

Ruimte geven, bescherming bieden

Een visie op de woningmarkt

**Ministerie van VROM
DG-Wonen/SenK/SO**

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding.....	5
2. Wat is het probleem?.....	5
3. Analyse van de problematiek.....	6
4. Toekomstige ontwikkelingen.....	8
5. De maatschappelijke opgave.....	10
6. De beleidsagenda.....	10
1. Inleiding.....	15
Deel 1: Beschrijving en analyse van de werking van de woningmarkt	17
2. De Nederlandse woningmarkt in perspectief	19
2.1 Inleiding	19
2.2 De Nederlandse woningmarkt in internationaal perspectief.....	19
2.3 Kenmerken van de woningmarkt.....	22
2.4 Toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt.....	28
2.5 Conclusie	33
3. Rijksbeleid in historisch perspectief	34
3.1 Inleiding	34
3.2 De instrumenten van het woonbeleid	34
3.3 Hervorming van het woonbeleid.....	36
3.4 Conclusie	38
4. Analyse van de Nederlandse woningmarkt.....	40
4.1 Inleiding	40
4.2 De woningmarkt: kenmerken, deelmarkten en invloed van aanpalend beleid	40
4.3 Analyse: waarom werkt de Nederlandse woningmarkt zoals hij werkt?	44
4.4 Conclusie	47
Deel 2: De Beleidsagenda	50
5. De maatschappelijke opgave	52
5.1 Inleiding	52
5.2 De drie pijlers van het woonbeleid.....	52
5.3 Het maatschappelijke doel	53
5.4 De opgave: een ontspannen woningmarkt die werkt.....	53
6. Aanbod: flexibiliteit in kwantiteit en kwaliteit.....	55
6.1 Inleiding	55
6.2 Bevorderen voldoende aanbod.....	55
6.3 Kwaliteit van woningen en woonomgeving.....	56
6.4 Ruimtelijk beleid en locatieontwikkeling.....	58
6.5 Flexibilisering van het aanbod	61
7. Vraag, verdeling en prijs	66
7.1 Inleiding	66
7.2 Bridging the Gap; een vloeiende woningmarkt	66
7.2.1 Modernisering van het huurbeleid	66
7.2.2 Efficiëntere verdeling: bewust kiezen voor passend huren in de sociale sector	66
7.2.3 Tussenvormen tussen huren en kopen	69

7.2.4 Conclusie	70
7.3 Betaalbaarheid	70
7.3.1 De huurmarkt.....	70
7.3.2 De koopmarkt	71
7.4 Conclusie	75
8. Ordening	76
8.1 Inleiding	76
8.2 Positie van de consument op de woningmarkt	76
8.3 De rol van de woningcorporaties	76
8.4 De rijksoverheid: centraal - decentraal, publiek - privaat	78
9. Tot slot: perspectief op verandering	80
9.1 Inleiding	80
9.2 Perspectief op verandering.....	80
9.3 Voorwaarden en toetspunten.....	80
9.4 Acties en maatregelen	81

Samenvatting

1. Inleiding

De woningmarkt mag zich de laatste tijd verheugen in een toenemende belangstelling. Dat is goed, want iedereen heeft belang bij een goed functionerende woningmarkt. Wonen doen we immers allemaal. Ruim een eeuw woonbeleid heeft geleid tot een woningsector die tot de koplopers in Europa behoort. Er is veel bereikt. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat in het begin van de nieuwe eeuw stagnatie op de woningmarkt is ontstaan. En daar hebben veel burgers last van. Omdat de aanpak van die problemen geen uitstel verdroeg, heeft het Kabinet ervoor gekozen bij haar aantreden direct beleid in gang te zetten om deze problemen aan te pakken. Er zijn nieuwbouwafspraken gemaakt, met de wijkenaanpak is de herstructurering versneld, het huurbeleid is gemoderniseerd, er is meer ruimte gekomen in het ruimtelijk beleid en de complexiteit van de bouwregelgeving en vergunningsprocedures zijn verminderd. Deze inspanningen lijken hun vruchten af te werpen. Maar dat betekent niet dat we er zijn. Er is behoefte aan een nadere analyse van de problematiek, om mede op basis daarvan een blik te kunnen werpen op een agenda voor de toekomst.

In deze visie wordt de (werking van de) woningmarkt geanalyseerd. Tevens bevat het een verkenning naar de demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Op grond van deze analyse worden conclusies getrokken over gewenste veranderingen in de (werking van de) woningmarkt, en voorstellen voor nadere beleidsinterventies. Die verkenning en analyse zijn niet vanuit een *tabula rasa* situatie uitgevoerd. Er is geredeneerd vanuit de praktijk zoals die zich nu aandient en vanuit de huidige beleidscontext. Er moet namelijk sprake zijn van een goede balans tussen continuïteit en vernieuwing. Met deze visie presenteert het Kabinet een agenda voor de toekomst waarbij de inzet is het aanpassingsvermogen van de woningmarkt te vergroten, zodat deze meer bestand is tegen verschillende toekomstige ontwikkelingen. Het komende jaar zal de Minister van VROM vooral benutten om op basis van deze visie de discussie te voeren over verdere noodzakelijke vernieuwingen.

2. Wat is het probleem?

Nog maar enkele jaren geleden hebben we het 100-jarig jubileum van het Nederlandse woonbeleid - of volkshuisvestingsbeleid - gevierd. De resultaten van dit beleid zijn aansprekend: een eeuw woonbeleid heeft geleid tot een woningvoorraad van een kwalitatief hoog niveau. Er bestaan nauwelijks meer slechte woningen. Volgens het SCP-rapport 'De sociale staat van Nederland 2005' is 90% van de mensen tevreden over hun woning. De woonlasten liggen rond het Europees gemiddelde. De segregatie tussen verschillende bevolkingsgroepen in de steden is relatief laag in vergelijking met andere landen.

Ondanks dat de Nederlandse woonsector daarmee kan worden gerekend tot de koplopers in Europa, moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat de woningmarkt niet goed werkt. De stagnatie op de woningmarkt van de laatste jaren wordt gekenmerkt door stijgende prijzen in de koopsector en lange wachtlijsten in de huursector. Door een tegenvallende nieuwbouwproductie en door een afnemende doorstroming. Door illegale onderverhuur. Met als gevolg dat bepaalde groepen het moeilijk hebben om een woning te vinden die bij hen past, zoals lagere inkomens, zorgbehoevenden en middengroepen die voor steden essentieel zijn, zoals de leraar, de agent of de verpleegkundige. Vooral de starters op de woningmarkt zijn de dupe. Een huurwoning ligt voor hen de eerstkomende jaren nog niet in het verschiep door de lange wachtlijsten en een koopwoning is voor hen onbetaalbaar. Wie eenmaal een woning heeft, woont doorgaans goed. Maar de *outsider* heeft steeds grotere problemen een *insider* te worden.

Hoewel de meeste mensen over het algemeen tevreden zijn over hun woning, blijkt uit woningbehoefteonderzoek dat veel mensen willen verhuizen. Maar weinigen doen dat daadwerkelijk. De doorstroming bedroeg in 2004 circa 7%. In 1997 was dat nog 11%. Het aantal verhuizingen - en daarmee het aantal vrijkomende woningen - is met 35% gedaald. De wachttijden zijn lang: gemiddeld 3 jaar. Het is dus nog altijd dringen op de woningmarkt. In 2002 was het woningtekort 2,5%, en tegenover elke 100 aangeboden woningen stonden 147 vragers. Dit betekent een aanzienlijke beperking van de keuzevrijheid van de burgers op de woningmarkt.

Als het gaat om het aantal beschikbare woningen per 1000 inwoners behoort Nederland tot de laagste in Europa. Als het gaat om de productie van nieuwe woningen per 1000 inwoners, is Nederland in Europa middenmoter. De woningproductie was in 2003 op het dieptepunt van 60.000 woningen per jaar. In de laatste decennia is de planontwikkeling van nieuwbouw steeds langer gaan duren en opgelopen tot wel 6 á 7 jaar. In de herstructurering is de doorlooptijd soms nog veel langer.

Geconcludeerd kan worden dat wanneer we kijken naar de drie pijlers van de "*ijzeren driehoek*" van het woonbeleid, de pijlers *betaalbaarheid* en *kwaliteit* op orde zijn, maar dat vooral op de pijler *beschikbaarheid* een intensivering nodig is. Bij beschikbaarheid gaat het niet alleen om de hoeveelheid woningen (kwantiteit van het aanbod), maar ook om de hoeveelheid woningen die *vrijkomen* (verdeling van het bestaande aanbod).

3. Analyse van de problematiek

Er zijn verschillende factoren die hebben bijgedragen aan de stagnatie op de woningmarkt sinds het begin van deze eeuw. Zo heeft de conjuncturele neergang geleid tot een onmiskenbare vraagverschuiving van de koop naar de huur. Dit heeft geleid tot een verstopping van de huurmarkt. Maar de stagnatie is slechts ten dele te verklaren door de economische conjunctuur. Want waarom heeft de woningmarkt deze verschuiving niet adequaat kunnen opvangen?

Voor een deel heeft dat te maken met de specifieke kenmerken van de woningmarkt. Essentieel is dat we op de woningmarkt te maken hebben met een inflexibel aanbod ten opzichte van een veranderlijke vraag. De vraag fluctueert door conjuncturele schommelingen. De inflexibiliteit van het aanbod wordt vooral veroorzaakt door het voorraadkarakter van de woningmarkt. Het aandeel toevoegingen ten opzichte van de bestaande voorraad is zeer beperkt (circa 1% per jaar). Dat betekent dat het aanbod op korte termijn vastligt. Omdat het nu eenmaal tijd kost om een woning te bouwen, zal het aanbod altijd met vertraging reageren op de vraag(verandering).

Vanwege het voorraadkarakter van de woningmarkt, is dus sprake van een zekere prijsinelasticiteit. Maar de prijselasticiteit blijkt in Nederland echter een stuk lager dan in andere ons omringende landen. Er is dus meer aan de hand. De werking van de woningmarkt wordt beïnvloed door aanpalende markten - denk aan de grondmarkt, de grondstoffenmarkt en de arbeidsmarkt -, maar ook door aanpalende beleidsterreinen, zoals het milieu- en veiligheidsbeleid, het inkomensbeleid, fiscaal beleid en het ruimtelijk beleid. En vanzelfsprekend gaat er invloed uit van het woonbeleid zelf. Een geheel vrije woningmarkt heeft negatieve maatschappelijke effecten ten aanzien van bijvoorbeeld de betaalbaarheid en deruimte (natuur, water, open ruimte etc). Er zal daarom altijd een vorm van overheidsinterventie op de woningmarkt nodig zijn. De woningmarkt is geen perfecte markt en zal dat in die zin dus ook nooit worden.

Dat neemt niet weg dat er mogelijkheden zijn om de werking van de woningmarkt te verbeteren.

Kijken we naar op de woningmarkt, dan vallen drie zaken op:

- het aanbod past zich onvoldoende snel aan de vraag aan;
- de vragers kennen beperkte prikkels om hun gedrag aan te passen aan veranderende omstandigheden;
- de doorstroming stagneert door gescheiden markten.

Vanuit het aanbod en aanbidders bezien is er een aantal aspecten dat de lage prijsinelasticiteit in Nederland kan verklaren. In de eerste plaats is sprake van schaarste in grond, c.q. ruimte. Een andere oorzaak zijn de relatief lange doorlooptijden van bouwprojecten, mede als gevolg van complexe procedures en regels. Verder kan gewezen worden op de Nederlandse bouwcultuur die gekenmerkt wordt door projectmatige bouw en grootschalige bouwlocaties. Er is maar weinig ruimte voor vormen van consumentgericht bouwen en particulier opdrachtgeverschap. De locatieontwikkelingsprocessen zijn in Nederland complex. Wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen (gemeenten, ontwikkelaars, corporaties) zijn groot en nemen verder toe wanneer sprake is van verevening en/of kruissubsidiering tussen segmenten op een locatie. De risico's van grote wederzijdse afhankelijkheden zijn evident. Het kan bij veranderende omstandigheden leiden tot complexe heronderhandelingen en dus vertragingen. Last but not least worden aanbidders in gespannen woningmarkten minder geprikkeld om snel te reageren op veranderende voorkeuren dan in een ontspannen woningmarkt. Een zekere mate van ontspanning is een van de belangrijkste voorwaarden voor een goed werkende woningmarkt. Immers, als er voldoende woningen zijn, valt er voor mensen iets te kiezen en kan het spel van vraag en aanbod 'eerlijker' worden gespeeld. Onder het motto "*Aanbod, aanbod, aanbod*" dient dan ook krachtig te blijven ingezet op het realiseren van meer woningaanbod.

De stagnerende doorstroming wordt vooral veroorzaakt door de gescheiden markten van huren en kopen. De hoogconjunctuur, de lage rente en de toegenomen leencapaciteit in de jaren 90 hebben tot forse prijsstijgingen geleid in de koopsector, terwijl de prijsontwikkeling in de huursector door de prijsregulering in 95% van de huurvoorraad relatief bescheiden is geweest. Ook de woonlastenontwikkeling verschilt behoorlijk tussen beide segmenten, ten gunste van de huursector. Daardoor is een kloof tussen huren en kopen ontstaan. De overstap van een gereguleerde huurwoning naar een ongereguleerde woning in de huur of de koopsector is daarmee voor veel consumenten steeds minder aantrekkelijk geworden. Voor iets meer kwaliteit moet veel meer worden betaald. Dit is ook de reden dat er in Nederland nauwelijks een particuliere huursector bestaat, respectievelijk een huursector in het duurdere segment. Tegelijkertijd was door o.m. de neergaande conjunctuur de vraag naar gereguleerde huurwoningen toegenomen. Het gevolg is een stijging van de wachtlijsten in de gereguleerde huursector.

Tegelijkertijd is helder dat prijsregulering en vraagondersteuning beiden nodig zijn om te kunnen garanderen dat ook mensen met een laag inkomen kunnen wonen. Alleen vraagondersteuning is niet voldoende in een krappe woningmarkt, dat zou leiden tot prijsopdrijving en daarmee opnieuw tot uitsluiting van mensen die de woning niet kunnen betalen. Een dergelijke krappe markt bestaat nu en zal ook in de toekomst in sommige perioden, zeker in bepaalde regio's, blijven bestaan. De verstoring van de woningmarkt die met prijsregulering gepaard gaat, is dan ook een onvermijdelijk gevolg van de doelbewuste keuze de betaalbaarheid voor deze mensen te borgen. Tegelijkertijd is hiermee aangegeven dat de prijsregulering in beginsel moet worden bestemd voor hen die dat nodig hebben. Daarom zijn via de modernisering van het huurbeleid inmiddels stappen zijn gezet om het aandeel van het geliberaliseerde huursegment te verruimen: van 5% naar 25% van de totale huurvoorraad. Daarmee wordt een goede balans gevonden tussen 'ruimte geven' en 'bescherming bieden'.

In verhouding met de omvang van de doelgroep zijn er in Nederland meer dan voldoende betaalbare woningen. Toch zijn er wachtlijsten. Dat komt omdat er onvoldoende woningen *beschikbaar* komen. Er wordt te weinig doorgestroomd vanuit deze woningen. Mensen worden in Nederland niet uitgenodigd een wooncarrière te maken die past bij de ontwikkeling van hun gezinssituatie en hun maatschappelijke carrière. Een groot deel van de betaalbare huurwoningen in de sociale voorraad wordt bewoond door mensen die niet tot de doelgroep van het beleid behoren. Deze mensen wonen

in principe te goedkoop. Omgekeerd wonen er ook mensen gezien hun inkomen te duur. Dit leidt tot een inefficiënte verdeling van sociale huurwoningen. Doordat het gereguleerde segment van de huursector nu deels wordt bewoond door mensen die, op basis van hun inkomens- en huishoudsituatie, geen ondersteuning nodig hebben, worden mensen in de aandachtsgroep belemmerd bij het vinden van een passende woning. Publieke middelen worden inefficiënt ingezet. Ze komen terecht bij een groep mensen die het niet nodig heeft. Daarom is het nodig om een betere verdeling van de bestaande voorraad te verkrijgen. Uit onderzoek blijkt dat hiervoor bij burgers – uit oogpunt van rechtvaardigheid - draagvlak bestaat.

De hypotheekrenteaftrek biedt geen verklaringsgrond voor de stagnatie op de woningmarkt. Maar afhankelijk van de voorstellen kunnen veranderingen in het instrument wel grote gevolgen hebben voor de woningmarkt. Aanpassingen aan de hypotheekrenteaftrek kunnen het vertrouwen in de woningmarkt ondermijnen. We moeten niet alleen rekening houden met inkomenseffecten (een neerwaartse aanpassing van de HRA leidt tot hogere lasten voor eigenaarsbewoners), maar ook met vermogenseffecten (grotere aanpassingen van de HRA leiden tot waardevermindering van de woning). Vooral voor recente toetreders op de koopwoningmarkt zal dit tot grote negatieve inkomenseffecten leiden en voor starters zal het moeilijker worden een koopwoning te bemachtigen. Maar het heeft niet alleen consequenties voor particulieren, maar ook voor corporaties (nieuwbouw en stedelijke vernieuwing), commerciële investeerders (nieuwbouw) en gemeenten (grondopbrengsten). Gelet op de negatieve effecten voor de woningmarkt is het ongewenst dat de hypotheekrenteaftrek wordt afgeschaft of beperkt. De woningmarkt is in toenemende mate een 'vertrouwensmarkt', waarbij het vertrouwen in een stabiel rendement ('confidence') en een vertrouwen in de instituties betrokken bij de woningmarkt ('trust') de investeringsbereidheid van investeerders (aanbieders en consumenten) bepaalt. Het behoort tot de taak van de Minister van VROM te waken over het functioneren van de woningmarkt. Zodra burgers en investeerders geen vertrouwen meer hebben, kan de markt hier sterkt op reageren, met ingrijpende gevolgen voor de economie en werkgelegenheid. Dit vraagt dus om een betrouwbare overheid. Een overheid waar burgers en investeerders die langdurige financiële verplichtingen zijn aangegaan, op kunnen vertrouwen. Vanuit deze invalshoek is het behoud van huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek van cruciaal belang. De hypotheekrenteaftrek is immers geen oorzaak van de huidige stagnatie op de woningmarkt, maar aanpassingen in de hypotheekrenteaftrek kunnen het vertrouwen in de woningmarkt, en daarmee in de economie, wel ondermijnen.

4. Toekomstige ontwikkelingen

De analyse tot nu toe betreft de huidige situatie. Maar wat zijn toekomstige ontwikkelingen waarmee wij rekening dienen te houden? Voor de periode tot 2010 is een forse investering in nieuwbouw nodig om macro tot een min of meer ontspannen woningmarkt te komen.¹ Het gaat dan om een woningproductie van 360.000 woningen in de stedelijke regio's en 85.000 daarbuiten. Om het woningtekort op het beoogde 'ontspanningsniveau' van 1,5% te houden, zullen ook na 2010 nog forse investeringen gepleegd moeten worden.

De problematiek in de oude stadswijken en daarmee de stedelijke vernieuwing zal ook na 2010 nog een urgent maatschappelijk vraagstuk blijven. Een krachtige stad is tenslotte een stad die kansen voor ontwikkeling grijpt, maar tegelijkertijd in staat is problemen voor mensen in wijken adequaat aan te pakken. Concentratie van kansarmoede kan op termijn een maatschappelijk kruitvat zijn en dat moet worden voorkomen. Wanneer er nu niets aan wordt gedaan, kunnen er no go areas ontstaan in de Nederlandse steden. Enerzijds gaat het daarbij om de fysieke (her)inrichting, in combinatie met sociale en economische maatregelen. Anderzijds is het in de komende jaren in toenemende mate noodzakelijk om 'transformatielocaties' aan te pakken.

¹ De woningmarkt wordt gedefinieerd als min of meer ontspannen als er sprake is van een statistisch woningtekort van 1,5% of lager.

Naar aanleiding van een eerste behoefteeraming komt naar voren dat rekening moet worden gehouden met een forse investeringsimpuls in stedelijke vernieuwing en flankerende sociaal-economische maatregelen. Er is zowel een publieke als een private investeringsopgave om de kwaliteit van de steden op peil te houden, ook in de periode na 2010. De ervaring leert dat van deze opgave tien tot twintig procent onrendabel is. Het grootste deel hiervan zal voor rekening van woningcorporaties komen. Een aanvullende rijksbijdrage is nodig om de noodzakelijke investeringen van partijen op gang te brengen en te houden. De visie op de toekomst van de stedelijke vernieuwing zal dit najaar gereed zijn.

De woningbehoefte (zowel kwantitatief als kwalitatief) verandert in de loop van de tijd door demografische, economische en sociaal-culturele factoren. Voor de lange termijn ontwikkeling van vraag en aanbod op de woningmarkt is een aantal factoren van belang: de economische groei, demografische ontwikkeling, huishoudensontwikkeling en sociaal-culturele ontwikkeling van woonwensen. De vergrijzing en de toename van het eigenwoningbezit zijn redelijk zekere trends. Met het oog op de doorgaande vergrijzing na 2010 zal de bouwproductie en de aanpassing van de woningvoorraad voor een belangrijk deel op de ouderen moeten worden afgestemd. Dat de vergrijzing op korte termijn zou leiden tot afnemende woningbehoefte is een veelgehoord misverstand. Een toename van de 'uitstroom' uit de woningmarkt, door het overlijden van de babyboomers, wordt pas verwacht na 2030. Omdat ouderen minder vaak verhuizen dan jongeren, zal de vergrijzing de komende tien tot twintig jaar wel een remmend effect op de dynamiek hebben.

De bevolkingsontwikkeling is vaak minder zeker dan zij lijkt. Deze ontwikkeling is namelijk sterk afhankelijk van de migratie. Deze is de afgelopen jaren - mede als gevolg van beleidswijzigingen - sterk aan verandering onderhevig geweest. Volgens de middenvariant van de nationale bevolkingsprognose stijgt het inwonertal van 16,3 miljoen in 2006 naar 17,0 miljoen in 2035, waarna een langzame daling inzet. Er treden hierbij bovendien grote regionale verschillen op.

De betekenis van bevolkingstoename of -afname voor de vraag naar woningen hangt verder mede af van de huishoudensontwikkeling. Ook daarover bestaat onzekerheid. Hoewel tot 2020 unaniem groei van het aantal huishoudens wordt verwacht, lopen de schattingen uiteen van 400.000 tot bijna 1,7 miljoen huishoudens. Ook de verwachtingen over de economische groei tot 2020 zijn onzeker en variëren volgens de CPB-scenario's van 1% tot ruim 3% per jaar, en de inkomensgroei per huishouden varieert van 0,8% tot 1,7%.

Een vaak vergeten aspect is dat er binnen Nederland niet sprake is van één woningmarkt. Er bestaan grote regionale verschillen, ook in de verwachtingen ten aanzien van de toekomst. Na 2010 nemen naar verwachting de regionale verschillen toe. Het beleid is erop gericht dat landelijk in 2010 sprake is van een woningtekort van 1,5%. Dat betekent dat de woningmarkt op nationaal niveau redelijk ontspannen genoemd kan worden. Regionaal zullen er in toenemende mate verschillen gaan optreden. In sommige regio's zal het tekort lager zijn dan 1,5% en in andere regio's hoger. Een ontspannen woningmarkt vraagt om andere ingrepen dan een gespannen woningmarkt. Aan ontspannen woningmarkten kleven namelijk ook risico's. Er zal hier en daar meer ruimte ontstaan voor ruimtelijke selectie, waardoor de minst gewilde buurten en wijken onder druk kunnen komen te staan (leegstand, verpaupering), de leefbaarheid van buurten en wijken vermindert en de segregatie toe kan nemen. In deze gebieden is een intensivering van de herstructurering noodzakelijk. Dat betekent dat de stedelijke vernieuwingsopgave ook hierom in de toekomst prominent op de agenda moet blijven staan.

Wat zijn nu de effecten van deze trends voor de woningmarkt op de langere termijn? De onzekerheden op al de geschetste ontwikkelingen maken het lastig om stellige uitspraken te doen over de woningbehoefte op lange termijn. De belangrijkste conclusie is dat de woningbehoefte voor

Nederland als geheel tot 2030 blijft toenemen. Maar over de mate waarin bestaat onzekerheid. Regionaal kunnen grote verschillen gaan ontstaan. De komende jaren moet de woningmarkt dan ook worden voorbereid op verschillende weersomstandigheden. De behoefte kan fors toenemen, maar kan ook afnemen. Groei en krimp kunnen naast elkaar voorkomen. Tegelijkertijd zal bij huidig beleid de dynamiek op de woningmarkt door de vergrijzing tot 2030 worden geremd. Als daarna de grote 'uitstroom' door het overlijden van de babyboomgeneratie begint, zal de dynamiek juist toenemen. In welke mate en wanneer dergelijke ontwikkelingen zich zullen voordoen is niet te voorspellen. Dat maakt de beleidsopgave des te moeilijker. De onzekere toekomst vraagt om een meer flexibiliteit; de groeiende diversiteit tussen regio's en tussen stad en ommeland vraagt tegelijkertijd om maatwerk in het beleid.

5. De maatschappelijke opgave

Iedereen moet een woning kunnen vinden, zonder daarvoor jaren in de rij te moeten staan. We streven naar een ontspannen woningmarkt, waar iedereen een woning vindt die past bij de eigen woonwensen en portemonnee. Een goede mix van woningen voor jongeren en ouderen; voor gezinnen en *singles*; voor wie financieel of anderszins ondersteuning nodig heeft en voor wie zich prima redden kan zodra er iets te kiezen valt. En dan niet alleen in een stadse buurt die schoon, heel en veilig is, maar waar dat kan ook in dorpse milieus in het groen. En op het platteland, waar jongeren weer toekomst zien in eigen dorp of streek. Wachtlijsten zijn frictioneel, koopstarters hebben reële kansen, speciale groepen (ouderen met zorgbehoefte bijvoorbeeld) kunnen hun woning aanpassen of vinden een geschikte woning.

De volgende punten vormen de beleidsagenda voor de toekomst:

1. actief bevorderen dat er voldoende woningen beschikbaar zijn
2. beter afstemmen van de kwaliteit van woningen en woonomgeving op de woonwensen
3. verbinden van de gescheiden huur- en koopmarkten.

Voor de komende jaren tot 2010 zal hard gewerkt moeten worden aan verdere ontspanning van de woningmarkt. Het is daarom van cruciaal belang voor de woningmarkt dat de reeds in gang gezette maatregelen worden doorgezet en uitgevoerd. Rond 2010 zullen sommige delen van de Nederlandse woningmarkt ontspannen zijn, waar andere delen nog een zekere spanning kennen. Het is in de komende periode dus noodzakelijk om het beleid te *intensiveren*, teneinde de knelpunten op de woningmarkt weg te kunnen nemen. Daarnaast moeten worden *voorgesorteerd op tijden waar groei en krimp naast elkaar voorkomen*. De werking van de woningmarkt moet zodanig worden verbeterd dat deze makkelijker kan reageren op veranderende omstandigheden. Behalve het doorzetten van het aanbodbeleid, is het noodzakelijk de bestaande voorraad efficiënter te verdelen. Onzekerheden met betrekking tot demografische en economische ontwikkelingen (zoals bevolkings- en huishoudensontwikkeling en conjuncturele schommelingen) vragen om flexibilisering en regionale verschillen (selectieve krimp) vragen om maatwerk. Deze visie op de woningmarkt is dan ook geen blauwdruk voor de toekomst. De uitdaging is het systeem van de woningmarkt zodanig aanpassen dat deze zelf beter in staat zal zijn om op veranderende omstandigheden in te spelen en maatwerk mogelijk te maken

6. De beleidsagenda

In de beleidsagenda worden richtingen geschetst om de lange termijn doelstelling uit deze visie dichterbij te brengen: een beter werkende woningmarkt, zodat iedereen een woonruimte kan vinden die past bij de eigen woonwensen en portemonnee. Voor een deel gaat het om maatregelen die al in gang zijn gezet; voor een deel zijn het maatregelen die nog genomen moeten worden of eerst moeten

worden onderzocht. Daarmee biedt deze visie een agenda voor de toekomst waarmee de korte en de lange termijn met elkaar worden verbonden.

Aanbod

- *Bouwen, bouwen, bouwen*

Voor de periode tot 2010 is een woningproductie van 445.000 woningen nodig. Om het woningtekort ook daarna op het beoogde 'ontspanningsniveau' van 1,5% te houden, zullen tussen 2010 en 2020 nog circa 800.000 woningen moeten worden bijgebouwd.

- *Voldoende en tijdige bestemmingsplan capaciteit*

Er is tot 2007 in rekentechnische zin voldoende bestemmingsplan capaciteit om de woningbouwopgave te realiseren. Echter, niet altijd kan deze capaciteit tijdig benut worden, bijvoorbeeld vanwege onvoorziene vertragingen. Daarom wordt van gemeenten en provincies verwacht dat zij een strategische overmaat aan bestemmingsplan capaciteit aanhouden. Tegenvallers op de ene locatie kunnen dan opgevangen worden op een andere locatie.

- *Extra impuls voor stedelijke vernieuwing*

De problematiek in de oude stadswijken is ook in de komende jaren een zo urgent maatschappelijk vraagstuk, dat de stedelijke vernieuwingsopgave ook in de toekomst prominent op de agenda moet blijven staan. Daartoe moet rekening worden gehouden met een forse extra investeringsimpuls in stedelijke vernieuwing en flankerende sociaal-economische maatregelen.

- *Bestaande voorraad: energiebesparing*

In de komende periode zal de aandacht meer en meer moet worden gericht op de (kwaliteit van de) bestaande voorraad. Door de toenemende schaarste van energie, zal ook het belang van duurzaam energiegebruik in de woningvoorraad aan betekenis winnen.

- *Ouderenhuisvesting*

Met het oog op de vergrijzing zal er tot 2010 255.000 voor ouderen geschikte woningen extra beschikbaar moeten komen. Dat moet deels door nieuwbouw gebeuren, deels door woningverbetering en deels door een meer gerichte toewijzing aan deze doelgroep. Ook na 2010 moet deze inzet met kracht worden voortgezet.

