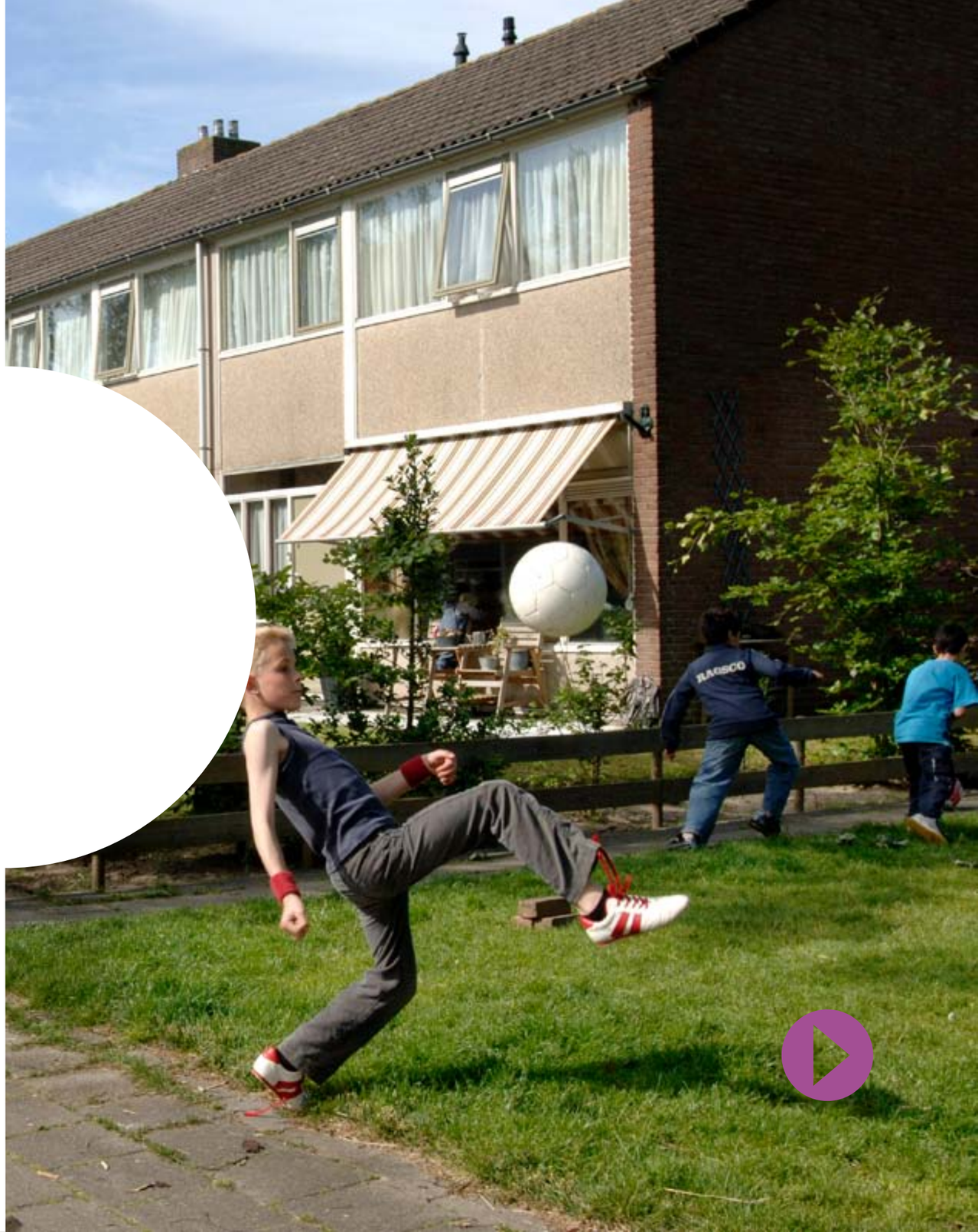
WONEN IN VERANDERING

OVER FLEXIBILISERING EN REGIONALISERING IN HET WOONBELEID

JUNI 2015



Raad
voor de leefomgeving
en infrastructuur

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. (Henry) Meijdam, voorzitter

A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven

Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA

E.H. (Eelco) Dykstra, MD

L.J.P.M. (Léon) Frissen

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff

Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer

Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman

Ir. M.E. (Marike) van Lier Lels

Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester

Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA

Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Oranjebuitensingel 6

Postbus 20906

2500 EX Den Haag

info@rli.nl

www.rli.nl

INHOUD

DEEL 1: ADVIES 5

1 HET SUCCES VAN HONDERD JAAR WOONBELEID 5

2 DE ADVIESVRAAG 7
2.1 Woningbehoefte, prognoses en bandbreedtes 8
2.2 De rol van de overheid in het voorzien van woonbehoefte 11
2.3 Antwoord op de adviesvraag 14

3 OPGAVEN OP DE WONINGMARKT 15

4 TRENDS EN KNELPUNTEN 17

5 OP WEG NAAR MEER FLEXIBILITEIT 19
5.1 Beoogd eindbeeld 20
5.2 Richtinggevende principes bij een transitie naar een flexibele woningmarkt 21

6 MEER RUIMTE VOOR DYNAMIEK EN DIVERSITEIT IN WOONBEHOEFTE: DRIE AANBEVELINGEN 22
6.1 Regionale differentiatie toepassen en regionale regie organiseren 23
6.2 Werk toe naar eigendomsneutraliteit 25
6.3 Transformatie van bestaand vastgoed, flexibilisering van nieuw vastgoed 27

7 SAMENHANG EN TRANSITIE: VAN AANBEVELINGEN NAAR HANDELEN 28

DEEL 2: ANALYSE 30

LEESWIJZER BIJ DE ANALYSE 30

1 DE WONINGMARKT: TRENDS, KNELPUNTEN EN STRUCTURELE OPGAVEN 33
1.1 Vijf structurele trends 34
1.2 Kenmerken van de woningmarkt 37
1.3 Knelpunten op de woningmarkt 39
1.4 Opgave: meer flexibiliteit organiseren door drempels weg te nemen 43

2 WONINGBEHOEFTE EN PROGNOSES 47
2.1 Veranderde sturing van de woningbouw 48
2.2 Woningbehoefte en woningtekort als object van beleid 49
2.3 Modellering en prognoses als grondstof voor beleid 53
2.4 Beleidsafhankelijkheid, voorspelkracht en bandbreedtes 57
2.5 Ten slotte 62

3 WAARDEN IN HET WONEN 64
3.1 Private waarden en belangen 65
3.2 Publieke waarden 67
3.3 Overheidsingrijpen om waarden te realiseren 68
3.4 Actuele spanningen tussen waarden en werkelijkheid 71

4 HET SPEL, DE REGELS, DE SPELERS EN DE UITKOMSTEN 73
4.1 Sturing door de overheid 74
4.2 Rollen van partijen 75
4.3 Huidig en voorgenomen beleid in relatie tot de aanbevelingen 79
4.4 Eigendomsneutraliteit 81

LITERATUUR 87

BIJLAGEN 93

Totstandkoming advies 93

Overzicht publicaties 96

1

DEEL 1 | ADVIES

HET SUCCES VAN 100 JAAR WOONBELEID

Hoe en waar we wonen is een belangrijke bepalende factor in ons leven en het is dus een belangrijke individuele zaak. Wonen is echter óók een belangrijke publieke zaak: het houdt direct en indirect verband met economie en financiering, met leefomgeving, duurzaamheid en energie, met cultuur en – niet in de laatste plaats – sociaal beleid.

In Nederland wordt al lange tijd veel aandacht gegeven aan wonen en aan de verwevenheid ervan met aangrenzende beleidsterreinen. Dit heeft veel goeds opgeleverd: krotten en anderszins onbewoonbare woningen zijn in Nederland niet meer te vinden. De woonkwaliteit is in internationaal perspectief hoog. De Nederlandse architectuur en ruimtelijke ordening hebben internationaal naam gemaakt, ook vanwege de ruimtelijke kwaliteit van stad en land die deze heeft opgeleverd. Het samenspel tussen partijen die betrokken zijn bij het wonen heeft geleid tot steden die weliswaar fors zijn gegroeid, maar zonder dat schrijnende getto's zijn ontstaan. Dit zijn maatschappelijke opbrengsten die gekoesterd mogen worden.

Het woonbeleid was in de naoorlogse periode sterk gericht op woningbouw. Dat heeft geleid tot een stelsel van wetten, regels en instituties waarmee beoogd wordt te voorzien in de woningbehoefte van de bevolking. In dit woningbouwbeleid speelde de rijksoverheid traditioneel de centrale rol en de ramingen van de actuele en toekomstige woningbehoefte zijn belangrijk voor dat beleid.

Inmiddels is de wereld sterk veranderd, er is sprake van meer dynamiek in bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, de economie en de zorg. Ook het woonbeleid zal opnieuw – zoals dat in het verleden eerder succesvol is gedaan – aangepast moeten worden om grote veranderingen te accommoderen.

2

DE ADVIESVRAAG

De centrale rol van de (rijks)overheid op de woningmarkt is in de afgelopen decennia veranderd en daarmee ook de functie en de rol van de woningbehoefteramingen. Het woonbeleid in brede zin is een terugkerend onderwerp van maatschappelijke discussie. Met het oog daarop heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) om advies gevraagd: *wat is de feitelijke woningbehoefte in Nederland en welke rol heeft de rijksoverheid in het zo goed mogelijk voorzien in deze vraag door alle betrokken partijen?* De raad behandelt eerst achtereenvolgens deze beide deelvragen. Vervolgens wordt ingegaan op de achterliggende problematiek: knelpunten die ontstaan als gevolg van ontwikkelingen in de samenleving die de vraag naar wonen beïnvloeden en op gespannen voet staan met de structuur van de woningmarkt.

2.1 Woningbehoefte, prognoses en bandbreedtes

Wat is de feitelijke woningbehoefte in Nederland, in hoeverre is deze conjunctuurgevoelig?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de raad zich verschillende vervolgvragen gesteld.

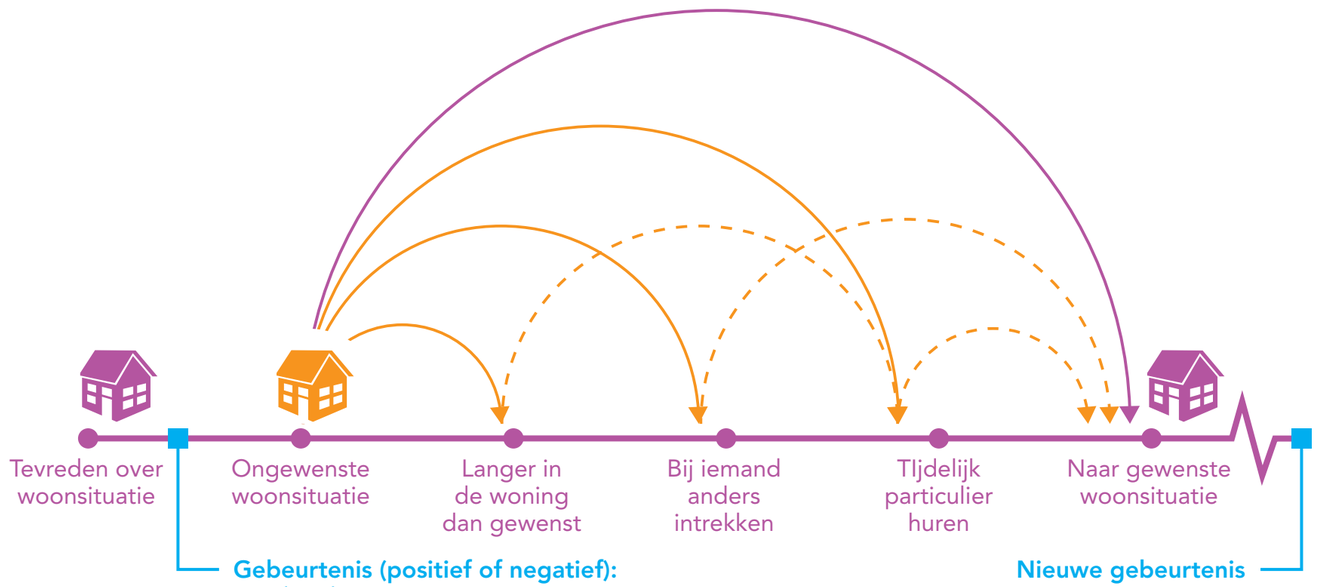
Allereerst de vraag of de woningmarkt van Nederland als één geheel te beschouwen is. Er zijn binnen Nederland grote regionale verschillen op de woningmarkt. In een landsdeel of zelfs één regio kunnen zowel gebieden met krimp als met groei voorkomen. De raad constateert dat er dus geen nationale woningmarkt is, maar een archipel van regionale woningmarkten, elk met hun eigen dynamiek en hun eigen eigenaardigheden. In de decennia dat er overal in Nederland groei van het aantal huishoudens was, waren de regionale verschillen niet zo manifest en betekenisvol: overal was behoefte aan nieuwbouw. Inmiddels zijn de regionale verschillen (groei, stabilisatie of krimp?) wel betekenisvol en gaat een uniform landelijk kader schuren.

Ten tweede de vraag of de term *woningbehoefte* wel passend is. De vraag die bij woningbehoefte vaak opkomt is: is het nu een basisbehoefte, of een luxevraag. De raad signaleert dat wonen voor huishoudens een veel breder begrip is dan alleen de woning. Een woning draagt bij aan fysiek welzijn en sociaal welbevinden (Lindenberg, 1990) en vervult tal van functies (zie Deel 2 paragraaf 3.1.1). Daarom prefereert de raad de term *woonbehoefte*, om uit te drukken dat het gaat om de woning, de woonomgeving én de verschillende functies die de woning voor mensen heeft. Dit brengt ook met zich mee dat niet elke woonbehoefte zich vertaalt in de vraag naar een woning. Aanpassingen in en om de woning kunnen ook de woonbehoefte bevredigen. Woningbehoefte is dus én een basisbehoefte én een luxevraag en daarmee dus deels conjunctuurafhankelijk.

Als derde de vraag hoe de woningbehoefte feitelijk wordt geraamd. Daarbij moet zowel gekeken worden naar nieuwe woningzoekenden (zoals 'starters' en migranten) als naar doorstromers. Slechts veertig procent van alle verhuizingen komen voort uit ontevredenheid met de woning of de woonomgeving. Gebeurtenissen als zelfstandig gaan wonen, samenwonen, scheiden, een (andere) baan of gezondheidsproblemen gaan vaak gepaard met een urgente nood om te verhuizen. De volgende figuur schetst - op een vereenvoudigde manier - hoe verhuisbewegingen tot stand komen en zich kunnen voltrekken.

Het Rijk heeft als opdrachtgever met het regelmatige Woningbehoefteonderzoek (WBO), de Kwalitatieve Woningregistratie (KWR) en – sinds 2006 – het Woononderzoek Nederland (WoON) al sinds decennia ervaring met bepalen van de woonbehoefte in de context van beleid en sturing.

Figuur 1: Overstappen naar gewenste woning, lukt vaak niet in één keer



Er zijn verschillende modellen in gebruik om de toekomstige behoefte te voorspellen. Het PEARL-model (van het Planbureau voor de Leefomgeving, PBL) geeft een ruimtelijke verdeling van de bevolkings- en huishoudensprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het Primos-model (van ABF Research) werkt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en provincies op soortgelijke wijze en rekent vervolgens door naar woningbehoefte en vervolgens naar nieuwbouwbehoefte.

Elke schakel in de modellen is complex en met elke vertaalslag zijn onzekerheden gemoeid: demografie (met name migratie, maar ook levensverwachting en geboorte), economie (werk, koopkracht, kredietverlening) en levensloop (gezinsvorming, echtscheiding, zelfstandig blijven wonen tot op hoge leeftijd). Een belangrijke variabele is ook beleid: dat heeft grote invloed op de voorkeuren van mensen voor huur of koop en de vaste lasten die zij voor wonen aan durven gaan. Ook beleid op terreinen als zorg (langer zelfstandig wonen) en onderwijs (studiefinanciering, studieduur) heeft grote invloed op woningbehoefte. Beleid voor werk en mobiliteit (infrastructuur, reiskostenvergoeding, het nieuwe werken) beïnvloedt de locatievoorkeur. Door deze onzekerheden wordt de bandbreedte groot. In aanvulling op de eerdere conclusie dat woonbehoefte deels een basisbehoefte en deels een luxebehoefte is, kan dus gesteld worden dat de woonbehoefte deels afhankelijk is van de conjunctuur, deels van beleid (op verschillende terreinen) en deels van andere externe factoren (gezondheid en culturele ontwikkelingen, zoals relatievorming/scheiding, delen van woningen, etc).

De modellen voldoen aan de wetenschappelijke standaarden en recente inzichten uit de demografie en van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken naar de aard en omvang van de woonbehoeften van huishoudens. De onderzoekers presenteren hun resultaten altijd samen met een ‘bijsluiter’: de aannames die er aan ten grondslag liggen en de onzekerheden die ermee gepaard gaan. De raad ziet dan ook geen aanleiding de

modellen Primos en PEARL ter discussie te stellen. Van de prognoses die uit de modellen voortkomen is in tabel 1 een overzicht met de nationale cijfers opgenomen.

Dit zijn landelijke cijfers, het beeld op lager schaalniveau is zeer divers zoals de volgende voorbeelden laten zien. Bij de regionale behoefteramingen, speelt de binnenlandse migratie (het landelijke saldo is nul) een serieuze rol. Volgens de trendprognose (ABF, 2011) zullen de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en vooral Flevoland en Utrecht in aantallen huishoudens blijven groeien, terwijl elders na 2030/2040 sprake zal zijn van krimp. De belangrijkste verklarende factoren hiervoor zijn de ontwikkeling van de werkgelegenheid en studieplaatsen als verhuismotieven.

In Gelderland wordt voor de regio Achterhoek op basis van Primos-cijfers tot 2025 nog een groei van het aantal huishoudens verwacht (plus 3.500), waarna een daling zal worden ingezet. Tot 2035 neemt het aantal huishoudens af (min 1.500). De geraamde huishoudengroei is niet evenredig over de regio Achterhoek verdeeld, de groei in de gemeenten Berkelland en Bronckhorst gaat eerder over in krimp, dan in de andere gemeenten (Suurmond, 2014).

Van het berekende kwantitatieve woningtekort in de provincie Utrecht als geheel (schommelend rond 35.000) valt steeds meer in het deelgebied van de stad en acht omliggende gemeenten in de bestuurlijke regio Utrecht (oplopend van 30.000 in 2006 naar 32.000 in 2030). Daar is zowel sprake van natuurlijke aanwas, een positief migratiesaldo (vooral binnenlands) als van verdere daling van de gemiddelde woningbezetting (Bestuur Regio Utrecht, 2009).

De raad constateert dat de prognoses een forse bandbreedte kennen en dat bij een betrouwbaarheid van tweederde.[1] Onderzoekers presenteren de prognoses altijd samen met de aannames die eraan ten grondslag liggen en de onzekerheden die ermee gepaard gaan.

De raad constateert echter ook dat in de praktijk bestuurders, burgers, bedrijven, juristen en media meestal puntschattingen uit de prognoses gebruiken. Puntschattingen geven weliswaar de meest waarschijnlijke ontwikkeling weer en zijn ook vaak nodig om tot planning te kunnen komen, maar onoordeelkundig gebruik suggereert een exactheid die de prognoses niet hebben, zeker op een lager schaalniveau (gemeentelijk of lager).

Tabel 1: Vergelijking prognoses Primos en PEARL

Bron	Periode	Prognose	Bandbreedte
Primos 2013	2012 - 2020	482.000 nieuwe woningen	295.000 - 680.000
PEARL 2011	2008 - 2020	430.000 nieuwe huishoudens	350.000 - 1.490.000

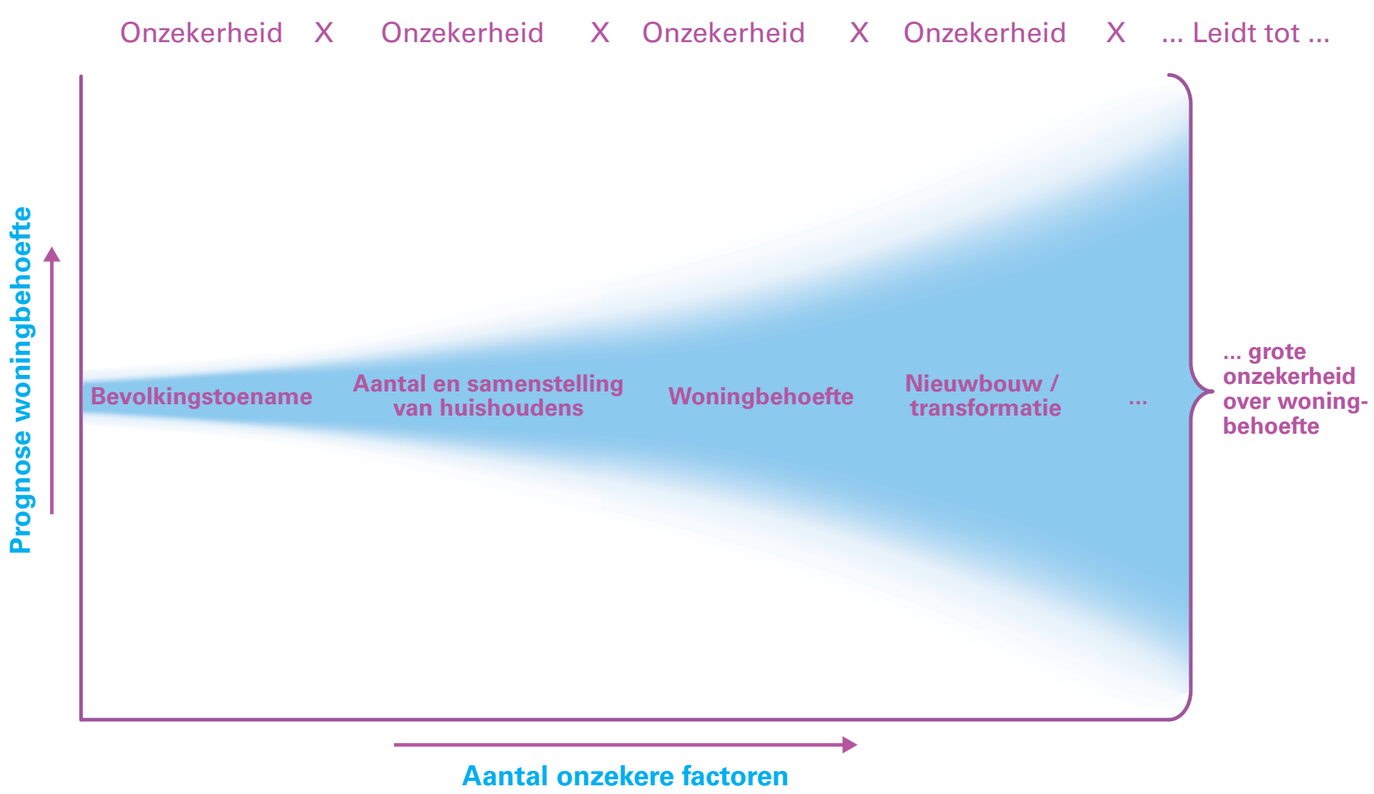
Bron: ABF, 2013a; PBL,2011.

1 De onderzoekers achten het twee keer zo waarschijnlijk dat de behoefte binnen het interval ligt, dan daar buiten. Bij een hogere betrouwbaarheid dan 2/3 zou de bandbreedte van de raming nog ruimer zijn.
Dit zijn 'samengestelde' marges van onzekerheden voor Nederland als geheel, met aannames voor migratiesaldo, individualisering, extramurale zorg, zelfstandigheid van jongeren en dergelijke. Bij de toedeling van deze cijfers naar regio's, woonmilieus, geschiktheid voor huishoudentypes, prijsklassen en huur of koop worden vervolgens aanvullende aannamen gedaan.

Het is dan ook zaak om de manier waarop wordt omgegaan met de prognoses bij te sturen. De raad denkt hierbij aan een beter gebruik van de 'bijsluiter' bij de modellen (de toelichting bij de marges en aannames):

- Als rijksoverheid doorlopend de boodschap uitzenden dat de prognoses geen puntschattingen zijn, maar dat ze forse bandbreedtes kennen;
- Zorgvuldigheid in het gebruik van de prognoses op lager schaalniveau (gemeente of buurt) door meer inzicht verwerven in de gevolgen van bepaalde ontwikkelingen op het gebied van economie en beleid (*what if*-analyses). Dat betekent ook het beëindigen van het gebruik van puntschattingen in individuele juridische procedures, juist omdat deze getallen met zoveel onzekerheden gepaard gaan.

Figuur 2: Prognose woningbehoefte: onzekerheid als zekerheid



2.2 De rol van de overheid in het voorzien van woonbehoefte

Welke rol heeft de rijksoverheid in het zo goed mogelijk beantwoorden van de vraag naar wonen door alle betrokken partijen? Gaat die rol verder dan alleen het vastleggen van voldoende plancapaciteit?

Voor de beantwoording van deze vraag geeft de raad zijn visie op de rol van de overheid, een aantal specifieke kenmerken van de woningmarkt en op de publieke waarden die met wonen gemoeid zijn.

De rol van de overheid

In de woningmarkt zijn – los van de inhoudelijke politieke keuzes die worden gemaakt – zo veel fundamentele publieke waarden in het geding dat overheidsingrijpen op de woningmarkt altijd nodig is. Niet voor niets is 'bevordering van voldoende woongelegenheid' in de Grondwet opgenomen. Daarnaast is sinds 1901 de Woningwet van kracht waarmee er al meer dan een eeuw overheidsbeleid is gericht op wonen.

De raad is van mening dat het aan de rijksoverheid is om kaders te bieden aan de werking van de woningmarkt, zodanig dat:

- Een speelveld ontstaat waarin:
  - ten minste een minimum woningkwaliteit wordt gewaarborgd;
  - alle burgers toegang hebben tot betaalbaar wonen;
  - alle partijen zich beschermd weten tegen willekeur en uitwassen van de markt.
- Collectieve goederen, waaronder openbare ruimte, milieu, natuur en stedenschoon, beschermd worden.
- Collectieve voordelen, waaronder economische ontwikkeling en veiligheid, worden benut.

Bij de realisatie van bovengenoemde doelstellingen is het aan het Rijk om te komen tot een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de overheidskolom (Rijk-provincies-gemeenten).

Aan het begin van de twintigste eeuw waren veel taken op het gebied van woningbouw, woonruimteverdeling, welstand en dergelijke decentraal georganiseerd. Als gevolg van een sterke groei in het aantal huishoudens werd de centrale rol van het Rijk steeds groter. Nu de woningvraag steeds meer kwalitatief van aard is, de verschillen per regio toenemen en de voorspelbaarheid van woonwensen is afgenomen (als gevolg van veranderingen op het terrein van werk, relaties en zorg), ligt voor een aantal onderwerpen een minder centrale regie voor de hand. Dit vergt wederom een aanpassing van de rolinvulling door het Rijk. Daartoe is een aantal hervormingen reeds in gang gezet, zoals de nieuwe Woonwet, de beperking van de hypotheekrenteaftrek (maximaal 30 jaar, geen aflossingsvrije hypotheken, beperking van het maximum percentage, etc.) en (inkomensafhankelijke) boveninflatoire huurverhogingen.

Tabel 2: Geadviseerde richting voor de veranderende rolverdeling

Onderwerp	Onderdeel	Verantwoordelijkheid
Basiskwaliteit wonen	-	Blijft bij Rijk
Betaalbaarheid wonen	Inkomensondersteuning Prijspeil bepalen	Blijft bij Rijk, met adviserende rol voor regio's Rijk bepaalt regionale specificatie
Realiseren woningen en woonmilieus	Woningmarkt	Blijft bij gemeenten, maar dwingender regionale afstemming
Koppelen belangen	Nationale eisen, bijvoorbeeld klimaatdoelstellingen Regionale eisen, bijvoorbeeld landschap, lokale duurzaamheidsdoelstellingen	Blijft bij Rijk Blijft bij provincie en gemeente, maar dwingender regionale afstemming
Benutten collectieve voordelen	Economie, volksgezondheid Infrastructuur, externe veiligheid, ruimtelijke kwaliteit	Blijft bij Rijk Gaat gedeeltelijk naar gemeenten, maar blijft ook gedeeltelijk bij provincie en Rijk

Voor verschillende onderwerpen is de woningmarktregio de juiste schaal, wat gemeenten noopt tot samenwerking. Omdat de raad zich ervan bewust is dat een dergelijke samenwerking niet altijd vanzelf tot stand komt, is een controlerende en indien nodig corrigerende rol van de provincie nodig. In onderstaand overzicht adviseert de raad een richting voor de veranderende rolverdeling:

Specifieke kenmerken van de woningmarkt
De woningmarkt is complex en wordt in belangrijke mate gestuurd door een stelsel waarin publieke en private waarden en belangen zijn vervlochten. Het huidige bestel kent een groot aantal schotten en schotjes, waardoor huishoudens zijn 'opgesloten' en belemmerd worden bij het vervullen van hun woonbehoeften.

De woningmarkt is geen 'perfecte markt' in economische zin. Dit komt door de specifieke kenmerken van de woningmarkt: het is een voorraadmarkt, met 'producten' die een lange levensduur kennen en die locatie- en ruimtegebonden zijn. Bovendien is de woonomgeving een cruciaal onderdeel van de woning(waardering). Het voorraadmarktkarakter en ruimtelijk bepaalde karakter van de woningmarkt heeft onder andere de volgende gevolgen:

- De vernieuwing van de woningvoorraad verloopt (zeer) langzaam.
- De prijzen van nieuwe woningen worden in sterke mate bepaald door de prijzen in de bestaande woningvoorraad.
- Regionale verschillen (in volume, kwaliteit, prijsniveau) zijn lastig te beïnvloeden.

Het aanbod van woonruimte reageert traag op veranderingen in de vraag. Neemt de vraag toe, dan stijgen in eerste instantie de prijzen (met name in de bestaande voorraad) en pas enkele jaren later komt er meer woonruimte beschikbaar. Dit heeft te maken met de lange voorbereidingstijd en met planprocedures. Bij afname van de vraag, lijkt de reactie sneller: zowel nieuwbouw als verkoop worden uit- of afgesteld. Bij een krimpende woningbehoefte is er geen mechanisme om woningen uit de voorraad te nemen zonder herontwikkeling.

Een ander belangrijk kenmerk van de woningmarkt is de kapitaalsintensiteit, zowel bij de productie als gedurende de levensduur en bij transacties. Ter illustratie: de gezamenlijke waarde van alle koopwoningen (inclusief grond) werd eind 2012 geraamd op bijna € 1.400 miljard, waarvan ongeveer de helft (ongeveer € 670 miljard) gefinancierd was door hypothecaire leningen van huishoudens (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2012).

Publieke waarden die gemoeid zijn met wonen
Met wonen zijn veel publieke waarden gemoeid. Bijvoorbeeld dat mensen in vrijheid hun leven kunnen inrichten en vormgeven en dus ook in wonen hun eigen keuzes kunnen maken. Of de existentiële behoefte je ergens thuis te voelen en te kunnen deelnemen aan de samenleving. Maar ook dat er voor de samenleving als geheel arrangementen van solidariteit zijn tussen bevolkingsgroepen en tussen regio's, waardoor lusten en lasten die met het wonen gepaard gaan evenwichtig zijn verdeeld. Verder: dat in het belang van huidige maar ook toekomstige generaties de organisatie van welvaart duurzaam is, dus dat er ontwikkeling en borging is van cultureel erfgoed, fysieke, bouwkundige en ruimtelijke kwaliteiten van stad en land.

Wonen en tal van andere maatschappelijke domeinen beïnvloeden elkaar over en weer. Denk hierbij aan economie en arbeidsmarkt (koopkracht, match tussen vraag en aanbod, woon-werkverkeer, werk aan huis), kapitaalmarkt (financiering van investeringen, kredietfaciliteiten, pensioenen), infrastructuur en milieu

(bereikbaarheid, energieverbruik, draagvlak voor openbaar vervoer, luchtkwaliteit), zorg en welzijn (zelfstandigheid, woningaanpassingen, thuis- en mantelzorg, sociale samenhang in de buurt) en ruimtelijke ordening (samenhang met natuur, water, andere bestemmingen). In beschouwingen over wonen worden dit vaak externe effecten genoemd. Waar mogelijk moet in woonbeleid deze verwevenheid van beleidsvelden zichtbaar zijn.
Deze zichtbaarheid maakt duidelijk hoe complex en verweven vragen van wonen zijn of zijn gemaakt en het kan ook aanknopingspunten bieden om beleidsterreinen integraal te behandelen (bijvoorbeeld op het gebied van financiering en fiscaliteit) dan wel juist te ontkoppelen (bijvoorbeeld het scheiden van wonen en zorg).

Een deel van de publieke waarden wordt niet vanzelf gerealiseerd en dat legitimeert een rol van de overheid. De overheid kan daarbij verschillende doelen nastreven, zoals:

1. het ordenen van het speelveld waarop partijen zoals bouwers, consumenten, gemeenten of verhuurders elkaar ontmoeten;
2. het benutten van kansen om bijvoorbeeld economische groei, ruimtelijke kwaliteit of het voorkómen van segregatie te realiseren;
3. het nastreven van gelijke kansen binnen de samenleving; of
4. het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit.

2.3 Antwoord op de adviesvraag

Onderstaand worden antwoorden op de vragen van minister Blok van de raad kort samengevat:

1. Wat is de feitelijke woningbehoefte in Nederland, in hoeverre is deze conjunctuurgevoelig?

De feitelijke woonbehoefte:

a. wordt in de huidige prognoses van CBS/PBL en ABF zo goed mogelijk geschat – binnen de mogelijkheden die de wetenschap biedt – op ongeveer 60 duizend wooneenheden extra per jaar;
b. is omgeven met grote bandbreedtes – met 2/3 waarschijnlijkheid ligt deze tussen 38 en 85 duizend per jaar – deels door onzekerheid over externe factoren (conjunctuur, migratie) en deels door beleid (op het terrein van wonen zelf en op andere onderwerpen);
c. kent tussen en binnen regio's grote verschillen, waardoor tekorten en overschotten niet zonder meer tegen elkaar zijn weg te strepen.

