

WONEN EN GEVOELENS VAN ONBEHAGEN?

Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid,
controle en het Nederlandse woonbeleid

Notitie

Frans Schilder

Femke Daalhuizen

Jolien Groot

Christian Lennartz

Marieke van der Staak

12 maart 2020

Colofon

Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2020

PBL-publicatienummer: 4126

Contact

frans.schilder@pbl.nl

Auteurs

Frans Schilder
Femke Daalhuizen
Jolien Groot
Christian Lennartz
Marieke van der Staak

Met dank aan:

Edwin Buitelaar, Frank van Dam (beiden PBL), Anne-Greet Keizer en Will Tiemeijer (beiden WRR) voor commentaar op eerdere versies van deze notitie.

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Schilder, F., Daalhuizen, F., Groot, J., Lennartz, C., en Van der Staak, M. (2020). Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid. Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

1	Onbehagen en de woningmarkt	5
1.1	Afbakening	5
2	De woningmarkt in ontwikkeling	7
3	Zekere markt, maar niet voor iedereen	12
3.1	Onzekerheid en de woningmarkt	12
3.2	Controle en de woningmarkt	14
3.3	Concluderend	18
4	Sturen met woonbeleid	20
4.1	Een typologie: de peen, zweep en tamboerijn	20
4.2	Beleidsinstrumenten op de woningmarkt	21
4.3	Pleisters plakken met woonbeleid	24
4.4	Concluderend	28
	Literatuur	30

In het kort

Ten tijde van de financiële crisis, ongeveer tussen 2008 en 2013, werd de woningmarkt gekenmerkt door grote problemen. Veel eigenaren-bewoners stonden onder water, hun hypotheekschuld was hoger dan de waarde van hun woning, en de doorstroming op de woningmarkt stagneerde. Sinds het herstel van de crisis zijn de huizenprijzen sterk gestegen en staat welhaast niemand meer onder water. Toch wordt ook nu (weer) gesproken van een woningmarktcrisis. Het woningtekort is sterk opgelopen, en veel huishoudens hebben moeite om adequaat in hun woningbehoeften te voorzien. De vraag is in hoeverre huishoudens zelf controle hebben over de invulling van hun woonbehoeften in deze veranderende omstandigheden. En in welke mate de veranderende omstandigheden op de woningmarkt voorspelbaar, of juist erg onzeker zijn. Veranderend woningmarktbeleid kan zowel de individuele controle van huishoudens, als de onzekerheid van de woningmarkt als systeem beïnvloeden. Afnemende controle en toenemende onzekerheid kunnen een bron zijn voor maatschappelijke gevoelens van onbehagen. In deze notitie verkennen we het psychologische begrip onbehagen met een logische analyse van het veranderende woonbeleid.

Kijkend naar de huidige problemen op de woningmarkt moet worden geconstateerd dat het om heel andere problemen gaat dan voorheen. En ook dat andere groepen huishoudens geraakt worden door deze problemen. Starters hadden in de crisis de woningen voor het uitzoeken, en het verkrijgen van voldoende financiering was meestal geen probleem. Nu ligt het prijsniveau in de koopsector echter zo hoog, dat veel starters, mede door striktere leennormen, achter het net vissen. Ook voor middeninkomens zijn de mogelijkheden op de woningmarkt verminderd door een combinatie van woonbeleid en economische omstandigheden. Maar ook ouderen weten zich steeds vaker voor problemen gesteld door hervormingen in de langdurige zorg. Ouderen moeten dat steeds vaker zelf organiseren, vanuit een zelfstandige woonsituatie. Vanzelfsprekend is dat echter allerm minst: woningen zijn niet altijd levensloopbestendig, specifieke voorzieningen zijn niet altijd aanwezig in de eigen woonomgeving, en alternatieve woningen in de gewenste woonomgeving ontbreken. Voor veel huishoudens geldt dat de woningmarkt als systeem niet zozeer veranderd of onzekerder is, maar dat de mate van controle over de invulling van de woonwensen af lijkt te nemen.

Het aanpakken van de geschetste problemen op de woningmarkt is echter moeilijk. Zo is het bouwen van woningen de beste remedie voor het oplossen van de schaarste en de daarmee samenhangende hoge prijzen, maar bouwen is een traag proces. Bovendien ligt de kern van sommige problemen niet (alleen) op de woningmarkt. Bij veel huishoudens met betaalbaarheidsproblemen is het inkomen dermate laag, dat zelfs zeer goedkope woningen nog te duur zijn. Oplossingen voor dergelijke problemen zouden gezocht moeten worden in het inkomensbeleid, en niet in het woonbeleid. Niettemin kan het in voorkomende gevallen vanuit praktisch oogpunt aantrekkelijk zijn om problemen met een oorzaak buiten het wonen toch met woonbeleid aan te pakken. Het bouwen van geschikte woningen voor ouderen draagt niet alleen bij aan de zorg- en welzijnsvraag van ouderen, maar maakt ook woningen beschikbaar voor gezinnen. Vaker lijken problemen complex te zijn, en worden met beleidsmaatregelen niet meerdere vliegen in één klap geslagen: noodmaatregelen als een noodknop voor de middenhuur remt immers investeringen en heeft dus nadelige neveneffecten.

1 Onbehagen en de woningmarkt

Kim Putters presenteerde in 2019 zijn boek "Veenbrand". In dit boek worden kwesties beschreven die voeding geven aan een maatschappelijk onbehagen: kansen die mensen geboden worden beïnvloeden bijvoorbeeld het vertrouwen in politieke instituties. Bij het organiseren van kansen is het echter van belang rekening te houden met de grote verschillen tussen mensen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) vraagt in haar rapport "Weten is nog geen doen" uit 2017 aandacht voor het feit dat niet iedereen zonder meer mee kan komen in de veranderende maatschappij, dat beleidsmakers daar onvoldoende zicht op hebben, en dat beleid dus niet optimaal is georganiseerd. Ondanks dat het Nederland voor de wind gaat, zowel economisch als vanuit een breder welvaartspectief, kunnen in de traditionele en sociale media nog vaak genoeg gevoelens van ontevredenheid worden gelezen. De vraag is waar dit door komt: waar komen deze gevoelens van onbehagen vandaan, en hangen ze mogelijk samen met beleidsveranderingen uit de afgelopen periode? In deze notitie bekijken we specifiek het woonbeleid.

Prettig wonen is één van de belangrijkste dingen in het leven van mensen. De huur of de hypotheek is in de praktijk dan ook vaak de eerste rekening die betaald wordt, ook wanneer er sprake is van financiële problemen. Dit heeft in de crisis na 2008, de grootste crisis op de woningmarkt sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw, geleid tot zeer beperkte schade voor investeerders in hypotheek, ondanks dat ongeveer één op drie eigenaren-bewoners een hypotheekschuld had die hoger was dan de waarde van de woning. Daarnaast zien we ook sinds enkele jaren het aandeel huurders met betaalrisico's weer wat afnemen. Hiermee is echter niet gesteld dat de woningmarkt nu beter functioneert dan voor de crisis, of dat het huishoudens nu per se beter gaat in het realiseren van hun woonwensen. De woningmarkt en de regelgeving daaromtrent is danig veranderd, en dat heeft niet op alle huishoudens een positieve impact. Maar ook in aanpalende domeinen, zoals in de zorg, is er veel veranderd. De extramuralisering van veel zorg leidt bijvoorbeeld tot nieuwe en grote opgaven op de woningmarkt. Tot slot is de maatschappij in algemene zin veranderd. Zo is er sprake van minder werk- en inkomenszekerheid, vooral voor jongeren en mensen met lage inkomens (Weterings et al. 2019). Ook dit heeft invloed op de mogelijkheden op de woningmarkt.

1.1 Afbakening

In deze notitie onderzoeken we hoe de mogelijkheden van huishoudens op de woningmarkt de afgelopen tijd, onder invloed van veranderend woonbeleid en brede maatschappelijke trends, zijn veranderd. Met deze beschouwing wordt duidelijker waar mogelijke gevoelens van onbehagen, al dan niet op het gebied van het wonen, door het woonbeleid zouden kunnen worden beïnvloed. We doen dat, onafhankelijk maar in afstemming, in het kader van een bredere studie naar onbehagen en onzekerheid van de WRR.

Onbehagen is een meetbaar, psychologisch begrip. Omdat het meten van (gevoelens van) onbehagen niet eenvoudig en zeer bewerkelijk is, gaan we in deze notitie uit van een compacte, vereenvoudigde operationalisering die aansluit bij het werk van de WRR. We hanteren twee analytische kernbegrippen: (individuele) controle en (systemische) onzekerheid. De hypothese is daarbij dat een verandering in, of onbalans van beide begrippen op het gebied van bijvoorbeeld het wonen bij zou kunnen dragen aan gevoelens van onbehagen.

Tekstkader: definities van onzekerheid en controle volgens de WRR

Onzekerheid

Onzekerheid wordt beschouwd als een kenmerk van de omgeving. Bij onzekerheid gaat het om de mate van stabiliteit en voorspelbaarheid van de omgeving. Een weinig veranderende omgeving levert weinig onzekerheid op, omdat de situatie in de toekomst sterk zal lijken op die van nu. Maar ook een omgeving in transitie kan gepaard gaan met weinig onzekerheid, als het transitiepad helder en voorspelbaar is.

Controle

Controle wordt gezien als een kenmerk van de mens en zijn hulpbronnen. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre mensen in staat zijn hun situatie te beïnvloeden. Een hoge mate van controle kan helpen om met onzekere situaties om te gaan.

Er zijn natuurlijk meer factoren denkbaar die bij kunnen dragen aan gevoelens van onbehagen, zoals persoonlijk ervaren onzekerheid. In het geval van de woningmarkt spelen dergelijke gevoelens bij starters vaak op: "Kan ik volgend jaar de huur nog wel betalen?", of "Zou ik ooit wel eens een woning kunnen kopen?". Het verzamelen van gegevens over gevoelens is niet alleen moeilijk en bewerkelijk, maar ook niet gemakkelijk aan woonbeleid te koppelen. Ook kunnen omstandigheden zich in een bepaalde richting ontwikkelen die voor groepen mensen onwenselijk zijn, zonder dat daarbij sprake is van een verandering in controle of onzekerheid. Zo is de huurprijs van woningen de afgelopen jaren flink gestegen; er is hierbij niet direct sprake van veranderingen in controle of onzekerheid.

De gehanteerde analytische begrippen kennen dus beperkingen, maar zijn door het onderscheid tussen individu en systeem goed te verbinden met het veranderende woonbeleid. Vertrekkend vanuit de hypothese dat veranderingen in controle en onzekerheid een belangrijke rol kunnen spelen bij eventuele gevoelens van onbehagen, hanteren we deze begrippen in deze verkennende notitie aanvullend op de eigen PBL-indicatoren betaalbaarheid, toegankelijkheid, vermogensrisico (De Groot et al. 2014).

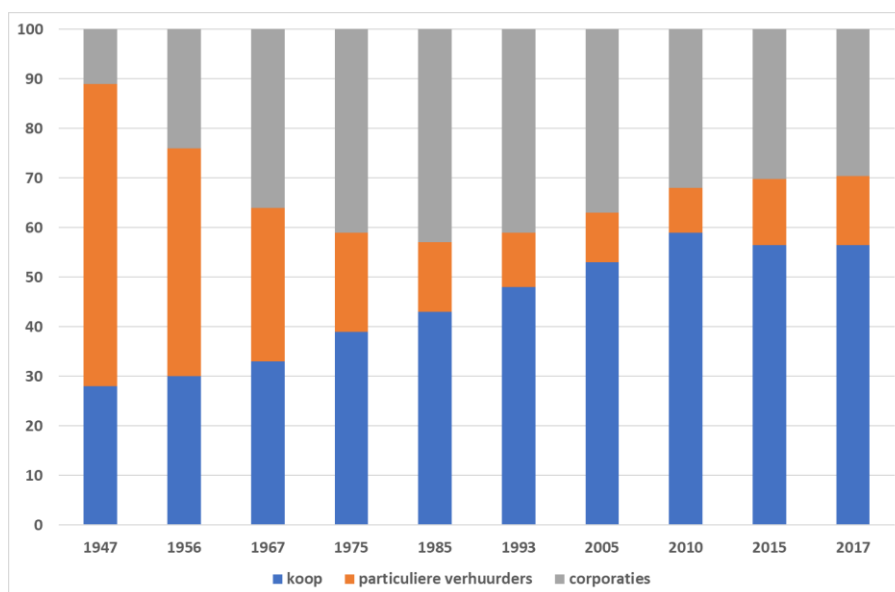
2 De woningmarkt in ontwikkeling

De Nederlandse woningmarkt is stevig in beweging geweest de afgelopen tien jaar: van een grote financiële crisis die leidde tot de grootste prijsdalingen in decennia in 2008 tot forse hervormingen in de sociale sector met de Woningwet2015. Maar breder in de maatschappij hebben zich allerlei ontwikkelingen voorgedaan die impact hebben op de levens van huishoudens, ook op het gebied van wonen. Zo hebben steeds meer mensen een flexibel inkomen, wat de toegang tot de koopsector moeilijker maakt. En ook de hervorming van het zorgstelsel, waarbij steeds meer mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking op de reguliere woningmarkt moeten worden gehuisvest, heeft gevolgen voor de woningmarkt. In deze notitie verkennen we de relatie tussen de mate van onzekerheid en controle die huishoudens hebben op de realisatie van hun woonwensen enerzijds en de (institutionele) ontwikkeling van de woningmarkt en het woonbeleid anderzijds. We beschrijven daartoe eerst de recente ontwikkelingen op de woningmarkt. We sluiten af met een reflectie op de vraag of woonbeleid een bijdrage kan leveren aan mogelijke oplossingen voor de problemen die huishoudens ervaren op de woningmarkt.

Van twee smaken wonen naar een waaier aan opties?

