in regio's	63
5.3	Conclusie	68
6	Conclusies	69
6.1	Oorzaken en gevolgen	69
6.2	De huidige aanpak en mogelijke oplossingen	71
	Bijlagen	75
1.	Integrale benadering verduurzaming gebouwde omgeving	77
2.	Mobiliteit, woningmarkt en arbeidsmarkt	81
3.	Samenstelling werkgroep	85



Voorwoord

Voorwoord

Voor iedereen is wonen van waarde, maar helaas is passend wonen niet voor iedereen vanzelfsprekend. Dit geldt voor een groeiende groep jongeren en voor andere woningzoekenden die nu buiten de boot vallen. In combinatie met studieschulden en flexbanen, leiden de problemen om de woningmarkt ertoe dat veel jongeren ervaren een ‘uitgesteld leven’ te leiden. Ze wonen langer bij hun ouders en beginnen later aan een gezin. Juist voor hen zonder woning is de waarde van wonen pijnlijk zichtbaar en voelbaar. Te veel mensen zijn dak- en thuisloos. Dit terwijl toegankelijk en goed wonen een grondrecht is en daarmee onmisbaar is voor onze brede welvaart; net als het recht op onderwijs en gezondheidszorg. Duurzame steden en gemeenschappen zijn een van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG 11) voor 2030, met als concrete doelstelling iedereen toegang geven tot adequate, veilige en betaalbare huisvesting.

Het woningtekort zet de toegankelijkheid van wonen onder druk en vergroot de vermogensongelijkheid in Nederland. Woningbezitters met overwaarde hebben een voorsprong ten opzichte van huurders en mensen die hun eerste woning kopen. Op de arbeidsmarkt is de gebrekkige toegankelijkheid van de woningmarkt ook merkbaar. Het aanbod van betaalbare woningen bepaalt waar mensen gaan wonen, naast de werklocatie en sociale relaties. Huishoudens die op zoek zijn naar een nieuwe woning, kunnen niet langer in de stad of regio wonen waar ze hun werk doen of een studie volgen. Het functioneren van de arbeidsmarkt is nauw verbonden met een toegankelijke woningmarkt met voldoende doorstroming en moet in samenhang worden gezien. Daarbij schieten veel woningen tekort als het gaat om comfort, gezondheid en energiezuinigheid. De groepen die er sociaal-economisch het zwakst voor staan, wonen in wijken die al lang hadden moeten worden aangepakt. Vooral mensen met lage inkomens die in slecht geïsoleerde huizen wonen zijn kwetsbaar voor een torenhoge energierekening.

Wonen betekent meer dan een dak boven je hoofd. Goed bouwen is niet alleen stenen stapelen, maar vormt ook het cement in de samenleving met eerlijke kansen op gezond, betaalbaar en veilig wonen. Bouwen is daarmee vooral ook een sociale opgave. Toekomstbestendig bouwen verbindt bewoners in leefbare wijken en in nieuwe passende woonvormen. En zorgt ervoor dat mensen kunnen wonen in de buurt waar ze werken, en voor elkaar kunnen zorgen waar hun sociale netwerk is.

Deze verkenning *Hoe wonen werkt* biedt een sociaal-economische analyse als onmisbare bouwsteen voor goed beleid dat rekening houdt met hoe mensen willen wonen, werken en samenleven in de toekomst. We willen met deze verkenning bijdragen aan versnelling en meer creativiteit. Met aandacht voor het creëren van kwalitatief voldoende woningaanbod, het stabiliseren van de woningmarkt, duurzame relaties op de bouwmarkt en met samenhang tussen wonen en werken. Dwarsdenkers, architecten en kunstenaars kunnen samen met bouwers nadenken over slimme, levensloopbestendige en duurzame woonconcepten, waar bewoners van alle achtergronden en leeftijden kunnen samenwonen en elkaar zo nodig een handje kunnen helpen. Dan laten we niemand – binnen of buiten – onnodig in de kou staan.

Kim Putters
Voorzitter SER



Samenvatting

Samenvatting

Deze verkenning *Hoe wonen werkt* beoogt een bijdrage te leveren aan het oplossen van sociaal-economische vraagstukken gerelateerd aan de woningmarkt. De verkenning gaat in op het woningaanbod, de prijschommelingen, de doorstroming en de rol van de arbeidsmarkt. Het achterblijvende woningaanbod en prijschommelingen leiden tot urgente problemen op de woningmarkt. Het is noodzakelijk om de huidige knelpunten op de woningmarkt snel en gestructureerd aan te pakken, gericht op meer betaalbare woningen, een betere doorstroming en een toekomstbestendige woningvoorraad.

Er is een grote bouwopgave omdat het aanbod van woningen achterblijft bij de toenemende en veranderende vraag. Het achterblijvende aanbod versterkt de prijsontwikkeling bij schaarste. De woningvoorraad is de afgelopen decennia onvoldoende meegegroeid met de bevolkingsgroei en langjarige demografische trends zoals vergrijzing, gezinsverdunding en een toenemend aantal eenpersoonshuishoudens. Als gevolg daarvan is er een gebrek aan passende woningen. Andere oorzaken voor het achterblijvend woningaanbod zijn het restrictieve ruimtelijk beleid, de hoge grondprijzen, de gestegen prijzen van grondstoffen, toenemende personeelsschaarste, en de lange doorlooptijden voor vergunningverlening en bezwaarprocedures. De SER constateert dan ook dat het woningtekort negatieve gevolgen heeft voor groepen in de samenleving.

De woningprijzen in Nederland schommelen relatief sterk. In tijden van hoogconjunctuur staat hierdoor de toegankelijkheid van vooral outsiders onder druk. In tijden van laagconjunctuur krimpt de bouwsector onevenredig hard. De prijschommelingen hebben ook invloed op de economie als geheel en de vermogensopbouw van huishoudens. In zowel hoog- als laagconjunctuur wordt het voor huishoudens lastiger om te verhuizen. Hierdoor stagneert de doorstroming.

De schommelingen in de bouwproductie hebben grote invloed op de arbeidsmarkt in de sector. In de bouwsector met een groot aandeel mkb-bedrijven is al sinds 2014 sprake van grote personeelskrapte en van moeilijk vervulbare vacatures. De komende jaren wordt een verdere toename van de krapte verwacht. De sector wordt gekenmerkt door vergrijzing, veel flexibele arbeidsrelaties (waaronder zzp'ers) en door fragmentering via lange ketens.

Het woningtekort heeft gevolgen voor het functioneren van de brede arbeidsmarkt omdat werkenden hierdoor steeds moeilijker een betaalbare woning kunnen vinden in buurt van hun werk. Dit heeft consequenties voor het vestigingsklimaat voor zowel werknemers als werkgevers. Dit is een breed probleem, maar treft in het bijzonder starters en werknemers met een onzekere arbeidsrelatie en/of huurcontract. De woningmarkt en de gehele arbeidsmarkt zijn daarmee sterk met elkaar verbonden.

Het huidige kabinet zet in op stevige bouwambities met nationale prestatieafspraken om de woningtekorten in te lopen. De vraag is echter hoe afdwingbaar de afspraken zullen worden vormgegeven om ervoor te zorgen dat het beoogde woningaanbod daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Er liggen nog weinig concrete plannen om de procedures te versnellen. Ook dure bouwgrond, de recente uitspraak van de Raad van State over de bouwvrijstelling voor stikstofuitstoot en arbeidsmarktkrapte zetten een rem op de uitvoering van de bouwplannen. Gegeven de grote uitdagingen is er een sterke noodzaak voor blijvende centrale regie, het verkorten van procedures en voorspelbaar ruimtelijk beleid voor gemeenten en provincies.

De wisselwerking tussen betaalbaarheid voor groepen huishoudens en voldoende ruimte voor nieuwbouw vergt continu aandacht. Het reguleren van de middenhuur draagt bij aan het betaalbaar houden van de bestaande voorraad in tijden van schaarste. Tegelijk is het van belang dat er voldoende ruimte resteert voor investeerders om nieuwbouw van middenhuurwoningen te realiseren. Voor het tegengaan van prijschommelingen blijft het van belang om ook bij dalende prijzen te blijven bouwen en hiervoor gericht beleid te ontwikkelen, en bovendien om overmatige vraagstimulering via goedkope financiering te beperken.

Een toekomstbestendige woningmarkt vergt technologische en sociale innovatie in de bouwsector en investeringen in de kwaliteit van de arbeid. Systemveranderingen, zoals het verminderen van de complexiteit in de keten, kunnen bijdragen aan het versterken van technologische en sociale innovatie. Een stabiele vraag vanuit opdrachtgevers biedt investerings- en werkzekerheid. Het bereiken van duurzame arbeidsrelaties in de sector vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de woningbouw- en verduurzamingsopgave. Duurzame arbeidsrelaties zijn nodig om meer mensen te laten kiezen voor werk in de techniek, bouw en energie, en om verhoging van productiviteit door industrialisatie en innovaties in de bouw te realiseren. Het belang van innovatie en voldoende geschoolde vakmensen wordt breed onderkend, maar een volwaardig scholingsprogramma ontbreekt vooralsnog.

Er is samenhangend beleid nodig voor de woningmarkt in relatie tot de arbeidsmarkt. Om te voorkomen dat de arbeidskrapte op lokaal niveau wordt versterkt dient het regionale woningaanbod goed aan te sluiten op de regionale arbeidsvraag en dienen onzekere huurcontractvormen voorkomen te worden.



Verkenning

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Er is momenteel een groot gebrek aan voldoende beschikbare en betaalbare woningen. Aanleiding voor deze verkenning vormt het SER-advies *Sociaal-economisch beleid (2021-2025): Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving* (het MLT-advies). In dit MLT-advies is in de investeringsagenda die de SER voorstelt voor de woningmarkt opgenomen: het snel gestructureerd aanpakken van knelpunten op de woningmarkt gericht op meer betaalbare woningen en een betere doorstroming.

Het woningtekort heeft grote gevolgen voor de toegankelijkheid van de woningmarkt. Het huidige woningtekort wordt ingeschat op 315.000 woningen.¹ De urgentie van het gebrek aan woningen is groot. Betaalbaar wonen raakt voor steeds meer koopstarters en nieuwe huurders buiten bereik en de doorstroming stagneert. Studenten moeten steeds vaker en langer bij hun ouders wonen, en stellen voelen zich soms genoodzaakt om hun kinderwens uit te stellen.² Gescheiden partners hebben woonruimte nodig voor zichzelf, voor hun partner en hun eventuele kinderen. Groepen arbeidsmigranten leven te vaak in slechte woonomstandigheden. In een relatief welvarend land als Nederland wonen tienduizenden daklozen in tijdelijke opvangsituaties. De lijst met spoedzoekers is de laatste jaren flink gegroeid. Huishoudens met een laag inkomen die op zoek zijn naar een sociale huurwoning moeten zeer lang wachten, en middeninkomens die niet in aanmerking komen voor sociale huur kunnen private huurprijzen soms niet of nauwelijks betalen. Tegelijkertijd kunnen deze huishoudens door de gestegen woningprijzen en sinds kort de gestegen rente moeilijk een hypotheek krijgen voor een eigen woning, zelfs niet als de hypotheeklasten lager uitvallen dan de huurlasten. Dit geldt in het bijzonder voor alleenstaanden die woonlasten immers moeten financieren op basis van één inkomen. Er bestaan ook grote verschillen in de kwaliteit van woningen. Vooral groepen jongeren hebben te maken met een lage kwaliteit.

Ook op de arbeidsmarkt zijn de gevolgen van het woningtekort merkbaar.

Het aanbod van betaalbare woningen heeft grote invloed op de plek waar mensen gaan wonen, en daarmee ook op de werklocatie en sociale contacten. Daarmee beïnvloedt de woningmarkt het functioneren van de arbeidsmarkt. Voldoende

1 Primos (2022) *Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*.

2 SER Jongerenplatform (2019) *Verkenning Hoge verwachtingen*.

dynamiek op de woningmarkt is met name belangrijk voor starters en doorstromers. Huishoudens die op zoek zijn naar een nieuwe woning, kunnen niet langer in de stad of regio wonen waar ze werken of studeren. Steeds meer werkenden kunnen geen woning vinden in de regio waar hun werk is, terwijl hybride of thuiswerken in veel beroepen geen (goede) optie is (zoals voor agenten, docenten of trambestuurders). Dit leidt tot meer en langer reizen en filedruk, maar ook tot grotere personeelstekorten van onmisbare functies en meer mismatches op de arbeidsmarkt.

Er is een grote bouwopgave omdat het aanbod van woningen achterblijft bij de toenemende en veranderende vraag, mede door de bevolkingsgroei, verstedelijking, vergrijzing en gezinsverdunding, maar ook door grote personeelstekorten in de bouwsector. Ook de stikstofcrisis en planologische procedures bemoeilijken de realisatie van woningbouwplannen.

De SER constateert dan ook dat het woningtekort negatieve gevolgen heeft voor groepen in de samenleving. Daarom zal deze verkenning een beknopt overzicht geven van de problematiek op de woningmarkt en het woonbeleid. De verkenning beziet Nederland in internationaal perspectief en in de huidige nationale context (mede in het licht van de gemaakte politieke keuzes en besluitvorming).

1.2 Hoofdthema's

Deze SER-verkenning beoogt een bijdrage te leveren aan de sociaal-economische vraagstukken gerelateerd aan de woningmarkt. De woningmarkt wordt gezien vanuit het perspectief van brede welvaart en vanuit de interactie tussen de verschillende segmenten op de woningmarkt (sociale huur, particuliere huur en koop). In internationaal opzicht valt Nederland op als het gaat om de lage aanbodelasticiteit en de hoge volatiliteit. Al eerder heeft de SER vastgesteld dat de Nederlandse economie zich kenmerkt door hoge volatiliteit (beweeglijkheid) die wordt versterkt door de woningmarkt.³

³ SER (2013) *Verkenning Nederlandse economie in stabielere vaarwater*; SER (2020) *Verkenning Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien*.

In deze verkenning heeft de SER gekozen voor het nader verkennen van drie hoofdthema's:

- *Wat is de rol van de lage aanbodelasticiteit?* Lage aanbodelasticiteit betekent dat het woningaanbod zeer beperkt reageert op prijsontwikkelingen.
- *Wat is het effect van de hoge volatiliteit en de lage doorstroming op de toegankelijkheid?* Met hoge volatiliteit worden enerzijds sterke prijsbewegingen bedoeld en anderzijds de gevolgen van deze prijsbewegingen voor de reële economie, zoals de woningbouw en de arbeidsmarkt. Met lage doorstroming wordt bedoeld dat er juist bij hoge volatiliteit minder verhuisbewegingen zijn dan bij een stabielere prijsontwikkeling.
- *Wat is de rol van de arbeidsmarkt in de bouwsector in relatie tot het woningaanbod en de volatiliteit?* Hoe verhouden de arbeidsmarkt en de woningmarkt zich tot elkaar?

1.3 Opzet en leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetst de SER de woonopgave: een evenwichtige en breed toegankelijke woningmarkt voor iedereen en toekomstbestendige woningbouw. De huidige knelpunten op de Nederlandse woningmarkt worden gesignaleerd en in internationaal perspectief geplaatst. Dit hoofdstuk gaat in op de woningvoorraad, de doorstroming, de prijsontwikkelingen en de toegankelijkheid. De rol van de lage aanbodelasticiteit staat centraal in hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk gaat in op de veranderende rol van de overheid in het woningbouwbeleid en op de vergunningverlening en de grondmarkt. Het effect van de hoge volatiliteit op de toegankelijkheid is het onderwerp van hoofdstuk 4. Daarin worden de hoogte van de volatiliteit op de woningmarkt, de sociaal-economische gevolgen en de belemmeringen voor de doorstroming beschreven. De verhouding tussen de woningmarkt en de arbeidsmarkt is het thema van hoofdstuk 5. Hierin wordt ingegaan op de rol van de arbeidsmarkt in de bouwsector en op de interacties tussen de woningmarkt, de arbeidsmarkt in brede zin en mobiliteit met aandacht voor de sociaal-economische gevolgen van het woningtekort in regio's. Hoofdstuk 6 sluit af met conclusies. In bijlage 1 staan de verschillende aspecten met betrekking tot een integrale benadering van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Bijlage 2 beschrijft aspecten van mobiliteit in relatie tot de woningmarkt en de arbeidsmarkt. Bijlage 3 bevat de samenstelling van de werkgroep.

2 De woonopgave, ambities en achtergrond

Dit hoofdstuk gaat in op de woonopgave, de ambities voor de woningbouw en de achtergronden. Paragraaf 2.1 schetst een toegankelijke en toekomstbestendige woningmarkt. Paragraaf 2.2 beschrijft de Nederlandse woningmarkt in internationaal perspectief. Deze paragraaf gaat in op de woningvoorraad, passende woonvormen en doorstroming, prijsontwikkelingen en de toegankelijkheid. In paragraaf 2.3 staan de conclusies.

2.1 Een toegankelijke en toekomstbestendige woningmarkt

Volgens de SER is de langjarige ambitie voor het woonbeleid dat iedereen in Nederland kan wonen in een duurzame woning die past bij zijn of haar inkomen en levensfase. Dit vereist het realiseren van een evenwichtige woningmarkt die breed toegankelijk is voor iedereen in termen van beschikbaarheid en betaalbaarheid op basis van gelijkwaardigheid, en die meer ruimte biedt voor duurzaam (ver)bouwen. Hierbij past een minder verstorende behandeling tussen kopen en huren (sociale huur en private huur) en voldoende kansen voor starters en woningzoekenden met lage en middeninkomens op de huur- en koopmarkt. Toekomstbestendige woningbouw is klimaatbestendig, energieneutraal en circulair (zie bijlage 1). Het versnellen van de verduurzaming van de gebouwde omgeving heeft nadrukkelijk ook betrekking op de bestaande woningvoorraad. Het bereiken van duurzame arbeidsrelaties in de bouwsector vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de bouw- en verduurzamingsopgave.

Een toekomstbestendige woningmarkt houdt ook rekening met demografische ontwikkelingen en regionale verschillen. Dit betekent dat de woningmarkt niet alleen kijkt naar de verwachte voorspellingen omtrent de omvang van de bevolking, maar ook naar de veranderende samenstelling ervan. Trends als vergrijzing, gezinsverdunding en de toename van eenpersoonshuishoudens hebben ook gevolgen voor de woonbehoeften, en deze trends kunnen per regio verschillen. Het woningtekort hangt nauw samen met zowel de toename van het aantal huishoudens als de tekortschietende bouwproductie. Echter, de bandbreedte van prognoses voor het woningtekort kunnen groot zijn.¹

1 PBL (2021) *Wonen na de verkiezingen: het woningtekort wordt in de regio opgelost*, p. 7.

2.2 De Nederlandse woningmarkt in internationaal perspectief

2.2.1 De woningvoorraad

Er is een groot woningtekort in Nederland. In 2022 is het tekort (het aantal beschikbare woningen ten opzichte van de vraag naar woningen) opgelopen tot 315.000 woningen.² Dit tekort is mede ontstaan door een onderschatting van de groei van het aantal huishoudens. In het regeerakkoord zijn er grote ambities geformuleerd om meer huizen te bouwen en zo het woningtekort aan te pakken. Dit is niet alleen nodig om de huidige tekorten weg te werken, maar ook omdat de komende jaren het aantal huishoudens alleen maar verder zal stijgen. Volgens CBS-prognoses neemt het aantal huishoudens tussen 2022 en 2038 naar verwachting toe met 852 duizend.³ Dit zijn vooral eenpersoonshuishoudens, waarvan een groot deel alleenwonende ouderen. Momenteel bestaan 3,2 miljoen huishoudens uit één persoon, in 2030 zijn dit er naar verwachting 3,5 miljoen en in 2038 is het aantal eenpersoonshuishoudens gegroeid tot 3,7 miljoen.

De Nederlandse woningvoorraad is internationaal gezien iets kleiner dan gemiddeld en heeft een gemiddeld groeitempo. Het aantal woningen per duizend inwoners ligt in Nederland op dit moment iets lager dan het gemiddelde van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO): ongeveer 450 woningen per duizend inwoners, tegenover een OESO-gemiddelde van 468 (4 procent meer dan Nederland) en een EU-gemiddelde van 495 (10 procent meer dan Nederland). Overigens zeggen deze cijfers niet direct iets over het relatieve woningtekort in Nederland, want daarbij speelt het aantal huishoudens en de omvang ervan ook een rol. Nederland heeft bijvoorbeeld juist veel eenpersoonshuishoudens in vergelijking met andere EU-landen.⁴

Het aantal woningen per duizend inwoners is sinds 2012 in Nederland zeer beperkt toegenomen; dit geldt echter ook voor het EU-gemiddelde.⁵ Ook qua woningbouw scoort Nederland gemiddeld: net boven het EU-gemiddelde maar onder het OESO-gemiddelde, zo valt terug te zien in figuur 2.1. Het percentage leegstaande woningen is ten slotte in Nederland met 4 procent relatief laag ten opzichte van andere OESO-landen.⁶

2 Primos (2022) *Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*.

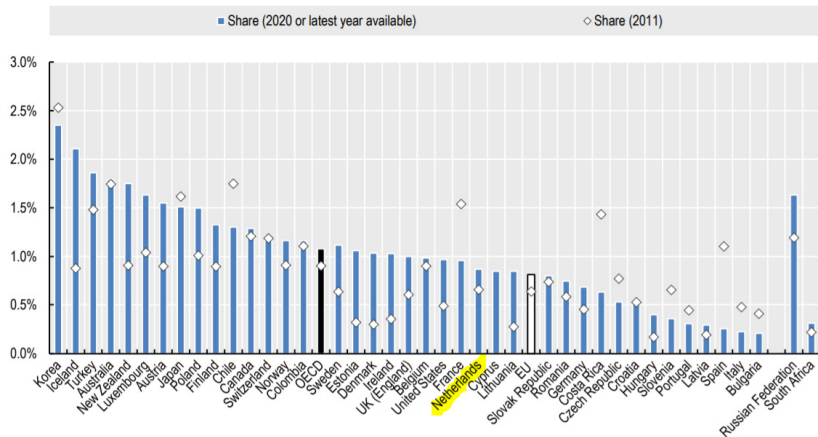
3 CBS (2021) *Huishoudensprognose 2021-2070: groei aantal huishoudens houdt aan*.