2. Welke rol heeft de rijksoverheid in het zo goed mogelijk beantwoorden van de vraag naar wonen door alle betrokken partijen? Gaat die rol verder dan alleen het vastleggen van voldoende plancapaciteit?

De rol van de rijksoverheid in het beantwoorden van de vraag wonen is allereerst zorg te dragen voor:

a. een goede marktordening;
b. woonbeleid dat (externe) publieke waarden borgt;
c. woonbeleid waarbij collectieve voordelen, waar mogelijk, behaald worden.

Het vastleggen van plancapaciteit is in de ogen van de raad primair een taak van lokale en regionale overheden, waarbij de rijksoverheid zorgt voor kaders waarbinnen zij deze taak kunnen invullen en overprogrammering wordt voorkomen. Voor meer hierover wordt verwezen naar paragraaf 6 onder aanbeveling 1.

3

OPGAVEN OP DE WONINGMARKT

In de adviesvraag van minister Blok, de start van dit adviestraject, ligt de nadruk op de vraag hoe groot de woningbehoefte is en welke rol de rijksoverheid daarin heeft te spelen. Bij het beantwoorden van deze vragen constateert de raad dat er veel onzekere factoren zijn op zowel macroniveau als microniveau (individueel niveau). De raad heeft zich daarom ook gebogen over de ontwikkelingen op de woningmarkt en zich daarbij de volgende vragen gesteld: waar en waaruit bestaat de behoefte aan wonen in brede zin? Wat is de samenhang met conjuncturele en meer structurele sociaaleconomische, demografische en ruimtelijke ontwikkelingen? Op welke wijze kan de markt het best geordend worden?

Daarom heeft de raad in vervolg op het beantwoorden van de adviesvraag van de minister ook verder gekeken. Deze vraag kan als volgt worden samengevat: *Op welke wijze kan de rijksoverheid, gegeven haar rollen en de ontwikkeling van de woningmarkt, eraan bijdragen dat maatschappelijk gezien optimaal in de woonbehoefte wordt voorzien, nu en in de toekomst?*

Voor het beantwoorden van deze vraag gaat het advies eerst in op de trends, knelpunten en opgaven op de woningmarkt van nu en van de toekomst. Uit deze analyse concludeert de raad een toenemende behoefte aan ‘flexibiliteit’ en vult dit begrip ook verder in. Vervolgens heeft de raad drie hoofdaanbevelingen waarmee de rijksoverheid deze gewenste ruimte voor meer dynamiek en diversiteit vorm kan geven.
Tot slot gaat de raad in op de samenhang van de aanbevelingen in inhoudelijke en temporele zin.

4

TRENDS EN KNELPUNTEN

De samenleving is in de afgelopen decennia veranderd. Naast huisvesting worden aan wonen ook steeds meer andere betekenissen toegekend, zoals zorg, kapitaalopbouw en werken vanuit huis. De woningmarkt is de afgelopen jaren bovendien bijzonder onrustig geweest: de nieuwbouwproductie liep sterk terug, het aantal verkooptransacties ging sterk omlaag, de woningprijzen daalden circa 20% en veel huurwoningen werden duurder.

Wat zijn de onderliggende trends? De raad onderscheidt vijf structurele ontwikkelingen:

- Toenemende regionale verschillen.
- Toenemende diversiteit en flexibiliteit van de vraag naar woningen.
- Structurele economische onzekerheid.
- Flexibiliteit in het gebruik van vastgoed.
- Innovaties in de praktijk van woningrealisatie, exploitatie en financiering.

Deze trends doen zich voor in een sterk gesegmenteerde woningmarkt. De markt is sterk gereguleerd en ondoorzichtig. Feitelijk zijn er gescheiden deelmarkten naar regio en eigendom. De markt valt uiteen in drie vrijwel los van elkaar staande segmenten: de sociale huursector, de vrije huursector en de koopsector. In elk segment gelden andere spelregels en de overstap van het ene naar het andere segment heeft grote consequenties voor huishoudens (wachttijden, kosten, verlies van bepaalde rechten). Op deze gesegmenteerde markt leiden de gesignaleerde trends tot de volgende knelpunten:

- Bewegen wordt ontmoedigd. De arrangementen van de instituten op de woningmarkt (corporaties, banken, ontwikkelaars, overheid) werken in veel gevallen ten gunste van de zittende partijen, de 'insiders', en ten nadele van de toetreders, de 'outsiders'.
- Betaalbaarheid van wonen staat onder druk: er is structurele onzekerheid over werk en inkomen en de huren stijgen.
- In de gereguleerde huursector hebben woningzoekenden te maken met lange wachtlijsten.
- Hoge private schulden in het wonen belemmeren de flexibiliteit. Veel koopwoningen in Nederland zijn de laatste jaren in prijs gedaald. Het 'onder water staan' van woningen waar een hypotheekschuld op rust, belemmert de dynamiek op onder andere de arbeidsmarkt, in de zorg en het woon-werkverkeer.
- Grondbeleid en grondwaarden belemmeren nieuwbouw. Doordat gemeenten en ontwikkelaars de grondopbrengsten van projecten al hebben ingeboekt zijn de prijzen gestegen. Ook blokkeren de ingeboekte opbrengsten de realisatie van betaalbare, renderende projecten omdat dan (boekhoudkundige) verliezen moeten worden genomen.
- Er wordt te weinig (leegstaand) vastgoed getransformeerd door zowel economische als fysieke barrières. De technische eisen en de prijzen in verschillende vastgoedsegmenten als kantoren, scholen en woningen verschillen behoorlijk, waardoor veranderingen moeilijk gaan.

Zowel in de maatschappij als in de politiek ziet de raad een alom gevoelde urgentie voor hervormingen op de woningmarkt.[2] Dit uitte zich in het afgelopen decennium in een reeks van rapporten en adviezen die aandrongen op die hervormingen. Een deel hiervan is al in gang gezet.

2 De urgentie is groot en dit gevoel van urgentie wordt breed gedeeld. Zowel in de maatschappij als bestuurlijk en politiek. De laatste jaren verschenen hierover onder meer: *Wonen 4.0* (een voorstel voor nieuw woonbeleid aan het kabinet in 2012 van koepelorganisaties van makelaars, eigenaar-bewoners, huurders en woningcorporaties), het *Woonakkoord* (van Kabinet Rutte II met enkele oppositiepartijen in 2013), de eindrapporten *Kosten koper* van de Commissie Huizenprijzen (die in 2013 aan de Tweede Kamer rapporteerde over de oorzaken en gevolgen van de sterk gestegen huizenprijzen in Nederland) en *Ver van huis* van de Enquête Woningcorporaties (die in 2014 aan de Tweede Kamer rapporteerde over financieel en organisatorisch toezicht, naar aanleiding van diverse incidenten in de corporatiesector).

5

OP WEG NAAR MEER FLEXIBILITEIT

De raad constateert dat burgers – op de woningmarkt en daar buiten – te maken hebben met meer dynamiek en onzekerheden dan in het verleden. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de economie en met veranderende patronen in relaties en in de zorg. Deze veranderingen maken de woonbehoefte moeilijker te voorspellen: niet alleen de bouw van woningen, maar ook de arrangementen waarin ze worden aangeboden moeten daarbij in ogenschouw worden genomen. Daarom kunnen knelpunten niet opgelost worden uitsluitend door het realiseren van nieuwbouw op basis van prognoses, centrale planning en sturing. Om goed te kunnen omgaan met de onzekerheden is meer bewegings- en handelingsruimte nodig, zowel voor vragers als aanbieders, maar ook voor het openbaar bestuur van regio's. Voor de raad staat daarom het begrip flexibiliteit centraal in dit advies.

Deze flexibiliteit is echter niet onbegrensd: die mag niet het vertrouwen van burgers ondermijnen en moet passen bij de genoemde veranderingen in maatschappelijke en economische dynamiek. Deze flexibiliteit heeft de raad op drie deelterreinen uitgewerkt.

Dat heeft drie richtingen in de aanbevelingen opgeleverd:

- Van landelijke uniformiteit naar regionale differentiatie.
- Van beïnvloeding van burgers over de eigendomsvorm van hun woning op basis van hun inkomen (verschillende behandeling van burgers in huur- of koopsector) naar keuzevrijheid van burgers gedurende hun wooncarrière (eigendomsneutraliteit).
- Van restrictieve regelgeving voor functie en gebruik van vastgoed en van beperkte stimulans voor transformatie, naar meer flexibiliteit in beide.

5.1 Beoogd eindbeeld

De raad signaleert een aantal hardnekkige knelpunten op de woningmarkt, voor een groot deel te vatten onder de noemer 'verschotting'. Bewegen op de woningmarkt wordt ontmoedigd doordat er allerlei barrières zijn om te verhuizen of om gebruik of bestemming van vastgoed te wijzigen. Deze 'schotten' zijn er niet van nature, maar zijn mede een gevolg van overheidsbeleid.

De raad is van mening dat een aanpassing van het stelsel noodzakelijk is om op een goede manier in de maatschappelijke behoeften te kunnen voorzien en om bij te dragen aan economische groei en welvaartsgroei. Dit moet leiden tot een situatie waarin:

- de woonconsument door de overheid geen voorkeur wordt opgedrongen voor de eigendomssituatie van de woning;
- de woningmarkt meer meebeweegt met regionale verschillen, bijvoorbeeld in bouwproductie, prijs van vastgoed en demografie;
- gemeenten zich sterker richten op de regionale (in plaats van op de lokale) woningmarkt, elkaar minder beconcurreren en zich in hun aanbestedingen meer richten op integrale maatschappelijke uitkomsten en daarbij ook zaken als de arbeidsmarkt, recreatie, ruimtelijke kwaliteit, natuur en milieu meewegen;
- vastgoed eenvoudiger van functie en gebruik kan wisselen, zodat overschotten in de ene deelmarkt (bijvoorbeeld kantoren) beter en sneller kunnen worden benut voor het oplossen van tekorten in een andere deelmarkt (bijvoorbeeld woningen).

5.2 Richtinggevende principes bij een transitie naar een flexibele woningmarkt

In het geschetste eindbeeld is er meer flexibiliteit om woonbehoeften te accommoderen. De raad realiseert zich echter ook dat het wegnemen van schotten gevolgen heeft voor alle spelers op de woningmarkt: zowel voor de nieuwe woningzoekenden, de woningzoekenden met een woning, de bouwers, de grondbezitters, de makelaars, als de financiers. Daarom geeft de raad een aantal richtinggevende principes om de beoogde flexibiliteit te realiseren.

Vertrouwen in het systeem: In het huidige systeem zijn veel belangen aan elkaar gekoppeld. De beoogde verandering moet zodanig worden vormgegeven dat alle partijen de tijd hebben om te anticiperen op de nieuwe situatie. De raad verwacht dat een helder eindbeeld met een duidelijk transitiepad bijdraagt aan het vertrouwen in het systeem en daarmee de stabiliteit en rechtszekerheid ervan onderstreept. Daarbij horen ook waarborgen voor zwakkere spelers (met name individuele bewoners).

Sturing richten op maatschappelijk resultaat: Door de aandacht te richten op het maatschappelijke resultaat, kunnen ook doelstellingen op andere beleidsterreinen, zoals duurzaamheid, werkgelegenheid en verdeling van risico's worden meegewogen. Dat mobiliseert de creativiteit in de samenleving, zowel bij burgers als bij bedrijven. Dat wordt niet bereikt door enkel het realiseren van een aantal woningen, planmatig bepaald en centraal aangestuurd. Aandacht voor maatschappelijk resultaat vergt wel een meer adaptieve rol van de overheid.

Ruimte voor innovatie: Innovatie is behalve in de techniek – denk aan flexibele en snelle bouwprocessen – ook mogelijk in financiële arrangementen en in de wijze waarop samenwerking tussen partijen wordt georganiseerd: organisaties, processen en rollen. Verschillende innovaties grijpen op elkaar in en versterken elkaar – maar de wijze waarop is slecht te voorspellen. Als er ruimte wordt gecreëerd voor innovatie, ontstaan er meer mogelijkheden om de woningbehoeften te vervullen en bovendien meer variatie in de manier waarop dat gebeurt.

6

MEER RUIMTE VOOR DYNAMIEK EN DIVERSITEIT IN WOONBEHOEFTE: DRIE AANBEVELINGEN

De raad beoogt meer ruimte te creëren voor dynamiek en diversiteit in de woonbehoefte. Om dit doel te bereiken, beveelt de raad aan (in lijn met de eerder aangegeven richtingen in de aanbevelingen) het beleid te richten op:

1. Regionale differentiatie in beleid en regelgeving: een nieuwe balans tussen landelijke en regionale beleidskaders en -normen.
2. Eigendomsneutraliteit in het wonen. De overheid zou de weg in moeten slaan naar een eigendomsneutrale vraagondersteuning. Hierin wordt de voorkeur voor kopen of huren niet gestuurd door huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek. In een dergelijk stelsel beperkt de overheid zich in het eindbeeld tot het betaalbaar en bereikbaar houden van een basiskwaliteit en -kwantiteit voor iedereen. Duidelijk is dat de fiscale consequenties voor de verdeling van de lastendruk in de uitwerking van deze ambitie specifieke aandacht behoeft.
3. Veel grotere flexibiliteit in het gebruik, en in toekomstig hergebruik van woningen en ander vastgoed. Dit bevordert 'meebewegen' van gebouwen met de behoeften van de maatschappij en de markt. Daardoor kan de consument de woning of het gebouw ook meer en beter naar de eigen gebruiksbehoeften inrichten (voor combinaties van zorg en werk bijvoorbeeld).

6.1 Regionale differentiatie toepassen en regionale regie organiseren

Het doel van deze aanbeveling is om de nadelen van algemeen, landelijk beleid te bestrijden door meer ruimte te bieden aan regionale verschillen. Er is immers geen nationale woningmarkt, maar een archipel van regionale woningmarkten. Door regionale differentiatie en regionale regie kunnen de voordelen van regionale structuren en lokale kennis optimaal benut worden. Hiervoor zijn zorgvuldige procedures nodig die decentrale bevoegdheden regelen, en die ook het actieve gebruik daarvan stimuleren.

De regionale regie vraagt om bestuurlijke afspraken, gericht op integraal maatschappelijk resultaat. De raad adviseert daartoe noodzakelijke procesvoorwaarden in de ruimtelijke ordening en aanpassing in planprocedures op te nemen in Algemene Maatregelen van Bestuur onder de Omgevingswet. Toepassing en optimaal gebruik van deze – vaak al bestaande – mogelijkheden zijn afhankelijk van bestuurlijke daadkracht. De provincie heeft als regisseur een toezichthoudende en coördinerende rol en de rijksoverheid heeft een systeemverantwoordelijke rol. Het elkaar aanspreken van bestuurslagen zal actief moeten plaatsvinden waar dit onvoldoende gebeurt dient zo nodig indeplaatstreding (het geven van aanwijzingen) plaats te vinden.
De raad vraagt in het bijzonder aandacht voor de volgende instrumenten:

a) De basis voor het woonbeleid ligt in regionale afspraken gericht op integraal maatschappelijk resultaat – woningbouw of -sloop, recreatie, natuur en milieu, mobiliteit – van gemeenten met corporaties en ontwikkelaars. In deze prestatieafspraken komen regio's tot gezamenlijke en sluitende afspraken over de onderling afgestemde woonopgave van de gemeenten in die regio's. De afspraken behelzen zowel de indicatieve kwantitatieve opgave, transformatie, nieuwbouw of sloop, als de bredere maatschappelijke opgave, duurzaamheid en leefbaarheid. Bestuurlijke en economische uitruil tussen de verschillende delen van het totale plan is mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld in een krimpgemeente natuur of recreatie ontwikkeld worden voor, en betaald door, een groeigemeente in diezelfde regio. In de regio wordt dan de bevolkingsgroei geprogrammeerd en gerealiseerd. Eenduidigheid van de rol en belangen

van de overheid, ook op regionaal niveau, bevordert de realisatie en uitvoerbaarheid van individuele woningbouwprojecten.

De provincie heeft in dit systeem van regionale prestatieafspraken een belangrijke rol. Zij definieert de regio's, de regionale opgave, stelt een inhoudelijk toetsingskader op dat breder is dan alleen het aantal woningen en definieert algemene procedurele eisen waaraan de afspraken moeten voldoen. Als regio's niet tot afspraken komen, kan de provincie haar indeplaatstredingsbevoegdheid inzetten. De rol van de provincie is niet vrijblijvend: als zij haar rol onvoldoende oppakt, heeft het Rijk een aanwijzingsbevoegdheid om deze daartoe te zetten.

b) Richt omgevingsplannen veel procesmatiger in dan nu gebeurt. Dat zorgt voor meer flexibiliteit bij een onzekere vraag naar het aantal woningen en/of de kwaliteit van woningen. Dit kan bijvoorbeeld door aan een bouwvergunning een termijn te koppelen (Tweede Kamer, 2011). Door deze tijdelijke ontwikkelrechten kan het ontwikkelen, slopen of transformeren van woningen afhankelijk worden van bijvoorbeeld de demografische ontwikkeling in een regio op van te voren vastgelegde peildatum en criteria. Als een bepaalde conditie niet wordt ingevuld of er niet tijdig gebruik van een ontwikkelrecht wordt gemaakt, komt dit te vervallen. Dat betekent dat er dan dus 'schadeloos' herbestemd kan worden.

c) Ga uit van een omgekeerde planprocedure waarbij – in plaats van dat grond bestemd wordt tot woongebied waarna een ontwikkelaar ervoor wordt gezocht – combinaties van ontwikkelaars (van coöperatieve burgers en corporaties tot commerciële beleggers) kunnen intekenen op het oplossen van maatschappelijke opgaven, inclusief het vinden van de juiste (woon)locaties.

d) De provincie moet haar bevoegdheden als 'marktmeester' en bewaker van ruimtelijke kwaliteit op regionaal niveau beter gebruiken, bijvoorbeeld door de 'Ladder duurzame verstedelijking'[3] te gebruiken: een beleidsinstrument dat een voorkeursvolgorde aangeeft: stel eerst vast of er een regionale vraag is, vervolgens of die binnen bestaand stedelijk gebied ingevuld kan worden; bouw pas als dit niet het geval is buitenstedelijk, op een locatie die multimodaal (per auto en per openbaar vervoer) bereikbaar is (zie ook 3a verderop).

e) Verder is meer transparantie in tenderprocedures en -beoordelingen van belang. Hierdoor krijgen nieuwe aanbieders betere kansen. Dit zou een opstap kunnen zijn naar experimenten met *'right to challenge'* en *'right to bid'* (zie paragraaf 4.3 in Deel 2).

Naast ruimtelijke aanbevelingen heeft de raad twee meer algemene aanbevelingen die bijdragen aan het organiseren van regionale differentiatie en regionale regie.

f) Vervang uniforme landelijke sectorspecifieke normen (denk aan de huurtoeslag en de inkomens- en liberalisatiegrens) door regionale normen, totdat sprake is van een eigendomsneutrale vraagondersteuning (zie hierna onder 2 a t/m c). Het ligt niet voor de hand om bijvoorbeeld in Winschoten dezelfde liberalisatiegrens aan te houden als in Utrecht, of in Geldrop dezelfde huurtoeslag te hanteren als in Leiden. Deze regionale normen worden bepaald door het Rijk waarbij de provincie een adviserende rol kan krijgen.

g) Stel vastgoedgegevens over bijvoorbeeld prijzen, eigendom, verleende vergunningen en

3 Deze 'Ladder' is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a).

milieucontouren beschikbaar als 'open data'. Dit zorgt voor meer transparantie over de bestaande voorraad, over de vraag en over bouwrechten en -mogelijkheden. Dat geldt niet alleen voor woonvastgoed, maar ook voor kantoren, bedrijven en dergelijke. Gedeelde kennis draagt bij aan innovaties en nieuwe toetreders en maakt het beter mogelijk de juiste interventies te plegen.

6.2 Werk toe naar eigendomsneutraliteit

De raad ziet verschillende redenen om naar eigendomsneutraliteit toe te werken. Ten eerste worden huishoudens met de laagste inkomens ontmoedigd een huis te kopen. Ten tweede leidt de huidige systematiek tot een onevenwichtige concurrentiepositie op de woningmarkt van het segment van de vrije verhuur. Ten derde en meer principieel is de raad van mening dat het de overheid niet (meer) past om voor de burger te bepalen wat goed is. De raad concludeert dat de huidige systematiek ook na de recente aanpassingen nog steeds ondoelmatig is en duur, marktverstorend werkt en de markt uit elkaar trekt (zie Deel 2 paragraaf 4.4).

Eigendomsneutraliteit drukt uit dat het voor de overheid 'om het even' is of de bewoner kiest voor huren dan wel voor kopen van de woning. Bij eigendomsneutraal woonbeleid bevordert de overheid dus niet het eigen woningbezit, maar de keuzemogelijkheden van burgers voor huren, kopen of tussenvormen. Voor de burger zal het niet altijd 'om het even' zijn of hij of zij huurt of koopt: huur en koop verschillen principieel van elkaar. Voor het beleid betekent eigendomsneutraliteit dat huishoudens met vergelijkbaar inkomen en huishoudengrootte een zelfde ondersteuning in het wonen krijgen, 'om het even' of dit een huurwoning, een koopwoning of iets er tussenin is. Op dit moment bestaat er geen eigendomsneutraal woonbeleid en ook met de beleidswijzigingen sinds 2012 zal dit niet bereikt worden.

Als wenkend perspectief ziet de raad dat de woningvrager zich door de gehele markt kan bewegen op basis van zijn voorkeur en mogelijkheden van dat moment. Dit past ook bij de trend van meer diversiteit in de woningvraag ten gevolge van veranderingen op de arbeidsmarkt, de zorg, relatievorming en persoonlijke voorkeuren. Dit perspectief vergt een woningmarkt met goede overgangen tussen segmenten en een eigendomsneutrale vraagondersteuning voor die groepen die dit nodig hebben. Deze vraagondersteuning neemt in de ogen van de raad de vorm aan van een toeslag die:

- Eigendomsneutraal is: gelijk voor de segmenten koop, vrije huur en sociale huur.
- Regionaal gedifferentieerd kan zijn: hij kan aansluiten bij de verschillende omstandigheden op de regionale woningmarkten (in de ene regio is basiskwaliteit duurder dan in de andere).
- Gericht is op de laagste inkomens: de toeslag richt zich alleen op huishoudens die – gelet op hun inkomen en vermogen – geen woning met een basiskwaliteit kunnen betalen en draagt er zorg voor dat men zich bij een politiek vastgestelde woonquote van het inkomen, een woning met basiskwaliteit kan veroorloven.

De raad realiseert zich dat zijn advies voor een eigendomsneutraal woonbeleid raakt aan een gevoelig onderwerp in de politieke arena, de hypotheekrenteaftrek. Het kabinet heeft aangekondigd deze regeringsperiode, na de wijzigingen die inmiddels zijn doorgevoerd, geen nieuwe grote wijzigingen op dit terrein door te willen voeren. De reden dat de raad toch adviseert in bredere zin over het woonbeleid na te denken, inclusief de hypotheekrenteaftrek, is gelegen in de onhoudbaarheid van het huidige systeem. De kosten van het huidige stelsel en de maatschappelijke effecten ervan leiden tot een zo groot welvaartsverlies dat

aanpassing onvermijdelijk is. Dit noopt op korte termijn tot besluitvorming, omdat een zorgvuldige omvorming van het stelsel, waarbij voor veel burgers het systeem zal wijzigen, waarschijnlijk een lange transitiefase vergt. Uitstel van de besluitvorming zal op langere termijn noodzaken tot een kortere transitieperiode. De raad constateert dat deze analyse door diverse deskundigen uit verschillende geledingen gedeeld wordt (VROM-raad, 2007; CSED, 2010; CPB, 2010). Gezien de inkomenspolitieke gevolgen kan dit echter alleen worden gerealiseerd, wanneer het wordt meegenomen in de totaliteit van het fiscale systeem. Een geïsoleerde aanpak leidt mogelijk tot ongewenste verschuivingen in de lastendruk van individuele inwoners. De raad beveelt aan om het te betrekken bij de op dit moment in voorbereiding zijnde herziening van het totale fiscale systeem.

Er moeten op weg naar het eindbeeld 'eigendomsneutraal woonbeleid' nog veel keuzes gemaakt worden, de raad onderscheid twee categorieën keuzes.
De eerste categorie betreft keuzes ten aanzien van de vormgeving van de vraagondersteuning-nieuwe-stijl. Dit gaat over de criteria op basis waarvan huishoudens aanspraak kunnen maken op vraagondersteuning en over de manier waarop de ondersteuning wordt vormgegeven. De raad schetst in Deel 2, hoofdstuk 4, twee varianten voor een eigendomsneutrale vraagondersteuning. De eerste variant is een generieke vraagondersteuning aan de laagste inkomensgroepen, ongeacht hun specifieke woonsituatie. In de tweede variant wordt de feitelijke woonsituatie (kwaliteit en uitgaven) erbij betrokken, en gerelateerd aan een referentiewoning.
De tweede categorie betreft keuzes ten aanzien van de transitie. Dit gaat over het tempo waarin het systeem wordt aangepast, over het omgaan met de fiscale positie van (het vermogen van) de eigen woning in de overgangsperiode en over de complexe periode dat het vigerende systeem in afbouw en het nieuwe in opkomst is. Op deze keuzes wordt in Deel 2 ingegaan.

Het advies om over te gaan tot eigendomsneutraal woonbeleid omvat de volgende elementen:

a) Maak de principiële keuze voor het eindbeeld van een eigendomsneutraal woon- en inkomensbeleid, om zo meer flexibiliteit voor de woonconsument te bewerkstelligen.

b) Vraag CPB/PBL om nadere uitwerking van verschillende varianten van vraagondersteuning-nieuwe-stijl en van verschillende transitiepaden naar een eigendomsneutraal woon- en inkomensbeleid. Onderzoek de effecten van verschillende varianten en betrek alle relevante partijen bij deze discussie. Maak vervolgens gefundeerde keuzes en zet een transitie in werking.

Eigendomsneutraliteit geeft ook meer mogelijkheden voor nieuwe arrangementen. Deze dragen bij aan meer keuze op de markt en dus meer flexibiliteit voor de huishoudens.

c) Vergroot de flexibiliteit op de woningmarkt door – naast huur en koop – tussenvormen mogelijk te maken in eigendoms- en beheervormen (zoals koopgarant, wooncoöperaties). Een andere mogelijkheid zijn nieuwe contractvormen in wonen (inwoning, woningdelen).

d) Organiseer meer zeggenschap van bewoners over inrichting en beheer van de woning en de woonomgeving.[4] Geef meer ruimte aan bewonerswensen (van huurders én kopers) en meer zeggenschap over de woning (ontwerp, vorm) en woonomgeving (beheer, inrichting. Ook het *'right to challenge'* (het

4 Zie ook het advies *Kwaliteit zonder groei – over de toekomst van de leefomgeving* (Rli, 2014b).

recht om het beheer van vastgoed of woonomgeving over te nemen van de corporatiebeheerder of de gemeente) en zelfbouw passen bij meer zeggenschap.

6.3 Transformatie van bestaand vastgoed, flexibilisering van nieuw vastgoed

De grenzen tussen wonen, zorgen en werken vervagen steeds meer. De raad verwacht dat gebouwen vaker tijdens hun levensduur van functie veranderen of functies mengen. Dat betekent dat er in de bouw rekening gehouden gaat worden met de mogelijkheid dat een gebouw eerst een woonfunctie heeft en later (ook) een bedrijfs- of een zorgfunctie, of andersom. Ook het toestaan van (gemengd, tijdelijk) wonen op bedrijfsterreinen vergroot de keuzevrijheid van de consument. Om die keuzevrijheid te bereiken, kunnen de volgende instrumenten ingezet worden:

a) Stimuleer hergebruik van bestaande stedelijke ruimte en bestaand vastgoed door bestuurlijk toe te zien op het strenger hanteren van de 'Ladder duurzame verstedelijking'.

b) Breid de ruimte uit voor experimenten en voor innovatie in het bouwproces, maar ook in financiële arrangementen. Voorbeelden zijn verplaatsbare woningen, tijdelijke woninguitbreidingen en het toepassen van prefabwoninginbouwpakketten waarmee kantoren snel en goedkoop omgebouwd kunnen worden tot kleine goedkope woningen. In financiële arrangementen kan gedacht worden aan toestaan dat de meerprijs van (vernieuwende) duurzame maatregelen in de nieuwbouw in de hypotheek meegefinancierd kan worden.

c) Stel maatschappelijk rendement voorop bij het omgaan met (leegstaand) vastgoed, dit rechtvaardigt overheidsingrijpen via bijvoorbeeld het aanbrengen van meer flexibiliteit in regelgeving en bestemmingsplannen (zie ook: Rli, 2014d) en via fiscale prikkels.

d) Beperk het niet gebruiken van vastgoed. Nu is het te vaak voordelig om een terrein of pand leeg te laten staan en de verliezen te verrekenen met winsten in andere delen van een onderneming, hiermee wordt speculatie gestimuleerd. Zoek manieren om eigenaren van vastgoed sneller tot actie te prikkelen en het maatschappelijk nut van leegstaand vastgoed te verhogen.

7

SAMENHANG EN TRANSITIE: VAN AANBEVELINGEN NAAR HANDELEN

Een goed functionerende woningmarkt is een stip op de horizon die nu concrete stappen vergt om voor een geleidelijke integratie van de vraagondersteuning in huur- en koopsector te zorgen. De aanbevelingen van de raad in de richting van regionale differentiatie en regionale regie vallen uiteen in enerzijds maatregelen die ook in het eindbeeld relevant blijven – bijvoorbeeld de omkering van planprocedures en de referentiewoning voor de woontoeslag – en anderzijds maatregelen die alleen in de overgangsperiode relevant zijn. Een voorbeeld van dit laatste zijn de regionalisering van de huurtoeslag en van de inkomens- en liberaliseringsgrens.

De transitie naar eigendomsneutraliteit is een ingewikkeld en langdurig proces, wat vraagt om een zeer zorgvuldige benadering. Een belastingherziening is hierbij onvermijdelijk. De raad is van mening dat het cruciaal is dat er een helder perspectief geschetst wordt, omdat zonder dat er geen vertrouwen aan partijen gevraagd kan worden. Voor een zorgvuldige transitie moet antwoord gevonden worden op een aantal vragen, die in Deel 2 paragraaf 4.4 nader worden toegelicht:

- Hoe tijdens de transitie om te gaan met de eigen woning als vermogensbestanddeel?
- Hoe tijdens de transitie om te gaan met oude en nieuwe gevallen?
- Welke volgorde en tempo van maatregelen is verantwoord?
- Hoe worden de effecten bewaakt, moet het transitietempo gerelateerd zijn aan de ontwikkelingen in de economie?

Veel van de aanbevelingen in dit advies zijn in een of andere vorm eerder in debatten over wonen aan de orde geweest. Dit advies citeert dan ook een groot aantal rapporten waarin veel van de aanbevelingen al eens genoemd zijn. Belangrijke vraag is waarom deze adviezen nog onvoldoende zijn opgepakt. De raad constateert dat flexibilisering op de arbeidsmarkt en in de zorg al stevig in de steigers is gezet. In combinatie met de ontwikkeling dat er ook meer variatie in huishoudenssamenstelling optreedt, vergoot dit de noodzaak om ook in het wonen meer flexibiliteit mogelijk te maken, met meer nadruk op de positie van de woonconsument en regionale markten. De raad adviseert lopende beleidshervormingen aan te grijpen om verdergaande stappen te zetten naar eigendomsneutraliteit. Ook de hervormingen in de zorg en in het belastingstelsel zijn aanleiding en aangrijpingspunt voor de voorgestelde transities in wonen. Centraal staat echter dat de sturing in toenemende mate gericht moet zijn op realisatie van woonwensen van de consumenten. De samenleving verandert in rap tempo. Het is tijd om het beleid daar op aan te passen.

DEEL 2 | ANALYSE

LEESWIJZER BIJ DE ANALYSE

Het advies van de Rli is gebaseerd op analyse van het Nederlandse woningmarktstelsel, expertmeetings, interviews en literatuurstudie. In Deel 1 van dit advies is daarvan een synthese gemaakt en zijn er concrete aanbevelingen aan verbonden.

Allereerst is de raad in Deel 1 in hoofdstuk 2 ingegaan op de adviesvragen “Wat is nu de feitelijke woningbehoefte in Nederland, in hoeverre is deze conjunctuurgevoelig?” en “Wat is de rol van de overheid in het voorzien van woonbehoefte?” Vervolgens is de oorspronkelijke adviesvraag in de context geplaatst van maatschappelijke trends en marktomstandigheden die relevant zijn voor de woonbehoefte. In hoofdstuk 3 heeft dit een plaats gekregen als verdieping van de adviesvraag.

Voor het beantwoorden van deze vraag naar de opgaven op de woningmarkt gaat het vervolg van Deel 1 eerst in op de trends en knelpunten van nu en in de toekomst (hoofdstuk 4). Uit deze analyse concludeert de raad een toenemende behoefte aan flexibiliteit en vertrouwen, sturing en innovatie; deze begrippen worden verder ingevuld met een eindbeeld en richtinggevende principes (hoofdstuk 5). Vervolgens geeft de raad drie hoofdaanbevelingen waarmee de rijksoverheid deze gewenste ruimte voor meer dynamiek en diversiteit, vorm kan geven (hoofdstuk 6).
Tot slot gaat de raad in op de samenhang van de aanbevelingen en op de noodzakelijk geachte transities (hoofdstuk 7).

In dit Deel 2 worden in een aantal hoofdstukken zelfstandige delen van de analyse uitgewerkt.
De raad gaat in hoofdstuk 1 van dit deel dieper in op de vijf structurele trends. Vervolgens worden de verschillende kenmerken en knelpunten van de woningmarkt beschreven, onderscheiden in zowel markteigen kenmerken van de woning en de woonomgeving, als de systeemkenmerken die te maken hebben met beleid en regelgeving. Sommige knelpunten zijn conjunctureel van aard en zullen dus weer verdwijnen als de economie aantrekt, maar de meeste knelpunten die de raad behandelt zijn structureel van aard.