- *Duurzame locatieontwikkeling*

De afgelopen periode is veel gebeurd om de regierol van gemeenten te versterken. Maar dat betekent niet dat we er al zijn. Nader moet worden bezien hoe de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid kan worden vergroot en de marktwerking kan worden versterkt, zodanig dat flexibeler kan worden ingespeeld op veranderingen in de vraag. Daarbij gaat het in het bijzonder om de volgende drie vragen. Hoe kunnen we met nieuwe vormen van (private) locatieontwikkeling het tempo hoog houden, hoe kunnen we de positie van de burger versterken en hoe borgen we de financierbaarheid van locaties ook in minder gunstige tijden?

- *Flexibilisering van het aanbod*

Flexibilisering van woningaanpassing (innovatief bouwen, aanpasbare woningen, 'opstapwoningen', omzetten van kantoren), eigendomsverhoudingen (tussenvormen tussen huren en kopen) en opdrachtgeverschap (consumentgericht bouwen, (collectief) particulier opdrachtgeverschap) zorgt ervoor dat het aanbod makkelijker kan meebewegen met de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van de vragers op de woningmarkt.

Vraag, verdeling en prijs

- *Handhaving van de Hypotheekrenteaf trek*

De hypotheekrenteaftrek vormt geen verklaring voor de huidige stagnatie op de woningmarkt en de aanpak van de hypotheekrenteaftrek is daarmee ook geen oplossing van de problemen. Aanpassingen kunnen het vertrouwen in de woningmarkt schaden, hetgeen kan leiden tot grote risico's voor burgers, investeerders en de economie.

- *Handhaving van de Huurtoeslag*

Op de imperfecte woningmarkt zal er altijd een groep mensen zijn die zonder ondersteuning niet kan wonen. Met de huurtoeslag wordt de betaalbaarheid voor deze groep geborgd.

- *Het overbruggen van de kloof tussen huur en koop*

Mensen moeten makkelijker kunnen switchen tussen de segmenten huur en koop. Om te bevorderen dat de woningmarkt meer vloeiend wordt, waarbij mensen een reële afweging kunnen maken tussen huren, kopen of iets daar tussen in, is een pakket aan bestaande en nieuwe maatregelen noodzakelijk, waaronder:

- *Modernisering van het huurbeleid*

Met de modernisering van het huurbeleid is de basis gelegd voor een betere marktwerking, waarbij de beschikbaarheid van woningen meer door marktprikkels wordt bevorderd. In het nieuwe huurbeleid zal het vrije deel van de huursector - onder de voorwaarde dat er voldoende nieuw aanbod zal worden gerealiseerd - uiteindelijk oplopen van 5 tot 25%. De modernisering van het huurbeleid biedt de randvoorwaarden voor verhuurders om te investeren in het kwalitatief betere en duurdere huursegment.

- *Bevorderen passend wonen*

Om een betere verdeling van de bestaande voorraad te verkrijgen, recht te doen aan draagkracht en solidariteit, en een efficiëntere inzet van publieke middelen te bewerkstelligen is het daarnaast van belang dat huurders die niet tot de aandachtsgroep behoren, maar wel een gereguleerde huurwoning bewonen, worden verleid - en uiteraard dus niet gedwongen - om een woning te betrekken die beter past bij hun financiële draagkracht. Daartoe wordt komend jaar het model onderzocht waarbij burgers zelf hun contractvorm kunnen kiezen: langjarige zekerheid voor een hoger prijs of een lagere prijs maar met periodieke inkomenstoets.

- *Ruim baan voor bewegen*

Om de drempels tot verhuizen te verkleinen wordt gezocht naar mogelijkheden om de transparantie op de huurmarkt te vergroten, bijvoorbeeld via internet of een huurmakelaar. Voor ouderen en zorgbehoevenden zal een experiment met de wooncoach worden gestart. Om de verhuismobiliteit - mede in relatie tot de arbeidsmobiliteit - te vergroten, zal een onderzoek worden gedaan naar mogelijkheden om de kosten van verhuizen te beperken.

- *Tussenvormen tussen huur een koop en de verkoop van huurwoningen*

Er zijn al flexibele eigendomsvormen die het mogelijk maken in dezelfde woning van eigendomsvorm te veranderen en eventueel ook weer terug te veranderen. Het kabinet juicht dergelijke arrangementen, veelal initiatieven van lokale partijen als corporaties en gemeenten, toe. Een meer passende verhouding tussen woonprijs en financiële draagkracht kan zeker ook bereikt worden door de verkoop van sociale huurwoningen, al dan niet aan zittende huurders.

- *Onderzoek naar vouchers als instrument van borging van de betaalbaarheid*

Onderzoek zal worden verricht naar vouchers als instrument om de keuzevrijheid voor burgers te vergroten.

- *Tijdelijk gerichte steun starters op de koopwoningenmarkt*

In de huidige krappe woningmarkt hebben starters moeite om aan een woning te komen. Het kabinet ondersteunt daarom tijdelijk gericht starters op de woningmarkt.

Ordening

- *Versterking positie consument*

De positie van de consument wordt sterker naarmate er meer ontspanning op de woningmarkt optreedt. Meer aanbod versterkt daarmee de positie van de consument. De huurder op de woningmarkt verkeert in een afhankelijke positie ten opzichte van de verhuurder. Op basis van het advies van de commissie Leemhuis komt het kabinet met voorstellen om de positie en zeggenschap van de huurders en de huurdersorganisaties te verbeteren.

- *Positie woningcorporaties*

Corporaties spelen een cruciale rol op de altijd imperfecte woningmarkt. Zij zijn bij uitstek in staat fluctuaties in de vraag tussen huur en koop op te vangen, zij vormen daarmee een buffer op de woningmarkt. In het nieuwe ordeningskader voor corporaties, dat het kabinet eind 2005 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, zijn de spelregels waarbinnen corporaties moeten opereren aangepast. Het kabinet kiest daarbij met nadruk voor een brede taakopvatting voor corporaties. Op deze wijze kunnen corporaties bijdragen aan het oplossen van urgente maatschappelijke problemen, zoals de leefbaarheid in wijken en steden. Tegelijkertijd regelt het ordeningskader een level playing field met andere aanbieders op de woningmarkt. Investeringsdoelstelling en de afspraken die gemeentes, op basis van hun woonvisie, met corporaties kunnen maken.

- *Rol marktpartijen*

Onder het motto *privaat wat kan en publiek wat moet*, dient bij het realiseren van de regionaal gewenste opgave zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van de kennis en expertise van private partijen, alsmede van hun investeringspotentieel. Marktpartijen worden uitgedaagd dan ook uit bij te dragen aan de versterking van steden en van oude wijken in steden.

- *Rol van het Rijk, provincies en gemeenten*

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het systeem, de ordening en het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen partijen hun werk goed kunnen doen (marktmeester). Het overheidsbeleid zal zo vormgegeven moeten worden dat flexibel kan worden ingespeeld op wisselende omstandigheden naar plaats en tijd. De invulling van de te voeren beleidsstrategieën zal per regio of gemeente in toenemende mate verschillen. Daarom hanteert VROM het uitgangspunt: *decentraal wat kan en centraal wat moet*. De gemeente heeft uiteraard de regierol waar het gaat om de aanpak van problemen op lokaal niveau. Daarnaast zijn zij er voor het dienen van het publieke belang, voor het zorgen voor democratische legitimiteit van beleidskeuzen en voor het borgen van een goede kwaliteit en tijdige afhandeling van de vereiste procedures.

Voor de (Rijks-) overheid kan het noodzakelijk zijn direct te investeren in de gebouwde omgeving. Daar waar in grootschalige projecten de risico's te groot zijn voor private partijen en het publieke belang evident aanwezig is, kan de overheid besluiten te participeren in risicodragende investeringen.

Met 'Ruimte geven, bescherming bieden; een visie op de woningmarkt' geeft het kabinet zijn visie op de woningmarkt en de agenda voor de toekomst. Op basis van deze visie zal het kabinet het komend jaar het gesprek aangaan met gemeenten, corporaties, marktpartijen en maatschappelijke organisaties over de noodzakelijke vernieuwingen en hoe deze kunnen worden gerealiseerd.

1. Inleiding

Met de Woningwet van 1901 als formeel startmoment wordt er in Nederland ruim een eeuw woonbeleid gevoerd. De resultaten van dit beleid zijn aansprekend. Een eeuw woonbeleid heeft geleid tot een woningvoorraad van een kwalitatief hoog niveau. De woonlasten liggen rond het Europees gemiddelde. De segregatie tussen verschillende bevolkingsgroepen in de steden is relatief laag. De Nederlandse volkshuisvesting behoort hiermee tot de koplopers in Europa.

Er is dus veel bereikt. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de woningmarkt niet optimaal functioneert. Sinds 2001 is er stagnatie op de woningmarkt ontstaan. Die stagnatie wordt zichtbaar in stijgende prijzen in de koopsector en groeiende wachtlijsten in de huursector. In een tegenvallende nieuwbouwproductie en een lage doorstroming. In de geringe zeggenschap en keuzevrijheid van bewoners. En in het feit dat bepaalde groepen het moeilijk hebben om een woning te vinden die bij hen past, zoals ouderen, zorgbehoevenden en middengroepen in de steden zoals de leraar, de agent of de verpleegkundige. Vooral de starters op de woningmarkt zijn de dupe. Een huurwoning ligt voor hen de eerstkomende jaren nog niet in het verschiet door de lange wachtlijsten en een koopwoning is voor hen onbetaalbaar. Kortom: wie eenmaal een woning heeft, woont doorgaans goed, maar een *outsider* heeft steeds meer moeite om een *insider* te worden.

In de begeleidende brief bij de visie op de woningmarkt zijn de belangrijkste aspecten van de visie verwoord. In de voorliggende nota wordt de visie verder uitgewerkt en van een onderbouwing voorzien. Om er op de langere termijn ervoor te zorgen dat iedere burger zoveel mogelijk zijn of haar eigen keuzes kan maken op de woningmarkt, uiteraard binnen de grenzen van de eigen mogelijkheden, moeten vraag en aanbod beter op elkaar inspelen. Daartoe is het nodig het functioneren van de woningmarkt verder te verbeteren. Behalve het doorzetten van het beleid om nieuw woningaanbod toe te voegen, moet de bestaande voorraad beter worden verdeeld. Onzekerheden over demografische ontwikkelingen vragen daarbij om flexibilisering en regionale verschillen vragen om maatwerk.

De visie op de woningmarkt is geen beleidsnota met uitgewerkte beleidsmaatregelen, maar schetst in het licht van toekomstige ontwikkelingen een agenda voor de korte en middellange termijn.

Deze visie op de woningmarkt bestaat uit twee onderdelen:

In het eerste deel van de visie wordt de werking van de woningmarkt beschreven en geanalyseerd. In *hoofdstuk 2* wordt de Nederlandse woningmarkt in internationaal perspectief gezien en worden mogelijke ontwikkelingen in de toekomst verkend. In *hoofdstuk 3* wordt het beleid in historisch perspectief geplaatst. In *hoofdstuk 4* wordt de werking van de markt geanalyseerd.

In het tweede deel van de visie wordt de beleidsagenda beschreven, zowel voor de komende jaren als voor de periode na 2010. De zogenaamde ijzeren driehoek van het woonbeleid – beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid – staat centraal in *hoofdstuk 5*.

Vervolgens worden in *hoofdstuk 6* mogelijkheden geschetst om het aanbod op de woningmarkt sneller en beter te laten reageren op veranderingen in de vraag. In *hoofdstuk 7* wordt ingegaan op het effect van ‘prikkel’s aan de vraagzijde voor de werking van de woningmarkt plaatsvindt. Hierbij komen de thema’s vraagstimulering, prijsvorming en verdeling aan de orde. In *hoofdstuk 8* staan de spelregels centraal waarbinnen de verschillende partijen op de woningmarkt hun rol spelen. Achtereenvolgens komen de woonconsumenten, de woningcorporaties en de rijksoverheid in relatie met andere overheden en de marktpartijen aan de orde.

Dit visiedocument wordt in *hoofdstuk 9* afgesloten met een overzicht van de vervolgacties van deze visie, die gericht zijn op het dichterbij brengen van de lange termijn doelstelling van deze visie: een beter werkende woningmarkt, zodat iedereen een woonruimte kan vinden die past bij de eigen woonwensen en portemonnee.

Deel 1: Beschrijving en analyse van de werking van de woningmarkt

2. De Nederlandse woningmarkt in perspectief

2.1 Inleiding

Hoe is het gesteld met de Nederlandse woningmarkt? Hoe staat Nederland ervoor in vergelijking met andere (westerse) landen? Hoe zit het met aanbod en kwaliteit? Hoe denken de bewoners daarover en wat hebben ze er voor over? Hoe verhuist Nederland en hoe wil Nederland verhuizen? Hoe reageren aanbieders op veranderingen in de vraag? Zien we landelijk hetzelfde beeld of treden er regionale verschillen op? Wat zijn de lange termijn trends en wat betekent dat voor de woningmarkt? In dit hoofdstuk wordt de situatie op de Nederlandse woningmarkt geschetst.

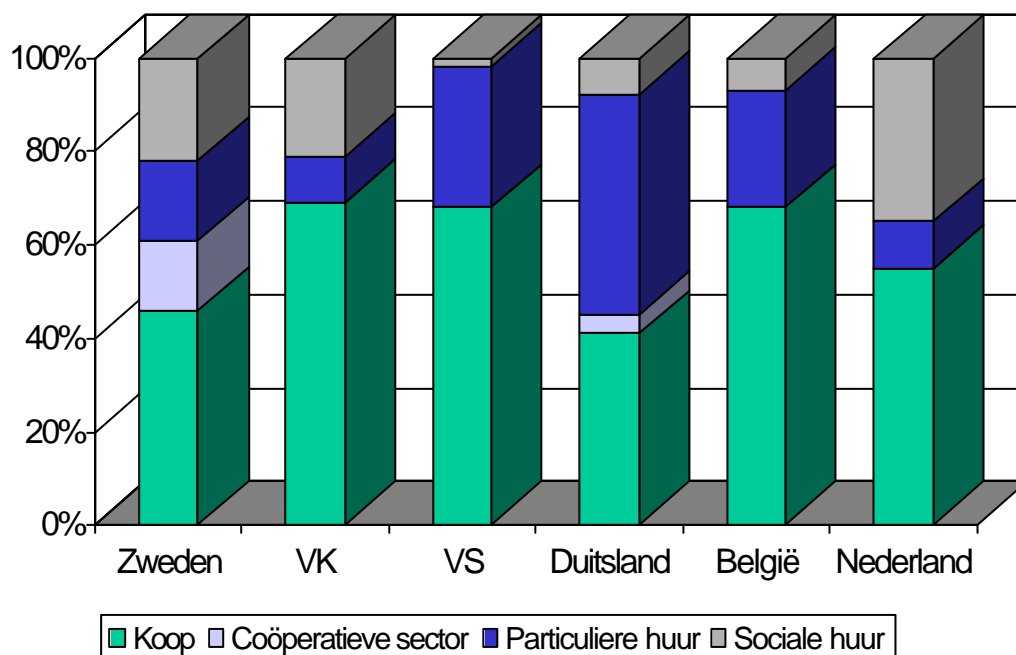
2.2 De Nederlandse woningmarkt in internationaal perspectief

De Nederlandse woningmarkt verschilt in bepaalde opzichten sterk van de woningmarkt in andere westerse landen. Ondanks dat de gemiddelde huishoudensomvang vergelijkbaar is met die in andere landen is het het aantal woningen per 1.000 inwoners in Nederland (behalve Luxemburg en Ierland). De woningvoorraad is in Nederland krap bemeten, waardoor er geen buffer is wanneer conjunctuurschommelingen leiden tot een toename van de woningbehoefte. Bij een toenemende vraag is er geen reserve in het aanbod. Bovendien behoort Nederland tot de middenmoot als het gaat om het aantal woningen dat per 1.000 inwoners wordt geproduceerd.

Eigendomsverhouding

De verdeling van het woningaanbod naar eigendomsvormen is in Nederland in vergelijking met andere landen bijzonder (zie figuur 2.1). Nederland kent verreweg de grootste sociale huursector in de westerse wereld en nagenoeg de kleinste particuliere huursector. Nederland lijkt nog het meeste op het Verenigd Koninkrijk, zij het dat daar de koopsector veel groter is. In Nederland houden de huur- en koopsector elkaar ongeveer in evenwicht. Bijzonder is Duitsland met een grote particuliere huursector, gedomineerd door kleinschalige particuliere verhuurders. In Zweden is de woningvoorraad het meest gedifferentieerd. Hier is een vierde vorm van eigendom, de coöperatie, ruim vertegenwoordigd. In België, Duitsland en de Verenigde Staten is de sociale huursector vrijwel afwezig.

Figuur 2.1 Eigendomsvormen in 2002

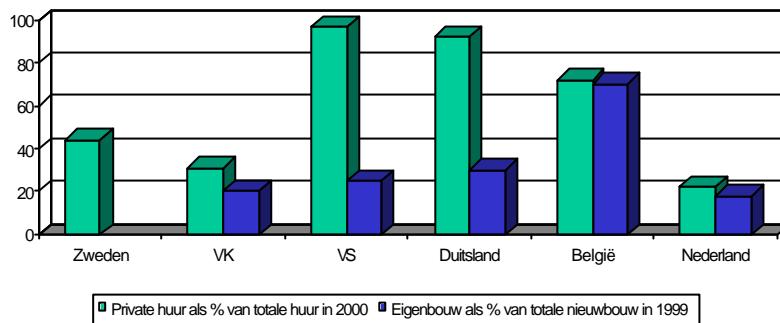


Bron: Housing Statistics in the EU 2004 (Boverket, Zweden)

Particulier initiatief in huur en koop

In België, Duitsland en de Verenigde Staten is het particulier initiatief dominant op de woningmarkt (figuur 2.2). Het aandeel van de particuliere huursector binnen het totaal van de huursector is er zeer hoog. Vooral in België is het particulier opdrachtgeverschap in de nieuwbouw veel hoger dan in andere landen. In Nederland is een aanzienlijk kleinere rol weggelegd voor particulier initiatief in de woningmarkt. Ons land kent een kleine particuliere huursector en weinig particulier opdrachtgeverschap in de koopsector.

Figuur 2.2 Particulier initiatief in huur- en koopsector (1999)



Bron: Housing Statistics in the EU 2004 (Boverket, Zweden)

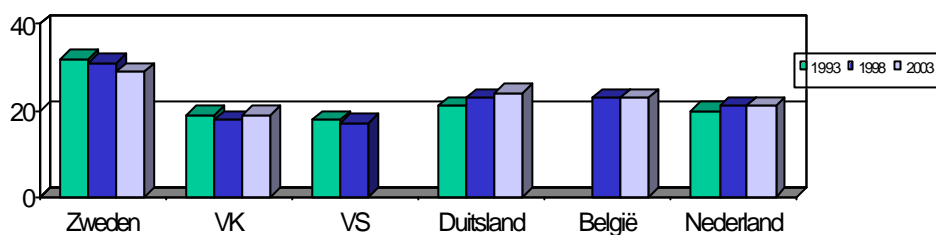
Kwaliteit

Wat de fysieke (bouwtechnische) kwaliteit betreft, steekt Nederland gunstig af bij andere landen. Het Nederlandse huis is degelijk en duurzaam gebouwd. Het aantal gebreken aan woningen ligt hier lager dan in veel andere landen. Ook wat betreft het voorzieningenniveau (verwarming, isolatie, sanitair) scoort de Nederlandse woning goed. Bijzonder is dat er in Nederland relatief kleine verschillen bestaan tussen inkomensgroepen in de (technische) kwaliteit van de woningen. Gezien het hoge kwaliteitsniveau van de woningvoorraad is dat ook niet verwonderlijk. Er zijn niet veel slechte woningen meer in Nederland (Europese commissie, 2005). De Nederlandse woningen zijn niet alleen fysiek van een hoog kwaliteitsniveau, het is ook de jongste en modernste woningvoorraad in Noordwest-Europa (samen met Finland). De achtergrond hiervan is dat de Nederlandse bevolking na de Tweede Wereldoorlog sneller is gegroeid dan in veel andere Europese landen en dat deze groei langer heeft doorgezet. De sterk toenemende woningbehoefte maakte sinds de Tweede Wereldoorlog tot aan de dag van vandaag een permanent hoog bouwvolume noodzakelijk.

Betaalbaarheid

Er wordt in Nederland niet meer aan wonen uitgegeven dan in andere westerse landen. Dat wordt geïllustreerd door de 'woonconsumptie' te meten als percentage van de totale huishoudconsumptie (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3 Woonconsumptie in % van totale huishoudconsumptie



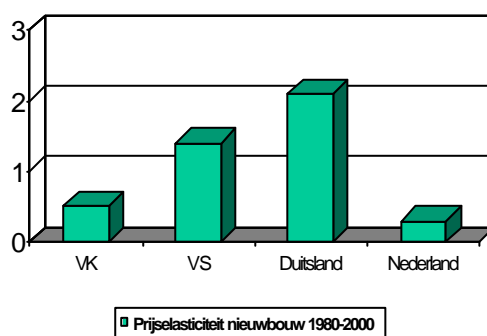
Bron: Housing Statistics in the EU 2004 (Boverket, Zweden)

Deze zogenaamde macro-woonquote lag in 2003 iets onder het Europees gemiddelde. Opvallend is ook dat de woonconsumptie als aandeel van de totale consumptie redelijk stabiel is. Op microniveau zijn de woonlasten evenwichtiger verdeeld over de verschillende inkomensgroepen dan in bijvoorbeeld België en de Verenigde Staten. Duitsland en Nederland lijken wat dit betreft meer op elkaar; in geen enkele inkomensgroep heeft meer dan 10% van de huishoudens te maken met uitzonderlijke hoge woonlasten van boven de 50% van het inkomen (Eurostat).

De werking van de markt

In vergelijking met andere landen is de Nederlandse woningmarkt een bijzondere. Over de betekenis hiervan voor de werking van de woningmarkt kan niet veel met zekerheid worden gezegd. Er is weinig bekend en wat bekend is geeft eerder een indicatie dan een sluitende verklaring. Twee indicatoren zijn niettemin beschikbaar: één aan de aanbodkant en één aan de vraagkant. De prijselasticiteit van het nieuwbouwaanbod geeft een indicatie van het aanpassingsvermogen van het aanbod op de woningmarkt. Deze indicator zegt iets over hoe snel het woningaanbod reageert op veranderingen in de prijs (en daarmee op veranderingen in de vraag). Hierbij gaat het alleen om het kwantitatieve aanbod (aantallen nieuwe woningen). De prijselasticiteit is in Nederland laag in vergelijking met andere landen. Dat betekent dat het aanbod slecht reageert op vraagveranderingen. In hoofdstuk 4 wordt hierop uitgebreid ingegaan.

Figuur 2.4 Prijselasticiteit nieuwbouw (1980-2000)



Bron: Swank et al, 'The housing ladder, taxation, and borrowing constraints'²

De tweede indicator voor de werking van de Nederlandse woningmarkt, nu vanuit de vraag gezien, betreft de segregatie. Segregatie is een uiting van ruimtelijke selectieprocessen, waardoor bepaalde groepen mensen met gelijke kenmerken bij elkaar gaan wonen. Vaak wordt gesproken over

² zie ook Quarterly Report on the Euro Area, Volume 5 nr. 1, Europese Commissie, 2006

segregatie naar inkomen en etnische herkomst. De segregatie in de Nederlandse steden is over het algemeen beperkter dan in steden in andere westerse landen³. Dit geldt zowel voor de segregatie van lage inkomens als voor de segregatie van etnische minderheden. In de westerse wereld is de segregatie het hoogst in de grote steden van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In een ruime woningmarkt is de kans groter dat er processen van 'uitsortering' plaatsvinden. Mensen kunnen dan gemakkelijker 'stemmen met hun voeten'. De krapte op de Nederlandse woningmarkt heeft in die zin dus niet alleen negatieve gevolgen. Uiteraard is de mate van ontspanning op de woningmarkt niet de enige factor in het ontstaan van segregatie. Vooral de differentiatie van de woningvoorraad in een buurt draagt bij aan een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling. Dit is dan ook een belangrijk speerpunt in het stedelijke vernieuwingsbeleid.

2.3 Kenmerken van de woningmarkt

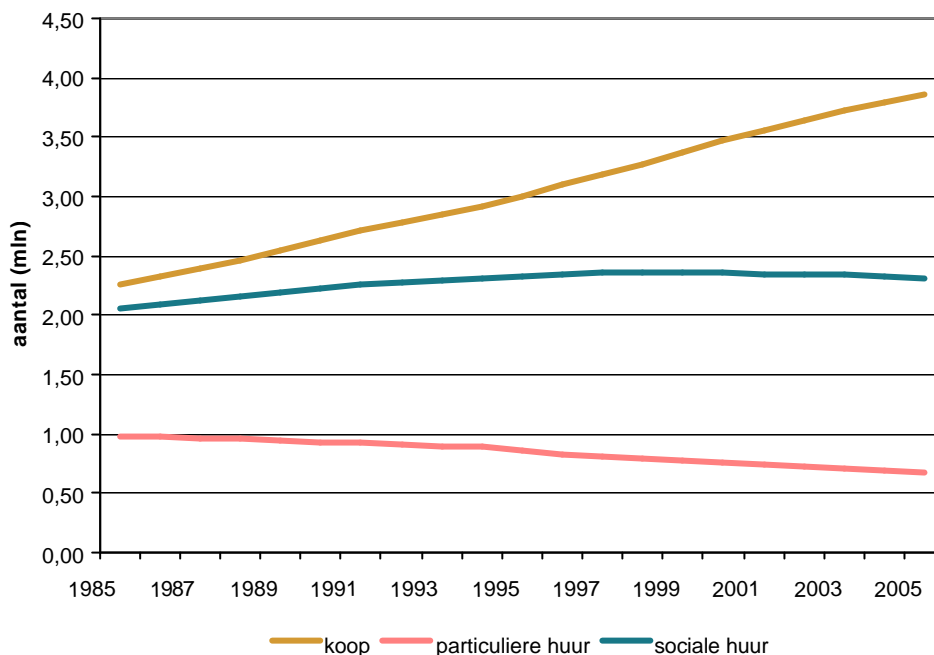
De wijze waarop vraag en aanbod op de woningmarkt bij elkaar komen, bepaalt de dynamiek op de woningmarkt. Uit de internationale vergelijking kwam naar voren dat het aanbod in Nederland maar langzaam reageert op de vraag. Hieronder worden de belangrijkste kenmerken van vraag en aanbod kort beschreven, waarmee een basis wordt gelegd voor de analyse van de werking van de woningmarkt in hoofdstuk 4.

Kenmerken van de woningvoorraad

Op dit moment is het aandeel eigenwoningbezit groter dan het aandeel huurwoningen. Was vlak na de Tweede Wereldoorlog 28% van de woningen een koopwoning, midden jaren zeventig ruim 40%, nu bedraagt dat aandeel 55%. Tegelijkertijd is het belang van de particuliere huursector steeds verder afgenomen. De huidige situatie wordt dan ook gekenmerkt door een sterke tweedeling op de woningmarkt: een gereguleerde huursector en een vrije koopsector.

³ Sako Musterd, Sociale and Ethnic Segregation in Europe: levels, causes and effects. Journal of Urban Affairs, 2005, no. 3.

Figuur 2.5 Woningvoorraad naar eigendoms categorie



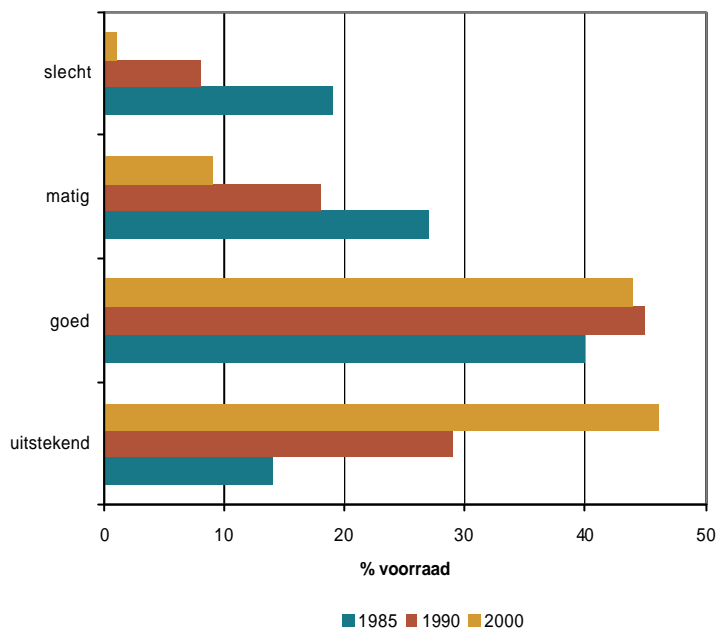
Bron: DGW Systeem woningvoorraad (SYSWOV)

Kwaliteit en bouwwijze

De bouwtechnische kwaliteit van de woningen is sinds de jaren tachtig fors toegenomen. Er zijn vrijwel geen woningen in Nederland met een slechte technische kwaliteit en nog maar weinig woningen met een matige kwaliteit. 92% van de woningen krijgt het stempel uitstekend of goed en slechts 2% is slecht (bron: KWR). Vrijwel iedereen heeft de beschikking over een goed onderhouden en veilige woning, die is voorzien van belangrijke voorzieningen zoals verwarming en (warm) stromend water. Midden jaren tachtig bestond nog bijna de helft van de woningvoorraad uit woningen met een matige tot slechte technische kwaliteit. De stadsvernieuwing en stedelijke vernieuwing hebben voor een grote kwaliteitssprong gezorgd.

In een land waar de ruimte schaars is, zijn er toch zeer veel grondgebonden woningen. Ruim tweederde van de Nederlandse woningvoorraad bestaat uit eengezinswoningen. Meer dan 70% van de woningen heeft een tuin. Het aandeel kleine woningen (drie kamers of minder) is nog geen 30%.