4 Eurostat (2022) *Statistics explained: Household composition statistics*.

5 OESO (2022) *Housing stock and construction*, pp. 1-2.

6 OESO (2022) *Housing stock and construction*, p. 3. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de OESO concludeert dat leegstand moeilijk internationaal te vergelijken is, omdat tweede huizen door sommige landen als leegstaand worden gedefinieerd.

Figuur 2.1 Aandeel nieuw gebouwde woningen als percentage van de woningvoorraad in OESO-landen, 2011 en 2020 of laatst beschikbare data



Bron: OESO (2022) *Housing stock and construction*, p.3.

De samenstelling van de woningvoorraad van Nederland kenmerkt zich internationaal door een relatief kleine private huursector van 15 procent van de woningvoorraad. Een deel van de private huursector is gereguleerd, een ander deel is vrije huur (zie ook de kadertekst). De vrijhuursector wordt in tegenstelling tot de sociale huursector en de koopsector niet direct gesubsidieerd.⁷ Het aantal vrijesectorwoningen in de totale woningvoorraad is rond de 540.000. Iets minder dan de helft (46 procent) daarvan is in handen van particuliere beleggers, de overige woningen in dit segment zijn in handen van woningcorporaties (31 procent) en institutionele beleggers (23 procent).⁸ Het aandeel koopwoningen in de totale woningvoorraad is met 60 procent vergelijkbaar met omringende landen, maar wel lager dan het EU-gemiddelde van 75 procent.

⁷ CPB (2020) *Kansrijk woonbeleid*.

⁸ Zie Geuting E. [et al.] (2021) *Verkenning beleidsopties voor huurprijsregulering van de vrijesectorhuur*, STEC in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De huurmarkt: verschillende segmenten*

In de huurmarkt kunnen huizen worden onderscheiden naar eigendom of op basis van huurprijsregulering. Als wordt gekeken naar eigendom zijn er twee segmenten: de corporatiesector en de private sector. Het eerste omvat alle woningen die door woningcorporaties worden verhuurd, het tweede de overige woningen, die in handen zijn van private investeerders. Op basis van huurprijsregulering is er ook een onderscheid te maken in twee segmenten: de sociale (of gereguleerde) sector en de vrije sector. De sociale sector is het deel van de huurwoningmarkt dat onder de huurprijsregulering valt. De maximale huurprijs van deze woningen mag in 2022 niet hoger zijn dan 763,47 euro (de liberalisatiegrens). Waar er bij sociale huur door corporaties aan toewijzingsregels (onder andere met betrekking tot inkomen) moet worden voldaan is dit bij sociale woningen in handen van de private sector niet het geval.** Er is dus overlap tussen de verschillende segmenten: woningcorporaties kunnen ook huurwoningen in de vrije sector hebben, en de private sector kan ook sociale huurwoningen in handen hebben.

* Lennartz, C., Schilder, F. & Van der Staak, M. (2019) *Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt; en Rijksoverheid (2022) Kom ik in aanmerking voor een sociale huurwoning van een woningcorporatie?*

** Er zijn daarom ook geluiden om de sociale huur van private partijen niet als sociale huur te definiëren. Zie bijvoorbeeld: Aedes (2022) *Sociale huurwoningen gaan om meer dan de huurprijs*.

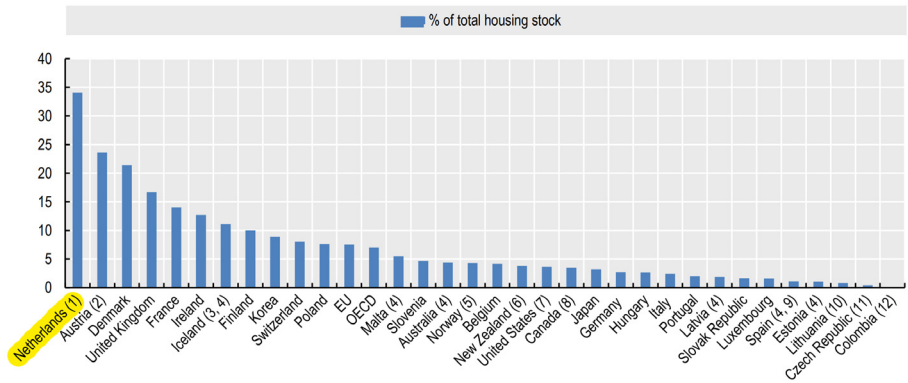
Daartegenover heeft Nederland relatief veel sociale huurwoningen: met 35 procent is dit het hoogste percentage van de OESO (figuur 2.2). Een belangrijke kanttekening daarbij is dat de definitie van ‘sociale huur’ sterk verschilt, met name omdat bijna alle landen ander beleid hebben voor sociale huur. Zo zijn in sommige landen sociale huurwoningen meer specifiek gericht op kwetsbare groepen in de samenleving.⁹ Dat maakt een internationale vergelijking ingewikkeld. Ook zijn er geluiden dat het aantal woningen dat onder sociale woningbouw valt in Nederland lager is dan de cijfers suggereren.¹⁰ De cijfers die in de Nederlandse statistieken terugkomen liggen iets lager dan de OESO-cijfers (27,2 procent in 2021)¹¹, maar ook met deze cijfers zijn er in Nederland bovengemiddeld veel sociale huurwoningen vergeleken met andere OESO-landen. De laatste jaren is het aandeel sociale huurwoningen iets gedaald (figuur 2.3).

9 OESO (2020) *Social housing: A key part of past and future housing policy*.

10 Onder andere omdat gemeenten woningen meetellen die weliswaar een lage huurprijs hebben, maar zeer hoge servicekosten. Een recent onderzoek stelt dat het aantal sociale woningen een half miljoen lager ligt dan gemeenten aangeven, zie Pointer (2022) *Half miljoen woningen ten onrechte sociale huur genoemd*.

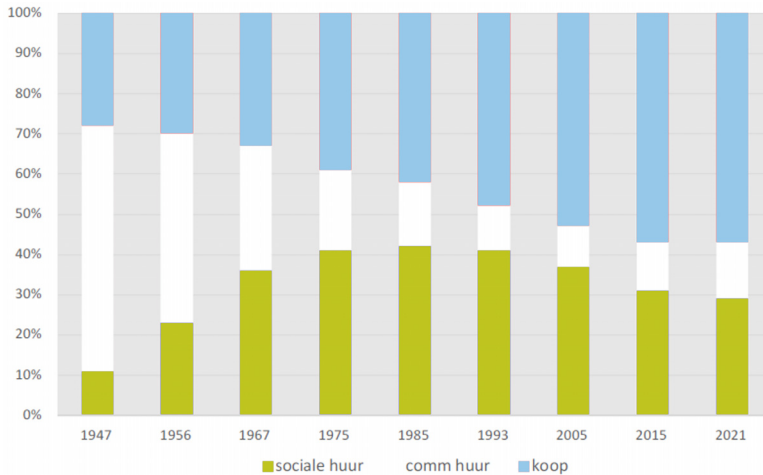
11 Autoriteit woningcorporaties (2022) *Staat van de corporatiesector 2021*, p. 57.

Figuur 2.2 Aandeel sociale huurwoningen als percentage van de totale woningvoorraad in OESO-landen, 2020 of laatste beschikbare data



Bron: OESO (2022) *Social rental housing stock*, p. 2.

Figuur 2.3 Eigendomstype als aandeel van de totale woonvoorraad, 1947-2021

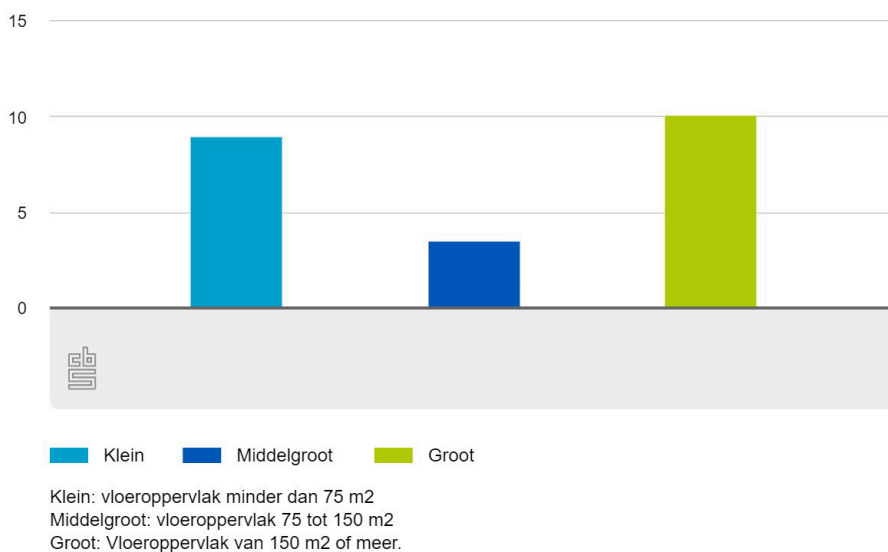


Bron: Elsinga, M. (2022) *Presentatie SER*, 6 april 2022.

De afgelopen jaren zijn er in Nederland vooral kleinere woningen maar ook juist grotere woningen bijgekomen, terwijl de stijging van middelgrote woningen veel kleiner was (figuur 2.4). Daarbij moet wel worden opgemerkt dat in alle segmenten groei heeft plaatsgevonden en dat begin 2014 het aandeel van middelgrote woningen in de woningvoorraad reeds 62 procent van de woningvoorraad bedroeg,

tegenover 20 procent kleine woningen en 18 procent grote woningen. Vanuit demografisch oogpunt is de stijging van kleine woningen logisch, gezien de trend van steeds kleinere huishoudens. De stijging van grotere woningen moet niet zozeer worden verklaard vanuit de demografische ontwikkelingen, maar zal eerder een reflectie zijn van andere factoren, zoals veranderende woonvoorkeuren en inkomensstijgingen. Omdat het bij grote woningen ook vaak om duurdere woningen gaat, is het aanbod voor sociaal-economische middengroepen daarmee relatief afgenomen.¹²

Figuur 2.4 Woningvoorraad naar grootteklasse, verandering tussen 2014 en 2021



Bron: CBS (2022) *Achtergrond bij de huizenprijsstijgingen vanaf 2013*.

De kwaliteit van woningen varieert per segment. Bij huurwoningen wordt gemiddeld genomen minder vaak onderhoud gepleegd en/of de woning verbeterd dan bij koopwoningen. Ook hebben huurders vaker last van vocht en/of schimmel in de woning. Binnen de huursector zijn de verschillen tussen de corporatiesector en de private huursector relatief klein.¹³

¹² CBS (2022) *De Nederlandse Economie*, Hoofdstuk 3: Demografische ontwikkelingen en de woningvoorraad.

¹³ WoonOnderzoek Nederland 2021 (2022) *Wonen langs de meetlat*.

2.2.2 Het gebrek aan passende woonvormen belemmert de doorstroming

De achterblijvende woningbouw in de periode 2008-2022 heeft er sterk aan bijgedragen dat de woningvoorraad niet goed meer aansluit op de veranderende woningvraag. De woningvraag verandert door de toenemende vergrijzing en het langer zelfstandig thuis blijven wonen. Er is meer behoefte aan passende seniorenwoningen en nieuwe woonvormen. Door het gebrek aan passend aanbod komen bestaande eengezinswoningen minder snel beschikbaar voor huishoudens met kinderen en wordt gezinsvorming mogelijk uitgesteld.

De doorstroming voor jong en oud wordt belemmerd door een gebrek aan passende woonvormen. Een deel van de woningzoekenden bestaat uit jonge gezinnen of jongeren die willen samenwonen en/of een gezin zouden willen vormen. Door een groot aandeel eengezinswoningen in Nederland is het echter niet direct nodig om dit aandeel verder uit te breiden ten behoeve van jongeren. Veel ouderen bewonen gezinswoningen terwijl de kinderen al (enige tijd) het huis uit zijn. Voor deze groep zijn echter weinig alternatieven beschikbaar en voor zover sprake is van beschikbare alternatieven zouden deze tot hogere maandelijks lasten in de nieuwe woning kunnen leiden. Voor veel ouderen die graag willen verhuizen is het in deze situatie onvoldoende aantrekkelijk om kleiner of goedkoper te gaan wonen of te gaan huren. De (impliciete) fiscale stimulering van eigenwoningbezit maakt het namelijk onaantrekkelijk om kleiner of goedkoper te gaan wonen of te gaan huren. Bij verhuizing van een grote, dure eigen woning naar een kleinere, goedkopere eigen woning of huurhuis, moet over het resulterende (resterende) financiële vermogen belasting in box 3 worden betaald. Dit is onder andere relevant voor huishoudens waarvan de kinderen het huis uit zijn en/of voor huishoudens die aan het eind van hun wooncarrière kleiner willen gaan wonen. Dit belemmert de noodzakelijke doorstroming op de woningmarkt.

In de gereguleerde huursector gaan belemmeringen om te verhuizen ten koste van huishoudens met een lager inkomen die op de wachtlijst voor een betaalbare woning staan. Deze belemmeringen kunnen ontstaan door vraagondersteunend beleid. Circa 370.000 gereguleerde corporatiewoningen met vier of meer kamers worden bewoond door alleenstaanden.¹⁴ Bij verhuizing zouden deze woningen vrijkomen voor grotere huishoudens. Mede door de verhuurdersheffing is het aanbod van sociale huurwoningen sinds 2013 achtergebleven.

¹⁴ Rijksoverheid (2020) *Ruimte voor wonen. Brede maatschappelijke heroverweging.*

Het overheidsbeleid dat is gericht op langer zelfstandig blijven wonen (extramuralisering) heeft het bestaande woningtekort versterkt. Volgens de laatste demografische verwachtingen zal in 2040 het aantal 75-plussers in aantal en bijna in aandeel zijn verdubbeld ten opzichte van nu. Door het gebrek aan passende seniorenwoningen blijven ouderen in hun eigen huis wonen, met als gevolg dat de doorstroming op de woningmarkt stopt. Meer bouwen voor ouderen zal leiden tot een grotere toegankelijkheid van de gehele woningmarkt, wat het functioneren van de woningmarkt verbetert. Meer keuzemogelijkheden leiden tot meer doorstroom en een betere match tussen huishoudens en woningen.¹⁵

Het merendeel van de ouderenuitvoerdens woont nu in een woning die niet geschikt is voor ouderen met lichamelijke beperkingen.¹⁶ Ouderen die in een niet-geschikte woning wonen zijn minder zelfredzaam en hebben eerder zorg nodig. Het woningtekort maakt het lastig om voor deze groeiende groep ouderen een passende woning te vinden zodat ze zelfstandig thuis kunnen blijven wonen. Het merendeel van de ongeschikte woningen kan in technische zin voor relatief beperkte kosten (minder dan 10.000 euro) worden aangepast, zoals door het plaatsen van een traplift. Woningaanpassingen komen echter niet altijd tot stand, bijvoorbeeld omdat ouderen onvoldoende middelen hebben en de gemeente of corporatie niet bijspringt.

Er is veel behoefte aan nieuwe woonvormen tussen zelfstandig thuis en het verpleeghuis in. Deze behoefte hangt samen met het verdwijnen van de verzorgingshuizen rond de hervorming van de langdurige zorg. In de toekomst zijn een meer gevarieerd woningaanbod nodig en meer keuzemogelijkheden voor wat betreft het type woning. Vernieuwende woonconcepten, zoals hofjeswoningen en kleinschalige woongroepen, worden gekenmerkt door het element van gezamenlijkheid, waarbij hulp, zorg en ondersteuning en gezelligheid dichtbij zijn. Gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, zorgaanbieders, lokale partijen en burgers kunnen samen nieuwe woonvormen ontwikkelen. Naast nieuwbouw zijn er ook kansen in bestaand vastgoed. De totstandkoming van nieuwe (geclusterde) woonzorgvormen komt onvoldoende van de grond.¹⁷

De geschiktheid van de woning en de woonomgeving moeten in samenhang worden gezien. Bij geschiktheid van de woonomgeving gaat het om de nabijheid van (primaire) voorzieningen, sociale contacten en om de beschikbaarheid van

15 Van Dijk, D. & M. van Rooij (2022) *Bouwen voor ouderen kan gehele woningmarkt toegankelijker maken.*

16 PBL (2019) *Aanpassen of verkassen.*

17 CPB (2019) *Kan de juiste woning je uit het verpleeghuis houden?*

mantelzorg en professionele hulp. Daarnaast blijkt een fijne groene en veilige leefomgeving een bron voor gezondheid en welzijn.¹⁸ Vooral in landelijke gebieden is de woonomgeving lang niet altijd geschikt voor ouderen met lichamelijke beperkingen. Daar zijn voorzieningen zoals de supermarkt, huisarts, apotheek en het openbaar vervoer vaak niet op korte afstand bereikbaar. Uit onderzoek blijkt dat ouderen langer zelfstandig kunnen blijven wonen in een woonservicegebied waarin het diensten- en voorzieningenniveau in de wijk of het dorp op ouderen is afgestemd.¹⁹

De doorstroming wordt ook beïnvloed via de sociale zekerheid. Sinds 2015 geldt de kostendelersnorm in de Participatiewet. Samenwonen met meerdere volwassenen leidt ertoe dat de bijstandsuitkering wordt verlaagd, omdat wordt aangenomen dat in die situatie de woonkosten kunnen worden gedeeld.²⁰ Voor diverse uitkeringen, zoals de AOW en de Participatiewet, gelden verschillende maandbedragen voor alleenstaanden en samenwonenden. Voor de meeste toeslagen geldt dat door samenwonen de toeslag lager kan worden of kan worden stopgezet, indien mensen in een huishouden elkaars toeslagpartner of medebewoner worden.

2.2.3 Prijsontwikkelingen op de woningmarkt

De prijzen van woningen bewegen sterk mee met de economische conjunctuur.²¹ De huidige hoge woningprijzen volgen na een scherpe daling van de huizenprijzen na de financiële crisis (2008) en de eurocrisis (2010). De tot voor kort wereldwijd aanhoudende lage rente is een van de belangrijke mondiale oorzaken van de stijgende huizenprijzen.²² Het is nog moeilijk te zeggen wat de invloed van de stijgende inflatie en de stijgende hypotheekrente zal zijn op de huizenprijzen, maar verwacht kan worden dat deze de hoge groei zullen dempen. Er zijn al eerste signalen van een daling van de huizenprijzen: in oktober 2022 waren de huizenprijzen gemiddeld 0,5 procent lager dan in september 2022.²³ De jaar-op-jaarstijging vlakkt ook af, maar evenwel waren de gemiddelde huizenprijzen in oktober 2022 7,8 procent hoger dan een jaar eerder.²⁴

18 Raad van Ouderen (2021) *Thuis in de wijk. Nu en straks.*

19 PBL (2019) *Langer zelfstandig wonen in een geschikte leefomgeving.*

20 Niet alle huisgenoten tellen mee voor de kostendelersnorm. Uitgezonderd zijn: jongeren tot 21 jaar, partners met een gezamenlijke huishouding, onderhuurders met een contract o.b.v. een commerciële prijs en studenten.

21 SER (2020) *Advies Volatiliteit in de Nederlandse economie nader bezien.*

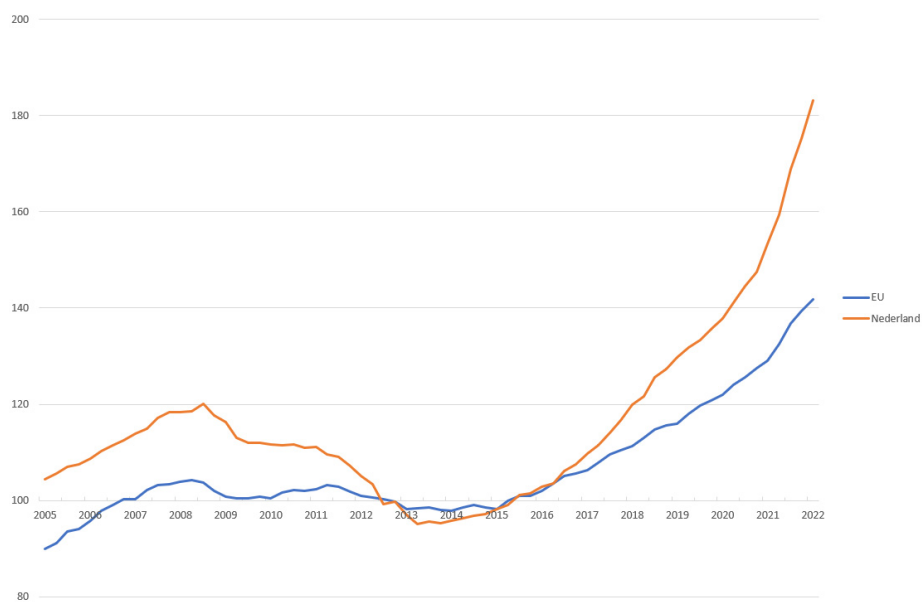
22 IMF (2021) *Housing prices continue to soar across the world.*

23 CBS (2022) *Prijsstijging koopwoningen in september opnieuw kleiner.*

24 AD (2022) *Woningmarkt koelt verder af: huizenprijzen hardste gedaald sinds mei 2013.*

Hoewel in alle landen geldt dat de huizenprijzen de economische conjunctuur versterken, zijn de huizenprijzen in Nederland volatieler. Terwijl de mondiale huizenprijzen stabiliseerden vanaf 2010, vond er in Nederland een langdurige daling van de gemiddelde verkoopprijs plaats tussen 2008 en 2013, en begonnen de huizenprijzen pas vanaf 2014 sterk te stijgen.²⁵ Het duurde in Nederland dus relatief lang om van de financiële crisis te herstellen. Sinds 2015 zijn de huizenprijzen in Nederland daarnaast relatief hard gestegen.²⁶ Zo stegen de huizenprijzen in 2021 in Nederland met 15,2 procent ten opzichte van een jaar eerder, terwijl er in de EU een gemiddelde stijging van 7,3 procent²⁷ en in OESO-landen een gemiddelde stijging van 9,4 procent plaatsvond ten opzichte van een jaar eerder.²⁸ Figuur 5 toont de ontwikkelingen in de huizenprijzen in Nederland ten opzichte van de ontwikkelingen in het eurogebied.