In hoofdstuk 2 geeft de raad zijn analyse van woningbehoeftebepaling en sturingsmodellen. Allereerst wordt teruggeblikt op de manier waarop de prognoses van woningbehoefte in de loop van de tijd hebben samengehangen met het woonbeleid van het Rijk. Vervolgens wordt ingegaan op de manier waarop de prognoses tegenwoordig zijn opgebouwd en welke zekerheden en onzekerheden daarmee gepaard gaan. Via een beschouwing van drie daaruit voortvloeiende belangrijke kwesties – de voorspelkracht van modellen, de afhankelijkheid van beleid en het schaalniveau – leidt dit tot oordelen en opgaven.

Hoofdstuk 3 gaat in op waarden in wonen. Daarmee bedoelt de raad niet commerciële of economische waarden, maar publieke en private uitgangspunten die het gedrag van partijen op de woningmarkt bepalen. Wat streven zij na? Welke afwegingen maken zij daarbij? Deze vragen worden in de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk behandeld. Daarna volgt een beschouwing op de motivatie voor overheidsingrijpen op de woningmarkt. Het hoofdstuk besluit met de analyse hoe de huidige spanningen op de woningmarkt een afspiegeling vormen van de spanning tussen de waarden die de samenleving momenteel nastreeft en de wijze waarop het (beleids)systeem zich hiertoe verhoudt.

In hoofdstuk 4 heeft de raad op een rij gezet hoe momenteel de sturing verloopt, welke partijen er actief zijn op de woningmarkt en welke rollen zij vervullen. Omdat er verschillende publieke waarden zijn, heeft de overheid ook een aantal rollen in het borgen van deze

waarden. Dit hoofdstuk bevat ook een overzicht van het huidige en het voorgenomen beleid van het Rijk in wonen en zet dit af tegen de drie aanbevelingen die de raad doet in Deel 1. Daarnaast legt de raad in dit hoofdstuk uit wat hij bedoelt met eigendomsneutraal woonbeleid en hoe te komen tot de gewenste transitie die in Deel 1 is verwoord.

1

DE WONINGMARKT: TRENDS, KNELPUNTEN EN STRUCTURELE OPGAVEN

De manier waarop we wonen, werken, leven en communiceren, verandert in hoog tempo. De woningmarkt past zich hieraan niet snel genoeg aan. Dat heeft te maken met kenmerken van de markt en met het beleid dat deze markt in belangrijke mate vormgeeft. In dit hoofdstuk behandelt de raad de belangrijkste trends die invloed hebben op de woningmarkt, worden de kenmerken van de huidige woningmarkt beschreven en worden de structurele knelpunten op een rij gezet. Dit brengt de raad tot een beleidsagenda die in de kern neerkomt op het sterk verminderen van de huidige hoeveelheid schotten om de flexibiliteit voor burgers te vergroten om zelf om te gaan met de trends.

1.1 Vijf structurele trends

Er is een groot aantal trends en ontwikkelingen te noemen dat invloed heeft op de woonbehoefte en het voorzien daarin. In deze paragraaf worden de vijf belangrijkste trends die de raad ziet als blijvend en bepalend voor de woonbehoefte in de toekomst, nader toegelicht.

1.1.1 Toenemende diversiteit en flexibiliteit in de vraag

Sinds de jaren zeventig is het recht op zelfstandige woonruimte niet meer beperkt tot gezinnen. "Individualisering van de burger is een historisch, sociaal en cultureel proces dat al sinds eeuwen in de westerse samenleving werkzaam en merkbaar is - en het einde is nog niet in zicht" (Schnabel, 2004). Dit is ook in de woningmarkt zichtbaar en uit zich bijvoorbeeld in de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens. Uit het woningbehoeftenonderzoek dat gedaan is en nog steeds wordt,[5] blijkt dat de consument invulling wil geven aan de eigen woonwensen: zowel op het gebied van de woning – de inrichting en de omgeving ervan – als op het gebied van de financiering en het beheer. Uit datzelfde onderzoek blijkt ook dat de wooncarrières in Nederland veranderen. De standaardwooncarrière (studentenkamer – appartement – eengezinswoning – grotere eengezinswoning – ouderenhuisvesting) is nog steeds het wensbeeld van de meeste huishoudens (Schilder & Conijn, 2013), maar zowel de samenstelling van de huishoudens als de levensloop blijkt steeds minder goed voorspelbaar en aan verandering onderhevig. Al enkele decennia neemt het aantal eenpersoonshuishoudens toe en ontstaan er tussenvormen, zoals latrelaties, *patchwork families* (samengestelde gezinnen na scheidingen) en 'meerhuizigheid', waarbij bewoners in verschillend samengestelde huishoudens (met generatiegenoten, meerdere generaties, of met kinderen uit verschillende relaties) op één of meer adressen wonen (Priemus, 2014). Veranderende levenslopen ontstaan ook door tijdelijke arbeidscontracten en/of werkloosheid,[6] (mantel)zorgtaken en dergelijke.

Deze ontwikkelingen samen leiden tot een grotere diversiteit en grotere behoefte aan flexibiliteit in de vraag naar woningen en ook in beheer- en eigendomsvormen. Ook is er grotere diversiteit in betrokkenheid van de (toekomstige) bewoner bij de (bouw van) de woning en het onderhoud ervan (van zelfdoen tot ontzorgen).

1.1.2 Structurele onzekerheid over werk en wonen

Diverse ontwikkelingen maken de locatie van werk en de hoogte van inkomen steeds minder zeker. Bijvoorbeeld 'het nieuwe werken' (flexibel werken), open grenzen voor arbeidsmigratie, meer zelfstandigen zonder personeel, faillissementen en overnames van bedrijven, loonoffers, demotie en versoepeling van het ontslagrecht. In tijden van laagconjunctuur worden de gevolgen van dergelijke ontwikkelingen, die al een tijd

5 Bijvoorbeeld onderzoek van het Ministerie van BZK (o.a. WoON), Abf Research, EIB, Companen en Rigo.

6 Interessant is in dit verband het onderzoek *De positie van flexwerkers en ZZP'ers op de woningmarkt,* (Dol et al., 2014), waaruit blijkt dat de woningmarktpositie van zzp'ers over het algemeen stevig is (hoger inkomen, wat ouder), maar die van flexwerkers juist zwak (jonger, lager opgeleid, lager inkomen)

gaande zijn, opeens veel zichtbaarder. Dat is de afgelopen jaren dan ook gebeurd. En deze ontwikkelingen werken de komende decennia nog door, zo verwacht de raad (Rli, 2014c). Ze hebben grote gevolgen voor waar en hoe we werken, voor arbeidsrelaties, voor groei in de economie en huishoudinkomens. De aandacht voor duurzaamheid, grote veranderingen in retail en productie, de deeleconomie, nieuwe diensten en ICT drukken deze veranderingen uit. Steden komen centraal te staan (Florida, 2010; Glaeser, 2011), creativiteit wordt een doorslaggevende competentie en het gebruik verandert van vastgoed, waaronder woningen en hun omgeving.

Omdat de economie fundamenteel verandert, ontstaat er structurele onzekerheid over de individuele plaats(en) op de arbeidsmarkt, het huishoudinkomen en de manier waarop het dagelijks leven moet worden georganiseerd. Dit heeft ook gevolgen voor de manier waarop de woningmarkt functioneert. Huishoudens kunnen bepaalde risico's minder goed dragen en willen of moeten 'wendbaarder' zijn. De veranderende economie heeft ook een ruimtelijk effect, in sommige regio's is sprake van economische groei, in andere regio's is sprake van economische krimp.

1.1.3 Flexibele schil

De Rli signaleert het ontstaan van een 'flexibele schil' op de woningmarkt. Doordat woningzoekenden in sommige regio's via de gebruikelijke wegen niet aan een (in grootte, reistijd, betaalbaarheid) gewenste en geschikte woning komen (bijvoorbeeld vanwege wachtlijsten voor goedkope huurwoningen, problemen met kredietverlening in de koopmarkt, hoge prijzen in de particuliere huursector) zoeken ze andere wegen. Het aanbod blijkt zich hiernaar te voegen. Dit uit zich in bijvoorbeeld tijdelijke huurcontracten[7], gedeeltelijke of tijdelijke onderverhuur (hospitaverhuur), woningdeling[8] of antikraak. In de grote steden (zoals Den Haag en Amsterdam) neemt de woningbezetting weer iets toe[9]: er blijkt dus 'herbergend vermogen' in de voorraad aanwezig: meer mensen huisvesten in hetzelfde aantal woningen.

De vraag naar flexibiliteit in delen van de woningmarkt is naar verwachting van de raad blijvend.

1.1.4 Innovatie vanuit de praktijk

Bouw en techniek

De technologie blijft zich stormachtig ontwikkelen. Belangrijke bewegingen zijn daarbij het *internet of things*,[10] het mee-ontwerpen van flexibiliteit, ruimtes zijn dan eenvoudig aan te passen in omvang, sfeer en functie, en het drastisch inperken van het energieverbruik van de woning. In bouw en techniek onderscheiden we twee velden:

- Bestaande bouw, het overgrote deel van de woningen. Hierin zijn de technologische ontwikkelingen goed zichtbaar. De introductie van nieuwe ontwikkelingen, met als een goed voorbeeld de 'nul-op-de-meterwoning',[11] brengt het op maat aanpassen van bestaande woningen (vergroten, verduurzamen, hergebruik van materialen, geschikt maken voor zorgverlening) dichterbij.
- Nieuwbouw: een relatief klein deel van de woningen, maar toch zeer relevant. Voor bouwondernemers is het belangrijk om de faalkosten (alle kosten die onnodig worden gemaakt) terug te brengen, bijvoorbeeld door het beter delen van data en informatie tussen partijen die betrokken zijn bij het ontwerp

7 Tijdelijke huurcontracten worden toegepast bij leegstaande koopwoningen of zorgen voor uitstroomgarantie, bijvoorbeeld bij short stay- of campuscontracten. Minister Blok diende hierover in 2014 een wetsvoorstel in.

8 Zo kent de Amsterdamse woningcorporatie Stadgenoot een speciale huurcontractvorm voor jongeren tussen 18 en 30 jaar die geen partner van elkaar zijn, het zogenoemde 'Friends' contract.

9 In Amsterdam is de gemiddelde woningbezetting toegenomen van 1,96 (2010) tot 2,04 (2014) (gemeente Amsterdam, 2014). En in Den Haag van 1,99 (2007) tot 2,04 (2014) (gemeente Den Haag, 2014).

10 De situatie waarbij alledaagse voorwerpen zijn verbonden met het internet, gegevens kunnen uitwisselen en op basis daarvan beslissingen nemen.

11 Bijvoorbeeld onderdeel van de overeenkomst 'Stroomversnelling' tussen bouwers en corporaties om woningen energieneutraal te maken zonder dat de woonkosten (huur + energie) voor de bewoner stijgen (in de meeste gevallen).

en de uitvoering. Een tweede doelstelling van bouwondernemers is om de bouwtijd te verkorten, bijvoorbeeld door toepassing van bouwinformatie-management (BIM) (programma om informatie over bouwwerken beter uit te wisselen), prefabelementen of 3D-printen. Deze verdere standaardisering in het bouwproces, hoeft niet strijdig te zijn met individualisering van de woonwensen, omdat ze vooral gericht is op het casco en minder op de afwerking. Beide doelstellingen van bouwondernemers zorgen voor kostenbesparingen. Door verkorting van de bouwtijd kunnen ze bovendien beter inspelen op de vraag van de consument en is het proces voor de koper beter te overzien.

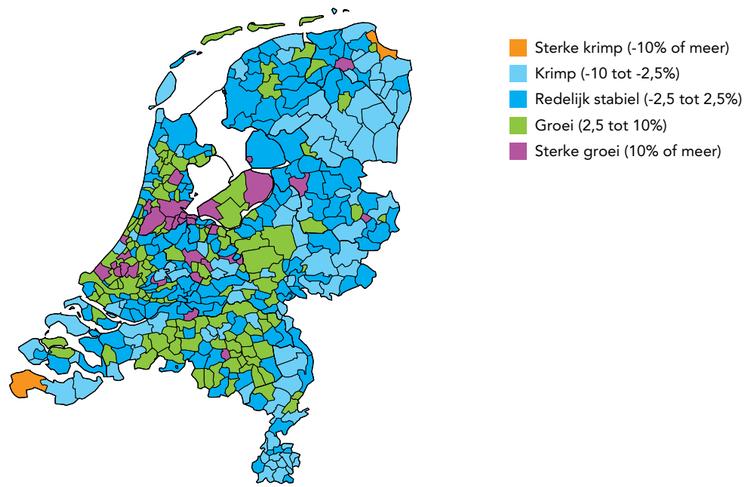
Organisatie van belangen

De focus op kostenbesparingen in de bouwsector en het model van de 'bouwpolder' (gemeenten en grondeigenaren bepalen samen wat er gebeurt), heeft ook zijn beperkingen. Het beperkt de ruimte voor kennisuitwisseling en toepassing van product- en procesinnovaties. Bovendien ligt de focus sterk op de bouwketen en stichtingskosten. De kansen voor besparingen in het beheer en gebruik tijdens de levensduur van een gebouw blijven liggen (Kieft et al., 2013). Naast innovaties vanuit de technologie zijn er namelijk ook op tal van andere terreinen innovaties mogelijk: in het ontwerp, in de financiering en in het proces bijvoorbeeld.

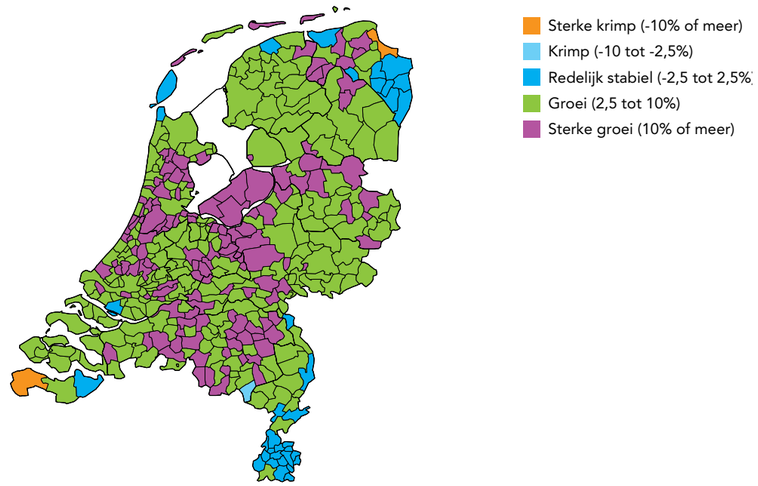
1.1.5 Toenemende regionale verschillen

De verschillen op de woningmarkt nemen toe, niet alleen tussen regio's maar ook binnen regio's: verschillen in demografische ontwikkeling, verschillen in economische ontwikkeling en een verschillend tempo in nieuwbouw en uitbreidingsruimte. Deze verschillen blijken elkaar te versterken: groei doet groeien, krimp doet krimpen (Rijk et al, 2009). Hierdoor ontstaat een Nederland van twee snelheden. Dit effect was ook in de recente crisisjaren zichtbaar: een aantal sterke regio's in de noordvleugel van de Randstad zag het verschil met het landelijke gemiddelde in deze periode toenemen. Schaarse woonmilieus van hoge kwaliteit zien hun positie dus sterker worden in tijden van voorspoed én in tijden van tegenspoed (Van Dalen et al., 2014). Tordoir, Poorthuis en Renooy (2015) laten zien dat terwijl er sprake is van steeds meer regelmatige verplaatsingen tussen stadsgewesten (woon-werk-verkeer, sociaal en recreatief verkeer), verhuisstromen zich nog altijd vooral binnen stadsgewesten voordoen. Als lokale bevolkingsaantallen groeien of krimpen, geldt dat niet per se ook voor het aantal huishoudens en de woningbehoefte, zie figuur 1 en 2.

Figuur 1: Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2012-2025



Figuur 2: Ontwikkeling aantal huishoudens per gemeente 2012-2025



Bron: PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2013 - 2040 pbl.nl

1.2 Kenmerken van de woningmarkt

De woningmarkt is complex en wordt in belangrijke mate gestuurd door een stelsel waarin publieke en private waarden en belangen zijn vervlochten. Het huidige bestel kent een groot aantal schotten en schotjes, waardoor huishoudens zijn 'opgesloten' en belemmerd worden bij het vervullen van hun woonbehoeften.

1.2.1 Kapitaalintensieve voorraadmarkt

De woningmarkt is geen 'perfecte markt' in economische zin. Dit komt door de specifieke kenmerken van de woningmarkt: het is een voorraadmarkt, met 'producten' die een lange levensduur kennen en die locatie- en ruimtegebonden zijn. Bovendien is de woonomgeving een cruciaal onderdeel van de woning(waardering). Het voorraadmarktkarakter en ruimtelijk bepaalde karakter van de woningmarkt heeft onder andere de volgende gevolgen:

- De vernieuwing van de woningvoorraad verloopt (zeer) langzaam.
- Het aanbod van woonruimte reageert traag op toename in de vraag. Neemt de vraag toe, dan stijgen in eerste instantie de prijzen (vooral in de bestaande voorraad) en pas enkele jaren later komt er meer woonruimte beschikbaar. Dit heeft te maken met de lange voorbereidingstijd en met planprocedures. Bij afname van de vraag, lijkt de reactie sneller te zijn: zowel nieuwbouw als verkoop worden uit- of afgesteld. Bij een krimpende woningbehoefte is er geen mechanisme om woningen uit de voorraad te nemen zonder herontwikkeling.
- De prijzen van nieuwe woningen worden in sterke mate bepaald door de prijzen in de bestaande woningvoorraad.
- Regionale verschillen (in volume, kwaliteit, prijsniveau) zijn lastig te beïnvloeden.

Een ander belangrijk kenmerk van de woningmarkt is de kapitaalsintensiteit, zowel bij de productie als gedurende de levensduur en bij transacties. Ter illustratie: de gezamenlijke waarde van alle koopwoningen (inclusief grond) werd eind 2012 geraamd op bijna € 1.400 miljard, waarvan ongeveer de helft (ongeveer € 670 miljard) gefinancierd was door hypothecaire leningen van huishoudens (CBS, 2012).

1.2.2 Sterke segmentering: gereguleerde huur, vrije huur en koop[12]

In Nederland bestaat een sterke segmentering van de woningmarkten naar eigendom en prijsregime. Mede door de verschillende vormen van ondersteuning die bewoners en eigenaren in verschillende segmenten ontvangen, zijn de segmenten ook sterk verschillend van omvang. De segmenten staan hierna in tabel 1, in een overzicht.

12 Het huursegment kan op twee manieren benaderd worden, vanuit de aanbieder: Toegelaten instellingen en particuliere verhuurders; vanuit de huurwetgeving: gereguleerde (sociale) huur en vrije (geliberaliseerde) huur. Deze begrippen lopen in de praktijk vaak door elkaar, maar zijn niet gekoppeld. Toegelaten instellingen (corporaties) verhuren merendeels gereguleerde huurwoningen, maar deels ook vrije huurwoningen. Andersom verhuren particuliere verhuurders ook woningen die onder de huurprijsregulering vallen.

Tabel 1: Segmenten in de woningmarkt

	Gereguleerde huur (2,76 mln woningen)	**Vrije huur (0,38 mln woningen)**	**Koop (4,23 mln woningen)**
Toegangscriteria	- Bruto-inkomen minder dan € 34.000 bij aanvang huur - Wachtlijstpositie, inclusief eventuele urgentie of status	- Inkomenseisen van verhuurders (vaak huurquote van maximaal 33%) - Criteria verhuurders (netjes, geen huisdieren, niet roken, bijvoorbeeld)	- Mogelijkheid tot financiering (hypotheek, starterslening) - Positie arbeidsmarkt (‘maatschappelijke of economische binding’)
Spelregels/voorzieningen voor bewoners	- Woningwaarderingsstelsel - Huurtoeslag - Huurbescherming - Regels voor maximale huurverhoging - Bij geschillen naar de Huurcommissie	- Huur onderhandelbaar - Geen huurtoeslag - Huurbescherming - Huurverhoging door indexering of nieuw contract - Bij geschillen naar de rechter	- Beperkingen in hypotheekhoogte in relatie tot WOZ-waarde en (partner) inkomen - Financiering restschuld, hypotheekgarantie - VVE-bijdrage indien sprake is van appartementen
Spelregels/voorzieningen voor eigenaren	- Onroerendzaakbelasting (eigenaar) - Vennootschapsbelasting - Verhuurderheffing (bij meer dan 10 woningen) - Huurbescherming	- Onroerendzaakbelasting (eigenaar) - Vennootschapsbelasting - Huurbescherming	- Onroerendzaakbelasting (eigenaar) - Hypotheekrenteaftrek - Eigenwoningforfait - Overdrachtsbelasting (bij verkoop)
Extra voor toegelaten instellingen (corporaties):	- Veelal gereduceerde grondprijzen - Borging door Centraal Fonds Volkshuisvesting en Waarborgfonds sociale woningbouw - Toezicht (eerste- en tweedelijns)	- Afsplitsen als niet zijnde ‘diensten van algemeen economisch belang’	

1.3 Knelpunten op de woningmarkt

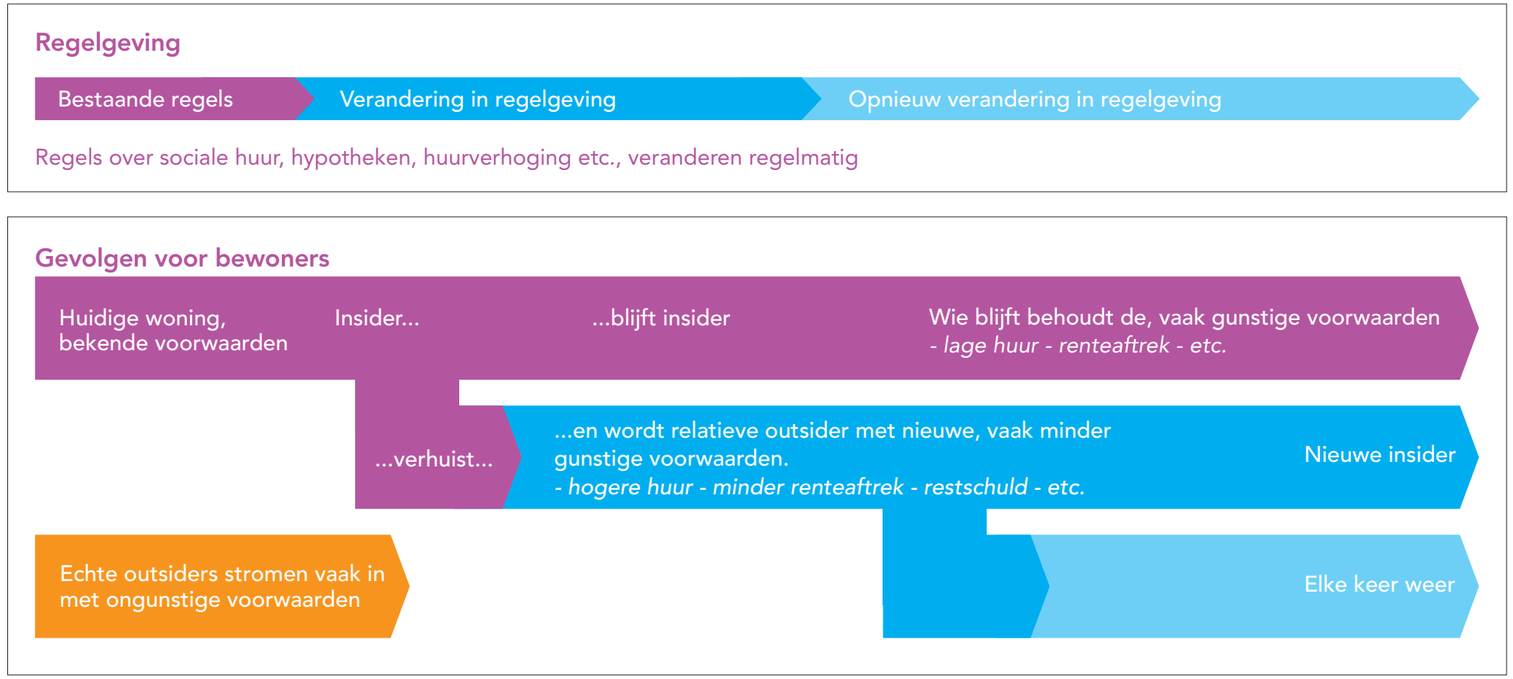
De onder paragraaf 1.1 beschreven trends en de onder paragraaf 1.2 genoemde kenmerken van de woningmarkt leiden tot een aantal knelpunten die de raad hierna specifiek benoemt.

1.3.1 Segmentering: huishoudens 'opgesloten'

Huishoudens op de woningmarkt zijn zeer verschillend. Dat heeft niet alleen te maken met verschillen in woonwensen, maar in belangrijke mate ook met het systeem waarin zij hun wensen proberen te realiseren. Er zijn verschillende criteria om huishoudens in te delen:

- Het al dan niet hebben van een woning. Huishoudens die geen woning hebben zijn de absolute 'outsiders' in het systeem. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die het ouderlijk huis verlaten, hun relatie beëindigen, arbeidsmigranten en statushouders.
- Het eigendom van de woning: gereguleerde huur, vrije huur of koop. Het maakt uit of een woning in eigendom is of wordt gehuurd en zo ja, of de huur hoger is dan de liberalisatiegrens (in 2015: € 710,68 per maand).
- Het moment van toetreding en het inkomen op dat moment. Met name in de gereguleerde huursector en in de koopsector geldt grofweg: hoe langer geleden men is ingestapt, hoe gunstiger de situatie.[13]

Figuur 3: Verhuizen loont niet



Ook de hoogte van het inkomen heeft grote invloed op de situatie: in de huursector leidt een hoger inkomen tot sterkere huurverhogingen en tot minder (of geen) huurtoeslag, terwijl in de koopsector een hoger inkomen leidt tot (de mogelijkheid van) een hogere hypotheekrenteaftrek.

Het beeld dat uit het toepassen van bovengenoemde criteria naar voren komt, is in figuur 3 grafisch weergegeven.

Het gevolg van deze overdaad aan segmenten is dat stil zitten voor veel huishoudens vanuit financieel oogpunt het gunstigst is. Wil een huishouden – om welke reden dan ook – verhuizen, dan heeft dat veelal (grote) consequenties voor het (vrij) besteedbaar inkomen. Hierdoor zijn veel bewoners feitelijk opgesloten op een bepaalde deelmarkt. Ook wie goedkoper wil wonen heeft weinig

13 Hoewel in de koopsector de kopers die de afgelopen twee jaar hebben gekocht beter af zijn dan degenen die in de periode 2002-2008 hebben gekocht.

aantrekkelijke alternatieven, omdat de deelmarkt van goedkope woningen in veel groeiregio's maar zeer beperkt toegankelijk is. Ook hier zijn echter de regionale verschillen groot want in veel krimpregio's zijn wel goedkope woningen voorhanden, maar is het een probleem om de huidige woning te verkopen en is het daardoor lastig om goedkoper te gaan wonen.

1.3.2 Betaalbaarheid van wonen voor lage inkomens onder druk

Het aantal huishoudens met een betaalrisico in de huursector is tussen 2002 en 2012 meer dan verdubbeld tot 384.000 (13% van alle huurders). Huishoudens met een betaalrisico hebben een inkomen dat volgens het Nibud niet toereikend is voor de betaling van de netto huur, de bijkomende woonlasten en de uitgaven voor het levensonderhoud. Dergelijke huishoudens lopen het risico dat zij op een gegeven moment de huur niet meer kunnen betalen. De oorzaak van de stijging is een combinatie van ontwikkelingen in inkomen, woonlasten en koopkracht (CBS/PBL/WUR 2014; PBL, 2014). Dat betekent dat de oplossing in meer domeinen dan alleen wonen gerealiseerd zou moeten worden, het heeft ook te maken met inkomen, belastingdruk, enzovoort. In het woondomein betekent de mogelijkheid van goedkoper wonen een kleinere kans op een betaalrisico voor een huishouden.

Omdat er lange wachttijden voor goedkope huurwoningen zijn, ondanks de grote voorraad gereguleerde huurwoningen, probeert de overheid 'goedkope' scheefheid[14] en woonfraude (illegale onderverhuur, sleutelgeld) tegen te gaan en doorstroming te bevorderen, onder andere door gedifferentieerde huurverhogingen[15]. Hierdoor ligt de huur eind 2014 gemiddeld ruim 9% hoger dan vóór de invoering van het inkomensafhankelijke huurbeleid twee jaar eerder (CBS, 2014b; Lijzenga, 2013). Om door te kunnen stromen moet er alleen wel geschikt aanbod zijn, zoals betaalbare koopwoningen en middeldure huurwoningen, maar dit aanbod is in veel woningmarktregio's (zeer) klein.

Niet alleen de betaalbaarheid van woningen van corporaties staat onder druk. Als gevolg van de gebrekkige toegankelijkheid van de corporatie-huursector huren relatief veel huishoudens met een laag inkomen (onder € 18.300 bruto per jaar) van een particuliere verhuurder. Zij betalen vaak een hogere huur voor een lagere kwaliteit dan bij een corporatie. Voor huurders met een laag inkomen is de huurquote bij een corporatiewoning met gemiddeld 30% al hoog, bij een particuliere woning is het gemiddelde 40%.[16]

Daling van de koopkracht en de daarmee samenhangende groei van het aantal huishoudens met een betaalrisico lijkt een conjunctureel probleem. De verwachting is echter dat de koopkracht niet snel toeneemt als de economie aantrekt, vanwege andere gestegen kosten, zoals zorgverzekeringen en energie (PBL, 2014).

1.3.3 Koopwoningen 'onder water'

Veel koopwoningen in Nederland zijn de laatste jaren in prijs gedaald, de daling liep in reële termen op tot wel 30% (De Vries & Van Dalen, 2013). Voor starters betekent dit dat hun kansen op de woningmarkt iets verbeteren.[17] Voor een deel van de zittende bewoners is deze waardedaling een probleem. Ruim 1,5 miljoen huishoudens[18] hadden begin 2014 een fiscale hypotheekschuld die

14 27% van de gereguleerde huurwoningen worden bewoond door inkomensgroep boven € 33.000. In Nederland staan per 2012 2,9 miljoen huurwoningen waarvan 2,6 miljoen gereguleerd. Hiervan zijn 1,9 miljoen bewoond door huishoudens met een huishoudinkomen tot € 33.000. Van de resterende 700 duizend huishoudens in de gereguleerde sector hebben circa 300 duizend huishoudens een inkomen tussen € 33.000 en € 43.000 en ongeveer 400 duizend een inkomen vanaf € 43.000 (ABF, 2013b).

15 In het regeerakkoord van 2012 zijn hierover afspraken gemaakt. Hierbij krijgen middeninkomens en hogere inkomens die in een gereguleerde huurwoning wonen, een sterkere huurverhoging.

16 Van de huishoudens met de 20% laagste inkomens huurt 23% van een particuliere verhuurder, terwijl van alle huurders het aandeel particuliere huur slechts 12% is. Daarbij betalen ze een gemiddeld hogere huur en ontvangen niet altijd inkomensondersteuning. (Lijzenga, 2014)

17 In 2012 was 21% van het aanbod aan koopwoningen voor starters 'bereikbaar', tegen 18% in 2009. Zie PBL (2014) p 14.

18 Hierbij wordt geen rekening gehouden met opgebouwde tegoeden bij spaar- en beleggingshypotheken.

hoger was dan de waarde van de eigen woning (CBS, 2014a). Deze onderwaarde is alleen een probleem als de woning (gedwongen) verkocht wordt, omdat er dan een restschuld kan ontstaan. Woningen met onderwaarde worden voor het merendeel bewoond door jonge huishoudens en zijn vaak woningen in het goedkope segment. Als deze huishoudens willen verhuizen houdt de restschuld hen mogelijk tegen. Dit kan een nadelig effect hebben op onder andere de arbeidsmarkt of het woon-werkverkeer. Het heeft zeker een nadelig effect gehad voor (jonge) doorstromers op de koopmarkt (Schilder & Conijn, 2013). De vraag is of hun uitgestelde verhuiswensen in de komende jaren bij een oplevende economie alsnog worden gerealiseerd.

Om de restschuld af te bouwen, is aflossen op de hypotheekschuld noodzakelijk. De merendeels jonge huishoudens met onderwaarde staan aan het begin van hun professionele loopbaan en ze maken daardoor naar verwachting een bovengemiddelde inkomensgroei door (De Vries, 2014). Hierdoor wordt hun financiële situatie in de loop van de tijd ruimer. Het 'onder water' staan van koopwoningen is voor het overgrote deel van de gevallen vooral een conjunctureel knelpunt, mede gezien de onzekere ontwikkeling van economie en arbeidsmarkt.

1.3.4 Lange wachtlijsten voor gereguleerde huurwoningen

In de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en in de stadsvernieuwing hebben woningcorporaties een grote rol gespeeld. Ook na hun verzelfstandiging (in 1995) hebben corporaties tal van taken op zich genomen, bijvoorbeeld herstructurering, woningbouw, bouw van maatschappelijke voorzieningen, fysiek en sociaal beheer, en het bestrijden van armoede. Het huidige debat over corporaties gaat vooral over diverse ontsporingen in bestuur en toezicht, doordat een aantal corporaties de kerndoelstelling – het huisvesten van hen die dat zelf niet kunnen – uit het oog heeft verloren. De parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties beveelt daarom aan de democratische legitimering van corporaties en de relatie met de huurders te versterken.[19] Intussen is het investeringsklimaat voor gereguleerde huurwoningen verslechterd door de economische crisis en de verhuurderheffing.

In de gereguleerde huursector bestaan al decennia lange wachtlijsten. Om te zorgen dat de focus van woningcorporaties weer gericht wordt op de rol van aanbieder van betaalbaar wonen wordt er al langere tijd gewerkt aan een Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, waaraan minister Blok de zogenaamde Novelle heeft toegevoegd.[20] Dit wetsvoorstel schenkt vooral aandacht aan een concentratie op de kerntaken (dan wel af te splitsen activiteiten, niet zijnde 'diensten van algemeen economisch belang') van toegelaten instellingen (corporaties), versterking van de positie van gemeenten ten opzichte van toegelaten instellingen op regionale schaal en het toezicht op de toegelaten instellingen. Met de wijzigingen uit de Herzieningswet wordt ook de plaats van de woon-coöperatie (waarbij bewoners zelf woningbeheerder zijn) in het stelsel geregeld. Inmiddels is het wetsvoorstel besproken en aangenomen in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, invoering is gepland op 1 juli 2015.