De Nederlandse woningmarkt bood veel huishoudens lange tijd twee smaken: de sociale huur en de koop. Andere opties hadden of wilden huishoudens niet. Deze constatering leidt vaak tot een kip-ei-discussie over het Nederlandse woonbeleid: willen mensen alleen maar kopen of huren in de sociale sector omdat het wonen in die sectoren wordt gesubsidieerd, of kunnen mensen alleen voor deze twee opties kiezen, omdat andere opties als gevolg van het gevoerde woonbeleid ontbreken? Het pleit is nog niet beslecht, en dat zal ook niet in deze notitie gebeuren. Hier ligt de focus op de in de inleiding genoemde gevoelens van onbehagen in relatie tot de meer recente beleidsontwikkelingen op de woningmarkt.

Figuur 2.1 Ontwikkeling Nederlandse woningvoorraad, naar eigendomssituatie



Bron: Platform31, Abf Research – eigen bewerking

Private huursector: particuliere beleggers en institutionele investeerders

Figuur 2.1 toont de ontwikkeling van de Nederlandse woningvoorraad. Opvallend is met name de sterke daling in het aandeel particuliere verhuur op de woningmarkt. Kort na de Tweede Wereldoorlog bestond de Nederlandse woningvoorraad voor het grootste deel uit particulier verhuurde woningen. Het aandeel van particuliere verhuurders daalde enorm in de daarop volgende decennia, tot ongeveer 10 procent van de totale voorraad in 2010. Sindsdien is de particuliere verhuur aan een opmars bezig, en beslaat haar aandeel in 2017 bijna 14 procent van de woningvoorraad.

De groep private verhuurders is geen homogene groep beleggers met een homogene strategie. Ruwweg kan onderscheid gemaakt worden tussen twee typen verhuurders in de private sector: kleine(re) particuliere beleggers en institutionele investeerders. De eerste groep betreft natuurlijke personen die, privé of in een BV, met hun eigen geld, al dan niet aangevuld met leningen, investeert in woningen. Vaak zijn dit relatief kleine beleggers, hoewel er ook particulieren zijn met enkele duizenden woningen. Daarnaast zijn er institutionele beleggers. Dit zijn bedrijven die, in opdracht van bijvoorbeeld pensioenfondsen en verzekeraars, woningen kopen en/of ontwikkelen en verhuren.

Tabel 2.1 Aantal woningen naar type verhuurder, x 1.000, 2018

	Gereguleerd	Geliberaliseerd	Totaal
Corporatie	1.930 (93%)	148 (7%)	2.078 (100%)
Privaat	301 (56%)	233 (44%)	534 (100%)
Overig	293 (74%)	101 (26%)	394 (100%)
Totaal	2.524 (84%)	482 (16%)	3.007 (100%)

Bron: WoON2018

Noot: Een precies onderscheid tussen institutionele en particuliere beleggers valt niet te maken met de gegevens van het WoON. In de categorie "Overig" zitten naast woningen verhuurd door zorginstellingen en familieleden voornamelijk woningen waarvan de respondent heeft aangegeven dat deze niet aan andere categorieën kon worden toegeschreven; hiervan is het aannemelijk dat een deel aan institutionele en particuliere beleggers toegeschreven zou moeten worden. CBS (2019a) spreekt van ruim 475 duizend woningen die door particuliere beleggers worden verhuurd, van in totaal ongeveer 1 miljoen private huurwoningen; de cijfers in tabel 2.1 zijn daarmee een onderschatting van de omvang van de het private segment.

Een tweede belangrijke observatie heeft betrekking op de prijssegmenten waarbinnen deze partijen actief zijn. In de beeldvorming worden private partijen nogal eens vereenzelvigd met de geliberaliseerde, ofwel vrije huursector. Dat is echter niet het geval. Tabel 2.1 toont dat ook private partijen, zowel institutionele als particuliere beleggers, actief zijn in beide segmenten. Soms is dat een erfenis uit het verleden, en soms is dat bewust beleid (Lennartz et al. 2019). Datzelfde geldt overigens ook, in mindere mate, voor de woningcorporaties.

De kleiner wordende particuliere sector tot 2010 kent twee oorzaken, welke beide in het overheidsbeleid wortelen. Enerzijds is het grootste deel van de gerealiseerde nieuwbouw opgeleverd in de koopsector. Door de residuele waardebeoordeling van de grond kon de gemeente een grotere opbrengst realiseren met het laten bouwen van koopwoningen; ontwikkelaars konden koopwoningen als gevolg van fiscaal – en huurprijsbeleid duurder verkopen dan huurwoningen. Anderzijds gaven de zelfde economische prikkels particuliere beleggers aanleiding woningen te verkopen: het eigenwoningbezit is fiscaal gestimuleerd, via onder meer de hypotheekrenteaftrek en de vrijstelling van vermogensrendementsheffing van het eigen vermogen. In combinatie met het feit dat het aanbod in Nederland niet reageert op prijsontwikkeling (Vermeulen en Rouwendal 2007; Caldera Sánchez en Johansson 2011) leidt dat tot stijgende prijzen van woningen. In ieder geval in de koopsector, want in de huursector zijn prijzen voor een belangrijk deel gereguleerd. Huurprijsregulering drukt de waarde van de woning ten opzichte van de marktwaarde (Romijn en Besseling 2008). De waarde van een huurwoning in verhuurde staat

is daarmee lager dan de waarde van dezelfde woning wanneer deze in de koopsector zou worden aangeboden (Conijn en Schilder 2011). Met andere woorden: particuliere verhuurders verdienen meer aan hun woningen als zij deze zouden verkopen aan een eigenaar-bewoner, dan wanneer zij deze woning zouden blijven verhuren.

Institutionele investeerders hadden dezelfde afweging tussen de beperkte waarde in verhuurde staat en de vrije verkoopwaarde van de woning. Daarbij geldt echter dat het investeren in huurwoningen voor hen deel uitmaakt van een bredere beleggingsstrategie met investeringen in verschillende typen activa en diverse sectoren. Het verkopen van woningen is daarom, ondanks het betere rendement op de korte termijn, niet altijd de gevolgde strategie. Daarnaast maakt de verkoop van huurwoningen voor institutionele investeerders ook onafhankelijk van de alternatieven onderdeel uit van hun strategie. Ouder vastgoed vereist meer onderhoud, hetgeen het rendement op de belegging drukt. Uitponden, het verkopen van huurwoningen aan eigenaren-bewoners, geldt voor hen als belangrijke strategie om het rendement op investeringen op peil te houden (Neele et al. 2008).

Met het herstel van de financiële crisis kantelt dat beeld, en neemt de particuliere huursector weer in omvang toe. Met name de toestroom van kleinere particuliere beleggers lijkt groot. Zowel het woonbeleid als de economische omstandigheden dragen aan deze ontwikkeling bij. De historisch lage rente leidt al langere tijd tot een daling van de investeringskosten, terwijl de vraag naar woningen niet structureel verlaagd is (Conijn et al. 2016). Het rendement op investeren in huurwoningen verbetert daarmee, terwijl alternatieven als staatsobligaties minder aantrekkelijk worden. In aanvulling daarop zijn enkele belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de huursector. De belangrijkste wijziging voor particuliere verhuurders is de wijziging van het woningwaarderingstelsel: het puntensysteem dat bepaalt of woningen gereguleerd moeten worden verhuurd, of in de vrije sector mogen worden aangeboden. Het opnemen van de WOZ-waarde als element in het puntenstelsel zorgde ervoor dat veel meer woningen geliberaliseerd konden worden verhuurd, zeker in grote steden. Het opkopen van "starterswoningen" om deze te verhuren, het zogenaamde buy-to-let, werd mede hierdoor aantrekkelijk. Het rendement van particuliere beleggers is zelfs zo hoog, dat zij koopstarters kunnen overbieden (Conijn et al. 2019). In de periode 2009 tot 2018 is een belangrijk aandeel van de verkochte koopwoningen in de particuliere verhuur terecht gekomen (Van der Harst en De Vries 2019).

Sociale huursector

Gereguleerde huurwoningen worden zowel aangeboden door private verhuurders als door corporaties. Dat private beleggers woningen aanbieden onder de reguleringsgrens kan meerdere oorzaken hebben, zoals een laag aantal punten in het woningwaarderingstelsel, een contract met een lage aanvangshuur uit het verleden, of een geringe lokale vraag. Bij woningcorporaties is de lage huur veroorzaakt door beleid. Enerzijds schrijft de overheid via de Woningwet voor dat corporaties de taak hebben om te zorgen voor voldoende huisvesting voor huishoudens die niet op de vrije markt in hun woonbehoeften kunnen voorzien. Anderzijds voeren corporaties ook zelf prijsbeleid dat niet altijd de maximaal mogelijke huurprijzen realiseert. Tabel 1.1 toont dat corporaties voor het overgrote deel woningen verhuren in het gereguleerde prijssegment, ondanks dat ongeveer de helft van alle corporatiewoningen van voldoende kwaliteit is om verhuurd te worden boven de liberalisatiegrens van € 720,42 (Vlak et al. 2017; liberalisatiegrens peildatum 1 januari 2019). Corporaties dragen op deze manier bij aan de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor huishoudens met een laag inkomen.¹ Daarbij richten corporaties zich primair op huishoudens met een jaarlijks inkomen tot € 38.035.

Corporaties kennen hetzelfde dilemma als private verhuurders: hun investeringen zouden beter renderen wanneer zij de woningen zouden verkopen aan eigenaren-bewoners. Toch verkopen corporaties weinig woningen (Conijn en Kramer 2010). Corporaties verkopen vooral

¹ De Rijksoverheid draagt ook bij aan de betaalbaarheid van het wonen via het verstrekken van de huurtoeslag.

woningen wanneer zij willen investeren. De belangrijkste reden dat corporaties hun woningen niet verkopen, ondanks dat dit ten koste gaat van hun rendement, is dat de eigenaar van het vermogen geen winstoogmerk heeft. Bij private investeerders geldt dat de vermogensverstrekker een vergoeding wil voor het risico dat hij loopt: het maakt daarbij niet uit of de vermogensverstrekker een particulier is, of een pensioenfonds. In het geval van een corporatie is dat niet het geval; de corporatie is eigenaar van het vermogen. Vanuit economisch perspectief wordt dit "vermogen in de dode hand" genoemd, en werkt dit marktversturend (Conijn 2008). Daar komt bij dat corporaties, met achtervang van de overheid, goedkoper geld kunnen lenen op de kapitaalmarkt dan private investeerders (Schilder en Scherpenisse 2018). Mede hierdoor is, na een klacht van de branchevereniging van institutionele beleggers IVBN, door de Europese Unie aangedrongen op maatregelen om een einde te maken aan het ongelijke speelveld tussen corporaties en private beleggers. Dit heeft geleid tot een striktere afbakening van de toewijzing van corporatiewoningen: corporaties moeten sindsdien tenminste 90 procent van de sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een lager inkomen (Eskinasi et al. 2012). Bovendien kunnen corporaties alleen nog goedkoper geld aantrekken voor hun diensten van algemeen economisch belang (DAEB), zoals het bouwen en verhuren van huurwoningen voor huishoudens met een laag inkomen.

Na de aangepaste regelgeving omtrent staatssteun heeft de corporatiesector een roerige periode achter de rug. Een serie aan geruchtmakende affaires, met de derivatenaffaire bij Vestia met miljardenverliezen voor de corporatiesector als dieptepunt, leidde in 2013 tot het instellen van een parlementaire enquête. In de daaropvolgende periode is veel gewijzigd in de organisatie en het functioneren van de corporatiesector. Veel van de doorgevoerde wijzigingen zijn vastgelegd in de nieuwe Woningwet en de Algemene Maatregel van Bestuur "Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting".² De kern van de nieuwe Woningwet bestaat uit het organiseren van activiteiten van corporaties rond hun kerntaak: het huisvesten van huishoudens die dat niet zelf op de markt kunnen. Daarnaast hebben corporaties taken op het gebied van bijvoorbeeld de huisvesting van kwetsbare doelgroepen als statushouders, en op het gebied van de leefbaarheid in wijken. Met name in de sturing rond de volkshuisvesting is er het een en ander gewijzigd. Zo is de corporatie verplicht om bij te dragen aan de realisatie van de woonvisie van de gemeente. De nieuwe Woningwet heeft de positie van de huurder daarin wettelijk verankerd en versterkt. Verder is de onafhankelijk toezichthouder onder aansturing van de Minister van Binnenlandse Zaken geplaatst. De laatste jaren speelt steeds meer de vraag op of het aangescherpte toezicht op de sector niet doorgeslagen is. Minister Ollongren van BZK verklaart in een brief van 9 november 2018 met betrokken partijen op zoek te zijn naar mogelijkheden om de toegenomen regeldruk te verminderen; ook worden eerste successen op dit vlak benoemd.

Koopsector

De koopsector in Nederland is sterk in omvang toegenomen (zie Figuur 2.1). Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is het grootste deel van de Nederlandse woningvoorraad een koopwoning. Dit heeft voor een deel te maken met het uitpanden van huurwoningen. Immers, zoals eerder toegelicht kunnen verhuurders vaak meer verdienen met het verkopen van hun huurwoningen dan met het verhuren. Maar zeker ook de nieuwbouw heeft bijgedragen aan de toename van het aandeel eigenwoningbezit. Een groot deel van de nieuwbouw in Nederland bestaat uit koopwoningen. Dat komt doordat de prijs van koopwoningen (vrijwel altijd) hoger is dan de prijs van huurwoningen. De waarde van de grond wordt in Nederland residueel bepaald als het verschil van de waarde van het geheel (grond en opstal) en de waarde van het opstal (de woning). De grondeigenaar kan dus meer verdienen aan de verkoop van de grond wanneer hier dure koopwoningen op worden gebouwd.

² Toegelaten Instelling is een term die verwijst naar verenigingen en stichtingen die op basis van de Woningwet in aanmerking komen voor subsidiëring.