Figuur 2.6 Bouwtechnische kwaliteit van de woningvoorraad 1985-2000

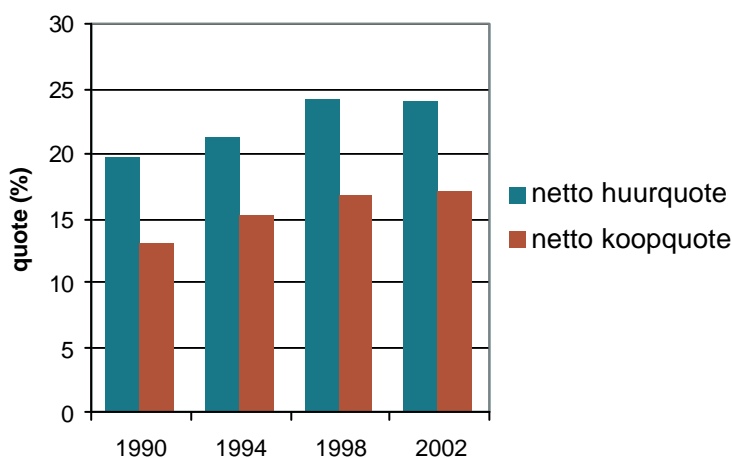


Bron: Kwalitatieve Woning Registratie (diverse jaren)

De prijs van het wonen

De woonlasten, als onderdeel van het inkomen, zijn in de loop van de jaren aanzienlijk toegenomen. Vooral in de jaren negentig is de Nederlander meer aan wonen uit gaan geven ten opzichte van zijn inkomen. De laatste jaren is er sprake van een stabilisering van deze ‘woonquote’. In de huursector maken de woonlasten een groter deel uit van het inkomen dan in de koopsector. Dit heeft verschillende oorzaken. De belangrijkste daarvan is dat er een duidelijk verband bestaat tussen de sociaal-economische status van huishoudens en hun keuze voor een huur- of een koopwoning. Daar komt bij dat een groot deel van de huursector niet toegankelijk is voor mensen met een hoger inkomen. Dit zijn vooral sociale huurwoningen, waarvoor veelal inkomensgrenzen gelden. Tegelijkertijd kent de huursector de huurtoeslag, waarmee de betaalbaarheid voor lagere inkomens wordt gegarandeerd.

Figuur 2.7 Huurquote en koopquote



Bron: Woningbehoefte Onderzoek (diverse jaren)

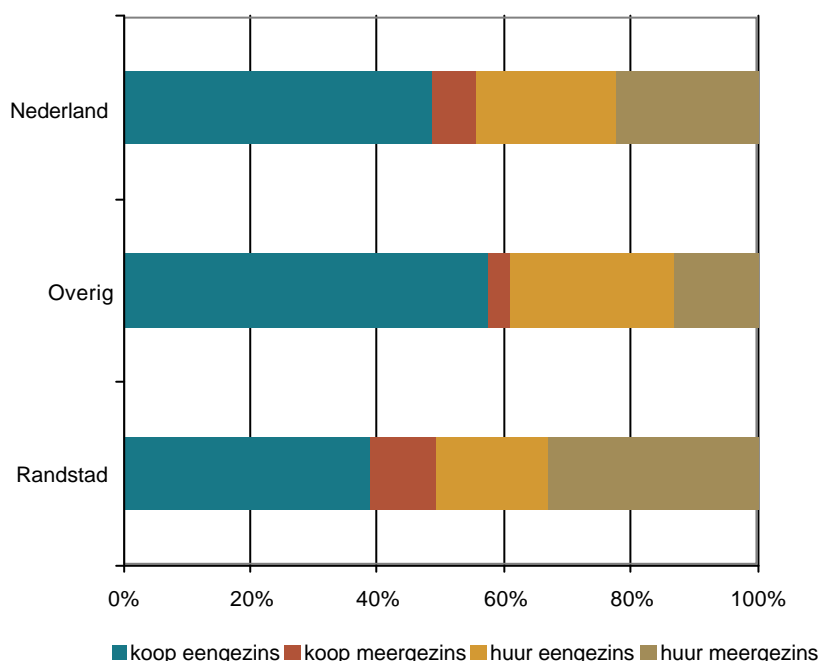
Tevreden bewoners

Nederlanders zijn tevreden over hun woning. Het SCP-rapport 'De sociale staat van Nederland 2005' geeft aan dat maar liefst 90% van de mensen tevreden is over hun woning. Voor huurders ligt dit percentage boven de 80%, voor mensen met een eigen woning zelfs in de buurt van 95%. Deze hoge scores zijn niet zo vreemd, gelet op de hoge technische kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad. Ook over de woonomgeving zijn de mensen in Nederland positief gestemd. 85% is tevreden tot zeer tevreden over de woonomgeving in het algemeen. Minder tevreden is men over de parkeergelegenheid, speelvoorzieningen voor kinderen en voorzieningen voor jongeren. Slechts een beperkt deel van de Nederlanders ervaart overlast in de directe woonomgeving, zoals verkeer, jongeren, directe burens en dergelijke. In de grote steden wordt wel meer overlast ervaren dan daarbuiten.

Regionale verscheidenheid van de woningvoorraad

Er is in de woningvoorraad sprake van een grote regionale verscheidenheid, die sterk verband houdt met de mate van verstedelijking en bevolkingsdichtheid. In Noord-Holland en Zuid-Holland beslaat het aandeel eengezinswoningen de helft van de woningvoorraad, buiten de Randstad bedraagt dat aandeel ruim 80%. Het aandeel kleine woningen in de Randstad is groot en daarbuiten kleiner.

Figuur 2.8 Eengezins- en meergezinswoningen Randstad en overig



Bron: DGW Systeem woningvoorraad (SYSWOV)

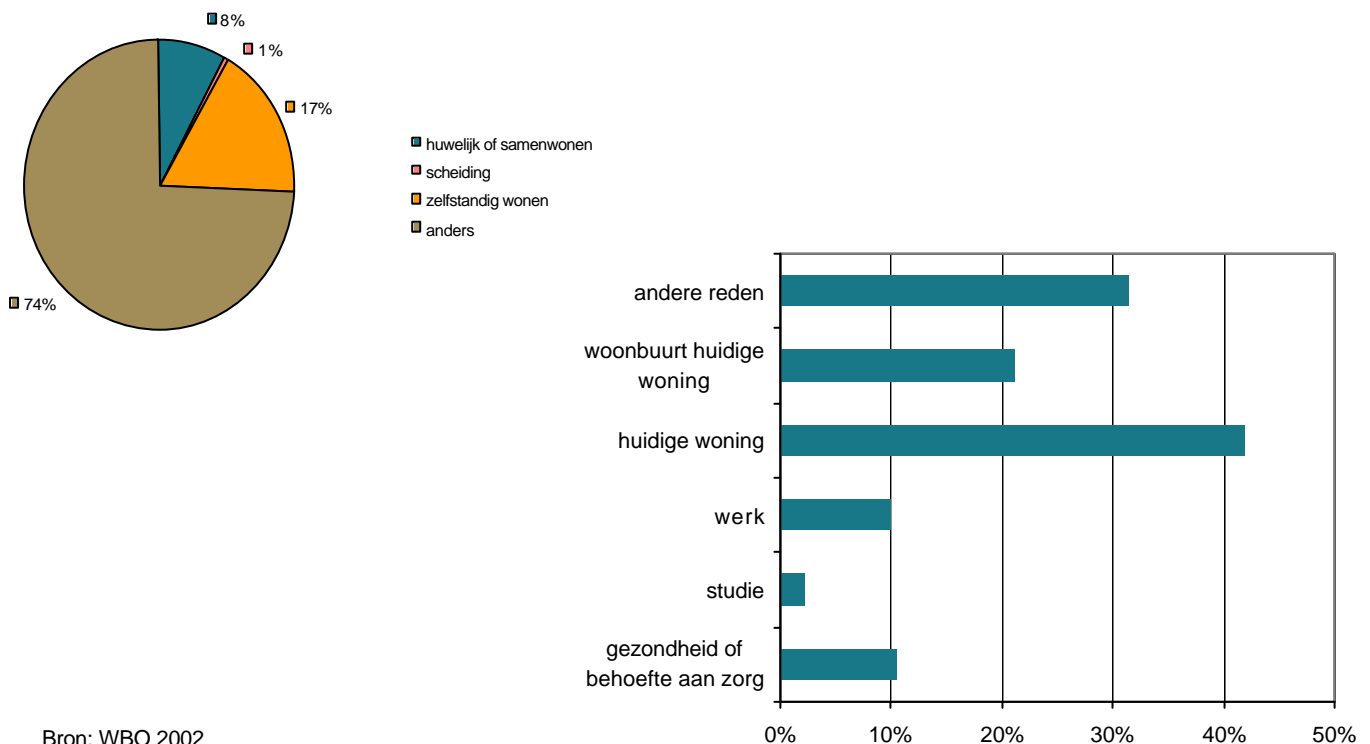
Ook naar gemeentegrootte zijn de verschillen groot. In de vier grote steden is de helft van de woningen niet groter dan 75m², in de kleine gemeenten is dat nog geen 20%. Toch zijn de prijsverschillen per woning tussen de gemeenten niet groot. Gemiddeld genomen is een kleine woning in de grote steden hetzelfde waard als een grotere woning in de kleinere gemeenten. De mate van verstedelijking is dus sterk bepalend voor de ruimte per woning en de prijs. Dit heeft te maken met de grote schaarste aan grond voor de ontwikkeling van bouwlocaties in de Randstad in het algemeen en in de steden in het bijzonder.

Binnen de steden bestaan er grote verschillen tussen wijken en buurten. De meeste oude woningen staan in de grote steden, terwijl er ook omvangrijke nieuwbouwwijken binnen hun grenzen liggen. Dit geeft, meer dan in kleinere gemeenten, ruimte voor ruimtelijke selectieprocessen, die kunnen leiden tot een zekere mate van segregatie naar inkomen en etniciteit⁴. Uit de internationale vergelijking kwam al naar voren dat de segregatie naar etniciteit relatief laag is. In de vier grote steden is deze vorm van segregatie sinds 1998 maar weinig toegenomen. In Rotterdam is zelfs sprake van een afname⁵. Toch zijn er wijken in de steden waar de sociale en fysieke problemen veel groter zijn dan elders in de stad. Het gaat dan vaak om wijken met oudere woningen (vooorlogs en vroeg naoorlogs) en om wijken met vooral huurwoningen en gestapelde woningen⁶.

Vraagontwikkeling op de woningmarkt

Nederlanders zijn over het algemeen zeer tevreden met hun woning en woonomgeving, maar toch wil een aanzienlijk deel van hen verhuizen. De belangrijkste oorzaak van deze wens zijn de woonbehoeften van mensen die in de loop van hun leven veranderen als gevolg van veranderingen in hun gezinssituatie en maatschappelijk positie. In 2002 wilden bijna twee miljoen huishoudens verhuizen, waarvan ruim een half miljoen als urgent woningzoekend kan worden aangemerkt (zij die relatief 'harde' verhuisplannen hebben). Van de woningzoekers zijn er 600.000 starters en 1,2 miljoen doorstromers (mensen die al in een zelfstandige woning wonen). De helft van deze mensen geeft aan dat de woning en de woonomgeving de belangrijkste reden voor verhuizen zijn. Daarnaast spelen zaken als zelfstandig gaan wonen, huwelijk, scheiding, samenwonen en het werk een belangrijke rol.

Figuur 2.9 Reden van verhuizing



Bron: WBO 2002

⁴ Segregatie houdt in dat mensen van verschillende herkomst of status apart van elkaar wonen op een schaal dat de contacten tussen de groepen wordt belemmerd. Het grootste deel van de mensen verhuist binnen dezelfde gemeente en over korte afstand. Daarom zullen in grotere gemeenten eerder processen van segregatie plaatsvinden dan in kleinere.

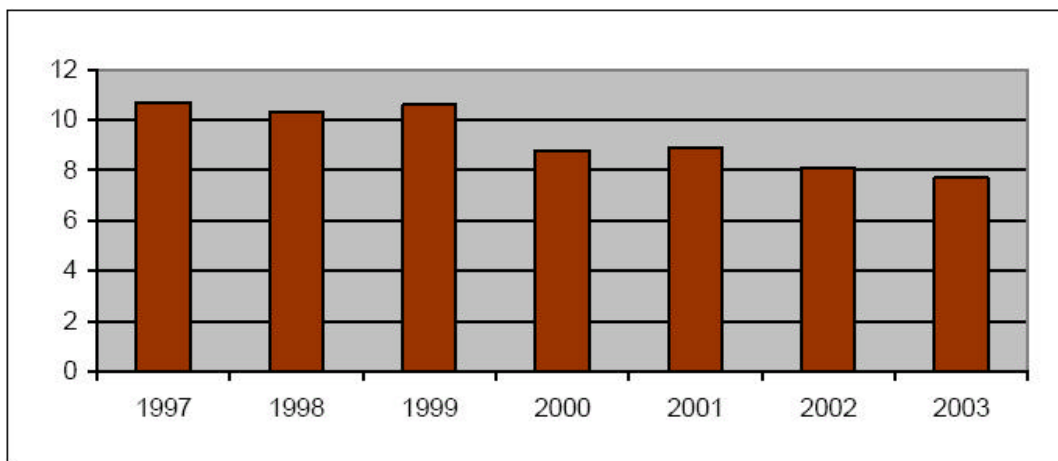
⁵ SCP et.al. Jaarrapport Segregatie 2005

⁶ ABF-Research, Behoefteraming ISV, tabel 3.3

Lang niet iedereen die wil verhuizen, doet dat ook. De slaagkans van iemand die wil verhuizen is sterk afhankelijk van de omstandigheden op de woningmarkt. Vooral de slaagkans van iemand die naar een eengezinswoning in de huursector wil verhuizen is op dit moment beperkt. De vraag is hier groter dan het beschikbare aanbod. Onder meer door de tegenvallende economie is deze vraag fors toegenomen. Sommige mensen wijken daarom uit naar andere sectoren waar de kansen groter zijn, zoals koopappartementen. Veel andere mensen stellen hun gewenste verhuizing uit, maar vooral voor starters op de woningmarkt is uitstel vaak geen optie. Starters willen zelfstandig gaan wonen en hebben daardoor een meer urgente verhuiscwens dan de doorstromers.

Het woningtekort⁷ is in het begin van deze eeuw hoger dan in de jaren ervoor. In 2002 bedraagt het woningtekort (vraag versus aanbod) 2,5%. De zogenaamde vraagdruk laat nog pregnanter de spanning op de Nederlandse woningmarkt zien: in 2002 stonden tegenover elke 100 aangeboden woningen (vrijkomend en nieuwbouw) 147 vragers. Gemeten naar woningtype, eigendomsverhouding en prijs is het tekort het grootst in de middeldure en duurdere huursector (zowel eengezinswoningen als gestapelde woningen) en in de goedkopere koopsector.

Figuur 2.10: Mutatiegraad: het aantal woongelegenheden dat in het verslagjaar (opnieuw) verhuurd is als percentage van het totaal aantal woongelegenheden (in procenten).



Bron: Toezichtsverslag Sociale Huursector 2003, VROM-inspectie

Door de verminderde toegang tot de huursector stukt de doorstroming (zie figuur 2.10). Dit raakt vooral de starters op de woningmarkt. De *outsiders* op de woningmarkt hebben het moeilijk om *insiders* te worden. De oorzaak hiervan is een afname van het aantal verhuizingen uit de huursector - vooral uit de eengezinswoningen - en de toename van de vraag naar dergelijke woningen vanuit andere groepen dan de starters. Een deel van de starters heeft daarom zijn heil gezocht in de koopsector, vooral appartementen.

Wachlijsten en wachttijden

Naast het woningtekort wordt ook gesproken over wachlijsten en wachttijden om de spanning op de woningmarkt te duiden. Dit zijn echter minder harde indicatoren. De term 'wachlijst' geeft het aantal personen en de tijdsduur dat zij op een wachlijst staan weer. Deze cijfers zijn echter moeilijk te achterhalen en vormen geen betrouwbare indicator voor beleid. Oorzaak hiervoor is dat niet alleen (urgente) woningzoekenden op een wachlijst staan, maar bijvoorbeeld ook niet-woningzoekenden die

⁷ Woningtekort: het statistisch woningtekort is de urgente vraag (actieve woningzoekenden) van doorstromers en starters vermindert met het vrijkomende aanbod (van doorstromers en woningverlaters) en nieuwbouw.

zich niet hebben afgemeld, of woningzoekenden die aangeboden woningen diverse malen hebben geweigerd. De wachtlijstcijfers zeggen daarmee vooral iets over de kwalitatieve woningvraag (de vraag naar meer kwaliteit).

De term 'wachtijd' slaat op de tijd dat mensen hebben moeten wachten totdat ze een woning hebben bemachtigd. Dit is beter meetbaar en er zijn cijfers over beschikbaar. Zo blijkt uit de 'Jaarrapportages Bedrijfstak Informatie' van Aedes dat de gemiddelde wachtijd voor corporatiewoningen in de afgelopen jaren voor heel Nederland circa drie jaar bedraagt. In de vier grote steden is de gemiddelde wachtijd voor corporatiewoningen afgenomen sinds 2002. Dit duidt echter niet op een vermindering van het woningtekort, maar op het voorrang verlenen aan urgenten uit de herstructureringsgebieden die snel aan een woning moeten worden geholpen. Voor de niet-urgenten zal de wachtijd oplopen.

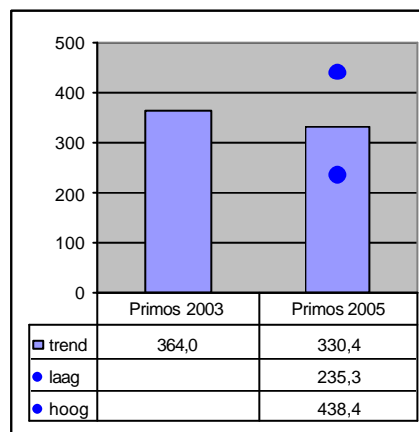
2.4 Toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt

De planning van woningbouw is een langdurig proces. Voor het beleid is het daarom van groot belang zo goed mogelijk op toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt voor te sorteren.

De woningbehoefte tot 2010

De woningbehoefte (zowel kwantitatief als kwalitatief) verandert in de loop van de tijd door demografische, economische en sociaal-culturele factoren. De bevolkingsprognose van het CBS van eind 2004 gaf aan dat er in 2010 16,5 miljoen bewoners in ons land zullen zijn. Dat is overigens 200.000 personen minder dan in de vorige CBS-prognose. Dit is voornamelijk het gevolg van een dalende immigratie en stijgende emigratie. Deze trend leidt niet tot een navenante afname van de woningbehoefte, omdat tegelijkertijd de individualisering nog toeneemt (zie figuur 11).

Figuur 2.11 Uitbreidingsbehoefte 2005-2010 in aantal woningen (x 1000)



Bron: Primos⁸

Regionale verschillen

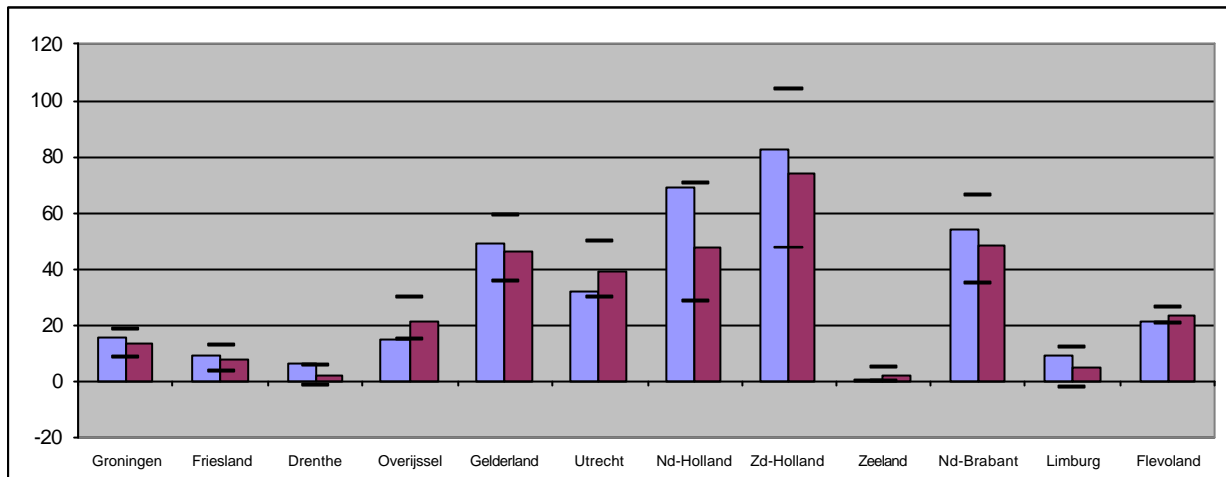
Per provincie is het beeld van de uitbreidingsbehoefte wisselend (zie figuur 2.12). Bepalend zijn de regionale verschillen in de spreiding van de afgenomen immigratie, de toegenomen emigratie, de toegenomen individualisering en de veranderingen in de binnenlandse migratiestromen.

In de meeste provincies is de uitbreidingsbehoefte 2005-2010 iets afgenomen ten opzichte van de vorige raming uit 2003. Dit speelt vooral in Noord-Holland en (relatief) in Drenthe en Limburg. Maar in

⁸ PRIMOS geeft de prognose van de kwantitatieve woningbehoefte op nationaal en regionaal niveau. De raming wordt tweejaarlijks geactualiseerd aan de hand van de trends in de bevolkings- en huishoudensontwikkeling.

alle provincies valt het verschil ten opzichte van de vorige raming binnen de marges van de nieuwe raming. De uitbreidingsbehoefte is daarom robuust.

Figuur 2.12 Uitbreidingsbehoefte 2005-2010 in 2003 (linker staafje) en 2005 (rechter staafje) binnen de onzekerheidsmarges 2005



Bron: Primos

In de kwalitatieve behoefte treden eveneens wijzigingen op. Door conjunctuurschommelingen veranderen de woonwensen relatief snel. Vooral de keuze tussen huur en koop en de keuze voor een bepaald prijsniveau fluctueren met de conjunctuur mee. De meest recente prognoses laten zien dat de behoefte aan huurwoningen is toegenomen. Overigens blijft op de lange termijn de toenemende voorkeur voor een eigen woning evident.

De woningbehoefte na 2010

Verschillende bronnen beschrijven toekomstige trends van invloed op de woningmarkt op de lange(re) termijn, zoals de trendramingen en scenario's voor het woonbeleid (Primosramingen en verkenningen woningmarkt), de lange termijn scenario's van de planbureaus (met name het CPB) en de rapporten van het SCP. Hieruit komen enkele exogene trends naar voren, die bepalend zijn voor de ontwikkeling van vraag en aanbod op de woningmarkt. Het gaat om de huishoudensontwikkeling (aantal huishoudens en huishoudenomvang), de vergrijzing, de economische groei, de sociaal-culturele ontwikkeling van woonwensen en de toename van het eigenwoningbezit. Deze trends geven bij een toekomstverkenning vaak minder richting dan verwacht en gehoopt. Vooral wat betreft de mate van economische groei en de huishoudensontwikkeling lopen de toekomstverwachtingen sterk uiteen. Wat betreft de sociaal-culturele ontwikkeling van de woonwensen, staat vast dat sociaal-culturele voorkeuren diverser worden en meer uiteen gaan lopen.

Zekere trends

Meer eensgezindheid is er over de vergrijzing en het eigenwoningbezit. Volgens de trendraming van VROM zal het aantal huishoudens ouder dan 65 jaar in 2020 met 47% zijn toegenomen (CBS-prognoses). Op dat moment bestaat 27% van alle huishoudens uit ouderen (tegen 20% in 2005). De ouderen willen veelal bovendien langer zelfstandig wonen en zoveel mogelijk zelf hun woonsituatie vormgeven. Verder worden ze welvarender; hun inkomens zullen harder stijgen dan gemiddeld en het eigenwoningbezit onder ouderen zal bovengemiddeld toenemen. Tegelijkertijd is er bij de vergrijzing sprake van een tijdelijke omslag. Immers na verloop van tijd is de kans groot dat het aandeel ouderen weer af zal nemen.

De toename van het eigenwoningbezit staat los van andere exogene ontwikkelingen als economie en sociaal-culturele ontwikkelingen en heeft een eigen voorspellende waarde door generatie-effecten. Zo zijn de 40-60-jarigen van nu de ouderen van straks. De huidige generatie ouderen zal plaatsmaken voor een generatie met een behoorlijke pensioenopbouw en een hoog aandeel eigenwoningbezit. Volgens de verwachtingen zal het aandeel eigenwoningbezit bij ouderen in 2020 zijn gestegen tot ongeveer 50%.

Onzekere trends

Naast de zekere trends zijn er onzekere trends, waarbij de bevolkingsontwikkeling, de economische groei en de huishoudensontwikkeling het meest in het oog springen. Dit is extra van belang omdat deze drie de bepalende factoren zijn voor de ontwikkelingen van de vraag op de woningmarkt.

Bevolkingsontwikkelingen zijn vaak minder zeker dan zij lijken. Vooral het migratiesaldo is een onzekere factor, die in de afgelopen jaren voor veel fluctuaties heeft gezorgd. Volgens de middenvariant van de nationale bevolkingsprognose stijgt het inwonertal van 16,3 miljoen in 2006 naar 17,0 miljoen in 2035, waarna een langzame daling inzet. Er treden hierbij grote regionale verschillen op. Zo vindt in delen van Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland en recent ook Limburg nu al krimp van de bevolking plaats. In de Randstad zal de bevolking daarentegen nog lange tijd toenemen, zij het minder snel dan voorheen⁹.

De betekenis van bevolkingstoename of -afname voor de vraag naar woningen hangt verder mede af van de huishoudensontwikkeling. Ook daarover bestaat onzekerheid. Hoewel tot 2020 unaniem groei van het aantal huishoudens wordt verwacht, lopen de precieze groeipercentages in de trendraming en de scenario's sterk uiteen: van 5% tot 23%. In absolute aantallen loopt de groei daarmee uiteen van 400.000 tot bijna 1,7 miljoen huishoudens. Het is onzeker hoe sterk deze 'huishoudensverdunding' zich zal doorzetten. De verwachtingen over de groei van het aantal éénpersoonshuishoudens lopen uiteen van 1% tot ruim 10%. Dat betekent dat het aandeel éénpersoonshuishoudens, dat in 2003 op 34% lag, in 2020 kan variëren tussen de 34% en 38%.

De verwachtingen over de economische groei tot 2020 variëren van 1% tot ruim 3% per jaar, als we kijken naar de trendraming en lange termijn scenario's van het CPB. De inkomensgroei per huishouden varieert van 0,8% tot 1,7% en in bijna alle verwachtingen neemt de inkomensongelijkheid tussen huishoudens toe. Gecumuleerd over een periode van 15 tot 20 jaar maakt het dus een groot verschil of de inkomensgroei beperkt is, of dat er meer te besteden valt. Stevige en onafgebroken economische groei, die ook leidt tot welvaartstoename voor individuele huishoudens, zorgt ervoor dat de vraag naar kwaliteit sterk toeneemt. Zwakke economische groei zal de effecten van de vergrijzing versterken. De verwachtingen zijn echter onzeker en er is een kans dat de vergrijzing de economische ontwikkeling zal afremmen, omdat deze leidt tot een dalende toename van de beroepsbevolking. In drie van de vier lange termijn scenario's van het CPB treedt deze daling in de arbeidsparticipatie op. Na 2020 remt de vergrijzing in alle scenario's de economische groei af.

Kader 2.1 Onzekerheden in bevolkingsprognoses

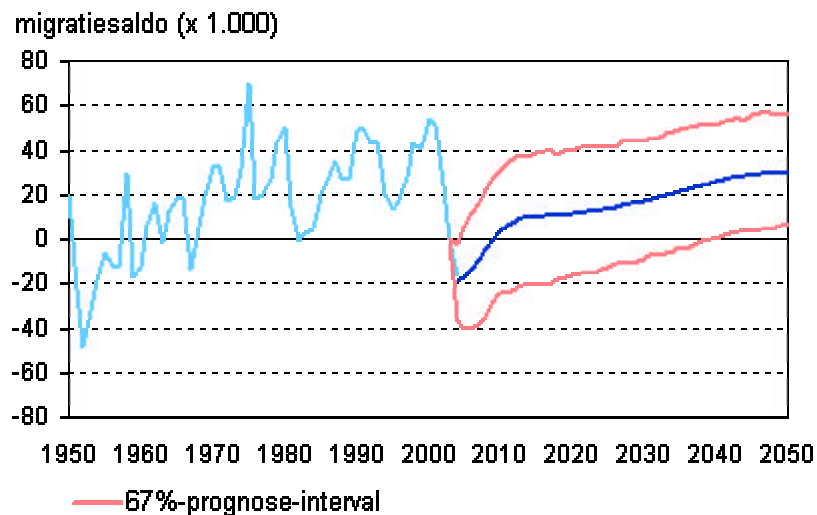
Bevolkingsprognoses zijn vaak minder zeker dan zij lijken. Elke twee jaar publiceert het CBS de nationale bevolkingsprognose. Deze prognose beschrijft de toekomstige ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de bevolking in Nederland tot 2050. De prognoses zijn gebaseerd op veronderstellingen over onder meer de toekomstige ontwikkeling van het gemiddeld aantal kinderen dat een vrouw krijgt, de levensverwachting en het aantal immigranten en emigranten.

Vanzelfsprekend zijn prognoses, vooral voor de lange termijn, onzeker. Het CBS houdt bij het opstellen van zijn prognoses expliciet rekening met deze onzekerheid. Op basis van veronderstellingen over de onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen

⁹ CBS, bevolkingsprognoses en van der Wagt en Boon (Ruimtelijk PlanBureau), Krimp; een nieuwe toekomst voor de woningmarkt, in Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 2006/2.

in geboorte, sterfte en buitenlandse migratie worden 'prognose-intervallen' opgesteld. Het 67-procent prognose-interval van het aantal inwoners in een bepaald jaar geeft aan dat verwacht wordt dat de kans tweederde is dat het werkelijke aantal inwoners binnen het interval ligt.

Volgens de prognose zal het migratiesaldo de eerste jaren nog negatief blijven. In 2010 komt het weer boven het nulpunt uit. Hierna volgt het migratiesaldo een opgaande lijn en bereikt het ongeveer 30.000 in 2050. Het is echter lang niet zeker dat het migratiesaldo in 2010 weer boven nul uitkomt. Het is ook mogelijk dat dit nog onder het nulpunt ligt. Het 67%-prognose-interval ligt namelijk tussen minus 25.000 en plus 30.000. Na 2010 schuiven de onder- en bovengrens van het prognose-interval langzaam omhoog (zie figuur 3).