1.3.5 Hoge drempels voor transformatie vastgoed

Ondanks vele geslaagde transformaties van vastgoed staat er veel vastgoed leeg en de verwachting is dat er nog veel meer leegstaande scholen, verzorgingshuizen, kantoren en boerderijen bijkomen. Of leegstaand vastgoed een nieuwe (woon)functie kan krijgen is onder

19 De parlementaire enquêtecommissie heeft onderzoek gedaan naar de opzet en het functioneren van het stelsel van woningcorporaties. Zij heeft zich vooral gericht op het functioneren van de corporaties, op managementkosten en op financiële risico's van projecten.

20 Tweede Kamer, dossiers 32 769: Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting) en 33 966: Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting.

andere afhankelijk van de locatie, de bouwkundige situatie en – zeer belangrijk – de boekwaarde. De aversie tegen financieel verlies van eigenaren is begrijpelijk, maar heeft soms een hoge maatschappelijke prijs: het kan de invulling van een andere, zinvolle, functie verhinderen.

Een andere drempel is de regelgeving. Vooral de bestemmingsplanprocedure voor wijziging naar de functie wonen is zeer ingewikkeld, onder andere omdat een bestemmingswijziging voor omwonenden een legitieme reden is om planschade aan te kunnen vragen. Vooruitlopend op de stelselherziening omgevingsrecht die flexibeler bestemmen mogelijk moet maken, is voor kleine aanbouwen en tijdelijke functies al een verkorte procedure in werking getreden (Lucas, 2014).

De transformatieopgave groeit nu sterk door de actuele conjuncturele beweging, maar deze opgave is in de ogen van de Rli een structureel vraagstuk. Dit komt door de ontwikkelingen die deze opgave aanjagen: het nieuwe werken, flexibilisering van de beroepsbevolking, structurele veranderingen in de aard en organisatie van de economie en van de arbeidsmarkt. Het wegnemen van drempels op het gebied van wet- en regelgeving draagt bij aan het beter kunnen voorzien in de woonbehoefte op korte én op lange termijn.

1.3.6 Grondbeleid beperkt ontwikkeling

Op dit moment liggen de problemen bij de realisatie van woningen met grondbeleid op twee terreinen. Ten eerste hebben gemeenten veel grond in bezit door actief grondbeleid dat anticipeerde op waardeontwikkeling en bestemmingswijziging. De waarde waarvoor veel van de grond 'de boeken is ingegaan', was veelal te hoog. Voor een deel zijn die te hoge grondwaarden al afgeschreven (€ 3,3 miljard in de periode 2010-2012) en voor een deel moet dat nog gebeuren (naar verwachting nog eens een bedrag tussen € 0,7 en 2,7 miljard) (Deloitte, 2013).

Ten tweede zijn er projectontwikkelaars die bouwclaims hebben in gemeenten, maar die die claims nu niet kunnen of willen ontwikkelen. Als een gemeente wil dat er op die grond gebouwd gaat worden, heeft ze weinig instrumenten tot haar beschikking om daarvoor te zorgen. Regelmatig wordt gepleit voor het afschaffen van het zelfrealisatiebeginsel (het recht om op eigen grond te mogen ontwikkelen – dat in de praktijk alleen door grotere bouwers en ontwikkelaars kan worden uitgeoefend) (Tweede Kamer, 2006).

Gemeenten kunnen echter ook met het huidig instrumentarium zodanige afspraken maken dat ontwikkelaars wel degelijk ontwikkelen waar de gemeente het nodig acht. Afschaffen van het zelfrealisatieprincipe is niet nodig, een oplossing voor de nu lopende (en ongebruikte) claims die tot stagnatie leiden wel. Het gaat meestal om 'slechte contracten' (waarbij de gemeente niet goed onderhandeld heeft en gewenste ontwikkelingen in de gemeente verhinderd worden door de eigenaar van grond of claim) en contracten zonder einddatum.

Er zijn twee opvattingen over de prijsvorming op de grondmarkt. Vanuit de wet- en regelgeving voor ruimtelijke ordening zou een kunstmatige schaarste aan bouwgrond gecreëerd zijn met hoge grondprijzen tot gevolg (Van der Vlist, 2009). Anderzijds zouden de hypotheekrenteaftrek en andere procyclische elementen een huizenbubbel tot gevolg hebben gehad, en daarmee de hoge residuele grondwaarden (Priemus, 2005).

Het vraagstuk van de bouwclaims bestaat al 25 jaar, maar is pas sinds de kredietcrisis prangend. Dit geldt nog meer voor het afboeken van grondwaarde. Gezien de lage economische groeiverwachtingen voor de komende jaren is dit echter wel een structureel

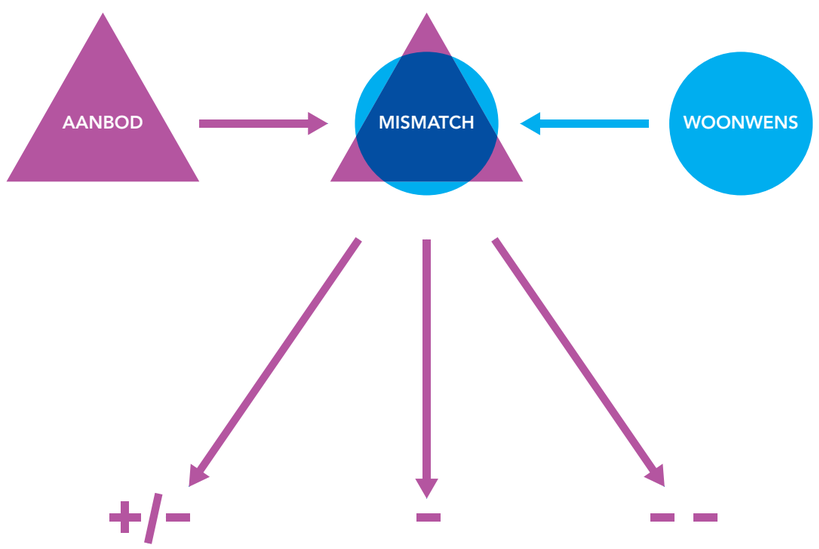
vraagstuk in de meeste regio's, waar de druk op de woningmarkt niet zomaar tot grote omvang toeneemt.

1.4 Opgave: meer flexibiliteit organiseren door drempels weg te nemen

In het voorgaande heeft de raad de belangrijkste trends en knelpunten gesignaleerd in het voorzien in de woonbehoefte. De telkens terugkerende richting die uit deze analyse blijkt is de behoefte aan meer flexibiliteit om vragers en aanbieders in staat te stellen de wijzigende woonbehoeften te kunnen vervullen. Dat betekent dat er een nieuw evenwicht gevonden moet worden tussen de behoefte aan minder regels en de behoefte om partijen bescherming te bieden, wat veelal kan door zekerheid over spelregels.

In deze paragraaf schetst de raad de belangrijkste lijnen waarlangs de beoogde flexibiliteit kan worden bereikt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verschillende publieke waarden die daarbij moeten worden geborgd. Eerst wordt hieronder ingegaan op het gevoel van urgentie over de noodzakelijke aanpassingen op de woningmarkt.

Figuur 4: Structurele spanning op de woningmarkt



1.4.1 Breed gedragen gevoel van urgentie

Zowel in de maatschappij als in de politiek ziet de raad een breed gedragen gevoel van urgentie:

- In mei 2012 hebben Woonbond, Vereniging Eigen Huis, Aedes en de Nederlandse Vereniging van Makelaars 'Wonen 4.0' uitgebracht. Daarin constateren zij: "De huidige woningmarkt voldoet niet meer aan de eisen van deze tijd. Vastgeroeste systemen, intransparante werkwijzen en de enorme belangen die voortdurend in het geding zijn, staan in de weg aan de noodzakelijke hervormingen. De tijd dat met de inzet van extra middelen en met de aanmaak van extra regelgeving de zaak op gang kon worden gehouden, is voorbij." (Vereniging Eigen Huis et al., 2012)

- In februari 2013 hebben regeringspartijen VVD en PvdA een akkoord gesloten met D66, ChristenUnie en SGP over de hervorming van de woningmarkt. In dit 'Woonakkoord' staat: "De woningmarkt is [tegelijkertijd] een markt die hervorming vraagt, aan de huur- en aan de koopkant. Tegen deze achtergrond is het van het grootste belang dat alle partijen op de woningmarkt een duidelijk perspectief krijgen van de te nemen maatregelen en dat de noodzakelijke hervormingen ter hand worden genomen." (Tweede Kamer, 2013a)
- Dat ondanks de gevoelde urgentie de complexiteit van de woningmarkt verlammend werkt, is treffend verwoord in het eindrapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen van de Tweede Kamer van 10 april 2013: "Als één ding duidelijk is geworden in het onderzoek, dan is het dat de woningmarkt een buitengewoon complexe markt is met vele spelers. De commissie heeft geconstateerd dat zelfs onder ervaren deskundigen de meningen soms ver uiteenlopen over hoe de woningmarkt feitelijk werkt, wat de belangrijkste drijvende krachten zijn en hoe de aanpassingsmechanismen werken." (Tweede Kamer, 2013b)
- De parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties heeft in oktober 2014 vastgesteld dat de governance van de corporatiesector te wensen overlaat: "… een aantal belangrijke tekortkomingen in de opzet en werking van het stelsel van woningcorporaties. Dat wil zeggen in de interne governance, in de kaderstelling en regelgeving, in het externe toezicht, in de financieringssystematiek en in de democratische legitimering van de sector"
- Voor de analyse in dit hoofdstuk is zeker zo belangrijk de vaststelling: "In het verlengde daarvan zijn er vraagtekens te zetten bij de doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en legitimiteit van het bestaande stelsel". (Tweede Kamer, 2014a)

1.4.2 Flexibiliteit binnen kaders

De geschetste situatie op de woningmarkt en de onderliggende trends wijzen op de noodzaak van meer flexibiliteit met als doel beter te voorzien in woonbehoeften. Hiervoor dienen schotten weggenomen te worden.
De raad realiseert zich dat het wegnemen van schotten gevolgen heeft voor alle spelers op de woningmarkt: voor de nieuwe woningzoekenden, de woningzoekenden met een woning, de bouwers, de grondbezitters, de makelaars en voor de financiers. De raad geeft, met die gevolgen in het achterhoofd, drie richtinggevende principes voor het realiseren van de beoogde flexibiliteit.

Vertrouwen in het systeem: in het huidige systeem zijn veel belangen aan elkaar gekoppeld. Grondeigenaren hebben belang bij schaarste, zittende bewoners hebben belang bij de huurtoeslag of de hypotheekrenteaftrek, makelaars ontvangen vaak een vergoeding die gerelateerd is aan de verkoopprijs, enzovoort. In het eindbeeld dat de RIi schetst kunnen starters beter hun plek vinden (de wijzigingen kunnen gezien worden als een vorm van solidariteit tussen generaties), is er meer transparantie en daardoor meer marktmacht voor de vragers en er ontstaat een markt met meer dynamiek tegen lagere maatschappelijke kosten. De beoogde fundamentele verandering moet zodanig worden vormgegeven dat huishoudens en organisaties de tijd hebben om te anticiperen op de nieuwe situatie. In de afgelopen jaren was te zien dat huishoudens met een hypotheekschuld actief gingen aflossen toen de omstandigheden (lage spaarrente, dalende woningprijzen) daartoe aanleiding gaven. De raad verwacht dat een helder eindbeeld met een duidelijk transitiepad bijdraagt aan vertrouwen in het systeem.

Sturing overheid richten op maatschappelijk resultaat: meer flexibiliteit op de woningmarkt ontstaat ook door een andere rolinvulling door de overheid. Door de aandacht te richten op het maatschappelijke

resultaat, kunnen ook doelstellingen op andere beleidsterreinen worden meegewogen, zoals duurzaamheid, werkgelegenheid, verdeling van risico's. Hierdoor kan meer gebruikgemaakt worden van de creativiteit in de samenleving, zowel bij burgers als bij bedrijven. Dit in tegenstelling tot het enkel realiseren van een aantal woningen, planmatig bepaald en opgelegd. Dit vergt een adaptievere rol, waarin ruimte voor de uitkomsten van het maatschappelijke krachtenspel tussen maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, overheid en burger ontstaat, met goede waarborgen om zwakkere spelers (vooral individuele bewoners) te beschermen.

Ruimte voor innovatie: in de bouw zijn lange tijd weinig prikkels geweest om te innoveren. Er was een grote vraag en een permanente stijging van de waarde. Bij nieuwbouw speelde bovendien dat de (hoge) grondprijs een groot deel (30 tot 40%) van de verkoopprijs uitmaakte (De Wildt & Dorst, 2012). Innovatie is behalve in techniek – denk aan flexibele en snelle bouwprocessen - ook mogelijk in financiële arrangementen en in de wijze waarop samenwerking wordt georganiseerd: organisaties, processen en rollen. Verschillende innovaties (technisch, sociaal, organisatorisch, financieel) grijpen op elkaar in en versterken elkaar – maar de wijze waarop is slecht te voorspellen. Innovatie in de bouw neemt nu toe, waardoor meer variatie ontstaat in de mogelijkheden om de woningbehoeften te vervullen. Aan de overheid de taak om innovatie te blijven stimuleren en daarbij publieke waarden in het vizier te houden en te bewaken.

1.4.3 Flexibiliteit voor woonconsument

Wie een woning zoekt doet, dat vaak vanwege verandering van werk, studie, relatie of zorgbehoefte, en stuit vaak op de starheid van het huidige bestel. Verandering van woonsituatie is in het merendeel van de gevallen financieel ongunstig, omdat opgebouwde voordelen vervallen of in een ander segment geen waarde blijken te hebben. De raad verwacht dat meer flexibiliteit voor de woonconsument deze problemen kan verminderen, zodat mensen hun woonsituatie tegen lagere 'kosten' kunnen aanpassen aan hun leven, in plaats van andersom. Dit sluit aan bij ontwikkelingen in de samenleving. De arbeidsmarkt is immers ook flexibeler aan het worden, waardoor de noodzaak toeneemt om (tijdelijk) te verhuizen vanwege veranderende werkomstandigheden. Ook is er een grote opgave voor het combineren van wonen en zorg. Woningen moeten geschikt gemaakt kunnen worden om zorg in te ontvangen of te verlenen, maar het kan ook nodig zijn om te verhuizen om dichter bij familie te wonen die zorg verleent of ontvangt.
Het huidige stelsel geeft sterke prikkels af aan woonconsumenten binnen de verschillende segmenten: koop, gereguleerde en vrije huur. Dit zorgt voor segmentering en rigiditeit. Daarom concludeert de raad dat een eigendomsneutraal woonbeleid leidt tot het beter voorzien in de woonbehoeften van de woonconsumenten. De keuze voor huur, koop of een tussenvorm wordt dan namelijk gemaakt op andere gronden dan inkomen.

1.4.4 Flexibiliteit van de functie van grond en gebouwen

Grond voor woningen is relatief schaars – gegeven de beperkte ruimte in Nederland – en dus duur. Bouwen is bovendien niet overal mogelijk, omdat er ook ruimte nodig is voor water, groen, infrastructuur, industrie en landbouw. Maar er lijkt vastgoed vrij te komen dat voor werk en winkels was bestemd. Die komt niet alleen door conjuncturele factoren, maar ook doordat de organisatie van werk en winkelen structureel verandert, bijvoorbeeld door internetwinkels.

Door meer flexibiliteit in de functiebestemming van grond wordt het gemakkelijker om de bestemming van een pand te wijzigen, waardoor het vastgoed flexibeler

kan worden ingezet. Daarnaast kan flexibiliteit van de functie van grond helpen bij organische projectontwikkeling, waarbij niet van tevoren vaststaat hoe het hele plan ingevuld gaat worden. Door vergroting van de flexibiliteit van de functie van gebouwen wordt het mogelijk om gebouwen zo in te richten dat kantoren ook geschikt zijn voor woonfuncties, woningen ook geschikt zijn voor zorg en ook voor werkfuncties. Daarbij kunnen ook openbare gebouwen betrokken worden, bijvoorbeeld werkplekken in cafés, bibliotheken en dergelijke.

1.4.5 Flexibiliteit in benadering van de regio's

De behoefte aan wonen en aan de mogelijkheden om deze behoefte te vervullen verschillen. Binnen en tussen regio's, tussen stad en land, tussen Randstad en periferie. De druk op de woningmarkt is ruimtelijk erg ongelijk. Het probleem is niet dat er verschillen zijn, maar dat een deel van die ongelijke situaties op dezelfde manier worden behandeld. Veel regelgeving en veel instrumenten zijn landelijk uniform, terwijl er in steden sprake is van overdruk (meer woningzoekenden dan woningen) en in krimpgebieden van onderdruk (minder woningzoekenden dan woningen). Daarnaast ontstaat een probleem als instrumenten onbedoeld versterkend werken: gemeenten die groeien kunnen meer en betere voorzieningen bieden, terwijl bevolkingskrimp leidt tot minder publiek geld en een lagere omgevingskwaliteit. Scholen en verenigingsleven kunnen verdwijnen waardoor er nog meer mensen met kinderen wegtrekken.

De raad verwacht dat door meer beleidsruimte te bieden aan verschillen tussen regio's, de problemen van betaalbaarheid en keuzevrijheid voor de woonconsument gerichter benaderd kunnen worden en daarmee efficiënter aangepakt. Daarbij ligt een grotere rol voor de provincies voor de hand. Op gemeentelijk niveau is de kans op beleidsconcurrentie groot: elke individuele gemeente is gebaat bij nieuwe inwoners en dus bij nieuwe woningen. Op provinciaal niveau kan sturing gegeven worden aan het proces van regionale woningmarkten om tot een betere afstemming van de woningvoorraad op regionaal niveau te komen. De raad verwacht dat deze stap tijdelijk van aard kan zijn, omdat op de langere termijn een eigendomsneutraal woonbeleid regionale verschillen accommodeert, bijvoorbeeld doordat een woontoeslag mede gebaseerd wordt op een regionale referentiewoning.

2

WONINGBEHOEFTE EN PROGNOSES

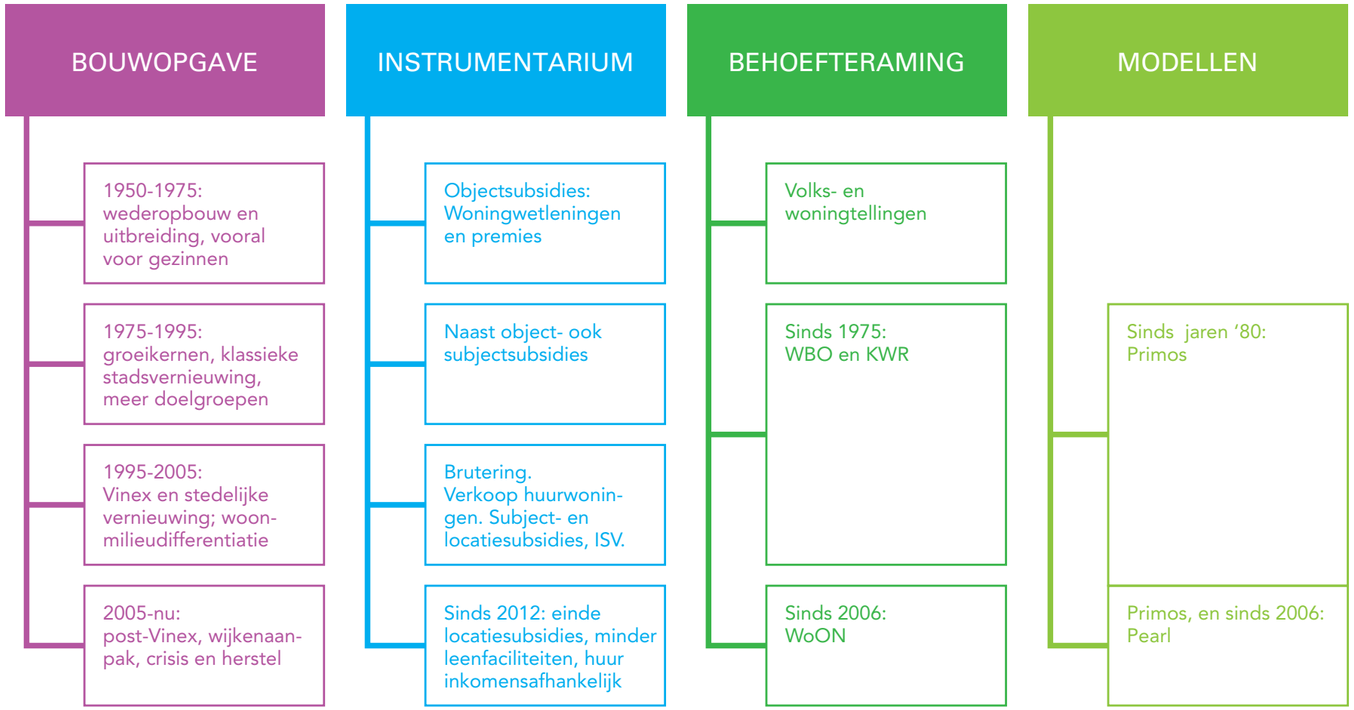
2.1 Veranderde sturing van de woningbouw

Woningbehoefteramingen zijn al decennialang onderdeel van het sturingsmodel van de rijksoverheid in de volkshuisvesting en vormden (samen met de Kwalitatieve Woningregistratie) een geobjectiveerde basis voor de verdeling van objectsubsidies (gebaseerd op de kenmerken van het gebouw en niet van eigenaar/gebruiker) in de volkshuisvesting. Het Rijk maakte woningbouwafspraken met alle gemeenten op basis van de woningbehoefteramingen. De subsidies voor de bouw van huur- en koopwoningen (premiewoningen A, B, C of D, woningen die met meer of minder financiële hulp van de overheid gekocht konden worden) werden uitgekeerd op basis van de gemaakte woningbouwafspraken. De ramingen hebben ook andere toepassingen gekregen: bijvoorbeeld als basis voor meerjarige ruimtelijke planvorming, als motivatie om af te wijken van een geldend bestemmingsplan, om gebruik te maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (bedoeld om gemeenten een betere uitgangspositie te geven op de grondmarkt), of om woningen en grond te onteigenen. De ramingen worden ook gebruikt voor de planning van voorzieningen in de woonomgeving, zoals scholen, sport en winkels.

Koffijberg (2005) constateerde dat de centrale sturing op woningbouw door het Rijk door contingentering (toewijzing van per gemeente te bouwen aantallen woningen met subsidiebudgetten) inmiddels sterk is afgenomen door verminderde mogelijkheden om dit effectief te instrumenteren: er is minder geld beschikbaar en andere partijen hebben een zelfstandiger positie gekregen. Sindsdien zijn de laatste locatie- en stadsvernieuwingssubsidies afgebouwd en wordt er niet meer door het Rijk gestuurd op totale bouwproductieaantallen. In de 'Beleidsagenda 2015 Wonen en Rijksdienst' (Tweede Kamer, 2014d) en in de jaarrapportage 'Staat van de Woningmarkt' (Ministerie van BZK, 2014) wordt wel gewezen op specifieke behoeften op de woningmarkt, zoals het saldo tussen de behoefte aan en het vrijkomen van woningen die geschikt zijn voor ouderen.

In figuur 5 hierna wordt de relatie in de tijd tussen bouwopgave, instrumentarium, woningbehoefteraming en prognosemodellen weergegeven.

Figuur 5: Relatie bouwopgave, instrumentarium, behoefteraming en prognosemodellen



2.2 Woningbehoefte en woningtekort als object van beleid

Vele decennia lang is het volkshuisvestingsbeleid getekend door de strijd tegen het woningtekort. De sterke groei van bevolking en huishoudens na de Tweede Wereldoorlog stelde de beleidsmakers voor grote kwantitatieve opgaven in het bouwen van woningen. Het beleidssucces werd zelfs afgemeten aan het aantal gebouwde woningen.[21] Het ramen van de woningbehoefte en het vaststellen van de omvang van het woningtekort waren vanzelfsprekende en belangrijke ingrediënten van beleid.

In deze paragraaf wordt de beleidsontwikkeling in de volkshuisvesting beknopt weergegeven. Duidelijk is dat de beleidsopgaven van nu een geheel ander karakter hebben dan die van het Nederland van de jaren vijftig en zestig.

2.2.1 Wederopbouw: bouwen voor gezinnen

Niet alleen door de oorlogsschade, maar ook door het uitblijven van investeringen in de woning-voorraad in de jaren dertig en veertig, was er na de Tweede Wereldoorlog een grote behoefte aan woningen. Daar kwam nog de naoorlogse geboortegolf bij: in 1950 was het geboorte-overschot anderhalf maal zo groot als voor de Tweede Wereldoorlog.[22]

In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw was het woningbouwprogramma sterk gerelateerd aan het kost-winnersmodel: er werd vooral gebouwd voor nieuwe gezinnen en 'economische binding' aan een gemeente was noodzakelijk om zich daar te kunnen inschrijven als woningzoekende. Jongeren woonden meestal tot – sommigen zelfs nog ná – hun trouwen bij hun ouders, studenten woonden bij een hospita. Voor hulp-behoevende ouderen was er het bejaardentehuis.

21 In 1960 viel het kabinet-De Quay bijna over een verschil van 5.000 woningen in het bouwprogramma. Het woningtekort werd toen becijferd op 250.000 eenheden op een totale voorraad van 2.8 miljoen woningen.

22 Het *geboorteoverschot* bedroeg in 1950 156.000 en het *migratieoverschot* 20.000 personen. Tegenover immigratie uit voormalig Nederlands-Indië stond een emigratiegolf naar landen als Australië en Canada.

In de jaren zestig nam de welvaart toe (loonexplosie, aardgas, industrialisatie woningbouw) en ging de bouwproductie met sprongen omhoog. Van 80.000 woningen in 1963 naar 100.000-120.000 in 1964 en de jaren daarna. In het huidige tijdsgewricht is drie jaar nodig voor de woningbouwproductie van het enkele jaar 1964, bijvoorbeeld.

In deze tijd werd het woningtekort berekend met de volks- en woningtellingen: uit het saldo van huishoudens en getelde woningen en overige 'bewoonde verblijven' werd het tekort berekend en werd een programma voor sociale en commerciële bouw (woningwet-, beleggershuur- en premiekoopwoningen) uitgevoerd.

2.2.2 Doelgroepen en stadsvernieuwing

Halverwege de jaren zeventig verbreedde de kijk van de overheid op de woningbehoefte zich. Naast de behoefte van gezinnen werden andere doelgroepen erkend. Er kwam huisvesting voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens en er kwam 'zelfstandige bejaardenhuisvesting' (beter bekend als aanleunwoningen). Daarnaast werden de oude wijken 'herontdekt' en kwam er aandacht voor de lage woonkwaliteit van veel negentiende-eeuwse woningen. Voor sloop en vervangende nieuwbouw en renovatie kwamen zogeheten objectsubsidies beschikbaar. Er kwam subjectsubsidie: individuele huursubsidie[23] voor lage inkomens, en er kwam 'huurgewenning' om de overgang in woonkosten door de stadsvernieuwing te versoepelen. Voor koopwoningen kwamen er inkomensafhankelijke premies (Salet & Haighton, 1987).

In deze periode werd ook het systeem van Woningbehoefteonderzoek (WBO) en Kwalitatieve Woningregistratie (KWR) opgezet. De volkstellingen leverden namelijk niet meer de benodigde informatie over woonwensen en betaalbaarheid op. Bovendien was er meer behoefte aan kwalitatieve informatie over de woningvoorraad. Op grond van de uitkomsten van de behoefteraming per gemeente, afgezet tegen de planologische ruimte per provincie, werden 'rijkscontingenten' te bouwen woningen toebedeeld: per 'jaarschijf' afgepaste bouwopgaven met of zonder subsidie (Adriaansens et al., 1986).

2.2.3 Jaren negentig: nieuwe ordening, andere positie woningcorporaties

In de jaren tachtig draaide de stadsvernieuwing op volle toeren en werd de woningvoorraad op basis van rijkscontingenten uitgebreid. Belangrijk was de parlementaire enquête bouwsubsidies (1986-1988), die voortkwam uit een breed besef dat er jaarlijks veel geld werd 'rondgepompt' in de vorm van aflossing van woningwetleningen, uitkering van objectsubsidies voor nieuwbouw en renovatie binnen de volkshuisvesting. De uitkomsten van deze parlementaire enquête legden de basis voor de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig: van bouwen naar wonen' (Tweede Kamer, 1990) waarin verzelfstandiging van gemeentelijke woningbedrijven en corporaties en balansverkorting centraal stonden. Het laatste werd ook brutering genoemd, het tegen elkaar wegstrepen van woningwetleningen en de nog te ontvangen subsidies. Omdat de bestemmingsplicht op het non-profitvermogen van de woningcorporaties overeind bleef (uitsluitend uitkeringen doen in het belang van volkshuisvesting), was de verzelfstandiging geen echte privatisering, al gingen overheid en corporaties wel handelen alsof dit het geval was. Verder ging aan het begin van de jaren negentig een grote impuls naar de vraag naar koopwoningen uit door de hoge huur-verhogingen en de verruiming in de financierings-voorwaarden bij hypothecair krediet (meetellen van het partnerinkomen).

23 In 1970 werd voor mensen met lage inkomens 'aanvullende huursubsidie' in nieuwbouwwoningen (bovenop de objectsubsidie) ingevoerd. Vanaf 1975 werd dit instrument als 'individuele huursubsidie' (IHS) uitgebreid naar woningen in de bestaande voorraad.

2.2.4 Vinex en stedelijke vernieuwing: bouwen voor markt en doorstroming

Van 1995-2005 voerde woningbouw door project-ontwikkelaars de boventoon. In het beleidsdenken stond marktwerking voorop, net als het inspelen op de koopkrachtige vraag naar duurdere woningen, veelal koopwoningen. Dit zou doorstroming uit de goedkope huurwoningen bevorderen, waardoor er voor de (inmiddels afgebakende) doelgroep van woning-corporaties woningen beschikbaar kwamen. De verhouding 70% (markt) en 30% (sociaal) kwam in de meeste gemeentelijke en provinciale bouwprogramma's terecht.

De uitbreiding van de woningvoorraad kreeg zijn beslag in de Vinex-operatie: bouwen in, om en aan de stad. Hoewel de grote uitbreidingswijken de meeste aandacht trekken, is bijna 40% van de Vinex-woningbouwopgave door verdichting en herstructurering in bestaand stedelijk gebied gerealiseerd. Woningcorporaties gingen naast goedkope huurwoningen voor de doelgroep, ook duurdere huur- en koopwoningen voor de doorstroming bouwen. Verkoop van huurwoningen aan bewoners werd gestimuleerd, het eigenwoningbezit nam toe. Het aandeel van particuliere huurwoningen nam hierdoor af. In vergelijking met omringende landen werden in Nederland weinig woningen door de toekomstige bewoners zelf ontwikkeld (Pálsdóttir, 2005).

In deze periode werden de doelen voor woning-productie zowel in aantallen als in kwaliteit (prijsklassen, dichtheid per hectare) meermaals door het Rijk naar boven of naar beneden bijgesteld (RPB/CBS, 2006). Op de woningmarkt werd de voortgaande individualisering meer en meer zichtbaar, net als de veranderende verhoudingen in het gezin: niet meer de man als kostwinner en de vrouw als huisvrouw maar twee werkende partners – wat vaak alleen al nodig was om de hypotheeklast van de eigen woning te dragen. Naast het meerekenen van het partnerinkomen zorgden nieuwe financieringsvormen zoals spaar- en beleggingshypotheken voor verruiming van de mogelijkheden tot hypotheekrenteaftrek, maar ook tot snel stijgende prijzen op de markt voor koopwoningen.

2.2.5 Nota Ruimte: meer ruimte voor provincies en gemeenten

Aan het begin van deze eeuw stelden de ministers Kamp en Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) dat minder woningbouw en meer sloop geleid had tot een woningtekort. Dat zich uitte in snel stijgende prijzen voor koopwoningen, terwijl tegelijkertijd de huren maar beperkt omhoog gingen. Er werd door de bewindspersonen ingezet op liberalisering van het huurbeleid: verwacht werd dat investeerders meer zouden gaan bouwen als de huren sterker konden stijgen. Dit voorstel haalde het niet. In het ruimtelijk beleid gaf het kabinet wel gemeenten meer armslag: met de 'Nota Ruimte' gaf het Rijk provincies en gemeenten de vrije hand in gebiedstoewijzing en uitvoering van een bouwprogramma van ruim 800.000 woningen tussen 2010 en 2030 (waarvan 440.000 in de Randstad), zonder de bindende ruimtelijke 'contouren', zoals deze in de 'Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening' (Ministerie van VROM, 2001) waren voorgesteld.[24] In de 'Nota Ruimte' was de aanbeveling opgenomen om vooral te bouwen binnen de zogeheten bundelingsgebieden van stedelijke netwerken.

De nota bevatte geen opgelegde verhouding tussen duur en goedkoop (sociale woningbouw) of tussen huur en koop. Wel was de doelstelling opgenomen om het – regionale – woningtekort tot 1,75% te verminderen en te streven naar meer variatie in stedelijke

24 In een aantal gevallen werd in het Provinciaal Omgevingsplan wel met bebouwingscontouren gewerkt, hoewel dit niet door het Rijk dwingend was voorgeschreven.

woonmilieus. Elke gemeente kreeg het recht zoveel woningen te plannen als nodig bij de 'natuurlijke bevolkingsaanwas met migratiesaldo nul'. Het Rijk zag er bij streekplanbeoordeling op toe of er per provincie voldoende en bij de vraag aansluitende ruimte voor de aan de verstedelijking verbonden functies werd gereserveerd op basis van een 'hogeruimtedruk-scenario': per decennium ongeveer 150.000 woningen meer dan volgens de Primos-middenprognose. (Ministerie van VROM, 2004).

2.2.6 Wijkenaanpak en actieplan woningproductie

Het kabinet Balkenende-IV trad in 2007 aan met een grote ambitie voor de verbetering van de veertig sociaaleconomisch zwakste wijken in het land. Dit kabinet streefde volgens het 'Actieplan woning-productie' naar een productie van 80.000 à 100.000 nieuwe woningen per jaar, waarvan er ongeveer 40.000 gerealiseerd moesten worden door de woning-corporaties. Gelet op de voorkeur voor eengezins-woningen moesten kleinere locaties, in en buiten stedelijke regio's, zoveel mogelijk worden benut. Tegelijkertijd moest – om mobiliteit te beperken – 25% à 40% van de productie in bestaand bebouwd gebied tot stand komen (Tweede Kamer, 2007).