De toename van het aantal eigenaren-bewoners is niet alleen het gevolg van het toenemende aanbod. Vanuit de vraagzijde is er ook sprake van een aantal trends die hebben bijgedragen aan de vraag naar koopwoningen. De ruime kredietverstrekking is een belangrijk onderdeel hiervan. Huishoudens konden vanaf de jaren negentig steeds meer geld lenen, doordat het tweede inkomen meegenomen mocht worden bij kredietverstrekking, het gemiddelde inkomen steeg, de hypotheekrente daalde, banken meer geld verstrekten, en de hypotheeklasten daalden door de opkomst van aflossingsvrije hypotheeken. En (potentiële) eigenaren-bewoners waren, en zijn, door de gunstige fiscale behandeling van de hypotheekschuld en het eigen vermogen, zeer geneigd (veel) geld te lenen. In 2008 sloeg dit sentiment plots om, toen wereldwijd een financiële crisis uitbrak. Huizenprijzen daalden overal, maar ook in Nederland sterk. Ruim een kwart van alle eigenaren-bewoners stond in de crisis 'onder water'; hun schuld was groter dan de verwachte verkoopwaarde van hun woning (Schilder en Conijn 2016). Veel van deze eigenaren-bewoners hebben in de crisis hun hypotheekschuld (gedeeltelijk) afgelost. Soms uit noodzaak, omdat verhuizen met een restschuld niet of nauwelijks mogelijk was, en soms uit voorkeur, omdat het hebben van een restschuld niet prettig voelt. Bestedingen voeden het herstel van een economische crisis: bedrijven kunnen dan weer investeren en zo ontstaat een vliegwieltje voor herstel. In Nederland hebben veel eigenaren-bewoners in de crisis echter gekozen om te besparen (hun hypotheekschuld af te lossen). Veel geld dat in gunstiger omstandigheden de economie was ingevloeid, is nu voor besparingen gebruikt. Doordat zoveel eigenaren-bewoners die onder water stonden meer gingen aflossen en relatief minder gingen consumeren, heeft de crisis in Nederland relatief lang geduurd (Teulings en Zhang 2019). Om te voorkomen dat bij een nieuwe crisis de Nederlandse eigenaren-bewoners weer in zulke mate onder water komen staan, heeft de overheid striktere normen opgelegd voor hypotheekverstrekking. Waar banken zich voorheen vrijwillig aan de Gedragscode Hypothecaire Financiering committeerden, is deze nu bindend voorgeschreven. Afwijken van de vastgelegde normen kan alleen wanneer de bank een onderbouwing levert bij de afwijkende verstrekking.

Naast striktere normen voor hypotheekverstrekking heeft de overheid ook de fiscale behandeling van de hypotheekschuld aangepakt. Voor nieuwe hypotheeken geldt dat de rente ervan alleen aftrekbaar is wanneer de lening gedurende de looptijd wordt afgelost. Aflossingsvrije hypotheeken kunnen dus nog steeds worden afgesloten, maar slechts voor maximaal 50 procent van de waarde van de woning. En wanneer het een nieuwe hypotheek betreft (en dus geen oversluiting van een bestaande hypotheek) is de rente ervan niet aftrekbaar. Dit geeft een stevige prikkel om de hypotheekschuld af te lossen. Verder wordt de hypotheekrenteaftrek zelf in stapjes verminderd. Huishoudens die in de hoogste schijf van de inkomstenbelasting vielen, konden de betaalde hypotheekrente tegen datzelfde hoge tarief aftrekken. Dat wordt nu afgebouwd naar 37,05 procent. Het opgebouwde vermogen blijft echter vrijgesteld van belasting. Koopwoningen blijven hierdoor fiscaal aantrekkelijk voor huishoudens met een hoger inkomen.

Nieuwe vormen?

De laatste jaren zijn nieuwe woonvormen sterk in opkomst. Voor ouderen worden nieuwe woonvormen en -concepten ontwikkeld die hen in staat moeten stellen langer gelukkig en zelfstandig te wonen (De Groot et al. 2019). Ook voor jongeren ontstaan nieuwe concepten, zoals het woningdelen met "Friends-contracten". Veel nieuwe concepten spelen in op een veranderende behoefte aan wonen onder bepaalde groepen mensen: jongeren die tijdelijk in de stad willen wonen, ouderen die een zekere gezamenlijkheid zoeken. Hoewel veel nieuwe woonconcepten in de kern in te delen zijn binnen de bestaande smaken op de woningmarkt, zitten er ook echt vernieuwende elementen in. Zo is in de nieuwe Woningwet de woningcoöperatie verankerd: de mogelijkheid voor een groep particuliere personen om gezamenlijk eigenaar van een complex te worden (Van der Meer 2015). Deze vernieuwende vormen van wonen bevinden zich echter in een vroeg stadium van ontwikkeling. Hoe deze nieuwe vormen er in de toekomst uitzien, en hoe belangrijk zij zullen worden op de woningmarkt in termen van omvang is niet duidelijk. In deze studie laten we ze daarom verder buiten beschouwing.

3 Zekere markt, maar niet voor iedereen

Er is de afgelopen jaren behoorlijk wat veranderd in de wet- en regelgeving rondom de woningmarkt. Tegelijkertijd zijn veel processen in wezen, op een hoger abstractieniveau, niet veranderd: je leent geld om een woning te kopen, of je staat op de wachtlijst voor een corporatiewoning. De vraag is dus in hoeverre die veranderingen effect hebben op gevoelens van onbehagen bij huishoudens. We verkennen of er een relatie is tussen de mate van onzekerheid en controle die huishoudens hebben op de realisatie van hun woonwensen enerzijds en de (institutionele) ontwikkeling van de woningmarkt en het woonbeleid anderzijds.

In de praktijk kan het moeilijk zijn om een nauwkeurig onderscheid te maken tussen onzekerheid en controle. In deze notitie hanteren we niettemin deze begrippen (zie tekstkader in paragraaf 1.1) om vat te krijgen op de vraag of de veranderende woningmarkt bijdraagt aan de mogelijkheden van huishoudens om hun woonwensen te realiseren, of juist niet. We maken een inschatting van de impact van recente beleidswijzigingen aan de hand van de drie indicatoren uit De Groot et al. (2014), betaalbaarheid, toegankelijkheid en vermogensrisico.

3.1 Onzekerheid en de woningmarkt

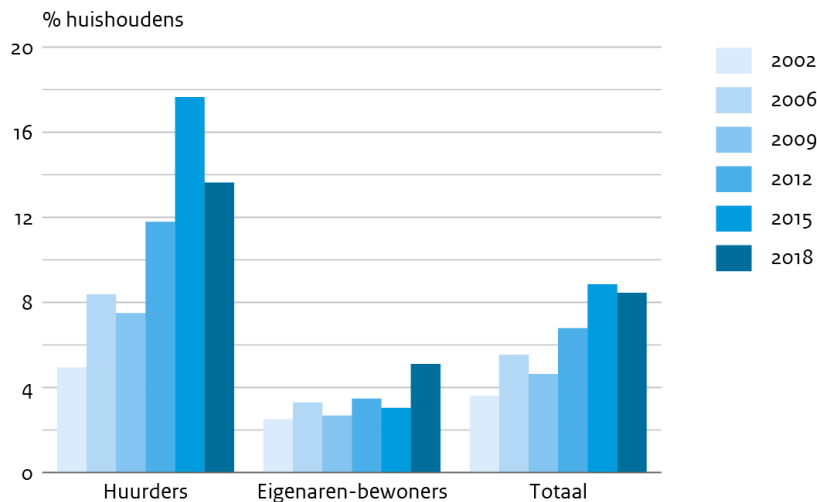
Bij onzekerheid denken we aan het systeem; in welke mate zijn uitkomsten van het woningmarktbeleid, en aanpalende terreinen zoals de fiscale behandeling van schuld en vermogen voor huishoudens te voorspellen? Verandert het systeem vaak, of snel? Is het wonen ineens onverwacht veel duurder geworden, of het hebben van een woning risicovoller?

Voor professionele actoren is er zeker sprake geweest van onzekerheid, bijvoorbeeld bij de invoering van de nieuwe Woningwet voor corporaties. Voor huishoudens is echter vooral van belang hoe corporaties zijn omgegaan met deze onzekerheid, en of dat heeft geleid tot onzekerheid voor huishoudens.

De betaalbaarheid van het wonen wordt door de Rijksoverheid geborgd via de huurtoeslag en de Woningwet, die kaders stelt voor corporaties en gemeenten om betaalbaar wonen lokaal vorm te geven. Met name via de nieuwe Woningwet is veel veranderd aan de wijze waarop de betaalbaarheid van het wonen via de corporatiesector wordt ingevuld. In de praktijk zitten veel van deze wijzigingen aan "de achterkant" van het systeem: huishoudens merken bijvoorbeeld niet veel van de wijzigingen in toezicht op de corporatiesector. Veel van de recente maatregelen maken het wonen, in ieder geval op papier, betaalbaarder. Ondanks deze maatregelen hebben veel huishoudens, vooral in de huursector, moeite de eindjes aan elkaar te knopen.

Figuur 3.1

Aandeel huishoudens met betaalrisico naar eigendom



Bron: WBO/WoON; bewerking PBL.

PBL/dec19
www.clo.nl/nl217403

Onderzoek toont aan dat betaalrisico's in grote mate samenhangen met ontwikkelingen in de inkomenssfeer van huishoudens (Schilder en De Groot 2017). In de crisis waren relatief veel mensen werkloos, waardoor het aandeel huurders met betaalrisico's toenam, ondanks ingezet beleid gericht op het verbeteren van de betaalbaarheid, zoals het passend toewijzen. Terugkijkend op de afgelopen jaren is er, ten aanzien van betaalbaarheid, dus niet zo zeer sprake van toenemende onzekerheid, maar van problemen in de individuele inkomenssfeer van huishoudens. Inkomen uit werk is een belangrijke voorwaarde om uit de sfeer van betaalrisico's te komen en/of te blijven. Juist de zekerheid van het inkomen, en daarmee de controle van het huishouden over de eigen woonconsumptie, nemen de laatste tijd af.³

De betaalbaarheid van het wonen vormt een belangrijke, maar niet de enige pijler onder de toegankelijkheid van de woningmarkt; ook de beschikbaarheid van woningen doet er toe. Er moet een zekere balans bestaan tussen de mogelijkheden van huishoudens enerzijds, en het aanbod op de woningmarkt anderzijds. De beschreven veranderingen in beleid hebben veel impact op de aanbodzijde van de huurwoningmarkt. De nieuwe Woningwet zorgt in de praktijk vooral voor een andere verdeling van de toegang tot de woningmarkt. Vooral voor huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrens voor de sociale sector, maximaal € 42.000 in 2020, is de huurwoningmarkt minder toegankelijk geworden. De maatregelen in de koopsector hebben een beperkt verminderende invloed op de toegankelijkheid van de woningmarkt. De beperking van de verhouding tussen het inkomen en de maximale hypotheek, de zogenaamde loan-to-income ratio, zorgt ervoor dat met name starters minder kunnen lenen.⁴ Het beperken van de mogelijkheid tot aflossingsvrije hypotheek heeft een soortgelijk effect. Minder lenen betekent echter nog niet dat er niet gekocht kan worden. De verlaging van de maximale loan-to-value ratio (de hoogte van de hypotheek ten opzichte van de waarde van de woning) doet dat wel, en beperkt daardoor de toegankelijkheid van de koopsector meer dan de andere maatregelen; dit geldt met name voor starters. Het gaat echter niet zo zeer om het systeem;

³ Dit wordt overigens wel door kenmerken van de woningmarkt versterkt voor huishoudens die als gevolg van hun inkomenssituatie in de geliberaliseerde huursector terecht komen: de huurprijsontwikkeling is daar minder zeker dan in de gereguleerde sector. In dit geval versterken onzekere factoren uit zowel het woon- als werkdoelme in elkaar.

⁴ Doorstromers maken nauwelijks gebruik van hun gehele leencapaciteit bij de aankoop van een woning, omdat ze naast het inkomen, ook eigen vermogen uit de vorige woning gebruiken voor de aankoop.

de spelregels zijn niet fundamenteel veranderd. Het is eerder zo dat de specifieke situatie van huishoudens een grotere invloed heeft op de toegang tot de woningmarkt. Er is daarmee niet zo zeer sprake van toenemende onzekerheid, maar van afnemende controle. Dat raakt sommige groepen huishoudens echter harder dan andere.

Op de laatste indicator uit De Groot et al. (2014), vermogensrisico, is stevig beleid gevoerd na de crisis. Het fiscaal beleid rond de hypotheekschuld is stevig aangepakt. De uitvoering van de beleidswijzigingen gebeurt echter in een gunstige periode⁵ en bovendien grotendeels geleidelijk. Sneller ingevoerd beleid raakt meestal alleen nieuwe gevallen, waardoor de systemische onzekerheid het grootste deel van de huishoudens niet raakt. Zo geldt de beëindiging van de spaarhypotheek als toegestane optie voor de aankoop van een woning alleen voor nieuw afgesloten hypotheek. Op de controle die individuele eigenaren-bewoners hebben op hun woonwensen hebben de maatregelen een uitgesproken positief effect. De kans dat eigenaar-bewoners onder water komen staan bij een nieuwe crisis, en door potentiële restschulden niet kunnen verhuizen of versneld moeten aflossen, is hierdoor flink afgenomen.

3.2 Controle en de woningmarkt

Controle is een kenmerk van de persoon, van het huishouden. In de uitwerking van de mate van controle van huishoudens op de invulling van de woonwensen richten we ons op specifieke knelpunten. Die knelpunten doen zich veelal voor op het snijvlak van wonen met de andere domeinen of beleidssystemen. Knelpunten tussen wonen en werken, bijvoorbeeld. Maar ook knelpunten die ontstaan door (on)voorzien gebeurtenissen in het leven. In de praktijk vallen die overigens ook wel eens samen, maar hier beschrijven we ze apart. Daarbij kijken we naar enkele van de meest in het oog springende groepen. In hoeverre lijken de veranderingen in de positie van de huishoudens toe te schrijven aan veranderingen in het systeem? We eindigen met een korte reflectie op regionale verschillen. De woningmarkt is immers bij uitstek een regionale (of zelfs lokale) markt, en daarvoor geldt net als voor huishoudens dat iedere regio een specifieke context heeft en daardoor anders is dan andere regio's.