Figuur 2.5 Ontwikkeling van de huizenprijzen in Nederland en in het eurogebied, 2005-2022, o.b.v. huizenprijsindex (2015=100)



Bron: Eigen berekening op basis van Eurostat (2022).

25 CBS (2022) *Open data: gemiddelde verkoopprijzen sinds 1995*.

26 OESO (2022) *Housing prices (indicator)*.

27 CBS (2021) *Increase in dutch housing prices among the highest in the EU*.

28 Romei, V. & C. Giles (2022) *Pandemic fuels broadest global house price boom in two decades*, *Financial Times*.

De gemiddelde huurprijzen zijn in Nederland ook gestegen sinds 2015, zij het in mindere mate dan de kooprijzen. Dit gemiddelde verhuult wel grote verschillen.²⁹ Dit zijn met name verschillen tussen huurstijgingen in de vrije en sociale huur, en tussen nieuwe en zittende huurders, zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 2.1 Huurverhogingen per type verhuur

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Voor zittende bewoners								
Huizen onder liberalisatiegrens, corporaties	1,9	1,0	0,6	1,4	1,7	2,3	-0,1	2,2
Huizen onder liberalisatiegrens, private sector	2,4	2,0	2,3	2,9	3,0	3,0	0,2	2,4
Huizen boven liberalisatiegrens	1,6	1,6	1,7	2,0	2,6	2,1	1,3	2,8
Totaal	1,9	1,4	1,2	1,8	2,1	2,4	0,3	2,4
Voor alle bewoners (incl. bewonerswissels)								
Huizen onder liberalisatiegrens, corporaties	2,6	1,6	1,1	1,7	2,0	2,7	0,3	2,6
Huizen onder liberalisatiegrens, private sector	2,6	2,3	2,5	3,3	3,3	3,4	0,3	2,8
Huizen boven liberalisatiegrens	1,8	2,2	2,3	3,1	3,3	3,0	2,2	3,8
Totaal	2,4	1,9	1,6	2,3	2,5	2,9	0,8	3,0

Bron: CBS (2022) *Huurverhogingen woningen: soort verhuur*.

De veranderingen zijn deels te verklaren door overheidsbeleid. Zo mochten in 2022 de huren van sociale huurwoningen weer stijgen, waar dat in 2021 niet het geval was. Vrijesectorwoningen hebben een gemaximeerde huurprijsstijging in 2022 (de inflatie plus 1 procent). De tabel laat zien dat er een significant verschil zit tussen de huurstijging voor alleen zittende bewoners of als bewonerswissels ook worden meegenomen. Als wordt gekeken naar de stijgingen rondom bewonerswisselingen zijn deze veel groter: de prijzen van huurwoningen die tussen 1 juli 2021 en 1 juli 2022 van bewoner wisselden stegen in een jaar tijd met gemiddeld 9,8 procent.³⁰

Naast verschillen in huurprijsontwikkelingen per type verhuurder zijn er ook verschillen per regio. Zo stegen de gemiddelde huren in Drenthe en Friesland in 2022 het minst, met 2,5 procent, terwijl de stijging in Noord-Holland het hoogst

²⁹ OESO (2022) *Housing prices (indicator)*.

³⁰ CBS (2022) *Huren gemiddeld met 3 procent gestegen* via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/35/huren-gemiddeld-met-3-procent-gestegen>.

was met 3,4 procent. In de grote steden was de stijging het hoogst in Amsterdam met 3,6 procent.³¹

Deze cijfers laten zien dat voor sommige groepen de huren zeer sterk zijn gestegen, vooral voor nieuwe huurders in de vrije sector. Vanaf 2023 zullen de huren ook voor zittende huurders in het vrije segment stijgen, naar verwachting gemaximeerd op de gemiddelde loonontwikkeling plus 1 procent.³²

Rol van particuliere beleggers op de woningmarktprijzen

De rol van de belegger heeft veel aandacht gekregen in de steeds duurder wordende huizenmarkt. Vooral de kleine particuliere belegger is de afgelopen jaren veel actiever geworden op de woningmarkt. De groeiende rol van particuliere investeerders lijkt vooral gedreven door zowel de verwachte waardestijging van de woning als het rendement dat tussentijds kan worden behaald met verhuur. De krapte op de Nederlandse woningmarkt, maar ook in het Nederlandse beleid (inclusief fiscale regels) heeft hierbij zeker een rol gespeeld. Tegelijkertijd is het een trend die ook in veel andere landen zichtbaar is, als gevolg van lage rentestanden, maar ook door financiële globalisering. Ook de opkomst van verhuurplatforms van woningen voor toerisme (zoals Airbnb) kan hierin een rol hebben gespeeld.

In de koopmarkt worden particuliere beleggers die vooral investeren in bestaande woningen verweten dat ze koopwoningen aan de markt onttrekken, waardoor het aanbod verder terugloopt en de prijzen van koopwoningen nog verder stijgen. Op macroniveau lijkt dit effect echter beperkt, gezien het de afgelopen tien jaar rond de 6 procent van alle particuliere woningtransacties particuliere beleggers betrof.* Dit komt mede omdat particuliere beleggers vooral aan elkaar verkopen. Niettemin kopen zij juist kleinere woningen in vooral grotere steden op, waardoor er lokaal met name voor starterswoningen wel een meer significant effect op de huizenprijzen kan ontstaan. Zo blijkt uit onderzoek dat particuliere beleggers in Amsterdam in 2018 een gemiddeld aandeel in de woningtransacties hebben van meer dan 25 procent. In het onderzoek wordt aangetoond dat dit samenhangt met hogere prijzen, al is dit niet causaal vast te stellen.**

³¹ Ibid.

³² Vanaf januari 2023 tot mei 2024 is de jaarlijkse huurprijsverhoging in het vrije segment, en daarmee het middensegment, gemaximeerd op de laagste van inflatie + 1 procent of loonontwikkeling + 1 procent. In het kader van de middenhuurregulering moet worden bepaald wat na mei 2024 de maximaal toegestane huurverhoging in het middensegment is. Zie: Tweede Kamer (2022) Kamerbrief *Over eerste contouren regulering middenhuur*, p. 5.

Op de huurmarkt wordt particuliere beleggers verweten hoge huren te vragen in vergelijking met de kwaliteit van de woning. Tegelijkertijd dragen de beleggers bij aan meer aanbod op de vrije huurmarkt, een segment waar veel vraag naar is en dat grotendeels ongesubsidieerd is. Wederom is het duidelijk dat het om een beperkt deel van de markt gaat: het aantal huurwoningen in Nederland in het dure segment (huurprijs hoger dan 1.000 euro per maand) is ongeveer 110.000, ofwel 4 procent van alle huurwoningen.^{***} Niettemin kan de invloed op lokaal niveau significant zijn, vooral voor aanvangshuren (nieuwe huurcontracten) in de grote steden.

Hoewel het effect van beleggers op de woningmarktprijzen op macro-economisch niveau beperkt lijkt en vooral lokaal (met name in de grote steden) een rol speelt, is er recentelijk een aantal maatregelen ingevoerd of in voorbereiding die het beleggen op de woningmarkt minder aantrekkelijk maakt. Zo moeten kopers vanaf 1 januari 2021 8 procent overdrachtsbelasting betalen als ze niet zelf in de woning gaan wonen (met het voorstel voor verdere verhoging tot 10,4 procent in 2023), hebben sommige gemeenten een zelfbewoningsplicht ingevoerd, en worden er plannen ontwikkeld om vanaf 2024 ook de middenhuur (woningen met een huurprijs tot 1.000 euro per maand) te reguleren – waardoor circa 90 procent van alle huurwoningen een vorm van regulering kent. Het effect van deze maatregelen samen zal moeten blijken.

* Kadaster (2021) *Iets meer woningen vastgehouden als belegging*.

** Hans. L. [et al.] (2019) *Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt*.

*** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) *Staat van de Woningmarkt- Jaarrapportage 2021*.

2.2.4 De toegankelijkheid van de woningmarkt

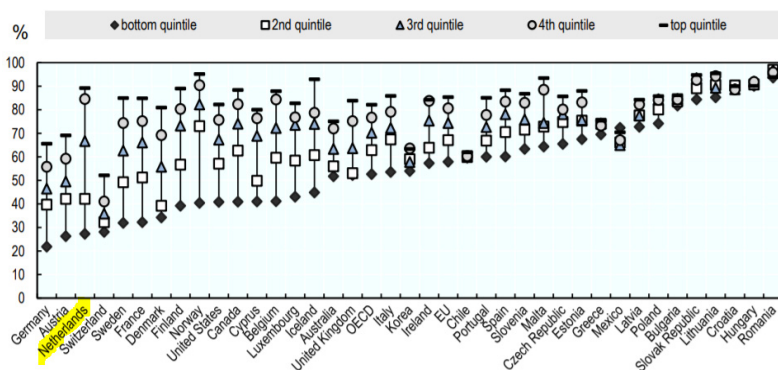
Het Nederlandse woonbeleid leidt tot grote verschillen tussen huur en koop. Zowel de koopmarkt als de sociale huurmarkt wordt gesubsidieerd. Daardoor is de vraag naar koop- en sociale huurwoningen relatief hoog. De kleinere vrijhuursector wordt nauwelijks gesubsidieerd³³ en is voor velen een laatste optie wanneer de koopmarkt te duur is en er geen sociale huurwoning beschikbaar is.

De koopmarkt is in Nederland ontoegankelijk voor lagere inkomens. De kans om een koopwoning te bezitten varieert in alle OESO-landen naar inkomen, maar die variatie is het grootst in Nederland (figuur 2.6). In Nederland is het voor de laagste inkomens relatief moeilijk om een koopwoning te bemachtigen. De 40 procent

³³ Er is geen directe subsidie voor huishoudens in de vrije huursector. Wel kan er sprake zijn van indirecte subsidies, bijvoorbeeld via financiering van de onrendabele top.

hoogste inkomens wonen juist zeer vaak in een koopwoning. In Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland zijn er ook relatief weinig inwoners in het onderste inkomenspercentiel met een koopwoning, maar daar vormen koopwoningen ook een kleiner aandeel van de woningvoorraad.

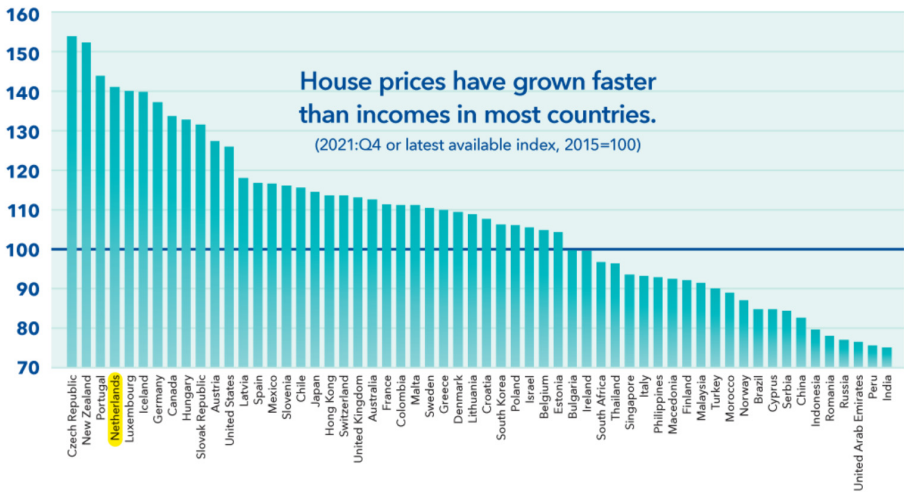
Figuur 2.6 Percentage eigenaar-bewoners naar inkomenskintiel, 2019 of laatst beschikbare data



Bron: OESO (2022) *Housing tenures*, p. 4.

Ook voor gemiddelde inkomens zijn koopwoningen minder betaalbaar geworden. De gemiddelde inkomens hebben de gestegen huizenprijzen niet kunnen bijbenen. Uit figuur 2.7 blijkt dat de huizenprijzen sinds 2015 in Nederland veel harder zijn gestegen dan het gemiddelde inkomen. Het is daardoor nu duurder dan in 2015 om een huis te financieren op basis van inkomen alleen, al is de rente tussen 2015 en 2021 ook sterk gedaald. Dit reflecteert zich in een moeilijke markt voor koopstarters, die geen vermogen uit de verkoop van een huis kunnen meenemen ter financiering.

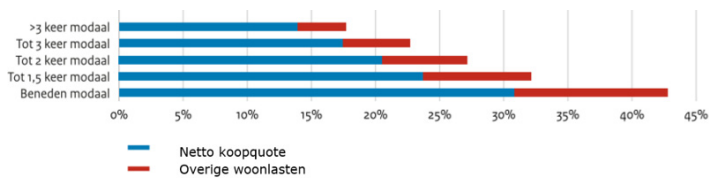
Figuur 2.7 Index (2015) ratio huizenprijzen ten opzichte van inkomen



Bron: IMF (2022) *Global Housing Watch*.

De koop- en woonquotes van eigenaar-bewoners zijn omgekeerd evenredig met het inkomen. Hogere inkomens hebben dus een relatief lagere koop- en woonquote dan lagere inkomens. Dat komt omdat er meer spreiding in het inkomen dan in de woningwaarden zit (figuur 2.8). Benedenmodale eigenaar-bewoners hebben een gemiddeld bruto-inkomen van circa 29.000 euro en wonen in een koopwoning van gemiddeld circa 215.000 euro, terwijl de groep boven drie keer modaal gemiddeld in een tweemaal duurder huis woont, maar bijna zes keer zoveel bruto-inkomen heeft.

Figuur 2.8 Woonuitgaven van eigenaar-bewoners, naar inkomen

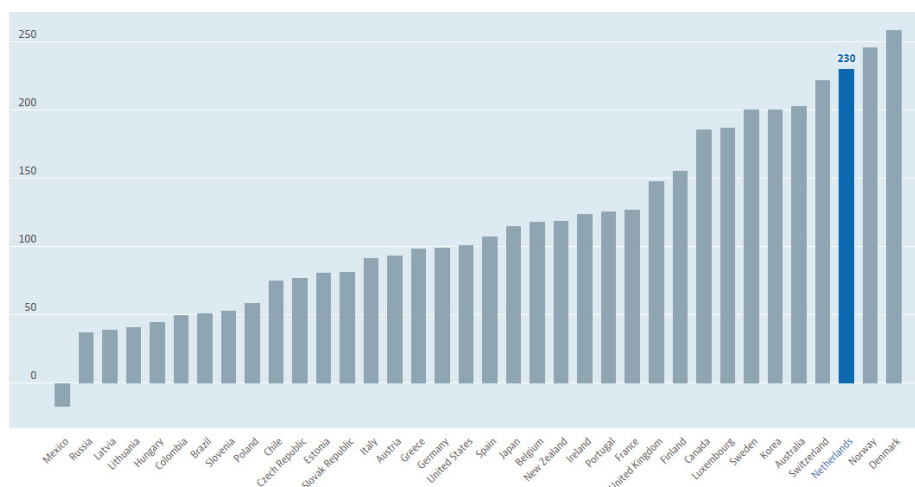


Bron: BZK (2021) *Staat van de woningmarkt*.

Daarnaast heeft Nederland relatief hoge hypotheekschulden. De huishoudschulden ten opzichte van het besteedbaar inkomen zijn in internationaal opzicht zeer hoog, met name door hoge hypotheekschulden. Met 230 procent huishoudschuld

ten opzichte van besteedbaar inkomen in 2020 staat Nederland op de derde plek van de OESO, achter Noorwegen en Denemarken (figuur 2.9).³⁴ De hypotheekschuld is ook hoog ten opzichte van het bbp. Ondanks de maatregelen die de laatste jaren zijn ingevoerd om de hypotheekschuld te beperken³⁵, is de uitstaande hypotheekschuld in Nederland anno 2019 met 89 procent van het bbp nog steeds duidelijk hoger dan bijvoorbeeld in België (56 procent) en Duitsland (45 procent). Tegelijkertijd is er in Nederland weinig sprake van betalingsproblemen bij hypotheek, zijn er heldere leennormen en wordt de markt gekenmerkt door relatief veel langjarige hypotheek. De overgrote meerderheid van de koopwoningen in Nederland betreft een woning met hypotheek: slechts 10 procent van de Nederlandse koopwoningen is een koopwoning zonder hypotheek, tegenover 60 procent in de EU en 50 procent in de OESO.

Figuur 2.9 Huishoudschulden als percentage van het netto besteedbaar inkomen in OESO-landen, 2021 of laatst beschikbare data



Bron: OESO (2022) *Household debt (indicator)*.

De toegankelijkheid van de sociale huurmarkt staat sterk onder druk. Hoewel Nederland relatief veel sociale huurwoningen heeft (zie 2.2.1) zijn er ook lange

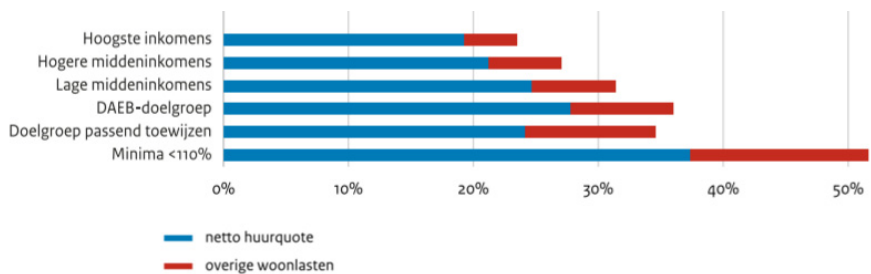
³⁴ OESO (2022) *Household debt (indicator)*.

³⁵ Zo is de hypotheekrente van een aflossingsvrije hypotheek afgesloten na 2013 niet langer fiscaal aftrekbaar, is de LTV-ratio sinds 2018 beperkt tot 100 procent en is de LTI-ratio in 2015 aangescherpt en wettelijk verankerd. Zie ook: CPB (2015) *De economische effecten van een verdere verlaging van de Ltv-limiet*.

wachtlijsten, variërend van 8 maanden tot 22 jaar.³⁶ Veel huishoudens moeten dus lang wachten op een sociale huurwoning, terwijl dit voor een groep huishoudens de enige betaalbare optie is. De betaalbare voorraad in de sociale sector kan een belangrijke matigende werking hebben op de woningmarkt. Woningcorporaties hebben de afgelopen jaren weinig kunnen bouwen door de verhuurdersheffing, maar zijn een belangrijke partij bij het tegengaan van het woningtekort en het draaiende houden van de woningproductie als het economisch tegenzit.

Daarnaast zijn de huren in de vrije sector de afgelopen jaren ook gestaag gestegen. Zoals in 2.2.3 gemeld, hebben in de vrije sector vooral nieuwe huurders last van grote stijgingen van huurprijzen.³⁷ Dit komt omdat de stijging van de huurprijzen voor bestaande huurders is gereguleerd. Gemeenten kunnen sinds 2021 een zelfbewoningsplicht en sinds 2022 opkoopbescherming invoeren. De prijsstijgingen zijn een teken dat de vraag naar huurwoningen op veel plekken nog steeds hoger is dan het aanbod, ondanks dat het aanbod de laatste jaren ook is gestegen. Ook een vrijesectorhuurwoning blijft op veel plekken moeilijk te vinden voor mensen met een middeninkomen. Verder is het aandeel tijdelijke huurcontracten in de private huur gestegen tot 14 procent voor alle huurders en tot 29 procent voor recent verhuisden. Vooral jongeren hebben een tijdelijk huurcontract. In figuur 2.10 is ook de sterke relatie tussen inkomen en netto huurquote duidelijk zichtbaar: de minima met de laagste huren en de hoogste huurtoeslag hebben desondanks de hoogste huurquotes, terwijl de huurders met de hoogste inkomens – die meer dan 2,5 keer zoveel huur betalen – de laagste huurquotes hebben.

Figuur 2.10 Netto huurquote en huurquote huurders, naar inkomen



Bron: Ministerie van BZK (2021) *Staat van de woningmarkt*.

³⁶ Acht maanden: Rijssen-Holtten (Overijssel); 22 jaar: Landsmeer (Noord-Holland), zie NOS (2021) *In zeker kwart van de gemeenten wacht je meer dan zeven jaar*.

³⁷ Rabobank (2022) *Middensegment verder gegroeid, maar nieuwe huurders betalen hoofdprijs*.