Het kabinet Rutte-I had als uitgangspunt "een vrije woningmarkt met steun voor degenen die het nodig hebben". Specifieke aantallen te bouwen woningen werden niet genoemd (Rutte & Verhagen, 2010). Het woningbouwbeleid richtte zich op kleinschalige, natuurlijke groei, op ruimte voor maatwerk om in de eigen woningbehoefte van de gemeente te voorzien en op particulier opdrachtgeverschap.

In tegenstelling tot de 'Nota Ruimte' bevat zijn opvolger, de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' (Ministerie van IenM, 2012), geen nationaal woningbouwprogramma.

Het kabinet Rutte-II stelde een nieuwe minister in: voor Wonen en Rijksdienst. In het regeerakkoord van Rutte-II werd geconstateerd: "De woningmarkt zit op slot. Dat is slecht voor onze economie en buitengewoon belemmerend voor mensen die willen kopen, huren of verhuizen. Door annuïtair aflossen als voorwaarde te stellen voor belastingaftrek bij nieuwe hypotheken en de overdrachtsbelasting structureel te verlagen zijn de eerste belangrijke stappen gezet om de woningmarkt weer in beweging te krijgen. Als sluitstuk scheppen wij een helder en houdbaar kader voor de koop- en de huurmarkt. Zo maken we een einde aan de heersende onzekerheid en brengen we een eerlijke en goed-lopende woningmarkt binnen bereik." (Rutte & Samsom, 2012)

2.2.7 Nieuwe maatregelen

Inmiddels zijn nieuwe – deels tijdelijke, deels structurele – maatregelen voor de woningmarkt ingevoerd en er zijn er nog meer aangekondigd. De leencapaciteit voor woningkopers ten opzichte van de boekwaarde *(LTV: Loan to Value)* van de woning en hun inkomen *(LTI: Loan to Income)* wordt stapsgewijs ingeperkt. Eigenaar-bewoners met het hoogste belastingtarief zien zich geconfronteerd met een jaarlijkse korting van een 0,5% van het fiscale aftrektarief van de hypotheekrente. Nieuwe kopers kunnen niet rekenen op een vanzelfsprekende waardestijging, zij moeten eigen geld inleggen en aflossen gedurende de looptijd van de lening (bij nieuwe hypotheken is geheel annuïtair aflossen voorwaarde voor hypotheekrenteaftrek).
Daar staat tegenover dat de overdrachtsbelasting is gereduceerd, starters tijdelijk subsidie kunnen krijgen en er zijn faciliteiten ingericht voor het financieren van restschulden als men een woning met verlies heeft verkocht.
Voor alle huurders in de gereguleerde sector geldt een jaarlijkse huurstijging bovenop het algemene

inflatiepercentage. Huishoudens met middeninkomens en hogere inkomens in gereguleerde huurwoningen krijgen een sterkere verhoging om hen tot doorstroming te bewegen. Verhuurders van tien of meer woningen onder de liberalisatiegrens (grens voor de maximale huurprijs van gereguleerde huurwoningen) krijgen een in de tijd oplopende verhuurderheffing opgelegd. De WOZ-waarde gaat sterker meewegen in de woningwaardering en daarmee in de maximaal redelijke huur. Door een bevriezing van de liberalisatiegrens komen per 2016 meer woningen buiten de gereguleerde huursector te vallen.

Huishoudens die willen kopen, moeten nu eerst meer sparen (uitstel) en al of niet tijdelijk naar de huursector (binnen of buiten de regio) uitwijken. Zij die willen huren, moeten nog steeds de wachtlijsten in de gereguleerde huursector overwinnen of uitwijken naar de niet-gereguleerde, ook duurdere huursector.

2.3 Modellering en prognoses als grondstof voor beleid

Tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw werd de woningbehoefte bepaald op basis van volks- en woningtellingen: men telde per woning het aantal (inwonende) huishoudens. Uit het saldo daarvan – vermeerderd met de krotopruiming – was voor de overheid de behoefte aan nieuwe woningen af te leiden.

2.3.1 Van volks- en woningtellingen naar Woningbehoefteonderzoek

De volkstelling van 1971 bleek niet goed bruikbaar. Binnen het directoraat-generaal Volkshuisvesting van het Ministerie van VROM werd daarop het 'Structuurschema Volkshuisvesting' (Tweede Kamer, 1977) ontwikkeld. Daarin klonken in abstracte simulatiemodellen de relaties door tussen woningbehoefte en de gewenste differentiatie in de nieuwbouw uit de vraag en migratie, leegstand, vervangings- en doorstromingsprocessen in de bestaande voorraad.
Zo beoogde het Rijk wetenschappelijke beleidsvoorbereiding met marktgerichte bouwprogrammering te combineren: dit was de basis van het vierjaarlijkse WBO en het jaarlijkse 'Trendrapport Volkshuisvesting'.

Het 'Kwalitatief Woningonderzoek' (later de Kwalitatieve Woningregistratie [KWR]) gaf informatie over allerlei woningkenmerken: het aantal vertrekken en oppervlakte per woning, bouw- en energietechnische kwaliteit en uitrusting, omgevings- en gebruikskwaliteit, geschiktheid voor ouderen en minder validen, uitgevoerd onderhoud, verbeteringen, isolatie en inbraakwering. Dit onderzoek vormde een belangrijke maatstaf voor de behoefte aan (middelen voor) vervanging of renovatie in de stadsvernieuwing en de aanpak van naoorlogse wijken.

2.3.2 Woononderzoek Nederland

Het WBO en de KWR werden in 2006 opgevolgd door het driejaarlijks 'WoonOnderzoek Nederland' (WoON). WoON richt zich op vragen als: hoe is de vraag naar een huur- of koopwoning, hoeveel huishoudens hebben hun woningvraag gerealiseerd? Hoe ontwikkelen zich de woonlasten? Het WoON bevat gegevens over huishoudens, hun huidige en gewenste woonsituatie en hun tevredenheid met hun woonsituatie.
Daarnaast gaat het WoON ook over de leefbaarheid en de tevredenheid met de woonomgeving en de voorzieningen in de buurt of het ervaren van beperkingen om gezondheidsredenen bij het wonen.
Voor het landelijke WoON worden ten minste 40.000 personen ondervraagd, voldoende om betrouwbare uitspraken te kunnen doen op landelijk, provinciaal en regionaal niveau. Door *oversampling* (extra interviews) kunnen ook op gemeentelijk niveau significante uitspraken worden gedaan. (Ministerie van BZK, 2013a).

Er zijn drie WoON-publicaties verschenen: 'Wonen op een rijtje' (Ministerie van VROM, 2006), 'Het wonen overwogen' (Ministerie van VROM/CBS, 2009) en 'Wonen in ongewone tijden' (Ministerie van BZK, 2012). In de laatste publicatie staat dat tussen 2012 en 2025 het aantal huishoudens jaarlijks toeneemt met ten minste 45.000 huishoudens. Deze publicaties gaan niet uitgebreid in op de omvang en de bandbreedte van de totale woningbehoefte, maar geven wel een schatting van het bestaande tekort.

2.3.3 Bouwprognoses

Lange tijd – sinds de inwerkingtreding van de Wederopbouwwet van 1950 en zelfs na beëindiging daarvan in 1992 – werden er jaarlijkse bouwprognoses (over de productie en renovatie van woningen en andere bouwwerken) door of in opdracht van de rijksoverheid gepubliceerd.

De laatste bouwprognoses in opdracht van het Rijk zijn in 2011 opgesteld door TNO. Deze geven geen directe indicatie van woningbehoefte of –tekort, wel relateren ze de capaciteit voor woningbouw en –renovatie aan andere sectoren, bijvoorbeeld leegstand in de kantorenmarkt. (TNO, 2011).
Het Rijk is gestopt met de bouwprognoses, maar het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) blijft ze wel jaarlijks uitbrengen. Uit de actuele 'Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid' (EIB, 2015) blijkt een jaarlijkse bouwproductie oplopend naar 50.000 woningen in 2015. Dat betekent ruim 10% meer nieuwbouw dan in 2014, zij het minder dan in eerdere edities van de 'Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid' voorspelde groei. Nadat de woningvraag de afgelopen jaren is achtergebleven (in verband met de beleidsmatige beperking van hypotheekverstrekking) ten opzichte van de toename van het aantal huishoudens, gaat men thans uit van een sterke groei, nu de betaalbaarheid van koopwoningen sterk is verbeterd. Het EIB verwacht in 2015 en komende jaren ten minste 11% groei, oplopend tot 80.000 nieuwe woningen in 2019 (EIB, 2015).

2.3.4 Modellering: Primos en PEARL

Het CBS brengt met regelmaat prognoses uit van de ontwikkeling van bevolking (personen en huishoudens).[25] Er zijn twee modellen in omloop die deze landelijke prognoses doorvertalen naar regionaal niveau. Het gaat om PEARL/Houdini (prognose van het aantal huishoudens per regio door het PBL samen met het CBS en het CPB) en Primos/Socrates, (woningbehoefte- en tekortprognose uitgevoerd door ABF Research in opdracht van het Ministerie van BZK en provincies).

Voor beide modellen is de tweejaarlijkse nationale bevolkingsprognose van het CBS de basis. Er wordt gebruikgemaakt van de cohort-component methode, die inhoudt dat voor elke leeftijdsgroep (een cohort) op basis van de 'overlevingskansen' van de groep de omvang en samenstelling in de loop van de tijd wordt berekend.

Een belangrijke doelstelling bij het ontwikkelen van deze modellen was het komen tot een objectieve verdeelsleutel van landelijke naar regionale en lokale cijfers. Ook nu er geen bouwcontingenten of subsidiebudgetten meer aan verbonden zijn blijft dit van belang om lokale overprogrammering in de woningbouw te voorkomen. Lokale spelers hadden en hebben de neiging om de woningbehoefte te hoog in te schatten. In het verleden bleek de optelsom van lokale prognoses vele tientallen procenten hoger dan de nationale bevolkingsramingen. Dit was aanleiding om het Primos-

25 In de CBS-bevolkingsprognoses wordt rekening gehouden met saldi van geboorte- en sterftecijfers, immigratie en emigratie. Vooral het buitenlands migratiesaldo is lastig te voorspellen en in belangrijke mate afhankelijk van internationale ontwikkelingen (denk aan vluchtingenstromen en arbeidsmigratie in bepaalde sectoren). Zie bijvoorbeeld Groenemeijer, Den Otter en Van Leeuwen (2011).

model te ontwikkelen, dat zorgde voor consistentie van lokale met nationale ramingen.

Daarnaast zijn er ook concurrerende modellen op basis van andere aannames en andere doelstellingen. Daarin wordt er bijvoorbeeld een sterker accent gelegd op de ruimtelijke inrichting, op de planning van scholen of op specifieke doelgroepen als senioren.[26]

Primos

Door ABF Research wordt (in opdracht van het Ministerie van BZK en negen provincies) jaarlijks een Primos-prognose opgesteld. Deze geeft – volgens de ondertitel – de "toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte" weer. Eerst worden voorspellingen gedaan over aantallen, omvang en samenstelling van de huishoudens. Daarna wordt op basis van een steekproef een enquête gedaan naar de woningbehoefte en die wordt vergeleken met het woningaanbod dat – op basis van verhuiswensen – kan vrijkomen uit doorstroming. Dit leidt ten slotte ook tot een voorspelling van de uitbreidingsbehoefte.

De Primos-publicaties gaan niet in op woningmarktsegmenten naar prijsklasse. Die uitsplitsing vindt pas plaats in het vervolg: het Socrates-model. Primos voorspelt wel de vraag naar en aanbod van woningen naar verschillende segmenten, prijsklassen en woonmilieus. Op grond hiervan wordt een consumentgericht bouwprogramma berekend dat de marktpotentie weerspiegelt.

Primos legt een koppeling tussen het aantal huishoudens volgens de Huishoudenstatistiek (CBS) en de woningvoorraad. Door deze koppeling kan een raming gemaakt worden van het toekomstige woningtekort op basis van prognoses van de huishoudens- en woningvoorraadontwikkeling.

In grote lijnen komt de woningbehoefte in een gemeente of regio overeen met het aantal huishoudens. Er zijn daarop echter enkele nuanceringen. Niet alle samenwonende huishoudens, bijvoorbeeld die in woongroepen, zijn woningbehoevend en niet alle onbewoonde woningen zijn voor woningzoekenden geschikt of beschikbaar. Zo is er om technische redenen 'gewenste leegstand' (voorafgaand aan sloop of renovatie), 'frictieleegstand' (tijdens verbouwing en verhuizing) en 'onbeschikbaarheid om economische redenen' (bijvoorbeeld pied-à-terres, tweede woningen en woonruimte 'in ander gebruik' zoals kantoor, praktijkruimte of opslag). Aan de andere kant wonen er honderdduizenden mensen in een zogeheten 'niet-woning' of in 'overige bewoonde ruimte' (woonboten, -containers, antikraak) waarvan circa 40% vrijwillig, volgens ABF (2013a).

Het woningtekort wordt berekend op basis van een aantal groepen: 'urgenten' die onvrijwillig bij anderen wonen (met name jongeren die uit huis willen en 'semistarters' na een scheiding) en zij die wonen in een ongeschikte woning (voor sloop of ingrijpende renovatie) of in 'overige bewoonde ruimte'. Daarnaast zijn er ook mensen die na een verhuizing naar bijvoorbeeld een tehuis of het buitenland een woning zullen achterlaten (de 'verlaters'). Gesaldeerd met de beschikbare woningen levert dit een woningtekort of een woningoverschot op. De woningvoorraad (2012: 7,266 miljoen woningen) wordt vergeleken met de gewenste woningvoorraad (2012: 7,428 miljoen woningen). De gewenste woningvoorraad is in 2012 als volgt opgebouwd:

26 Ook het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft een eigen Regionaal WoningmarktModel (RWM). In deze analyse wordt verder niet ingegaan op modellen als *GBPro* (Gemeentelijk BevolkingsPrognosesmodel), IPB (Interprovinciaal Bevolkingsprognosemodel) en *Nieuw RDP* (Nieuw Regionaal Demografisch Prognosemodel). Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar Ruimtelijk Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek (2006) en Sambell (2009).

Tabel 2: Woningbehoefteberekening 2012

	Aantallen x 1.000
Aantal huishoudens	**7.513**
+ urgente leden	122
+ urgente semistarters	18
-/- Urgente woningverlaters	-22
-/- Huishoudens vrijwillig in een niet-woning	-402
+ tweede woningen	15
+ gewenste leegstand	157
+ leegstand ongeschikt voor bewoning	16
+ bewoond ongeschikt voor bewoning	10
Gewenste woningvoorraad	**7.428**
Feitelijke woningvoorraad	**7.266**
Woningtekort	**162**

Bron: ABF Research, Primos-prognose 2013

Deze recente 'Primos-prognose' (ABF, 2013a) geeft dus aan dat er in 2012 een statistisch woningtekort is van 162.000 woningen (2,2% van de voorraad). Dit tekort zou bij het nu aangehouden bouwprogramma op kunnen lopen naar 286.000 in 2020 (3,7% van de voorraad). Ter referentie: ten tijde van de Vinex werd uitgegaan van een acceptabel woningtekort van 1,5% tot 2%.

Binnen de landelijke cijfers bestaat wel een grote regionale differentiatie. Zo kan er sprake zijn van oplopende tekorten in Amsterdam (en dan vooral binnen de 'ring A10') en stad Groningen met tegelijkertijd stabilisatie of overschotten in de omliggende woningmarktgebieden.

Het verkleinen van het woningtekort maakt maar een relatief klein deel uit van de bouwopgave die uit de modellen voortkomt. De bouwopgave voor de komende jaren wordt vooral bepaald door de groei van de woningbehoefte (door de demografische ontwikkeling) en de vervangingsbehoefte. Ook voor andere aannames in de berekening van het tekort geldt dat de demografische ontwikkeling (niet erg stuurbaar) en de vervangingsbehoefte (wel stuurbaar) dominant zijn.

Aansluitend bij de prognose van de meest waarschijnlijke ontwikkeling, wordt in Primos een bandbreedte berekend, rekening houdend met onzekerheden over onder andere migratie, individualisering en zelfstandigheid van jongeren en ouderen. Bandbreedtes komen in de volgende paragraaf aan de orde.

PEARL

PEARL *(Projecting population Events At Regional Level)* is een demografisch prognosemodel met een woningbouwmodule, in gebruik bij het PBL. Houdini is een model voor regionale woningmarkten.

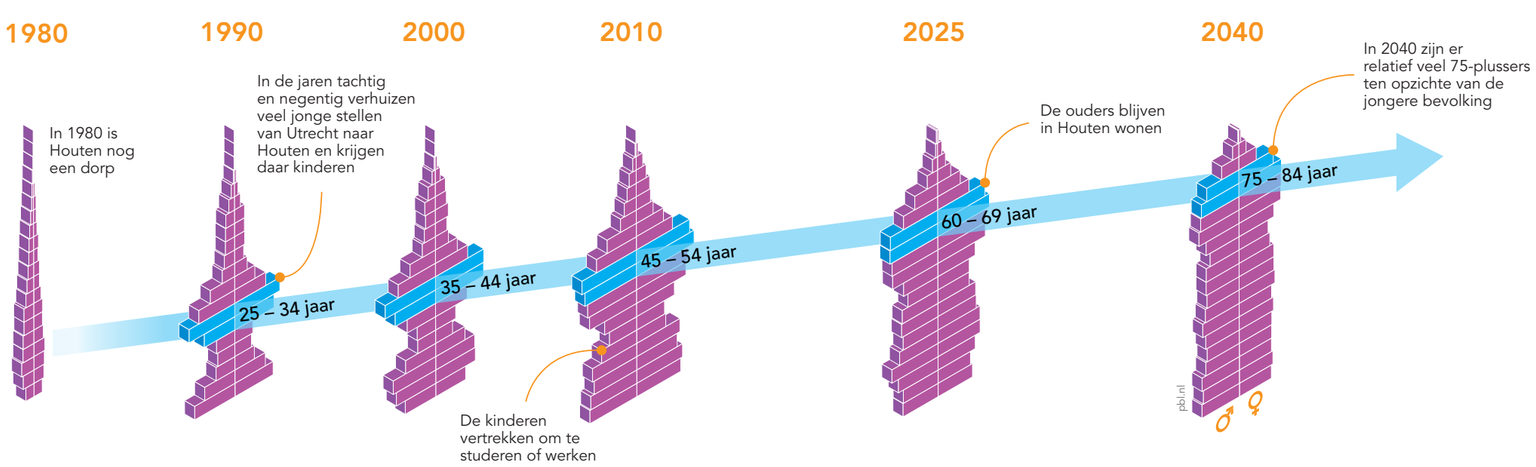
De regionale prognose in PEARL onderscheidt huishoudens naar type, grootte en samenstelling: eenpersoonshuishoudens, paren (volwassenen van gelijk of verschillend geslacht, met of zonder kinderen), eenouderhuishoudens en overige huishoudens, evenals herkomst naar landengroep (eerste en tweede generatie) en positie in het huishouden (hoofdbewoners en overige, al dan niet meerderjarige, leden). Hierdoor kunnen huishoudens worden gekarakteriseerd aan de hand van de gezinsfase: (opbouwfase, uitbreidende fase, inkrimpende fase en *empty-nest*-fase).

In PEARL worden in eerste instantie regiospecifieke veronderstellingen toegepast. Vervolgens worden de regionale uitkomsten consistent gemaakt met de nationale bevolkingsprognose van het CBS door een proportionele aanpassing van de regionale uitkomsten aan het nationale totaal. In de modellen wordt rekening gehouden met woningvraag (bijvoorbeeld bij werk-gerelateerde migratie, kinderen die zelfstandig gaan wonen en een van de ex-partners bij scheiding) en al dan niet vrijkomende woningen (De Jong en Alders, 2006).

Hoewel PEARL strikt genomen geen woningbehoefte of -tekort berekent, kan de prognose van het aantal huishoudens wel als een indicator gelden. Volgens de meest recente 'Ruimtelijke Verkenning' van het PBL is de bandbreedte van de huishoudenprognose een toename met 350.000 tot 1.490.000 in de periode 2008-2020: "Door de aanhoudende huishoudenverdunning neemt in het hoge scenario de woningbehoefte in alle regio's tot 2040 verder toe; in het lage scenario neemt de woningbehoefte tot 2020 nog vrijwel overal toe maar daalt daarna in steeds meer regio's (eerst in onder andere Rijnmond, overige Flevopolder en Zuidoost-Utrecht, vanaf 2030 in een groot deel van Nederland)." (PBL, 2011, p.10)

De meest recente prognose vanuit PEARL is uit 2013: deze gaat uit van dezelfde berekening door het CBS van het totale aantal huishoudens in Nederland per regio in de toekomst, zoals ook door ABF Research gehanteerd in Primos. Er zijn echter verschillen in de verdeling van het totaal aantal huishoudens naar regio en leeftijds-categorie. PEARL levert beredeneerde en in infograp-hics gepresenteerde ontwikkelingen op van het gedrag van mensen. In figuur 6 een voorbeeld dat gaat over het proces van vergrijzing in groeikernen.

Figuur 6: Een generatie in groeikern Houten gevolgd door de tijd



Bron: PBL (2014) De Nederlandse bevolking in beeld – Verleden, heden en toekomst.

2.4 Beleidsafhankelijkheid, voorspelkracht en bandbreedtes

Na en naast alle technische berekeningen van de woningbehoefte zijn er nog drie kwesties belangrijk bij woningbeleid:

- In welke mate zijn de ramingen afhankelijk van het gevoerde beleid?
- Hoe is de voorspelkracht, dan wel hoe groot kan de voorspelkracht zijn, gezien de onzekerheden van de toekomst? Hoe om te gaan met bandbreedtes?

- Op welk schaalniveau (landelijk, provinciaal, regionaal, lokaal) kan met welke ramingen betrouwbaar worden gewerkt?

2.4.1 Beleidsafhankelijkheid

De woningbehoefte is mede afhankelijk van het gevoerde beleid. Zowel de vraag naar zelfstandig wonen, als de verdeling van die vraag (naar huur of koop, prijsklasse, locatie) hangt samen met subsidies en fiscale faciliteiten, zowel direct voor het wonen als indirect (denk aan woonwerk-verkeer, studiefinanciering, zorgkosten). Onder andere het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft onderzoek gedaan naar de gevoeligheid van huishoudens voor directe ingrepen in het instrumentarium (zoals meer marktconform huurbeleid, beperking eigenwoningforfait, hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag). In eerste instantie zal er een effect zijn op de woonlasten in relatie tot het inkomen per huishouden, pas daarna beïnvloedt dit het keuzegedrag (bijvoorbeeld keuze voor huur of koop, wel of niet samenwonen, locatie en kwaliteit), huizenprijzen en bouwproductie (SCP, 2006).

Belangrijker nog is om bij de woningbehoefteramingen alert te zijn op de aannames die vooraf gemaakt zijn. Een raming heeft te maken met 'onontkoombare' ontwikkelingen die goed voorspelbaar zijn (vergrijzing), die lastig voorspelbaar zijn (migratie) en met gedragseffecten aan de vraagzijde die wel onderzoekbaar zijn, maar niet steevast leiden tot zekerheden over toekomstig gedrag. Op nationaal niveau is van de migratie alleen de buitenlandse migratie van betekenis, maar op provinciaal en regionaal niveau speelt uiteraard ook de binnenlandse migratie een grote rol. Gaat er een verhuisstroom binnenlands naar de Blauwe Stad in Groningen optreden als daar vele duizenden woningen worden gebouwd? Gaat een grote bouwproductie in Almere 'vanzelf' huishoudens van buiten aantrekken?

2.4.2 Voorspelkracht en bandbreedtes

In de inleiding (paragraaf 2.1) werd aangegeven dat de resultaten van de woningbehoefteramingen op verschillende manieren worden gebruikt. Voor de planning van bouwlocaties, voor de onderbouwing van (wijzigingen van) bestemmingsplannen voor projecten van majeure uitbreiding tot op 'postzegel'-niveau, voor regionale en provinciale afspraken tussen overheidslagen en corporaties over de bouwproductie in een bepaalde periode (vaak tien jaar), en voor het verwerven van grond omdat in een bepaalde regio een grote bouwproductie wordt verwacht.

Voor een enkel jaar is de woningbehoefte moeilijk exact te voorspellen, evenals de bouwproductie (zelfs gegeven de verleende bouwvergunningen en bouwplannen 'in de pijplijn') en het woningtekort. Op de middellange termijn – bijvoorbeeld vijf tot tien jaar – is de voorspelkracht groter omdat pieken en dalen in de (uitgestelde) vraag worden gemiddeld, daarna neemt deze weer af omdat demografische ontwikkelingen op de langere termijn minder goed te voorspellen zijn. Belangrijke variabelen die invloed hebben op de voorspelkracht zijn de conjunctuur, de migratie en de ontwikkeling van de geboorte- en sterftecijfers.
De conjunctuur is op korte termijn van grote invloed, op middellange termijn weer minder, omdat dan uitgestelde en eventueel aangepaste woonwensen worden gerealiseerd. Migratie heeft op alle tijdvakken invloed, hoe verder weg in de tijd hoe onzekerder.

De praktijk leert dat woningbehoefteramingen worden gebruikt als bron van exacte informatie: er zijn X woningen nodig in Y jaar tijd. Beleidsmakers, investeerders, burgers en politici hebben behoefte aan dergelijke exactheid als houvast – tot aan bestuursrechterlijke beslissingen van de Raad van State[27] toe – op basis

27 Bijvoorbeeld: uitspraak Afdeling Bestuursrecht Raad van State: ABRvS, 201311233/1/R4, dd. 27 augustus 2014 inzake 4 woningen te Sonnega, gemeente Weststellingwerf.

waarvan objectieve uitspraken gedaan kunnen worden. Daarmee worden puntschattingen gemaakt die een eigen leven gaan leiden, los van de ramingen die altijd een bandbreedte hebben. De waarschuwingen van de modellenmakers en wetenschappers dat er tal van onzekerheden en onderliggende externe factoren aan de raming verbonden zijn, worden dan genegeerd. Het lijkt erop dat de 'bijsluiter' die met elke raming gepaard gaat, al snel weer wordt vergeten. Het risico dat 'wensdenken' onderdeel wordt van de ramingen heeft zich in het verleden al veelvuldig voorgedaan.

De in paragraaf 2.3 beschreven modellen doen niet alleen uitspraken over de kwantitatieve ontwikkelingen in de vraag en het aanbod in de tijd, maar ook over waar deze ontwikkelingen plaatsvinden. Tot op het niveau van gemeenten en – met behulp van speciale modules – locaties wordt de vraag naar (nieuwbouw) woningen berekend. De behoefte aan deze informatie is groot. Bij het schaalniveau van de uitspraken geldt dat hoe hoger het schaalniveau is, hoe groter de voorspellende kracht in inhoudelijke zin is. Maar de politiek-beleidsmatige zeggingskracht is op een lager schaalniveau heel groot. Daar worden de cijfers gebruikt als bewijslast bij de beslissing of een nieuwbouwlocatie al dan niet noodzakelijk is.

Volgens de 'Primos-prognose 2009' zou de uitbreidingsbehoefte van de woningvoorraad in de jaren 2010-2019 ruim een half miljoen eenheden bedragen. Daarnaast veronderstelt men een vervangingsvraag van ruim 100.000 woningen. Totaal dus 600.000 woningen in tien jaar tijd; gemiddeld 60.000 woningen per jaar. De verwachte bouwproductie werd voor dit decennium iets hoger geraamd. Hierdoor zou een deel van het woningtekort ingelopen worden. In een aantal regio's zou dan een meer ontspannen woningmarkt ontstaan, zodat daar in volgende jaren volstaan kan worden met een uitbreiding van de voorraad die vanaf 2019 overeenkomt met de groei van de woningbehoefte. Voor de jaren vanaf 2019 wordt de geraamde woningproductie daarom gekoppeld aan de voorspelde regionale huishoudensgroei (ABF, 2009). In de volgende 'Primos-prognoses' (ABF, 2011; ABF, 2013a) zijn de woningbehoefteramingen bijgesteld, onder meer op grond van beleidswijzigingen binnen de volkshuisvesting zelf – zoals huurbeleid – en daarbuiten, zoals meer extramurale zorg en minder studiefinanciering. Ook de gerealiseerde en geraamde bouwproductie – maar ook de vervangingsbehoefte – is neerwaarts bijgesteld. Per saldo verwachten de auteurs van de prognose nu een oplopend tekort, vooral aan kleinere woningen die geschikt zijn voor oudere huishoudens.

ABF Research houdt rekening met woningvraag en -aanbod die voortkomen uit demografie en economie (vraag door gezinsvorming, binnen- en buitenlandse migratie, versus aanbod door bouwproductie, doorstroming en sterfte) maar daarnaast ook uit beleid, zoals extramuralisatie (meer zelfstandig wonende ouderen en gehandicapten) en leenstelsel (minder inkomen voor studerende jongeren). ABF Research prognosticeert in alle provincies een toenemend aantal huishoudens (zij het in Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant duidelijk meer dan in Zeeland, Limburg en Noord-Nederland) én een verder afnemend gemiddeld aantal personen per huishouden.

De bandbreedte van deze prognoses is zeer ruim: ABF Research verwacht in de jaren 2012-2020 een uitbreidingsbehoefte van 482.000 woningen. Met een betrouwbaarheid van tweederde[28] verwacht ABF Research dat de totale woningbehoefte over deze periode ook 187.000 eenheden lager of 198.000 hoger kan uitkomen, dus dat de totale uitbreidingsbehoefte waarschijnlijk tussen 295.000 en 680.000 woningen ligt

28 Men acht dus twee maal zo waarschijnlijk dat het werkelijke cijfer binnen deze marges valt, dan daar buiten. Dit zijn 'samengestelde' marges van onzekerheden voor Nederland als geheel, met aannames voor migratiesaldo, individualisering, extramurale zorg, zelfstandigheid van jongeren en dergelijke. Bij de toedeling van deze cijfers naar regio's, woonmilieus, geschiktheid voor huishoudentypes, prijsklassen en huur of koop worden vervolgens aanvullende aannamen gedaan.

voor de acht jaar tussen 2012 en 2020. In cijfers gemiddeld per jaar: een uitbreidingbehoefte van 60.000 per jaar met een ondergrens van 38.000 en een bovengrens van 85.000 woningen. De belangrijkste bepalende factoren zijn internationale migratie, individualisering en voorzieningen voor gehandicapten en studenten. Hierbij gaat het alleen nog om het totaal en niet om de binnenlandse verdeling. Uit de tabel hieronder wordt duidelijk dat de grote bandbreedtes niet alleen in 2013 aan de orde waren, maar ook daarvoor.

Als wordt gecorrigeerd voor de voorspellingsperiode blijkt dat de raming in feite naar boven is bijgesteld. Voor 2010 – 2020 rekende 'Primos 2007' met 465.000, 'Primos 2009' met 513.000 en 'Primos 2011' met 578.000 eenheden. Opeenvolgende prognoses voor dezelfde periode blijven ruim binnen de onzekerheidsmarges. Het zijn desalniettemin forse aantallen, afhankelijk van veel factoren.

Op de lange termijn nemen de onzekerheden toe en gaan de bandbreedtes ook toenemen. Volgens de meest recente 'Ruimtelijke Verkenning' van het PBL (2011; p106) is de bandbreedte van de huishoudensprognose een toename met 350.000 tot 1.490.000 huishoudens in de periode 2008-2020. Het PBL (2011; p109) doet op basis van deze huishoudenprognose geen uitspraak over het aantal nieuw te bouwen woningen. De uitbreidingsvraag komt vooral voor rekening van eenpersoonshuishoudens, en dan in het bijzonder van oudere alleenstaanden. Maar als het inkomen, opleidingsniveau en de gezondheid van nieuwe generaties trendmatig blijven stijgen, kan de toekomstige vraag naar woondiensten blijven toenemen nadat de huishoudengroei is afgelopen.

Tabel 3: Woningtekort en uitbreidingsbehoefte

Bron	Woningtekort	Uitbreidingsbehoefte (bandbreedte)
Primos 2006	167.000 = 2,4% (in 2006)	673.000 (323.000 – 1.003.000) tot 2020
Primos 2009	129.000 = 1,8% (in 2008)	630.000 (382.000 – 860.000) tot 2020
Primos 2011	139.000 = 1,9% (in 2010)	578.000 (400.000 – 788.000) tot 2020
Primos 2013	162.000 = 2,2% (in 2012)	482.000 (295.000 – 680.000) tot 2020

2.4.3 Onzekerheden

Het Primos-model, de onderliggende rekenprocedures en data zijn in de loop van de jaren steeds veranderd, verbeterd en uitgebreid. De onderzoekers en methoden van het PBL zijn bovendien onderworpen aan internationale visitatie. De functionaliteit van de Nederlandse modellen voldoet aan alle internationale wetenschappelijke eisen die daaraan gesteld kunnen worden. Toch komen de behoefteprognoses als voorspellingen nooit uit, of slechts binnen een zeer ruime onzekerheidsmarge. Dat heeft verschillende oorzaken.