Woningmarkt en arbeidsmarkt

Huishoudens zijn voor het realiseren van hun woonwensen in belangrijke mate afhankelijk van hun inkomen. Eerder onderzoek naar de kwetsbaarheid van huishoudens op de woningmarkt toont aan dat met name het inkomen een sterk bepalende factor is voor betaalbaarheid en toegankelijkheid (De Groot et al. 2014; Schilder en De Groot 2017). Het hebben van werk maakt vaak het verschil tussen de rekeningen wél of (net) niet kunnen betalen. Maar zelfs met een goed inkomen is toegang tot de woningmarkt niet zeker: een woning kopen met een tijdelijk contract of als zelfstandige is aanzienlijk lastiger dan met een vast contract.

Verskillende groepen worden op verschillende manieren beïnvloed door beleid. Bij huishoudens met een laag inkomen geldt dat de samenhang tussen wonen en inkomen vooral via betaalbaarheid zichtbaar wordt. Wonen wordt betaalbaar geacht wanneer de woonlasten niet te zwaar drukken op het totale huishoudbudget: er moet voldoende geld overblijven om ook de boodschappen, de energierekening en verzekeringen te kunnen betalen. Niettemin zijn de woonlasten vaak de grootste kostenpost. De meeste problemen zijn te vinden in de sociale huursector; het zijn immers de corporaties die woningen verhuren aan huishoudens met de laagste inkomens. Toegang hebben deze huishoudens voornamelijk via de sociale sector, waarvoor zij zich als woningzoekende in moeten schrijven. Na een wachttijd, die in steden als Amsterdam tot meer dan 10 jaar op kunnen lopen, kan een huishouden met een laag inkomen dan een woning toegewezen krijgen. Voor huishoudens met lage inkomens is met name

⁵ Door de historisch lage hypotheekrente hebben steeds minder eigenaren-bewoners ernstig nadeel aan de vermindering van de hypotheekrenteaftrek.

betaalbaarheid een urgent probleem. Ondanks de relatief lage huren die corporaties vragen, hebben veel huurders door hun lage inkomen moeite om rond te komen. De mogelijkheden om iets aan hun situatie te doen, zijn echter beperkt: verhuizen naar een goedkopere woning kan vaak niet, en (meer) werken is ook niet altijd mogelijk. Daar komt nog bij dat de marginale belastingdruk bij huishoudens met lage inkomens relatief hoog is door het wegvallen van inkomensafhankelijke toeslagen (Min SZW 2019); meer werken zorgt daardoor niet altijd voor meer inkomen. Huishoudens met lage inkomens hebben vaak weinig controle over de invulling van hun woonwensen. Mede hierdoor wordt in de discussie rond de preciaire financiële situatie door beleidsmakers vaak gekeken naar oplossingen in de verschillende systemen, waaronder het woonbeleid.

Een andere groep huishoudens waar inkomen voor problemen op de woningmarkt zorgt zijn huishoudens met middeninkomens. Zij hebben een lastige positie op de woningmarkt: het inkomen is te hoog voor de sociale sector, maar vaak te laag voor een hypotheek of voor een woning in de geliberaliseerde huursector (Van Middelkoop en Schilder 2017). Voor deze groep huishoudens wordt de woningmarkt, zeker in stedelijke gebieden, moeilijker toegankelijk. Met name de gelijktijdige aanscherping van de hypotheekregels en de inkomenseisen voor de corporatiesector zet de positie van middeninkomens onder druk. Vaker dan voorheen wonen huishoudens met een middeninkomen in de geliberaliseerde huursector. Deze groep huishoudens heeft een hogere woonquote dan huishoudens in andere sectoren, onder meer doordat het wonen in de vrije sector niet gesubsidieerd wordt (De Groot en Vrieselaar 2019; Groot 2016; Verberk et al. 2019). Ook voor middeninkomens is het niet zonder meer eenvoudig om hun situatie op de woningmarkt te verbeteren. Verhuizen naar goedkopere woningmarktregio's is niet altijd een optie, en voor middeninkomens geldt vaak dat zij al fulltime werken. Zij hebben derhalve weinig controle over de precieze invulling van hun woonwensen, zeker in relatie tot andere wensen in het leven. Vaak wordt, al dan niet tijdelijk, een hoge woonlast geaccepteerd, ten koste van andere wensen.

De nadelige effecten van de genomen maatregelen voor middeninkomens worden breed herkend. Echter, zowel aanpassingen aan het systeem (via verandering in de ingezette beleidswijzigingen) als in de mate van controle (via verandering van de financiële positie door ander inkomens- en toeslagenbeleid) zijn lastig. Ze liggen politiek gevoelig en zijn niet altijd eenvoudig uitvoerbaar: beleid dat het inkomen verhoogt, kan door het wegvallen van andere inkomensafhankelijke ondersteuning, juist een inkomensverlagend effect hebben. De oplossingen voor de moeilijke positie op de woningmarkt worden echter toch vooral gezocht in het systeem. Door het stimuleren van meer woningaanbod voor deze groepen, kan de toegankelijkheid en betaalbaarheid van het wonen voor hen verbeteren. Hierbij wordt in toenemende mate naar de woningvoorraad van corporaties gekeken: de omvang van de voorraad is groot, en kwalitatief geschikt om een bijdrage te leveren (Vlak et al. 2017). Bovendien kunnen of willen private partijen bij de ontwikkeling van huurwoningen niet voor de (lagere) middeninkomens ontwikkelen (Lennartz et al. 2019).

(On)voorziene gebeurtenissen

Hoe goed een huishouden ook vooruit denkt en plant, het leven brengt altijd onverwachte gebeurtenissen met zich mee. Maar ook heel voorspelbare gebeurtenissen kunnen uitdagingen met zich mee brengen. Zoals een eerste stap op de koopwoningmarkt willen zetten. In de literatuur worden dit soort sleutelmomenten in het leven *life (course) events* genoemd. We bekijken hier enkele van zulke sleutelmomenten in relatie tot het veranderde woonbeleid en de mate van onzekerheid en controle op de woningmarkt.

Een groep huishoudens die momenteel veel aandacht krijgen zijn de zogenaamde spoedzoekers. Dit zijn huishoudens die ineens, met spoed, een woning nodig hebben. Bijvoorbeeld door de beëindiging van een relatie, doordat de reisafstand tussen de woon- en werkplek te groot

is geworden, of door domme pech. Deze huishoudens zitten in een moeilijke situatie wanneer er geen geschikte alternatieve woonruimte beschikbaar is. De directe beschikbaarheid van een woning is dan even belangrijker dan de zekerheid om er langere tijd te kunnen blijven. In de praktijk worden deze woningzoekenden "spoedzoekers" genoemd.

Spoedzoeker is een term die een diverse groep woningzoekenden beschrijft. Het gaat bij spoedzoekers meestal om éénpersoonshuishoudens, bijvoorbeeld echtscheiders, studenten, arbeidsmigranten, statushouders en uitstromers uit zorginstellingen. Wanneer het huishouden met spoed een sociale huurwoning nodig heeft, omdat het een laag inkomen heeft, is het vaak aangewezen op de coulance en mogelijkheden van de corporatie.⁶ Over het algemeen is er sprake van een te korte inschrijfduur om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning. Als de mogelijkheid er is bieden corporaties een tijdelijk onderkomen in bijvoorbeeld woningen die leegstaan in verband met sloop- of renovatieplannen. Soms beschikken corporaties ook over speciale faciliteiten voor kort verblijf, waarin een wisselende samenstelling van bewoners woont, met tijdelijke huurcontracten van maximaal 5 jaar. Als bewoners ingeschreven staan bij een corporatie, dan bouwen ze tijdens hun bewoning vaak wachttijd op, wat de kans op een woning in de regio na afloop van het huidige huurcontract vergroot. Er zijn ook andere partijen die spoedzoekers aan een woning helpen, bijvoorbeeld werkgevers en non-profitorganisaties. Ook zien sommige marktpartijen kansen, vooral om meer kapitaalkrachtige of grote groepen spoedzoekers te bedienen: er zijn bijvoorbeeld complexen speciaal voor internationale studenten of arbeidsmigranten.

De groep spoedzoekers staat de laatste jaren meer bij beleidsmakers op het netvlies. Het (tijdelijke) aanbod voor deze groep huishoudens groeit. De belangrijkste beleidswijzigingen op de woningmarkt hebben echter geen grote impact gehad op de kansen van deze groep op de woningmarkt. Controle op de invulling van hun woonwensen heeft deze groep echter weinig.

Ook starters vormen een groep huishoudens waarbij de stap naar de woningmarkt niet volledig te plannen valt. Veel starters op de woningmarkt hebben een inkomen dat recht geeft op toegang tot de sociale sector. Wanneer starters echter een hoger inkomen hebben, bijvoorbeeld omdat twee hoger opgeleiden samen een woning zoeken, komen hun problemen in termen van toegankelijkheid meer overeen met die van de middeninkomens: te veel inkomen voor de sociale sector, en te weinig voor een hypotheek. Voorheen gold de koopwoningmarkt als ventiel waarlangs deze groep huishoudens alsnog een plek op de woningmarkt kon vinden. Met hoge, vaak aflossingsvrije hypotheeklen konden zij alsnog een woning kopen. De gevolgen voor velen van hen werden in de crisis duidelijk. De daarop volgende maatregelen hebben het voor nieuwe starters echter moeilijker gemaakt de koopwoningmarkt te betreden; er moet immers eigen geld worden ingebracht – bijkomende kosten, laat staan extra verbouwingen⁷, meefinancieren kan niet meer. Als starters een woning kunnen kopen, lopen ze vervolgens wel minder risico.

De effecten van de maatregelen op de positie van starters zijn nu al zichtbaar. Huishoudens kopen gemiddeld op hogere leeftijd hun eerste woning dan voorheen (De Vries en Van Dalen 2015). Jongere stellen vormen ook expliciet een van de belangrijkste doelgroepen van particuliere verhuurders (Lennartz et al. 2019). De positie van de jongere generatie, die vaker tijdelijk contracten heeft of als zzp'er de kost verdient (CBS 2019b), verslechtert. Het zijn echter vooral de kenmerken van de positie op de arbeidsmarkt van het huidige cohort starters,

⁶ In de praktijk kunnen deze huishoudens ook, al dan niet tijdelijk en afhankelijk van het aanbod, in de particuliere huursector terecht komen. In dergelijke gevallen wordt door de hogere prijzen vaker een kleinere woning gehuurd, dan wanneer via een woningcorporatie gehuurd zou worden.

⁷ Uitzondering hierop zijn verduurzamende maatregelen. Die mogen wel meegefinancierd worden. De regels zijn echter strikt, en de extra te lenen bedragen zijn niet altijd toereikend om aan de voorwaarden te voldoen. Zo kan voor een verbouwing naar energieneutraal 25 duizend euro extra worden geleend, maar de kosten zijn in de praktijk vaak hoger.

weliswaar in combinatie met een woningtekort, dat deze verslechtering veroorzaakt. Er is dus eerder sprake van een (flinke) vermindering van de controle, dan van toegenomen onzekerheid.

Wonen en zorg

We hopen allemaal oud te worden: lang en gelukkig leven, zonder al te veel gebreken. Niettemin zal het toenemend aantal ouderen zorgen voor een toename van het aantal huishoudens dat iets extra's nodig heeft. In de woning, maar ook in de woonomgeving. Maar ook andere zorg wordt geëxtramuraliseerd: van steeds meer mensen willen we dat ze (met begeleiding) participeren in de maatschappij. En dat betekent ook ergens wonen. Beleid op het gebied van zorg kan daarom in combinatie met het wonen zorgen voor knelpunten.

Ouderen vormen een groep huishoudens voor wie recent veel veranderd is op het gebied van ondersteuning bij zorg en welzijn. Dit levert knelpunten op bij het realiseren van de woonwensen. Het ontstaan van beperkingen in de gezondheid kan om (acute) aanpassing van de woonsituatie vragen. Het zijn niet uitsluitend, maar wel vooral mensen van 75 jaar en ouder die gaandeweg de gevolgen van verslechtering in de gezondheid ervaren. Daarmee kan het moeilijk worden om in de huidige woning goed uit de voeten te kunnen, bijvoorbeeld omdat achteruitgang van de lichamelijke mobiliteit of het zichtvermogen het traplopen of koken bemoeilijkt. Met de Hervorming Langdurige Zorg is toegang tot langdurige (24-uurs) zorg bemoeilijkt; het 'bejaardentehuis' bestaat niet meer, en de hedendaagse ouderen wonen zo lang mogelijk zelfstandig thuis (Daalhuizen et al. 2019a).

Er zijn drie manieren om de woonsituatie op de zorgbehoefte aan te passen. Ten eerste kan de huidige woning worden aangepast, bijvoorbeeld door het verwijderen van drempels, het aanbrengen van trapliften en sensoren voor licht en gas. Hoewel hiervoor via de Wmo financiering bij de gemeente is aan te vragen, wordt vaak een eigen bijdrage naar draagkracht gevraagd (het maatwerk en de gevraagde eigen bijdrage kan per gemeente verschillen). Ten tweede kan verhuizen soelaas bieden. Soms is dit de wens van de bewoner zelf, maar de corporatie en/of gemeente kan prefereren vervangende woonruimte aan te bieden in plaats van woningaanpassing te financieren. Daar komt bij dat verhuizen voor ouderen, vanuit een reeds hypotheekvrije woning of historisch lage huur, veelal gepaard gaat met hogere woonlasten. Ten derde kan via de gemeente (Wmo) en de zorgverzekeraar (Zvw) zorg aan huis worden ingekocht. Deze inzet van thuiszorg en/of wijkverpleging is een extra post op de huishoudbegroting van de betreffende ouderen en kan druk zetten op het (resterende) woonbudget. De controle van deze huishoudens op hun eigen woonsituatie wordt dus ook vanuit het zorgstelsel beïnvloed.