De energiekosten stijgen en vormen een steeds groter aandeel van de totale woonlasten. De oorlog in Oekraïne heeft geleid tot een sterke stijging van de gemiddelde energiekosten, en zorgt voor een piek in een langjarig stijgende trend. Huishoudens met hoge energiekosten, huishoudens die wonen in een huis van onvoldoende kwaliteit, eigenaren die de verduurzaming van hun huis niet kunnen betalen of huurders die daarover niet kunnen beslissen zijn regionaal en in bepaalde wijken geconcentreerd.³⁸ Het gaat bovengemiddeld vaak om krimpregio's, anticiperregio's (waar op korte termijn rekening wordt gehouden met krimp) en vernieuwingsgebieden in steden, met grote verschillen in type woning.³⁹

De betaalbaarheid van wonen staat onder druk voor kwetsbare groepen. De betaalbaarheid van wonen staat begin 2022 voor zo'n 426.000 huishoudens met een lager, minimum- of minder dan minimuminkomen onder druk. Zij hebben te maken met te hoge woonlasten, doordat zij meer dan 35 procent van het inkomen kwijt zijn aan huur. Door de sterk gestegen inflatie vanaf 2021 is sprake van een negatieve koopkrachtontwikkeling in 2022 die de besteedbare inkomens nog verder onder druk heeft gezet.⁴⁰ Een kwart van de huurders heeft dusdanig hoge woonlasten dat zij voor de overige uitgaven onvoldoende budget hebben om de basisbedragen te kunnen betalen.⁴¹ In het programma *Betaalbaar Wonen* stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kaders voor wat betreft betaalbaarheid.⁴²

2.3 Conclusie

Volgens de SER is de langjarige ambitie voor het woonbeleid dat iedereen in Nederland kan wonen in een duurzame woning die past bij zijn of haar inkomen en levensfase. Dit vereist het realiseren van een evenwichtige woningmarkt die breed toegankelijk is voor iedereen in termen van beschikbaarheid en betaalbaarheid op basis van gelijkwaardigheid. Hierbij past een minder versturende behandeling tussen kopen en huren (sociale huur en private huur) en voldoende kansen voor starters en woningzoekenden met lage en middeninkomens op de huur- en koopmarkt. Een toekomstbestendige woningmarkt houdt ook rekening met demografische ontwikkelingen en regionale verschillen.

38 TNO (2021) *De feiten over energiearmoede in Nederland*.

39 DNB (2022) *Financiering voor de verduurzaming van de woningvoorraad*.

40 In 2022 wordt een koopkrachtverlies van 6,8 procent verwacht. In 2023 zal de koopkracht volgens de meest recente raming toenemen met 3,9 procent. Zie ook: CPB (2022) *Kerngegevens tabel MEV 2022*.

41 NIBUD (2019) *Hoe gaan mensen om met hoge woonlasten?*

42 Ministerie van BZK (2022) *Programma Betaalbaar Wonen*.

Er is een groot woningtekort in Nederland van circa 315.000 woningen in 2022.

Dit tekort is mede ontstaan door een onderschatting van de groei van het aantal huishoudens. De Nederlandse woningvoorraad is internationaal gezien iets kleiner dan gemiddeld en heeft een gemiddeld groeitempo. Nederland kent een relatief kleine private huursector van 15 procent van de woningvoorraad en relatief veel sociale huurwoningen. De laatste jaren is het aandeel sociale huurwoningen gedaald. Er zijn de laatste jaren vooral kleinere en grotere woningen gebouwd.

De woningvoorraad sluit niet goed meer aan op de veranderende woningvraag.

Daarnaast wordt de doorstroming van jong en oud belemmerd door een gebrek aan passende woonvormen. Voor huishoudens die dringend woonruimte nodig hebben met het oog op gezinsvorming is onvoldoende ruimte beschikbaar. Een groter aanbod van seniorenwoningen of passende nieuwe woonvormen kan de doorstroom op gang brengen. Ook de sociale zekerheid heeft invloed op de doorstroming. Voor de kostendelersnorm in de Participatiewet, maar ook voor andere uitkeringen en toeslagen geldt dat de bedragen worden verlaagd in geval van samenwonen.

De prijzen van woningen bewegen sterk mee met de conjunctuur.

In Nederland geldt nog meer dan in andere landen dat de huizenprijzen de economische conjunctuur versterken. Ook de gemiddelde huurprijzen zijn gestegen, maar achter het gemiddelde gaan grote verschillen schuil tussen stijgingen in de vrije en sociale huur, tussen nieuwe en zittende huurders, maar ook tussen regio's.

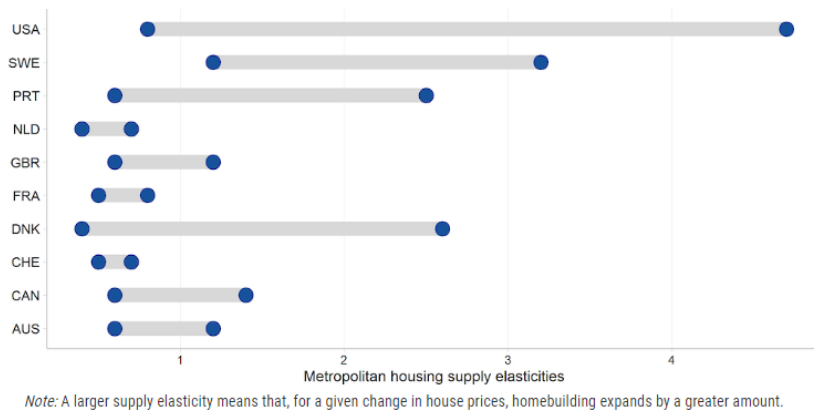
De toegankelijkheid van de woningmarkt staat onder druk.

Dit geldt voor alle segmenten (koop, vrije huur en sociale huur). Veel huishoudens kunnen door het achterblijvende aanbod en de gestegen prijzen geen woning vinden die aansluit bij hun wensen en mogelijkheden. Het aanbod van vrijehuurwoningen in Nederland is relatief laag (het enige segment op de woningmarkt dat niet direct wordt gesubsidieerd). De gestegen prijzen in de koopsector hebben geleid tot een verdere stijging van de toch al hoge hypotheekschulden in Nederland. Veel huishoudens moeten lang wachten op een sociale huurwoning, terwijl dit voor een groep huishoudens de enige betaalbare optie is. In hoofdstuk 4 zal dieper worden ingegaan op de gevolgen en mogelijke risico's van de grote prijsschommelingen op de woningmarkt.

3 Het woonaanbod reageert slecht op de prijsontwikkeling

De aanbodelasticiteit in Nederland is laag: een hogere prijs voor woningen resulteert niet in een groter aanbod van woningen op de korte termijn. In Nederland is dat veel meer het geval dan in andere landen (figuur 3.1). Dit is vooral problematisch tijdens periodes waarin er veel vraag naar woningen is: de markt kan dan niet goed op deze vraag reageren door additioneel aanbod te creëren. De productiecapaciteit van de Nederlandse bouwsector blijft al langere tijd achter. Meer aanbod heeft een dempend effect op de prijs: bij het uitblijven van meer aanbod bij hoge woningprijzen, kunnen de prijzen dus nog verder stijgen. Momenteel is dit het geval, waardoor wonen voor groepen outsiders onbetaalbaar dreigt te worden. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal waarom de aanbodelasticiteit in Nederland zo laag is.

Figuur 3.1 Aanbodelasticiteit in stedelijke regio's in internationaal perspectief



Bron: OESO (2022) *Brick by brick*.

Er zijn verschillende oorzaken voor het achterblijvende aanbod te benoemen, die in dit hoofdstuk verder worden verkend. Zo heeft de rijksoverheid een minder sturende rol op zich genomen en lag de nadruk op decentralisatie. De veranderende rol van de overheid is het onderwerp van paragraaf 3.1. Aan de aanbodzijde zijn er soms minder financiële prikkels om snel te bouwen en is er sprake van langdurige procedures in de vergunningverlening. Paragraaf 3.2 gaat in op het woonaanbod en

de grondmarkt. Ook de krapte op de arbeidsmarkt is een belangrijke factor.¹ Dit laatste punt komt apart aan de orde in hoofdstuk 5. Paragraaf 3.3 sluit af met conclusies.

3.1 Woningbouwbeleid: de veranderende rol van de overheid

De overheid speelt een belangrijke directe rol in het aanbod van woningen en de snelheid waarmee deze gebouwd kunnen worden. In deze paragraaf wordt gekeken naar de directe rol van de overheid op de woningbouw, en niet naar ander overheidsbeleid dat indirect invloed heeft op het huizenaanbod (bijvoorbeeld fiscale maatregelen).

In de afgelopen decennia heeft de rijksoverheid een steeds minder sturende rol op zich genomen. In de periode tot de jaren negentig van de vorige eeuw was er sterke centrale sturing vanuit de rijksoverheid en lag de nadruk op de groei van de woningvoorraad. De Vierde Nota ruimtelijke ordening Extra uit 1991 (beter bekend als VINEX, zie www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/vinex-indeling), was de laatste nota waarin op centraal niveau niet alleen werd bepaald hoeveel woningen er gebouwd moesten worden, maar ook waar deze woningbouw moest plaatsvinden.² De rijksoverheid maakte in deze tijd ook geld beschikbaar voor locaties en woningbouw om de doelstellingen te realiseren.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is er meer nadruk komen te liggen op decentralisatie. Decentrale overheden kregen steeds meer verantwoordelijkheid, al bleven er in eerste instantie wel taakstellende afspraken tussen Rijk, provincies en (grote) gemeenten over de woningproductie. Als sluitstuk van de decentralisatie verdween in 2010 ook de taakstelling vanuit het Rijk, en werden provincies en gemeenten primair verantwoordelijk voor de woningbouw.³ Daarbij zijn de provincies verantwoordelijk voor zorgvuldig ruimtegebruik en hebben ze de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Gemeenten zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor voldoende woningen en bedrijvenlocaties in de gemeente, met als belangrijkste instrument het bestemmingsplan. Gemeenten bouwen echter niet zelf, de daadwerkelijke bouw vindt plaats door corporaties en marktpartijen zoals projectontwikkelaars, met het bestem-

1 Naast tekorten op de arbeidsmarkt is er ook sprake van tekorten aan – dan wel hoge prijzen van – bouwmaterialen. Verschillende grondstoffen zijn beperkt verkrijgbaar door verstoringen in de toeleveringsketen (door bijvoorbeeld de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne) of zijn duur, bijvoorbeeld vanwege gestegen energiekosten. Deze problemen lijken echter het gevolg van specifieke gebeurtenissen en daarmee minder structureel van aard.

2 Bruinsma, F. R., & E. Koomen (2018) *Ruimtelijke ordening in Nederland*.

3 In het zelfde jaar werd ook het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer opgeheven en werd het thema ‘wonen’ ondergebracht bij het ministerie van BZK.

mingsplan als uitgangspunt. Met de woningcorporaties kunnen prestatieafspraken gemaakt worden, niet alleen over het aantal, maar bijvoorbeeld ook over de vorm en kwaliteit. Corporaties en gemeenten hebben hierbij ook te maken met de kaders die het Rijk stelt, zoals met betrekking tot de betaalbaarheid van woningen en het huisvesten van specifieke doelgroepen. Ook aan marktpartijen kunnen ontwikkelingskaders worden meegegeven. De mate waarin dat gebeurt verschilt echter per gemeente en is onder meer afhankelijk van de politieke kleur van de gemeenteraad, van de capaciteit van de gemeenten en ook van het bezit van de bouwgrond – als de gemeente eigenaar is van de bouwgrond kan zij makkelijker invloed uitoefenen.⁴

Naast deze trend van decentralisatie leidde het beleid tot minder financiële middelen voor woningbouw vanuit de rijksoverheid (zoals blijkt uit de afname van rijkssubsidies en later de invoering van de verhuurdersheffing). Voor de financiering werd er daarom steeds meer naar de markt gekeken. Omdat er vanuit ruimtelijke overwegingen werd ingezet om vooral te bouwen binnen en grenzend aan bestaand stedelijk gebied, werden de grondprijzen in deze gebieden steeds hoger. Door de hogere prijzen kon met de grondopbrengsten het verlies aan subsidies worden gecompenseerd en de woningbouw worden gefinancierd. Hoewel dit aanvankelijk goed leek te werken, ontstond er met de financiële en economische crisis in 2008 een daling in de vraag naar koopwoningen en daarmee ook een daling van de grondprijzen. Er was daarom ook minder geld beschikbaar voor nieuwe woningbouwprojecten, waardoor de trend van dalende bouw op de woningmarkt werd versterkt. Hoewel er op lange termijn een groeiende vraag naar woningen is gezien de demografische ontwikkeling, kwam er hiermee juist een grote daling in de bouw van nieuwe woningen.⁵

De uitdaging om verschillende maatschappelijke doelen te verenigen binnen een gemeente zorgt vaak voor vertraging van de (grootschalige) bouwplannen. De besluitvorming in gemeenten omtrent woningbouw is vaak lastig, omdat zij ook rekening moeten houden met (veelal groeiende) uitdagingen op het gebied van leefbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Daarbij speelt ook dat de gemeente de huidige inwoners tevreden wil houden, terwijl zij nogal eens bezwaar maken tegen uitbreiding van het aantal woningen. De prioriteit ligt daarom niet altijd bij woningbouw en daarmee het belang van outsiders op de woningmarkt zoals starters en spoedzoekers.

4 Hillhorst, E. & A. van den Bos (2020) *Verkenning Rollen op de woningmarkt- Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten*, I&O Research.

5 Boelhouwer, P. J., & H.M.H. van der Heijden (2022) De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk perspectief: achtergronden en oplossingen. *Bestuurskunde*, 31(1), pp. 19-33.

Daarnaast is er vaak samenwerking nodig tussen de verschillende bestuurslagen, maar dit draagt vaak niet bij aan de versnelling van de woningbouw. De provincie heeft in de ruimtelijke ordening een regierol gekregen. Deze regierol lijkt in de praktijk echter eerder gericht op het voorkomen van overaanbod, omdat er vooral gekeken wordt of een plan binnen het afgesproken programma (de behoefte) past en omdat de provincie zich ook sterk richt op het behoud van ruimtelijke kwaliteit. Gemeenten proberen soms door samenwerking met andere gemeenten nieuwbouwplannen te realiseren: als ze tegen bepaalde grenzen aan lopen kunnen de maatschappelijke doelen beter gehaald worden in samenwerking, bijvoorbeeld door uitruil met andere gemeenten. De ene gemeente kan dan bijvoorbeeld meer huizen bouwen, terwijl de andere gemeente een groter aandeel sociale woningbouw op zich neemt. Het initiatief voor dergelijke regionale samenwerking kan van de gemeenten zelf komen, maar ook vaak van de provincie en soms het Rijk. De samenwerking kan daarom aan de ene kant het proces versnellen, omdat sommige uitdagingen makkelijker gezamenlijk kunnen worden opgelost. Aan de andere kant kan het besluitvormingsproces veel tijd in beslag nemen door de onderhandelingen en het overleg dat ermee gepaard gaat. Daarnaast hebben de regio's geen besluitvormingsorgaan en daarom moeten alle betrokken gemeenten individueel instemmen met een besluit.⁶ Het aanbod van woningen kan daarom vaak niet snel worden aangepast. Het gebrek aan een bestuursorgaan op regionaal niveau zorgt er ook voor dat het moeilijker is partijen direct aan te spreken als doelen niet behaald worden. Naast de uitdagingen in de samenwerking zijn de processen en procedures om tot nieuwbouw te komen op zichzelf vaak ook lang en complex (zie ook paragraaf 3.2).

Mede als gevolg van de decentralisatie en minder financiering vanuit het Rijk van de woningbouw is de woningvoorraad niet meegegroeid met de demografische trends, zoals de groei van de bevolking en kleinere huishoudens. Dit heeft bijgedragen aan de ontstane tekorten en de overspannen woningmarkt. Qua bouw zijn er ondertussen een aantal uitdagingen bijgekomen, zoals de stikstofcrisis en de noodzaak om duurzamer te bouwen (onder meer energiezuinige en gasvrije woningen). Dit maakt besluitvorming en uitvoering nog lastiger, waardoor het aanbod zich nog minder snel kan aanpassen.

Het huidige kabinet-Rutte IV versterkt daarom de regierol van de rijksoverheid bij de woningbouw, een beweging die al onder Rutte III werd ingezet. Onder Rutte III werden er al woondeals gesloten tussen Rijk, provinciale overheden en

⁶ Bij sommige regionale samenwerkingsvormen is er wel ondersteuning door een professionele uitvoeringsorganisatie, zoals bij de Metropoolregio Amsterdam.

gemeenten waarin afspraken werden gemaakt over woningproductie.⁷ Ook had het Rijk al een gewenste bouwopgave van jaarlijks 75.000 woningen, maar deze was nog vrijblijvend. Onder Rutte IV is er weer een taakstellend woningbouwprogramma voor de bouw van jaarlijks 100.000 woningen, waarbij de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zich verantwoordelijk voelt voor de realisatie ervan. Ook wordt hiervoor weer geld van het Rijk vrijgemaakt: jaarlijks 100 miljoen euro aan woningbouwsubsidies, voor de komende tien jaar 7,5 miljard euro aan infrastructuursubsidies voor de ontsluiting van woongebieden, en jaarlijks 150 miljoen euro in een volkshuisvestingsfonds voor stedelijke herstructurering. Er zijn inmiddels bindende prestatieafspraken met corporaties gemaakt om de kwantiteit, kwaliteit (duurzaamheid, leefbaarheid) en betaalbaarheid te vergroten⁸, wat mogelijk wordt gemaakt door de afschaffing van de verhuurdersheffing.⁹ Daarnaast komt ook meer ruimte om buitenstedelijk te bouwen in kansrijke spoor- en kanaalzones, bij voorkeur bij bestaande infrastructuur en knooppunten.¹⁰ Dat laatste is van toenemend belang omdat er binnen de stadregio's steeds grotere investeringen nodig zijn voor de realisatie van woningbouw, mede vanwege de noodzaak voor aanvullende subsidies voor infrastructuur en energievoorziening.¹¹ Met deze maatregelen verwacht het Rijk niet alleen het woningtekort aan te pakken, maar ook te zorgen voor betere en meer betaalbare woningen. Waar de prestatieafspraken met de woningcorporaties inmiddels zijn gemaakt, geldt dat nog niet voor de afspraken tussen het Rijk, de provincies en gemeenten; de laatste worden vanaf december 2022 verwacht. De vraag is vooral in welke mate deze afspraken daadwerkelijk bindend zullen zijn en tot tempo in vergunningverlening voor woningbouw zullen leiden.

De decentralisering in de afgelopen decennia van het woningmarktbeleid heeft het woningtekort niet kunnen oplossen, en daarom zijn veel belanghebbenden positief over de terugkeer naar meer centrale regie en financiële middelen vanuit het Rijk. Het is waarschijnlijk dat het aanvullende beleid kan bijdragen aan het inlopen van de tekorten. De vraag is nog wel of het nieuwe beleid ook meer effectief zal zijn om bij te dragen aan het opheffen van het woningtekort en daarmee zal bijdragen aan de stabiliteit van de woningmarkt. In het rapport *Aanpak woningtekort* constateerde de Algemene Rekenkamer dat het niet duidelijk is in hoeverre de Woningbouwimpuls – waarvoor kabinet-Rutte III 1 miljard euro vrijmaakte om

7 Zie ook: ministerie van BZK (2022) *Woondeals*.

8 Ook de woonbond en BNG zijn onderdeel van dit akkoord. Zie ook: Rijksoverheid (2022) *Kabinet sluit nationale prestatieafspraken volkshuisvesting met Aedes, Woonbond en VNG*.

9 Rijksoverheid (2022) *Kabinet sluit nationale prestatieafspraken volkshuisvesting met Aedes, Woonbond en VNG*.

10 VVD, D66, CDA & ChristenUnie (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025*.

11 Boelhouwer, P. J., & H.M.H. van der Heijden (2022). De woningcrisis in Nederland vanuit een bestuurlijk perspectief: achtergronden en oplossingen. *Bestuurskunde*, 31(1), 19-33.

sneller, betaalbaarder en meer woningen te bouwen – tot nu toe heeft bijgedragen aan de door het ministerie van BZK geclaimde resultaten. De bouw zou bijvoorbeeld mogelijk (deels) ook zonder deze financiering tot stand zijn gekomen.¹² Ook in de evaluatie van de woondeals wordt opgemerkt dat deze instrumenten tot nu toe weliswaar goed hebben gewerkt op het gebied van agendering en versteviging van relaties, maar dat er meer focus zou moeten zijn op resultaatverplichtingen.¹³ Dit zijn belangrijke aandachtspunten bij de uitvoering van het huidige beleid en komt tot uiting in de plannen voor meer afdwingbare prestatieafspraken.

De veranderingen in verantwoordelijkheden in de loop der jaren betekenen ook dat er steeds andere vormen van samenwerking nodig zijn, bijvoorbeeld tussen gemeenten, provincies en het Rijk. Ook dit heeft mogelijk gevolgen voor de stabiliteit in het bouwen, omdat partijen tijd nodig hebben om de juiste wijze van samenwerking te vinden.

3.2 Het woonaanbod en de grondmarkt

Er is in Nederland een beperkte beschikbaarheid van bouwlocaties voor woningen. Nederland is dichtbevolkt, maar slechts een klein deel van de grond (7 procent) wordt gebruikt voor wonen. Er is in de loop der tijd steeds efficiënter gebouwd: het aantal woningen is veel harder gestegen dan de grondoppervlakte waarop wordt gebouwd. Dit weerspiegelt de voorkeur om binnenstedelijk te bouwen en groene gebieden te behouden.

Nieuwbouwtrajecten kosten vaak lange tijd om te realiseren. Als grond nog niet is bestemd voor woningbouw, moeten de gemeenten en provincies akkoord gaan met een bestemmingswijziging. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de geschatte woonbehoeften op gemeenteniveau en of gebieden die al als woonlocaties zijn bestemd voldoende worden benut. Voordat er een formele bestemmingsprocedure begint, worden de projecten gedetailleerder uitgewerkt. Als de grond niet in handen is van de gemeenten¹⁴, worden daarbij onderhandelingen gevoerd tussen gemeenten en ontwikkelaars, bijvoorbeeld over het aandeel sociale huurwoningen, de hoeveelheid groenvoorziening, de duurzaamheid van de woningen en het aantal parkeerplekken. Ook omdat er binnen de gemeenten verschillende afdelingen over

¹² Algemene Rekenkamer (2022) *Aanpak woningtekort*.

¹³ Keijser, R., D. Schelfhout, L. Reuvers & M. van Poelgeest (2021) *Evaluatie woondeals*.