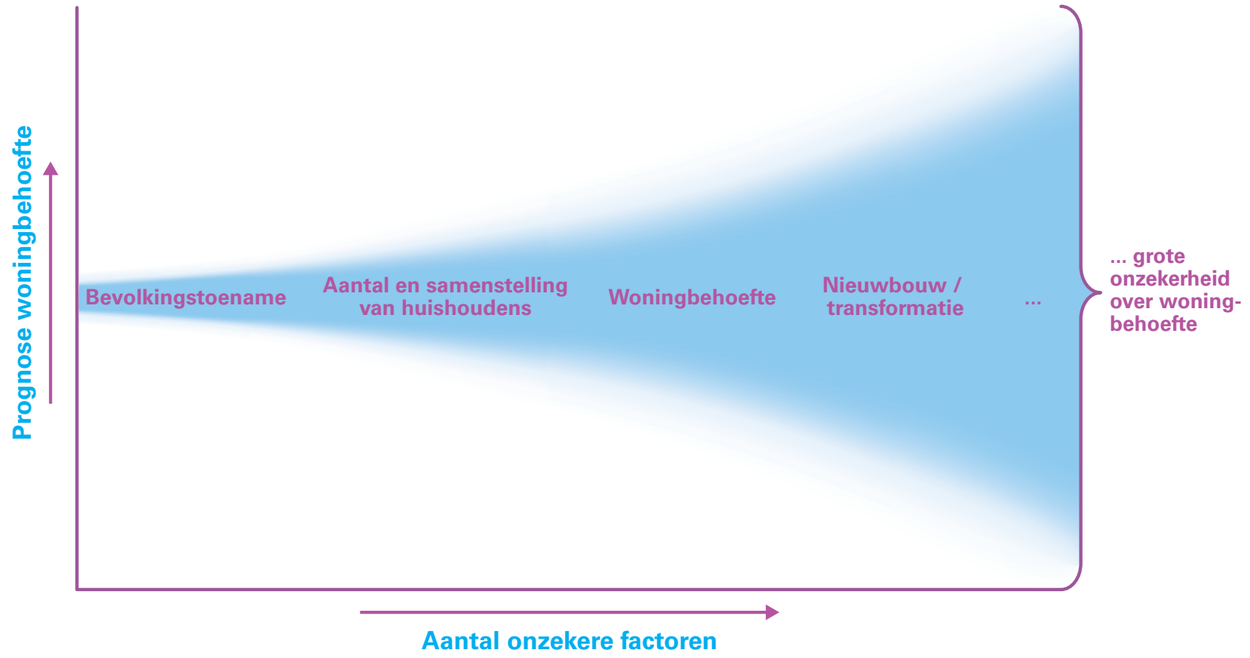
- In de bevolkingsontwikkeling blijken er steeds weer afwijkingen op te treden omdat mensen langer leven

en het geboortecijfer minder snel daalt. Belangrijker nog is de structurele onvoorspelbaarheid van migratie, zoals de actualiteit regelmatig laat zien (Groenemeijer et al, 2011).

- In de huishoudenontwikkeling blijken ontwikkelingen op het gebied van koopkracht, kredietverlening en consumentenvertrouwen grote invloed te hebben: scheidingen worden uitgesteld, evenals zelfstandig gaan wonen door jongeren. Op andere plaatsen is huishoudensverdichting te zien: het gemiddeld aantal bewoners per adres loopt weer op (vanaf 2008 bijvoorbeeld in Amsterdam en Den Haag).
- In woningbehoefte blijken de factoren koopkracht, kredietverlening, consumentenvertrouwen eveneens van invloed, en daar komen culturele ontwikkelingen bij, zoals de voorkeur om meer in steden te wonen, wat weer een sterke invloed heeft op de locatievoorkeuren. In de nieuwbouwbehoefte – en de ruimteclaims die daaraan verbonden zijn – blijken de grote hoeveelheden leegstaand vastgoed (woningen, winkels, kantoren, scholen) ook van invloed.
- Verder zijn de prognoses afhankelijk van het gevoerde beleid, en neemt de onzekerheid toe naarmate wordt ingezoomd op kleinere ruimtelijke schaal of uitgezoomd naar de langere termijn. In de publiciteit, tot slot, worden prognoses met (relatief ruime) bandbreedtes met onderliggende onzekere externe factoren vaak vertaald tot eenduidige puntschattingen, afgerond op honderdduizenden woningen.

Samengevat: menselijk keuzegedrag is minder voorspelbaar dan de modellen – of beter gezegd: de presentaties en interpretaties daarvan in het beleid en de media – veronderstellen of doen voorkomen. Waar lang is uitgegaan van de formule: bevolking = huishoudens = woningbehoefte = nieuwbouw, kunnen we nu stellen dat deze relaties niet eenduidig zijn.
De onzekerheden cumuleren in elke stap van het berekenen van de nieuwbouwbehoefte volgens bovenstaande formule. Alles bij elkaar genomen zorgen

Figuur 7: Prognose woningbehoefte: onzekerheid als zekerheid



de onzekerheden voor een forse bandbreedte in de woning- en nieuwbouwbehoefte. Deze toegenomen onzekerheid is weergegeven in figuur 7. Bij elke stap uit de eerder genoemde formule, moeten de onzekerheden uit de vorige stap worden meegenomen.

2.5 Ten slotte

Modellen voldoen aan wetenschappelijke standaarden
De demografische modellen die op dit moment in het beleid worden gebruikt voldoen aan de wetenschappelijke standaarden en recente inzichten. De onderzoekers streven er voortdurend naar om de modellen te verantwoorden, te actualiseren en te verbeteren. De raad is dan ook van mening dat er geen aanleiding is de modellen zelf ter discussie te stellen.
De raad constateert de afgelopen jaren aanzienlijke verschillen tussen de verwachte uitbreidingsbehoefte en de opgeleverde aantallen nieuwe woningen. Hoewel de lage realisaties binnen de bandbreedte van de behoefteprognoses blijven, is er sprake van een toenemend woningtekort, ofwel uitgestelde vraag naar zelfstandige woonruimte.

Een aandachtspunt is, om in de modellen beter in te kaart brengen op welke manier vragers en aanbieders van woningen omgaan met onzekerheden. Daarbij zijn veel meer factoren bepalend dan alleen de demografie. Ook is volgens de raad grotere terughoudendheid gewenst bij het doen van uitspaken op laag ruimtelijk schaalniveau, waar nu in de bestuursrechtspraak ‘harde cijfers’ over de woningbehoefte gevraagd worden ter onderbouwing van (individuele en soms zeer kleine) lokale nieuwbouwplannen.

Onderlinge relatie tussen variabelen
De gehanteerde modellen zijn geen onafhankelijke voorspelling van de woningvraag, aangezien de gerealiseerde én verwachte woningbouwproductie een inputvariabele is voor de bevolkingsramingen. Die ramingen vormen op hun beurt input voor het toedelen van de voorspelde ontwikkeling van het aantal huishoudens dan wel woningbehoefte naar gemeente (bijvoorbeeld om een verschuiving binnen hetzelfde woningmarktgebied, bijvoorbeeld van Nieuwegein naar Leidsche Rijn, mee te kunnen nemen). Een fundamenteel punt is dat diverse verklarende variabelen in de modellen ook onderlinge verbanden hebben. Een verlies aan bevolking in een woonkern of -regio kan leiden tot minder voorzieningen, waardoor deze nog minder aantrekkelijk wordt als woonplaats, ook als de gemiddelde huizenprijzen daar dan dalen.

Grote bandbreedtes en omgaan met onzekerheden
De bandbreedtes bij de gehanteerde prognoses zijn nu zeer groot. Kiezen voor een kleinere bandbreedte betekent dat de kans groter is dat de werkelijke woningvraag daar buiten ligt. De raad ziet dan ook niet de oplossing in het toewerken naar puntschattingen, maar in het beter doorgronden van de achterliggende factoren, het oppakken van relevante signalen en het binnen de woningmarktregio afstemmen van acties.
Zo blijft het omgaan met woningbehoefteprognoses wandelen in wisselende omstandigheden met heldere luchten en mistflarden. De modellen dienen daarbij als kompas dat wel de richting goed weergeeft, maar nog niet de eindbestemming.

Bij gebruik en verbetering van de modellen acht de raad hernieuwde aandacht voor de onzekerheden van belang. Beleid maken is omgaan met onzekerheid. Daarbij passen scenario’s beter dan puntschattingen. Dat betekent ook meer nadruk op de ‘bijsluiter’: onder welke veronderstellingen ten aanzien van demografie, economie en woningmarkt is de voorspelling gedaan en wat zijn de veronderstellingen ten aanzien van externe factoren en beleidsinstrumenten op andere terreinen dan wonen (zoals onderwijs, zorg, werk en inkomen)?

Met scenario's kan meer gevoel ontwikkeld worden bij de richting en bandbreedte van de behoefte-ontwikkelingen: wat doen we als gebeurtenis X of Y zich voordoet? Verder is het van groot belang te benadrukken welke aspecten er (nog) niet in de scenario's zitten, bijvoorbeeld koopkracht, consumentenvertrouwen, (regels voor) kredietverlening.

Modernisering prognoses woningbehoefte

Uit de analyse van de woningmarkt en onderliggende maatschappelijke ontwikkelingen blijkt dat het niet zozeer gaat om één cijfer 'per saldo' voor de landelijke woningbehoefte of het nationaal woningtekort, maar dat er grote verschillen zijn tussen én binnen regio's.

Er is geen nationale woningmarkt, maar een archipel van regionale woningmarkten, ieder met hun regionale eigenaardigheden en dynamiek. Nu er niet overal vanzelfsprekend groei en 'vraagdruk' is, wringt dit. De raad pleit voor modernisering van de prognoses op regionaal niveau, en daarbij sterker verband te leggen met de (kwantiteit en kwaliteit) van de bestaande woning- en vastgoedvoorraad.

Data en overleg op regionaal niveau, verband leggen met bestaande voorraad

Om de regionale behoefte te kunnen bepalen is – naast de beschikbare data – ook overleg op regionaal niveau van belang. De regionale prognose moet door alle partijen gedragen worden, ook als het gaat om minder woningen in plaats van meer. Bovendien moet er een totaal-analyse gemaakt worden waarbij ook de bestaande voorraad wordt meegenomen, waar gekeken wordt middellange- en langetermijnontwikkelingen op het gebied van demografie en economie en naar maatschappelijke doelstellingen naast het wonen zelf.

3

WAARDEN IN HET WONEN

De minister heeft de Rli verzocht in te gaan op de rol van de overheid in het voorzien van wonen. In dit hoofdstuk wordt daartoe een analyse gemaakt van de private en publieke waarden die rondom wonen spelen.

In hoofdstuk 1 zijn vijf trends beschreven, waar het beleid dat in hoofdstuk 2 aan de orde is geweest, mee te maken heeft. De trends duiden op veranderende waarden in de samenleving, bijvoorbeeld het toegenomen belang van het uitdrukken van identiteit via wonen. Onder 'waarden' verstaat de raad hier dus – al dan niet in geld uit te drukken – behoeften en doelen die worden nagestreefd.[29] Het feit dat waarden veranderen, wil overigens niet zeggen dat bestaande waarden – bijvoorbeeld veiligheid en gezondheid – niet meer gelden of niet meer geborgd hoeven te worden. De waarden die worden nagestreefd in het woondomein, belangrijke veranderingen daarin en de rol van de overheid, vormen het onderwerp van dit hoofdstuk. Met behulp van waarden wordt aangetoond dat overheidsingrijpen op de woningmarkt gerechtvaardigd is.

3.1 Private waarden en belangen

Voor 'vragers' (mensen die op zoek zijn naar een woning) lopen private waarden uiteen van de basale behoefte om een dak boven het hoofd te hebben, tot het hebben van plek waar men zich bijvoorbeeld creatief kan uitdrukken. Van de private waarden kunnen de verschillende functies afgeleid worden die de woning heeft voor de bewoner en het belang dat de bewoner aan de verschillende functies hecht.

Voor particuliere aanbieders van zowel koop- als huurwoningen, staat een zo hoog mogelijke opbrengst centraal. Bij ondernemers in de bouw staat het belang van continuïteit van de onderneming centraal naast het rendement behalen op investeringen en het zo slim en efficiënt mogelijk omgaan met schaarse (productie) middelen. Daarnaast hebben veel ondernemers waarden op het gebied van het bieden van prettige woonruimte. In het vervolg van deze paragraaf worden de waarden en belangen van eerst bewoners en vervolgens aanbieders besproken.

3.1.1 Waarden van bewoners en functie van de woning voor de bewoner

In de woonbehoefte komen verschillende waarden tot uiting. In algemene zin zijn er twee universele doelen die met wonen worden nagestreefd: fysiek welzijn en sociaal welbevinden (Lindenberg, 1990). Het Ministerie van VROM (2007) benoemde, zonder overigens daarop beleid te maken, deze waarden naar vijf functies die woningen vervullen voor mensen:

- De woning als zorgcentrum. Daarbij gaat het niet alleen om de persoonlijke verzorging (eten, slapen, hygiëne) maar ook om beschutting, veiligheid, en privacy.
- De woning als activiteitencentrum. Daarbij gaat het niet alleen om individuele activiteiten als lezen, muziek luisteren of televisie kijken, maar ook om het ontvangen van gasten en het hebben van logés.
- De woning als onderdeel van een buurt en toegang tot de leefwereld. Daarin wordt het dagelijkse bestaan georganiseerd en worden sociale netwerken onderhouden.
- De woning als uitvalsbasis voor het ondernemen van activiteiten en het onderhouden van contacten, ofwel het deelnemen aan de samenleving. Hiervoor zijn de bepalende elementen de locatie van de woning in combinatie met de actieradius van de bewoner.
- De woning als duurzaam consumptie- en investeringsgoed. Daarbij gaat het niet alleen om de geldstromen en vermogensopbouw die verbonden zijn met het huis, maar ook met de sociale goedkeuring die dit in eigen

29 Voor een grondige benadering van waarden die met ruimtelijke ordening gemoeid zijn, zie het werk van Willem Buunk en Marloes van der Weide, Lectoraat Area Development Windesheim.

kring oproept (leuk huis in een goede buurt).

Bovenstaande vijf functies lopen in elkaar over: wonen, welzijn en welbevinden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Huishoudens met mensen van alle leeftijden ondervinden logistieke problemen om al deze functies in tijd en ruimte met elkaar te verbinden en doen dan ook vaak een beroep op elkaar, op private diensten of publieke arrangementen om dit voor elkaar te krijgen. Wie veel geld tot zijn beschikking heeft, zal eerder betaalde diensten afnemen (bijvoorbeeld thuisbezorgservice, kinderopvang, of klusdiensten) dan hiervoor tijd in te zetten. Voor mensen die ruim in hun tijd zitten, is de omgekeerde weg vaak eenvoudiger zolang zij daar fysiek toe in staat zijn: zij besteden meer tijd aan boodschappen, kinderen opvangen of karweitjes in huis.

Er is een enorme diversiteit aan strategieën om functies te combineren, afhankelijk van de maatschappelijke en ruimtelijke positie van mensen, van de weging van doelen en van de individuele beperkingen en hulpbronnen die mensen hebben: geld, tijd, netwerk, vermogen (al dan niet samen met een partner), maar ook bijvoorbeeld urgentieverklaringen, vluchtelingenstatus, CIZ-indicatie (Centrum indicatiestelling zorg), fysieke of geestelijke beperking. Bewoners kunnen dus de functies van het wonen zeer flexibel inzetten om een breed spectrum aan private waarden te realiseren.

3.1.2 Waarden en belangen van private partijen

De meeste private partijen op de woningmarkt streven continuïteit en veelal ook winst na. Door uiteenlopende rollen te vervullen (en daarbij gebruik te maken van bijvoorbeeld vakkrachten, kennis, middelen, schaal en vermogen) proberen zij economisch rendement te behalen op het geïnvesteerde vermogen. Daarbij richten sommigen zich op het realiseren van woningen, anderen op verhuur en beheer van de woning en de woonomgeving en weer anderen op informatie aan en bemiddeling tussen vragende partijen (woningzoekenden, partijen die financiering zoeken) en aanbiedende partijen (woningverkopers, investeerders). Sommige private partijen streven geen winst na, maar proberen de belangen van een bepaalde groep te behartigen, bijvoorbeeld koepelorganisaties van verhuurders, woningeigenaren, huurders, bewoners, bouwers.

De woningcorporaties[30] streven ernaar, net als andere private partijen, waarde toe te voegen. Als hun activiteiten leiden tot winst, mogen zij deze echter slechts aanwenden ‘in het belang van de volkshuisvesting’. Zij zijn gebonden aan de regels die het Rijk hiervoor formuleert en aan prestatieafspraken die zij met overheden (gemeentebesturen) in hun werkgebied maken.

Individuele bewoners treden ook op als aanbieders van woningen: als verkoper van een eigen huis, of in een rol als (tijdelijk dan wel gedeeltelijk) verhuurder. Regelmatig ontwikkelen particulieren ook hun eigen huis, alleen of in een collectief. In deze rol(len) streven zij meestal in meer of mindere mate winst (ofwel rendement) na, al kunnen ook ideële doelstellingen (bijvoorbeeld de opvang van kwetsbare huishoudens) een rol spelen.

Alle aanbieders van woningen hebben belangen, in de vorm van het streven naar continuïteit van het bedrijf en het genereren van winst/rendement. De meeste partijen streven waarden na op het gebied van het aanbieden van prettige woonruimte in een veilige woonomgeving met inachtneming van duurzaamheid en betaalbaarheid. Maar ook waarden op het gebied

30 Woningcorporaties hebben hun basis in Artikel 70 van de Woningwet, waar zij worden gedefinieerd als ‘toegelaten instellingen uitsluitend werkzaam op het gebied van en niet beogend uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting’.

van bijvoorbeeld goed werkgeverschap en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Overheden treden incidenteel op als aanbieder van woningen. Sinds de verzelfstandiging van de gereguleerde huursector zijn gemeentelijke woningbedrijven echter een uitzondering.[31] Overheden hebben verschillende rollen in beheer van vastgoed (gebouwen en grond). Behalve een direct financieel belang, is hier vaak (het borgen van) een publieke waarde aan verbonden. Vanuit een eigendomspositie kan strategisch sturing gegeven worden aan de ruimtelijke ontwikkeling van een locatie of gebied, of collectieve kosten kunnen betaald worden uit collectieve baten. Bijvoorbeeld door het opkopen van 'rotte kiezen' in binnensteden en deze weer (te laten) opknappen, door voorzieningen of infrastructuur te realiseren in een uitleglocatie of door groen en speelmogelijkheden aan te leggen bij herstructurering van bestaand gebied.

3.2 Publieke waarden

Wonen raakt een veelheid aan publieke waarden. Er zijn veel opvattingen over wat een 'goede samenleving' is en welke rol wonen daarin speelt. Hieronder worden drie groepen publieke waarden onderscheiden. De eerste gaat over de manier waarop het maatschappelijk verkeer tussen partijen wordt geordend. De tweede en derde groep hebben te maken met de vele 'externe effecten' die met wonen gemoeid zijn:

1. Het 'maatschappelijk verkeer' tussen partijen ordenen: het bepalen van het speelveld. Binnen dit speelveld streven burgers en private partijen hun eigen waarden en belangen na. Verschillende kenmerken van de woningmarkt hebben geleid tot sectorspecifieke regels.[32] Bijvoorbeeld de kapitaalsintensiviteit voor kopers, de basale aard van het product (dak boven het hoofd), de plaatsgebondenheid, het verschil in kennis tussen professionele en niet-professionele partijen. De publieke waarden die hierbij spelen zijn onder andere rechtvaardigheid, gelijkheid, redelijkheid en ruimte voor (keuze) vrijheid.
2. Creëren en beschermen van collectieve goederen. Verschillende publieke stromingen hebben zich ingespannen voor een goede kwaliteit van de openbare ruimte vanuit het idee dat het bevorderen en bewaken hiervan leidt tot collectieve voordelen. Bijvoorbeeld culturele aspecten als esthetische gebouwkwaliteit, de aanwezigheid van recreatief groen en speelruimte in de woonomgeving en draagvlak voor voorzieningen. De publieke waarden die hierbij spelen zijn onder andere: streven naar zuiverheid en schoonheid, creëren van een gezonde leefomgeving, bieden van ontwikkelingsmogelijkheden, gemeenschapszin, eigenheid en trots.
3. Benutten van collectieve voordelen. Verschillende collectieve kosten en baten komen onvoldoende tot uitdrukking in de prijs van de woning zelf. Bijvoorbeeld het collectieve voordeel van het treffen van brandwerende voorzieningen bij de bouw van woningen. Of het aanleggen van riolering en voorzieningen voor schoon drinkwater. Zaken als externe veiligheid, volksgezondheid of economische concurrentiepositie dragen bij aan de collectieve welvaart, verkleinen de kansen op ongelukken (door brand, bijvoorbeeld) en verlagen de maatschappelijke kosten.

31 De meeste Gemeentelijke Woningbedrijven zijn zelfstandige corporaties geworden (zoals Woonstad Rotterdam) of gefuseerd met andere corporaties (zoals in Amsterdam / Almere / Haarlem / Haarlemmermeer tot Ymere en Den Haag / Delft e.o. tot Vestia). In kleinere gemeenten als Koggenland, Oirschot, Opmeer, Renswoude en op Ameland en Vlieland bestaan nog wel gemeentelijke woonbedrijven.

32 De woningmarkt is hierin niet uniek: ook voor bijvoorbeeld de energiemarkt, de telefonie- en internetmarkt of de financiële markten geldt dat er sectorspecifieke regelgeving is opgesteld die rekening houdt met product- en organisatiekenmerken van de sector, en met de belangen en publieke waarden van burgers en private partijen.

3.3 Overheidsingrijpen om waarden te realiseren

3.3.1 Motivering van overheidsingrijpen

Vanuit de welvaartstheorie kan gedacht worden aan vijf motieven voor de overheid voor ingrijpen. Het gaat om algemene motieven, dat wil zeggen dat ze niet specifiek voor het woondomein gelden, en ook het ingrijpen zelf hoeft niet op voorhand via het woondomein te gebeuren:

1. Verbeteren van marktwerking (marktmeestermotief). De overheid grijpt in om (de gevolgen van) marktimperfecties tegen te gaan. Van marktimperfecties is sprake wanneer veranderingen in prijs niet leiden tot navenante aanpassingen in vraag en aanbod, wat bij een voorraadmarkt als de woningmarkt het geval is. Ook kunnen vragers en aanbieders verschillende uitgangsposities hebben als het gaat om informatie, tijd en geld.
2. Tegengaan van negatieve externe effecten (beschermingsmotief). De overheid grijpt in om zaken als verloedering (met risico's voor veiligheid en volksgezondheid), ruimtelijke versnippering of segregatie in de woonomgeving tegen te gaan.
3. Ontwikkeling van wijken en buurten (ontwikkelingsmotief). De overheid grijpt in om de toekomstige kwaliteit van wijken en buurten te waarborgen of te verbeteren.
4. Rechtvaardigheid door herverdeling (rechtvaardigheidsmotief). De overheid grijpt in om de uitkomsten van de woningmarkt anders te verdelen. Bijvoorbeeld door kansen van bepaalde groepen te vergroten: gehandicapten hebben een kleinere keuzeruimte. Groepen met een lagere sociaaleconomische status kunnen door overheidsingrijpen dichterbij voorzieningen wonen en kwalitatief betere woningen bewonen dan hun inkomenspositie normaal gesproken zou toelaten.
5. Belang van wonen voor de burger borgen (onderschattingsmotief – wonen als 'merit good', goederen waarvan de overheid vindt dat de 'consumptie' ervan moet worden gestimuleerd). De overheid grijpt in om te voorkomen dat de burger het belang van kwalitatief goede huisvesting als primaire levensbehoefte onderschat (bijvoorbeeld het effect op gezondheid of de leerprestaties van kinderen).

Hoe aangekeken wordt tegen de motieven voor overheidsingrijpen en de mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van maatschappijvisie – denk aan de invulling van het begrip rechtvaardigheid – en kan in de loop van de tijd veranderen. De laatste jaren wordt het vijfde motief betwijfeld door mensen die beweren dat veruit de meeste bewoners voldoende in staat zijn een zelfstandige afweging te maken.

De verschillende interventiemotieven hierboven beogen eerder genoemde publieke waarden te borgen. In tabel 4 staat hoe de verschillende (categorieën van) publieke waarden terugkeren in de motieven voor overheidsingrijpen. Er is een aantal voorbeelden van onderwerpen en thema's aan toegevoegd die op deze wijze zijn geborgd.

Tabel 4: Publieke waarden en overheidsingrijpen

Publieke waarden	Motieven voor overheidsingrijpen	Voorbeelden
Bewaken ordentelijk economisch en maatschappelijk verkeer	• Verbeteren marktwerking (marktmeestermotief) • Rechtvaardigheid door herverdeling (rechtvaardigheidsmotief) • Belang van wonen voor de burger borgen (onderschattingsmotief)	• Eigendomswet- en regelgeving, kadaster • Huurbescherming, huurprijzenwet. • Inkomens- en vermogensbeleid
Bescherming kwaliteit van collectieve goederen	• Tegengaan negatieve externe effecten (beschermingsmotief)	• Milieu, leefbaarheid, kwaliteit van de openbare ruimte, stedenschoon (welstand, architectuur)
Benutten van collectieve voordelen (‘baten’)	• Ontwikkeling van wijken en buurten (ontwikkelingsmotief) • Versterken van het economisch draagvlak door ruimtelijke dichtheid	• (Mee)benutten van waardestijging grond- en vastgoed als gevolg van publieke besluiten • Arbeidsmarkt, draagvlak voor voorzieningen, economische concurrentiepositie • Borgen van basiskwaliteit voor algemeen nut, zoals (brand)veiligheid en gebruiksstandaarden (bijvoorbeeld rolstoeltoegankelijkheid)

3.3.2 Gekoppelde waarden

Aan wonen zijn veel politieke en maatschappelijke agenda’s gekoppeld, met een groot aantal beleidsinterventies en bijbehorende regelgeving van de overheid tot gevolg. Dit heeft veelal te maken met effecten van wonen op andere sectoren of van andere sectoren op wonen en met de wens van de overheid om maatschappelijk te sturen. Andere beleidsterreinen maken gebruik van wonen om hun waarden te verwezenlijken. Een aantal van deze waarden zijn al eerder aan de orde geweest. In de afgelopen honderd jaar waren koppelingen te zien met:

1. Stedenschoon en externe veiligheid. Al voor er sprake was van woonbeleid en Woningwet, waren dit de voornaamste motieven voor de overheid om zich met bouwen en wonen te bemoeien. Betrof het vroeger met name verpaupering en bescherming van de bevolking tegen besmettelijke ziektes en uitslaande branden, tegenwoordig spelen zaken als milieuhinder en aantrekkelijkheid van steden en dorpen een rol.
2. Sociaal welbevinden. In hoeverre laten de woning en de woonomgeving zelfstandig leven toe, zijn er beschikbare voorzieningen en mantelzorg, een veilige, prettige omgeving die aansluit op levensfase en –stijl, wat is de status en leefbaarheid van de buurt?

3. Maatschappelijke samenhang en solidariteit. Dit zijn thema's die al honderd jaar spelen. Rond 1900 was volkshuisvesting in Nederland – evenals in grote delen van Europa – onderdeel van de 'sociale kwestie': de strijd voor betere arbeidsomstandigheden en algemeen kiesrecht. In andere landen werd gekozen voor bevordering van eigen woningbezit (Huisvestingswet van 1889 in België) of een overheidstaak (*council housing* via de Housing of the Working Classes Act 1890 in Engeland). In Nederland is in de Woningwet van 1901 met de woningcorporaties voor een alternatieve collectieve vorm gekozen (deels gemeentelijke diensten, deels verenigingen), die snel professionaliseerde.
4. Sociaaleconomische kansen bieden. Dit is vaak een belangrijke afweging. Denk aan de aansluiting tussen arbeidsmarkt, scholing en de woningmarkt: de aanwezigheid van banen en – goed opgeleide – werknemers, het beperken van loonkosten door beheersing van woonlasten en reiskosten. Flexibiliteit op de arbeidsmarkt is mede afhankelijk van de vraag of werknemers in loondienst, maar ook flexwerkers en zelfstandigen, op een nabije of bereikbare plek een woning kunnen vinden en financieren. En tot slot is de bouw zelf direct en indirect een belangrijke werkgever op de arbeidsmarkt.
5. Inkomens en vermogens reguleren. Dit vindt meer of minder expliciet plaats via de woningmarkt. Tal van motieven zijn aanwezig: compensatie voor lage inkomsten of hoge zorg- of onderhoudskosten, stimuleren van eigen woningbezit en vermogensvorming. Door subsidies en belastingen op wonen, tarieven en vrijstellingen van tarieven, wordt de facto inkomensbeleid gevoerd. Denk aan huurtoeslag, huurwaardeforfait, hypotheekrenteaftrek, overdrachtsbelasting of de verhuurderheffing. Maar ook zaken als studielening, reiskostenforfait of vermogenstoets bij uitkeringen hebben invloed op de keuzes die gemaakt worden.
6. Ruimtelijke ordening en grondbeleid. Deze hangen nauw samen met woonbeleid. In de ruimtelijke ordening gaat het bijvoorbeeld om beïnvloeding van het ruimtegebruik voor bepaalde functies of om draagvlak voor voorzieningen in de dagelijkse leefomgeving of het woon-werkverkeer. In het grondbeleid gaat het om het voor maatschappelijke doeleinden benutten van waardestijging als gevolg van bestemmingswijziging.
7. Milieu en duurzaamheid stimuleren. Het milieu is een collectief goed dat de overheid tracht te bewaren. Door aan te sturen op duurzaam (her-)gebruik van materialen en besparing op energie en onderhoud is op de woningmarkt nog heel wat te winnen, niet alleen bij nieuwbouw, maar ook bij aanpassing en eventueel zelfs vervanging van de bestaande voorraad.

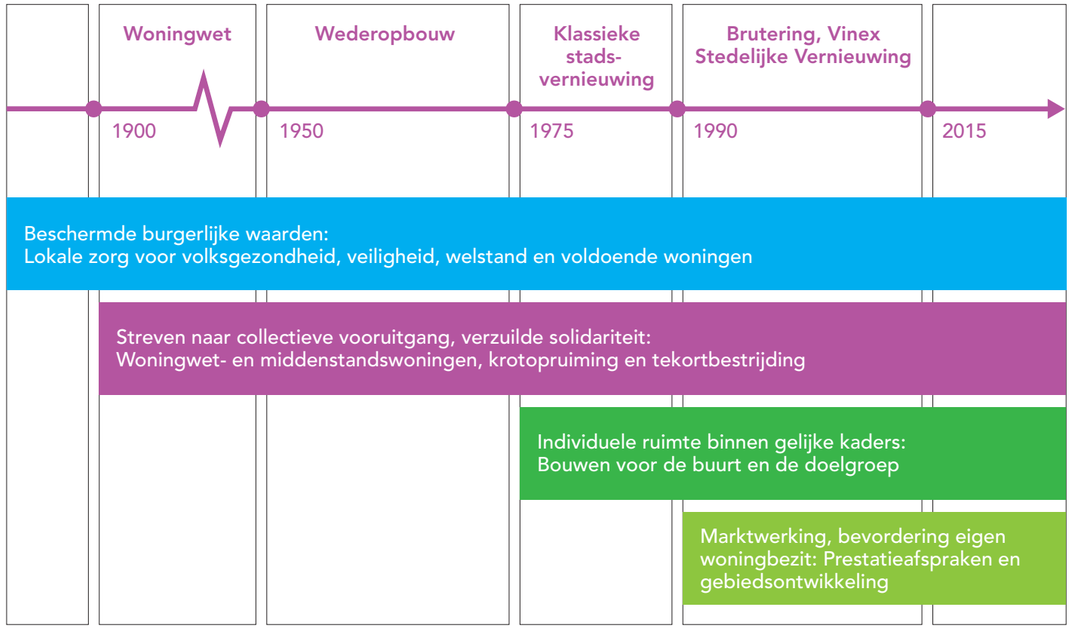
Door deze koppelingen is er altijd vermenging geweest van waarden en net als individuen maakt ook de overheid afwegingen tussen waarden. Deze vermenging van waarden en de afweging die de overheid moet maken, vergroot de complexiteit van het overheidsingrijpen op de woningmarkt. De afweging tussen de verschillende waarden kan in de tijd verschillen, zo is er bijvoorbeeld heel lang gepleit om problemen in achterstandswijken op te lossen door het verbeteren van woningen en woonomgeving. Inmiddels ligt er bij sociale problemen veel meer nadruk op werk en scholing, terwijl in de gebouwde omgeving energiebesparing nu de meeste aandacht krijgt, gemotiveerd vanuit zowel de beheersing van woonlasten, als het bereiken van klimaatdoelen.

3.3.3 Overheidsingrijpen op de woningmarkt in historisch perspectief

Terugblikkend op meer dan een eeuw volkshuisvestings- en woonbeleid constateert de Rli dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de waarden waaraan het grootste gewicht wordt toegekend. Dit vertaalt zich in beleid, wetten en regelgeving. In grote lijnen is er een stapsgewijze verschuiving te zien, zoals blijkt uit onderstaande figuur. Deze verschuivingen betekenen niet dat de waarden die in een eerdere periode belangrijk waren, in een volgende periode overbodig zijn geworden. De verschuiving van waarden loopt van het nastreven van:

- burgerlijke, beschermende, paternalistische waarden;
- naar collectieve stabiliteit en solidariteit in eigen kring en
- van het streven naar het creëren van individuele ruimte binnen kaders;
- naar het streven naar toenemende efficiëntie door marktwerking.

Figuur 8: Waarden in het woonbeleid



De Rli constateert dat elk tijdvak als opgave heeft om bestaande waarden, die al geborgd zijn, te verenigen met nieuwe te borgen waarden. Daardoor is het nodig om telkens het beleid, de rolverdeling tussen overheden en markt en het instrumentarium te herijken: wat is nog passend, wat is ingehaald door maatschappelijke veranderingen of op een andere manier te borgen, en welke ontwikkelingen komen eraan?

3.4 Actuele spanningen tussen waarden en werkelijkheid

De raad constateert dat veel regels om een goede reden zijn ingevoerd en vaak nog steeds een goede functie vervullen. Op deze wijze zijn veel publieke waarden gerealiseerd en bleek het mogelijk ook veel private waarden te realiseren.