Regionale verschillen

Regio's verschillen op veel kenmerken: aantal huishoudens, inkomen, de economische structuur et cetera. Bij veel (woon)beleid is aandacht voor regionale verschillen en de regionaal verschillende uitwerking die landelijk uniform beleid kan hebben. Voor de woningmarkt zijn verschillen in de verwachte huishoudensontwikkeling een belangrijk onderscheidende factor. Er zijn regio's die zeker groeien, er zijn regio's die (vrij) zeker krimpen. Vergrijzen doen op termijn alle regio's, maar in sommige regio's is het nu al actueel. Toch is onze belangrijkste observatie dat de mate waarin huishoudens controle hebben op de woningmarkt verschilt naar hun individuele situatie. Dat in bepaalde regio's de toegankelijkheid slechter is dan gemiddeld of zich vaker betalingsrisico's voordoen, wordt veroorzaakt door samenstellingseffecten.

De vergrijzing en de gevolgen daarvan voor de woningmarkt raken vooral de landelijke gebieden in Nederland. Deze gebieden vergrijzen immers het snelst. Het is te verwachten dat de spanning tussen verslechterende gezondheid en een geschikte woonsituatie hier leidt tot spanning tussen woon- en zorgbudgetten, zowel op het niveau van het huishouden als van de

overheid. Gemeenten hebben de (beperkte) keuze om het langer zelfstandig wonen te ondersteunen via het zorgbeleid (woningaanpassing via Wmo of zorgaanbod via Zvw) of het woonbeleid (prestatieafspraken en urgentie in huisvestingverordening). Veranderingen in het zorgdomein beïnvloeden dus de woonzekerheid in landelijke gebieden, waar deze doelgroep oververtegenwoordigd is.

In stedelijke regio's zijn starters oververtegenwoordigd, omdat zij worden aangetrokken tot de grotere variatie en omvang in banen. Omdat deze jonge huishoudens vaak buiten de doelgroep van de sociale huur vallen en tegelijkertijd hinder ondervinden van de aangescherpte hypotheekverstrekking, huren zij relatief vaak in de particuliere huursector. Het gevolg van de huidige schaarste dat stedelijke regio's te kenmerken zijn als een relatief slecht toegankelijke woningmarkt. De prijzen in de particuliere huursector komen per slot van rekening door marktwerking tot stand. Dit betekent dat in de praktijk dat starters een groot deel van hun inkomen kwijt zijn aan de huur en niet kunnen sparen voor de noodzakelijke aanbetaling bij een eventueel gewenste aankoop van een woning. De toegankelijkheid, en de controle over de wooncarrière van deze groep huishoudens staat daarmee onder druk.

De voorbeelden van de grijze druk in de regio, en de grote schaarste in de steden, illustreren het belang van samenstellingsverschillen bij de problematiek op de woningmarkt. Aard en omvang van de problemen, alsmede mogelijke oplossingen worden vormgegeven tegen deze regionaal verschillende achtergrond. Dat betekent nadrukkelijk ook dat algemene maatregelen uit nationaal woonbeleid in de verschillende regio's een andere impact hebben.

3.3 Concluderend

Wanneer naar de woningmarkt als systeem gekeken wordt, moet geconcludeerd worden dat het een relatief voorspelbaar systeem is. De veranderingen in beleid hebben niet tot grote veranderingen voor huishoudens geleid: de manier om een sociale huurwoning toegewezen te krijgen, is dezelfde als 10 jaar geleden. En afgezien van een toegenomen bewustzijn van mogelijke prijsdalingen en de eis om eigen geld in te brengen, is de aankoop van een woning niet wezenlijk anders dan 15 jaar geleden. Desondanks zijn er ontwikkelingen op de woningmarkt die voor groepen huishoudens tot problemen leiden. We constateren wel voor sommige groepen huishoudens een afnemende controle op het realiseren van de woonconsumptie. Het gaat daarbij om een samenloop van omstandigheden, die zich juist op de woningmarkt nadrukkelijk manifesteren. Zo zijn stijgende woningprijzen alleen geen voldoende voorwaarde voor problemen op de woningmarkt; problemen ontstaan wanneer de inkomens van huishoudens onvoldoende meestijgen. Aangezien een woning, of in ieder geval een plezierige woonruimte, een randvoorwaarde voor huishoudens is voor een gelukkig leven, worden gevoelens van onbehagen juist op de woningmarkt duidelijk zichtbaar.

Huishoudens kunnen niets doen om de betaalbaarheid of toegankelijkheid op de woningmarkt te veranderen. Ook niet onder betere algemene omstandigheden op de woningmarkt dan nu. Op hun persoonlijke situatie hebben zij lang niet altijd volledige of voldoende invloed om een verbetering te realiseren. Meer werken is niet altijd mogelijk, en levert ook lang niet altijd (veel) meer op. Sparen om een eerste woning te kopen is bovendien lastig als de woningprijzen harder stijgen dan het spaargeld. Hoewel huishoudens dus problemen ervaren op de woningmarkt, is deze uitkomst niet exclusief toe te schrijven aan de woningmarkt of het woonbeleid. De discussie rond de betaalbaarheid van het wonen is daar een voorbeeld van: het aandeel huurders in de sociale sector dat moeite heeft de eindjes aan elkaar te knopen is hoog, maar is daarmee gesteld dat huurwoningen te duur zijn? Andere kosten van het levensonderhoud zijn ook gestegen. De complexiteit van de problemen op de woningmarkt maken dat een analyse van het woonbeleid als mogelijke bron voor gevoelens van onbehagen moeilijk. Nog

moeilijker wordt het wanneer complexe problemen met woonbeleid worden opgelost: een deel van de problemen ligt immers op andere domeinen. Hoewel de oorzaak van problemen of zelfs onbehagen dus vaak niet (alleen) op de woningmarkt ligt, vormt de woningmarkt wellicht wel een pragmatische optie om op gewenste(re) uitkomsten te sturen. Lagere huren zouden de financiële problemen van veel huurders bijvoorbeeld kunnen verlichten. En leiden onmiddellijk tot andere problemen, zoals problemen bij corporaties om hun maatschappelijke opgaven te realiseren.

In de volgende paragraaf kijken we naar mogelijke beleidsopties op de woningmarkt om deze huishoudens te ondersteunen in de realisatie van hun woonwensen, en daarmee wellicht een bron van gevoelens van onbehagen weg te nemen. We doen dat aan de hand van de problemen van specifieke groepen huishoudens die in de praktijk vaak buiten de boot vallen, of die op een andere manier in de knel raken op de woningmarkt. We kijken in het volgende hoofdstuk dus specifiek vooral naar huishoudens met lage inkomens, middeninkomens, starters, spoedzoekers en ouderen.

4 Sturen met woonbeleid

“Onbehagen” is geen term die veel wordt gebruikt in de discussie rond de woningmarkt. Zeker wanneer het meer over de institutionele organisatie van de woningmarkt gaat, wordt de term eigenlijk niet gebruikt.⁸ Wel zijn er onderzoekers die nadrukkelijk wijzen op de toenemende tweedeling op de woningmarkt (Van Gent en Hochstenbach 2019). In het vorige hoofdstuk hebben we vastgesteld dat veel problemen op de woningmarkt, voor zover deze met het woonbeleid samenhangen, oorzaken hebben buiten het woondomein. Het is daarom de vraag of het zinvol of effectief is om met die problemen samenhangende gevoelens van onbehagen via woonbeleid aan te pakken.⁹ Niettemin biedt het woonbeleid concrete aanknopingspunten die invloed kunnen hebben op eventueel ervaren onbehagen. We werpen er daarom in dit hoofdstuk, ondanks mogelijke (beleids-)theoretische bezwaren, toch een blik op.

In dit deel bespreken we beleidsinstrumenten in het woondomein en de mate waarin deze al dan niet ingezet kunnen worden om gevoelens van onbehagen weg te nemen. Daarbij kijken we nadrukkelijk naar instrumenten op Rijksniveau en op lokaal, gemeentelijk niveau, omdat woonbeleid tegelijkertijd op deze verschillende bestuursniveaus wordt gemaakt. We hebben met deze verkennende bespreking niet de ambitie uitputtend te zijn.

4.1 Een typologie: de peen, zweep en tamboerijn

De overheid heeft diverse beleidsinstrumenten¹⁰ tot haar beschikking waarmee zij de woningmarkt (ingrijpend) bij kan sturen. Op hoofdlijnen kan zij gebruik maken van juridische, financieel-economische en communicatieve beleidsinstrumenten (Bemelmans-Vidéc et al. 2011; Van der Doelen 1989; Van Damme en Pattyn 2015).¹¹ De overheid kan wet- en regelgeving inzetten om bepaald gedrag op de woningmarkt af te dwingen. Zij kan evenzeer besluiten om financiële consequenties aan gedrag te verbinden. In dat geval kunnen betrokkenen zelf bepalen of zij bereid zijn om ‘te betalen’ voor ongewenst gedrag. Ten slotte kan de overheid proberen om burgers en organisaties door middel van communicatie te bewegen of te overtuigen om bepaald gedrag wel of juist niet te vertonen. Deze driedeling is in de beleidswereld verschillende keren met verschillende bewoordingen geïntroduceerd. Denk aan de ‘zweep, peen en tamboerijn’ (Winsemius 1986) en de ‘peen, zweep en preek’ (Verdug 1998; zie ook RMO 2014).

⁸ Er is wel aandacht voor problemen met leefbaarheid in wijken; gevoelens van bijvoorbeeld onveiligheid in of rond de eigen woning spelen daar wel een rol. In dat debat gaat het echter om veel meer dan om (kansen op) de woningmarkt: opleiding en toekomstperspectief, criminaliteit, geestelijk en maatschappelijk welzijn spelen daar ook een belangrijke rol in. In gevallen van ruimtelijk geconcentreerde problemen met leefbaarheid kan woonbeleid mogelijk wél effectief bijdragen aan oplossingen.

⁹ Een voorbeeld: veel problemen met betaalbaarheid zijn het gevolg van lage inkomens. Het verlagen van huren in de sociale sector maakt het huishoudens met lage inkomens makkelijker rond te komen, maar is een grof instrument. Veel huishoudens die deze ondersteuning niet nodig hebben, ontvangen deze niettemin. Inkomensondersteuning is daarom effectiever.

¹⁰ “Een beleidsinstrument is al datgene dat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken” (Fenger en Klok 2008 p. 224).

¹¹ Dit is nadrukkelijk slechts één van de mogelijke indelingen. Ondanks dat zij zeker niet uitputtend is, geeft zij wel houvast voor het in beeld brengen van de beleidsinstrumenten die door de overheid ingezet kunnen worden om gevoelens van onbehagen op de woningmarkt te beperken. Zo heeft het PBL eerder deze indeling gehanteerd om het energiebesparingsbeleid in de gebouwde omgeving te evalueren (Vringer et al. 2014).

Afhankelijk van de aannames over de doelgroep die de overheid met haar interventie op de woningmarkt wenst te bereiken, kan voor de inzet van één of meer typen beleidsinstrumenten gekozen worden (Anderson 2000). Achter de genoemde driedeling gaan namelijk geheel eigen assumpties schuil over de wijze waarop en de mate waarin gedrag door de overheid (effectief) beïnvloed kan worden (zie o.a. Van den Heuvel 1998; Fobé 2014). De keuze voor één specifiek type beleidsinstrument is echter zelden volledig objectief (Fenger en Klok 2008). Mensen die een groot vertrouwen hebben in marktwerking zien mogelijk meer in financieel-economische beleidsinstrumenten, terwijl anderen meer vertrouwen zullen hebben in juridische of communicatieve beleidsinstrumenten. Bovendien is niet iedereen die door beleid geraakt wordt even gevoelig voor alle consequenties (Fenger en Klok 2008). Concrete maatregelen bestaan dan ook vaak uit een combinatie van verschillende typen beleidsinstrumenten (Van Damme en Pattyn 2015; Fenger en Klok 2008; zie ook paragraaf 3.2).

4.2 Beleidsinstrumenten op de woningmarkt

Juridische, financieel-economische en communicatieve beleidsinstrumenten zijn er in verschillende soorten en maten. Zo is het mogelijk om gedrag expliciet toe te staan (te legaliseren), te verplichten en te verbieden. Binnen de Nederlandse woningmarkt wordt met name gewerkt met verplichtingen en verboden, legalisering komt van oudsher minder vaak voor. Desalniettemin zijn er wel recente voorbeelden, zoals het juridisch toestaan van tijdelijke wooncontracten en de mogelijkheden voor versnelde uitvoering van bouwprojecten (zie tabel 4.1). De spelregels die op de woningmarkt gelden, zijn onder andere terug te vinden in wet- en regelgeving, vergunningen, (samenwerkings-)overeenkomsten, en bestemmingsplannen. Economische beleidsinstrumenten bestaan uit tegemoetkomingen in de kosten (doorgaans in de vorm van subsidies) en betaalverplichtingen (doorgaans in de vorm van heffingenstelsels en boetes) (Fenger en Klok 2008). Communicatieve beleidsinstrumenten kunnen ten slotte gespecificeerd worden aan de hand van de beoogde doelstelling: informeren, afstemmen of beïnvloeden.

In tabel 4.1 zijn de verschillende typen beleidsinstrumenten voorzien van actuele praktijkvoorbeelden. Hierbij dient een aantal kanttekeningen geplaatst te worden. Allereerst is de indeling niet altijd scherp omljnd: het overtreden van de wet wordt bijvoorbeeld geregeld gevolgd door financiële sancties en andersom worden betaalverplichtingen geregeld in wet- en regelgeving geborgd (Fenger en Klok 2008; Van Damme en Pattyn 2015). Denk aan de herziene Woningwet, waarin expliciet is bepaald dat woningcorporaties zich moeten richten op hun kerntaak, zodat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. Als woningcorporaties niet aan deze verplichting voldoen, kan de Autoriteit Woningcorporaties (AW) een boete opleggen. De verhuurderheffing is ook een goed voorbeeld. Verhuurders met meer dan 50 gereguleerde huurwoningen moeten een heffing betalen over de WOZ-waarde van deze woningen. Deze betaalverplichting is in 2012 vastgelegd in de Wet verhuurderheffing, zodat alle verhuurders van rechtswege aan deze betaalverplichting gehouden kunnen worden.¹²

¹² De voorbeelden die in deze alinea genoemd worden, zijn niet uitputtend. Er zijn bijvoorbeeld ook interacties tussen communicatieve beleidsinstrumenten enerzijds en financieel- economische of juridische beleidsinstrumenten anderzijds.