¹⁴ Gemeenten zijn niet alleen soms grondeigenaar, maar bepalen ook het bestemmingsplan en de eisen in aanbestedingsprocedures. Gemeenten hebben op de grondmarkt dus twee petten op: als grondeigenaar zijn ze marktspeeler, maar omdat ze de regels bepalen (zoals het bestemmingsplan), zijn ze ook marktmeester.

deze thema's gaan, kunnen de onderhandelingen lang duren. Vaak geldt dat hoe hoger de eisen zijn die de gemeente stelt, hoe minder financieel aantrekkelijk het wordt voor de ontwikkelaar. Er volgen dan onderhandelingen over eventuele financiële steun om een onrendabele top te financieren. Als de partijen akkoord hebben bereikt start de bestemmingsprocedure en moeten er omgevingsvergunningen worden verleend. In deze fase zijn er ook bezwaarprocedures mogelijk. In de bouwfase worden de plannen in meer detail uitgewerkt. De bouw begint meestal als minstens 70 procent van de woningen is verkocht. De complexiteit en lange doorlooptijden maken het moeilijk om het aanbod goed op de vraag af te stemmen: hoe langer de tijd tussen het idee en oplevering van een bouwplan, hoe groter de kans dat de vraag naar nieuwbouwwoningen inmiddels is veranderd. Omdat het proces veel onzekerheid kent, is er maar een beperkt aantal ontwikkelaars dat de risico's in een dergelijk traject kan dragen. Vooral de voorfase van gebiedsontwikkeling kan veel tijd in beslag nemen. Het is zaak om de gebiedsontwikkeling in de voorfase te versnellen door beter samen te werken en vanuit strategische planvorming ruimte te bieden aan initiatiefnemers.

In een krappe woningmarkt kunnen spelers aan de aanbodzijde op de woningmarkt een financieel motief hebben om de grondverkoop of het bouwen uit te stellen. De prijs van grond wordt residueel bepaald. Dat betekent dat de grondprijs afhankelijk is van de verwachte waarde van de uiteindelijke bestemming. Als de grond bestemd is voor woningbouw zullen de grondprijzen de huizenprijzen volgen; als de huizenprijs stijgt wordt dus ook de grond meer waard. Daardoor zijn grondprijzen net als de huizenprijzen erg afhankelijk van de conjunctuur en is het aantrekkelijk om de grond te verkopen maar ook te ontwikkelen als de huizenprijzen hoog zijn – op dat moment wordt er meer winst gemaakt. Zolang wordt verwacht dat huizenprijzen verder stijgen kan het daarom aantrekkelijk zijn de ontwikkeling of verkoop van grond uit te stellen. Op het gebied van de grondmarkt vindt er mogelijk speculatie plaats, bijvoorbeeld als in het bestemmingsplan bepaalde grond al is aangewezen als woonbestemming, maar er nog niet voor het hele terrein woningbouwprojecten zijn ontwikkeld. In welke mate er speculatie plaatsvindt en wat het effect op de woningbouwproductie is, is echter onbekend.¹⁵ De Autoriteit Consument en Markt onderzoekt momenteel de omvang van marktconcentratie en speculatie op de grondmarkt.¹⁶

15 Van der Krabben, E. (2021) *De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*.

16 Zie ACM (2021) *ACM gaat werking grondmarkt voor woningbouw nader onderzoeken*.

Omdat gemeenten steeds minder vaak eigenaar van de grond zijn hebben ze minder financiële prikkels om te bouwen. Tot de jaren negentig van de vorige eeuw was de grond voor woningbouw veelal in handen van gemeenten. Zij maakten de grond bouwrijp en besloten vervolgens welke partijen op die grond mochten gaan bouwen. Tot 2008 zijn grondopbrengsten een belangrijke inkomensbron voor gemeenten geweest door de stijgende huizenprijzen. Met de crisis in 2008 daalde de waarde van grond echter snel en hebben gemeenten ook grote afschrijvingen moeten doen. Veel gemeenten zijn mede daarom overgegaan van een actief grondbeleid naar een facilitair grondbeleid.¹⁷ Dat betekent dat gemeenten geen eigendom van de grond hebben, maar afspraken maken met de ontwikkelaar van de grond over hoe deze eruit komt te zien, en na afloop van de ontwikkeling nieuwe publieke voorzieningen (zoals wegen of groenvoorziening) overnemen.¹⁸ Maar als gemeenten de grond niet bezitten missen ze de financiële baten die ze anders bij grondverkoop zouden behalen. Deze financiële prikkel voor decentraal woningmarktbeleid bestaat nu dus minder dan voorheen. In welke mate dit speelt verschilt wel sterk per gemeente, omdat elke gemeente haar eigen grondbeleid voert. Volgens de STEC Groep¹⁹ voert 45 procent van de gemeenten (vooral) een facilitair grondbeleid, 28 procent (vooral) een actief grondbeleid en 27 procent een combinatie van beiden.

3.3 Conclusie

Het achterblijvende aanbod wordt onder andere veroorzaakt door de veranderende rol van de overheid in het woonbeleid. Het woonbeleid is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw gedecentraliseerd. Provincies en gemeenten hebben woningbouw voor woningzoekenden buiten de regio in deze periode niet altijd als prioriteit gezien, en hebben ook minder financieel belang bij woningbouw dan voorheen. Daarom heeft decentralisering niet bijgedragen aan het terugdringen van het woningtekort. Mede hierdoor is de woningvoorraad niet meegegroeid met de demografische trends. Met meer centrale regie vanuit de rijksoverheid liggen er kansen om de woningbouw te versnellen en de woningmarkt te stabiliseren. De veranderingen in de verantwoordelijkheden vergen andere vormen van samenwerking.

17 Andere ontwikkelingen speelden hierbij ook een rol, bijvoorbeeld de introductie van de afdeling grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening die het mogelijk maakte grond aan te wijzen voor sociale woningbouw, ook als het in particulier bezit was. Zie Van der Krabben, E. (2021) *De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*.

18 Michielsen, T. [et al.] (2019) *Het bouwproces van nieuwe woningen*.

19 Stec Groep (2020) *Wat is grond waard? Onderzoek naar gemeentelijk grondprijnsbeleid*.

In Nederland is er een beperkte beschikbaarheid van bouwlocaties voor woningen. Dit heeft mede geleid tot verdichting. Nieuwbouwtrajecten kosten vaak lange tijd om te realiseren. Als grond nog niet is bestemd voor woningbouw, moeten de gemeenten en provincies akkoord gaan met een bestemmingswijziging. Dit gaat vaak gepaard met complexe onderhandelingen over geldende voorwaarden, lange doorlooptijden voor vergunningverlening en onzekerheid door bezwaarprocedures. Dit leidt aan de ene kant tot belemmeringen voor marktpartijen, terwijl aan de andere kant er een prikkel kan bestaan om verkoop of ontwikkeling van grond uit te stellen als de huizenprijzen een stijgende trend vertonen.

4 Het effect van hoge volatiliteit en lage doorstroming op de toegankelijkheid

De volatiliteit van de Nederlandse woningmarkt is in internationaal perspectief erg hoog.¹ Volatiliteit is de mate waarin de waarde van een product schommelt. De prijsontwikkeling van de woningmarkt is daarnaast gekoppeld aan macro-economische schommelingen, waardoor de woningmarkt niet alleen volatiel, maar ook laat-cyclisch is. Dit betekent dat er niet alleen hoge prijsenschommelingen in woningmarktprijzen zijn (volatiliteit) maar dat deze prijzen ook nog sterk meebewegen met de economische conjunctuur (cyclisch). Omdat er enige vertraging zit tussen de economische conjunctuur en de prijsontwikkelingen op de bouw- en woningmarkt is de woningmarkt laat-cyclisch.

Een hoge volatiliteit van de woningmarkt kan grote sociaal-economische gevolgen hebben. Zo kan wonen tijdens periodes van hoge waarde (hoogconjunctuur) voor veel huishoudens niet meer betaalbaar zijn. Andersom kunnen tijdens periodes van lage waarde (laagconjunctuur) bouwbedrijven in de problemen komen of huizen onder water komen te staan, zoals tijdens de financiële crisis het geval was. Onder meer door de geringe aanbodelasticiteit en de hoge LTV-ratio is de volatiliteit van de Nederlandse woningmarkt hoger dan in andere landen. Het aanbod reageert niet goed op de stijgende prijzen, waardoor er tijdens hoogconjunctuur onvoldoende woningen gebouwd worden. Bij periodes van hoge woningprijzen ontbreekt daardoor het dempende effect op de prijzen van nieuw aanbod.² In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: Welke sociaal-economische gevolgen hebben de hoge volatiliteit en de lage doorstroom?

Dit hoofdstuk zal in paragraaf 4.1 eerst ingaan op de hoogte van de volatiliteit en de oorzaken. In paragraaf 4.2. worden vervolgens de economische en sociale gevolgen van de volatiliteit besproken. In paragraaf 4.3 staan de conclusies.

1 CPB (2020) *Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes*, p. 5.

2 CPB (2020) *Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes*, p. 4.

4.1 Een volatiele markt

De woningmarkt heeft een sterk procyclisch karakter, waardoor woningprijzen hoger zijn bij hoogconjunctuur en lager bij laagconjunctuur. De woningmarkt beweegt dus sterk mee met de economie. Dit is mondiaal het geval: in het algemeen is de woningmarkt een volatiele en laat-cyclische markt, omdat deze sterk beïnvloed wordt door de hypotheekrente, die doorgaans op internationale markten tot stand komt. Ook is de woningmarkt, meer dan bijvoorbeeld een goederenmarkt of de arbeidsmarkt, gevoelig voor vraagschokken, omdat in veel gevallen huizenkopers tegelijkertijd ook verkopers zijn van een ander huis. Daardoor worden prijseffecten versterkt.³

In Nederland is de volatiliteit van de woningmarkt echter hoger dan in de meeste andere landen.⁴ Dit komt onder andere door de lage aanbodelasticiteit, de fiscale subsidies op wonen en de in internationaal perspectief gezien hoge LTV-ratio. Meer vraag naar woningen tijdens hoogconjunctuur heeft door de lage aanbodelasticiteit namelijk maar weinig effect op het aantal nieuwe woningen. Het dempende effect van meer aanbod op de prijs wordt gemist. Doordat het aanbod achterblijft, krijgt de vraag een prijs-determinerende rol. De prijs van woningen is dan in grote mate afhankelijk van de vraag. Fiscale maatregelen of demografische ontwikkelingen die de vraag opdrijven hebben bij een lage aanbodelasticiteit dus een extra groot effect op de prijs. Dit is bij sommige fiscale maatregelen echter geen eenduidig effect, zoals bij de hypotheekrenteaftrek. Aan de ene kant kan de hypotheekrenteaftrek tot hogere hypotheeken leiden, omdat de rente op de hypotheek gedeeltelijk wordt gesubsidieerd. Kopers kunnen voor eenzelfde netto maandbedrag een hogere hypotheek financieren en dus een duurdere woning kopen. Dit kan prijsopdrijvend werken tijdens hoogconjunctuur. Aan de andere kant zorgt de hypotheekrenteaftrek ook voor demping van mondiale renteschokken.

Tegelijkertijd is ook zichtbaar dat tijdens periodes van laagconjunctuur het nieuwe aanbod nog verder stagneert. Bij terugvallende vraag kunnen enorme verliezen voor bouwbedrijven ontstaan, onder meer door het wegvallen of stagneren van bouwprojecten. Bouwbedrijven kunnen dan in zwaar weer raken, waardoor werknemers of andere werkenden hun baan verliezen. Tijdens de financiële crisis (2008-2013) is de bouwsector sterk gekrompen⁵, terwijl de demografische progno-

3 Lu Han & William C. Strange (2015) The Microstructure of Housing Markets: Search, Bargaining and Brokerage, in: *Handbook of Regional and Urban Economics*, p. 830.

4 CPB (2020) *Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes*, p. 5.

5 Zie NOS (2012) *Bouwbedrijven hebben te weinig vet op de botten*.

ses ook toen al lieten zien dat er op de langere termijn waarschijnlijk voldoende vraag naar woningen zou zijn. Door het volatiele karakter van de woningmarkt, in combinatie met de verhuurdersheffing, bleek het echter niet haalbaar om nieuwe woningen tijdens laagconjunctuur te blijven financieren. Niet alleen loopt het aanbod bij een aantrekkende economie daardoor een achterstand op, ook is het tijdens hoogconjunctuur extra moeilijk nieuwe mensen aan te trekken die in de periode daarvoor hun baan hebben verloren. Dit kan de aanbodelasticiteit op zijn beurt weer verder verlagen. Zo bezien kan een lage aanbodelasticiteit dus een zelfversterkende werking hebben op de volatiliteit.

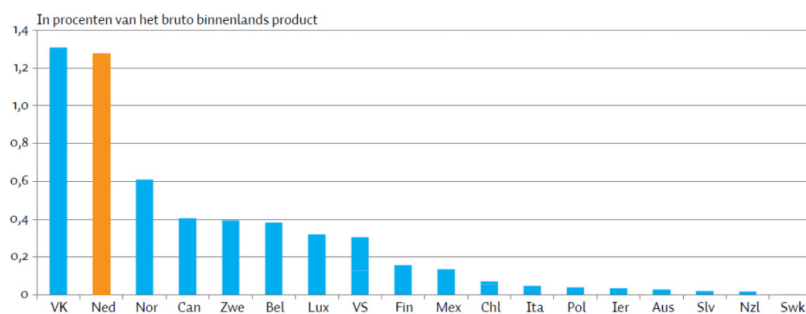
Daarnaast versterken fiscale regels en de relatief hoge LTV-ratio de volatiliteit van de woningmarkt.⁶ De LTV-ratio is het percentage waarin de leensom wordt afgezet tegen de waarde van het onderpand. Een hoge LTV-ratio in internationaal perspectief betekent dat Nederlanders bij de aankoop van een huis een relatief groot deel van het huis met een hypotheek kunnen financieren: namelijk 100 procent, de hele waarde van het huis. Internationaal is de LTV-ratio vaak minder dan 100 procent. De hoge LTV-ratio kan de vraag naar koopwoningen versterken. De fiscale bevoordeling van de eigen woning is in Nederland, samen met het VK, ruim in internationaal opzicht (zie figuur 4.1). Zo wordt het eigenwoningbezit fiscaal gestimuleerd via de hypotheekrenteaftrek, de eenmalige verhoogde vrijstelling van de schenkbelasting voor koopwoningen (ook wel jubelton genoemd),⁷ de aftrek wegens geen of geringe eigen woningschuld, de afschaffing van de overdrachtsbelasting voor starters en het relatief lage tarief van het eigenwoningforfait. De expliciete subsidie op het eigenwoningbezit wordt door het Centraal Planbureau geschat op 8,2 miljard euro in 2025 en 4,6 miljard euro structureel vanaf 2060, wanneer de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld volledig is afgebouwd.⁸ Daarbij is de eenmalige verhoogde vrijstelling van de schenkbelasting voor koopwoningen niet meegerekend. Doordat de eigen woning ook niet meetelt als vermogen in box 3 en er dus minder belasting over wordt betaald dan over andere vormen van vermogen, is de daadwerkelijke budgettaire derving hoger.

6 Zie SER (2020) *Verkenning Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien*. Doordat aflossingsvrije hypotheekrenteaftrek en de LTV-ratio is verlaagd, is het effect hiervan op de volatiliteit sindsdien verminderd.

7 In het coalitieakkoord is opgenomen dat deze verhoogde vrijstelling komt te vervallen.

8 CPB (2020) *Kansrijk woonbeleid*. In dit rapport, en in de publicatie DNB (2021) *Vier ingrediënten voor een evenwichtige woningmarkt*, worden beleidsopties verkend om de volatiliteit te verminderen.

Figuur 4.1 Belastingvoordeel huiseigenaren in 2020 in procenten van het bbp



¹ Data voor Noorwegen (2021), Polen, Slowakije, Zweden (2019), Italië en Luxemburg (2018), en Slovenië (2017)

Bron: Hilbers, P. & C. Eijking (2022) Star aanbod en stimulering van vraag stuwen huizenprijzen in Nederland op. *ESB*, 107(4809s), pp. 30-34.

Fiscale subsidies werken namelijk prijsstimulerend. Met name de fiscale voordelen voor de eigen woning hebben een prijsopdrijvende werking op de huizenprijzen. Ook zorgen deze subsidies ervoor dat het aantrekkelijker is om een woning met schuld te financieren. Dit kan de woningmarkt volatieler maken.⁹ Een sociale huurwoning of een koopwoning is daarnaast fiscaal aantrekkelijker dan een particuliere huurwoning. Subsidiëring van sociale huurwoningen heeft een belangrijk sociaal doel, namelijk het bieden van betaalbare woonruimte aan lage- en middeninkomens. Tegelijkertijd verwordt de vrije huur steeds meer tot een restcategorie, voor huishoudens die op de koop- of sociale huurmarkt achter het net vissen. Daardoor treden er allerlei verstoringen op in de woningmarkt, met name voor middeninkomens. Zo kan het voorkomen dat de woonlasten voor eenzelfde woning voor hetzelfde type huishouden sterk verschillen, afhankelijk van het woningmarktsegment.

4.2 De sociaal-economische gevolgen van volatiliteit

De volatiele prijsontwikkeling van de woningmarkt heeft in Nederland een relatief grote invloed op de staat van de economie. Doordat de prijsontwikkeling van de woningmarkt een grote invloed heeft op de vermogensontwikkeling van huishoudens, heeft het procyclische karakter van de woningmarkt ook een grote invloed op de volatiliteit van de Nederlandse economie als geheel. Deze invloed

⁹ DNB (2021) *Overzicht financiële stabiliteit*

is in Nederland groter dan in andere landen.¹⁰ Het aandeel huizen met hypotheaire financiering is in Nederland ook veel groter dan in andere OESO-landen.

De gevoeligheid van de woningmarkt voor conjunctuurcycli brengt risico's met zich mee: niet alleen voor huishoudens, maar ook voor de financiële stabiliteit van Nederland. Tijdens hoogconjunctuur kunnen de prijzen sterk stijgen. Daartegenover staan toegenomen economische risico's bij een macro-economische terugval. Een omslag op de financiële markten kan leiden tot stevige prijsaanpassingen op de woningmarkt. Veel huizen kunnen dan onder water komen te staan. Andersom houden banken in hun risicoweging voor hypothecaire leningen nog steeds te weinig rekening met een systeemrisico van een correctie in de woningmarkt.¹¹ Daardoor kan een prijsaanpassing in de woningmarkt ook invloed hebben op de financiële stabiliteit van banken en daarmee ook op de financiële stabiliteit van Nederland. De Nederlandse Bank (DNB) neemt als toezichthouder diverse maatregelen om deze risico's te verminderen.¹² Zo zijn de buffers die banken aanhouden sinds de kredietcrisis (2008-2013) toegenomen.

Juist de combinatie van beperkt aanbod en hoge volatiliteit kan ervoor zorgen dat er minder woningen beschikbaar zijn. Een hoge volatiliteit maakt verhuizen duurder. Door de hoge volatiliteit is het voor huishoudens tijdens hoogconjunctuur moeilijker om een geschikte woning te vinden: immers, de prijzen voor nieuwe woningen liggen dan hoog. Dit is vooral een probleem voor groepen die geen eigen woning hebben (outsiders). Hoge kooprijzen werken namelijk ook door op de particuliere huurmarkt, waar verhuurders ook bij hoge aankooprijzen voldoende rendement moeten behalen om een aantrekkelijke investering te kunnen doen, waardoor de aanvangshuur meestijgt met de kooprijzen. Daarnaast werken hoge kooprijzen door op de sociale huurmarkt, wat gezien de hoge prijzen elders een aantrekkelijker segment wordt. Huishoudens verhuizen dan uit economische overwegingen minder vaak. Maar ook tijdens de laagconjunctuur kan de volatiliteit negatieve effecten hebben op de dynamiek, met name voor koopwoningen: doordat deze plots veel minder waard zijn, kunnen veel koopwoningen onder water komen te staan. Veel huishoudens kunnen dat verschil niet financieren en verhuizen uit economische overwegingen liever niet.

10 SER (2020) *Verkenning Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien*.

11 DNB (2022) *Overzicht financiële stabiliteit najaar 2022*, p. 4, p. 35.

12 Zo heeft DNB in januari 2022 een ondergrens aan de risicoweging die banken hanteren in hun interne risicomodel voor hypotheekleningen ingevoerd. Daardoor zullen banken beter in staat zijn om de gevolgen van een eventuele prijscorrectie op de woningmarkt op te vangen. Zie ook: DNB (2022) *Overzicht financiële stabiliteit najaar 2022*, p. 35.

Daardoor kunnen huishoudens klem komen te zitten in een woonsituatie die niet meer bij ze past. Bij een lage dynamiek komt een efficiënte allocatie in gevaar: er zijn dan minder woningen tegelijk beschikbaar dan in een markt waarin veel transacties plaatsvinden. Daardoor is het moeilijker voor mensen om een goede match te vinden. Wanneer veel mensen wel willen maar niet kunnen verhuizen, zitten veel mensen klem in een woning die niet (meer) bij ze past. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er bij een lage dynamiek én veel mensen zijn met een gezinskoopwoning die op zoek zijn naar een huurappartement, én veel mensen zijn met een huurappartement die op zoek zijn naar een gezinskoopwoning.

Veel groepen huishoudens kunnen niet wachten tot het economische tij meezit en zijn gedwongen om op kwetsbare momenten de hoofdprijs te betalen om te kunnen wonen. Veel mensen komen door de hoge volatiliteit in de knel. De levens van mensen zijn namelijk aan veel meer factoren onderhevig dan alleen de hoge of lage woningprijzen: het gaat om starters met een kinderwens, daklozen, werknemers met een nieuwe baan, mensen met een zorgbehoefte, echtparen die scheiden of jongeren die het ouderlijk huis willen verlaten. Niet verhuizen is voor lang niet iedereen een optie.