De afgelopen decennia zijn de spanningen toegenomen tussen de (private en publieke) waarden die de samenleving nastreeft en de feitelijke regulering van de woningmarkt. Dit heeft verschillende oorzaken, die deels ook buiten het woonbeleid gelegen zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de sterke groei van het huishoudinkomen als gevolg van het

anderhalfverdienermodel, de verruiming van de verstrekte hypotheken en de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Dit alles leidt tot twee typen spanning:

- Gelijke gevallen (zelfde inkomens- en huishoudsituatie) worden, afhankelijk van de eigendomssituatie, ongelijk behandeld. De huurder krijgt meer toeslag van het Rijk als het inkomen en gespaard vermogen lager is, terwijl de eigenaar-bewoner meer belastingvoordeel ontvangt naarmate het inkomen en de hypotheekschuld hoger zijn. Deze spanning wordt versterkt door de verschillen in prijsvorming: de huurprijzen zijn voornamelijk gebaseerd op de technische woningkwaliteit (de regionale woningmarkt weegt pas sinds kort voor een beperkt deel mee via de WOZ-waarde), terwijl de koopprijzen voornamelijk beïnvloed worden door de regionale vraagdruk op de woningmarkt en de prijs van geld (hypotheekrente). De afgelopen decennia heeft inkomenspolitiek via het wonen een steeds grotere invloed gekregen op de woningmarkt.
- Ongelijke gevallen worden gelijk behandeld. Het verschil in vraag naar woningen tussen regio's leidt tot een verschillende vraagdruk (ongelijke gevallen), terwijl in alle woningmarktregio's hetzelfde woningwaarderingsstelsel (een puntensysteem), dezelfde huurtoeslaggrens (€ 710,68 per maand) en dezelfde huishoudinkomensgrens van € 34.911 (prijspeil 2015) gelden. Bij deze laatste grens is er nog een andere ongelijkheid die niet wordt meegewogen: er wordt geen onderscheid gemaakt naar huishoudensgrootte, terwijl dit bij de huurtoeslag wel gebeurt.

De conclusie van de raad is dat de gegroeide ordening van de woningmarkt (gesegmenteerd naar eigendom en woningmarktregio) op gespannen voet staat met het streven in de samenleving naar keuzevrijheid en de toenemende behoefte aan flexibiliteit. Deze ontwikkelingen zijn het gevolg van veranderende patronen in arbeids- en persoonlijke relaties en de behoefte woningen aan te passen aan veranderende functies (werk, energie, zorg). De geldende kaders (zoals fiscale behandeling van huur- en koopwoningen of van samenwonen) spelen daar nog onvoldoende op in. Het motto 'de bewoner centraal te stellen' zien we nog te weinig terug in beleid en prestatieafspraken.

4

HET SPEL, DE REGELS, DE SPELERS EN DE UITKOMSTEN

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de (modellering van) woonbehoefte, op belangrijke maatschappelijke trends die invloed hebben op de behoefte aan en in wonen en het vervullen daarvan, op de werking van de woningmarkt en op private en publieke waarden die met woonbehoefte gemoeid zijn. In dit hoofdstuk staan de rollen van de verschillende partijen op de woningmarkt en de sturing ervan vanuit de overheid centraal. Als laatste wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Rli en de relatie met het bestaande en voorgenomen beleid.

4.1 Sturing door de overheid

De woningmarkt kent vele spelers en grote economische en maatschappelijke belangen. Dit maakt de sturing door de overheid ingewikkeld. Zoals in hoofdstuk 3 is uitgelegd, raakt het wonen aan een veelheid van publieke waarden en daarnaast spelen de private waarden en belangen van huishoudens, marktpartijen en overheden een rol. Het private belang van de overheid heeft te maken met zijn rol als vastgoedeigenaar. Er zijn verschillende overheidslagen betrokken bij de sturing op de woningmarkt. Het huidige rijksbeleid staat in het teken van het decentraliseren van een aantal bevoegdheden op het gebied van de sturing van en toezicht op de woningmarkt, voornamelijk op het gereguleerde deel van de huurmarkt (sterker toezicht door gemeenten op woningcorporaties). De rol in het omgevingsbeleid van de provincie, bestuursregio (Wet gemeenschappelijke regelingen) en gemeente neemt toe ten opzichte van de rol van het Rijk. Contingentering en woningbouwafspraken worden allang niet meer op rijksniveau geregeld. De rijksmiddelen die omgaan in bouw en herstructurering zijn fors afgenomen of zelfs geheel beëindigd. Wel zijn er nog op het individuele huishouden gerichte 'subjectsubsidies' in de fiscale sfeer zoals de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek, waar jaarlijks miljarden euro's in omgaan en belastingen zoals de Verhuurderheffing, OZB, overdrachtsbelasting en huurwaardeforfait.

Vanwege de belangen van individuele mensen en van de samenleving als geheel als het gaat om wonen, is er op dit terrein veel in wetten en regels 'geregeld'. Aanbieders en vragers worden gestuurd door deze wetten en regels: zoals subsidies en belastingen, maar ook door hun eigen waarden en belangen. Figuur 9

Figuur 9: Overzicht huidig rijksbeleid

REGULERING	STIMULERING	BELASTING
• Grondwet, Woningwet • BBSH: Toegelaten instellingen sociale huursector • Omgevingswet (ruimtelijke ordening) • Crisis- en Herstelwet • Europa: beperk staatssteun tot DAEB (Diensten van Algemeen Economisch Belang) • Bouwbesluit • Huurbescherming • Woningwaardering	• Huurtoeslag • Hypotheekrenteaftrek • Tijdelijke subsidiemaatregelen (schenkingsvrijstelling, stimulering bouw, energiebesparing, isolatie) • Leenfaciliteiten starters, loopt in 2014 af • ISV (investeringsbudget stedelijke vernieuwing) loopt in 2014 af • Nationale Hypotheekgarantie • Fondsen: CFV (centraal fonds: sanering, projectsteun) en WSW (waarborgfonds: leningen)	• BTW op nieuwbouw, verbouwing • Huurwaardeforfait • Overdrachtsbelasting • Onroerendzaakbelasting (Rijk stelt randvoorwaarden, gemeente bepaald tarief en int belasting) • Vennootschapsbelasting • Verhuurdersheffing

schetst het huidige rijksbeleid.

De samenhang ertussen blijkt uit de volgende voorbeelden:

- De 'redelijke huurprijs' van een woning wordt gebaseerd op het aantal woningwaarderingspunten, dat mede afhankelijk is van de WOZ-waarde van de woning. Als de koopwoningen in een deel van het land duurder worden, stijgt daar ook het aantal woningwaarderingspunten en dus de 'redelijke' huurprijs: meer huurwoningen komen dan in het geliberaliseerde segment van de markt terecht (Tweede Kamer, 2014b).
- Nu door aanpassingen in het zorgbeleid mensen langer zelfstandig moeten blijven wonen, komt er een grotere vraag naar aangepaste woningen (Rli, 2014a).
- Door het systeem van hypotheekrenteaftrek krijgen huishoudens met een hoog inkomen en hoge hypotheek de hoogste subsidies, terwijl huurtoeslag terechtkomt bij huishoudens met een laag inkomen en weinig vermogen. Hier is sprake van een armoedeval: als een hurend huishouden een hoger inkomen verwerft wordt de huurtoeslag lager, of nul. Vanaf € 35.000 komt men niet meer in aanmerking voor een gereguleerde huurwoning, maar komt men ook moeilijker dan voorheen aan een hypotheek voor een gelijkwaardige koopwoning. Huishoudens met een middeninkomen vallen tussen wal en schip.
- Omdat gereguleerde huren bij nieuwe huurders sterker mogen stijgen dan de jaarlijks bepaalde verhoging, is het voor ouderen vaak financieel onaantrekkelijk om naar een kleinere huurwoning te verhuizen. Deze kleinere woning is vaak duurder of even duur als de te verlaten eengezinswoning waar ze, vaak al vele jaren, wonen.

4.2 Rollen van partijen

Op de woningmarkt is een groot aantal partijen actief (PBL, 2013). Deze partijen zijn op allerlei manieren met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk. Zo heeft de gemeente een ontwikkelaar/bouwer nodig om de woningvoorraad in de gemeente kwalitatief en kwantitatief op peil te houden. Een deel van de huishoudens met lage inkomens heeft corporaties nodig om in hun huisvesting te voorzien. Wie een huis wil kopen, zoekt niet alleen een woning, maar veelal ook een financier. Corporaties hebben gemeenten nodig om bouwgrond te verwerven. De rollen van partijen en de relaties tussen partijen veranderen door de tijd heen. Dit heeft effect op de manier van sturen van de overheid. Hieronder wordt weergegeven hoe de rollen van de diverse partijen veranderen.

4.2.1 Huishoudens

Huishoudens stellen meer en andere eisen aan de woning dan in het verleden. Dit komt enerzijds doordat de samenstelling van huishoudens diverser is geworden: meer samengestelde gezinnen en meer eenpersoonshuishoudens, al dan niet in één woning. Anderzijds gebruiken huishoudens hun woning voor meer functies: zorg en werk, maar bijvoorbeeld ook als financiële oudedagsvoorziening. Ook de rol van huishoudens op de woningmarkt is veranderd. Van een markt met schaarste waarop alles verkocht en verhuurd werd wat aangeboden werd, is er nu meer sprake van een vragersmarkt. De aanbieder betrekt steeds vaker de (toekomstige) bewoner bij ontwerp en bouw. Dit is niet alleen nodig omdat de schaarste in sommige segmenten afneemt, maar ook omdat de vraag diverser is en minder voorspelbaar. Huishoudens werden in het verleden vooral gezien als consument, tegenwoordig zijn ze steeds meer 'prosument': ze zijn niet alleen meer consument van woondiensten, maar regelmatig ook producent. Bijvoorbeeld als opdrachtgever bij particulier opdrachtgeverschap, als (mede)beheerder van het eigen wooncomplex, maar ook als verhuurder van

een woning, of verkoper aan het elektriciteitsnet van zelf opgewekte energie. Ook op de huurmarkt hebben bewoners mogelijkheden om actief bij te dragen aan de kwaliteit van woning en woonomgeving. Zo betrekken sommige corporaties de huurders (al dan niet collectief) bij het beheer en onderhoud van woning en woonomgeving. Huishoudens zijn dus steeds nadrukkelijker betrokken bij hun woning en woonomgeving.

4.2.2 Marktpartijen

Ontwikkelaars

Het motto van de nota 'Mensen wensen wonen' (Ministerie van VROM, 2000) was: 'De burger centraal', maar in de praktijk hebben de ontwikkelaars van woningen die plek ingenomen. De consument werd buitenspel gezet doordat gemeente, corporatie, financier en projectontwikkelaar 'wel wisten wat de burger wilde'. Het kabinet wil daar verandering in aanbrengen en wil de consument meer zeggenschap geven.[33] De Rli vindt dit een logische en gewenste ontwikkeling. Het gevaar is wel dat de consument uitsluitend wordt gedefinieerd als de eerste bewoner van een nieuwe woning en dat er niet gekeken wordt naar de bestaande voorraad en de toekomstige woningvraag. Er wordt dan te veel naar de waan van de dag gebouwd en niet voldoende rekening gehouden met de toekomstige woningvraag. Als gemeente en provincie hun rol als regisseur goed invullen, kunnen deze problemen voorkomen worden. Op heel veel plekken is er al meer zeggenschap voor de consument. Denk aan projecten als: 'Ik bouw betaalbaar in Almere', collectief particulier opdrachtgeverschap, vrije kavels, casco-, zelfbouw-, of kluswoningen. Maar ook projectontwikkelaars zoeken contact met de (aanstaande) bewoner. Bij deze en andere marktpartijen is op dit gebied de laatste jaren veel veranderd: veel van de vooruitstrevender bedrijven zitten heel regelmatig met de consument om de tafel. Ook denken zij na over hun (maatschappelijke) rol in de samenleving en willen ze vaak een grotere rol spelen in het beheer en de transformatie van de bestaande voorraad en in het beheer van de leefomgeving.

Financiers

De rol van beleggers bij het voorzien in huurwoningen is sinds halverwege de jaren negentig afgenomen. Er is daarvoor een aantal mogelijke oorzaken aan te wijzen: de toename van de vraag naar koopwoningen, het aanbod van corporatiewoningen, de beperkingen die huurbescherming en huurprijsregulering opleggen, en andere investeringen die meer rendement opleveren. Daarnaast hebben beleggers soms een voorkeur voor verkoop aan bewoners boven investeren in renovatie en is het voor beleggers lastiger werken als een complex bestaat uit zowel koop- als huurwoningen. Een van de manieren om het segment (middeldure) huurwoningen te vergroten is een deel van het corporatiebezit te verkopen aan institutionele beleggers. Op deze manier krijgen corporaties vermogen dat ze kunnen inzetten voor onderhoud en voor de bouw van goedkopere woningen, en de beleggers kunnen de woningen marktconform verhuren. Het is afhankelijk van de markt of beleggers willen investeren in huurwoningen. Ze hebben wel geld in kas, maar het rendement op huurwoningen is soms laag. Als beter renderende investeringen mogelijk zijn, zullen ze daarvoor kiezen.

Ook banken en de regels voor hypotheekverstrekking spelen een rol op de woningmarkt. Zo hebben banken belang bij het handhaven van hypotheekrenteaftrek. Als de regels voor hypotheekverstrekking wijzigen, zorgt dat bij banken en (potentiële) kopers al snel voor onrust. Daarnaast wordt op dit moment bij nieuwbouw

33 Bijvoorbeeld in de Beleidsagenda 2014 Wonen en Rijksdienst: "Het kabinet wil met een samenhangend pakket aan hervormingen en maatregelen perspectief bieden op een beter werkende, toekomstbestendige en flexibele woningmarkt, met meer keuzevrijheid voor consumenten en investeringsmogelijkheden voor aanbieders in de verschillende marktsegmenten. Hiermee biedt het kabinet duidelijkheid en vertrouwen aan kopers, huurders, verhuurders en de partijen in de bouwsector" (Tweede Kamer, 2013d).

het bepalen van het hypotheekbedrag alleen rekening gehouden met de initiële investering in de bouw. Tegen meerprijs is het mogelijk een huis zo te bouwen dat kosten ervan tijdens de levensduur lager liggen dan bij 'traditionele' bouw. Het gaat dan om onderhoudskosten, vervangingskosten en energiekosten. Zo kan een investering in een, aanvankelijk, duurder soort kunststof voor kozijnen op termijn een besparing op het onderhoud en de vervangingskosten opleveren. Op dit moment is het echter nog niet mogelijk die meerkosten in de hypotheek mee te nemen. Hierdoor is het voor huizenkopers niet mogelijk om de lange termijn tegen de korte termijn af te wegen.

Corporaties

Sinds 2011 moeten corporaties 90% van de vrijgekomen huurwoningen met een huurprijs onder € 701,68 toewijzen aan huishoudens met een verzamelinkomen onder € 34.911 (bedragen gelden voor 2015). Dit betekent dat huishoudens met een laag middeninkomen niet meer terecht kunnen in de gereguleerde huursector. Daarnaast betekent het dat huishoudens met een inkomen boven € 34.911 in een gereguleerde huurwoning niet snel zullen verhuizen omdat ze niet in aanmerking komen voor een andere gereguleerde huurwoning. Hierdoor wordt stagnatie bevorderd. Het kabinet werkt aan een tijdelijke verruiming van deze regel.[34]

Een van de vragen die bij de parlementaire enquête naar wooncorporaties aan de orde was, is of corporaties ook als marktpartij moeten kunnen functioneren en dus moeten kunnen concurreren met commerciële ontwikkelaars. In de huidige samenleving is de taak van corporaties het verzorgen van huisvesting voor hen die dat zelf niet kunnen. Het bouwen en verhuren van woningen met een huur boven de liberalisatiegrens is geen taak voor de woningcorporaties, aldus onder andere de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties. Anderen pleiten voor maximaal 10% commerciële activiteiten (Tweede Kamer, 2014a; Boelhouwer et al., 2014).

Volgens het regeerakkoord gaan corporaties direct aangestuurd worden door gemeenten en moet de schaal van de woningbouwcorporatie in overeenstemming zijn met de schaal van de regionale woningmarkt waarop die opereert. In de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting wordt dit vormgegeven door te streven naar bindende prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten waarbij "de toegelaten instelling die in de gemeente werkzaam is, wordt geacht naar redelijkheid bij te dragen aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid".[35] De corporatie kan door de verantwoordelijke minister gecorrigeerd worden als het niet lukt afspraken te maken. Ook mag een corporatie nog maar in één woningmarktgebied haar activiteiten uitbreiden. In het rapport van de parlementaire enquêtecommissie wordt voorgesteld dat corporaties op termijn 'defuseren' tot de schaal van een woningmarktregio (Tweede Kamer, 2014a). Door deze maatregelen worden corporaties gestimuleerd zich op de regionale schaal te concentreren, waardoor ze een gelijkwaardige gesprekspartner voor gemeenten worden.

Ook corporaties zullen zich overigens meer gaan richten op de wensen van de bewoners. In Den Haag wordt de eerste wooncoöperatie met kopers en huurders opgericht en Platform31 (een kennis- en netwerkorganisatie voor stedelijke en regionale ontwikkeling) is gestart met een 'community of practice' met een koplopersgroep van veertien wooncoöperaties.[36]

34 Voor 5 jaar mag 10% van de vrijgekomen woningen toegewezen worden aan huishoudens met een inkomen tussen € 34.000 en € 38.000. Dit plan moet nog goedgekeurd worden door de Eerste en Tweede Kamer.
35 Memorie van toelichting inzake de Herzieningswet.
36 Wooncoöperatie Roggeveenstraat i.o. Gelezen op de Aedes website: 'Wooncoöperatie in oprichting in Den Haag. Koplopersgroep programma Wooncoöperatie van start. Gelezen op website Platform31: http://www.platform31.nl/nieuws/koplopersgroep-programma-wooncooperatie-van-start

Ook andere manieren om bewoners meer zeggenschap te geven in onderhoud en eigendomsvorm worden verkend.

4.2.3 Overheid

Vanuit de huidige maatschappelijke situatie en vanuit de trends, beschreven in hoofdstuk 1, pleit de Rli voor meer flexibiliteit. Dat betekent niet 'hoe minder regels, hoe beter'. Het gaat er volgens de Rli om dat overbodige regels worden geschrapt en dat noodzakelijke regels ruimte voor flexibiliteit bieden. Dit zou een continu proces moeten zijn. In grote lijnen pleit de Rli ervoor om procedures en aansturing door provincies te stroomlijnen en dit vanuit rijksniveau te blijven regelen. Dit zou andere of meer regels kunnen betekenen. Waar het gaat om de inhoud, bijvoorbeeld aantallen en soort te bouwen woningen in relatie tot de bestaande voorraad, pleit de Rli voor meer flexibiliteit op decentraal niveau en dus andere of minder regels.

Rijk en provincie

Doordat de vraag naar woningen niet zo goed te voorspellen is, is het lastig om op rijksniveau te plannen wat waar gebouwd moet worden. De rijksoverheid heeft daarom een aantal taken in de ruimtelijke ordening gedecentraliseerd en stelt in de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' dat de rijksoverheid zich richt op nationale belangen (Ministerie van IenM, 2012). Dit in tegenstelling tot de 'Nota Ruimte' (Ministerie van VROM, 2004), waarin nog werd aangekondigd dat het Rijk zou toezien op voldoende ruimtereservering voor woningbouw door provincies in streekplannen volgens een hogeruimtedrukscenario. Om provincies, gemeenten en marktpartijen te stimuleren om vraaggericht te programmeren en ruimte zorgvuldig te benutten, heeft het Rijk de 'Ladder duurzame verstedelijking' opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Deze ladder is een procesvereiste waarmee bij ruimtelijke besluiten moet worden gemotiveerd hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt in het toekennen van een bepaald ruimtegebruik. Provincies toetsen de gemeentelijke bestemmingsplannen aan dit instrument. Hierdoor wordt de rol van de provincie in de ruimtelijke ordening groter. Dit is volgens de Rli een logische stap. Planning op rijksniveau is vanwege de onzekerheid in de vraag en de kleinschaligheid van de huidige gebiedsontwikkeling niet opportuun. Daarnaast is er sprake van beleidsconcurrentie tussen gemeenten: de meeste gemeenten hebben baat bij het bouwen van nieuwe woningen. Contingentering vanuit het Rijk was het instrument dat gebruikt werd om overproductie te voorkomen. Contingentering is inmiddels afgeschaft, maar het onderliggende probleem van beleidsconcurrentie tussen gemeenten bestaat nog steeds en wordt nu gereguleerd met behulp van de regionale woonvisie. De woningmarkt is een regionale markt, waarbij regionale afstemming het beste past. De provincie is dan ook de meest voor de hand liggende bestuurslaag om de afspraken op regionaal niveau te sturen.

Beleid gericht op de woningmarkt is veelal nog nationaal bepaald terwijl, zoals eerder geconstateerd, de woningmarkt geen landelijke markt is maar een regionale markt met verschillende segmenten. De huidige minister voor Wonen en Rijksdienst ziet het als zijn belangrijkste taak om de woningmarkt weer vlot te trekken, zowel in de huur- als in de koopsector.[37]
Al het beleid op het gebied van hypotheekverstrekking en belastingen, toeslagen en corporaties, bouwbesluit en liberalisatiegrens wordt landelijk bepaald. Door het beleid te decentraliseren, wordt het dichter bij de regio gebracht en kan het ook aan de regionale omstandigheden aangepast worden.

37 http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/stef-blok geraadpleegd 12 februari 2015.

Gemeente

De gemeente is de hoeder van het algemeen belang en wil van daaruit zorgen voor voldoende huisvesting voor iedereen die in de gemeente wil wonen. De gemeente heeft bijvoorbeeld ook een taak in het ervoor zorgen dat mensen langer zelfstandig kunnen wonen. Daarnaast heeft ze een rol bij het zorgen voor een goed lokaal leefklimaat met voldoende voorzieningen en voldoende en goed onderhouden openbare ruimte.

Maar gemeenten hebben ook vaak privaatrechtelijke belangen. Dit belang ligt bij het gemeentelijk grondbedrijf, dat geld 'verdient' voor de gemeente. Het is voor de gemeente lastig om beide rollen te verenigen en soms leidt dit tot onenigheid tussen verschillende beleidsrichtingen, zoals grondbeleid en sociale zaken. Dit speelt niet alleen op ambtelijk niveau, maar ook op bestuurlijk niveau tussen verschillende wethouders of binnen de gemeenteraad. Grondbeleid heeft tot taak de grond tegen een goede prijs te verkopen, terwijl de afdeling sociale zaken misschien voor bepaalde kavels een koper kent die niet de volle prijs kan betalen, maar die wel een meerwaarde betekent voor de gemeenschap, zoals een gezondheidscentrum of een Wereldwinkel. De afweging tussen deze belangen zal binnen een gemeente altijd lastig blijven.

Ook tussen gemeenten is er sprake van beleidsconcurrentie. Het is voor gemeenten immers aantrekkelijk om nieuwbouwplannen ten uitvoer te brengen, zowel voor woningen als voor bedrijfsmatig vastgoed. De gemeente kan verdienen aan de grond-uitgifte en meer bedrijven betekent meer werkgelegenheid, meer gebouwen betekent meer belastinginkomsten, meer inwoners betekent een grotere uitkering uit het Gemeentefonds van de rijksoverheid, en een wethouder die bouwt is populair. Om te zorgen voor meer bouwactiviteit in de gemeente worden veel middelen ingezet voor beleidsvisies die nieuwbouw onderbouwen. Om dit soort concurrentie tegen te gaan is de raad een voorstander van afstemming op regionaal niveau. De 'Ladder duurzame verstedelijking' is hierbij een goed hulpmiddel.

Bij het grondbeleid van gemeenten wordt voornamelijk uitgegaan van residuele grondwaarden. Grofweg wordt bij residuele grondwaarde de prijs van de woning bepaald door die woning te vergelijken met de markt (verkoopprijs van vergelijkbare woningen in de bestaande voorraad). Van die prijs worden kosten (inclusief winst en risico) van de ontwikkelaar afgetrokken en wat er overblijft is de grondprijs. Dit systeem heeft voor- en nadelen: het maakt het voor gemeenten aantrekkelijk om zoveel mogelijk duurdere woningen te bouwen omdat dan de kans op een hogere residuele grondwaarde groter is. Dat kan voor een conflict zorgen met de publieke rol van de gemeente om te zorgen voor huisvesting voor iedereen. Een andere valkuil bij het gebruik van residuele grondwaarde is dat de opbrengst ook lager uit kan vallen dan verwacht. Dit is in de afgelopen jaren regelmatig het geval geweest. Een lagere residuele grondwaarde zou voor de gemeente geen reden moeten zijn om niet te verkopen. Gemeenten moeten dan bereid zijn genoegen te nemen met minder opbrengst ofwel met een boekhoudkundig verlies.

4.3 Huidig en voorgenomen beleid in relatie tot de aanbevelingen

De aanbevelingen die de Rli in Deel 1 van dit advies heeft gedaan, hebben een relatie met het huidige en voorgenomen beleid voor de woningmarkt van dit kabinet. Daar is veel beweging in. Minister Blok voor Wonen en Rijksdienst heeft in brieven aan de Tweede Kamer een aantal maatregelen aangekondigd. Daarnaast wordt er gewerkt aan het samenvoegen van vijftien bestaande wetten in het ruimtelijke ordeningsdomein in de Omgevingswet door middel

van een stelselherziening. Het Bouwbesluit wordt regelmatig herzien, voor het laatst in 2012. Vanuit financieel perspectief wordt gewerkt aan herziening van het belastingstelsel.

In september 2013 zette het kabinet in een brief zijn Hervormingsagenda voor de woningmarkt uiteen (Tweede Kamer, 2013c). Doel is volgens minister Blok om te komen tot "een flexibele en toekomstrobuuste woningmarkt, die meer keuze biedt aan huurders en kopers, kansen biedt voor investeringen, beter bestand is tegen economische schokken en bijdraagt aan een sterker Nederland". In de brief wordt een groot aantal maatregelen besproken op het gebied van hypotheekverstrekking, werking van corporaties, en maatregelen over leegstaand vastgoed en bouwregelgeving. In de tweede brief van april 2014 wordt een aantal regelingen voor de huurmarkt verder uitgewerkt (Tweede Kamer, 2014c).

De Omgevingswet wordt dé wet waarin alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving worden gebundeld. De verwachting is dat de Omgevingswet in 2018 in werking treedt. De parlementaire behandeling vindt plaats in 2015. Het centrale thema van de Omgevingswet is 'eenvoudig en beter' en 'de initiatiefnemer centraal'.

De aanbevelingen van de raad over de regionale planning en planprocedure komen grotendeels aan de orde in de stelselherziening omgevingsrecht. Het is wel zaak dat de overheid volgt of de benoemde doelen ook bereikt worden. De raad werkt aan een later dit jaar uit te brengen advies over de nadere uitwerking van de stelselherziening omgevingsrecht.

Het differentiëren van nu nog uniforme landelijke sectorspecifieke normen naar regionale normen is op dit moment nog maar incidenteel aan de orde in rijksbeleid. Een duidelijk voorbeeld is de 'passendheidstoets' naar inkomen bij de toewijzing van gereguleerde huurwoningen. In de Novelle bij de Herzieningswet Toegelaten instellingen staat dat de corporatie aan een bepaald deel (waarschijnlijk ongeveer 90%) van de woningzoekenden dat in aanmerking komt voor huurtoeslag, een huurprijs berekent onder de aftoppingsgrens. De Rli adviseert om het percentage regionaal te bepalen, afhankelijk van de situatie op de plaatselijke woningmarkt.

De herziening van het belastingstelsel heeft tot doel: "een minder complex stelsel en de werkgelegenheid en de economische groei bevorderen, …" (Tweede Kamer, 2014e). Het rapport van de commissie-Dijkhuizen is een van de aanleidingen tot het voorstel tot herziening van het belastingstelsel.

Eigendomsneutraliteit in het wonen kan worden bereikt door het afbouwen van huurtoeslag, overdrachtsbelasting, huurwaardeforfait en hypotheekrenteaftrek. Een aanknopingspunt hiervoor is de herziening van het belastingstelsel. In de brief aan de Tweede Kamer die de belastingherziening aankondigt, staat echter "Het kabinet vindt het niet opportuun om de woningmarkt in deze stelselherziening opnieuw met hervormingen te confronteren" (Tweede Kamer, 2014e).

De Rli verwacht dat de belastingherziening van 2015 niet de laatste is, bij een volgende belastingherziening kunnen maatregelen op de woningmarkt wel meegenomen worden. In de aanloop naar de belastingherziening heeft de commissie-Dijkhuizen (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013) hiervoor een aantal aanbevelingen gedaan. Deze commissie ziet het in beweging brengen van de woningmarkt als een van de drie speerpunten, naast het bevorderen van de arbeidsparticipatie en vereenvoudiging van het stelsel. Advies van de commissie is om de overdrachtsbelasting af te schaffen, en om de aftrekbaarheid van de hypotheekrente zowel voor nieuwe als voor

bestaande gevallen in één keer te verminderen tot de laagste belastingschijf. Daarna vermindert de aftrek annuïtair verder tot 0% zodat er een prikkel tot aflossen ontstaat. Vanuit financieel-economisch oogpunt is aflossen van de helft van de woningwaarde voldoende. De commissie stelt ook voor de eigen woning onder te brengen in box 3 van het belastingstelsel met een nader te bepalen belastingvrije voet. Dit zou in gang gezet moeten worden wanneer de verhuismobiliteit en de huizenprijzen weer duidelijk gaan stijgen, met een overgangsperiode van twintig jaar.

Op het gebied van tussenvormen in eigendom en beheer worden al veel stappen gezet. In de Woningwet neemt minister Blok een voorstel voor woon-coöperaties op. Daarnaast bieden corporaties tegenwoordig verschillende tussenvormen aan, zoals koopgarant, klushuur en zelfbeheer. De Rli benadrukt het belang van dit soort tussenvormen en pleit voor voortdurende aandacht ervoor.

Het verkopen van corporatiebezit wordt gestimuleerd doordat de regels voor verkoop van woningen boven de liberalisatiegrens versoepeld zijn. Het Ministerie voor Wonen en Rijksdienst voelt zich ambassadeur van de Nederlandse woningmarkt, de directeur-generaal Wonen en Bouwen ziet het als zijn taak (buitenlandse) investeerders te overtuigen van het nut van investeren in de (middeldure) huursector, door bouw of overname van corporatiewoningen. Meer zeggenschap voor bewoners past in de huidige participatiesamenleving. In de zorg bestaat een landsdekkend *'right to challenge'*. In de kabinetsnota 'Doe-democratie' (Ministerie van BZK, 2013b) wordt gesteld dat een landelijke regeling van *'right tot challenge'* voor Nederland niet voor de hand ligt gezien de gedecentraliseerde verhoudingen in het bestuur. Wel verkent het Ministerie van BZK de mogelijkheid van een Nederlandse variant hierop. Ook het *'right to bid'* (recht van een gemeenschap om een bod te doen op een gebouw of een stuk land dat een bepaalde waarde heeft voor de gemeenschap, zoals een café, een buurthuis, een park of een supermarkt, als deze op de markt komt) bestaat in Nederland nog amper. Er zijn enkele experimenten met buurtrechten, bijvoorbeeld in Amsterdam, Hilversum en Lelystad.

Bij transformatie van bestaand vastgoed is vooral van belang dat de regelgeving stimulerend werkt voor hergebruik en flexibiliteit in gebruik van vastgoed. Het gaat hierbij zowel om het tegengaan van leegstand van panden als het braak laten liggen van bouwgrond. Anderzijds gaat het om het stimuleren van flexibiliteit en hergebruik. Aan het hergebruik van leegstaande (kantoor)panden wordt al veel gedaan: er is bijvoorbeeld een 'aanjaagteam kantorenleegstand' en er wordt op provinciaal niveau ook actie ondernomen, bijvoorbeeld in Utrecht waar actief gestuurd wordt op het reduceren van nieuwbouwmogelijkheden. Fiscale maatregelen om leegstand van gebouwen of niet-gebruik van grond aan banden te leggen zijn er nog niet.

4.4 Eigendomsneutraliteit

Het advies (Deel 1, paragraaf 6.2) om over te gaan tot eigendomsneutraal woonbeleid omvat de volgende aanbevelingen:

a. Maak de principiële keuze voor het eindbeeld van een eigendomsneutraal woonbeleid, om zo meer flexibiliteit voor de woonconsument te bewerkstelligen.
b. Vraag CPB/PBL om nadere uitwerking van verschillende varianten van vraagondersteuning-nieuwe-stijl en van verschillende transitiepaden naar een eigendomsneutraal woon- en inkomensbeleid. Onderzoek de effecten van verschillende varianten en betrek alle relevante partijen bij deze discussie. Maak vervolgens gefundeerde keuzes en zet een transitie in werking.

‘Om het even’

Eigendomsneutraliteit drukt uit dat het voor de overheid ‘om het even’ is of de bewoner kiest voor huren dan wel voor kopen van de woning. De keuze voor de eigendomsvorm ligt dan dus bij de burger. Bij eigendomsneutraal woonbeleid bevordert de overheid dus niet het eigen woningbezit, maar de keuzemogelijkheden van burgers voor huren, kopen of tussenvormen.

Voor de burger zal het niet altijd ‘om het even’ zijn of hij of zij huurt of koopt. Huur en koop verschillen principieel van elkaar. Bij koop komt een element van lenen, schulden en vermogensrisico aan de orde, bij huur niet. Bij koop is meer beschikkingsmacht over de woning aanwezig dan bij huur. Een huurder kan de huur opzeggen en verder gaan, een eigenaar-bewoner zal eerst een andere belangstellende moeten vinden voor zijn woning alvorens te vertrekken. Voor het beleid betekent eigendomsneutraliteit dat huishoudens met vergelijkbaar inkomen en huishoudengrootte een zelfde ondersteuning in het wonen krijgen, ‘om het even’ of het een huurwoning, een koopwoning of iets er tussenin is. De bestaande systematiek van vraagondersteuning op de woningmarkt is niet efficiënt. Volgens het CPB gaat het huidige stelsel van huurtoeslagen en fiscale behandeling van de eigen woning macro-economisch gezien gepaard met vele miljarden welvaartsverlies: “[Het stelsel heeft] als nadeel dat de keuzevrijheid van burgers bij de besteding van hun inkomen wordt beperkt en dat zij meer middelen aan wonen spenderen dan maatschappelijk gezien doelmatig is. We zouden allemaal beter af zijn als huishoudens, overheid en verhuurders samen minder aan wonen zouden spenderen en er zo meer armslag zou ontstaan voor andere uitgaven. Het rondpompen van geld gaat bovendien met uitvoeringskosten gepaard.” (CPB, 2010; blz 9)

De vraagondersteuning naar inkomensgroepen is ook zeer ongelijk verdeeld: van de ruim 3 miljoen huurders krijgen er ruim 1,2 miljoen huurtoeslag, in totaal 2,4 miljard euro per jaar (stand 2014). Huurtoeslagen komen voor 70% terecht bij huishoudens met de 30 procent *laagste* inkomens (beneden modaal). Daarnaast zijn er ruim 4 miljoen eigenaren-bewoners, waarvan 3,6 miljoen met hypotheekrenteaftrek. Van hun gezamenlijke 33 miljard euro aan hypotheekkosten per jaar, werd ruim 14 miljard euro via belastingaftrek terugontvangen van de overheid (stand 2011). Bijna twee derde van de belastingaftrek kwam ten goede aan de 30 procent huishoudens met de *hoogste* inkomens (2x modaal of meer). (Bron: CBS 2011, 2014c).