Bron: *Bevolkingsprognose 2004-2050 / Bevolkingstrends (CBS), 2005*

Dan zijn er ten slotte de sociaal-culturele ontwikkelingen in de woonwensen, waaruit blijkt dat woonvoorkeuren diverser zullen worden en meer uiteen gaan lopen. Belangrijke sociaal-culturele trends als individualisering, internationalisering, informalisering en informatisering kunnen resulteren in fundamentele veranderingen in het denken over wonen, in de woonvoorkeuren en in het woongedrag. Wonen wordt een persoonlijke beleving en het huis wordt in toenemende mate als verlengstuk gezien van het huishouden. Woning en woonomgeving moeten aanpasbaar zijn aan individuele wensen en veranderbaar naar zich wijzigende behoeften en interesses. Maar hoewel individuele wensen belangrijker worden, wordt de toekomstige vraag niet slechts door individualisme gekenmerkt. Bepaalde groepen kennen juist een toenemende gemeenschapszin. Wensen worden dus persoonlijker en veranderen sneller. Ook neemt de diversiteit aan wensen binnen de totale bevolking toe. De vraag naar ruimere woningen op grotere kavels groeit, maar ook de vraag naar gemeenschappelijke woonvoorzieningen en sociale voorzieningen, zoals pleinen en parken, zal toenemen.

Regionale differentiatie

Een vaak vergeten aspect is dat er binnen Nederland geen sprake is van één woningmarkt. Er bestaan grote regionale verschillen, ook in de verwachtingen ten aanzien van de toekomst. In de ene regio moet voorlopig nog groei worden geaccommodeerd, in de andere regio is vooral aandacht voor herstructurering en beheer van belang. Het beleid is erop gericht dat landelijk in 2010 sprake is van een woningtekort van 1,5%. Dat betekent dat de woningmarkt op nationaal niveau redelijk ontspannen genoemd kan worden. Dit is een forse inspanning. Tegelijkertijd zullen er regionaal in toenemende

mate verschillen gaan optreden. In sommige regio's zal het tekort lager zijn dan 1,5% en in andere regio's hoger.

Een ontspannen woningmarkt vraagt om andere ingrepen dan een gespannen woningmarkt. Aan ontspannen woningmarkten kleven namelijk ook risico's. Zo kunnen de minst gewilde buurten en wijken onder druk komen te staan (leegstand, verpaupering), waardoor in die wijken een intensivering van de stedelijke vernieuwing noodzakelijk is. In sommige regio's, met name Amsterdam en Utrecht, blijft ook na 2010 het woningtekort groot en zal de druk op de woningproductie ook groot blijven. Tussen 2011 en 2014 bedraagt de woningbehoefte in de stedelijke gebieden naar verwachting 170.000 woningen, waarvan - overeenkomstig het streven in de Nota Ruimte - 40% wordt gebouwd binnen bestaand bebouwd gebied.

Kader 2.2 Regionale verscheidenheid vraagt maatwerk

Belangrijke trends laten steeds grotere regionale verschillen zien. Daardoor kan de opgave voor het woningmarktbeleid regionaal sterk uiteenlopen.

De huishoudensgroei tussen 2005 en 2010 bedraagt volgens de trendramingen circa 4%. Regionaal loopt deze groei echter uiteen van minder dan 1% (in Zuid-Limburg) tot meer dan 14% (in Flevoland). De huishoudensgroei ligt over het algemeen hoger in de steden dan in het ommeland, maar ook dit verschilt sterk per regio. Zo bedraagt de huishoudensgroei in het ommeland in Oost-Groningen meer dan 20%, terwijl in de steden sprake is van nulgroei. In Noord- en Zuidwest-Overijssel is dat nagenoeg omgekeerd. De huishoudensgroei in de steden bedraagt hier ruim 20%, in het ommeland gaat het om minder dan 10%.

Landelijk neemt het aantal eenpersoonshuishoudens met zo'n 9% toe tussen 2005 en 2010. Regionaal komen we echter groeicijfers tegen variërend van nog geen 1% in het Westland en de regio Delft, tot ruim 10% in de Zaanstreek. Over het algemeen neemt het aantal éénpersoonshuishoudens in het ommeland sterker toe dan in de stedelijke gebieden.

Ook de vergrijzing laat forse regionale verschillen zien. Landelijk bedraagt het aantal huishoudens bestaande uit 65-plussers in 2020 zo'n 27% van het totaal aantal huishoudens. Ook dit verschilt sterk per regio. Volgens de trendraming bedraagt dit percentage in Amsterdam weinig meer dan 20% in 2020, terwijl er in Zeeuws-Vlaanderen sprake is van een percentage van ruim 33%.

De toekomst van de Nederlandse woningmarkt

Wat zijn nu de effecten van deze trends voor de woningmarkt op de langere termijn? De onzekerheden op al de geschetste ontwikkelingen maken het lastig om stellige uitspraken te doen over de woningbehoefte op lange termijn. Belangrijkste conclusie voor Nederland als geheel is dat de woningbehoefte blijft toenemen. Maar over de mate waarin bestaat onzekerheid. De vergrijzing zal op korte termijn geen verlichting bieden op het woningtekort. Een toename van de 'uitstroom' uit de woningmarkt, door het overlijden van de babyboomers, wordt pas verwacht na 2030. In de decennia daarna zal het aandeel ouderen ook weer af gaan nemen. Dit stelt de woningmarkt voor een dilemma. Woningen die nu speciaal voor ouderen worden gebouwd kunnen na 30 tot 40 jaar minder noodzakelijk zijn. Flexibele bouwvormen zijn dus gewenst. Tegelijkertijd kan in de periode tot 2030 de dynamiek op de woningmarkt afnemen. Ouderen verhuizen immers veel minder vaak dan jongeren. De vergrijzing van de komende tien tot twintig jaar zal dan ook een remmend effect op de dynamiek hebben¹⁰.

De gevolgen voor de woningmarkt van de meer onzekere trends zijn uiteraard alleen in algemene zin te schetsen. Twee aspecten zijn daarbij cruciaal: economie en demografie.

Wanneer de inkomensgroei op het niveau van individuele huishoudens doorzet, dan kan de kwaliteitsvraag op de woningmarkt sterk toenemen. Algemeen wordt echter verwacht dat de inkomensongelijkheid zal toenemen. Dat betekent dat - hoe hoog de welvaarts-groei ook is - er altijd een bepaalde overheidszorg noodzakelijk is voor mensen die onvoldoende zelf in staat zijn om in hun

¹⁰ ABF-Research, Vergrijzing, dynamiek en regulering van de woningmarkt, 2005

huisvesting te voorzien. Deze zorg neemt toe naarmate de welvaart minder stijgt en de ongelijkheid groter wordt.

De demografische ontwikkelingen zijn sterk van invloed op het aantal noodzakelijke woningen in de voorraad en daarmee op het woningtekort. De regionale verschillen zijn bovendien groot. Anders dan in het verleden is groei van de bevolking en de woningbehoefte niet de enige reële toekomst. Het beleid moet erop gericht zijn om ook in delen van Nederland een situatie van krimp het hoofd te kunnen bieden.

2.5 Conclusie

Hoge en betaalbare kwaliteit, maar te weinig aanbod

In vergelijking met andere westerse landen heeft de Nederlandse woningvoorraad een hoge gemiddelde kwaliteit, voor een relatief lage prijs. Dit is een belangrijk resultaat van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid. Bij het aanbod doet de Nederlandse woningmarkt het minder goed. De aanbodelasticiteit is uitzonderlijk laag en het woningtekort is toegenomen. Opvallend is dat de Nederlandse woningmarkt nauwelijks een particuliere huursector kent.

De toekomst is onzeker

De komende jaren moet de woningmarkt worden voorbereid op verschillende weersomstandigheden. Was in de tweede helft van de vorige eeuw steeds duidelijk dat de woningbehoefte toenam, voor de komende decennia is dat lang niet zeker. De behoefte kan fors toenemen, maar kan ook - zeker in bepaalde delen van Nederland - afnemen. Tegelijkertijd is de kans aanwezig dat door de vergrijzing de dynamiek op de woningmarkt tot 2030 bij huidig beleid af zal nemen. Daarna start de grote 'uitstroom' door het overlijden van de babyboomgeneratie en zal de dynamiek groot zijn.

Maatwerk en flexibiliteit zijn vereist

In welke mate en wanneer de problemen zich zullen voordoen is niet te voorspellen. Dat maakt de beleidsopgave des te moeilijker. Om de vraag op de woningmarkt van aanbod te voorzien, door middel van nieuwbouw en herstructurering, is een grote inspanning noodzakelijk. De onzekere toekomst vraagt om een meer flexibele woningmarkt met meer aanpassingsvermogen. De grote verscheidenheid tussen regio's en tussen stad en ommeland vraagt tegelijkertijd om maatwerk in het beleid. We moeten naar een woningmarkt die flexibel kan inspelen op verschillende behoefteontwikkelingen in de toekomst en de regionale verschillen kan accommoderen.

3. Rijksbeleid in historisch perspectief

3.1 Inleiding

Om de werking van de woningmarkt goed te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk een blik op de geschiedenis van het woonbeleid te werpen. De overheid heeft een lange beleidshistorie op de woningmarkt. In de tweede helft van de negentiende eeuw is het volkshuisvestingsbeleid ontwikkeld vanuit de zorg voor de volksgezondheid en het belang hiervan voor de economie. Dit heeft geleid tot de Woningwet van 1901. Het ging daarbij vooral om minimale kwaliteitseisen die te maken hadden met gezondheid, zoals hygiëne, lucht en licht. Voor de Tweede Wereldoorlog was volkshuisvesting een zaak van de gemeenten, met de rijksoverheid op grote afstand. Na 1945 leidde de grote woningnood ertoe dat de woningmarkt een belangrijk onderwerp van het rijksbeleid werd. In de jaren tachtig van de vorige eeuw vond een fundamentele omslag in het denken plaats, hetgeen heeft geleid tot hervormingen op de woningmarkt. Sindsdien werd en wordt het 'beleidsgebouw' stukje bij beetje verder aangepast. Een constante in het beleid is de 'ijzeren driehoek', die bestaat uit de volgende doelstellingen:

- het bevorderen van voldoende woningen (*beschikbaarheid*);
- het garanderen van de minimale *kwaliteit* van woningen en woonomgeving (fysiek en sociaal);
- het borgen van de *betaalbaarheid* van woningen.

3.2 De instrumenten van het woonbeleid

In de periode van na de Tweede Wereldoorlog tot aan de jaren negentig van de vorige eeuw stuurde de rijksoverheid de volkshuisvesting op alle terreinen en tot in detail. Tot aan het einde van de jaren zestig stonden de wederopbouw van Nederland en het kwantitatieve woningtekort centraal. Begin jaren zeventig werd het woonbeleid verder geïntensiveerd en werd ingezet op een hogere woonkwaliteit voor alle lagen van de bevolking. Dit werd als een belangrijke taak voor de rijksoverheid gezien. Iedereen moest kunnen delen in een hogere woonkwaliteit. In dat kader kwam de stadsvernieuwing hoog op de agenda te staan. Waar in de jaren zestig vooral krotopruijing en sanering voorop stonden, werd nu de bewoner in de stadsvernieuwingsbuurt belangrijk. Hoog niveau renovatie ging boven sloop.

Het instrumentarium dat voor deze doelen werd ingericht, was bepalend voor vrijwel de gehele woningmarkt. Door middel van de plannings- en programmeringscyclus werd bijna het gehele nieuwbouwprogramma bepaald, zowel in de huurmarkt als de koopmarkt. Met de locatie- en bouwplaatsubsidies werden de grondkosten verlaagd. Ook voor de maximale bouwkosten en de kwaliteit golden voor meer dan 90% van de nieuwbouw in de huur- en koopsector rijksregels, omdat deze woningen rijkssubsidies kregen (premiekoopregelingen voor de middeninkomens, sociale huurregelingen en premiehuurregelingen). Het op peil brengen van de kwaliteit van de vooroorlogse woningvoorraad werd eveneens met de plannings- en programmeringscyclus en rijkssubsidies gerealiseerd. Vanaf medio jaren tachtig gold dat ook voor de vlak na de Tweede Wereldoorlog gebouwde huurwoningen. Verhoogde bouwkwaliteitseisen en bouwpijsoontwikkelingen werden afgedekt via rijkssubsidies en hogere aanvangshuren.

De aanvangshuurprijzen en de jaarlijkse verplichte huurverhogingen (ook in een groot deel van de commerciële huursector) werden door het Rijk in onderlinge samenhang vastgesteld, om ervoor te zorgen dat de huurprijzen van de nieuwbouw in evenwicht bleven met die van de bestaande huurwoningen. Via de jaarlijks verplichte huurharmonisatie moesten daarnaast de huren van verbeterde huurwoningen geleidelijk naar het landelijk gemiddelde niveau gebracht worden. Voor de huishoudens die de gesubsidieerde huurniveaus niet konden betalen, was er daarnaast nog aanvullende huursubsidie. De uitvoering van dit beleid werd grotendeels neergelegd bij

woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven. Het beleid van deze organisaties werd grotendeels bepaald door de overheid.

De huursector

In de huursector lagen verschillende motieven ten grondslag aan de ondersteuning van de vraag. Al decennia lang intervenueert de overheid in de huurmarkt, om de betaalbaarheid van het wonen te borgen voor mensen met een laag inkomen. Deze borging kwam tot stand door middel van objectsubsidies (tot de jaren negentig), subjectsubsidies (vanaf jaren zeventig) en het huurprijsbeleid. Tot 1970 werd dit uitsluitend vormgegeven door middel van objectsubsidies bij nieuwbouw, waardoor grote aantallen nieuwe woningen bereikbaar werden voor de lagere tot middeninkomens. In de jaren vijftig en zestig werden de huren en de huurontwikkeling bovendien kunstmatig laag gehouden om de ontwikkeling van de lonen in de hand te houden. Zodoende was er volop ruimte voor de ontwikkeling van de economie en daarmee de werkgelegenheid. Ook werd daardoor de inflatie in de jaren zestig in de hand gehouden, toen sprake was van forse economische groei. In de jaren zeventig werd er bewust voor gekozen de kwaliteit van het wonen te bevorderen, door de kosten van de hogere kwaliteit maar voor een gedeelte terecht te laten komen bij de huurders. Naast de objectsubsidies werd de huursubsidie ingevoerd als 'subjectgerichte' subsidie. Deze subsidie had eerst tot doel mensen te laten wennen aan hogere huren en was dan ook tijdelijk. Vanaf 1973 is het een generiek instrument geworden, waar iedereen met een laag inkomen in elk type huurwoning (tot een bepaalde huurgrens) gebruik van kan maken. Daarnaast is de jaarlijkse huurverhoging onderwerp van regulering door de overheid. Deze geldt voor 95% van de huurwoningen. De betaalbaarheid van een huurwoning voor de lagere inkomensgroepen is daarmee geborgd. De corporaties investeren vanuit hun maatschappelijke opdracht in de huursector, zowel bij uitbreiding als herstructurering. Daardoor kunnen zij huurwoningen beneden de marktprijs aanbieden voor hen die dat nodig hebben. Sinds het eind van de jaren negentig vormt de leefbaarheid van wijken een belangrijk aanvullend interventiemotief. Segregatie naar inkomen moet worden voorkomen. De geografische toegankelijkheid moet worden geborgd. Dit hele bouwwerk zorgt voor betaalbare huisvesting, bedoeld voor mensen die daar zelf niet (volledig) in kunnen voorzien.

Eigenwoningbezit

Lange tijd heeft de overheid een actief beleid gevoerd om het eigenwoningbezit te bevorderen. In de loop van de tijd zijn daarvoor verschillende argumenten gehanteerd. Een belangrijk argument is bezitsvorming en bezitsspreiding. Ook zijn er positieve 'externe effecten' verbonden aan het eigenwoningbezit. Kopers hebben een direct belang bij hun woonomgeving vanwege het waardebehoud van hun woning, waardoor er een grotere betrokkenheid is bij de woning en de (fysieke zowel als sociale) woonomgeving. Dit komt de leefbaarheid van buurten ten goede. Tevens betekent een hoge mate van eigenwoningbezit dat de overheid minder hoeft te reguleren.

Vooral in de jaren zeventig is het eigenwoningbezit voor groepen op of onder modaal gestimuleerd door middel van woonlastensubsidies (beschut eigenwoningbezit en de premie-A woning). Daarnaast werd het eigenwoningbezit bevorderd met behulp van garantiestelling (eerst door de gemeenten, later door de Nationale Hypotheek Garantie) en individuele subsidies. Sinds de jaren negentig wordt de verkoop van huurwoningen door woningcorporaties gestimuleerd. Eind jaren negentig werd een beperkte regeling ingevoerd waarbij het voor de lagere inkomens gemakkelijker zou worden een woning te kopen (de BEW-regeling). Van deze regeling is tot op heden weinig gebruik gemaakt. Naast de directe ondersteuning van het eigenwoningbezit door middel van subsidies is er het indirecte effect van de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit. De eigen woning wordt sinds 1914 als bron van inkomsten beschouwd, waardoor kort gezegd de opbrengsten belast worden en een deel van de kosten atrekbaar zijn voor de inkomstenbelasting. De afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen op het terrein van de hypotheekrenteaftrek. Zo is de hypotheekrente niet meer aftrekbaar

voor zover de hypotheek is aangegaan voor de financiering van consumptieve uitgaven, geldt de hypotheekrenteaftrek alleen nog voor de eerste eigen woning en is de aftrek beperkt tot 30 jaar. Daarnaast is de bijleenregeling ingevoerd, waardoor het onmogelijk is geworden om hypotheekrente af te trekken voor leningen die feitelijk zijn besteed aan consumptie of belegging. Behalve dat de eigenaarbewoner fiscaal wordt ondersteund, wordt hij ook fiscaal belast. De inkomsten uit de eigen woning worden sinds 1971 forfaitair vastgesteld: het huurwaardeforfait, tegenwoordig het eigenwoningforfait geheten. Daarnaast betalen de eigenaarbewoners Onroerend Zaak Belasting en bij aankoop overdrachtsbelasting.

Grondbeleid

Door de jaren heen is de rolverdeling tussen overheden en bedrijven op de grondmarkt veranderd. Om de woningnood die na de Tweede Wereldoorlog heerste aan te pakken, ontstond er een sterke centrale overheidssturing, met een normering en grote sommen subsidies voor de bewoner en de woning. Gemeenten voerden een actief grondbeleid: zij verwierven vooral zelf de grond. Mede ingegeven door de crisis in de jaren tachtig stimuleerden de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* en de *Vierde Nota Extra (Vinex)* gemeenten om samen met marktpartijen (woningbouw)locaties te ontwikkelen. Marktpartijen werden aangemoedigd grond te kopen, waardoor de financiële risico's bij gemeenten konden worden beperkt. Ook in de programmering is een omslag te herkennen: van het accent op de goedkope en sociale categorie naar een woningbouwprogramma dat grotendeels in de vrije marktsector wordt gerealiseerd. Het actief grondbeleid, waarbij gemeenten toekomstige bouwgrond aankopen, verschoof naar samenwerkingsvormen met marktpartijen, zoals het bouwclaimmodel en het oprichten van Grondexploitatie maatschappijen (GEM) waarin zowel gemeenten en marktpartijen participeren. In sommige gevallen was zelfs sprake van een volledig particuliere grondexploitatie. Voor de grondmarkt betekende dit dat ook marktpartijen grondposities innamen en de gemeentelijke gronduitgifte geen vanzelfsprekendheid meer was. Ook heeft een kostengeoriënteerde benadering plaatsgemaakt voor een benadering waarbij de opbrengsten voorop staan. Voor zowel het binnenstedelijk gebied als de uitleglocaties is de residuele waardemethode als vorm van grondprijisbeleid geadopteerd, door zowel gemeenten als marktpartijen. Grondexploitaties worden op deze manier veel meer vanuit de mogelijkheden van locaties zelf gefinancierd en minder vanuit de rijksbegroting.

3.3 Hervorming van het woonbeleid

Door de eerste bouwenquête eind jaren tachtig en de budgettaire problemen bij de overheid begin jaren negentig (de tussenbalans van het Kabinet Lubbers-Kok), ontstond het besef dat een te groot deel van de verantwoordelijkheid voor het wonen bij de overheid lag. Met de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig werd dit besef in beleid verwerkt. Lagere inkomensgroepen werden doelgroepen van het beleid en het kwaliteitsniveau van de woningvoorraad werd grotendeels aan de markt overgelaten, waarbij de overheid alleen nog minimumeisen stelde. Er vond tegelijkertijd wel een verbreding van het beleidsdomein van de volkshuisvesting plaats. Niet alleen de fysieke kwaliteit van de woning werd onderwerp van beleid, maar ook de sociale kwaliteit van de woonomgeving. Er kwam ook aandacht voor de leefbaarheid in wijken en buurten. In de Nota Mensen, Wensen, Wonen (2000) is dit bredere domein van het beleid verder uitgewerkt.

Voor de instrumenten van het woonbeleid heeft deze omslag grote consequenties gehad. In de periode 1990-1998 is het rijksbeleid grotendeels verplaatst naar de markt of gedecentraliseerd naar de provincies en gemeenten. Met de brutoering van de bouw- en exploitatiesubsidies werden de woningcorporaties verzelfstandigd. De woninggebonden subsidies werden volledig afgeschaft en de locatie- en bouwplaatssubsidies voor een groot deel. Daarmee verdween ook de rijksgestuurde plannings- en programmeringscyclus voor de nieuwbouw. Bouwplanning en grondkostenbeleid

werden gemeentelijk beleid. Alleen via het ruimtelijk beleid, beperkte grondkostensubsidies (BLS) en het beleid op het terrein van de stedelijke vernieuwing (ISV) bleef er een rijksinvloed op de investeringen. De stadsvernieuwing werd in een breder kader geplaatst, waarbij de economische ontwikkeling van de stad voorop kwam te staan. Veel stedelijke buurten waren als gevolg van de suburbanisatie en migratie sterk van karakter veranderd en gedaald op de sociaal-economische ladder. Was de stadsvernieuwing van de jaren zeventig gericht op woningverbetering, de stedelijke vernieuwing had ook betrekking op de woonomgeving.

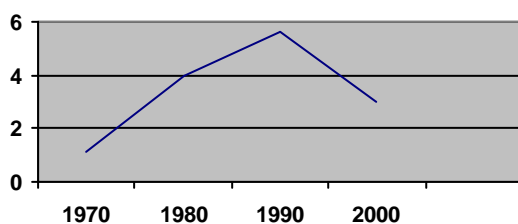
Op het terrein van de huurstelling verdween de rijksinvloed op de vaststelling van de aanvangshuren (bij nieuwbouw en nieuwe verhuringen) en op de jaarlijkse huurverhogingen op individueel woningniveau. Daarvoor in de plaats kwam (in het gereguleerde huurwoninggebied) een maximum huurprijs (maximale toegestane huur en maximale jaarlijkse huurstijgingen). In het midden van de jaren negentig gaf dit een redelijke speelruimte aan verhuurders. Vanaf 2000 werd die ruimte sterk ingeperkt, doordat de maximaal toegestane huur bevroren werd. Ook werd de ruimte voor jaarlijkse huurstijgingen boven de inflatie ingeperkt. Binnen die door de rijksoverheid gegeven ruimte wordt het huurbeleid voor het overgrote deel van de huurmarkt (80% van de huurmarkt en 38% van de totale woningmarkt) bepaald door de non-profit woningcorporaties. Daarnaast geeft het Rijk nog een huurtoeslag (voorheen huursubsidie) voor huishoudens met lage inkomens, die op te hoge huuruitgaven zouden uitkomen.

Ook voor de traditionele partijen op de woningmarkt heeft deze omslag vergaande gevolgen gehad. De gemeentelijke woningbedrijven werden verzelfstandigd tot woningcorporaties. De woningcorporaties kregen veel meer eigen bevoegdheden en eigen verantwoordelijkheden. De brutoering van de bouw- en exploitatiesubsidies in het midden van de jaren negentig heeft dit proces versneld. Van gemeenten werd een sterkere regierol verwacht. In de jaren negentig van de vorige eeuw is de verhouding tussen Rijk, gemeenten en corporaties meer prestatiegericht geworden. Met de gemeenten maakt het Rijk prestatieafspraken over nieuwbouw en herstructurering, met de corporaties worden afspraken gemaakt in het kader van het nieuwe huurbeleid. Onvoldoende presteren heeft financiële gevolgen (onder meer voor BLS-subsidies).

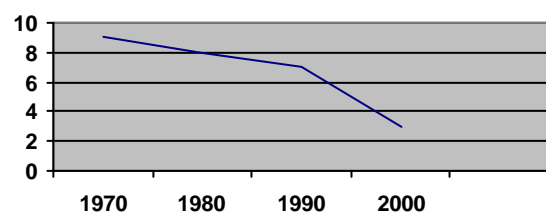
Structureel dalende uitgaven

Als gevolg van bovenstaande hervormingen zijn de directe overheidsuitgaven van de volkshuisvesting de afgelopen decennia structureel verminderd. Het gaat hierbij om uitgaven voor de betaalbaarheid en duurzaamheid van het wonen, de sociale kwaliteit van het wonen, de stedelijke vernieuwing en (tot in de jaren negentig) de objectsubsidies voor de bouw van betaalbare woningen.

**Begroting volkshuisvesting in mld
(m.u.v. effecten brutoering 1995)**



**Beslag volkshuisvesting op
rijksbegroting in % (m.u.v. effecten
brutoering 1995)**



Bron: Cijfers over wonen (2004), Kerngegevens VROM (1985 en 1990), volkshuisvesting in cijfers (1993).

De directe uitgaven van het Rijk aan de volkshuisvesting hebben sinds de jaren zeventig voortdurend een kleiner beslag gelegd op de rijksbegroting. Begin jaren zeventig, toen het volkshuisvestingsbeleid nog fors steunde op objectsubsidies, besloegen de directe uitgaven voor de volkshuisvesting nog bijna 10% van de begroting. In 2000 ging het om nog maar 3%. In absolute zin lieten de uitgaven tot begin jaren negentig een toename zien, die echter structureel onder de ontwikkeling van de rijksbegroting lag. Met de brutering en de definitieve afschaffing van de objectsubsidies halverwege de jaren negentig hebben ook de absolute directe uitgaven aan de volkshuisvesting een daling ingezet.

3.4 Conclusie

De hervorming van de woningmarkt en het woonbeleid is al twintig jaar aan de gang. De hervorming van het beleid heeft in de jaren negentig vooral in het teken gestaan van 'meer markt, minder overheid'. De sterke afname van de overheidsuitgaven voor het wonen is hiervan het tastbare resultaat. Maar de hervorming van de woningmarkt is nog niet af. Ook in de komende jaren zal de hervorming van de woningmarkt verder vorm moeten krijgen, om voorbereid te zijn op de toekomst. Daarbij gaat het vooral om het bieden van ruimte voor 'betere marktwerking' en het beschermen van mensen die het zelf niet redden en zijn aangewezen op de overheid. Sinds de jaren negentig hebben de hervormingen van het woonbeleid vooral plaatsgevonden aan de kant van het aanbod. De objectsubsidies zijn voor een groot deel verdwenen, waarbij het aanbod meer aan de markt en aan de woningcorporaties wordt overgelaten. Het beleid moet daarom op zoek naar een nieuwe manieren om vraag en aanbod op elkaar te laten aansluiten.

4. Analyse van de Nederlandse woningmarkt

4.1 Inleiding

De werking van de Nederlandse woningmarkt wordt verklaard door meerdere factoren. Naast de kenmerken van de markt zelf speelt het beleid een rol, alsmede de aanpalende markten. Daarover gaat paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 volgt een analyse van de belangrijkste oorzaken van de huidige problematiek op de woningmarkt.

4.2 De woningmarkt: kenmerken, deelmarkten en invloed van aanpalend beleid

Specifieke kenmerken van de woningmarkt

In vergelijking met andere markten is de woningmarkt een bijzondere markt. Aan de woningmarkt en het product woning zijn specifieke kenmerken verbonden, die maken dat de woningmarkt geen perfecte markt is. Hieronder wordt het bijzondere karakter van de woningmarkt geschetst. Het verklaart voor een deel waarom het aanbod inflexibel is en de markt intransparant en waarom vraag en aanbod niet gemakkelijk op elkaar aansluiten. Het maakt ook duidelijk dat de markt kan leiden tot ongewenste uitkomsten, die vragen om overheidsinterventies.

De volgende speciale kenmerken van de woningmarkt worden vaak genoemd, waarbij de eerste drie het meest essentieel zijn:

1. Een woning is een basisbehoefte: een onmisbaar goed dat moeilijk te substitueren is. De vraag ligt daardoor op constant (hoog) niveau.
2. De woningmarkt is een voorraadmarkt. Het aandeel toevoegingen ten opzichte van de bestaande voorraad is zeer beperkt (circa 1% per jaar). Op korte termijn ligt het aanbod vast. Omdat het nu eenmaal tijd kost om een woning te bouwen, zal het aanbod altijd met vertraging reageren op de vraag(verandering).
3. Een woning is locatiegebonden (I). Daarom is de relatie met de grondmarkt essentieel. Omdat grote positieve en negatieve externe effecten zijn verbonden aan grondgebruik, kan de grondmarkt onmogelijk aan de vrije markt worden overgelaten. Denk hierbij aan het feit dat de waarde van grond sterk wordt bepaald door de bestemming die erop rust. Behalve regulering van opbrengsten ('windfall profits' bij toevallige grondeigenaren) vragen kwetsbare functies waarvan de waarde onvoldoende op de vrije markt tot uitdrukking komt, zoals natuurontwikkeling, om overheidsinterventie.
4. Een woning is locatiegebonden (II). De consumptie van de woning en woondiensten kan alleen op die locatie plaatsvinden. Wanneer burgers ontevreden zijn over hun woning-(dienst)-aanbieder, kunnen zij moeilijk 'stemmen met hun voeten'. Zij zouden dan naar een andere wijk of gemeente moeten verhuizen.
5. Een woning is locatiegebonden (III). De kwaliteit van de woonomgeving is zeer bepalend voor de kwaliteit van het woning.
6. De woningmarkt is zeer kapitaalintensief, waarbij geldt dat investeringen op korte termijn gepleegd moeten worden, terwijl rendementen veelal een lange termijnperspectief kennen. Dat kan leiden tot drempels voor toetreding tot de koopmarkt.
7. De levensduur van een woning is veel langer dan die van de meeste andere duurzame gebruiksgoederen. Hoewel een woning wordt gezien als een consumptiegoed, wordt een woning in de praktijk ook door mensen vaak gezien als een investering.
8. De woning is een zeer heterogeen product, al was het maar omdat elke woning op een andere plaats staat. Geen twee woningen zijn hetzelfde. Naarmate woningen ouder worden en bewoners aanpassingen hebben gepleegd, ontstaan er altijd verschillen. Daardoor is de markt niet volledig transparant, wat het voor consumenten moeilijk maakt een rationele afweging te maken.