4.3 Conclusie

De woningmarktprijzen in Nederland schommelen sterk en bewegen mee met de conjunctuur. Een hoge volatiliteit heeft grote gevolgen voor de toegankelijkheid van de woningmarkt. De lage aanbodelasticiteit voor huishoudens zorgt ervoor dat in tijden van hoogconjunctuur de prijzen sterk stijgen en de toegankelijkheid flink afneemt. In tijden van laagconjunctuur stagneren bouwprojecten en krimpt de bouwsector onevenredig hard ten opzichte van structurele demografische ontwikkelingen. De fiscale regels dragen bij aan een relatief hoge LTV-ratio met risico's voor de financiële stabiliteit.

De volatiele prijsontwikkeling heeft via de vermogensontwikkeling van huishoudens een grote invloed op de economie als geheel. Veel vermogen is beklemd in stenen, waardoor er weinig ruimte is voor vrij besteedbare financiële buffers. Dit leidt tot risico's voor huishoudens, maar ook voor de financiële stabiliteit van Nederland. Daarnaast maakt de hoge volatiliteit verhuizen duurder. Tijdens hoogconjunctuur liggen de prijzen voor veel huishoudens (vooral outsiders) te hoog, tijdens laagconjunctuur staan koopwoningen onder water. Beide situaties belemmeren de doorstroming. Hierdoor komen huishoudens klem te zitten in hun woonsituatie of betalen zij een hoge prijs als ze wel moeten verhuizen.

5 De samenhang tussen de arbeidsmarkt en de woningmarkt

De arbeidsmarkt en de woningmarkt beïnvloeden elkaar op verschillende manieren. Paragraaf 5.1 gaat in op de rol van de arbeidsmarkt in de bouwsector in relatie tot het woningaanbod en volatiliteit. De grote ambities voor de woningbouw dreigen vast te lopen op het moment dat er niet voldoende gekwalificeerde vakmensen in de bouwsector beschikbaar zijn. Daarnaast belemmert een stroef functionerende woningmarkt het functioneren van de arbeidsmarkt in het geheel. In paragraaf 5.2 wordt de relatie tussen wonen en werken belicht met aandacht voor de sociaal-economische gevolgen.

5.1 De rol van de arbeidsmarkt in de bouwsector

De bouw is gefragmenteerd met een hoog aandeel mkb-bedrijven.¹ De bouw is als economische sector hoog volatiel (meer dan de economie in het algemeen), (laat-)cyclisch en arbeidsintensief; de cyclische vraag leidt tot lage kapitaalinvesteringen en tot grote verschillen in de uitvoeringspraktijk. Bouwprojecten en de bijbehorende logistiek worden steeds complexer, mede door een vaak ondoorzichtige structuur van opdrachtgevers, hoofdaannemers, onderaannemers en opdrachtnemers. De bouwketen bestaat uit veel schakels waarbij hoofdaannemers zich steeds meer hebben toegelegd op een regiefunctie, met een belangrijke rol voor de afdeling inkoop. Dit geldt ook voor de inhuur van vakmensen die zich vaak onderin de keten bevinden. De lange ketens leiden tot risico's voor veilig en gezond werken. De kans op ongevallen is groter voor flexwerkers.²

Schommelingen in de bouwproductie worden mede veroorzaakt door de onregelmatige en onvoorspelbare vraag vanuit opdrachtgevers. (Publieke) opdrachtgevers kunnen een belangrijke rol spelen bij het bieden van meer zekerheid omtrent de vraag. Daarnaast kunnen opdrachtgevers een belangrijke rol spelen bij het leidend laten zijn van continuïteit, kwaliteit en duurzaamheid bij aanbestedingen. Om tempo en schaal te maken in de energietransitie hebben uitvoerende partijen (waaronder de bouw) aangegeven dat hun behoefte aan een voorspelbare, opschaal-

1 Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (2022) *Sectormonitor*. In het eerste kwartaal van 2022 gaat het in totaal om 9.563 werkgevers. Daarvan gaat het bij ruim de helft om vijf of minder manjaren. Bij bijna 80 procent gaat het om twintig of minder manjaren. Slechts bij 1,5 procent gaat het om meer dan honderd manjaren.

2 SER (2019) Infographic *Diversiteit arbeidsrelaties*.

bare en langlopende aanpak richting 2030 en 2050³ zich in de praktijk vaak niet goed verhoudt tot tijdelijke, projectgebonden financiering. Zekerheid bevordert het doen van investeringen, bijvoorbeeld waar het gaat om technologische ontwikkelingen. Deze moeten immers rendabel zijn. Het voorkomen van overmatige schommelingen in de bouwproductie heeft daarnaast een stabiliserende werking in de conjunctuur.

De factor arbeid is onderbelicht in de Nationale Woon- en Bouwagenda. De factor arbeid en de bouwarbeidsmarkt worden in de programma's *Woningbouw* en *Versneling verduurzaming gebouwde omgeving* aangestipt voor zover het gaat om de tekorten aan vakmensen in de bouw en worden daarmee vooral in verband gebracht met het capaciteitsvraagstuk. Na de financiële crisis is in de bouw veelal gekozen voor een regiemodel, waarbij personeel wordt ingeleend. Dit heeft geleid tot fragmentering via lange ketens van onderaanneming en uitbesteding, en een bovengemiddeld gebruik van flexibele arbeidscontracten. Er wordt minder geïnvesteerd in scholing van werkenden met een flexibel contract en er zijn risico's voor gezond en veilig werken. Een kwetsbare groep als het gaat om eerlijk werk, juiste beloning en veilige arbeidsomstandigheden betreft de groep arbeidsmigranten in de bouwsector.⁴ Het werken met voldoende geschoold personeel is door het werken met een grote flexibele schil veel complexer door het verdwijnen van ervaring. Huidige en toekomstige (technologische) ontwikkelingen vragen om voldoende (bij)geschoold personeel op duurzame basis met toegang tot de voorzieningen van de sector.

De sterke schommelingen in de bouwinvesteringen en -productie hebben veel invloed op de arbeidsmarkt in de sector. De bouw is een volatiele sector. Na de financiële crisis in 2008 zijn de investeringen in de bouwsector gedaald. Veel werkenden die zijn ontslagen tijdens de financiële crisis (2008-2013) zijn daarna niet meer in de sector teruggekeerd.⁵ Sinds 2019 is de werkgelegenheid weer toegenomen ten opzichte van de periode voor de crisis. Figuur 5.1 laat zien dat de vacaturegraad per duizend werknemers in de bouwnijverheid veel sterker schommelt dan de gemiddelde vacaturegraad in Nederland. Het aantal werknemers onder de cao in de sector ligt sinds 2013 op een lager niveau. Er wordt bovengemiddeld gebruikgemaakt van personeel met flexibele arbeidscontracten, waaronder veel zzp'ers. In 2021 gaat het om 173.000 zzp'ers werkzaam in de bouw.⁶ Er wordt weinig geïnves-

3 Inbreng Taakgroep Arbeidsmarkt en Scholing Klimaatpakket voor het groene en digitale banenplan. Zie ook Tweede Kamer (2021-2022) 29 544 *Arbeidsmarktbeleid*, nr. 1120.

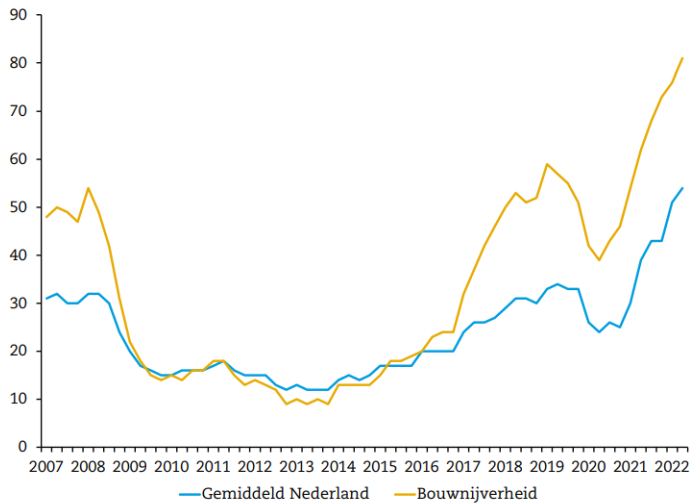
4 Zie ook Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) *Jaarverslag 2021*.

5 CBS (2016) *Het lot van de verdwenen bouwvakkers*.

6 Bezien naar grond-, weg- en waterbouw, burgerlijke & utiliteitsbouw, de installatiesector en de overige gespecialiseerde aannemerij. Zonder de installatiesector gaat het om ca. 152.000 zzp'ers. Zie EIB (2022) *Sectormonitor*.

teerd in scholing voor deze groepen. Door het aanhouden van een grote flexibele schil kunnen bouwbedrijven snel op- en afschalen.⁷ Het gebrek aan continuïteit en stabiliteit vormt een belemmering voor innovatie.

Figuur 5.1 Vacaturegraad bouwnijverheid en totaal Nederland, 2007 (Q1) - 2022 (Q2).



Bron: EIB (2022) *Trends op de bouwmarkt 2022-2026*.

De personeelskrachte in de bouwnijverheid is al jaren groot. Sinds de financiële crisis in 2008 hebben veel werkenden de sector verlaten. Nu er sprake is van arbeidsmarktcrachte in vrijwel alle sectoren, is het lastiger om voldoende vakmensen aan te trekken. De kenmerken op de bouwmarkt (veel flexibel, veel voltijd, sterke vergrijzing) maakt het lastiger dan in andere sectoren om het grote aantal vacatures duurzaam ingevuld te krijgen. Vanwege het al zeer hoge percentage voltijds-werk is het arbeidspotentieel in de bouwsector minder groot. Er is een tekort van 7.700 arbeidskrachten in de bouw. Om de doelstelling van ruim 80.000 extra woningen in 2022 te bereiken, zijn er ongeveer 55.000 fulltime banen nodig terwijl er nu ruim 47.000 mensen werkzaam zijn in de sector.⁸ Er wordt verdere krapte voorzien doordat het aantal vacatures met 15 procent zal toenemen (uitbreidingsvraag), terwijl de vergrijzing in deze sector relatief hoog is (toenemende vervangingsvraag).⁹

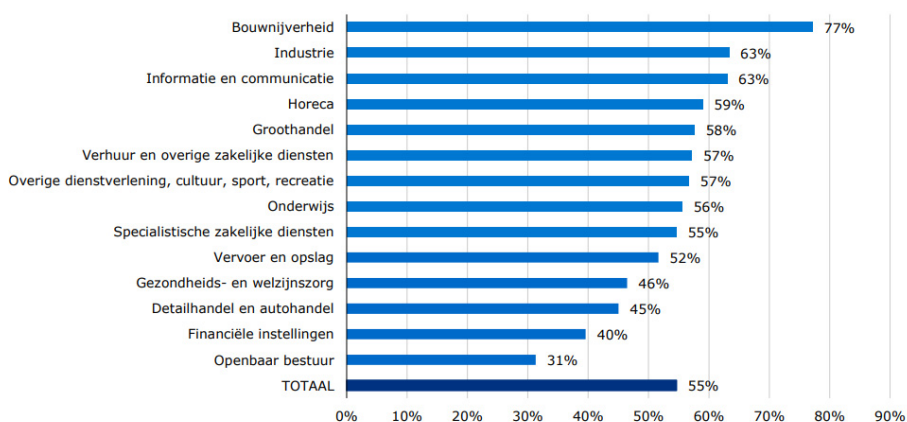
⁷ ING (2022) *De krappe arbeidsmarkt in de bouw gaat niet snel verbeteren*.

⁸ Cobouw (2022) *Tekort aan personeel maakt woningbouwambities onhaalbaar*.

⁹ Bureau Vakwerk (2022) *Personeelskrachte in de bouw dreigt*.

In de sector bouwnijverheid zijn vacatures het vaakst moeilijk vervulbaar van alle sectoren. In deze sector was ruim driekwart van de in de afgelopen twaalf maanden ontstane vacatures volgens werkgevers moeilijk vervulbaar (figuur 5.2). Werkgevers in de bouwnijverheid ervaren steeds vaker problemen door personeels tekorten. In oktober 2020 ondervond 7 procent van de ondernemers in deze sector belemmeringen in de productie door een tekort aan arbeidskrachten. Een jaar later is dit gestegen naar 28 procent. Werkgevers hadden het vaakst moeilijk vervulbare vacatures voor technische en productieberoepen. Volgens de spanningsindicator van UWV was er in het derde kwartaal van 2021 onder andere veel vraag naar werkvoorbereiders, calculatoren, timmermannen, loodgieters en elektriciens.¹⁰

Figuur 5.2 Gemiddeld aandeel moeilijk vervulbare vacatures.



CBS Statline (2022) *Conjunctuurenquête Nederland*; kwartaal; bedrijfstakken.

De verwachting is dat de krapte de komende jaren verder zal toenemen tot een tekort van 20.000 werknemers tot en met 2030.¹¹ Er is sprake van vergrijzing van het werknemersbestand en er is te weinig nieuwe instroom en zijinstroom. De instroom op bouwopleidingen is door het lage perspectief langere tijd achtergebleven, maar neemt de laatste jaren weer toe. Hierdoor nam de doorstroom naar de bouwarbeidsmarkt lange tijd af.

¹⁰ UWV (2021) *Spanningsindicator: ongekend hoge arbeidsmarktspanning in 3e kwartaal*.

¹¹ Cobouw (2022) *Tekort aan personeel maakt woningbouwambities onhaalbaar*.

Het bereiken van duurzame arbeidsrelaties in de bouwsector vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de bouw- en verduurzamingsopgave.

Duurzame arbeidsrelaties zijn nodig om meer mensen te laten kiezen voor werk in techniek, bouw en energie, verhoging van productiviteit door industrialisatie en innovaties in de bouw. Werkgeversorganisaties hebben een *Aanvalsplan Techniek, Bouw en Energie* gelanceerd.¹² Vanuit sociale partners in de bouwsector loopt het paritaire stimuleringsprogramma *Behoud Vakkrachten Bouw & Infra*.¹³

De energietransitie leidt tot extra arbeidsvraag op een toch al krappe arbeidsmarkt. De benodigde arbeidsvraag voor de energietransitie heeft deels betrekking op de gebouwde omgeving (bestaande bouw) en heeft invloed op de capaciteit die beschikbaar is voor nieuwbouw. Om het Klimaatakkoord uit te voeren zijn vele tienduizenden extra arbeidskrachten nodig. Ook verandert veel bestaand werk van karakter, waardoor het nodig is werkenden, maar ook technieken en werkprocessen voortdurend te ontwikkelen. De door de SER geleide Taakgroep Arbeidsmarkt en Scholing constateert dat het voor een voortvarende, betaalbare en gedragen transitie cruciaal is om de economische en werkgelegenheidskansen ervan te verzilveren, maar dan wel op een manier dat zoveel mogelijk mensen daar baat bij hebben. Die ambitie is alleen te bereiken met een langdurig, gezamenlijk en proactief arbeidsmarktbeleid. De afspraken in het arbeidsmarkthoofdstuk van het Klimaatakkoord gaan over wat daarvoor nodig is, en zijn gebaseerd op het SER-advies *Energietransitie en Werkgelegenheid*. De afspraken richten zich op een gerichte aanpak per sector en regio, eigentijds en dichtbij de praktijk, leren en innoveren, een inclusieve aanpak, verbetering van arbeidsmarktinformatie, het goed regelen van (nieuwe) banen en het opvangen van sociale risico's bij dreigend baanverlies. Als het met een gericht en proactief arbeidsmarktbeleid lukt om de energietransitie aantrekkelijker te maken om aan te werken en in te investeren, biedt dat Nederland volop kansen. Allereerst op een duurzamere toekomst, maar ook op een innovatieve en inclusieve economie met toekomstgerichte, schone en zekere banen.

¹² Techniek NL, Metaalunie, WEBN, Bouwend Nederland, FME, VNO-NCW en MKB NL (2022) *Aanvalsplan Arbeidsmarkt-tekorten Techniek, Bouw en Energie*.

¹³ Zie ook: www.bouweninfravakkrachten.nl.

Aanpak tekorten wijkgerichte aanpak: Mensen maken de transitie

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat in 2030 1,5 miljoen woningen verduurzaamd moeten zijn. Die verduurzaming gaat op dit moment niet snel en efficiënt genoeg om de klimaatdoelen snel en op betaalbare wijze te behalen. Bovendien zit een tekort aan arbeidskrachten de ambities in de weg. De SER en Bouwagenda hebben daarom in 2019 het initiatief genomen voor een intensieve samenwerking rond leren en werken in de wijkgerichte aanpak. De samenwerking is begonnen met een door 25 partijen ondertekende intentieverklaring. Zeven uitvoerende kernpartijen (Bouwend NL, Techniek NL, Netbeheer NL, FNV, MBO Raad, Vereniging Hogescholen en Universiteiten van Nederland) werken sindsdien met steun van het ministerie van BZK intensief samen om enerzijds méér vakkrachten aan te trekken in duurzame, leerrijke banen, en anderzijds het werk slimmer om de schaarse vakkrachten heen te organiseren door een voortdurende (door)ontwikkeling van technologie, werkprocessen en skills. Het vertrekpunt is steeds de uitvoerende werkzaamheden in wijkgerichte projecten.

Werken aan informatie energietransitie: klimaatbanen gebouwde omgeving

Om de klimaatambities van het kabinet te realiseren zijn in de gebouwde omgeving veel extra technische arbeidskrachten nodig, die nu al moeilijk te vinden zijn. Om welke beroepen het gaat was tot dusver echter alleen globaal in beeld. In de factsheet *Klimaatbanen gebouwde omgeving** hebben UWV, SBB en SER voor het eerst in kaart gebracht om welke beroepen en werkzaamheden het gaat, en welke kennis en competenties (skills) hiervoor nodig zijn. Dat biedt aanknopingspunten voor gericht arbeidsmarktbeleid en om specifieke opleidingstrajecten of leerwerkarrangementen te ontwikkelen voor zijinstromers.

* UWV (2022) *Klimaatbanen in de gebouwde omgeving*.

5.2 De relatie tussen wonen en werken: sociaal-economische gevolgen van het woningtekort in regio's

Deze paragraaf gaat in op de interacties tussen de woningmarkt, de arbeidsmarkt en mobiliteit met aandacht voor de sociaal-economische gevolgen van het woningtekort in regio's. Daarin staat vooral het perspectief van een goed functionerende arbeidsmarkt centraal, in relatie tot de andere terreinen. Het functioneren van de woningmarkt heeft namelijk invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt, maar ook andersom. Een stroef functionerende woningmarkt zit het functioneren van de arbeidsmarkt in de weg en leidt tot meer mismatches, relatief lange afstanden voor het woon-werkverkeer en mogelijke non-participatie.

Door het huidige woningtekort kunnen steeds meer werkenden geen woning vinden in de regio waar hun werk is of waar aantrekkelijk werk voorhanden is. In veel beroepen is hybride of thuiswerken geen (goede) optie, omdat fysieke aanwezigheid vereist is. Het woningtekort leidt tot meer en langer reizen en filedruk, maar ook tot grotere personeelstekorten. Eeuwenlang hebben mensen gewoond in de directe nabijheid van hun werk. Door de toegenomen mobiliteit, emancipatie en digitalisering is de woon-werkdynamiek van bedrijven en werkenden sterk veranderd.

Als het regionale woningaanbod niet aansluit op de regionale arbeidsvraag, kan dit de arbeidskrachte verder versterken. Op die manier beïnvloedt een minder goed functionerende woningmarkt de arbeidsmarkt. Een zekere mismatch tussen het regionale woningaanbod en de regionale arbeidsvraag is onvermijdelijk. De beschikbaarheid van woningen hoeft namelijk niet een-op-een overeen te komen met de werkvoorkeuren van (potentieel) werkenden in een regio. Bij een oververhitte woningmarkt zullen die mismatches wel duidelijk groter zijn. Het huidige woningtekort leidt ertoe dat veel werkenden niet terecht kunnen in de werkregio. Dit leidt tot minder sollicitaties op openstaande vacatures in regio's met een gespannen woningmarkt. Daarbij houden veel mensen die wel graag zouden willen verhuizen vast aan hun eigen woning uit angst dat ze geen andere betaalbare woning kunnen vinden. Dit belemmert de doorstroming op zowel de woningmarkt als de arbeidsmarkt.

Met name voor huishoudens met lagere en middeninkomens is het hierdoor steeds moeilijker om een geschikte woning te vinden in de stad.¹⁴ Voor veel van de beroepen waarin zij werken geldt dat de werkzaamheden niet hybride of volledig vanuit huis kunnen worden uitgevoerd. Hoe langer de wachttijd voor een sociale huurwoning en hoe hoger de woonlasten in een groter gebied rondom de stad des te langer wordt de reistijd en/of de onbereikbaarheid van de werkplek. Dit vergroot de kans op mismatches. De toenemende druk op de woningmarkt verdrijft minder kapitaalkrachtigen uit de steden met veel werkgelegenheid. Op die manier wordt het steeds moeilijker voor deze groep om in of nabij de stad te wonen en te werken.