Overheid stuurt nu op eigendom

Op dit moment is er geen sprake van eigendomsneutraal woonbeleid, ook met de beleidswijzigingen sinds 2012 zal dit niet bereikt worden. Aan de zijde van de koopsector is er steun in de vorm van hypotheekrenteaftrek, garanties en startersleningen, tegenover lasten als de overdrachtsbelasting, het eigenwoningforfait en het eigenarendeel van de OZB. Aan de huurkant is er de huurtoeslag en de regelgeving in de gereguleerde huursector. Hierdoor worden huishoudens met een hoger inkomen richting koop gestuurd en huishoudens met een lager inkomen richting huurmarkt.

Waarom eigendomsneutraliteit?

De raad ziet redenen om naar eigendomsneutraliteit toe te werken. Dat zit in de kern van dit advies:

1. De huidige systematiek geleidt de woningvraag van midden- en hogere inkomensgroepen naar de koopsector en de vraag van lage inkomensgroepen naar de huursector. Daarmee is het beleid een factor geworden in creëren van schotten in de woningmarkt, met als gevolg deelmarkten met eigen en aparte regimes, met specifieke clientèle en – zichtbaar in stad en regio – met specifieke gebieden en wijken.

2. De huidige systematiek leidt tot een onevenwichtige concurrentiepositie op de woningmarkt van het segment van de vrije verhuur. De generieke fiscale steun in de eigen woningsector zuigt een deel van de woningvraag weg uit het middensegment van de huursector. Aan de andere kant wordt dezelfde vraag naar de gereguleerde huursector getrokken, omdat de verhouding tussen prijs en kwaliteit hier voor de woningvrager veelal gunstiger uitpakt. Waar de regulering in de huursector borgt dat de huurprijzen lager liggen dan de markthuur, zorgt de fiscale steun voor koopwoningen voor hogere koopprijzen dan de marktprijs. Op deze manier is de markt uit elkaar getrokken en is een klein segment van vrije huur overgebleven. In de praktijk zijn bovendien de allerlaagste inkomens relatief vaak aangewezen op de vrij huur.
3. Meer principieel meent de raad dat eigenwoningbezit geen 'merit good' meer is. Uit nationaal en internationaal onderzoek (PBL, 2014; Kleinhans, 2013) blijkt dat er geen oorzakelijk verband kan worden aangetoond tussen een groter aandeel eigenwoningbezit enerzijds en een betere leefbaarheid en grotere betrokkenheid bij de woonomgeving anderzijds. Een dergelijk beleid past ook niet goed meer bij het recente parool van de actieve en zelfredzame burger.

Daarnaast geldt ook:

4. Dat de huidige systematiek niet efficiënt is. Het Centraal Planbureau (2010) betoogt dat de huidige financiële ondersteuning in het wonen van de individuele huishoudens zorgt voor welvaartsverlies. De Nederlandsche Bank (2015) pleit voor verdere beperking van de hypotheekrenteaftrek om de woningmarkt schokbestendiger te maken.

De raad concludeert dat de huidige systematiek marktverstorend werkt, schotten creëert en bovendien ondoelmatig is en duur. Bovendien zijn er principiële bezwaren in te brengen.

Wenkend perspectief

Als wenkend perspectief ziet de raad dat de woningvrager zich door de gehele markt kan bewegen op basis van zijn noodzaak of voorkeur van dat moment. Dit is de trend van meer diversiteit in de woningvraag ten gevolge van veranderingen op de arbeidsmarkt, de zorg, relatievorming en persoonlijke voorkeuren.
Dit vergt een woningmarkt met goede overgangen tussen segmenten en een eigendomsneutrale vraagondersteuning voor die groepen die dit echt nodig hebben. Deze vraagondersteuning neemt in de ogen van de raad de vorm aan die:

- Eigendomsneutraal is: gelijk voor de segmenten koop, vrije huur en sociale huur.
- Regionaal gedifferentieerd kan zijn: hij kan aansluiten bij de verschillende omstandigheden op de regionale woningmarkten (in de ene regio is basiskwaliteit duurder dan in de andere).
- Gericht is op laagste inkomensgroepen: de toeslag richt zich alleen op huishoudens die – gelet op hun inkomen en vermogen – geen woning met een minimumkwaliteit kunnen betalen.

Met de invoering van een vraagondersteuning nieuwe stijl worden in de ogen van de raad ook de huidige instrumenten zoals huurtoeslag, eigenwoningforfait, hypotheekrenteaftrek, overdrachtsbelasting en startersleningen vervangen door meer passende regeling. Hiermee wordt het systeem eenvoudiger en preciezer. Eenvoudiger, omdat veel regelingen opgaan in één nieuwe. Preciezer omdat alleen huishoudens die ondersteuning nodig hebben deze ontvangen. Is het voor een huishouden in een bepaalde regio niet nodig om vraagondersteuning te ontvangen, dan krijgt ze die ook niet. De raad verwacht dat het effect van deze wijzigingen is dat de de segmenten van de woningmarkt veel evenwichtiger ten opzichte van elkaar komen te staan dan in de huidige situatie. De raad pleit er in

dit advies niet voor op voorhand het gehele huurbeleid af te schaffen maar op termijn, als er meer evenwicht op de markt is, zal ook het huurbeleid opnieuw bezien moeten worden.

Politiek aan zet

De raad realiseert zich dat zijn advies voor een eigendomsneutraal woonbeleid raakt aan een gevoelig onderwerp in de politieke arena, de hypotheekrenteaftrek. Het kabinet heeft aangekondigd deze regeringsperiode, na de wijzigingen die inmiddels zijn doorgevoerd, geen nieuwe grote wijzigingen op dit terrein door te willen voeren. De redenen dat de raad toch adviseert in bredere zin over het woonbeleid na te denken, inclusief de hypotheekrenteaftrek, is gelegen in het feit dat het huidige systeem op termijn niet houdbaar is. De maatschappelijke effecten van het huidige stelsel, en de kosten ervan, leiden tot een zo groot welvaartsverlies dat aanpassing onvermijdelijk is.

Er moeten op weg naar eigendomsneutraliteit nog veel keuzes gemaakt worden, de raad onderscheidt twee categorieën. De eerste categorie betreft keuzes ten aanzien van de vormgeving van de vraagondersteuning-nieuwe-stijl. Dit gaat over de criteria op basis waarvan huishoudens aanspraak kunnen maken op vraagondersteuning en over de manier waarop de ondersteuning wordt vormgegeven. Deze keuzes worden onderstaand kort geschetst in twee varianten.

De tweede categorie betreft keuzes ten aanzien van de transitie. Dit gaat over het tempo waarin het systeem wordt aangepast, over het omgaan met de fiscale positie van de eigen woning in de overgangsperiode en over de complexiteit dat het vigerende systeem in afbouw en het nieuwe in opkomst is. Op deze keuzes wordt na de varianten ingegaan.

Twee varianten voor een eigendomsneutrale vraagondersteuning

De raad vindt vraagondersteuning in het woondomein belangrijk om de toetreding van de zwakste groepen op de woningmarkt te ondersteunen. Dit is gezien de publieke waarden die met wonen gemoeid zijn, een taak van de overheid. Zo zijn er bijvoorbeeld huishoudens met specifieke behoeften vanwege de grootte van het huishouden, vanwege gezondheidsproblemen of lichamelijke beperkingen. De huidige woningmarkt voorziet onvoldoende in kwalitatief goede woningen voor deze meer specifieke behoefte.

De eerste variant is de vraagondersteuning generiek aan *laagste inkomensgroepen te verstrekken, ongeacht hun specifieke woonsituatie*. Deze huishoudens kunnen de ondersteuning naar eigen inzicht besteden aan het wonen middels een woonvoucher. In deze vorm van ondersteuning is de hoogte van het voucher niet gekoppeld aan de prijs van de woning. De keuze voor de kwaliteit wordt aan het betreffende huishouden overgelaten. Het bereik is te limiteren door middel van een vermogens- en inkomenstoets.

In de tweede variant wordt de feitelijke woonsituatie (kwaliteit en uitgaven) erbij betrokken. De relevante criteria zijn dan inkomen, huishoudengrootte, de aan de basiskwaliteit van de woonsituatie verbonden kosten en feitelijke woonuitgaven. Deze kunnen gelegd worden naast normen die beleidsmatig bepaald worden en welke uitdrukken wat een redelijke basis is aan woonkwaliteit en betaalbaarheid. Zo zouden er zogenaamde referentiewoningen bepaald kunnen worden, mogelijk gekoppeld aan het woningwaarderingssysteem. Deze referentiewoningen kunnen gedifferentieerd worden naar huishoudengrootte en naar regionale woningmarkt. Dit komt neer op een eigendomsneutrale vraagondersteuning die aangesloten is op (1) inkomen, (deel van) vermogen (2) huishoudengrootte (3) woonuitgaven en (4) regionale marktomstandigheden.

Nader onderzocht moet worden hoe in deze varianten de woonuitgaven in de koopsector vastgesteld moeten worden. Hiervoor zijn diverse opties denkbaar; bijvoorbeeld via hypotheeklasten of gebruikskosten.

Transitie

Flexibiliteit voor de woningvrager vergt eigendomsneutraliteit van de overheid en een vraagondersteuning voor die groepen die dit echt nodig hebben. Een herziening van het fiscaal stelsel in het woondomein is daarom noodzakelijk. Het kabinet bereidt momenteel een herziening in het belastingstelsel voor, maar "(…) vindt het niet opportuun om de woningmarkt in deze stelselherziening opnieuw met hervormingen te confronteren" Tweede Kamer, 2014e, p. 10).

De raad is echter van mening dat deze stelselherziening wel degelijk voorbereid moet worden. Daarvoor geeft de regering in haar brief zelf een belangrijk argument: "Wie het dak wil repareren als de zon schijnt, zoals de politieke les leert, moet de verbouwingsplannen gereed maken voordat de zon schijnt" (Tweede Kamer, 2014e, p. 3). Daarbij is tijd en ruimte voor discussie nodig, waarbij de raad het kabinet adviseert haar eigen lessen daarbij ter harte te nemen: "Waar een herziening van het fiscale stelsel leidt tot verschuivingen tussen groepen, ontstaan in de koopkrachtplaatjes winnaars en verliezers. Dat de maatschappelijke winst van de totale operatie zo'n verlies weer goedmaakt, kan in de hitte van het maatschappelijke debat gemakkelijk uit beeld raken" (Tweede Kamer, 2014e, p. 3).

De raad is van mening dat het cruciaal is dat dat er een helder perspectief geschetst wordt omdat zonder dat er geen vertrouwen aan partijen gevraagd kan worden. Immers, dan zal alle aandacht uitgaan naar de afbouw ('afbraak') in plaats van een nieuwe, meer passende vorm van vraagondersteuning en woonbeleid. In de ogen van de raad dringt zich een vergelijking op met de discussies over de AOW en de pensioenleeftijd uit de afgelopen decennia. Al lange tijd was er breed in de samenleving debat over de (on)houdbaarheid van de bestaande arrangementen. Daardoor was de maatschappelijke acceptatie van de uiteindelijke politieke oplossing veel groter.

Ten aanzien van het woondossier signaleert de raad een parallel: al meer dan een decennium aan adviezen over de onhoudbaarheid van het huidige bestel ligt achter ons en ook de oplossingsrichtingen zijn uitgebreid bediscussieerd. Er is al veel voorbereidend werk gedaan. In de ogen van de raad is het daarom tijd dat 'het Binnenhof' de discussie gaat voeren. Uitstel betekent onvermijdelijk een hogere druk in de toekomst.

Vragen bij de transitie

Voor een zorgvuldige transitie moet antwoorden gevonden worden op een aantal vragen:

- *Hoe tijdens de transitie om te gaan met de eigen woning als vermogensbestanddeel?*
  Het gaat hier bijvoorbeeld om de eigenwoning als inkomsten (de huidige fiscale situatie) of de eigenwoning als sparen en belegen te beschouwen (eigendomsneutrale situatie).
- *Hoe tijdens de transitie om te gaan met oude en nieuwe gevallen?*
  Bij het van toepassing laten zijn op alleen nieuwe gevallen ontstaat er een situatie van twee naast elkaar bestaande systemen. De transitie heeft daarentegen ingrijpender gevolgen als deze meteen ook geldt voor zowel nieuwe als bestaande gevallen.
- *Welke volgorde en tempo van maatregelen is verantwoord?*
  Hier speelt de vraag naar het afbouwtempo van de hypotheekrenteaftrek. In 2012 heeft het kabinet gekozen voor een traject tot 2042 van 0,5 procentpunt per jaar vanaf het bestaande aftrekpercentage

van 52%. Onderzocht kan worden of en hoe dit tempo kan worden opgeschroefd.

- *Hoe worden de effecten bewaakt?*
  Bij alle varianten is het van belang om de effecten te onderzoeken op de huishoudinkomens en –vermogens, de woningprijzen en de macro-economische ontwikkeling. De raad kan zich een variant voorstellen waarbij het transitietempo gerelateerd wordt aan de ontwikkelingen in de economie.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het belangrijk dat verschillende transitiepaden uitgewerkt worden. Hiertoe adviseert de raad CPB/PBL om nadere uitwerking van verschillende varianten van vraagondersteuning-nieuwe-stijl en van verschillende transitiepaden naar een eigendomsneutraal woon- en inkomensbeleid te vragen. Onderzoek de effecten van verschillende varianten en van variaties in het tempo waarin een nieuw regime wordt ingevoerd en het huidige stelsel van hypotheekrenteaftrek, huurtoeslag, overdrachtsbelasting, het eigenwoningforfait en dergelijke wordt omgezet in eigendomsneutrale vraagondersteuning nieuwe stijl. Betrek alle relevante partijen bij de discussie over deze varianten. Op basis hiervan kan de politiek het transitiepad kiezen.

LITERATUUR

ABF Research (2009). *Primos Prognose 2009: de toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte.* Delft.

ABF Research (2011). *Primos Prognose 2011: de toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte.* Delft.

ABF Research (2013a). *Primos Prognose 2013: de toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte.* Delft.

ABF Research (2013b). *Analyse scheefwonen.* Delft.

Adriaansens, C.A., Priemus, H., & Schaar, J. van der (1986). *Marges van volkshuis vestingsbeleid: naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige beleidssector.* Den Haag: Staatsuitgeverij.

Aedes (2015): *Wooncoöperatie in oprichting in Den Haag*. Geraadpleegd op 26 februari 2015: http://www.aedes.nl/content/artikelen/klant-en-wonen/bewoners-participatie-en-zelfbeheer/wooncooperatie-in-oprichting-in-den-haag.xml

Bestuur Regio Utrecht (2009). *Regionale Woonvisie 2030*. Utrecht.

Boelhouwer, P., Elsinga, M., Gruis, V., Priemus, H., Schaar, J. van der &Thomsen A. (2014). *Wonen 6.0: over de toekomst van de sociale huisvesting in Nederland.* Delft: OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012a). *Woningwaarde tweemaal zo hoog als hypotheekschuld.* Geraadpleegd op 14 april 2015 via http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/macro-economie/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3680-wm.htm

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012b). *Aftrek eigen woning 33 miljard euro.* Geraadpleegd op 7 mei 2015 via http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3676-wm.htm

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014a). *Aantal huishoudens met onderwaarde eigen woning neemt vrijwel niet meer toe.* Geraadpleegd op 14 april 2015 via http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4137-wm.htm

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014b). *Huren van woning 9 procent duurder sinds nieuwe huurbeleid.* Geraadpleegd op 14 april via http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/prijzen/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4118-wm.htm

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014c). *Zorgtoeslag en huurtoeslag nemen verder toe, kinderopvangtoeslag daalt opnieuw.* Geraadpleegd op 7 mei 2015 via http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4138-wm.htm

Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen UR (2014). *Compendium voor de leefomgeving: betaalrisico's in de huur- en koopsector, 2002-2012.* Geraadpleegd op 14 april 2015 via www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Centraal Planbureau (2010). *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013). *Naar een activerender belasting stelsel:* eindrapport. Den Haag.

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010). *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Dalen, P. van, Oevering, F., Smid, T., Treur, L., & Vries, P. de (2014). *Het dal voorbij: kwartaalbericht woningmarkt Rabobank.* Geraadpleegd op 14 april 2015 via https://economie.rabobank.com/publicaties/2015/februari/groei-nederlandse-woningmarkt-zet-door-in-2015

Deloitte Real Estate Advisory (2013). *Financiële situatie bij gemeentelijke grond bedrijven 2013*. Amsterdam.

De Nederlandsche Bank (2015). *De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?* Amsterdam.

Dol, K., Boumeester, H. &. Mariën, G. (2014). *De positie van flexwerkers en ZZP'ers op de woningmarkt.* Delft: TUD/OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving.

Economisch Instituut voor de Bouw (2015). *Verwachtingen bouwproductie en werk gelegenheid 2015*. Amsterdam.

Florida, R. (2010). *The Great Reset: how the post-crash economy will change the way we live and work.* New York: HarperCollins Publishers Inc.

Gemeente Amsterdam (2014). *Amsterdam in cijfers: jaarboek 2014.* O+S Amsterdam. Geraadpleegd op 14 april 2014 via http://www.os.amsterdam.nl/media/Amsterdam%20in%20cijfers%202014

Gemeente Den Haag (2014). *Den Haag in cijfers.* Geraadpleegd op 14 april 2015 via http://www.denhaag.buurtmonitor.nl

Glaeser, E. (2011). *The triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier.* New York: Penguin Press.

Groenemeijer, L., Otter, H. de & Leeuwen, G. van (2011). *Houdbaarheid woningbehoefteprognoses Noordvleugel.* Delft: ABF Research.

Jong, A. de & Alders, M. (2006). PEARL: een nieuw regionaal prognosemodel. *Bevolkingstrends: statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland*, 54, p. 40-50.

Kieft, A., Harmsen, R., Laerhoven, F. van & Hekkert, M. (2013). *Innovatie in de woning bouw: een innovatiesysteemanalyse.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Kleinhans, R. (2013). *Leren van de Right to Buy bij onze Westerburen, effecten van verkoop van huurwoningen op de leefbaarheid van wijken*. Delft: OTB.

Koffijberg, J. (2005). *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting, over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*. Proefschrift. Delft: TU Delft.

Lijzenga, J. (2013). *Feiten en achtergronden van het huurbeleid 2013*. Arnhem: Companen.

Lijzenga, J. (2014). *De laagste inkomens in de huursector.* Arnhem: Companen.

Lindenberg, S. (1990). *Homo socio-oeconomicus: the emergence of a general model of man in the social sciences.* Journal of Institutional and Theoretical Economics, 146 (4), 727-748.

Lucas, A. (2014). *Bestemmingsplan nauwelijks knelpunt bij omkatten verzorgingshuizen*. Geraadpleegd op 14 april via http://www.platform31.nl/nieuws/bestemmingsplan-nauwelijks-knelpunt-omkatten-verzorgingshuizen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Wonen in ongewone tijden: de resultaten van het Woononderzoek Nederland 2012.* Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a). *WoON: meer weten over wonen.* Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013b). *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving.* Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Staat van de Woningmarkt: jaarrapportage 2014.* Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a). *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking.* Samenvatting. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012b). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig.* Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000). *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001). *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020: Ruimte maken, ruimte delen*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004). *Nota Ruimte. Deel 3a: aangepast kabinetsstandpunt naar aanleiding van behandeling in de Tweede Kamer.* Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006). *Wonen op een rijtje: de resultaten van het Woononderzoek Nederland 2006*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007). *Dynamiek in de derde leeftijd: de consequenties voor het woonbeleid*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Het wonen overwogen: de resultaten van het Woononderzoek Nederland 2009.* Den Haag.

Pálsdóttir, H.L. (2005). *'Particulier opdrachtgeverschap in Vinex'. Artikel in: RPB, Ruimte in Debat 2005/06.* Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving (2011). *Ruimtelijke verkenning 2011: een land van regio's.* Den Haag.

Planbureau voor de leefomgeving (2013). *Woningprijzen: bepalende factoren en actoren.* Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving (2014). *Kwetsbaarheid van regionale woning markten: financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*. Den Haag.

Platform 31: *Koplopersgroep programma wooncoöperatie van start. Geraadpleegd op 26 februari 2015*: http://www.platform31.nl/nieuws/koplopersgroep-programma-wooncooperatie-van-start

Priemus, H. (2005). *Waarom is bouwgrond zo duur in Nederland?* NRC. NL, 6 augustus 2005. Geraadpleegd op 14 april 2015 via http://vorige.nrc.nl/dossiers/woningmarkt/achtergronden_en_reportages/article1868763.ece/Waarom_is_bouwgrond_zo_duur_in_Nederland

Priemus, H. (2014). Reflectie op verkenning 'Demografische ontwikkeling in Noord-Holland'. In Provincie Noord-Holland (red.), *Demografische ontwikkeling in Noord-Holland: een verkenning ten behoeve van een mogelijke beleidsvisie* (p. 71-82). Haarlem: Provincie Noord-Holland.

Rijk, VNG & IPO (2009). *Krimpen met kwaliteit: interbestuurlijk actieplan bevolkings daling.* Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014a). *Langer zelfstandig, een gezamenlijke opgave van wonen, zorg en welzijn.* Advies 01. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014b). *Kwaliteit zonder groei – over de toekomst van de leefomgeving.* Advies 03, Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014c). *De toekomst van de stad: de kracht van nieuwe verbindingen.* Advies 04. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014d). *Vrijkomend rijksvastgoed: over maatschappelijke doelen en geld.* Advies 07. Den Haag.

Ruimtelijk Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek (2006). *Achtergronden en veronderstellingen bij het model PEARL: naar een nieuwe regionale bevolkings- en allochtonenprognose.* Rotterdam: NAi uitgevers.

Rutte, M. & Verhagen, M.J.M. (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid: regeerakkoord VVD-CDA 30 september 2010.* Geraadpleegd op 14 april 2015 via http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html

Rutte, M. & Samsom, D. M. (2012). *Bruggen slaan: regeerakkoord VVD-PvdA 29 oktober 2012.* Geraadpleegd op 14 april 2015 via http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html

Rijksoverheid (2015). *Stef Blok. Minister voor Wonen en Rijksdienst.* Geraadpleegd op 12 februari 2015: http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/stef-blok

Salet. W.G.M. & Haighton. P. (1987). *Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid. Voorstudie WRR.* 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Sambell, E.H. (2009). *Een kritische beschouwing van de bevolkingsontwikkelingen en de effecten op de mobiliteit.* Enschede: Universiteit Twente.

Schilder, F.P.W. & Conijn, J.B.S. (2013). *Verhuizen in de crisis.* Geraadpleegd op 14 april 2015 via http://www.asre.nl/onderzoek/asre-research-center/publicaties.html

Schnabel, P. (Red.) (2004). *Individualisering en sociale integratie.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2006). *Uitgerekend wonen: een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen.* Den Haag.

Suurmond, H. (2014): Factsheets Woningmarktmonitor Achterhoek 2014. *Van verminderen naar transformeren.* Doetinchem: AchterhoekAgenda 2020.

TNO Bouw en ondergrond (2011). *TNO Bouwprognoses 2011-2016: samenvatting op basis van de CPB decemberraming 2011.* Delft: TNO.

Tordoir, P., Poorthuis, A. & Renooy, P. (2015). *De veranderende geografie van Nederland: de opgaven op mesoniveau.* Amsterdam: Regioplan & Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir.

Tweede Kamer (1977). *Structuurschema Volkshuisvesting. Deel a: het beleids-voornemen.* Vergaderjaar 1976-1977, 14 435, nr. 1.

Tweede Kamer (1990). *Volkshuisvesting in de jaren negentig.* Nota Volkshuisvesting. Vergaderjaar 1989-1990, 20 691 nr. 5.

Tweede Kamer (2006). *Grondbeleid. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer van 16 juni 2006*. Vergaderjaar 2005-2006, 27 581 nr. 26.

Tweede Kamer (2007). *Actieplan woningproductie. Brief van de minister van Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer van 11 november 2007*. Vergaderjaar 2007-2008, 31200 XVIII, nr. 10.

Tweede Kamer (2011). *Fiscale maatregelen en plannen van aanpak leegstand kantoren. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 28 april 2011.* Vergaderjaar 2010-2011, 32 500 XII, nr. 70.

Tweede Kamer (2013a). *Integrale visie op de woningmarkt. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer van 13 februari 2013* Vergaderjaar 2012-2013, 32 847 nr. 42.

Tweede Kamer (2013b). *Kosten Koper. Parlementair onderzoek huizenprijzen: eind rapport van de tijdelijke commissie Huizenprijzen.* Vergaderjaar 2012-2013, 33 194 nr. 3.

Tweede Kamer (2013c). *Integrale visie op de woningmarkt. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer van 17 september 2013*. Vergaderjaar 2013-2014, 32 847, nr. 87.

Tweede Kamer (2013d). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2014: memorie van toelichting*. Vergaderjaar 2013-2014, 33 750 XVIII, nr. 2.

Tweede Kamer (2014a). *Ver van huis. Parlementaire enquête Woningcorporaties: hoofdrapport.* Vergaderjaar 2014-2015, 33 606, nr. 4.

Tweede Kamer (2014b). *Huurbeleid. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer van 17 oktober 2014.* Vergaderjaar 2014-2015, 27 926, nr. 234.

Tweede Kamer (2014c). *Integrale visie op de woningmarkt. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer van 11 april 2014.* Vergaderjaar 2013-2014, 32 847, nr. 119.

Tweede Kamer (2014d). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2015.* Memorie van toelichting. Vergaderjaar 2014-2015, 34 000 XVIII, nr. 2.

Tweede Kamer (2014e). *Keuzes voor een beter belastingstelsel. Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 16 september 2014.* Vergaderjaar 2014-2015, 32140, nr. 5.

Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes & NVM (2012). *Wonen 4.0: plan voor integrale hervorming van de woningmarkt*. Den Haag.

Vlist, A.J. van der (2009). *Bellenblazen? De economie van vastgoedontwikkeling.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Vries, P. de & Dalen, P. van (2013) *Kwartaalbericht woningmarkt september 2013.* Utrecht: Rabobank. Geraadpleegd op 14 april 2015 via https://economie.rabobank.com/publicaties/2013/september/kwartaalbericht-woningmarkt-september-2013

Vries, P. de (2014). *Onderwaarde en doorstroming op de woningmarkt.* Geraadpleegd op 14 april 2015 via https://economie.rabobank.com/publicaties/2014/juni/onderwaarde-en-doorstroming-op-de-woningmarkt

VROM-raad (2007). *Tijd voor keuzes: perspectief op een woningmarkt in balans.* Advies 064. Den Haag.

Wildt, R. & Dorst, H. (2012). *Prijs en kwaliteit, nieuwbouw versus bestaand.* Analyse in opdracht van Neprom. Amsterdam: Rigo Research en Advies.

BIJLAGEN

TOTSTANDKOMING ADVIES

Samenstelling van de raadscommissie

Prof. dr. W.A.J. Vanstiphout, voorzitter

Prof. dr. P. Hooimeijer

Mr. H.M. Meijdam

P.P.M. Rutten

S. de Vries

Samenstelling van het projectteam

Ir. F.W. de Haan, projectleider

A.M.H. Bruines, projectmedewerker

M.L. van Gameren, projectassistent

Drs. A. Rodenburg, projectmedewerker

Dr. V.J.M. Smit, adviseur

Ir. D.K. Wielenga, projectmedewerker

Geraadpleegde deskundigen

Deelnemers expertmeeting 1 Waarden en woonbehoefte 24 april 2014

Ir. R. von Meding MSc, KAW architecten en adviseurs, gespreksleider

Dr. H.J.F.M. Boumeester, OTB, TU Delft

Drs. W. Derks, Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid

Drs. G.J. Hagen, The SmartAgent Company

Dr. J. Kullberg, Sociaal en Cultureel Planbureau

Prof. ir. W. Patijn, stadsbouwmeester gemeente Delft

Drs. M. Schravesande, Urbannerdam
Drs. J.J.M. Slot, Onderzoek en Statistiek gemeente Amsterdam
Dr. F.A.G. Wassenberg, Platform31

Deelnemers expertmeeting 2 Belangen en afwegingen rondom woonbehoefte 12 mei 2014
Drs. W.C. Verbaan, zelfstandig adviseur, gespreksleider
Dr. M.B. Aalbers, KU Leuven
A. Bodewes, bestuurslid Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en Vastgoeddeskundigen
H.J. Dannenberg, BMC Advies
Drs. G.J. Hagen, The SmartAgent Company
Ir. E.E.F.M. Kalle, SOAB adviseurs voor woning en leefomgeving
Drs. J. Tellinga, gemeente Almere
Drs. A.J. Visser MA, Platform31
Dipl.-Ing. D. Wullers, woningcorporatie Ymere
J.H. Zwart, Timpaan, Hoofddorp

Deelnemers expertmeeting 3 Governance en overheidshandelen bij woonbehoefte 14 mei 2014
Ir. M. de Langen, woningcorporatie Stadgenoot, gespreksleider
Ir. B. van Boxmeer, Procap adviseurs
Ir. J. Brouwer, ABF Cultuur
Dr. E. Buitelaar, Planbureau voor de Leefomgeving
Drs. J. Frissen, woningcorporatie Ymere
Dr. P.J. Hoetjes, woningcorporatie Stadgenoot
Dr. L.B. Janssen-Jansen, Universiteit van Amsterdam
Drs. R.C. de Jong MRE, Wooninvesteringsfonds
Prof. dr. ir. G.R.W. de Kam, Rijksuniversiteit Groningen

Overige gesprekspartners
Drs. K.R. Becker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dr. J.A.A. de Beer, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
Drs. H. Berendsen, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag
Y.C.M.G. de Boer, gedeputeerde provincie Noord-Brabant
Drs. W. van Bogerijen, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag
Dr. F. van Dam, Planbureau voor de Leefomgeving
Prof. dr. W. Derksen, zelfstandig professional op gebied van onderwijs en advies
Dr. M.F. van Dijk, Centraal Planbureau
A. Th. Duivesteijn, lid Eerste Kamer
Drs. R. van der Ent, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dr. M. Eskinasi, Planbureau voor de Leefomgeving
Drs. M.M. Frequin, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dr. N.L. van der Gaag, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
Drs. K. Gopal, ABF Research
Dr. C. de Groot, Planbureau voor de Leefomgeving
Ir. W. van Honstede, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ir. P.F.C. Jansen, wethouder gemeente Utrecht
R. Jansen MCA, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag
Drs. A.H. de Jong, Planbureau voor de Leefomgeving
Drs. S.C. Jonk, De Nederlandsche Bank
Dr. J.J. Koffijberg MPA, Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland

Drs. M.A. Koning, Economisch Instituut voor de Bouw

Ing. W. Kroes, Provincie Zuid-Holland

Dr. A.M. Lejour, Centraal Planbureau

Drs. F.G. Licher, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dr. Ir. M. van Middelkoop, Planbureau voor de Leefomgeving

Drs. M. Mulder, Economisch instituut voor de Bouw

Prof. Dr. D. Manting, Planbureau voor de Leefomgeving

Ir. C. Poulus, ABF Research

Prof. Dr. Ir. H. Priemus, emeritus hoogleraar TU Delft

Prof. Dr. R. Ronald, Universiteit van Amsterdam, University of Birmingham

N. Schep MSc, Economisch instituut voor de Bouw

Drs. W.O. Schilperoort, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dr. Ir. J. van Schaick, Provincie Zuid-Holland

Drs. J.M.C. Smallenbroek, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Drs. L. Treur, Kennis en economisch onderzoek Rabobank Nederland

Mr. A.L.M. Vlak, Planbureau voor de Leefomgeving (gastonderzoeker)

Prof. Dr. Ir. A.J. van der Vlist, Rijksuniversiteit Groningen

Dr. Ir. P. de Vries, Kennis en economisch onderzoek Rabobank Nederland

E.J.A. Witjes, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Externe reviewers

Dr. J.C. Verdaas, Over Morgen

Prof. Dr. Ir. A.J. van der Vlist, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. Dr. P.J. Boelhouwer, OTB TU Delft

OVERZICHT PUBLICATIES

2015

Circulaire economie: van wens naar uitvoering. Juni 2015 (Rli 2015/03)

Stelselherziening omgevingsrecht. Mei 2015 (Rli 2015/02)

Verkenning Technologische Innovaties in de leefomgeving. Januari 2015 (Rli 2015/01)

2014

Vrijkomend rijksvastgoed, over maatschappelijke doelen en geld. December 2014 (Rli 2014/07)

Risico's gewaardeerd, naar een transparant en adaptief risicobeleid. Juni 2014 (Rli 2014/06)

Milieuschade verhalen, advies financiële zekerheidstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven. Juni 2014 (Rli 2014/05)

De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen. April 2014 (Rli 2014/04)

Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving. April 2014 (Rli 2104/03)

Doen en laten, effectiever beleid door mensenkennis. Maart 2014 (Rli 2014/02)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn. Januari 2014 (Rli 2014/01)

2013

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid in Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)

Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam. September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht. Juni 2013 (Rli 2013/04)

Nederlandse logistiek 2040, designed to last. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

2012

Keep Moving, Towards Sustainable Mobility. Edited by Bert van Wee. Oktober 2012 (Rli/EEAC)

Colofon

Tekstredactie

Catharine Gudde, Paradigma Producties

Fotoverantwoording

Hollandse Hoogte

Grafisch ontwerp

2D3D Design

Infographics

Deel 1: Figuur 1, 2 en Deel 2: Figuur 3, 4, 5, 7, 8 en 9: SlimmeFinanciering

In Deel 2 zijn Figuur 1, 2 en 6 met toestemming overgenomen van het PBL

Publicatie Rli 2015/04

Vertaling

Deel 1 van dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via www.rli.nl

DBF Communicatie B.V.

ISBN 978-90-77166-60-4

NUR 740