9. De woningmarkt kent hoge transactiekosten. Verhuizen vergt hoge kosten (financieel, maar ook sociaal en in tijdsbeslag). Dit maakt de vraag inflexibeler dan op vele andere markten.

Markten binnen de woningmarkt in Nederland

De woningmarkt is niet alleen een bijzondere markt, maar ook een erg complexe markt. Dat wordt mede veroorzaakt doordat de woningmarkt bestaat uit verschillende, op elkaar ingrijpende deelmarkten. Kijkend naar eigendomsverhouding valt onderscheid te maken tussen een huur- en koopmarkt. Deze deelmarkten verschillen voor wat betreft de financiering, de partijen die actief zijn op de markt en de wet- en regelgeving die erop van invloed is. Binnen de huurmarkt is weer sprake van een gereguleerde huursector en een geliberaliseerde huursector. Kijkend naar de aanbieders kan onderscheid gemaakt worden tussen woningcorporaties, commerciële beleggers en kleine private verhuurders.

Dé woningmarkt bestaat bovendien niet. De Nederlandse woningmarkt bestaat uit vele regionale markten. De situatie in de Randstad is totaal anders dan die in Limburg. In de Randstad is sprake van een gespannen woningmarkt, terwijl in Limburg de woningmarkt steeds minder gespannen raakt. In de Randstad is de verwachting dat er druk blijft bestaan in de toekomst, in Limburg is de verwachting dat de krimp van de bevolking uiteindelijk zal leiden tot een afname van de woningbehoefte. De situatie in Amsterdam is weer moeilijk te vergelijken met Rotterdam, laat staan met Delfzijl.

Aanpalende markten

Om het functioneren van de woningmarkt te begrijpen, moet men zich realiseren dat de woningmarkt raakvlakken heeft met tal van andere markten. De belangrijkste zijn:

- De arbeidsmarkt
De arbeidsmarkt heeft een directe link met de woningmarkt. De woningmarkt is een belangrijke banenmotor. Tezamen met aanpalende markten en toeleverende diensten biedt de woningmarkt veel werkgelegenheid. Een goed functionerende woningmarkt is dan ook belangrijk voor de Nederlandse economie. Daarnaast is er een positief verband tussen woningbouwproductie in een bepaalde regio en de werkgelegenheid.¹¹
- De arbeidsmarkt voor andere bouw dan woningbouw
Waar het gaat om de inzet van arbeidskrachten moet de woningbouw concurreren met andere sectoren, zoals de grond-, weg- en waterbouw, de utiliteitssector, de kantorenmarkt en de bedrijfsterreinen.
- De grondstoffenmarkt
Een vergelijkbare relatie ligt er met de grondstoffenmarkt. Wanneer grondstoffen voor de bouw schaars en daarmee duurder worden, heeft dat zijn weerslag op de woningmarkt.
- De grondmarkt
Nederland is een klein maar dichtbevolkt land. Diverse ruimtegebruikende sectoren, zoals woningbouw, landbouw, natuur en recreatie, verkeer en vervoer, maar ook kantoren en bedrijfsterreinen, concurreren met elkaar bij het verkrijgen van locaties.
- De financiële markten en de markt voor verzekeringen
De ontwikkeling op financiële (kapitaal-) markten en die van financiële dienstverleners (hypotheekverstrekkers, verzekeraars) heeft invloed op de financieringsmogelijkheden van consumenten voor een eigen woning. Veranderingen op die markten (renteschommelingen, nieuwe financieringsproducten, et cetera) werken daarmee door op het gedrag van consumenten, maar ook op het gedrag van aanbieders en investeerders.

¹¹ Uit een studie van het CPB ism de VU "Housing supply and the interaction of regional population en employment" (mei 2006) blijkt dat werkgelegenheid op langere termijn de groei van de bevolking en waar mensen gaan wonen volgt in plaats van andersom.

→ De zorgmarkt

De afgelopen tijd heeft het Kabinet de marktwerking van de zorgmarkt versterkt, onder meer door de invoering van de zorgverzekeringswet, de WMO en diverse andere maatregelen. Hierdoor is de zorgmarkt sterk in beweging wat gevolgen kan hebben voor de woningmarkt. Denk aan het langer zelfstandig wonen van ouderen en de thuiszorg. De effecten hiervan op de woningmarkt zullen mede in het licht van de vergrijzing op langere termijn moeten blijken.

Belang van de woningmarkt voor de economie

In macro-economisch opzicht is de woningmarkt van niet te onderschatten betekenis voor de Nederlandse economie. Het bruto binnenlands product wordt voor een kleine 6% gevormd door de bouwsector (€ 24,8 miljard van € 435,2 miljard). De woningbouwsector maakt een aanzienlijk deel van de totale bouwsector uit (ruim een kwart van alle investeringen in de bouw). Het aandeel van de bouwsector in de werkgelegenheid is eveneens circa 6%. Het indirecte effect van de bouwsector op de economie is forser dan van welke sector dan ook. Dit wordt uitgedrukt in een *multiplier*, die 1,86 bedraagt. Dat betekent dat elke investering van een euro in de bouw leidt tot een investering van 0,86 euro in andere sectoren.¹²

Aanpalende beleidsterreinen

Ook het beleid heeft invloed op de woningmarkt. Het gaat hierbij zowel om het woonbeleid (zie paragraaf 4.3) als om dat van 'aanpalende beleidsterreinen'.

Voor het aandeel nieuwbouw van de woningmarkt is het ruimtelijk beleid een belangrijke bepalende factor. In Nederland is ruimte een schaars goed. We leven in een klein land met veel mensen, die veel wensen hebben. We willen niet alleen wonen, maar ook werken en recreëren. En om te kunnen verplaatsen is infrastructuur nodig. Tegelijkertijd willen we landschap en natuur behouden. Om deze behoeften in goede banen te leiden, voeren we een ruimtelijk beleid. Het is evident dat naarmate het ruimtelijk beleid meer restrictief is voor 'rood', het schaarste-effect toeneemt. Met de Nota Ruimte heeft dit Kabinet gekozen voor een veel minder restrictief ruimtelijk beleid en voor meer verantwoordelijkheid voor gemeenten en provincies. Dit alles onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Het milieu- en veiligheidsbeleid stelt eisen aan de kwaliteit en locatiekeuze van woningen. Mensen willen een veilige woning, op een veilige plek en in een veilige buurt. Luchtkwaliteit stelt eisen aan de locatie waar en de manier waarop woningen gebouwd worden. In verband met de toenemende schaarste van energie mag verwacht worden dat het belang van duurzaam energiegebruik in de woningvoorraad aan betekenis zal winnen. Het gaat daarbij niet alleen om de nieuwbouw, maar ook om de bestaande woningvoorraad. Een juiste balans moet worden gekozen tussen energiebesparing en betaalbaarheid, waarbij de kans groot is dat de energielasten een groeiend deel zullen uitmaken van de totale lasten van het wonen.

Het inkomensbeleid en de sociale zekerheid hebben invloed op de bestedingscapaciteit van mensen en daarmee op de vraag op de woningmarkt. De manier waarop systemen in de sociale zekerheid zijn vormgegeven, beïnvloedt bijvoorbeeld ook de beslissing van mensen om al dan niet samen te gaan wonen. Omgekeerd heeft het inkomensbeleid ook belang bij de woningmarkt: een verandering van de woonlasten beïnvloedt direct de koopkracht.

Het ruimtelijk-economisch beleid en het arbeidsmarktbeleid beïnvloeden de ruimtelijke spreiding van de vraag naar woningen.

Het fiscaal beleid beïnvloedt de woningmarkt op verschillende manieren, zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde.

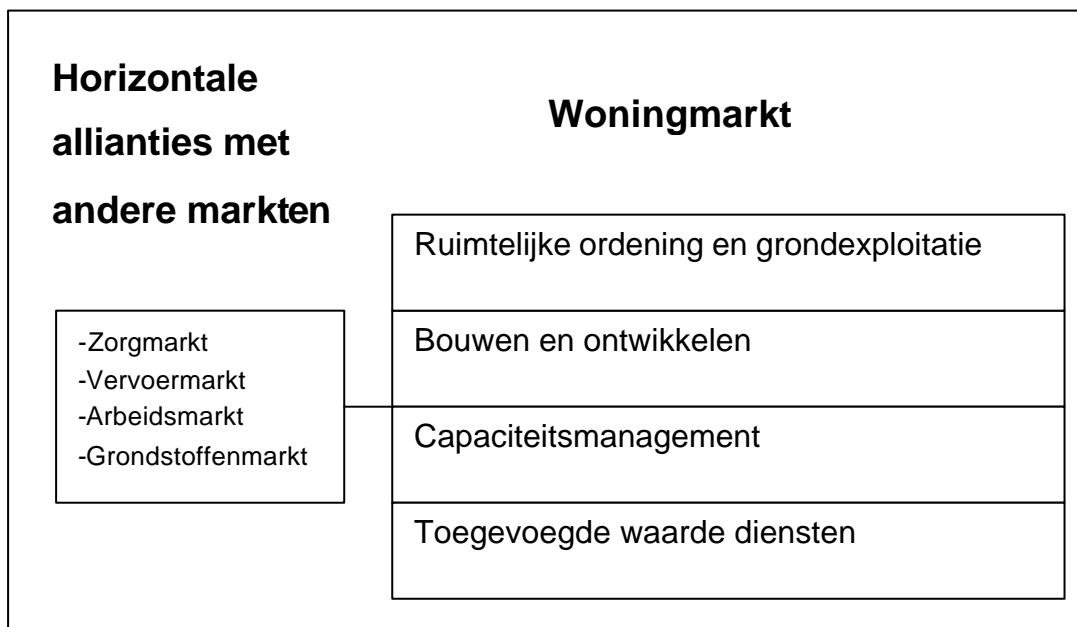
¹² Achtergrondstudie ten behoeve van de bouwprognoses, TNO BouwenOndergrond, i.o.v. Ministerie van VROM, december 2005.

Het Europese beleid heeft in toenemende mate ook invloed op de woningmarkt. Vanuit het Europese en mondiale milieu- en natuurbeleid is dat al langer het geval (Habitatrichtlijn, luchtkwaliteit, et cetera), maar ook mededinging speelt de laatste jaren een steeds belangrijker rol. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld het speelveld voor corporaties, maar ook om de manier van locatieontwikkeling (aanbestedingsregels en –procedures). Daarnaast heeft de uitbreiding van Europa gevolgen voor de arbeidsmarkt in het algemeen en de bouw in het bijzonder.

Dynamiek in het lagenmodel

Van alle bovengenoemde aanpalende markten en beleidsterreinen gaat invloed uit op de woningmarkt en de partijen die daarop actief zijn. In opdracht van het Ministerie van VROM heeft Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar marktwerking op de woningmarkt. Berenschot hanteert hiervoor een 'lagenmodel', waarin duidelijk wordt dat de woningmarkt een dynamische relatie heeft met bovengenoemde aanpalende markten en beleidsterreinen. Berenschot onderscheidt de volgende lagen in de woningmarkt, die elkaar logisch volgen bij de ontwikkeling van een woning:

Figuur 4.1 Lagenmodel woningmarkt



Berenschot, uit: 'Marktwerking in de woningmarkt; inspiratie vanuit ervaringen met marktordering in andere sectoren'. VROM-publicatie, november 2005.

In de eerste laag van het schema moet er ruimte worden toebedeeld aan functies, waaronder het wonen. Dit gebeurt door de overheid via de ruimtelijke ordening. Verder vindt grondaankoop plaats en wordt de grond bouwrijp gemaakt. Hierbij spelen private en publieke partijen op de verschillende onderdelen een verschillende rol. In de volgende laag kunnen partijen gaan ontwikkelen en bouwen, waarbij zowel ontwikkelaars als woningcorporaties en (in geringe mate) particuliere eigenaren actief zijn. Vervolgens worden de woningen verkocht of verhuurd. De volgende laag gaat over hoe de bestaande woningen over de mensen worden verdeeld en hoe mensen kunnen bewegen van de ene naar de andere woning (capaciteitsmanagement). Deze laag heeft - vooral vanwege het voorraadkarakter - een belangrijke functie op de woningmarkt. Een belangrijk deel van de vraag moet immers in de bestaande voorraad van aanbod worden voorzien. Tot slot zijn er tal van diensten met een toegevoegde waarde aan de woningmarkt, zoals de zorgaanbieder, het kadaster, de notaris, de makelaar, de hypotheekverstrekker, de verzekeraar, et cetera.

Deze verschillende invalshoeken met hun eigen 'ketens' van markten laten zien dat er belangrijke onderlinge afhankelijkheden zijn tussen de verschillende markten rond de woningmarkt. Publieke, semi-publieke en private marktpartijen zijn van elkaar afhankelijk. Ontwikkelingen op aanpalende markten of beleidsterreinen kunnen van invloed zijn op het gedrag van partijen op de woningmarkt, die actief zijn in één of meerdere lagen. Ook wordt duidelijk dat overheidsingrijpen dat zich richt op één bepaald proces (of laag) op de woningmarkt, gevolgen kan hebben voor andere processen (of lagen) op de woningmarkt. Deze interdependenties maken overheidssturing op de woningmarkt een zeer complexe zaak.

4.3 Analyse: waarom werkt de Nederlandse woningmarkt zoals hij werkt?

De woningmarkt in Nederland werkt niet optimaal. Deze stagnatie kent drie belangrijke aspecten, die in deze paragraaf nader worden belicht:

- het aanbod op de woningmarkt past zich onvoldoende snel aan de vraag aan;
- de vragers kennen beperkte prikkels om hun gedrag aan te passen aan veranderende omstandigheden;
- de doorstroming stagneert door gescheiden markten.

1. Het aanbod op de woningmarkt past zich onvoldoende snel aan de vraag aan

Wanneer we naar de woningmarkt kijken, dan valt op dat stijgende prijzen of langere wachtlijsten niet leiden tot meer aanbod. Waardoor wordt dit veroorzaakt? Een belangrijke verklaring is te vinden in het voorraadkarakter van de woningmarkt. Dit maakt dat het aanbod op woningmarkten in zijn algemeenheid *inelastisch* is. Het aanbod verandert niet direct wanneer de vraag toe- of afneemt. De elasticiteit in Nederland is echter nog een stuk lager dan in andere landen (zie figuur 2.4). Uit onderzoek (zie onder andere Swank et al. 'The housing ladder, taxation, and borrowing constraints') is gebleken dat de woningproductie tussen 1980 en 2000 bijna volstrekt inelastisch was. Volgens het CPB is het aannemelijk dat het Nederlandse woningaanbod ook op langere termijn inelastisch zal blijven. Er is dus meer aan de hand dan alleen de 'normale' inelasticiteit.

In de eerste plaats is het van belang te constateren dat we in Nederland te maken hebben met een woningtekort. Dit betekent enerzijds dat het aantrekkelijk is voor aanbieders nieuw aanbod te creëren. Aan de andere kant zullen aanbieders in een gespannen woningmarkt minder rekening hoeven te houden met de kwalitatieve wensen van de vragers dan in een ontspannen woningmarkt. Een andere belangrijke oorzaak voor het beperkte aanpassingsvermogen is gelegen in de relatief lange doorlooptijd van nieuwbouw in de laatste decennia. Het plannen en bouwen van een woning duurt in Nederland zo'n 6 á 7 jaar. Daardoor kan de productie niet snel reageren op de prijsontwikkeling en vraagverschuivingen en ontstaan er onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod. De lange doorlooptijd in Nederland heeft te maken met de schaarse grond voor woningbouw en de regelgeving. Bepalend daarbij zijn de complexiteit van beleid en regels in het bouwproces, de langdurigheid van planprocedures en professionaliteits- en capaciteitsproblemen bij overheden en in de bouwketen een rol. Belangrijk is ook de wijze waarop in Nederland tot locatieontwikkeling wordt gekomen. Ondanks een ruime gereedschapskist aan instrumenten en een sterke vereenvoudiging van regelgeving, blijft de ontwikkeling van nieuwe woningen een zeer complex en derhalve tijdrovend proces.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is in Nederland de praktijk ontstaan van grote bouwlocaties, mede na een stevige impuls door het Vinex-beleid. Naarmate te ontwikkelen locaties groter werden, nam het aantal betrokken partijen toe, werden de benodigde voorinvesteringen en de (financiële) belangen groter en daarmee onderhandelingsprocessen complexer. Het is dan niet zo gemakkelijk om

veranderingen in vraag en/of conjunctuur te vertalen in een gewijzigd programma. Dat vergt complexe heronderhandelingen.

Tevens is de praktijk ontstaan dat de koop- of vrije huursector in financiële zin bijdraagt aan de ontwikkeling van sociale huur (kruissubsidiëring). Dit maakt de afhankelijkheden tussen ontwikkelende partijen (gemeenten, ontwikkelaars, corporaties) nog groter.

Dit alles heeft ertoe bijgedragen dat de nieuwbouw als onderdeel van het aanbod maar moeilijk tot stand komt. Daar komt bij dat de vraag zeer conjunctuurgevoelig is, waardoor al snel een mismatch tussen vraag en aanbod ontstaat. Het aanbod in het algemeen en de nieuwbouw in het bijzonder behoeft daarom constante aandacht vanuit de overheid.

2. Vragers kennen beperkte prikkels om hun gedrag aan te passen aan veranderende omstandigheden

De huidige stagnatie kan ook deels worden verklaard doordat de vragers op de woningmarkt geprikkeld worden om keuzes te maken, die zij in een 'perfecte markt' niet zouden maken. Zo is er een prikkel om bij instroom in de sociale huursector de kwaliteitsconsumptie te maximaliseren en een prikkel om lang te blijven zitten in een gereguleerde huurwoning. De oorzaken hiervan zijn voor een deel te vinden in het overheidsbeleid. Om dit toe te lichten kijken we achtereenvolgens naar de koop- en de huurmarkt.

Koopmarkt

Op de koopwoningenmarkt zien we de volgende ontwikkeling. De vraag naar koopwoningen is de afgelopen decennia fors toegenomen, mede gestimuleerd door de overheid. In de jaren negentig is hierin een versnelling gekomen door de dalende rente, de stijgende inkomens (tweeverdieners) en de gestegen huurprijzen¹³. De toename van de bouwproductie en de omzettingen van huur- naar koopwoningen die op gang kwamen, waren onvoldoende om in de gestegen vraag naar koopwoningen te voorzien. Het gevolg van het sterk achterblijvende aanbod was een stevige stijging van de prijzen in de bestaande koopwoningmarkt. Deze stijging leidde ook tot een evenredige stijging van de kooprijzen in de nieuwbouw. Door de residuele grondprijsbepaling stegen de grondprijzen sterk. Deels konden ook de bouwkostenstijgingen afgedekt worden, die werden veroorzaakt door stijgende, door het Rijk voorgeschreven bouwkwaliteitseisen. Gemeenten hadden en hebben de gestegen grondopbrengsten overigens nodig voor de dekking van de sterk gestegen kosten van infrastructurele maatregelen in de nieuwbouwwijken. De rijkssubsidies op dit terrein waren bijna volledig afgeschaft.

Rond 2001-2002 werd het economisch perspectief onzekerder en werden ook de verwachtingen ten aanzien van een verder doorstijgende koopmarkt minder. Dit leidde echter niet tot een daling van de woningprijzen. Wel is duidelijk geworden dat de prijzen een niveau hebben bereikt, dat voor een deel van de starters op de koopwoningmarkt (alleenverdieners met een inkomen tot modaal) moeilijk te financieren is. Het gevolg was een afname van de vraag naar koopwoningen, waardoor de koopwoningmarkt zich stabiliseerde en het aantal te koop staande woningen weer naar normale niveaus steeg. Ook de vraag naar nieuwbouw koopwoningen stabiliseerde zich. De prijsontwikkeling in de koopmarkt ligt op dit moment licht boven inflatieniveau. Momenteel lijkt de koopmarkt weer wat aan te trekken (het aantal transacties neemt weer toe).

¹³ Vooral in de eerste helft van de jaren negentig zijn de reële huren fors gestegen als gevolg van bezuinigingsmaatregelen in het kader van de Tussenbalans. (4 jaar 5,5% huurverhoging). Deze stijging was fors ten opzichte van de prijsontwikkeling in de koopsector en lag hier begin jaren 90 zelfs boven. Dit leidde met een vertraging van enkele jaren, naast andere factoren tot een grotere vraag naar koopwoningen.

Huurmarkt

Mede door de dalende vraag naar koopwoningen nam de vraag naar huurwoningen de laatste jaren stevig toe. Deze onmiskenbare verschuiving van koop naar huur is niet tijdig onderkend en aanbieders hebben er niet op geanticipeerd. Dit heeft mede geleid tot een verstopping van de huurmarkt en oplopende wachtlijsten.

Na een forse toename van de huren tussen 1990 en 1995 zijn de huren tussen 1995 en 2003 veel minder gestegen dan de koopprijzen. Gezien het karakter van de huursector is het niet vreemd dat de huur- en de koopprijzontwikkeling behoorlijk uiteen is gelopen. Ongeveer 95% van de Nederlandse huurmarkt is immers prijsgeruleerd. In dit segment spelen de kosten een relatief grote rol, terwijl in de koopsector de waarde eerder van belang is. De genoemde rentedaling leidde in de gereguleerde huursector juist tot lagere exploitatiekosten, waardoor de huurprijsontwikkeling ook geen gelijke tred hoefde te houden met de koopprijzontwikkeling. Daarnaast hebben corporaties in deze jaren, mede onder druk van de politiek en huurders, weinig gebruik gemaakt van de toegestane huurprijsruimte, ook al om de toegankelijkheid van de huurwoningen voor mensen met huursubsidie te waarborgen. Ze hanteerden bij zittende huurders veelal een lagere huurverhoging dan toegestaan en 'harmoniseerden' in maar beperkte mate de huren bij het leegkomen van woningen. De corporaties konden zich een dergelijk gematigd huurbeleid veroorloven omdat ze stevige vermogens hadden opgebouwd, in deze jaren weinig bouwden en de stedelijke vernieuwing nog niet op stoom was gekomen. Ten slotte had de in de koopsector gevoelde stijging van de stichtingskosten van de nieuwbouw maar een beperkt effect op de huurprijs in de gereguleerde huursector. Tussen 1998 en 2003 lag de reële huurstijging daardoor onder de reële inkomensstijging.

De werking van het prijsmechanisme in de gereguleerde huursector is dus beperkt en daardoor kan de prijsontwikkeling in de gereguleerde huursector verschillen ten opzichte van de prijsontwikkeling in de koopsector en de geliberaliseerde huursector. Dit verschil wordt deels veroorzaakt door overheidsregulering, zoals het gematigde huurverhogingsbeleid. Het door overheidsregulering veroorzaakte verschil wordt wel 'reguleringsrent' genoemd. De verschillen tussen gereguleerde huurprijzen en marktprijzen in 1998-2003 waren deels het gevolg van deze 'reguleringsrent'. De verschillen tussen gereguleerde huurprijzen en marktprijzen leidden ook tot verschillen in woonlasten. Hoewel de verschillen in woonlasten (door de rentedaling) minder zijn toegenomen dan de prijsverschillen, ligt de lastenontwikkeling in de koopsector duidelijk boven de lastenontwikkeling in de huursector. In 2002 lagen de gemiddelde woonlasten in de gereguleerde huursector ruim 30% beneden de gemiddelde woonlasten in de koopsector. Daarbij komt dat de woonlasten in de gereguleerde huursector zich bescheidener hebben ontwikkeld dan in de koopsector. In de huursector namen de gemiddelde woonlasten tussen 1998 en 2003 met 16% toe, terwijl deze toename in de koopsector 24% bedroeg (Primos).

3. De doorstroming stagneert door gescheiden markten

De prijsverschillen in de verschillende deelmarkten hebben gevolgen voor zowel de vraagontwikkeling en doorstroming als voor de aanbodprocessen. Door de prijs- en lastenverschillen is de doorstroming binnen en vanuit de gereguleerde huursector verminderd. De doorstroming in de corporatiehuurmarkt is van 11% in 1997 gedaald naar 7% in 2004. In de periode 2000-2002 vonden vanuit en binnen de huursector 35% minder verhuizingen plaats in vergelijking met de periode 1996-1998, terwijl in de gehele woningmarkt het aantal verhuizingen met 'slechts' 15% daalde. Enerzijds kunnen veel huishoudens die nu huren maar graag zouden willen kopen, door de sterk gestegen koopprijzen de financiering voor een eigen woning niet opbrengen. Het gaat dan vooral om eenverdieners met een inkomen tot modaal. Anderzijds hebben huurders in de gereguleerde sector een voordeel als ze langer in een huurwoning blijven. De feitelijke huur die men betaalt is immers lager dan de marktprijs voor een vergelijkbare woning. Het is voor huurders in het gereguleerde huursegment financieel

onaantrekkelijk om door te stromen naar een geliberaliseerde huurwoning of een koopwoning. De prijs-kwaliteit verhouding van de gereguleerde huurwoning is immers vaak beter dan die van een vergelijkbare koopwoning. Dit geldt vooral voor huishoudens met hogere inkomens, die, als gevolg van de restricties in de toewijzing van huurwoningen door corporaties, in principe niet meer opnieuw in aanmerking komen voor een gereguleerde huurwoning.

Ook de doorstroming van de ene gereguleerde huurwoning naar de andere is financieel onaantrekkelijker geworden. De gemiddelde huur in de gereguleerde corporatiewoningen ligt grosso modo tussen de 60% en 70% van de maximaal toegestane huur. Na verhuizing ligt de aanvangshuur over het algemeen een stuk hoger dan wat nu wordt betaald. Het gematigde huurverhogingsbeleid heeft het 'scheefwonen' is bevorderd.

Vraagstimulering en prijsregulering

De conjunctuur, de rentedaling en de toegenomen leencapaciteit hebben tot forse prijsstijgingen geleid in de koopsector, terwijl in de huursector de prijsontwikkeling relatief bescheiden is geweest. Ook de woonlastenontwikkeling verschilt behoorlijk tussen beide segmenten. Daardoor is een kloof tussen huren en kopen ontstaan. Tegelijkertijd is, vanwege de prijs- en lastenverschillen met de koopsector en de neergaande conjunctuur in de jaren 2000, de vraag naar gereguleerde huurwoningen toegenomen. Het gevolg is een stijging van de wachtlijsten in de gereguleerde huursector.

De kloof tussen kopen en huren is ontstaan doordat er op de koopmarkt sprake is van marktprijsontwikkeling en op de huurmarkt van prijsregulering. Op de prijsgereguleerde huurmarkt kan de prijs zijn werk niet doen. Het gevolg is dat wijzigingen in de vraagkant niet in prijsveranderingen en daarop volgende gedragsreacties worden vertaald. Een sterke groei van de vraag naar een bepaald type woningen leidt alleen tot groeiende wachtlijsten voor dat type woning. Meer in het algemeen geldt dat individuele preferenties niet tot hun recht komen. Een dergelijk effect gaat niet uit van vraagstimulerende instrumenten zoals de huurtoeslag.¹⁴ Wat dat betreft is prijsregulering veel verstorender voor de werking van de woningmarkt dan vraagondersteuning. Toch is prijsregulering op de huurmarkt noodzakelijk omdat er altijd mensen zullen zijn die aangewezen zijn op ondersteuning van de overheid. De verstoring van de woningmarkt die daarmee gepaard gaat, is dan ook een onvermijdelijk gevolg van de doelbewuste keuze de betaalbaarheid voor deze mensen te borgen. Tegelijkertijd is hiermee aangegeven dat de prijsregulering in beginsel moet worden bestemd voor hen die dat nodig hebben. Daarom zijn via de modernisering van het huurbeleid inmiddels stappen zijn gezet om het aandeel van het geliberaliseerde huursegment te verruimen: van 5% naar 25% van de totale huurvoorraad. Daarmee wordt een goede balans gevonden tussen 'ruimte geven' en 'bescherming bieden'.

4.4 Conclusie

De woningmarkt is anders dan andere markten voor duurzame consumptiegoederen. Kenmerkend aan de woningmarkt is dat het aanbod zich met grote vertraging aanpast aan de vraag en er dus snel stagnatie optreedt. Toch zien we dat de prijselasticiteit in Nederland (veel) lager is dan in andere landen. Er is dus meer aan de hand. Hoewel de overheid weliswaar geen woningen bouwt, beïnvloedt zij wel de snelheid waarmee het aanbod van woningen kan reageren op de vraag. Dan doet zij onder meer via ruimtelijke ordening, grondbeleid, minimumeisen aan de kwaliteit van woningen en huurprijsregulering. Het is dan ook niet voor niets dat dit Kabinet zeer veel werk gemaakt heeft van de liberalisering van het huurbeleid, het creëren van meer ruimte voor wonen (via de Nota Ruimte) en het beperken van de regelgeving. Om negatieve maatschappelijke effecten van de woningmarkt tegen te

¹⁴ Dit geldt ook voor de koopmarkt. Het bestaan van de hypotheekrenteaftrek laat onverlet dat het prijsmechanisme gewoon zijn werk kan doen. Als er verschuivingen zijn in de preferenties, dan zullen de relatieve prijzen gewoon veranderen.

gaan, zoals ten aanzien van betaalbaarheid van het wonen maar ook ten aanzien van ruimtelijke ordening (natuur, water, open ruimte etc), zal altijd een vorm van overheidsinterventie nodig zijn. De woningmarkt is geen perfecte markt, en zal dat in die zin dus ook nooit worden.