De bereikbaarheid van voldoende en goede banen speelt een belangrijke rol in de aantrekkelijkheid van regio's. Daarmee beïnvloedt de arbeidsmarkt ook de woningmarkt. Voor veel mensen hangt de keuze van een (andere) baan enigszins samen met de huidige woonplaats. Mensen wonen in het algemeen graag in de nabijheid van hun werk. Voor zogenaamde stuwende werkgelegenheid (zoals industrie en zakelijke dienstverlening) geldt overwegend: eerst werken dan wonen. Voor de ondersteunende economische activiteiten (zoals zorg en onderwijs) geldt eerder het omgekeerde: eerst wonen dan werken.¹⁵

De verhuisbereidheid in Nederland ligt laag en neemt sterk af met de leeftijd. Het veranderen van baan hangt vooral af van werkgelegenheid, werkgeluk, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, de samenwerking tussen collega's en doorgroeimogelijkheden. De personeelskrapte speelt ook een rol. In een krappe arbeidsmarkt met veel openstaande vacatures is het vinden van een andere baan gemakkelijker dan het vinden van een andere woning. Hierdoor is het ook gemakkelijker om minder ver van de huidige woning een andere baan te vinden. Zo'n 5 tot 7 procent van de mensen verhuist voornamelijk vanwege het werk.¹⁶ Bijna 90 procent van de beroepsbevolking is niet bereid om te verhuizen voor het werk. De verhuisbereidheid in Nederland is daarmee het laagst van Europa.¹⁷ Zowel het aandeel jaarlijkse baanwisselaars¹⁸ als het aandeel verhuizingen neemt sterk af met de leeftijd. De verhuismobiliteit onder huurders ligt hoger dan onder woningeigenaren. Het aandeel baanwisselaars ligt hoger dan het aandeel verhuizingen per jaar. Voor de groep mensen die hybride kan werken geldt dat deze niet meer

14 PBL (2020) *Dagelijkse verplaatsingspatronen: intensivering van stedelijke netwerken?*

15 PBL (2021) *Stuurbaarheid van woonvoorkeuren.*

16 Lennartz, C. (2022) *Beïnvloedt ons werk de woningmarkt, en andersom?*; ABF Research (2022) *WoONderzoek 2021.*

17 PageGroup (2022) *Dutch professionals not willing to relocate for work.*

18 Het gaat om degenen die veranderen van werkgever en om werknemers die zelfstandige worden, of andersom. CBS (2021) *Statline.*

dicht bij het werk hoeft te wonen.¹⁹ De kans dat deze groep alleen voor het werk zal verhuizen wordt hierdoor verder verkleind. Dit geldt vooral voor beroepen met werkzaamheden die grotendeels digitaal kunnen worden uitgevoerd. Het effect van meer thuiswerken op de woningmarkt lijkt vooralsnog beperkt²⁰, maar is potentieel wel aanwezig.

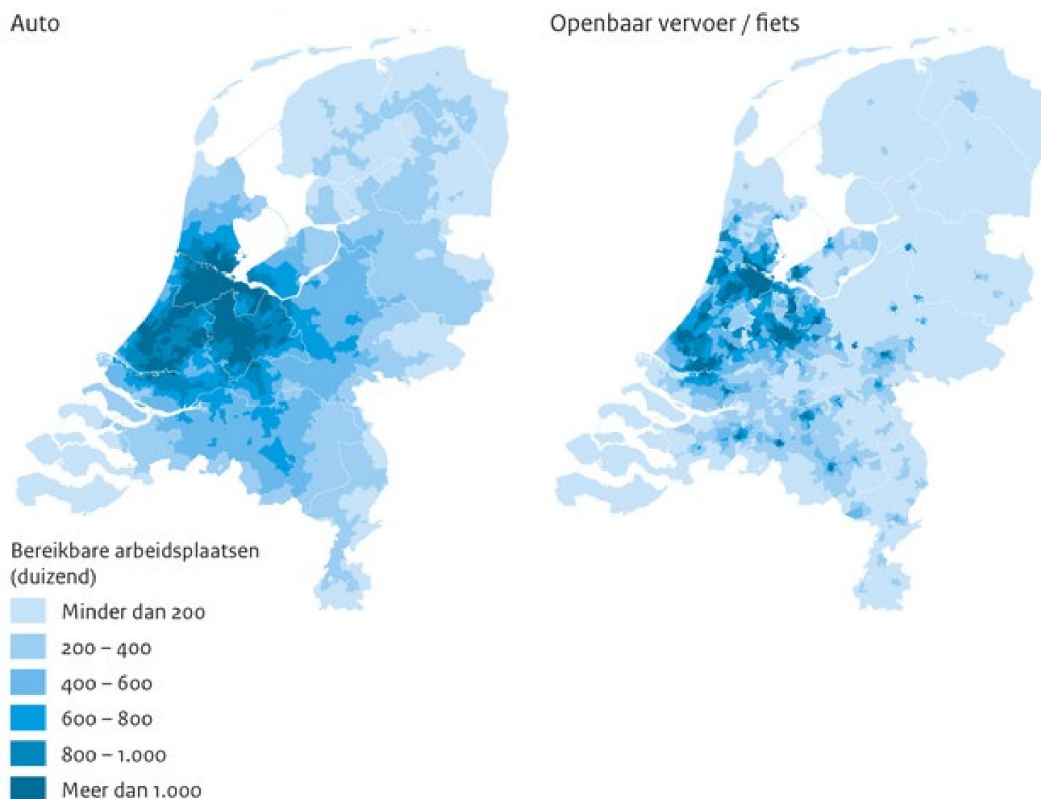
Er is steeds meer sprake van een samenloop van flexibilisering op de arbeidsmarkt en tijdelijke huurcontracten op de woningmarkt. Vooral jongeren werken op basis van tijdelijke arbeidscontracten. Van de jongeren heeft zo'n 16 procent een tijdelijk huurcontract. Een specifieke groep heeft hierdoor te maken met dubbele onzekerheid.

In het arbeidsmarktbeleid is het belangrijk rekening te houden met een sterke regionale dimensie: deze kan bijdragen aan een stabielere woningmarkt. Knelpunten in verschillende sectoren komen uiteindelijk samen op één regionale arbeidsmarkt, waarin menskracht uiteindelijk een beperkende factor is. De samenstelling van de (werkende en niet-werkende) bevolking, de aard en omvang van maatschappelijke sectoren, maar ook de infrastructuur kunnen regionaal sterk verschillen. Figuur 5.3 geeft een beeld van de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen in de ochtendspits voor zowel de auto als het openbaar vervoer/de fiets.

19 SER (2022) *Advies Hybride werken*.

20 PBL (2021) *Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit*.

Figuur 5.3 Bereikbaarheid van arbeidsplaatsen tussen 7.00 en 9.00 uur, 2020.



Bron: PBL (2021) *Stuurbaarheid van woonvoorkeuren*.

Als sprake is van woningtekorten in regio's waar veel werk is, is het vooral voor praktisch opgeleiden lastig om in die regio's te werken. Ook zorgt meer uren werken voor een hoger inkomen, waardoor een langere woonwerkkreis lonend is. Uit onderzoek blijkt dat mensen met een koopwoning gemiddeld verder van het werk wonen dan mensen met een huurwoning. Mensen met een huurwoning verhuizen waarschijnlijk makkelijker, wat tot kortere woonwerkafstanden leidt. Ook andere aspecten van de woonlocatie, zoals nabijheid van familie, mantelzorgtaken, vrijwilligerswerk of een tweede baan, maken het mogelijk lastiger om te verhuizen richting het werk. Meer werkgelegenheid biedt mogelijkheden om werk dicht bij huis te vinden, maar leidt ook tot meer verkeersdruk en daardoor tot meer reistijd. De opkomst van het thuiswerken kan een langere reistijd op de resterende werkdagen faciliteren, maar kan ook de verkeersdruk verminderen. De woningtekorten en de

reiskosten kunnen belemmerend werken voor de invulling van de huidige arbeidsmarkttekorten. Sectorale cao's worden landelijk overeengekomen en de salarisschalen hierin zijn gebaseerd op de functiewaarderingssystemen die geen rekening houden met lokale woonlasten. De hogere kosten voor levensonderhoud is voor sommige gemeenten en schoolbesturen aanleiding om docenten te werven met extra arbeidsmarkttoelagen.²¹

Er is voor de leefbaarheid in steden behoefte aan voldoende bedrijven die zorgen voor werkgelegenheid, zoals in gemengde woon-werkgebieden. De nadruk op woningbouw in stedelijke gebieden leidt vaak tot transformatie van bedrijventerreinen naar meer woningen in de steden. Dit kan ertoe leiden dat er minder ruimte overblijft voor bedrijventerreinen en kleine winkeliers. Om te voorkomen dat een tekort aan bedrijventerreinen ontstaat kunnen gemeenten hierop regie voeren, bijvoorbeeld door te differentiëren in de grondprijs en het maken van afspraken met ontwikkelaars.

Overheidsbeleid heeft invloed op het woon-werkverkeer, zoals door middel van de kilometervergoeding²², de fiscale positie van de leaseauto, de vergoeding van de reiskosten voor het openbaar vervoer²³, de thuiswerkvergoeding en lokale parkeerbeffingen.²⁴ De fiscale behandeling van het woon-werkverkeer heeft invloed op de financiële ruimte die cao-partijen en/of bedrijven kunnen aanwenden om een tegemoetkoming te geven in de reiskosten. De netto reiskosten worden bepaald door de kosten van mobiliteit en de vergoedingen die werkenden in bedrijven en sectoren daarvoor ontvangen. De stijgende brandstofprijzen hebben ervoor gezorgd dat veel werkenden, onder meer in de schoonmaak, beveiliging en touringcarbranche, overwegen minder dagen te gaan werken.²⁵ Dit kan ertoe leiden dat de arbeidskrapte in deze sectoren verder wordt vergroot. Uit onderzoek van FNV blijkt dat de helft van de werknemers in 2022 geen reiskostenvergoeding ontvangt. Van de 6 miljoen werknemers die onder een cao vallen, ontvangen circa 2,6 miljoen werknemers een reiskostenvergoeding. Van die werknemers ontvangt circa een derde de maximale onbelaste kilometervergoeding. Veel werknemers ontvangen minder dan 19 cent vergoeding. Dit omvat ook cao's in grotere sectoren, zoals de ziekenhuizen, technische groothandels, kinderopvang en levensmiddelensector. Dat betekent dat de

21 In het *Noodplan Lerarentekort Amsterdam* ontvangen leerkrachten vanaf het schooljaar 2020-2021 een toelage van 1.000 euro per jaar en leerkrachten op scholen met hoge tekorten 2.500 euro per jaar bij een voltijds betrekking.

22 De onbelaste kilometervergoeding wordt in 2023 verhoogd naar 21 cent per kilometer, zie Tweede Kamer (2021-2022) 36 120 *Voorjaarsnota 2022*, nr. 1.

23 Werkgevers kunnen ov-kosten onbelast vergoeden.

24 KIM (2018) *Kriebels tussen woning en werk: wat verklaart het verschil in reistijd?*

25 Platform voor accountants en financiers (2022) *CNV Vakmensen: meer mensen zoeken ander werk door hoge reiskosten*.

werknemers in deze sectoren een groter deel moeten bijleggen om met de auto naar het werk te reizen.²⁶ In bijlage 3 wordt nader ingegaan op de relaties tussen mobiliteit, woningmarkt en arbeidsmarkt.

5.3 Conclusie

De schommelingen in de bouwproductie hebben grote invloed op de arbeidsmarkt in de sector. In de gefragmenteerde bouwsector met een groot aandeel mkb-bedrijven is al sinds 2008 sprake van grote personeelskrapte en van veel moeilijk vervulbare vacatures. De komende jaren wordt een verdere toename van de krapte verwacht. De situatie op de arbeidsmarkt in de bouwsector is medebepalend voor het achterblijvende woningaanbod en daarmee indirect de prijsontwikkeling. Mede door de sterke schommelingen in de bouwinvesteringen en -productie is het lastig om vakmensen aan te trekken en te behouden in een sector die wordt gekenmerkt door vergrijzing en flexibele arbeidsrelaties (waaronder veel zzp'ers), fragmentering via lange ketens van hoofdaannemers, onderaanneming en uitbesteding. Er wordt beperkt geïnvesteerd in scholing van werkenden met een flexibel contract en er zijn risico's op het gebied van veilig en gezond werken. Het bereiken van duurzame arbeidsrelaties in de sector vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de woningbouwopgave en de verduurzamingsopgave.

Door het huidige woningtekort kunnen steeds meer werkenden geen woning vinden in de regio waar hun werk is of waar aantrekkelijk werk voorhanden is. Een stroef functionerende woningmarkt zit het functioneren van de arbeidsmarkt in de weg. Het functioneren van de woningmarkt heeft invloed op de arbeidsmarkt, maar dit geldt ook andersom. Als het regionale woningaanbod niet aansluit op de regionale arbeidsvraag, kan dit de arbeidskrapte op lokaal niveau verder versterken. Met name in de steden waar veel krapte is op de woningmarkt is het voor huishoudens met lagere en middeninkomens hierdoor steeds moeilijker om een geschikte woning te vinden. De bereikbaarheid van voldoende en goede banen speelt een belangrijke rol in de aantrekkelijkheid van regio's. Er is voor de leefbaarheid in steden behoefte aan voldoende bedrijven die zorgen voor werkgelegenheid, zoals in gemengde woon-werkgebieden.

26 AD (2022) *Kilometergeld voor duizenden dooie mus: helpt werknemers krijgt geen reiskostenvergoeding.*

6 Conclusies

Het achterblijvende aanbod en prijsschommelingen leiden tot urgente problemen op de woningmarkt. Er is een gebrek aan woningen, waardoor betaalbaar wonen voor steeds meer huishoudens buiten bereik raakt en de doorstroming stagneert. Ook het gestegen aantal daklozen en andere urgente woningzoekenden maakt pijnlijk duidelijk dat de woningmarkt niet voor iedereen functioneert. Juist met de grote bouw- en verduurzamingsopgave voor de boeg moet er geïnvesteerd worden in het vergroten en verduurzamen van het woningaanbod: door in te zetten op duurzame arbeidsrelaties, snellere vergunningverlening en te investeren in sociale en technologische innovaties.

Het is noodzakelijk om de huidige knelpunten op de woningmarkt snel en gestructureerd aan te pakken, gericht op meer betaalbare woningen, een betere doorstroming en een toekomstbestendige woningvoorraad. De bevordering van voldoende en kwalitatief goede woongelegenheden is een overheidstaak die dient te voorzien in één van de primaire levensbehoeften van mensen. Toch is er een groot woningtekort en is een passende betaalbare (sociale) huur- of koopwoning voor veel groepen outsiders – waaronder veel jongeren – niet bereikbaar. Bovendien ligt er een grote uitdaging om bij de huidige ontwikkelingen voldoende rekening te houden met de verduurzamingsopgave en de demografische transitie van de komende decennia. In deze verkenning wordt een aantal oorzaken geïdentificeerd voor deze problemen: met name het achterblijvende woningaanbod, de lage doorstroming en de sterke prijsschommelingen. Een daarbij komend probleem is het gebrek aan stabiliteit van de arbeidsmarkt in de bouwsector.

6.1 Oorzaken en gevolgen

Het woningaanbod in Nederland blijft achter bij ontwikkelingen in de woningprijzen van de laatste jaren. In economische termen spreekt men dan van een relatief lage aanbodelasticiteit. Dat betekent dat hogere woningprijzen slechts beperkt leiden tot meer nieuwbouw. Het achterblijvende aanbod versterkt de prijsontwikkelingen: woningprijzen stijgen snel bij schaarste. De woningprijzen in Nederland zijn de afgelopen jaren substantieel sterker gestegen dan in de meeste andere landen. Dit heeft gevolgen voor de betaalbaarheid van zowel huur- als koopwoningen.

De woningvoorraad is de afgelopen decennia onvoldoende meegegroeid met de demografische trends. De doorstroming op de woningmarkt stagneert. Dit komt onder meer omdat de woningvoorraad niet goed aansluit op de veranderende

woningvraag. Langjarige trends, zoals vergrijzing, gezinsverduunning en een toenemend aantal eenpersoonshuishoudens, hebben ertoe geleid dat er een gebrek is aan passende woningen. Ook zijn er bepalingen in de sociale zekerheid die de doorstroming belemmeren. Restrictief en gedecentraliseerd ruimtelijk beleid heeft geleid tot de beperkte beschikbaarheid van bouwlocaties. Ook de hoge grondprijzen, de gestegen grondstofprijzen, de toenemende personeelsschaarste in de bouw, de lange doorlooptijden voor vergunningverlening en bezwaarprocedures belemmeren de mogelijkheden om de bouwambities te realiseren.

De woningprijzen in Nederland schommelen sterk. Vooral voor outsiders staat de toegankelijkheid in tijden van hoogconjunctuur sterk onder druk. In tijden van laagconjunctuur stagneren bouwprojecten en krimpt de bouwsector onevenredig ten opzichte van de woonvraag op basis van structurele demografische ontwikkelingen. Het grillige verloop van de prijsontwikkeling heeft invloed op de economie als geheel. Doordat vermogen veelal vastligt in woningen (en pensioenen) en door relatief hoge woonlasten hebben huiseigenaren die op de top van de markt hebben gekocht doorgaans weinig flexibel inzetbare financiële buffers. Ook veel huurders hebben te maken met hoge woonlasten, waardoor vermogensopbouw belemmerd wordt. De hoge volatiliteit maakt verhuizen ook duurder. Tijdens hoogconjunctuur liggen de prijzen voor veel woningzoekenden te hoog, en tijdens laagconjunctuur is er een risico dat koopwoningen juist onder water komen te staan. In beide situaties kunnen huishoudens klem komen te zitten in hun huidige woonsituatie als ze willen of moeten verhuizen en stagneert de doorstroming.

De schommelingen in de bouwproductie hebben grote invloed op de arbeidsmarkt in de sector. In de gefragmenteerde bouwsector met een groot aandeel mkb-bedrijven is al sinds 2014 sprake van grote personeelskrapte en van veel moeilijk vervulbare vacatures. De komende jaren wordt een verdere toename van de krapte verwacht. De situatie op de arbeidsmarkt in de bouwsector en achterblijvende mogelijkheden voor scholing en innovatie dragen niet bij aan snelle realisatie van woningbouw en de nodige verduurzaming. Mede door de sterke schommelingen in de bouwinvesteringen en -productie is het lastig om vakmensen aan te trekken en te behouden. De sector wordt gekenmerkt door vergrijzing, veel flexibele arbeidsrelaties (waaronder zzp'ers) en door fragmentering via lange ketens van opdrachtgevers, hoofdaannemers, onderaannemers en opdrachtnemers. Ook wordt er bovengemiddeld gebruikgemaakt van flexibele arbeidscontracten. Er wordt beperkt geïnvesteerd in scholing van werknemers met een flexibel contract en er zijn risico's op het gebied van veilig en gezond werken.

Het woningtekort heeft gevolgen voor het functioneren van de brede arbeidsmarkt, omdat werkenden hierdoor steeds moeilijker een betaalbare woning kunnen vinden in de buurt van hun werk. Dit heeft consequenties voor het vestigingsklimaat voor zowel werknemers als werkgevers. Dit is een breed probleem, maar treft in het bijzonder starters en werkenden met een onzekere arbeidsrelatie en/of huurcontract. De woningmarkt en de arbeidsmarkt zijn daarmee sterk met elkaar verbonden.

6.2 De huidige aanpak en mogelijke oplossingen

Het kabinet heeft ingezet op stevige bouwambities met nationale prestatieafspraken om de woningtekorten in te lopen. De vraag is hoe afdwingbaar de afspraken zullen worden vormgegeven om ervoor te zorgen dat het beoogde woningaanbod daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Er liggen nog weinig concrete plannen om procedures te versnellen. Ook dure bouwgrond, de recente uitspraak van de Raad van State over de bouwvrijstelling voor stikstofuitstoot¹ en arbeidsmarktcraptes zetten een rem op de uitvoering van bouwplannen. Afgaande op de uitgifte van bouwvergunningen in de afgelopen jaren lijken de ambities hoger dan realiseerbaar. Dit vraagt om realistische woningbouwplannen en prioritering in de uitvoering van de decentrale prestatieafspraken en de regionale woondeals.² Het middels nieuwbouw zorgen voor toegang tot de woningmarkt en het versterken van de doorstroming zijn daarbij van groot belang. Een groter aanbod van starterswoningen voor jongeren, seniorenwoningen en passende nieuwe woonvormen kan dit op gang brengen. Vanuit de overheid is een apart programma opgezet voor wonen voor ouderen. In het programma *Woningbouw* wordt als specifieke oplossing voor het versnellen van de woningbouw de inzet op flexwoningen en transformatie benoemd. Flexwoningen blijken in de praktijk vaak moeilijk in korte tijd realiseerbaar en zullen aan bepaalde eisen moeten voldoen op het gebied van kwaliteit, betaalbaarheid en leefbaarheid. Dit laat onverlet het borgen van de inzet op het bouwen van permanente woningen. Gegeven al deze uitdagingen is er een sterke noodzaak voor meer centrale regie en voorspelbaar ruimtelijk beleid voor gemeenten. Daar heeft dit kabinet op ingezet, maar het is van groot belang dat deze centrale aanpak ook voor de lange termijn leidend blijft.

¹ Raad van State (2022) *Bouwvrijstelling stikstof van tafel*.

² De regionale woondeals zijn afspraken binnen regionale samenwerkingsverbanden tussen bestuurslagen, marktpartijen en corporaties op het gebied van wonen.

De wisselwerking tussen betaalbaarheid en nieuwbouw vergt continu aandacht.

Het reguleren van de middenhuur draagt bij aan het betaalbaar houden van de bestaande voorraad in tijden van schaarste. Tegelijkertijd is het van belang dat er voldoende financiële ruimte resteert voor investeerders om nieuwbouw te realiseren. Het afschaffen van de verhuurdersheffing in combinatie met het maken van nationale prestatieafspraken met de woningcorporaties, levert een bijdrage aan de financiële ruimte van woningcorporaties om het woningaanbod te vergroten, maar schept ook verplichtingen om in te zetten op duurzame, circulaire nieuwbouw en het betaalbaar houden en het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad.

Voor het tegengaan van prijsschommelingen blijft het van belang om ook bij dalende prijzen te blijven bouwen en hiervoor gericht beleid te ontwikkelen, en bovendien om overmatige vraagstimulering via goedkope financiering te beperken. Vorige kabinetten hebben ingezet op het beperken van vraagstimulering. In internationaal opzicht blijft de vraagstimulering nog relatief hoog. Om een rem te zetten op prijsstijgingen heeft het huidige kabinet aangekondigd om de eenmalige verhoogde vrijstelling voor de eigen woning af te schaffen. Hoewel nuttig is dit slechts een relatief klein element binnen de fiscale behandeling van de eigen woning en levert daarmee naar verwachting een bescheiden bijdrage aan het beperken van de prijsschommelingen. Ook wordt de overdrachtsbelasting voor kopers die de woning niet zelf gaan bewonen verhoogd. Het is van belang om verder beleid te ontwikkelen om de volatiliteit te verminderen, zodat de invloed van de grillige prijsontwikkeling van de woningmarkt op de economie wordt beperkt en de betaalbaarheid wordt vergroot. Overheden kunnen daaraan bijdragen door te streven rijksvastgoed en regionale infrastructurele projecten zoveel mogelijk anticyclisch te realiseren.