Tabel 4.1 Actuele beleidsinstrumenten binnen de woningmarkt

Typen beleidsinstrumenten	Uitingsvormen	Praktijkvoorbeelden	Bestuursniveau
Juridisch	Legalisering	Versnelde uitvoering van bouwprojecten (<i>Crisis & Herstelwet</i>) Recht van vrije vestiging (<i>Huisvestingswet</i>) Tijdelijke verhuur (<i>Leegstandwet, Huurovereenkomst; Gebruikersovereenkomst</i>)	Nationaal Nationaal en lokaal Lokaal
	Verplichting	Taakstelling woningcorporaties (<i>Ww</i>) Passend toewijzen (<i>Ww; BTIV</i>) Huurprijnsregulering (<i>BW; Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte; Besluit huurprijzen woonruimte; Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte</i>) Woondeals Voorwaarden in een omgevingsvergunning Prestatieafspraken (<i>Ww</i>)	Nationaal Nationaal Nationaal Nationaal en lokaal Lokaal Lokaal
	Verbod	Huurbescherming (<i>BW; Huurwet</i>) Scheiding DAEB / Niet-DAEB activiteiten (<i>Herzieningswet; Ww; BTIV; Rtiv</i>) beperkte acceptatie kamerverhuur in een omzettingsvergunning	Nationaal Nationaal Lokaal
Financieel- economisch	Tegemoetkoming in de kosten (doorgaans in de vorm van subsidies)	Hypotheekrenteaftrek Huurtoeslag Rijksfonds binnenstedelijke transformatie Starterssubsidie Verhuisvergoeding	Nationaal Nationaal Nationaal en lokaal Lokaal Lokaal
	Betaalverplichting (doorgaans in de vorm van heffingenstelsels en boetes)	Verhuurdersheffing Eigenwoningforfait Boete Autoriteit Woningcorporaties	Nationaal Nationaal Nationaal
Communicatief	Informatieverstrekking	Verduurzamingscampagne (o.a. energiebesparendoejenu.nl en aandeslagmetjehuis.nl) Campagnes levensloopbestendige woningen (o.a. beteroud.nl en langlevethuis.info) Woonvisie	Nationaal en lokaal Nationaal en lokaal Lokaal
	Afstemming	Tripartite overleg Gesprekstafels	Lokaal Lokaal
	Beïnvloeding		

Bovendien hebben beleidsinstrumenten niet altijd voor iedereen dezelfde uitwerking. De verhuurders van gereguleerde huurwoningen, ofwel corporaties, particuliere verhuurders en institutionele beleggers zijn conform de 'Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte' bijvoorbeeld verplicht om de huurprijs van gereguleerde huurwoningen vast te stellen op basis van het woningwaarderingsstelsel. Aan de hand van een administratieve lijst met kwaliteitscriteria van de woning wordt de maximale huurprijs bepaald. Voor de huurders van deze woningen heeft dit niet zozeer een juridisch, maar eerder een financieel-economisch effect. Doordat de huurprijs van hun woning kunstmatig laag wordt gehouden, ontvangen zij immers impliciet een subsidie, ofwel een korting op hun huurprijs.¹³ En daar waar de huurprijsregulering onverminderd geldt voor alle verhuurders van gereguleerde huurwoningen, zijn er evenzeer beleidsinstrumenten met een individueler karakter. In een bouwvergunning kan bijvoorbeeld worden vastgelegd wat de projectontwikkelaar waaraan deze is verstrekt moet doen of juist moet nalaten.

De Rijksoverheid richt zich in haar woningmarktbeleid hoofdzakelijk op nationale belangen. Daarvoor maakt zij doorgaans gebruik van landelijk generieke beleidsinstrumenten. De wijziging of implementatie van nationale wet- en regelgeving, zoals de Woningwet of het 'Besluit huurprijzen woonruimte', en de introductie of afschaffing van een subsidie- of heffingenstelsel, zoals de hypotheekrenteaftrek en de verhuurderheffing, heeft immers vrijwel altijd betrekking op alle inwoners en organisaties die zich binnen de Nederlandse woningmarkt bewegen. Door de in hoofdstuk 2 beschreven regionale verschillen zal landelijk generiek beleid binnen de woningmarkt echter in toenemende mate knellend werken bij het vinden van de beste en efficiëntste oplossingen voor de maatschappij. De uitbreiding van de reikwijdte van de huurprijsregulering om hoge huurprijzen in de Randstad te voorkomen, is buiten de Randstad bijvoorbeeld minder zinvol. Ook zal het verplichten van woningcorporaties om hun woningaanbod verder uit te breiden anders uitpakken in gespannen lokale woningmarkten dan in krimpgebieden. Dergelijke situaties kunnen vragen om beleidsinstrumenten die voorzien in maatwerk.

Een aantal van de huidige beleidsinstrumenten van de Rijksoverheid voorziet in deze behoefte van maatwerk. Denk aan de woondeals. In 2018 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gesprekken gevoerd met een aantal (stedelijke) regio's die te maken hebben met grote woningtekorten (Rijksoverheid 2018). Met als doel om de woningbouw in deze gebieden te versnellen, zijn in verschillende regio's bestuurlijke afspraken gemaakt. Dergelijke afspraken worden altijd gesloten tussen verschillende bestuursniveaus: ook overheden kunnen dus door beleidsinstrumenten geraakt worden. Het Rijk en de gemeente Groningen zijn bijvoorbeeld overeengekomen dat er voor het eind van 2030 20.000 woningen gerealiseerd moeten worden (Rijksoverheid 2019a). Hiervoor komt de gemeente onder andere in aanmerking voor een bijdrage (subsidie) uit een speciaal fonds dat het Rijk heeft ingericht voor binnenstedelijke transformatie, bijvoorbeeld die van oude bedrijventerreinen (Rijksoverheid 2019a).

Gemeenten hebben meer mogelijkheden dan het Rijk om in maatwerk te voorzien. Voorschriften die worden opgenomen in lokale wet- en regelgeving zoals vergunningen, samenwerkingsovereenkomsten of prestatieafspraken hebben een individueler karakter dan landelijke wet- en regelgeving. Hierdoor kan de gemeente per individu of organisatie bepaalde afspraken vastleggen. In de nieuwe Omgevingswet worden de mogelijkheden voor gemeenten om te voorzien in lokaal maatwerk nog verder vergroot (Rijksoverheid 2019b). Zo worden zij verplicht om een gebiedsvisie op te stellen op basis waarvan andere betrokkenen geïnformeerd kunnen worden over het door de gemeente beoogde (woningmarkt)beleid. Dit biedt mogelijkheden om regionaal en lokaal actiever te sturen op de omvang, samenstelling en kwaliteit van

¹³ Dit geldt voor huurders in gebieden waar de markthuur boven de reguleringshuur ligt. Andersom kan de huurprijsregulering ook zorgen voor hogere prijzen dan de markthuur, doordat huurders de extra huur via de huurtoeslag vaak (gedeeltelijk) vergoed krijgen.

de woningbouwproductie. Zo kan de gemeente een maatschappelijk fonds inrichten om de woningbouw te versnellen (zie o.a. Rijksoverheid 2019c).

4.3 Pleisters plakken met woonbeleid

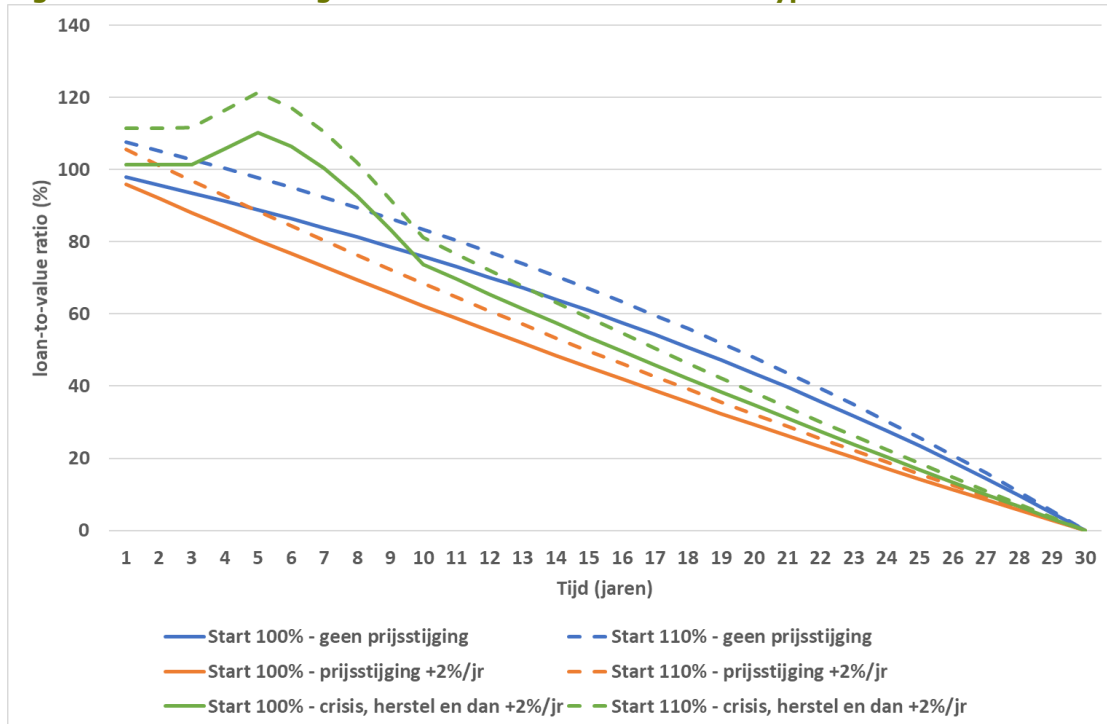
Het woonbeleid biedt een aantal concrete beleidsinstrumenten waarmee het onbehagen dat momenteel door verschillende doelgroepen bij het realiseren van hun woonwensen wordt ervaren, aangepakt kan worden. Zoals gezegd, komen problemen en moeilijkheden op de woningmarkt hoofdzakelijk voort uit aan het wonen gerelateerde beleidsdossiers, zoals (de flexibilisering van) de arbeidsmarkt en het (ouderen)zorgbeleid. Door mogelijke problemen via de woningmarkt te bestrijden, wordt de onderliggende oorzaak niet weggenomen. Ingrijpen in de andere beleidsdossiers is echter niet altijd mogelijk of wenselijk. Ondanks de mogelijke (beleids-)theoretische bezwaren, wordt in deze paragraaf daarom toch een eerste blik geworpen op de pleisters die met het woonbeleid geplakt kunnen worden. Het gaat hier slechts om enkele voorbeelden; de in deze paragraaf weergegeven oplossingsrichtingen zijn niet uitputtend. Sommige zijn door de Rijksoverheid inmiddels ter hand genomen, andere (nog) niet. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het al dan niet inzetten van bepaalde beleidsinstrumenten evenals het tempo waarop dat gebeurt altijd een politieke keuze is.

Een toegankelijker koopsector: een verhoging van de LTV-limiet

Verschillende doelgroepen, waaronder middeninkomens en starters, ervaren momenteel een gebrek aan controle over hun eigen woonsituatie doordat zij geen of slechts beperkte toegang hebben tot de koopsector. De afgelopen jaren is het eigen vermogen dat bij de aankoop van een woning ingebracht moet worden steeds verder toegenomen. Het kabinet beoogde op deze wijze de hoge Nederlandse hypotheekschuld te beperken. Het gevolg is dat bijkomende kosten die onlosmakelijk verbonden zijn met de aankoop van een woning vanaf 2018 niet langer vanuit de hypotheek bekostigd kunnen worden. Denk aan de overdrachtsbelasting, het vastleggen van de hypotheekakte bij de notaris, en het voor de aanvraag van een hypotheek verplichte taxatierapport. Niet alle huishoudens beschikken echter over voldoende eigen vermogen om dergelijke uitgaven direct zelf te bekostigen. Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht dat door deze striktere hypotheeknormen alleen al zo'n 70.000 starters hun eerste stappen op de koopwoningmarkt uit moeten stellen (CPB 2015).

De controle over de eigen woonsituatie kan op korte termijn vergroot worden als de 'loan-to-value' (LTV) (opnieuw) versoepeld wordt. Middeninkomens en starters kunnen de koopwoningmarkt dan simpelweg weer eerder betreden, omdat zij minder eigen vermogen in hoeven te brengen. Op de langere termijn kan het terugdraaien van de LTV-limiet voor deze doelgroepen echter opnieuw tot een gebrek aan controle leiden. In dat geval neemt het restschuldrisico immers weer toe: eigenaren-bewoners zullen weer vaker onder water beginnen als zij hun (eerste) woning aankopen (CPB 2015). Daar staat echter wel tegenover dat het grootste deel van de nieuw afgesloten hypotheekleningen aflossend is: de risico's zijn daardoor aanzienlijk lager dan voor de crisis.

Figuur 4.1 Ontwikkeling loan-to-value ratio annuïteitenhypotheek



Bron: CBS, eigen bewerking

Figuur 4.1 geeft de ontwikkeling van de loan-to-value ratio weer na afsluiting van een annuïteitenhypotheek met een rente van 3 procent. Zelfs zonder stijgende woningprijzen (blauwe lijnen) daalt de LTV al in enkele jaren tot onder 90 procent. Wanneer een bescheiden prijsstijging van 2 procent per jaar wordt ingerekend (oranje lijnen) daalt de LTV nog veel sneller. Wanneer woningprijzen dalen, verandert dat beeld. De groene lijnen geven de ontwikkeling van de LTV weer onder de prijsontwikkeling van de afgelopen crisis. Huishoudens raken dan weliswaar onder water, maar ruim binnen 10 jaar na afsluiten van de hypotheek daalt de LTV weer onder de 100 procent.