Een tweede conclusie is dat de stagnerende doorstroming vooral veroorzaakt wordt door de gescheiden markten. In de jaren 90 heeft de krachtige vraag – als gevolg van een sterke economische groei, dalende rente en toegenomen leencapaciteit – in combinatie met prijsplafonds in de huurmarkt en een vrije markt in de koopmarkt, ertoe geleid dat er een gat is ontstaan tussen de huur- en de koopsector. De overstap van een gereguleerde huurwoning naar een ongereguleerde woning is daarmee voor veel consumenten steeds minder aantrekkelijk geworden. Voor iets meer kwaliteit moet veel meer worden betaald. Dit is ook de reden dat er in Nederland nauwelijks een particuliere huursector bestaat, respectievelijk een huursector voor de duurdere segmenten.

In het rijksbeleid heeft sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een belangrijke omslag plaatsgevonden, waarbij een gemengd stelsel van object- en subjectsubsidies hervormd in een stelsel dat vooral is gericht op individuele ondersteuning. De aanbodsubsidies zijn sterk verminderd en van aard veranderd (van investeren naar stimuleren). Voldoende woningaanbod is echter wel een van de belangrijkste voorwaarden voor een goed werkende woningmarkt. Immers, als er voldoende woningen zijn, valt er voor mensen iets te kiezen en kan het spel van vraag en aanbod 'eerlijker' worden gespeeld. We hebben gezien dat er nog sprake is van een te groot woningtekort, en dat het aanbod zich niet snel aan veranderende omstandigheden aanpast. Waar zaken als betaalbaarheid en minimum kwaliteit tot op zekere hoogte door de overheid zeker gesteld kunnen worden, is de beschikbaarheid van voldoende woningen echter in hoge mate afhankelijk van particuliere investeringen door kopers, projectontwikkelaars en verhuurders. Deze kunnen niet door regelgeving worden afgedwongen. In de huidige krappe markt blijft aanbodsturing door de overheid daarom noodzakelijk. We moeten op zoek naar vormen van aanbodstimulering en borging van de betaalbaarheid die de differentiatie bevorderen en de woningmarkt meer flexibel maken, zodat deze beter bestand is tegen conjuncturele schommelingen en meer ruimte geeft aan de 'zelfredzame burger'.

Deel 2: De Beleidsagenda

5. De maatschappelijke opgave

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is de actuele situatie op de woningmarkt geschetst, is een historische schets van het overheidsbeleid gegeven en is de werking van de woningmarkt geanalyseerd. Duidelijk is geworden dat de huidige situatie op de woningmarkt niet van de ene op de andere dag is ontstaan. We hebben gezien dat overheidsingrijpen nodig was om maatschappelijk ongewenste uitkomsten van de markt bij te sturen. Ruim een eeuw volkshuisvestingsbeleid heeft geleid tot grote successen. We hebben ook gezien dat de omstandigheden waaronder de opgaven gerealiseerd moesten worden, in de loop der tijd aan verandering onderhevig zijn geweest. Het is daarom ook van essentieel belang dat de effecten van het overheidsbeleid op de woningmarkt continu worden geëvalueerd, om ongewenste neveneffecten van beleid zoveel mogelijk te voorkomen. Ook moeten de verschillende overheidsinterventies continue in hun samenhang beschouwd worden.

In dit hoofdstuk wordt de maatschappelijke opgave voor het wonen in de komende jaren geschetst onder het motto "ruimte geven en bescherming bieden". Hiermee wordt uiting gegeven aan de wens om meer ruimte te scheppen voor mensen om hun eigen leven en daarmee hun eigen woonsituatie vorm te geven en de blijvende noodzaak om bescherming te bieden aan hen die daartoe onvoldoende middelen hebben. Voor de periode tot 2010 is reeds beleid ingezet met de nadruk op het realiseren van een meer ontspannen woningmarkt. Na 2010 zal de ontspannen woningmarkt in een aantal regio's een feit zijn, terwijl in andere regio's krapte zal blijven bestaan. Deze regionale verschillen en de onzekerheden over de langere termijn ontwikkelingen, maken dat flexibiliteit en maatwerk in het woonmarktbeleid voorop moeten staan in de periode na 2010.

5.2 De drie pijlers van het woonbeleid

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat een eeuw woonbeleid heeft geleid tot goede prestaties bij de drie pijlers waarop het woonbeleid sinds jaar en dag rust. Deze zogenaamde *ijzeren driehoek* van het woonbeleid wordt gevormd door:

- het bevorderen van voldoende woningen (*beschikbaarheid*);
- het garanderen van de minimale *kwaliteit* van woningen en woonomgeving (fysiek en sociaal);
- het borgen van de *betaalbaarheid* van woningen.

Maar de successen op deze terreinen betekenen echter niet dat we 'klaar' zijn met het beleid. De woningmarkt zal, gezien zijn specifieke kenmerken, nooit een geheel vrije markt kunnen zijn. Om negatieve effecten van de markt (uitsluiting, wonen in slechte omstandigheden, segregatie, aantasting open ruimte) te voorkomen zal altijd overheidsinterventie nodig blijven.

Omdat wonen een primaire levensbehoefte is, zal het borgen van de betaalbaarheid altijd een belangrijke pijler van het woonbeleid blijven. Waar het gaat om de kwaliteit, kan worden geconstateerd dat de definitie van het kwaliteitsbegrip in de loop der jaren is verbreed. Ging het een eeuw geleden vooral om hygiëne en gezondheid en later om de bouwtechnische kwaliteit en om een hoger kwaliteitsniveau van de woning, tegenwoordig zijn de leefbaarheid en de sociale kwaliteit van woonomgeving nadrukkelijk onderdeel van het kwaliteitsbeleid.

De pijler beschikbaarheid vormt, gezien de problemen voor starters en doorstromers, op dit moment de belangrijkste *bottleneck* op de woningmarkt. Hierbij gaat het om de hoeveelheid woningen (hoe meer gebouwd wordt, hoe meer woningen beschikbaar komen), maar vooral ook om de hoeveelheid woningen die *vrijkomen*. Hoe meer er verhuisd wordt, hoe meer woningen er beschikbaar komen voor mensen die een woning zoeken.

Het nieuwbouwprogramma blijft daarom van belang, maar daarnaast is ook een effectievere verdeling van de voorraad noodzakelijk. Daarmee moet op korte termijn worden gestart en zal ook in de periode

na 2010 moeten worden doorgegaan. Daarnaast moet ook worden gestreefd naar een betere werkende woningmarkt, die voorbereid is op verschillende mogelijke toekomst.

5.3 Het maatschappelijke doel

Iedereen moet een woning kunnen vinden, zonder daarvoor jaren in de rij te moeten staan. We streven naar een ontspannen woningmarkt, waar iedereen gemakkelijker de woonruimte vindt die past bij de eigen woonwensen, levensfase en portemonnee, of kunnen hun woning gemakkelijker aanpassen aan hun situatie. Er is een goede mix van woningen voor jongeren en ouderen; voor gezinnen en *singles*; voor wie financieel (passende woonlasten) of anderszins ondersteuning nodig heeft en voor wie zich prima redden kan zodra er iets te kiezen valt. En dan niet alleen in een stadse buurt die schoon, heel en veilig is, maar waar dat kan ook in dorpse milieus in het groen. En op het platteland, waar jongeren weer toekomst zien in eigen dorp of streek. De beschikbaarheid van woningen is structureel sterk toegenomen. Wachtlijsten zijn frictioneel, koopstarters hebben reële kansen, speciale groepen (ouderen met zorgbehoefte bijvoorbeeld) kunnen hun woning aanpassen of vinden een geschikte woning. Dat is het lange termijn doel.

Het is van cruciaal belang voor de woningmarkt dat de reeds in gang gezette maatregelen worden doorgezet en uitgevoerd. Dat neemt niet weg dat er nog belangrijke mogelijkheden zijn om het functioneren van de woningmarkt verder te verbeteren. Behalve het doorzetten van het beleid om het aanbod te verruimen, is het noodzakelijk het aanbod te flexibiliseren, de bestaande voorraad efficiënter te verdelen, en meer maatwerk toe te passen in de regionaal gedifferentieerde opgave. De volgende punten vormen de beleidsagenda voor de toekomst:

1. blijvend bevorderen dat er voldoende woningen beschikbaar zijn
2. beter afstemmen van de kwaliteit van woningen en woonomgeving op de woonwensen
3. verbinden van de gescheiden huur- en koopmarkten.

5.4 De opgave: een ontspannen woningmarkt die werkt

Werken aan ontspanning van de woningmarkt

Anno 2006 constateren we dat het geschetste eindbeeld niet overal en voor lang niet iedereen zover is. Voor een groot deel wordt dit veroorzaakt doordat in veel regio's nog sprake is van een gespannen woningmarkt. De opgave voor de periode 2006-2010 is om landelijk het woningtekort terug te brengen tot 1,5%, waardoor er macro een ontspannen woningmarkt zal ontstaan. Het ingezette beleid van aanbodverruiming door woningbouwproductie moet met kracht worden doorgezet. Dat is een majeure operatie, waarbij continu de vinger aan de pols moet worden gehouden.

Intensiveren en voorsorteren

Rond 2010 zullen sommige delen van de Nederlandse woningmarkt ontspannen zijn, waar andere delen nog een zekere spanning kennen. Het is in de komende periode dus noodzakelijk om op een aantal punten het beleid te *intensiveren*, teneinde de knelpunten op de woningmarkt weg te kunnen nemen. Daarnaast moet de woningmarkt ook voorbereid zijn op andere omstandigheden, waarbij groei niet meer de enige toekomst is, maar er in delen van Nederland stabilisatie of zelfs krimp van de bevolking en uiteindelijk de woningbehoefte mogelijk is. De komende jaren moeten worden gebruikt om *voor te sorteren op andere tijden, waar groei en krimp naast elkaar voorkomen*. De werking van de woningmarkt moet zodanig worden verbeterd dat deze makkelijker kan reageren op veranderende omstandigheden.

Aanbod: meer, beter en flexibeler en een betere verdeling

Daartoe moet een aantal stappen worden gezet. Het vergroten van de beschikbaarheid kan langs twee wegen gebeuren: meer en sneller toevoegen van woningen aan de voorraad (*nieuwbouw en*

herstructurering) en de bestaande voorraad beter verdelen (*capaciteitsmanagement*). Met de modernisering van het huurbeleid wordt ruimte geschapen voor een levensvatbare vrije huursector; de onmisbare schakel om tot een vloeiende woningmarkt te komen. Maar die stap is niet voldoende. Het is noodzakelijk om op de middellange termijn sociale huurwoningen vrij te krijgen, cq. beter te verdelen, zodat de doorstroming op gang kan komen, èn zodat de vraag gecreëerd wordt die nodig is om het aanbod in de vrije huursector en de koopsector te kunnen realiseren.

Maatwerk: accentverschuiving van kwantiteit naar kwaliteit

Ook na 2010 zal nieuwbouw een belangrijk thema blijven. Al was het maar om het niveau van 1,5% woningtekort te consolideren. Daarnaast zal de stedelijke vernieuwing eerder in urgentie toe- dan afnemen. Tegelijkertijd zullen regionaal accentverschillen kunnen ontstaan. In regio's waar afgestevend wordt op een ontspannen woningmarkt, zal het accent minder op kwantiteit en meer op kwaliteit gelegd moeten worden. Stedelijke vernieuwing en transformatie zijn in die situaties aan de orde. De beleidsstrategieën moeten daarom toegesneden worden op de regionale situatie.

Flexibiliteit: omgaan met onzekerheden

Niet alleen is de kans op regionale verschillen na 2010 groter dan nu. Ook de onzekerheden nemen toe. Nu al, zo zagen wij in hoofdstuk 2, is er in Zeeland en Limburg sprake van krimp. In de verdere toekomst (2025) is ook in andere regio's of zelfs macro een krimpscenario voorstelbaar. Het kan echter, gezien alle onzekerheden, ook net wat anders uitpakken. De situatie op de woningmarkt hangt af van de economische ontwikkeling, de ontwikkeling in de huishoudensomvang en het migratiesaldo. Deze factoren zijn niet alleen erg belangrijk voor de ontwikkeling van vraag en aanbod (en dus voor het tekortcijfer), maar zijn ook nog eens omgeven met grote onzekerheden. De geschiedenis leert ons dat zelfs verwachtingen ten aanzien van demografische ontwikkelingen, die relatief goed zijn te voorspellen, niet altijd realiteit worden. Het is nu dan ook moeilijk in te schatten hoe de situatie op de woningmarkt zich op de lange termijn zal ontwikkelen. Om die reden moet blijvend worden gewerkt aan een groter aanpassingsvermogen van de woningmarkt. Daardoor kunnen conjuncturele fluctuaties gemakkelijker en zonder grote stagnatie worden opgevangen. Ook het overheidsbeleid zal idealiter zo vormgegeven moeten worden dat flexibel kan worden ingespeeld op wisselende omstandigheden naar plaats (regionale verschillen) en in de tijd (conjunctuurbewegingen).

In de volgende hoofdstukken worden de maatschappelijke doelen verder uitgewerkt in een beleidsagenda voor de toekomst.

- (a) actief bevorderen dat er voldoende woningen beschikbaar zijn,
- (b) beter afstemmen van de kwaliteit van woningen en woonomgeving op de woonwensen
- (c) verbinden van de gescheiden huur- en koopmarkten –

Veel kan worden bereikt door de woningmarkt beter te laten functioneren. Niet alleen moet het aanbod worden verruimd, maar ook is meer flexibiliteit en maatwerk in het aanbod gewenst (hoofdstuk 6).

Tegelijkertijd moet worden gestreefd naar een vloeiende woningmarkt, waar huur en koop minder gescheiden werelden zijn, waar mensen wooncarrière maken die past bij hun levensfase en maatschappelijke carrière en waar voldoende ruimte is voor mensen die niet zelf in hun woonbehoefte kunnen voorzien (hoofdstuk 7). Daarbij moeten de rollen van de partijen op de woningmarkt helder zijn (hoofdstuk 8).

6. Aanbod: flexibiliteit in kwantiteit en kwaliteit

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden om het aanbod op de woningmarkt sneller en beter te laten reageren op veranderingen in de vraag. Dat doen we door :

- afspraken te maken over nieuwbouw en herstructurering (6.1);
- meer flexibiliteit in het ruimtelijk beleid en bij locatieontwikkeling (6.2);
- meer flexibiliteit en differentiatie in het aanbod (6.3).

6.2 Bevorderen voldoende aanbod

Het beperken van de schaarste op de woningmarkt is een eerste voorwaarde voor een beter functionerende woningmarkt. Bouwen, bouwen, bouwen is het motto en dat beleid begint zijn vruchten af te werpen.

Woningbouwafspraken

Er zijn met de regio's woningbouwafspraken gemaakt over de nieuwbouwproductie. Deze afspraken moeten ertoe leiden dat in 2010 het woningtekort tot 1,5 % is teruggebracht. Het gaat dan om een woningproductie voor de stedelijke regio's van 360.000 woningen in vijf jaar tijd plus 85.000 woningen daarbuiten. Die cijfers omvatten ook de nieuwbouw die dient ter vervanging van gesloopte woningen en de aantallen die door andere toevoeging (zoals het omzetten van bedrijfspanden en kantoren en splitsing van woningen) tot stand komen.

De afspraken met de regio's zijn niet vrijblijvend. De toekenning van rijkssubsidies is prestatieafhankelijk. Worden de overeengekomen aantallen niet gehaald, dan heeft dit direct effect op de BLS-subsidieverstrekking. Er wordt een bijdrage voor 65% van de geplande jaarproductie op voorhand uitgekeerd. De resterende 35% wordt achteraf betaald, op voorwaarde dat de jaarproductie wordt gehaald. De productie zelf zal gevolgd worden.

De woningcorporaties leveren een belangrijke bijdrage door de bouw van sociale huur- en koopwoningen. In het kader van het huurbeleid zijn daarom woningbouwafspraken gemaakt met de sociale verhuurders. Afsproken is dat woningbouwcorporaties (indicatief, macro) 111.000 woningen tot en met 2009 produceren. Deze productie maakt onderdeel uit van landelijke productie van 445.000 woningen. Dit aantal wordt regionaal gedifferentieerd op basis van de gemaakte afspraken tussen de gemeenten en de woningcorporaties. Hebben de woningcorporaties in een regio de productie tot en met 2007 gehaald¹⁵, dan vervalt de huursombepaling voor de corporaties in die regio¹⁶. Specifiek voor ouderen en gehandicapten moet tussen 2002 en 2010 het aantal toegankelijke woningen met 255.000 zijn toegenomen.

Bestemmingsplancapaciteit

Om het tempo hoog te houden, is het niet alleen noodzakelijk dat partijen elkaar aanspreken op het behalen van de eindresultaten. Daarom worden met gemeenten en provincies ook harde afspraken gemaakt over de stappen die voorafgaand aan de daadwerkelijke bouw nodig zijn, zoals het tijdig beschikbaar hebben van harde plancapaciteit. Uit de Monitor Plancapaciteit blijkt dat de harde plancapaciteit (door GS goedgekeurde of door de gemeenteraad vastgestelde plannen) met peildatum 1 januari 2004 voldoende is om de productie in de periode 2006-2007 te kunnen realiseren. Voor de periode daarna is dat nog niet duidelijk. In juli 2006 worden de monitorcijfers geactualiseerd met peildatum 1 januari 2006. Dan zal duidelijk worden of er ook voor de periode 2008-2010 voldoende harde plancapaciteit is. De praktijk leert dat het zo'n drie jaar duurt voordat de door de gemeenteraad

¹⁵ De productieaantallen die door de corporaties gerealiseerd moeten worden t/m 2007 liggen echter nog niet definitief vast.

¹⁶ Zie voor de productieaantallen per regio bijlage 1 van de TK-brief van 2 juni 2005 over het verstedelijkingsbeleid tot 2010 (Kamerstukken II 2004/2005, 27562, nr. 6).

vastgestelde plancapaciteit leidt tot oplevering van woningen. Om een voldoende tempo in de bouwproductie te kunnen realiseren, is het daarom noodzakelijk om tijdig ruim voldoende bestemmingsplan capaciteit in te ramen. Zo kan een tegenvaller op de ene locatie worden opgevangen door capaciteit op de andere locatie. Gemeenten en provincies zullen worden gevraagd een strategische overmaat in te plannen.

Nieuwbouw blijft ook na 2010 noodzakelijk

Hoewel in 2010 macro een zekere mate van ontspanning moet zijn bereikt, zal de nieuwbouw ook in de periode daarna een belangrijke opgave blijven. In de eerste plaats is deze productie noodzakelijk om het macro-woningtekort cijfer van 1,5% te handhaven. Zouden we stoppen met bijbouwen, dan loopt dat tekort weer gestaag op. In de tweede plaats zal de nieuwbouwopgave – sterker dan nu al het geval is – regionale verschillen gaan vertonen. In gespannen woningmarkten blijft het toevoegen van nieuw aanbod topprioriteit. In de tweede plaats zullen er regio's zijn waar het tekort nog hoger zal zijn dan die 1,5%. In Amsterdam en Utrecht bijvoorbeeld blijft ook na 2010 het woningtekort groot. In deze gebieden zal de woningbouwproductie nog hoge prioriteit houden.

6.3 Kwaliteit van woningen en woonomgeving

Het Kabinet geeft hoge prioriteit aan de stedelijke vernieuwing. Dat gebeurt met de inzet van financiële middelen (ISV-gelden), via de faciliteiten van het 56-wijkenprogramma en via de inzet van impulsteams. Deze aanpak heeft gezorgd voor een kwaliteitsslag in veel steden. Inzet zijn *Krachtige Steden met Krachtige Wijken*. Het beleid voor de krachtige stad is erop gericht dat steden internationaal kunnen blijven concurreren, dat het in de bestaande stad geïnvesteerde kapitaal goed wordt benut, dat midden- en hogere inkomens en een goede werkgelegenheid voor de stad behouden blijven en dat een duurzame milieukwaliteit wordt gewaarborgd. Een krachtige stad is een stad die kansen voor ontwikkeling grijpt, maar tegelijkertijd in staat is problemen voor mensen in wijken adequaat aan te pakken. Concentratie van kansarmoede kan op de lange termijn een maatschappelijk kruisvat zijn. Wanneer nu niets wordt gedaan, kunnen in sommige wijken daadwerkelijk no-go areas ontstaan.

Met de fysieke herstructurering wordt ernaar gestreefd om de cumulatie van sociale en fysieke problemen in kwetsbare wijken op te lossen of te voorkomen. Bij al deze inspanningen is de overtuiging gegroeid dat, nog meer dan in het verleden, een parallelle inspanning in fysieke en sociaal-economische zin in deze wijken geboden is. Het verbeteren van de leefbaarheid in achterstandswijken draait steeds meer om het bieden van voorzieningen en mogelijkheden voor jongeren, met een speciale focus op allochtone jongeren. Schooluitval, jeugdwerkloosheid en andere problemen moeten gelijktijdig worden aangepakt. Het is van groot belang dat juist ook op dit punt nieuwe coalities worden gesmeed voor een succesvolle integrale aanpak van de complexe problemen in achterstandswijken. De schaal van deze aanpak kan niet beperkt blijven tot wooncomplexen of een enkele straat. Een gebiedsgerichte benadering is noodzaak, waarbij de in de wijk of buurt betrokken partijen vitale coalities moeten vormen. De woningcorporaties zullen daar een cruciale rol in spelen.

Behalve op problemen en achterstanden, is de stedelijke vernieuwing in toenemende mate ook gericht op kansen. De transformatie van voormalige bedrijfslocaties (havengebieden en bedrijventerreinen) hoort daarbij tot het scala van mogelijke ingrepen. Voorbeelden van grote transformaties die een enorme impuls geven aan de kwaliteit van de stad, zijn het Oostelijk Havengebied en de IJ-oevers in Amsterdam, de Kop van Zuid en de haven terreinen in Rotterdam, Rijnboog in Arnhem en het Eemkwartier (Centraal stadsgebied) in Amersfoort. Vanaf 2010 zal een groot deel van de woningbouw plaatsvinden op dergelijke functieveranderinglocaties. Omdat de ontwikkeling daarvan veelal complex en duur is, is een directe betrokkenheid van het Rijk gewenst. Hiervoor kunnen onder meer BLS-gelden worden ingezet.

Stedelijke vernieuwing is niet alleen van belang voor de wijken zelf en de mensen die er wonen. Het levert ook een bijdrage aan een goede werking van de woningmarkt. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat veel mensen op zichzelf tevreden zijn over hun *woning*, maar dat toch veel mensen willen verhuizen. Eén van de motieven om te willen verhuizen is de kwaliteit van de *woonomgeving*. Bij de woonomgeving speelt niet alleen de fysieke kwaliteit een rol, maar ook de sociale kwaliteit en veiligheid van de wijk. De waarde van de woning wordt voor een belangrijk deel door de omgeving bepaald.¹⁷ In de steden vindt al langere tijd een proces van suburbanisatie plaats onder de midden- en hogere inkomens. Voor een deel wordt die trek uit de steden veroorzaakt door onveiligheid in de wijk. Deze factor gaat sterker spelen wanneer er kinderen in het spel komen. Wanneer de woonomgeving verbetert, of wanneer mensen de woonomgeving zelf positief kunnen beïnvloeden, is er minder behoefte bij die mensen om te verhuizen. Voor een ander deel wordt suburbanisatie gevoed door mensen die op zichzelf wel in de wijk willen blijven wonen, maar geen betere of grotere woning kunnen vinden. Zij kunnen geen ‘wooncarrière in de eigen wijk’ maken. Herstructurering van oude wijken, waarbij differentiatie van de voorraad een belangrijk speerpunt is, is niet alleen goed voor de kwaliteit van deze wijken. Herstructurering levert ook een bijdrage aan de zogenaamde ‘vermijdbare doorstromingsbehoefte’ en kan daarmee regionaal verlichting brengen op een gespannen woningmarkt.

Stedelijke vernieuwing na 2010

In de stedelijke vernieuwing heeft de geïntegreerde aanpak van de afgelopen jaren zich bewezen. Veel van de oude wijken staan er beter voor. De maatschappelijke problematiek in veel stadswijken is naar mijn mening ook in de komende jaren een zo urgent vraagstuk, dat een verdere aanscherping en intensivering van de maatregelen noodzakelijk is. Enerzijds gaat het daarbij om de fysieke (her)inrichting, in combinatie met sociale en economische maatregelen. Anderzijds is het in de komende jaren in toenemende mate noodzakelijk om ‘transformatielocaties’ aan te pakken en de naoorlogse woonwijken te vernieuwen.

Naar aanleiding van een eerste behoefteeraming komt naar voren dat rekening moet worden gehouden met een forse investeringsimpuls in stedelijke vernieuwing en flankerende sociaal-economische maatregelen. Er is zowel een publieke als een private investeringsopgave om de kwaliteit van de steden op peil te houden, ook in de periode na 2010. De ervaring leert dat van deze opgave tien tot twintig procent onrendabel is. Het grootste deel hiervan zal voor rekening van woningcorporaties komen. Een aanvullende rijksbijdrage is nodig om de noodzakelijke investeringen van partijen op gang te brengen en te houden.

De visie op de toekomst van de stedelijke vernieuwing zal dit najaar gereed zijn. Om een goed inzicht in de behoefte te krijgen zal een uitwerking van de ramingen plaatsvinden.

Een bijkomend argument voor de intensivering van de stedelijke vernieuwing is dat na 2010 de regionale verschillen gaan toenemen. In sommige regio's zal het woningtekort lager zijn dan 1,5% en in andere regio's hoger. Aan een verdergaande ontspanning van de woningmarkt zitten in de deze regio's ook risico's. Er zal meer ruimte ontstaan voor ruimtelijke selectie, waardoor de minst gewilde buurten en wijken onder druk kunnen komen te staan (leegstand, verpaupering), de leefbaarheid van buurten en wijken vermindert en de segregatie toe kan nemen. In deze gebieden zal een intensivering van de herstructurering noodzakelijk zijn. Dit versterkt het besef dat de stedelijke vernieuwingsopgave ook in de toekomst prominent op de agenda moet blijven staan. Overigens is de nieuwbouwproductie een noodzakelijke randvoorwaarde voor de stedelijke vernieuwing. Immers: voor stedelijke herstructurering is het nodig dat er elders in de stad of regio ‘schuifruimte’ beschikbaar is, om te

¹⁷ Zie ook het onlangs verschenen RPB-rapport ‘De prijs van de plek’, uitgevoerd op basis van NVM-cijfers.

voorzien in al dan niet tijdelijke verhuizing van bewoners uit wijken die in het kader van de stedelijke vernieuwing moeten worden getransformeerd.

Bestaande voorraad: energiebesparing

Een volgende reden voor een toenemende aandacht voor kwaliteit is te vinden in de relatieve veroudering van de woningvoorraad. Daarmee neemt niet alleen de onderhoudsbehoefte toe, maar moet ook een steeds groter deel van de woningvoorraad worden aangepast aan de eisen van deze tijd. Zo zal in verband met de toenemende schaarste van energie, ook het belang van duurzaam energiegebruik in de bestaande woningvoorraad aan betekenis winnen. Daarbij gaat het er om een juiste balans te kiezen tussen kwaliteitseisen inzake energiebesparing en betaalbaarheid, erkennend dat de energielasten een toenemend aandeel zullen uitmaken van de totale lasten van het wonen. Korthedshalve zij verwezen naar de Toekomstagenda milieu.

6.4 Ruimtelijk beleid en locatieontwikkeling

De ruimte gebruiken

Voor de nieuwbouw is het ruimtelijk beleid een belangrijke factor. De Nota Ruimte geeft decentrale overheden meer beleidsvrijheid in het plannen van de omvang en het aantal nieuwe woningbouwlocaties. Zo krijgen alle gemeenten de mogelijkheid om minstens zoveel woningen te bouwen als nodig is om het aantal vertrekkers te compenseren (de 'migratiesaldo nul'-benadering). Onder het motto '*decentraal wat kan, centraal wat moet*' heeft het Kabinet decentrale overheden voorzien van de juiste instrumenten, zoals de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Grondexploitatiewet. Dit is echter niet het eindpunt, maar juist het begin. Het komt nu aan op krachtige implementatie. Het Rijk zal het proces volgen, daarbij onder meer bekijkend of er voldoende plancapaciteit is, binnenstedelijk en op uitleglocaties.

Het is belangrijk dat de mogelijkheden die de Nota Ruimte biedt ook worden benut. De PKB-tekst in de Nota Ruimte zegt hierover: '*De provincies, respectievelijk de WGR-plusregio's, zijn met name verantwoordelijk voor de reservering op de lange termijn, gemeenten met name voor de beschikbaarheid van ruimte op kortere termijn. Om eventuele tekorten aan ruimte voor de functies wonen en werken te voorkomen toetst het Rijk of provincies en - voor zover het om binnenregionale vraagstukken gaat - de WGR-plusregio's in voldoende mate de ruimtebehoefte honoreren.*'

Het benutten van de mogelijkheden uit de Nota Ruimte zal in sommige gevallen vragen om een meer actieve houding van partijen bij gebiedsontwikkeling dan in het verleden. Van provincies wordt bijvoorbeeld verwacht dat ze bij gebiedsontwikkelingen een trekkersrol oppakken, waarbij zij onder meer relevante initiatieven signaleren en oppakken en de juiste kring van betrokkenen bij elkaar brengen en houden.¹⁸ Dit zal soms betekenen dat een provincie een meer toetsende rol uit het verleden moet inruilen voor een mee-ontwikkende rol. Verwacht mag worden dat deze 'provinciale impuls' een positief effect zal hebben op woningbouw en integrale locatieontwikkeling. Interessant is het om te bezien hoe decentrale overheden met deze nieuwe sturingsfilosofie omgaan. De Minister van VROM zal erop toezien dat de ruimere verantwoordelijkheden op lokaal en regionaal niveau ook daadwerkelijk worden benut, om zo meer ruimte te geven aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling.