Een toekomstbestendige woningmarkt vergt technologische en sociale innovatie in de bouwsector en investeringen in de kwaliteit van de arbeid. De bouwsector wordt gekenmerkt door zeer lange en complexe ketens die sterk gericht zijn op kostenefficiëntie. Systeemveranderingen in de complexe keten van opdrachtgevers, hoofdaannemers en onderaannemers kunnen bijdragen aan versterking van technologische en sociale innovatie, bijvoorbeeld door het aantal schakels te verkorten en de complexiteit van de keten te verminderen. Een stabiele vraag vanuit opdrachtgevers helpt daarbij: dit biedt meer investerings- en werkzekerheid. Passend beleid om volatiliteit te verminderen kan bijdragen aan de creatie van een stabielere vraag vanuit opdrachtgevers. Het bereiken van duurzame arbeidsrelaties in de sector vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de woningbouwopgave en verduurzaming. Duurzame arbeidsrelaties zijn nodig om meer mensen te

laten kiezen voor werk in techniek, bouw en energie, verhoging van productiviteit door industrialisatie en innovaties in de bouw. Er is nog onvoldoende aandacht voor deze cruciale rol van innovatie en de arbeidsmarkt in de bouwsector in de programma's van de *Nationale Woon- en Bouwagenda*. Het belang van voldoende geschoolde vakmensen wordt breed onderkend, maar een volwaardig arbeidsmarkt- en scholingsprogramma voor de bouwsector met veel moeilijk vervulbare vacatures ontbreekt vooralsnog.

Tot slot is er samenhangend beleid voor de woningmarkt in relatie tot de arbeidsmarkt nodig. Het woningtekort leidt ertoe dat steeds meer starters en werkenden geen woning kunnen vinden in de regio waar hun werk is of waar aantrekkelijk werk voorhanden is. Hierdoor heeft het woningtekort gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt als geheel. Om te voorkomen dat de arbeidskrachte op lokaal niveau wordt versterkt dient het regionale woningaanbod goed aan te sluiten op de regionale arbeidsvraag en onzekere huurcontractvormen voorkomen te worden.

The image features a white background with a decorative graphic on the left side. This graphic consists of three squares of varying sizes and shades of orange. One square is a medium size and is positioned in the upper left. A second square, which is smaller and a lighter shade of orange, is positioned to the right and slightly above the first square. A third square, which is the largest and a darker shade of orange, is positioned to the right and below the second square. The word "Bijlagen" is written in a dark blue font to the right of these squares.

Bijlagen

Integrale benadering verduurzaming gebouwde omgeving

De bouw van nieuwe woningen kan vertraagd worden door een gebrek aan materialen, noodzakelijke investeringen en geschoold personeel voor de verduurzamingsopgave. Verduurzaming vraagt om forse investeringen, waardoor nieuwe projecten moeilijker van de grond kunnen komen. Daarnaast kunnen door het tekort aan materialen en de arbeidsmarktcrachte, investeringen in verduurzaming van de bestaande bouw de investeringen in de nieuwbouw verdringen. Ook de stikstofopgave kan de bouwopgave vertragen en kan zelfs leiden tot een bouwstop. Het is dan ook van groot belang dat er een duurzame oplossing voor dit probleem wordt gevonden.

Integrale verduurzaming van de gebouwde omgeving is echter cruciaal om klimaatverandering tegen te gaan, klimaatadaptatie te bevorderen en geopolitieke energieafhankelijkheid te beperken.¹ Wereldwijd is de gebouwde omgeving verantwoordelijk voor 30 procent van de CO₂-emissies.² Klimaatneutraal, circulair en klimaatbestendig duurzaam bouwen is dus een harde noodzaak, die op steeds meer fronten al de norm wordt. De verduurzamingsopgave kan worden onderverdeeld in drie subopgaves: klimaatneutraal bouwen, circulair bouwen en klimaatadaptief bouwen. Elke subopgave vraagt om additionele investeringen die niet altijd kunnen worden terugverdiend. Ook concurreert de verduurzamingsopgave met schaarse middelen en onvoldoende vakmensen. De prijs voor niets doen is echter vele malen hoger.

Klimaatneutraal bouwen

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat in 2050 de gebouwde omgeving klimaatneutraal moet zijn: daarvoor moeten onder meer zeven miljoen huizen en één miljoen andere gebouwen van het gas af.³ Jaarlijks zouden volgens planning daarvoor nu al vijftigduizend huizen per jaar moeten worden verduurzaamd, maar in 2020 is dat slechts voor achtduizend huizen gelukt.⁴ Voor 2030 moet het aantal huizen dat jaarlijks wordt verduurzaamd worden opgeschaald naar twee-

1 Zie ook: SER (2022) *Verkenning Evenwichtig sturen op de grondstoffent transitie en de energietransitie voor brede welvaart*.

2 OESO (2022) *Brick by brick*.

3 Klimaatakkoord (2019) *Klimaatakkoord*.

4 PBL (2020) *Klimaat- en energieverkenning*.

honderdduizend per jaar. Deze versnelling is momenteel nog niet in zicht, ondanks dat de noodzaak met de huidige energieprijzen nog groter is geworden. Hoewel warmtepompen en zonnepanelen sterk in prijs zijn gedaald in het afgelopen decennium, zijn er nog geen kostendalingen zichtbaar voor integrale verduurzamingsoplossingen. Ook zijn er op de korte termijn nog weinig spillover-effecten te verwachten van de ervaringen die nu worden opgedaan door woningcorporaties.⁵ Daar was initieel veel hoop op gevestigd, aangezien woningcorporaties schaalvoordelen hebben doordat zij vaak veel van hetzelfde type woningen hebben. Nieuw gebouwde woningen voldoen al wel aan de BENG-normen⁶ en zijn daarmee in gebruik bijna of zelfs al helemaal energieneutraal én aardgasvrij.

Het is daarnaast een extra uitdaging om huurhuizen te verduurzamen: in tegenstelling tot huiseigenaren hebben huurders vaak niet de mogelijkheden om zelf hun huis te isoleren of anderszins te verduurzamen. Het initiatief voor verduurzaming moet van de verhuurder komen, maar de verhuurder plukt daar weer niet direct de vruchten van via een lagere energierekening. Het is daarom belangrijk om verhuurders te stimuleren om hun woning(en) te verduurzamen, zodat ook huurders van een lagere energierekening kunnen profiteren.

Circulair bouwen

De overgang naar circulaire bouw is al ingezet, maar moet nog worden opgeschaald. Zo wordt er steeds meer gebruikgemaakt van modulair bouwen, houtbouw en recycling van materialen bij sloop en renovaties. Voor de nieuwbouw en renovatie van woningen wordt veel energie gebruikt, onder meer voor de productie van staal, beton en cement.⁷ Er wordt momenteel echter nog te weinig gebruikgemaakt van circulaire materialen, terwijl deze cruciaal zijn om de overgang naar een circulaire economie in 2050 te bewerkstelligen en de klimaatdoelen te behalen. In 2030 moet daarvoor het gebruik van primaire materialen worden gehalveerd. Daar ligt een belangrijke opgave voor de bouwsector.

5 TNO (2021) *In de volgende versnelling naar een klimaatneutrale omgeving*, p. 10.

6 BENG staat voor 'bijna-energie neutraal gebouw': sinds 2021 geldt deze norm met wettelijke eisen voor de energieprestaties van gebouwen.

7 Circulaire Bouweconomie (2021) *Carbon Based Design: onderzoek naar de milieu-impact van de woningbouw*.

Klimaatbestendig bouwen

Om weerbaar te zijn met het oog op klimaatrisico's zoals extreem weer en bodemdaling, is klimaatbestendig bouwen noodzakelijk. Ook wanneer de klimaatdoelen die in het Klimaatakkoord van Parijs zijn afgesproken worden gehaald, en de temperatuurstijging dus minder dan twee graden zal zijn, zal de opwarming aanzienlijk zijn. Er is een grote kans dat de gemiddelde jaartemperatuur in een van de vijf komende jaren al anderhalve graad hoger ligt dan het pre-industriële niveau.⁸ Deze temperatuurstijgingen gaan gepaard met hogere risico's op extreem weer, hitte, droogte en overstromingen.⁹

Voor klimaatbestendig bouwen is het zaak om deze risico's mee te nemen in woningbouwplannen en businesscases. Het gaat daarbij om langetermijnontwikkelingen, zoals de stijging van de zeespiegel, veranderende rivierafvoeren, extreem weer en bodemdaling. Niet alleen dienen deze risico's te worden meegewogen bij de keuze voor een nieuwbouwlocatie, maar ook in het woningbouwproces zelf, bij bestaande bouw en in de ruimtelijke inrichting.¹⁰ Ook banken kunnen dergelijke klimaatrisico's meewegen in hun risicoportfolio. Dit is nu nog in beperkte mate het geval, maar de verwachting is dat deze risico's in de toekomst zwaarder worden meegenomen bij de uitgifte van leningen of hypotheekleningen. Momenteel benadrukt De Nederlandsche Bank de noodzaak om klimaatrisico's te integreren in het risicomanagement van financiële instellingen. Ook geeft De Nederlandsche Bank aan klimaatrisico's steviger te verankeren in haar toezicht.¹¹ De financiering van woningen die niet klimaatbestendig zijn, kan dan onder druk komen te staan. Bij klimaatbestendig bouwen is het zaak voldoende ruimte te creëren voor waterberging en hittestress te voorkomen. Investerings in klimaatadaptatie vergroten niet alleen de klimaatweerbaarheid, maar kunnen ook positieve neveneffecten genereren, zoals een gezondere en groenere leefomgeving.

8 Het Wereld Meteorologisch Instituut acht de kans 48 procent dat de anderhalve graad minstens één keer wordt overschreden in de komende vijf jaar, zie WMO (2022) *50:50 Chance of Global Temperature Temporarily Reaching 1.5°C Threshold in Next 5 Years*.

9 IPCC (2022) *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*.

10 Deltacommissaris (2021) *Briefadvies Woningbouw en klimaatadaptatie*.

11 Zie DNB (2017) *Toenemende klimaatrisico's vragen om meer aandacht van de financiële sector*.



Mobiliteit, woningmarkt en arbeidsmarkt

Bij het kiezen van een woonlocatie maakt een huishouden een afweging tussen persoonlijke voorkeuren, de nabijheid tot werk en voorzieningen enerzijds en reistijd anderzijds. De woonlocatie wordt vooral door persoonlijke factoren bepaald, zoals samenwonen, beëindigen van een relatie, gezinsuitbreiding, woonvoorkeuren en het sociaal netwerk (nabijheid van familie en vrienden). De verhuiskosten neemt sterk af met de leeftijd, vooral vanaf het dertigste levensjaar.

Er zijn grote regionale verschillen in de mate waarin mensen willen betalen voor bepaalde kenmerken. De directe woonomgeving, zoals de nabijheid van snelwegen en ov, werkgelegenheid of de sociaal-economische status van de wijk, spelen een belangrijke rol in de relatieve woningprijs.¹² De huidige druk op de woningmarkt zorgt ervoor dat mensen genoeg moeten nemen met een beperkt aanbod, waardoor een kleiner deel van de woonvoorkeuren kan worden gerealiseerd. Dit blijkt uit de sterke vraag naar woningen in de (Rand)stad: onder meer door de bereikbaarheid van banen en voorzieningen liggen de prijzen in de steden relatief hoog.¹³ Vooral jongeren, alleenstaanden en migranten trekken vaak naar de steden. Ook voor tweeverdieners is de Randstad aantrekkelijk, omdat zij vanuit één locatie makkelijk meerdere steden en banen kunnen bereiken. De vrije keuze wordt echter beperkt door de leencapaciteit, verhuiskosten, de binding aan een sociaal netwerk, het aanbod dat beschikbaar is op het moment van verhuizen, en de lange wachtlijsten in de sociale huursector.

De aantrekkingskracht van de stad als vestigingsplaats is een zichzelf versterkend proces. De aanwezigheid van veel banen en hooggekwalificeerde mensen biedt agglomeratievoordelen die leiden tot groei en werkgelegenheid. Dit trekt weer nieuwe mensen en bedrijven aan. De grenzen van de fysieke groei van stedelijke regio's worden in beperkte mate bepaald door randvoorwaarden als woningen, maar vooral door de mogelijkheid van een regio om concurrerend te blijven en werkgelegenheid te scheppen. In Nederland is de afgelopen decennia een toenemende economische ongelijkheid tussen regio's ontstaan.¹⁴ Een dergelijke dynamiek is niet alleen zichtbaar tussen regio's, maar ook binnen regio's waar de verschillen tussen het centrumgebied en het ommeland toenemen.¹⁵

12 Visser, P. & F. van Dam (2006) *De prijs van de plek: woonomgeving en woningprijs*.

13 PBL (2021) *Stuurbaarheid van woonvoorkeuren*.

14 RaboResearch (2022) *Toenemende economische ongelijkheid tussen regio's vraagt om regionaal beleid*.

15 Vermeulen, W. [et al.] (2016) *Groei en krimp: Waar moeten we bouwen - en waar vooral niet?*

Grote steden zijn een regionale banenmotor, maar sommige steden kennen tegelijk ook een relatief hoge werkloosheid. De aanwezigheid van een toenemend aantal hoogopgeleiden en tegelijkertijd een relatief grote laagopgeleide beroepsbevolking is hiervoor een verklaring. Hierbij spelen onderwijs en schoolcarrières een rol, maar ook de samenstelling van de woningvoorraad met veel sociale huurwoningen. De onevenwichtige samenstelling van de stedelijke woningvoorraad is een belangrijke verklaring voor de ondervertegenwoordiging van middengroepen (naar opleidingsniveau).¹⁶ Loonverschillen tussen regio's met en zonder grote steden liggen ten dele aan het opleidingsniveau (relatief hoogopgeleide bevolking in studentensteden) en ten dele aan agglomeratievoordelen. Tegenover de hoge uurlonen in de grote steden staan hoge grondprijzen en relatief hoge woonlasten. Het gebrek aan betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen voor vooral middengroepen (en levensfase) heeft geresulteerd in forse forensenstromen en verhuisbewegingen.

Mobiliteit zorgt ervoor dat de regionale verschillen tussen wonen en werken kunnen worden overbrugd. Adequate infrastructuur met snelle verbindingen kan onnodige mismatches tussen wonen en werken voorkomen. Mensen kunnen hierdoor werk vinden dat beter aansluit bij de eigen vaardigheden en voorkeuren. Het belangrijkste motief voor verplaatsing is het werk. Ongeveer 22 procent van de verplaatsingen en 35 procent van de reizigerskilometers in Nederland staan in relatie tot het woon-werkverkeer. Forensenstromen geven een goede indicatie over tot waar de aantrekkingskracht van de stadscentra reikt.¹⁷ Een op de drie werkenden pendelt tussen verschillende steden. Verplaatsingen tussen wonen en werken zijn relatief lang.¹⁸ Werknemers die gemiddeld ten minste dertig uur per week werken in 2019, legden 21,7 kilometers in 31 minuten per dag af om naar het werk te komen.¹⁹

Woon-werkverkeer is complexer dan het optimaliseren van woonlasten en reistijd. In huishoudens met tweeverdieners zal bijvoorbeeld moeten worden geprobeerd om de reistijd voor twee personen te optimaliseren. Er zit ook een grens aan de reistijd die mensen bereid zijn om aan woon-werkverkeer te besteden. Voor hogere inkomensgroepen weegt het inkomen op tegen het tijdverlies en/of de reiskosten. Bij sterkere specialisatie is het aantal banen binnen een bepaalde reisafstand

16 SER (2015) *De SER-Agenda voor de stad*.

17 CPB (2010) *Stad en Land*.

18 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2018) *Kriebels tussen woning en werk: wat verklaart het verschil in reistijd?*

19 Hoewel de maximale reisafstand geleidelijk is toegenomen, is de maximale tijd die mensen willen besteden aan reizen voor het werk vrij constant gebleven. Zie ook: CBS (2020) *Hoeveel reizen inwoners van Nederland van en naar het werk?*

vaak kleiner.²⁰ Ook valt op dat mannen verder pendelen dan vrouwen, en fulltimers verder dan parttimers. De reistijd en de reiskosten zijn meer bepalend dan de reisafstand of mensen bereid zijn naar het werk te reizen. Daarbij speelt de beschikbaarheid van vervoersmiddelen in het huishouden en een goede infrastructuur een essentiële rol. Gemeenten in de omgeving van de steden met de grootste druk op de woningmarkt vormen voor veel mensen waarschijnlijk redelijke alternatieven, zolang de bereikbaarheid op orde is.

²⁰ Groot, S., H.L.F. de Groot & P. Veneri (2012) *The educational bias in commuting patterns: micro-evidence from the Netherlands*.



Samenstelling werkgroep

Leden

Onafhankelijke leden

prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot (voorzitter)

prof. dr. R.J. (Romke) van der Veen

Ondernemersleden

E. (Edward) Feitsma (VNO-NCW/MKB Nederland)

F.W. (Rik) Enequist, MSc BA (VNO-NCW/MKB Nederland)

Werknemersleden

B. (Bas) van Weegberg (FNV)

H. (Hannie) van de Roemer (FNV)

J. (Justine) Feitsma (CNV)

A.C. (Amerik) Klapwijk, MSc (VCP)

Plaatsvervangende leden

J. (Jan) Kouwenberg (FNV)

V. (Viera) Spanikova (CNV)

Adviserende leden

R.W. (Rob) Euwals (CPB)

E. (Edi) Vording (DNB)

F. (Frans) Schilder (PBL)

W. (Wouter) Kools (Jongerenplatform)

E. (Emile) Cammeraat (CPB)

D.W. (Dorinth) van Dijk (DNB)

Ministeriële vertegenwoordigers

M. (Martijn) Schut (BZK/VRO; t/m 31-8-2022)

G. (Gijs) Zeestraten (BZK/VRO; vanaf 1-9-2022)

P. (Peter) Overbeek (BZK/VRO)

Secretariaat

drs. J. (Jeroen) Visser

S. (Sarah) van Hugte, MSc

N. (Nora) Plaisier, MSc

S. (Shaho) Karim Rahim



Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Verkenning Hoe wonen werkt - Een sociaal-economische verkenning

2022, 90 pp., publicatienummer 22/09

Advies Tastbaar beleid voor de jeugdzorg

2022, 20 pp., publicatienummer 22/08

Advies Reparatiebevordering

2022, n.n.b., publicatienummer 22/07

Verkenning Evenwichtig sturen op de grondstoffent transitie en de energietransitie voor brede welvaart

2022, 86 pp., publicatienummer 22/06

Advies Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren

2022, 44 pp., publicatienummer 22/05

Advies Grenswaarde arseen en arseenverbindingen

2022, 18 pp., publicatienummer 22/04

Advies Hybride werken

2022, 109 pp., publicatienummer 22/03

Verkenning Veelbelovend - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021

2022, 146 pp., publicatienummer 22/02

Advies Coronatoegangsbewijzen

2022, 18 pp., publicatienummer 22/01

Advies Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens

2021, 24 pp., publicatienummer 21/11

Advies Werken zonder armoede

2021, 224 pp., publicatienummer 21/10

Advies Gelijke kansen in het onderwijs - Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen

2021, 126 pp., publicatienummer 21/09

Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025 - Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving

2021, 45 pp., publicatienummer 21/08

Een kansrijke start voor alle kinderen - Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar
2021, 28 pp., publicatienummer 21/07

Verkenning Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw
2021, 68 pp., publicatienummer 21/06

Advies Jeugdzorg: van systemen naar mensen - Tien aanbevelingen voor de korte termijn
2021, 70 pp., publicatienummer 21/05

Advies Aan de slag voor de zorg - Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt
2021, n.n.b., publicatienummer 21/04

Advies Jongenplatform Studeren zonder druk - Voorstel voor een nieuw stelsel van studiefinanciering
2021, 150 pp., publicatienummer 21/03

Advies Grenswaarde voor soja-allergenen
2021, 26 pp., publicatienummer 21/02

Advies Reshoring
2021, 28 pp., publicatienummer 21/01

Advies Private Scholingsmiddelen
2020, 90 pp., publicatienummer 20/10

Verkenning Platformeconomie
2020, 180 pp., publicatienummer 20/09

Advies Samen naar duurzame ketenimpact - Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO
2020, 92 pp., publicatienummer 20/08

Advies Biomassa in balans - Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen
2020, 170 pp., publicatienummer 20/07

Advies Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief - Varianten en denkrichtingen
2020, 102 pp., publicatienummer 20/06

Advies Directe import van buiten de EU - Gelijke bescherming én gelijk speelveld!
2020, 70 pp., publicatienummer 20/05

Verkenning & advies Biomonitoring en sensing - Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal
2020, 96 pp., publicatienummer 20/04

Advies Bevorderen van deelname medewerkers aan or
2020, 46 pp., publicatienummer 20/03

Verkenning Zorg voor de toekomst - Over de toekomstbestendigheid van de zorg
2020, 238 pp., publicatienummer 20/02

Verkenning Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien
2020, 142 pp., publicatienummer 20/01

Advies Grenswaarde voor dieselmotorenemissie (DME)
2019, n.n.b., publicatienummer 19/17

Advies Inventarisatie leven lang ontwikkelen in sociale zekerheid
2019, 54 pp., publicatienummer 19/16

Rapporten

Verbreiding en versterking financiering mkb

2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

Energieakkoord voor duurzame groei

2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een macro-economische verkenning

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Engelstalige publicaties

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership

2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, ordeno. 16/04E

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Werkgroep Hoe wonen werkt - Een sociaal-economische verkenning

Fotografie

Omslag: Steenvlinder

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp);

SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2022, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2022, Sociaal-Economische Raad