Het verlagen van de overmatige schuldopbouw op de hypotheekmarkt kan ook op een andere manier gerealiseerd worden, bijvoorbeeld door een versobering van de hypotheekrenteafrek (CPB 2015). Ondanks dat dit inmiddels in gang is gezet, wordt de LTV-limiet in de toekomst mogelijk eerder beperkt dan verruimd. Al voordat dit beleidsinstrument was geïmplementeerd, adviseerden de Commissie Structuur Nederlandse Banken (2013), de OECD (2014), het IMF (2014) en DNB (2015) het kabinet om deze limiet op termijn nog verder te verlagen. Ook recenter hebben het IMF en DNB beleidsmakers weer opgeroepen om dit in gang te zetten (IMF 2017; DNB 2017).

Een groter middensegment: de noodknop

Het is voor huishoudens met een middeninkomen de afgelopen jaren steeds moeilijker geworden om, vooral in de grote steden, aan een voor hen betaalbare woning te komen. De oorzaak ligt in eerste instantie bij de inkomenspositie van deze groep huishoudens, en de daarmee verminderde controle op de woonsituatie. Doordat deze huishoudens teveel verdienen voor een sociale huurwoning, maar tegelijkertijd vaak te weinig inkomen of eigen vermogen hebben voor een koopwoning, zijn zij geregeld op de particuliere huursector aangewezen. In deze sector zijn huurprijzen van meer dan €1.000,- per maand echter geen uitzondering, waardoor middeninkomens ook hier niet zonder meer terecht kunnen (Lennartz et al. 2019; Van Middelkoop en Schilder 2017). In april 2019 heeft de minister van Binnenlandse Zaken een eerste aanzet gedaan om de als gevolg van schaarste sterk stijgende huurprijzen en daarmee

samenhangende problematische situatie van huishoudens met een middeninkomen aan te pakken (Ministerie van BZK 2019a). Haar idee komt erop neer dat er een "noodknop" komt die ingedrukt kan worden wanneer lokale schaarste prijzen te hoog opdrijft. De noodknop kan alleen van toepassing verklaard worden op nieuwe verhuringen van woningen met een WOZ-waarde van maximaal €300.000,-. De jaarhuur van deze woningen mag maximaal 6% van de WOZ-waarde bedragen en vrije segment huurwoningen kunnen door de noodknop niet 'terugvallen' in het gereguleerde segment. Door de implementatie van de zogenoemde noodknop verwacht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de prijsstijging van mogelijke middenhuurwoningen als gevolg van grote schaarste af te remmen, en de positie van middeninkomens (tijdelijk) te veranderen.

Om tegemoet te komen aan regionale verschillen is de noodknop een gemeentelijk beleidsinstrument dat steeds voor vier jaar via de huisvestingsverordening geïmplementeerd kan worden (Ministerie van BZK 2019a). Als een gemeente van deze mogelijkheid gebruikmaakt, moet zij aantonen dat er een lokaal gebrek is aan middensegment huurwoningen. Bovendien moet zij aanvullend concrete beleidsmaatregelen treffen om dit gebrek op te lossen. De verordening kan na vier jaar alleen opnieuw van kracht verklaard worden als de gemeente aan kan tonen dat er nog steeds sprake is van schaarste en inzichtelijk heeft gemaakt welke inspanningen zij in de voorgaande periode heeft geleverd om dit terug te dringen. Indien de verhuurder vervolgens een te hoge huurprijs vaststelt, kan de huurder de gemeente verzoeken om de noodknop te handhaven. De gemeente kan de verhuurder in dat geval een financiële sanctie, zijnde een last onder dwangsom, opleggen (Ministerie van BZK 2019a).

Als een 6%-noodknop van toepassing verklaard zou worden op alle vrijesegment huurwoningen met een WOZ-waarde tot €300.000,- komen naar verwachting zo'n 158.500 extra middensegment huurwoningen beschikbaar (ABF Research 2019). De implementatie van de noodknop zou er echter toe kunnen leiden dat institutionele en particuliere beleggers, de grootste aanbieders in de particuliere huursector, massaal besluiten om hun bestaande bezit te verkopen en alleen nog in het duurdere segment te investeren (SEO 2019). Aangezien veel particuliere beleggers met een langetermijnvisie in de woningmarkt investeren, ligt dit niet in de lijn der verwachting bij een beperkte verslechtering van het rendement (Lennartz et al. 2019). De minister probeert dit risico evenwel te beperken door voor heel Nederland één 'noodknoppercentage' vast te stellen en dit beleidsinstrument expliciet te bestempelen als een tijdelijke maatregel (Ministerie van BZK 2019a). Bovendien biedt het huidige juridische kader nog niet voldoende zekerheid dat de extra middensegment huurwoningen daadwerkelijk aan huishoudens met een middeninkomen verhuurd worden (Lennartz et al. 2019). Gemeenten kunnen dit volgens de minister opvangen door in hun huisvestingsverordening voorwaarden te stellen aan de woonruimteverdeling (Ministerie van BZK 2019a).

Een beter passende woonzorgsituatie: de stimulerings- en verhuisregeling

Van Nederlanders met een zorgbehoefte wordt verwacht dat zij langer zelfstandig thuis blijven wonen. Door zorg lokaal, op maat bij mensen thuis te leveren, zou deze immers beter, efficiënter en goedkoper worden. Niet iedereen woont echter in een woning of woonomgeving die hiervoor passend is. Een woning kan bijvoorbeeld bouwkundig niet gelijkvloers te maken zijn (De Groot et al. 2019). Ook zijn primaire voorzieningen, zoals een arts, supermarkt en apotheek, niet altijd binnen loopafstand beschikbaar (Daalhuizen et al. 2019b). In dergelijke situaties is verhuizen soms de enige optie. Dit kan echter alleen er voldoende passende en betaalbare woningen beschikbaar zijn. Voor ouderen lijkt dit aanbod in werkelijkheid echter vooralsnog nauwelijks van de grond te komen (De Groot et al. 2019). Zij kunnen daardoor een gebrek aan controle ervaren bij het realiseren van hun (toekomstige) woonwensen. Het onbehagen dat hieruit voortkomt, kan beperkt worden door het aanbod van dergelijke woonvormen te bevorderen. Het gaat dan overigens zowel om specifieke ouderenzorgwoningen als om reguliere woningen.

Het aanbod van specifieke ouderenzorgwoningen, zoals zogenaamde 'knarrenhofjes' en intergenerationele zorgwoningen, blijft momenteel geregeld uit, doordat kredietverstrekkers, zoals banken, investeerders en pensioenfondsen, niet zonder meer bereid zijn om deze te financieren (Daalhuizen et al. 2019a; Rijksoverheid 2019d). Het Rijk heeft daarom in het begin van 2019 de stimuleringsregeling in het leven geroepen, zodat initiatiefnemers de financiering van hun nieuwe woonvorm gemakkelijker rond kunnen krijgen.¹⁴ Niet alle ouderen willen echter verhuizen naar zo'n specifieke ouderenzorgwoning. Sommigen zijn op zoek naar een beter passende reguliere woning in hun huidige woonomgeving. Vanwege de krapte op de woningmarkt zijn dergelijke woningen echter ook niet vanzelfsprekend beschikbaar, zeker niet als het om een sociale huurwoning gaat. Verschillende woningcorporaties en gemeenten hanteren daarom speciaal voor deze ouderen verhuisregelingen. Ouderen die woonachtig zijn in een sociale huurwoning in Haarlem kunnen bijvoorbeeld gebruikmaken van de regeling 'Ouder worden en prettig wonen'; zij kunnen met voorrang van een eengezinswoning met trap verhuizen naar een gelijkvloerse woning (Gemeente Haarlem 2017). Hun woning kan vervolgens weer aangeboden worden aan gezinnen.

Als er voldoende passende woningen beschikbaar zijn, betekent dit uiteraard niet meteen dat deze ook 'betaalbaar' zijn voor ouderen. Integendeel, de verhuizing naar een beter passende woning of woonomgeving gaat geregeld gepaard met een flinke woonlastensprong. Ouderen wonen namelijk vaak relatief goedkoop, voor zo'n €490,- per maand, doordat hun hypotheek al (grotendeels) is afgelost of doordat zij een langlopend (sociaal) huurcontract hebben (Knipp 2018; De Groot et al. 2019). Na verhuizing lopen de woonlasten echter al snel op tot zo'n €710,- per maand of meer (Knipp 2018). Sommige ouderen vinden dit geen enkel probleem en zijn in staat zijn om deze hogere huurprijs te bekostigen. Anderen hebben wel de financiële middelen, maar zijn niet bereid om deze in te zetten. Zij kiezen er bewust voor om te leren leven met de ongemakken van hun eigen woning, met alle mogelijke gevolgen van dien.¹⁵ Voor ouderen met een laag inkomen vormt de woonlastensprong daarentegen een drempel om te verhuizen (Daalhuizen et al. 2019a). In sommige gemeenten is het voor hen daarom mogelijk om hun huidige huurprijs mee te nemen naar hun nieuwe woning. Dit is onder ander het geval onder de verhuisregelingen 'Van Groot naar Beter' en 'Van Hoog naar Lager' in de omgeving van Amsterdam (Gemeente Almere 2019; Gemeente Amsterdam 2019). Hiermee wordt de controle die deze ouderen hebben om hun woonsituatie te beïnvloeden vergroot.

Flexibel woningaanbod: tijdelijke huurcontracten, woningen en grondgebruik

Soms doen zich in het leven onvoorziene omstandigheden voor, waardoor mensen snel een (tijdelijke) woning nodig hebben. Als er op dat moment geen woningen beschikbaar zijn, kan dat niet alleen tot problemen, maar ook tot onbehagen leiden. Dit risico is al gedeeltelijk beperkt, doordat de Rijksoverheid de mogelijkheden om woningen tijdelijk te (ver)huren in 2016 reeds verruimd heeft. Het is door deze wetswijziging onder andere mogelijk geworden, ofwel gelegaliseerd, om een zelfstandige woning voor maximaal 2 jaar te (ver)huren. Zo'n tijdelijk huurcontract eindigt automatisch na de overeengekomen huurtermijn. De verhuurder moet dit wel uiterlijk 1 maand voor de einddatum schriftelijk aan zijn huurder(s) bevestigen (Rijksoverheid 2016). Deze tijdelijke oplossing geeft spoedzoekers de tijd om rustig op zoek te gaan naar een reguliere woning die aan hun woonwensen voldoet. Zij krijgen hierdoor meer controle over hun (toekomstige) woonsituatie, aangezien zij nog geen woning hoeven te kopen of de door hen in de sociale huursector opgebouwde inschrijfduur niet vervalt voor een woning die niet (volledig) aan de woonwensen voldoet. Voorwaarde hiervoor is wel dat er voldoende

¹⁴ Initiatiefnemers kunnen op basis van deze regeling een subsidie voor de initiatieffase, een overheidsborgstelling voor de plan- ontwikkelfase, en een borgstelling voor een achtergestelde lening voor de bouw- en na-financieringsfase aanvragen (Rijksoverheid 2019d).

¹⁵ Zo zijn er ouderen die de bovenverdieping van hun huis niet meer gebruiken, omdat zij de trap niet meer op of af kunnen. Anders gaan op hun billen de trap op en af. Dergelijke 'coping strategieën' vergroten het risico op valpartijen en daarmee de maatschappelijke kosten voor zorglevering (Daalhuizen et al. 2019a).

aanbod is, zowel aan tijdelijk als permanent te huur aangeboden woningen. Immers, een woningmarkt met alleen tijdelijke contracten is voor huishoudens ook onaantrekkelijk en staat de ontwikkeling van de private huursector mogelijk zelfs in de weg (De Boer en Bitetti 2014).

Het aantal huishoudens dat met spoed op zoek is naar een woning is onbekend. We weten bijvoorbeeld niet hoeveel (afgestudeerde) studenten eigenlijk al op zoek zijn naar een eigen woning, of hoeveel gescheiden vaders op vakantieparken wonen. De groep is dus moeilijk in kaart te brengen. De groep is potentieel omvangrijk; er bestaan zelfs schattingen dat op dit moment zo'n 10% van de Nederlandse bevolking spoedzoeker zou zijn (Van der Velden et al. 2016). Door de huidige krapte op de woningmarkt lukt het steeds minder mensen om zelf een oplossing te vinden voor hun urgente woonvraag. Sommigen vinden, bijvoorbeeld via een tijdelijk huurcontract, (voorlopig) een geschikte woonruimte. Dat is, mede vanwege de huidige krapte en daarmee samenhangende prijzen op de woningmarkt, echter niet voor alle spoedzoekers even vanzelfsprekend. Sommigen beschikken simpelweg niet over het inkomen, sociale netwerk, een urgentieverklaring, en/of voldoende inschrijftijd om op korte termijn een bestaande woning te kunnen betrekken (Ministerie van BZK 2019b; Kromhout en Wittkämper 2019). Om snel in de woonbehoefte van deze spoedzoekers te kunnen voorzien, is het Ministerie van BZK voornemens om de wet- en regelgeving inzake de realisatie en het aanbod van flexibele woningen en flexibel locatiegebruik te versoepelen (Ministerie van BZK 2019b). Zo wordt onderzocht of de Crisis en Herstelwet aangepast kan worden zodat voor een tijdelijke periode langer dan 10 jaar van een bestemmingsplan afgeweken mag worden (Ministerie van BZK 2019b). Bovendien worden woningen die de komende jaren op een tijdelijke locatie, waar (nog) geen woonbestemming op rust, gerealiseerd worden mogelijk vrijgesteld van de verhuurderheffing (Ministerie van BZK 2019b).