Regels die werken, lasten beperken

Regelgeving en procedures zijn nodig om onze complexe samenleving in goede banen te leiden, maar kunnen soms ook onnodig belemmerend zijn. Daarbij gaat het om nationale regels, maar in toenemende mate hebben we ook te maken met Europese regels. Dit Kabinet geeft daarom hoge prioriteit aan het terugdringen van de regeldruk en het zo effectief mogelijk vertalen van Europese

¹⁸ Eindrapport 'Ontwikkel kracht!', Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, november 2005

normen in nationale regelgeving, aangepast aan de Nederlandse situatie. Inmiddels zijn zo'n 100 VROM-regels afgeschaft, zijn de bouwregels vereenvoudigd, kent de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening kortere en meer gestroomlijnde procedures en is de mogelijkheid van burgerinitiatief bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gecreëerd. Vanaf 2008 volgt een tweede vereenvoudiging van het Bouwbesluit. De introductie van de Omgevingsvergunning zorgt ervoor dat diverse vergunningen, zoals kap-, milieu- en bouwvergunningen, in één keer kunnen worden aangevraagd in plaats van volgtijdelijk. Bovendien zal de aanvraagprocedure worden gedigitaliseerd, waardoor een sterke vereenvoudiging voor de aanvrager wordt bereikt. Dit geheel levert voor burgers en bedrijven een bouwproces op met minder regels en een duidelijker positie in het ruimtelijk proces. Dat deze resultaten inmiddels zijn geboekt, wil echter niet zeggen dat de deregulering in het VROM-beleidsdomein gereed is. Ook voor de komende periode zal het nodig zijn steeds weer kritisch te kijken naar overbodig belemmerende regelgeving. In het kader van het VROM-programma '*Krachtige Steden*' zal aan gemeenten, maatschappelijke organisaties en marktpartijen opnieuw worden gevraagd of er concrete behoeften zijn op dit punt, zodat de doorlooptijd van de ontwikkeling van woningbouwlokaties kan worden verkort.

Uitvoerbaarheid van locatieontwikkeling

De werking van de grondmarkt, het gemeentelijk grondprijsbeleid en het proces rondom locatieontwikkeling zijn sterk van invloed op de bouwproductie. Sinds eind jaren tachtig hebben marktpartijen een sterkere rol verworven op de grondmarkt, hetgeen mede geleid heeft tot meer op samenwerking gerichte vormen van locatieontwikkeling. Tevens is er in het gemeentelijk beleid een omslag gemaakt van een kosten- naar een opbrengstgerichte exploitatiemethode (zie hoofdstuk 3). Deze overgang naar nieuwe vormen van locatieontwikkeling heeft evenwel ook geleid tot nieuwe behoeften. Bij een grotere rol van marktpartijen wordt het voor de gemeentelijke overheid belangrijker om, ook zonder grondpositie, regie te kunnen houden op het tempo van de woningbouw en kosten te kunnen verhalen die gepaard gaan met de aanleg en de inrichting van de publieke ruimte. Daarom is in de afgelopen periode hard gewerkt aan de introductie van nieuwe instrumenten en de verbetering van bestaande instrumenten. Denk daarbij aan de aanpassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten, de planschaderegeling uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de vereenvoudiging van de Onteigeningswet en introductie van de Grondexploitatiewet, die onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden. Deze instrumenten betekenen een versterking van het sturend vermogen van gemeenten bij locatieontwikkeling, aangepast aan de gewijzigde rollen.

Locatieontwikkeling in de toekomst

De Minister van VROM zal het effect van deze nieuwe of aangepaste instrumenten volgen. Tegelijkertijd moeten we ook nadenken over de vragen van de nabije toekomst. Voor de komende periode is het noodzakelijk dat wordt verkend op welke wijze de marktwerking en transparantie bij de grond- en locatieontwikkelingsmarkt kan worden verbeterd, zodanig dat flexibeler kan worden ingespeeld op veranderingen in de vraag. Dit is noodzakelijk om een aantal redenen. Het verleden leert ons dat het zeer moeilijk is gebleken om in te spelen op conjuncturele veranderingen. In de toekomst zal de vraag niet alleen diverser, maar ook meer veranderlijk zijn. Er zullen grotere regionale verschillen ontstaan. Zeker naarmate meer sprake is van ontspanning, zal van aanbieders een grotere flexibiliteit gevraagd worden. Een aantal thema's moet in deze discussie nadrukkelijk worden betrokken:

- Hoe kunnen we met nieuwe vormen van locatieontwikkeling het tempo erin brengen?
- Hoe borgen we de financierbaarheid van locaties, ook in minder gunstige tijden?
- Hoe kunnen we de positie van de burger versterken bij locatieontwikkeling?

Nieuwe vormen van locatieontwikkeling

In hoofdstuk 4 hebben we geconstateerd dat de ontwikkeling van locaties - ondanks een ruime gereedschapskist aan instrumenten en een sterke vereenvoudiging van regelgeving - zeer complex en derhalve tijdrovend blijft. Maar er zijn ook voorbeelden van gemeenten waar het anders gaat.

In het gebied rond het oude Ajax-stadion heeft de gemeente Amsterdam een consortium van ontwikkelaars, bouwers en financiers via openbare aanbesteding de opdracht gegeven om niet alleen woningen te realiseren, maar de ontwikkeling van de gehele locatie, inclusief openbare ruimte en voorzieningen, ter hand te nemen. Dit gebeurde tegen een vaste, vooraf afgesproken grondprijs. Meevallers komen ten goede aan het consortium, maar de risico's ook. Dergelijke constructies van private locatieontwikkeling, waarbij de gemeente niet zozeer zelf participeert maar de opdracht gunt aan een privaat consortium van ontwikkelende, investerende en beleggende partijen, hebben meerdere voordelen. De complexiteit van de samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en marktpartijen wordt gereduceerd (geen heronderhandelingen bij gewijzigde omstandigheden, want de lusten en lasten zijn voor het consortium), het is een bron van nieuwe financieringsmethoden en het vergroot de transparantie in de toepassing van Europese regels. Dergelijke projecten dienen immers gewoon Europees te worden aanbesteed. Dat laatste is niet onbelangrijk, want juridische procedures over het (vermeend) niet-naleven van regels op het gebied van aanbesteding en ongeoorloofde staatssteun kunnen de voortgang van de woningproductie ernstig stagneren.

De concurrentie, alsmede de flexibiliteit van locatieontwikkeling, wordt tevens vergroot door in te zetten op kleinere bouwlocaties, zoals bepleit in de Nota Ruimte. In vervolg op de Nota Ruimte spreekt het Ruimtelijk Planbureau van de noodzaak van *organische groei*. Door de schaalverkleining krijgen meer partijen de kans te ontwikkelen. Onder meer omdat er een minder grote afhankelijkheid is van grondposities, maar ook omdat de noodzakelijke investeringen voor die locaties beperkter zijn. Dit stimuleert kleinschalige initiatieven, waardoor kleinere ontwikkelaars en bouwbedrijven beter voet aan de grond krijgen, de flexibiliteit van locatieontwikkeling toeneemt en burgers meer te kiezen krijgen.

Financierbaarheid van locatieontwikkeling

De hierboven geschetste verschuiving in rollen en verantwoordelijkheden heeft ertoe geleid dat woningbouw meer conjunctuurgevoelig is geworden. Marktpartijen willen uiteraard bepaalde zekerheden hebben over het kunnen behalen van een bepaald rendement, alvorens ze bereid zijn grote investeringen in grond en (woning)bouw te doen. Zij passen hun strategieën aan als er (tijdelijk) vraaguitval optreedt door conjuncturele ontwikkelingen. Dit leidt tot de vraag naar het borgen van de financierbaarheid van locaties, ook in economisch minder gunstige tijden. En wel zodanig dat de bouwproductie op peil kan blijven, zonder te moeten inboeten op de kwaliteit van de woning, de woonomgeving en de voorzieningen. De praktijk is dat conjunctuurschommelingen vaak aanleiding zijn om onderhandelingen over het programma te heropenen. Dit kan leiden tot vertraging (uitsmeren in de tijd) of tot wijzigingen van programma's die ongunstig kunnen zijn vanuit het lange termijn belang. Ook gemeenten worden in toenemende mate met deze problematiek geconfronteerd. In de jaren negentig profiteerden gemeenten sterk mee van de groeiende woningmarkt. Sindsdien is de conjunctuur gedaald, zijn de kosten gestegen en de opbrengsten gedaald. Het wordt dus moeilijker om - de voor sociale cohesie zo belangrijke - voorzieningen mee te financieren. Vanuit de doelstelling van deze visie, waarin gestreefd wordt naar het vergroten van het aanpassingsvermogen van de woningmarkt, is ook de locatieontwikkeling gebaat bij een meer flexibel ontwerp naar inhoud en proces. De wijze waarop de financierbaarheid van locatieontwikkeling wordt georganiseerd is daarbij een belangrijke factor. De locatieontwikkelingsprocessen zijn in Nederland complex. Wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen (gemeenten, ontwikkelaars, corporaties) zijn groot en nemen verder toe wanneer sprake is van verevening en/of kruissubsidiering tussen segmenten op een locatie. In mindere tijden kunnen ook rendabele onderdelen van het programma - die de minder rendabele moeten financieren - onder druk komen te staan. Bovendien hebben veranderingen of tegenvallers in de koop direct doorwerking op de realisatie van de huur en vice versa. Het kan bij veranderende

omstandigheden leiden tot complexe heronderhandelingen en dus vertragingen. Het is dan ook niet wenselijk maar ook niet nodig, dat corporaties grondprijsverlagingen voor niet-sociale woningen krijgen. Dit geldt evenzeer voor de beoogde commerciële dochter die zonder staatssteun met de markt concurreert.

De komende periode zal nader worden onderzocht welke factoren een rol spelen bij het garanderen van de financierbaarheid van locatieontwikkeling ook in minder gunstige tijden. Daarbij gaat het o.m. om grondprijnsbeleid, locatiesubsidies en fiscaal beleid, verevening van kosten en kruissubsidiering van diverse functies, transparantie van geldstromen, maar ook om alternatieve private of publiek-private financieringsconstructies en mogelijkheden om investeringsrisico's te verminderen. Leerervaringen uit andere landen, zoals Spaanse regio Valencia, zullen daarbij worden betrokken.

Positie van de burger bij samenstelling programma

Hierboven is geschetst dat de project- en locatie-ontwikkelingsmarkt in de afgelopen decennia een stevige hervorming heeft doorgemaakt. Maar die ontwikkeling naar meer marktwerking is nog niet af. In deze visie op de woningmarkt worden richtingen geschetst om de marktwerking te verbeteren. Maar in hoeverre is er op locatieniveau nu eigenlijk sprake van marktwerking? De samenstelling en kwaliteit van het programma op een bepaalde locatie wordt niet bepaald door loven en bieden van aanbieders en de consument, maar door een onderhandeling tussen ontwikkelaars en gemeenten. De vraag wordt eerder bepaald door het aanbod dan omgekeerd.

In dat licht wil het Kabinet gemeenten en marktpartijen uitdagen om te zoeken naar mogelijkheden om de woonconsument een sterkere positie te geven bij het vormgeven van woningbouwprogramma's. Natuurlijk zijn ook hier goede voorbeelden van te vinden. In veel gemeenten worden burgers betrokken bij het ontwikkelen van woon- of locatievisies. Ook kunnen toekomstige bewoners worden betrokken bij de ontwikkeling en inrichting van nieuwbouwlocaties via virtuele gemeenschappen op internet. Daarmee is inmiddels op diverse locaties ruime ervaring opgedaan. Bij vormen van consumentgericht bouwen heeft de burger meer zeggenschap over de indeling en de kwaliteit van de woning. Diverse ontwikkelaars zijn bereid meer op deze manier te werken. Bij particulier opdrachtgeverschap is de zeggenschap van de woonconsument het grootst. Hij kan immers, als opdrachtgever, zijn woning laten vormgeven zoals hij zelf wil. Toch komt consument gericht bouwen en particulier opdrachtgeverschap in Nederland, zeker in vergelijking met het buitenland, nog veel te weinig van de grond. De Grondexploitatiewet biedt gemeenten vanaf 2007 een wettelijk instrument om particulier opdrachtgeverschap ook daadwerkelijk te realiseren, namelijk door het als zodanig te bestemmen in ruimtelijke plannen.

Een andere manier om de positie van de burger te versterken is door de locatieontwikkeling in concurrentie uit te geven. Sommige gemeenten laten bij de selectie van marktpartijen de keuze mede afhangen van de bereidheid van marktpartijen consumentgericht te bouwen, of van de wijze waarop zij de woonconsument betrekken bij de planontwikkeling. Het Kabinet stimuleert marktwerking op en tussen ontwikkelingslocaties, ten behoeve van de keuzevrijheid van de consument.¹⁹

Het Rijk zal de wijze waarop gemeenten en marktpartijen de burger betrekken gaan monitoren, zodat leerervaringen worden gebundeld en lessen kunnen worden getrokken om dit in de toekomst verder te bevorderen.

6.5 Flexibilisering van het aanbod

In paragraaf 6.1 is uiteengezet dat het Kabinet reeds zwaar inzet op méér bouwen, onder meer via de nieuwbouwafspraken. Maar méér bouwen is niet voldoende om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten. Het aanbod moet ook béter reageren op de vraag. Meer flexibiliteit in het aanbod is nodig. Daarom wordt gestreefd naar 'béter bouwen en wonen'. Flexibilisering van woningaanpassing,

¹⁹ Het Kabinet heeft de Kamer bij de brief van 24 oktober 2004 over concurrentiebevordering bij ontwikkelingslocaties aangegeven welke acties hij daartoe wil ondernemen. Ook wordt een verantwoordingsplicht en een evaluatie aangekondigd.

bestemming, eigendomsverhouding en opdrachtgeverschap zorgt ervoor dat het aanbod makkelijker kan meebewegen met de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van de vragers op de woningmarkt. Zo kan ook gemakkelijker worden ingespeeld op belangrijke trends als de vergrijzing. De gebruikskwaliteit van de woningvoorraad wordt daardoor groter, waardoor kwalitatieve aanbodtekorten in bepaalde segmenten van de woningmarkt minder snel ontstaan of in ieder geval sneller kunnen worden beantwoord.

Flexibele woningen: makkelijker verbouwen

De woonbehoefte verandert in de loop van een mensenleven. De woonbehoefte groeit mee met de gezinsontwikkeling en de kwaliteitsbehoefte met de carrière en de bestedingsmogelijkheden. Mensen moeten een wooncarrière kunnen maken, afhankelijk van de levensfase waarin men zich bevindt ('*van studentenkamer tot seniorenflat*'). In hoofdstuk 2 bleek dat de meeste mensen in Nederland - anders dan de Belgen of Duitsers - moeten verhuizen om een wooncarrière te kunnen maken. Maar veel mensen willen gewoon in hun eigen woning 'wooncarrière' maken. Dat blijkt vaak lastig. Burgers vinden het moeilijk zelf hun woonsituatie te beïnvloeden. Zo loopt men bij verbouwingen tegen regels aan, bijvoorbeeld van de welstandscommissie, en is uitbouwen vaak niet of nauwelijks mogelijk vanwege de kleine tuintjes. De mogelijkheden van burgers om hun eigen woning te kunnen aanpassen aan de veranderde woonwensen moeten dan ook worden vergroot. De belemmeringen moeten worden weggenomen. Dat betekent dat gemeenten en welstandscommissies meer vanuit de behoefte van burgers dan vanuit esthetiek moeten redeneren. Ook zijn ruimere kavels voor nieuwbouwwoningen nodig, zodat mensen de mogelijkheid hebben om bij gezinsuitbreiding een stuk aan te bouwen. Dit vergroot de duurzaamheid van de Nederlandse woningbouw. Tegelijkertijd stelt de vergrijzing ons voor een uitdaging omdat er sprake is van een dubbele transitie. Eerst zal er de komende jaren een steeds grotere behoefte ontstaan aan geschikte woningen voor ouderen, na dertig tot veertig jaar zal deze behoefte weer afnemen. Dit vraagt om woningen die aanpasbaar zijn voor jongere generaties, zodat er geen kapitaalvernietiging hoeft plaats te vinden.

Ongebruikte wooncapaciteit ontsluiten

Op dit moment is er een groot overschot aan kantoorruimte. Veel leegstaande kantoorpanden bevinden zich op gewilde stedelijke locaties. Dergelijke ongebruikte potentiële woonruimte moet beter worden benut, door het ombouwen van leegstaande kantoren naar woningen te stimuleren. Met gemeenten en corporaties zal worden overlegd over de mogelijkheden van het in kaart brengen en geschikt maken van ongebruikte woonruimtecapaciteit. Bezien wordt in hoeverre de bouw- en huurregeling het benutten van dergelijke ongebruikte woonruimtecapaciteit belemmert en of het mogelijk is eventuele belemmeringen weg te nemen. Ten slotte wordt momenteel onderzocht in hoeverre het mogelijk en wenselijk is bouwregels voor woningbouw en utiliteitsbouw op onderdelen gelijk te schakelen, zodat kantoren gemakkelijker om te bouwen zijn. Daarnaast kunnen ook rijksgebouwen die hun functie hebben verloren omgevormd worden tot woonruimte. Inmiddels is hiertoe reeds een aantal proefprojecten gestart en wordt de verkoopprocedure van rijksvastgoed zodanig aangepast dat woningcorporaties sneller tot aankoop en ontwikkeling kunnen overgaan. Bovendien is het ruimtelijk beleid op lokaal niveau een bepalende factor voor het al dan niet slagen van dergelijke transformaties. Daarom worden best practices, zowel op bestemmingsplan- als op projectniveau, onder de aandacht gebracht van gemeenten, corporaties en ontwikkelaars.²⁰

Flexibel eigendom: tussenvormen

Overstappen van huren naar kopen en andersom is meestal lastig. De kloof tussen de huur- en de koopsector is groot. Dit vormt een belangrijke belemmering bij het aanpassen van de woonsituatie

²⁰ Ministerie van VROM; Wonen op de zaak - transformeren van kantoren in woonruimte, maart 2006.

naar de eigen wensen en omstandigheden. Daar komt bij dat wanneer mensen gekocht hebben, ze niet gemakkelijk terug kunnen. Veel bewoners zouden ook makkelijker van de koop naar de huur willen overstappen en steeds meer ouderen willen hun koopwoning 'verzilveren'. Dat wil zeggen dat ze hun woning verkopen aan een corporatie of belegger en deze woning terughuren als ze de lasten van een koopwoning, zoals onderhoud, niet meer willen dragen, maar ook liever niet verhuizen. Er zijn al flexibele eigendomsvormen die het gemakkelijk maken in dezelfde woning van eigendomsvorm te veranderen en eventueel weer terug te veranderen. De Koopgarantregeling maakt het voor huurders mogelijk om hun woning te kopen en deze op korte termijn terug te verkopen aan de corporatie, waarna ze weer kunnen gaan huren. Het 'Te Woon-concept', waarmee nu door Woonbron in Rotterdam wordt geëxperimenteerd, voorziet in de mogelijkheid een woning naar wens te huren of te kopen. Het kabinet juicht dergelijke arrangementen, veelal initiatieven van lokale partijen als corporaties en gemeenten, toe. Zie verder hoofdstuk 7.2.3

Flexibel opdrachtgeverschap: ondersteuning collectief en particulier opdrachtgeverschap

De productie op de Nederlandse woningmarkt wordt gedomineerd door professionele grootschalige opdrachtgevers, die veelal aan 'confectiebouw' doen. Door bewoners zelf geheel of gedeeltelijk als opdrachtgever te laten fungeren, of ze beter bij de opdrachtontwikkeling te betrekken, komt de verwezenlijking van individuele wensen ten aanzien van woning en woonomgeving dichterbij. Ook de kwalitatieve differentiatie, en daarmee prijsdifferentiatie, wordt daardoor beter mogelijk.

In het verleden is ingezet op het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap om een grotere rol als opdrachtgever voor de burger mogelijk te maken. Hoewel bijna de helft van de burgers aangeeft interesse te hebben in particulier opdrachtgeverschap²¹, blijft de ontwikkeling daarvan achter bij de verwachtingen. Dat lag ten dele aan de economische omstandigheden, maar betrokken partijen ervaren desgevraagd ook belangrijke praktische belemmeringen:

- grondprijzen voor particulier opdrachtgeverschap zijn voor velen te hoog;
- voor veel burgers zijn de procedures en regels nog steeds een grote belemmering;
- burgers zien particulier opdrachtgeverschap nog steeds als een risicovolle en ingewikkelde onderneming;
- gemeenten ervaren veel administratieve lasten en complexiteit omtrent particulier opdrachtgeverschap, met name omdat ze met een veelheid aan kleine partijen te maken hebben.

Het is van belang deze belemmeringen weg te nemen. Aan de kosten kan het nodige worden gedaan door andere grondprijsmethoden voor particulier opdrachtgeverschap te hanteren. Dat is mogelijk door de residuele methode te hanteren op basis van de waarde van de woning die feitelijk gerealiseerd wordt, in plaats van op basis van de waarde die theoretisch zou kunnen worden gehaald.

De complexiteit en de risico's kunnen voor zowel burgers als gemeenten worden gereduceerd door vormen van collectief opdrachtgeverschap. Tevens beperkt dit voor gemeenten de administratieve lasten. Daarnaast moet de mogelijkheid worden gezien of intermediaire partijen werk uit handen kunnen nemen, zowel voor de consument als voor de gemeenten.

kader 6.1 Goede voorbeelden van collectief particulier opdrachtgeverschap

Als voorbeeld kan een aantal projecten in Noord-Brabant (Eindhoven, Casteren en Bladel) worden genoemd, waar verenigingen van starters zelf de ontwikkeling van nieuwbouwprojecten ter hand hebben genomen. Bij de combinatie van koop- en huurwoningen zijn sommige complexen tot stand gekomen onder garantstelling van een corporatie en/of via lage grondprijzen. De prijsstelling van de woningen in Bladel was zeer aantrekkelijk voor de betreffende doelgroepen. Ook in andere gemeentes

²¹ Trendbox heeft in 2005 de behoefte onderzocht voor particuliere woningbouw in opdracht van de Stuurgroep Experimentele Volkshuisvesting (SEV). Het onderzoek wijst uit dat 48 procent van de Nederlandse bevolking in is voor het bouwen van een eigen huis. De kosten en ingewikkeldheid van het bouwen van een eigen huis zijn de voornaamste redenen om van het bouwen van een eigen huis af te zien. 'Voor 39 procent geldt toch: al doe je er tien jaar over dan nog is een eigen huis bouwen leuker dan een standaard huis'

(bijvoorbeeld in Rotterdam, waar woningen door de gemeente aan kopers zijn overgedragen onder voorwaarde van een forse investering door de toekomstige bewoners in de kwaliteit van de woning) is de laatste jaren een aantal van dergelijke projecten in collectief opdrachtgeverschap opgeleverd. Ook dit kan gezien worden als een vorm van bevordering van eigenwoningbezit, maar dan voor specifieke groepen in een specifiek gebied.

7. Vraag, verdeling en prijs

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan in de vraag hoe de kloof tussen de huur- en de koopsector kan worden gedicht, waardoor een meer vloeiende woningmarkt ontstaat (7.2). Hierbij komen de volgende aspecten aan de orde; de modernisering van het huurbeleid, een betere verdeling van de woningvoorraad en tussenvormen van huur en koop. In paragraaf 7.3 wordt ingegaan op de betaalbaarheid in de huur- en de koopsector.

7.2 Bridging the Gap; een vloeiende woningmarkt

De kloof op de woningmarkt is een belangrijk onderwerp van zorg omdat het een belangrijke factor is in het beperkte aanpassingsvermogen van de woningmarkt. Een meer vloeiende woningmarkt beperkt de kans op stagnatie. In deze paragraaf wordt aangegeven wat mogelijkheden zijn voor het slechten van de schotten in de woningmarkt. Daarbij wordt ingegaan op het belang hiervoor van de modernisering van het huurbeleid, de noodzaak om passend wonen te bevorderen en om tussenvormen tussen huren en kopen te stimuleren.

7.2.1 Modernisering van het huurbeleid

Met de modernisering van het huurbeleid is een belangrijke stap gezet in het verbeteren van de werking van de woningmarkt. Zo zal het huurbeleid stap voor stap ertoe leiden dat marktontwikkelingen meer onderdeel gaan uitmaken van de prijsvorming. Dat gebeurt door aanpassingen in het woningwaarderingstelsel. Daarnaast zal een deel van de huurmarkt worden geliberaliseerd. In de analyse hebben we gezien dat de huidige woningmarkt de facto bestaat uit een vrije koopmarkt en een gereguleerde huurmarkt. Een vrije of private huursector ontbreekt nagenoeg, hetgeen belemmerend werkt op de doorstroming. Het is de ambitie van het kabinet om de komende tien jaar een duurdere, vrije huursector te laten ontstaan van minstens 25% van de totale huursector. In het te liberaliseren segment wordt het ook voor commerciële beleggers (die ook in andere sectoren kunnen beleggen) interessant om te investeren. Zij mogen immers in dat segment markthuren vragen. Daarmee geeft de modernisering van het huurbeleid een prikkel aan verhuurders om meer nieuwbouw te plegen. De Raad voor Economische Adviseurs (REA) bepleit een nog verdergaande liberalisering. Het kabinet kiest echter voor een goede balans tussen 'ruimte geven' en 'bescherming bieden'. Daarnaast bestaat het huurbeleid uit afspraken over nieuwbouw die met de sociale verhuurders zijn gemaakt. Die nieuwbouwproductie is voorwaardelijk gekoppeld aan de huurbeleidsvoorstellen. De beëindiging van de huursombeperving voor de woningcorporaties kan plaatsvinden wanneer de productie van (indicatief, macro) 111.000 woningen tot en met 2009 is gerealiseerd. Ook de liberalisering vindt alleen plaats onder voorwaarde dat in 2010 het woningtekort is teruggebracht. Het geliberaliseerde segment wordt vanaf 2010 dan ook een echt marktsegment en kan daarmee de afstand tussen huur en koop verkleinen.

7.2.2 Efficiëntere verdeling: bewust kiezen voor passend huren in de sociale sector

De modernisering van het huurbeleid biedt de randvoorwaarden voor verhuurders om te investeren in het hogere huursegment. Een echt levensvatbare private huursector ontstaat echter alleen als er ook voldoende vraag naar is. Die vraag ontstaat in de huidige marktverhoudingen niet vanzelf. Dit komt omdat er geen prikkel bestaat voor mensen met een hoger inkomen om vanuit de sociale huursector wooncarrière te maken en zo zelf volledig verantwoordelijk te worden voor hun woonsituatie. Daarom is het noodzakelijk om de mogelijkheden te bezien om mensen, die daaraan toe zijn, te stimuleren om wooncarrière te maken. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Aan de ene kant door mensen een duwtje in de rug te geven om uit te stromen uit de sociale huursector, wanneer ze er gezien hun

inkomen aan toe zijn om door te stromen ('passend wonen'). Aan de andere kant door de belemmeringen voor mensen om te verhuizen weg te nemen of te verkleinen ('ruim baan voor bewegen').

Passend wonen

De sociale huursector is bedoeld om mensen met een laag inkomen te huisvesten. Maar veel mensen zijn zich vaak niet eens bewust van het feit dat ze in een sociale huurwoning wonen. Het kabinet wil mensen daar beter van bewust maken. Voor mensen die een arbeidscarrière maken moet de sociale huurwoning een stap zijn in een dito wooncarrière. Mensen die in het vervolg instromen in de sociale huursector moeten deze keuze bewust maken.

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat er in verhouding met de omvang van de doelgroep meer dan voldoende betaalbare woningen zijn in Nederland. Toch zijn er wachtlijsten. Dat komt omdat er onvoldoende woningen *beschikbaar* komen. Er wordt te weinig doorgestroomd vanuit deze woningen. Mensen worden in Nederland niet uitgenodigd een wooncarrière te maken die past bij de ontwikkeling van hun gezinssituatie en hun maatschappelijke carrière. Een groot deel van de betaalbare huurwoningen in de sociale voorraad wordt bewoond door mensen die niet tot de doelgroep van het beleid behoren²². Deze mensen wonen in principe te goedkoop en zouden wanneer zij gingen verhuizen niet meer voor een woning met een dergelijke prijs in aanmerking komen. Omgekeerd wonen er ook mensen gezien hun inkomen te duur. Dit leidt tot een inefficiënte verdeling van sociale huurwoningen.

Laten we voorop stellen dat de mensen die niet passend wonen niets valt te verwijten. Zij wonen gewoon conform de huidige huurregels. De oorzaak hiervan moet worden gezocht in de overheidsregels en het systeem zoals dat in de loop der decennia is ontstaan. Om in aanmerking te komen voor een huurwoning wordt getoetst op allerlei criteria, waaronder de hoogte van het inkomen. Maar zit men eenmaal in een betaalbare huurwoning en maakt men dan een carrière met een inkomensstijging, dan blijft dat zonder gevolgen. Daardoor blijft men (indirect) gesubsidieerd²³, terwijl men dat op basis van het inkomen niet meer nodig heeft. Sterker, de betreffende huurder zou met dit inkomen niet meer tot deze woning zijn toegelaten. De werking van het prijsmechanisme is daarmee uitgeschakeld. Doordat er geen prikkels zijn, blijft men zitten waar men zit en verhuist pas wanneer de huishoudenssituatie daartoe aanleiding geeft of de buurt niet meer bevalt. Dit is mede oorzaak van de stagnatie op de woningmarkt. De vraag moet gesteld worden of het redelijk is dat mensen met een hoger inkomen een lage prijs voor een sociale huurwoning betalen.

Essentieel is dat men in het huidige systeem andere keuzes maakt, dan wanneer de huur de markthuurwaarde zou representeren. Mensen moeten zich daarom beter bewust worden van de daadwerkelijke prijs van het wonen. Het gaat er vervolgens om dat (a) zij die zich dat kunnen veroorloven ook die prijs gaan betalen en dat (b) zij die dat niet kunnen de zekerheid krijgen dat de betaalbaarheid wordt gewaarborgd.