Het bevorderen van een flexibel woningaanbod wordt door beleidsmakers momenteel dus hoofdzakelijk gezien vanuit de kans om het actuele woningaanbod te verruimen met tijdelijke woonruimten (al dan niet op tijdelijke locaties). Met andere woorden: de huidige maatschappelijke discussie heeft hoofdzakelijk betrekking op het fysiek-ruimtelijke aanbod van grond en gebouwen. Op dit moment is echter nog grotendeels onduidelijk in hoeverre de inzet van dit beleidsinstrument de (toekomstige) woonsituatie van spoedzoekers zal beïnvloeden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat er 'ongelijke woonrechten' en woonomgevingen ontstaan die niet aan de heersende normen op het gebied van veiligheid, voorzieningen en zekerheid voldoen. Dit leidt tot de vraag of de afruil tussen 'ongelijke woonrechten' enerzijds en de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt anderzijds te rechtvaardigen of te prefereren is boven het huidige betaalbare woningtekort. Mogelijk gaat de huidige keuze voor een tijdelijke, flexibele woonsituatie in de toekomst bovendien gepaard met een gebrek aan controle om in de eigen woonwensen te (kunnen) voorzien. In internationaal onderzoek wordt immers – met de opkomst van conditionele huurcontracten – gewaarschuwd voor de risico's met betrekking tot de ruimtelijke concentratie van kwetsbare doelgroepen en de stigmatisering van het betreffende huursegment (Fitzpatrick en Pawson 2014). Het is dan ook belangrijk om nader onderzoek te doen naar de ruimtelijke en sociale condities waaronder een flexibel woningaanbod gerealiseerd kan worden.¹⁶

4.4 Concluderend

In het vorige hoofdstuk constateerden we dat het voor veel mensen moeilijker is geworden om hun woonwensen te vervullen. De oorzaak achter daarmee samenhangende gevoelens van onbehagen lijken in eerste instantie vooral samen te hangen met ontwikkelingen buiten de woningmarkt, of te ontstaan in de samenhang tussen het wonen en andere domeinen als

¹⁶ Dit wordt binnen het PBL momenteel in gang gezet.

inkomen of zorg. Gevoelens van onbehagen rond het wonen lijken ook niet eenduidig te vangen met de concepten controle en onzekerheid wanneer deze alleen op het woonbeleid worden toegepast. De kern achter ontstane problemen rond het wonen lijken veel meer te liggen in samenhang met beleids- en maatschappelijke ontwikkelingen als de flexibilisering van de arbeidsmarkt of de extramuralisering van de zorg. De gevolgen worden echter (ook) op de woningmarkt gevoeld. Doordat het wonen gepaard gaat met grote maatschappelijke belangen zal de ontwikkeling van mogelijke gevoelens van onbehagen rond het wonen daarom altijd op het netvlies van beleidsmakers staan.

Het zoeken naar opties om gevoelens van onbehagen rond het wonen via woningmarktbeleid te verminderen is een delicate opgave, vooral als de oorzaak ervan niet primair in het woon-domein ligt. De betaalbaarheidsproblematiek van huishoudens met lage inkomens is niet zozeer het gevolg van te hoge prijzen in de huursector, die worden door corporaties (gemiddeld) immers fors onder de marktwaarde gehouden, maar van te weinig inkomen. Woningmarktbeleid grijpt echter wel direct op de betaalbaarheid in: een lagere huur helpt een huurder met weinig inkomen onmiddellijk. Niettemin kan het sturen op maatschappelijk gewenste uitkomsten, zoals prettig en betaalbaar wonen, in plaats van op de randvoorwaarden om tot die uitkomsten te komen, zoals een redelijk en stabiel inkomen, tot problemen leiden. Verschillende beleidsdomeinen raken met elkaar verweven en verliezen door onoverzichtelijke dwarsverbanden aan transparantie. Huishoudens die meer gaan werken en meer gaan verdienen, maar netto minder overhouden door het verlies aan verschillende toeslagen, zijn hier een voorbeeld van. Dit kan leiden tot onzekerheid en/of verlies aan controle bij huishoudens. Niettemin kan woningmarktbeleid een pragmatisch handelingsperspectief bieden voor de overheid om huishoudens tijdelijk een beter perspectief te bieden voor het realiseren van hun woonwensen. Als de maatschappelijke nood hoog genoeg is, kan het een valide overweging zijn om tijdelijk met woningmarktbeleid "een pleister te plakken". Dat ontslaat de overheid echter niet van de plicht om te (blijven) zoeken naar structurele oplossingen in de beleidsdomeinen waar de problemen zich werkelijk voordoen.

Literatuur

- ABF Research. (2019). Huizenprijzen vrije sector: Naar de invoering van een noodknop middenhuur. Delft: ABF Research.
- Anderson, J. (2000). Public Policy Making: An introduction. Boston/ New York: Houghton Mifflin Company.
- Bemelmans-Vidéc, M.L., Rist, R.C., & Verdung, E. (red.) (2011). Carrots, Sticks en Sermons: Policy Instruments and their Evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Caldera Sánchez, A. & Johansson, Å. (2011). The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers, No. 837. Parijs: OECD Publishing.
- CBS. (2019a). Bijna half miljoen woningen in particuliere verhuur. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-half-miljoen-woningen-in-particuliere-verhuur>
- CBS. (2019b). Aantal flexwerkers in 15 jaar tijd met drie kwart gegroeid. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/07/aantal-flexwerkers-in-15-jaar-met-drie-kwart-gegroeid>
- Commissie Structuur Nederlandse Banken. (2013). Naar een dienstbaar en stabiel bankenwezen. Den Haag: Commissie Structuur Nederlandse Banken.
- Conijn, J. (2008). Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg. In: Don, F.J.H. (red). Agenda voor de woningmarkt. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde.
- Conijn, J., & Kramer, B. (2010). Omvangrijke verkoop van corporatiewoningen. Amsterdam: Ortec Finance.
- Conijn, J., Meertens, V., & Schilder, F. (2019). Buy-to-let verdringt starter van de koopwoningmarkt. ASRE Research paper 2019-03. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Conijn, J., Rouwendal, J. & Schilder, F. (2016). Veranderende verhoudingen op de Nederlandse woningmarkt. TPE digitaal, vol. 10, no. 2, pp. 23 – 41.
- Conijn, J. & Schilder, F. (2011). How housing associations lose their value: the value gap in the Netherlands. Property Management, vol. 29, no. 1, pp. 103 – 119.
- CPB. (2015). De economische effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Daalhuizen, F., Van Dam, F., De Groot, C., Schilder, F., & Van der Staak, M. (2019a). Zelfstandig thuis op hoge leeftijd. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Daalhuizen, F., De Groot, C., De Kam, G. (2019b). Langer zelfstandig wonen in een geschikte woonomgeving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Damme, J. van, & Pattyn, V. (2015). Overheid in transitie(s)? Beleidsrollen en -instrumenten in een transitiecontext. *Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 8(1), pp. 5-9.
- De Groot, C., Schilder, F., Daalhuizen, F., & Verwest, F. (2014). Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- De Groot, C., Van der Staak, M., Daalhuizen, F., & De Kam, G. (2019). Aanpassen of verkassen? Langer zelfstandig in een geschikte woning. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- De Groot, C., & Vrieselaar, N. (2019). Huizenbezit onder jonge middeninkomens duikt omhoog. Utrecht: RaboResearch.
- De Vries, P. Van Daalen, P. (2015). Starters gaan later hun woning kopen. Themabericht, 15 juli 2015. Utrecht: RaboResearch.
- DNB. (2017). Jaarverslag 2016. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- DNB. (2015). Effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Doelen, F.C.J. van der (1989). Beleidsinstrumenten en energiebesparing, proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.
- Eskinasi, M., De Groot, C., Van Middelkoop, M., Verwest, F., & Conijn, J. (2012). Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomensgroepen op de woningmarkt: een simulatie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Fenger, H.J.M., Klok, P.J. (2008). Beleidsinstrumenten. In: A. Hoogerwerf & Herweijer, M. Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap, pp. 222-239. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Fitzpatrick, S. & Pawson, H. (2014). Ending security of tenure for social renters: Transitioning to 'ambulance service' social housing? *Housing Studies*, vol. 29, nr. 5, pp.597-615.
- Fobé, E. (2014). Beleidsinstrumenten. Gent: Universiteit Gent/ Bestuurlijke Organisatie Slagkrachtige overheid.
- Gemeente Almere. (2019). Betaalbare woningen voor ouderen en mensen met een zorgvraag. Verkregen op 20 november 2019, via: <https://www.almere.nl/wonen/betaalbaar-wonen/ondernemer/senioren/>
- Gemeente Amsterdam. (2019). Verhuisregelingen voor ouderen. Verkregen op 20 november, via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/ouderenhuisvesting/verhuisregelingen/>
- Gemeente Haarlem. (2017). Samenwerkingsovereenkomst verhuisregeling óuder worden & prettig wonen'. Haarlem: Gemeente Haarlem/ Elan Wonen/ Pré Wonen/ Ymre.
- Groot, S., Möhlmann, J., & Lejour, A. (2016) De positie van middeninkomens op de woningmarkt. Den Haag: Centraal Planbureau.

- Harst, F. van der, & De Vries, P. (2019). Kopen om te verhuren: onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt. Kadaster, in opdracht van Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Heuvel, J. van den. (1998). Beleidsinstrumentatie. Utrecht: Lemma.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). Studying public policy: Policy cycles en policy subsystems. Ontario: Oxford University Press.
- IMF. (2017). Netherlands Financial System Stability Assessment. Country Report No. 17/79. Washington D.C.: Internationaal Monetair Fonds.
- IMF. (2014). Housing finance and financial stability – back to basics? Global Financial Stability Report. Washington D.C.: Internationaal Monetair Fonds.
- Kromhout, S., & Wittkämper, L. (2019). Wachttijden en verdeling in de praktijk. Den Haag: RIGO.
- Lennartz, C., Schilder, F. & Van der Staak, M. (2019) Particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt: activiteiten, investeringsmotieven en beleggingsstrategieën. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019a). Mensen met een middeninkomen op de woningmarkt. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019b). Stimuleringsaanpak flexwonen. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019) Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Knipp, S. (2018). Senioren gaan woningmarkt vlottrekken. *Geron*, 4, pp. 42-45.
- Neele, J., De Wildt, R., Wouters, R., & Massar, P. (2008). Van huur- naar koopwoning: effecten van verkoop van huurwoningen. In opdracht van Ministerie van VROM. Amsterdam: RIGO.
- OECD. (2014). Economic Surveys – Netherlands. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Rijksoverheid. (2019a). Minister Ollongren en gemeente Groningen sluiten woondeal: snel 20.000 woningen erbij. Verkregen op 14 november 2019 via <https://www.woningmarkt-beleid.nl/onderwerpen/woondeals/nieuws/2019/01/10/minister-ollongren-en-gemeente-groningen-sluiten-woondeal-snel-20.000-woningen-erbij>
- Rijksoverheid. (2019b). 2.3 Wonen. Verkregen op 14 november 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/2.-zekerheid-en-kansen-in-een-nieuwe-economie/2.3-wonen>

- Rijksoverheid. (2019c). Bewustwording: er zijn diverse beleidsinstrumenten en rollen. Verkregen op 14 november 2019 via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/omgevingswet-alleen/bewustwording/>
- Rijksoverheid. (2019d). Stimuleringsregeling om nieuwe vormen van wonen en zorg voor ouderen vlot te trekken. Verkregen op 20 november 2019 via https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/02/01/stimuleringsregeling-om-nieuwe-vormen-van-wonen-en-zorg-voor-ouderen-vlot-te-trekken?utm_source=e-mailnieuwsbrief&utm_medium=email&utm_campaign=Regeringsnieuws
- Rijksoverheid. (2018). Woondeals. Verkregen op 14 november 2019 via <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/woondeals>
- Rijksoverheid. (2016). Welke mogelijkheden voor tijdelijke verhuur zijn er. Verkregen op 20 november 2019, via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/tijdelijk-huren/vraag-en-antwoord/welke-mogelijkheden-voor-tijdelijke-verhuur-zijn-er>
- RMO. (2014). De verleiding weerstaan: Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Romijn, G. & Besseling, P. (2008). Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt. CPB Document no. 165. Den Haag: Centraal Planbureau.
- SEO. (2019). Prijsregulering in de vrije huursector. Amsterdam: SEO.
- Schilder, F., & Conijn, J. (2016). Restschulden: de crisis voorbij? Ontwikkeling van het eigen vermogen met het herstel van de crisis. ASRE Research paper 2016-03. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Schilder, F., & De Groot, C. (2017). Inkomensdynamiek en de betaalbaarheid van het wonen: een verkenning van de ontwikkeling van betaalrisico's en passend wonen aan de hand van het WoON-onderzoek 2009 en 2012. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schilder, F., & Scherpenisse, R. (2018). Policy and practice: affordable housing in the Netherlands. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Teuling, R., & Zhang, L. (2019). Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Van der Meer, J. (2015). De wooncoöperatie, dat zijn wij: portretten van acht pioniers. Den Haag: Platform31.
- Van der Velden, J., Tiggeloven, P., & Wasenberg, F. (2016). De Magix Mix: Een verkenning van wooncomplexen waar verschillende doelgroepen gemengd wonen.
- Van Gent, W., & Hochstenbach, C. (2019). De nieuwe stedelijke geografie: ongelijkheid en segregatie. Geografie.nl, geraadpleegd via: <https://geografie.nl/artikel/de-nieuwe-stedelijke-geografie-ongelijkheid-en-segregatie>
- Van Middelkoop, M., & Schilder, F. (2017). Middeninkomens op de woningmarkt: ruimte op een krap speelveld. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Verberk, M., Warnaar, M., & Bos, J. (2019). *Inkomenscriteria voor huurders en kopers*. Utrecht: Nibud.
- Verdug, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In: M.L. Bemelmans-Vidéc, R.C. Rist en E. Verdug, *Sticks and Sermons: Policy Instruments en Their Evaluation*, pp. 21-58.
- Vermeulen, W., & Rouwendal, J. (2007). *Housing supply in the Netherlands*. CPB Discussion Paper no. 87. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vlak, A., Van Middelkoop, M., Schilder, F., & Eskinasi, M. (2017). *Perspectieven voor het middensegment van de huurwoningmarkt: Verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vringer, K., Van Middelkoop, M., & Hoogervorst, N. (2014). *Energie besparen gaat niet vanzelf: evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Weterings, A., Buitelaar, E., & Edzes, A. (2019). *Regionale verschillen in werkzekerheid: de rol van beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Winsemius, P. (1986). *Gast in eigen huis: Beschouwingen over milieumanagement*. Alphen aan den Rijn: Samsom.