Om een betere verdeling van de bestaande voorraad te verkrijgen, recht te doen aan draagkracht en solidariteit, en een efficiëntere inzet van overheidsmiddelen te bewerkstelligen is het dan ook van belang dat huurders die niet tot de aandachtsgroep behoren, maar wel een gereguleerde huurwoning bewonen, worden verleid - en uiteraard dus niet gedwongen - om een woning te betrekken die beter

²² Het aandeel goedkope voorraad bewoond door mensen buiten de aandachtsgroep bedraagt in 2002 46%. Goedkope huur in 2002; <358 per maand. Inkomensgrenzen (netto per jaar) aandachtsgroep in 2002; eenpersoonshuishoudens <13.938, meerpersoonshuishoudens < 19.007. Bron: Woningbehoefteonderzoek 2002

²³ Doordat (a) de sociale huurwoning is gefinancierd met maatschappelijk vermogen, en (b) de huurprijs(stijging) van die woning is gereguleerd (gemaximaliseerd).

past bij hun financiële draagkracht. Om passend wonen te bevorderen, streven we naar een model waarin de burger zelf het regime kan kiezen. Of de burger kiest voor een huurcontract waarbij de huurprijs vastligt op het niveau van de maximale huurprijs: langjarige zekerheid kent een prijs. Of hij kiest voor een huurcontract met een gereguleerde huurprijs, maar waaraan wel een periodieke inkomenstoets (bijvoorbeeld elke vijf jaar) wordt gekoppeld. Deze huurcontracten geven verhuurders en huurders zekerheid over de woonlasten in de komende jaren. De inkomenstoets maakt het mogelijk op toetsmomenten te bepalen of mensen die in die periode carrière hebben gemaakt en meer zijn gaan verdienen, meer moeten betalen. Mensen die op hetzelfde niveau zijn blijven verdienen, kunnen opnieuw een tijdelijk contract afsluiten met hun huidige huurhoogte (conform de huidige huurprijsregels). Voor huurtoeslagontvangers verandert er door deze aanpak overigens niets: gegeven hun inkomen wonen zij in een bij hun draagkracht passende woning. Mensen die meer zijn gaan verdienen en dus een hogere huur krijgen, kunnen kiezen: of blijven wonen en de maximale huur gaan betalen, of omzien naar een huurwoning in een hoger segment of naar een koopwoning. Het komend jaar zal dit model nader worden onderzocht op uitvoerbaarheid en maatschappelijke effecten en worden besproken met de partners op de woningmarkt. De instrumenten moeten zo worden ingericht dat de armoedeval niet wordt vergroot, de segregatie in wijken naar inkomen niet toeneemt en de herstructurering niet wordt belemmerd. Uit onderzoek blijkt dat er bij burgers – uit oogpunt van rechtvaardigheid - een groot draagvlak bestaat voor een dergelijke aanpak (zie kader).

kader 7.1 Wat vindt de burger van scheefwonen?

De universiteit van Tilburg²⁴ heeft onderzoek verricht naar wat burgers vinden van scheefwonen. Enkele resultaten zijn dat:

- zo'n 65% van de respondenten het eens is met de stelling: *'Mensen met een hoger inkomen die in een sociale huurwoning van een woningbouwvereniging wonen, zouden moeten verhuizen om een woning vrij te maken voor een starter of iemand met een laag inkomen'*. Slechts 20% is het niet eens met deze stelling. Van de mensen die het eens waren met deze stelling geeft 50% als belangrijkste reden daarvoor op, dat starters anders niet aan bod komen en 40% dat het onrechtvaardig is een sociale huurwoning bezet te houden.
- ruim 40% van de respondenten het eens is met de stelling. *'Het is redelijk als mensen met een hoger inkomen meer huur betalen voor dezelfde woning dan mensen met een lager inkomen'*. De helft van de respondenten is het oneens met de stelling.
- bijna 60% aangeeft dat ze het prettig zouden vinden een keuze te hebben in het soort huurcontract (voor bepaalde of onbetaalde tijd en wel of geen inkomenstoets). Minder dan een kwart wil een dergelijke keuze niet. Een derde geeft aan een voorkeur te hebben voor de huidige situatie. Bijna eenderde geeft aan een huurcontract met inkomenstoets te kiezen. Ruim 10% kiest voor de variant van een huurcontract voor drie jaar, waarin men verplicht is te verhuizen als het inkomen boven een grens komt. Gevraagd naar de reden geeft van deze laatste groep bijna de helft aan het rechtvaardig te vinden een sociale huurwoning alleen te bestemmen voor mensen met een laag inkomen.

Ruim baan voor bewegen: verleiden

Om de woningmarkt zo goed mogelijk te laten werken is het van groot belang dat er zo weinig mogelijk drempels zijn om te verhuizen. Verhuizen is toch al een hele opgave, in financieel en emotioneel opzicht. Signalen van burgers geven aan dat zij bij verhuizen vaak tegen allerlei zaken aanlopen, die het zoekproces naar een andere woning bemoeilijken en het verhuizen lastig maken (bron: Beleid met Burgers).

De transparantie op de markt van koopwoningen is de laatste jaren sterk toegenomen. Vrijwel alle te koop staande woningen zijn op een beperkt aantal internetsites te zien. In de huursector is dat geheel anders. De *particuliere* huursector is erg versnipperd, maar er worden initiatieven ondernomen om hiervoor een landsdekkende internetsite te ontwikkelen. In de *sociale* huursector liggen de zaken een stuk ingewikkelder. In veel regio's staan de beschikbare huurwoningen wel op internet, maar is een

²⁴ CentERdata is verbonden aan de KUB. CentERdata verzamelt paneldata met behulp van CentERpanel. Het CentERpanel bestaat uit 2000 huishoudens die een goede afspiegeling vormt van de Nederlandse bevolking en die eenmaal per week vragenlijsten invullen. In opdracht van het Ministerie van VROM wordt maandelijks de woningmarkt aan de orde gesteld.

bovenregionaal of landelijk beeld moeilijk te krijgen. Dit wordt bemoeilijkt doordat gemeenten en regio's verschillende regels hanteren voor de toegang tot de sociale huursector. Soms zijn in regionaal verband afspraken gemaakt, maar soms ook mogen gemeenten daar weer van afwijken. Daarnaast hanteren corporaties soms van elkaar afwijkende toegangsregels of houden zij een deel van de vrijkomende voorraad buiten het aanbodsysteem, vaak vanwege herstructurering. Vaak zijn er goede inhoudelijke gronden voor dergelijke uitzonderingen, maar het maakt de markt van sociale huurwoningen er niet inzichtelijker op voor de mensen die op zoek zijn naar een woning. Het Rijk wil samen met de gemeenten en de corporaties en hun koepels een traject in gang zetten, waarbij het doel is om te komen tot landelijke en transparant aanbodinformatie over vrijkomende sociale huurwoningen. Een landelijke site van alle sociale verhuurders, waar niet alleen de woningen op staan maar ook de toelatingsregels, moet tot de mogelijkheden behoren.

Parallel daaraan worden de mogelijkheden onderzocht van het fenomeen 'huurmakelaar', die mensen op eigen initiatief in de arm kunnen nemen om meer zicht te krijgen op hun mogelijkheden op de huurmarkt. Het kabinet wil hiervoor in eerste instantie afspraken maken met corporaties en gemeenten, maar wil ook het particulier initiatief hierbij mogelijk maken. Hiervoor worden gesprekken aangegaan met de bestaande verenigingen van makelaars.

Met de vergrijzing in het vooruitzicht is het noodzakelijk dat er voldoende woningen beschikbaar komen die geschikt zijn voor ouderen. Ouderen hebben echter vaak moeite de stap naar een meer geschikte woning te maken. Vaak gaat het daarbij om de toegankelijkheid van de woning en de afwezigheid van trappen binnen de woning. Voor ouderen, die vaak al lang in dezelfde woning wonen, is een verhuizing een enorme stap. Ouderen hebben daarbij soms te weinig inzicht op hun mogelijkheden op de woningmarkt. Daarom wil het Rijk een experiment starten met een 'wooncoach voor ouderen'. Overigens is het belangrijk hierbij ook rekening te houden met de positieve effecten van ouderen die langer in één buurt blijven wonen (denk aan sociale cohesie en binding). De vraag van ouderen naar geschikte woningen moet dan ook waar mogelijk in de eigen buurt van de ouderen worden gerealiseerd.

Voldoende doorstroming op de woningmarkt is niet alleen goed voor de woningmarkt, maar ook voor de arbeidsmarkt. Daarom is het van het grootste belang dat er zo min mogelijk drempels zijn om te verhuizen. Daartoe zal ik verder onderzoek doen naar de mogelijkheden om de verhuismobiliteit te bevorderen, mede in relatie tot de arbeidsmarkt. Hierbij zullen onder meer de effecten van de kosten van verhuizen (zoals bijvoorbeeld de overdrachtsbelasting) op de verhuismobiliteit worden gezien.

7.2.3 Tussenvormen tussen huren en kopen

De meest directe vorm om de kloof tussen huren en kopen te dichten is het aanbieden van tussenvormen van huur en koop. Hiervan zijn diverse varianten in de markt ontwikkeld. Maar deze worden zeer mondjesmaat toegepast en zijn sterk afhankelijk van de aanbieder en de lokale omstandigheden. Vaak is het product ingewikkeld, niet in de laatste plaats omdat de regelgeving er niet op toegesneden is/was. Wanneer is een tussenvorm een eigen woning, zodat gebruik kan worden gemaakt van het fiscale voordeel? Hoe zit het bij de verkoop van de woning met waardestijging? Hoe is het onderhoud geregeld? Hoe zit het met de huurtoeslag? Veel is hierin al verbeterd, maar vaak nog niet genoeg om er een product van te maken dat de kans heeft een marktaandeel van enige omvang te veroveren. Gestreefd moet worden naar een verdere standaardisatie van het product, zodat het ook makkelijker wordt belemmeringen hiervoor weg te nemen. In aansluiting op lopende experimenten van diverse aanbieders en van de SEV, zal nader worden onderzocht wat de mogelijkheden hiervoor zijn.

Tevens zal worden onderzocht of het wenselijk en mogelijk is om de keuzevrijheid tussen huren en kopen te vergroten voor mensen met een lager inkomen. Vouchers zijn daarbij een mogelijkheid.

De kloof tussen huur en koop is ook ontstaan omdat het aanbod in het betaalbare koopsegment te beperkt is, waardoor mensen met een inkomen beneden modaal nauwelijks een reële keuze hebben tussen huren en kopen. Om die reden wordt de verkoop van huurwoningen door corporaties al een aantal jaren gestimuleerd. Dit blijft in het beleid een belangrijk punt van aandacht.

Tevens zullen starters op de koopmarkt met een relatief laag inkomen de komende jaren worden ondersteund bij de aankoop van hun eerste woning (zie verder 7.3.2).

7.2.4 Conclusie

Een belangrijk doel van deze visie is de woningmarkt beter te laten werken door het verschijnsel gescheiden markten zoveel mogelijk tegen te gaan. Mensen moeten makkelijker kunnen switchen tussen de segmenten huur en koop. Ik heb daarvoor al maatregelen in gang gezet en stel hier een aantal nieuwe voor. Een overzicht:

1. de modernisering van het huurbeleid leidt ertoe dat er een groter geliberaliseerd deel van de huursector ontstaat, waarmee een segment ontstaat tussen de koopsector en de gereguleerde huursector.
2. de verkoop van huurwoningen leidt ertoe dat er meer aanbod komt in het goedkopere segment van de koopsector.
3. onderzocht gaat worden op welke manier het mogelijk is het passend wonen te bevorderen. Hierdoor ontstaat er voor mensen een meer reële keuze en passend bij hun (gewijzigde) omstandigheden tussen huren en kopen.
4. het moet makkelijker worden tussenvormen tussen huur en koop tot ontwikkeling te laten komen. Hierdoor wordt mensen een mogelijkheid geboden de stap van huur naar koop geleidelijk te nemen.
5. om de keuzevrijheid te bevorderen wordt onderzoek gedaan naar vouchers als instrument van borging van de betaalbaarheid
6. wegnemen van belemmeringen om het verhuizen naar een koopwoning gemakkelijker te maken. Daartoe zal een onderzoek worden gedaan naar de verhuismobiliteit.
7. de komende jaren zullen starters op de koopmarkt met een relatief laag inkomen worden ondersteund bij de aankoop van hun eerste woning.

Dit hele pakket aan initiatieven zal er toe moeten leiden dat de woningmarkt meer vloeiend wordt, waarbij mensen een reële afweging kunnen maken tussen huur, kopen of iets daar tussen in.

7.3 Betaalbaarheid

7.3.1 De huurmarkt

Op verschillende manieren beïnvloedt de overheid de consumptie van woondiensten. Op de huidige woningmarkt heeft vrijwel iedereen op enigerlei wijze profijt van de verschillende vormen van overheidsinterventie, zowel in de huursector als de koopsector. De noodzaak van de borging van de betaalbaarheid in de huursector is onomstreden en staat niet ter discussie. Dit laat onverlet dat er veel discussie is over de instrumenten voor het bereiken van de doelen van het beleid. Maar gegeven de structurele imperfecties van de woningmarkt is het niet denkbaar dat de overheid zich volledig uit de woningmarkt kan terugtrekken, zeker niet waar het de borging van de betaalbaarheid voor de lagere inkomensgroepen betreft. Er zullen beleidsarrangementen noodzakelijk blijven, die het wonen van voldoende kwaliteit tegen een betaalbare prijs borgen voor de lagere inkomensgroepen. De borging van de betaalbaarheid op de woningmarkt zal daarmee een vaste waarde zijn in de beleidsdiscussies voor de komende jaren. Eén van de vragen daarbij is op welke wijze de keuzevrijheid van de burger

kan worden vergroot. De lijn van dit Kabinet is gericht op 'De burger die zoveel mogelijk zelf zijn verantwoordelijkheid neemt voor zijn bestaan en alleen wanneer nodig kan terugvallen op collectieve arrangementen'²⁵. In dit licht zal verder onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden van het invoeren van 'vouchers' als instrument van borging van de betaalbaarheid. Vouchers hebben tot doel dat de gebruiker meer mogelijkheden krijgt om zelf keuzes te maken. Een keuze voor minder of meer kwaliteit, voor tussenvormen tussen huur en koop, voor wonen met of zonder zorg. Bij de SEV lopen enkele experimenten met dit instrument. Mede op basis van de uitkomsten van deze experimenten worden de mogelijkheden onderzocht voor een bredere invoering van dit instrument.

7.3.2 De koopmarkt

Het eigenwoningbezit is de afgelopen decennia steeds meer gebruikelijk geworden voor brede lagen van de bevolking. Meer dan de helft van de huishoudens is eigenaarbewoner. Dit aandeel zal de komende jaren verder stijgen, omdat de toekomstige ouderen veel vaker een woning bezitten dan de huidige generatie ouderen en de voorkeur voor een eigen woning bij de jongere generaties hoog is. De VROM-raad heeft op 5 november 2004 een advies uitgebracht over het eigenwoningbezit (Op eigen kracht; eigenwoningbezit in Nederland). Daarin schrijft de Raad dat mensen de eigen woning voldoende op waarde weten te schatten. Uitgangspunt voor het kabinet is dat burgers bij hun keuze voor huren of kopen zo min mogelijk institutionele belemmeringen mogen ondervinden. Verder is van belang dat eigenwoningbezit een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de leefbaarheid in oude wijken. Eigenwoningbezitters hebben een grote betrokkenheid bij de directe woonomgeving van hun woning, wat de leefbaarheid ten goede komt. Zo is het zeer effectief om het eigenwoningbezit te bevorderen in de herstructureringswijken met een eenzijdige bevolkingsopbouw. Daarom ook stimuleert dit kabinet de verkoop van huurwoningen door corporaties - al dan niet via MGE-constructies - en de het gemengd bouwen bij de herstructurering. Tegelijkertijd is het van groot belang dat wanneer nieuwe instrumenten worden ontworpen om maatschappelijke problemen het hoofd te bieden, er steeds een afweging plaatsvindt tussen het publieke belang en de mate van marktverstoring. Van groot belang is hierbij generieke effecten te beperken.

Starters op de koopmarkt

Een maatschappelijk probleem dat nu om een oplossing vraagt, is de grote kloof tussen de huur- en de koopsector, waardoor de overstap moeilijk is. De roep is groot om starters op de koopmarkt met een relatief laag inkomen op enigerlei wijze te ondersteunen. De stagnatie op de woningmarkt zorgt ervoor dat starters moeilijk aan de bak komen. Met de Tweede Kamer is afgesproken de ondersteuning van starters op de koopmarkt te verruimen. Op de middellange termijn moet dit vooral plaatsvinden door de verruiming van het aanbod in het lagere prijssegment. Zolang nog geen sprake is van een ontspannen woningmarkt, is voor de korte termijn een tijdelijke vorm van vraagondersteuning voor starters wenselijk. Dat een dergelijke tijdelijke impuls kan werken bewijst mijn aanpak van het tekort aan studentenwoningen in de afgelopen jaren. Ook daarbij was sprake van een tijdelijke maatregel. De vormgeving van dit instrument moet de woningmarkt zo min mogelijk verstoren. Het Kabinet werkt daartoe een voorstel voor 'startersleningen' uit. Vanuit deze invalshoek staat het Kabinet in principe ook positief ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel uit de Tweede Kamer inzake de bevordering van het eigenwoningbezit voor lagere inkomensgroepen. Hierbij moet benadrukt worden dat het om een tijdelijk impuls gaat die gericht op de huidige problemen in een gespannen woningmarkt.

Fiscale behandeling van het eigenwoningbezit en de woningmarkt

De fiscale behandeling van het eigenwoningbezit is zo'n honderd jaar geleden ontstaan vanuit het fiscale principe dat het reëel genoten inkomen werd belast, waardoor renten van schulden als

²⁵ zie het Hoofdlijnenakkoord van dit Kabinet

afrekkpost werden gezien. Deze regeling was tevens een stimulan van het eigenwoningbezit, dat in Nederland op een zeer laag niveau lag in vergelijking met andere landen. Overigens is het aandeel eigen woningen in Nederland nog steeds laag in vergelijking met veel andere landen. In samenhang hiermee is ook de vaststelling van de hoogte van het eigenwoningforfait voor een deel gebruikt om het eigenwoningbezit te bevorderen. Bij de vaststelling van dit forfait wordt overigens rekening gehouden met het feit dat de eigen woning geen volledig investeringsgoed is, maar ook een duurzaam consumptiegoed.

De hypotheekrenteafrek staat in steeds grotere belangstelling, gezien de stroom van onderzoeken die de afgelopen tijd naar buiten zijn gebracht. In dit deel van de visie staan we daarom stil bij twee vragen.

1. Is de Hypotheekrenteafrek (HRA) de oorzaak van de huidige stagnatie op de woningmarkt?

De stagnatie op de woningmarkt wordt voor een deel veroorzaakt doordat de kloof tussen de huur en koop groter is geworden. Vaak wordt dit geweten aan het bestaan van de hypotheekrenteafrek. Echter, geconstateerd kan worden dat de hypotheekrenteafrek al meer dan een eeuw bestaat. Het instrument kan dus nooit een oorzaak zijn voor de prijsstijgingen in de afgelopen jaren. Verder hebben de prijsstijgingen in de koopsector zich niet alleen in Nederland hebben voorgedaan, maar ook in landen die weinig of geen vorm van hypotheekrenteafrek kennen (bijvoorbeeld Spanje, Ierland, VS, et cetera).

De werkelijke oorzaken van de prijsstijging in de afgelopen jaren liggen in verschillende factoren, die tezamen een hausse op de koopmarkt hebben veroorzaakt. Een sterke economische groei en positieve verwachtingen over de toekomst hebben de vraag naar eigen woningen in de jaren negentig opgestuwd. Dit werd nog eens versterkt door de toegenomen leencapaciteit van mensen, doordat er steeds meer tweeverdieners kwamen. Bovendien zorgden de historisch lage rente en een ruimhartig financieringsbeleid van sommige banken voor een verdere vraagtoename. Tegelijkertijd nam het aanbod maar langzaam toe; een ontwikkeling die eigen is aan de woningmarkt. Kortom: alle voorwaarden voor prijsstijgingen waren aanwezig in die tijd.

kader 7.2 De toegenomen leencapaciteit in jaren negentig

De sterke stijgingen van de huizenprijzen in tweede helft van de jaren negentig was vooral een gevolg van een combinatie van enerzijds een schaars aanbod en anderzijds de sterke economische groei, de sterke groei van het aantal tweeverdieners, de verruimde leencapaciteit die banken ter beschikking stelde en de steeds verder dalende rente. De toegenomen leencapaciteit werd vooral mogelijk doordat hypotheekverstrekkers de tweede inkomens gingen meetellen. Het aantal tweeverdieners nam juist in de jaren negentig fors toe. Bovendien waren banken steeds ruimhartiger: hypotheke van vijf à zes maal het jaarsalaris waren voordien niet mogelijk. Tegelijkertijd zijn steeds meer innovatieve hypotheekvormen ontwikkeld, die soms de lasten drukken (aflossingvrije hypotheke) en die soms de lasten minder gevoelig maken voor renteschommelingen (de spaarhypotheek). Minister Zalm heeft onlangs nieuwe afspraken gemaakt met de financiële instellingen om al te grote risico's bij het afsluiten van hypotheke te beperken.

2. Zijn er risico's verbonden aan het verder aanpakken van de HRA?

Als we kijken naar analyses van de stagnatie op de woningmarkt, dan biedt het bestaan van de hypotheekrenteafrek dus geen verklaringskracht. Maar afhankelijk van de voorstellen kunnen veranderingen in het instrument wel grote gevolgen hebben voor de woningmarkt. Veranderingen in mogelijkheden om gebruik te kunnen maken van hypothecair krediet zullen wel invloed hebben. We moeten niet alleen rekening houden met inkomenseffecten (een neerwaartse aanpassing van de HRA leidt tot hogere lasten voor eigenaarbewoners), maar ook met vermogenseffecten (grotere aanpassingen van de HRA leiden tot waardevermindering van de woning).

Inkomenseffecten

De woonuitgaven vormen één van de belangrijkste uitgavenposten voor mensen en de HRA is dan ook belangrijk voor de koopkracht van huiseigenaren. Binnen de koopmarkt verkeren huishoudens in

heel verschillende posities. Generieke maatregelen leiden ertoe dat grote groepen eigenaarbewoners sterk geraakt worden en anderen vrijwel niet. Vooral de recent tot de koopwoningmarkt toegetreden huishoudens en de huishoudens met een relatief laag inkomen ondervinden forse grote negatieve inkomenseffecten. Dat komt omdat zij een hoge woonquote (relatief laag inkomen) hebben in combinatie met een hoge financieringsquote (maximale hypotheek, nog nauwelijks kunnen aflossen). Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich mensen met hoge inkomens die al lang in de bestaande woning wonen en de hypotheekschuld al grotendeels hebben afgelost. Zij zullen er het minst op achteruit gaan. Het is dus niet zo dat afschaffing of beperking van de HRA vooral de hoge inkomens zou treffen. Het treft vooral diegenen met een hoge woon- en financieringsquote. Er ontstaat aldus een grote ongelijkheid tussen groepen eigenaarbewoners.

Vermogenseffecten

Een beperking of afschaffing van de HRA zal leiden tot lagere prijzen; de woningen worden minder waard. Kunnen de inkomenseffecten nog worden verzacht door een zeer geleidelijke invoering, voor de vermogenseffecten geldt dat niet. Ook een geleidelijke inperking van de HRA zal leiden tot stevige prijseffecten, omdat als burgers weten dat de HRA op termijn wordt beperkt of afgeschaft, zij daarmee nu al in hun gedrag rekening mee houden. Alle huizenbezitters zullen worden geconfronteerd met een vermogensverlies, maar de uitwerking zal verschillend zijn. Vooral voor mensen die redelijk recent gekocht hebben, en dus nog geen overwaarde hebben opgebouwd, zijn hiervan de dupe. Daarnaast worden mensen die op korte en middellange termijn willen of moeten verhuizen hierdoor getroffen. Behalve de mobiliteit op de woningmarkt, kan hierdoor ook de mobiliteit op de arbeidsmarkt worden belemmerd. En ouderen die hun overwaarde hadden willen verzilveren, voelen direct de gevolgen.

Investerings

Behalve risico's voor burgers, zijn er ook risico's voor investeerders. Een dalende waarde van de woningvoorraad heeft direct gevolgen voor het maatschappelijk vermogen van de corporaties en daarmee voor hun mogelijkheden te investeren in de stedelijke vernieuwingsopgave. Een ander ongewenst effect is dat wanneer de huizenprijzen dalen, de locatieontwikkeling en de nieuwbouwproductie ernstig zal stagneren. Er treedt niet alleen forse vraaguitval op, maar marktpartijen zullen moeite hebben woningen te realiseren tegen een redelijk rendement. Tevens zullen de grondopbrengsten voor gemeenten omlaag gaan, wat zal leiden tot financiële problemen voor gemeenten.

Starters krijgen het moeilijker, evenals de doorstroming

Een beperking of afschaffing van de HRA zal de doorstroming vanuit de sociale huursector bemoeilijken omdat de doorstroming binnen de koopsector stagneert. De positie van koopstarters kan nog verder verslechteren wanneer de prijzen van koopwoningen niet evenredig dalen met de toename van de lasten. In een gespannen woningmarkt is dit een reële optie.

Vertrouwen

De woningmarkt is een vertrouwensmarkt. Vertrouwen gaat enerzijds over de instituties op de woningmarkt (waaronder de overheid), anderzijds over de toekomst. Vanzelfsprekend zullen grote wijzigingen ineens leiden tot grote negatieve effecten op de woningmarkt. Maar ook geleidelijke veranderingen kunnen leiden tot stevige prijseffecten. Wanneer burgers weten dat de HRA op termijn wordt beperkt of afgeschaft, houden zij daarmee nu al in hun gedrag rekening mee. Risico voor de woningmarkt kan bovendien zijn dat burgers een op zichzelf beperkte maatregel zien als voorbode voor volgende inperkingen. Relatief kleine ingrepen kunnen daarom op korte termijn leiden tot een grote afname van het vertrouwen.

Financieel voordeel van huren en kopen

In de discussie over de hypotheekrenteaftrek wordt door sommigen aangevoerd dat de hypotheekrenteaftrek onrechtvaardig zou zijn omdat hogere inkomensgroepen hieraan relatief meer voordeel ontlenden dan lagere inkomensgroepen. Om een aantal redenen is dit echter een te eenzijdige invalshoek. Een discussie over de hypotheekrenteaftrek dient niet partieel gevoerd te worden, maar moet in het breder kader van het inkomensbeleid, sociale zekerheid, zorg en belastingheffing worden gezien. Het is van belang te constateren dat hogere inkomens niet alleen tegen een relatief hoger belastingtarief (maximaal 52%) renteaftrek genieten, maar zij betalen ook hogere belastingtarieven. Verder zijn het niet de hoogste inkomens die het meeste voordeel van de HRA hebben, maar de huishoudens met relatief hoge hypotheek ten opzichte van hun inkomen en de waarde van hun huis. In de praktijk gaat het dan meestal om de recente toetreders tot de koopmarkt, vooral de jongere koopstarters.

Een ander veelgehoord argument is dat kopers meer voordeel zouden genieten dan huurders. Ook dat behoeft enige toelichting. Ten eerste staan tegenover de baten van de hypotheekrenteaftrek die kopers genieten ook lasten. Kopers hebben ten opzichte van huurders het voordeel van de hypotheekrenteaftrek, maar hebben ook te maken met kosten die huurders niet hebben. Dan gaat het om: het eigenwoningforfait, hogere bedragen aan overdrachtsbelasting, de OZB, extra waterschapsheffing voor eigenaar-bewoners en extra rioolheffing voor eigenaar-bewoners. Ten tweede ondervinden niet alleen veel kopers maar ook veel huurders voordeel van (indirecte) subsidiering. Tot bepaalde inkomens- en huurgrenzen hebben huurders recht op huurtoeslag. Daarnaast ondervinden de meeste huurders een indirecte subsidie. Zo heeft veruit het merendeel van de huurders (thans nog 95%) profijt van de huurprijsregulering (reguleringsrent). De omvang van deze 'impliciete subsidie' wordt bepaald door het verschil tussen de huidige huren en het huurniveau indien de huren vrij worden gelaten.

Wanneer de baten en lasten van huren en kopen met elkaar worden vergeleken zij er ten slotte op gewezen dat meer mensen in een koopwoning wonen, dan in een huurwoning. Gemeten naar huishoudens beslaat het eigenwoningbezit circa 54%. Gemeten naar individuen, wonen 10 miljoen Nederlanders (63%) in een koopwoning en 6 miljoen (37%) in een huurwoning.²⁶ Omdat de voordelen aan de koopkant over een groter aantal personen worden verdeeld, is het relatieve voordeel daarom kleiner dan in de huursector.

Bezien over een aantal jaren is niet gebleken dat de ene sector per saldo aanmerkelijk meer 'kost' dan de andere. Voor een nader inzicht in deze grootheden verwijs ik naar het CPB-rapport "Housing subsidisation in the Netherlands" uit september 2001.

Samengevat constateert het Kabinet dat de hypotheekrenteaftrek in het maatschappelijk debat wordt bediscussieerd. Uit de analyse van de woningmarkt blijkt dat de hypotheekrenteaftrek niet de oorzaak is van de huidige stagnatie. Wijzigingen in de hypotheekrenteaftrek vormen dan ook niet de oplossing van de problemen op de woningmarkt, maar zijn vanwege het vertrouwens karakter juist een risico voor stabiliteit op de woningmarkt. De oplossing moet dan ook in eerste instantie worden gezocht in het aanbod, nu en ook in de toekomst. Tevens constateert het Kabinet dat in het maatschappelijk debat een rechtvaardige verdeling van kosten en baten een veelgehoord argument is. Een partiële beschouwing van de HRA doet echter geen recht aan de totale (her)verdeling die binnen het woonbeleid en het totaal van sociale zekerheid en belastingheffing tot stand wordt gebracht.

²⁶ Gemiddeld omvat een kopershuishouden 2.7 personen en een huurdershuishouden slechts 1.9 personen

7.4 Conclusie

De kloof tussen huur en koop gedicht

Een belangrijk doel van deze visie is de woningmarkt beter te laten werken door het verschijnsel gescheiden markten zoveel mogelijk tegen te gaan. Mensen moeten makkelijker kunnen switchen tussen de segmenten huur en koop. Daarvoor is al een aantal maatregelen in gang gezet en wordt een aantal nieuwe voorgesteld of onderzocht. Naast de modernisering van het huurbeleid en het stimuleren van de verkoop van huurwoningen, wordt onderzocht of het mogelijk is (1) passend wonen te bevorderen, (2) tussenvormen makkelijker tot ontwikkeling te laten komen, (3) keuzevrijheid middels vouchers te verbeteren en (4) verhuizen goedkoper te maken. Dit hele pakket aan initiatieven zal er toe moeten leiden dat de woningmarkt meer vloeiend wordt, waarbij mensen een reële afweging kunnen maken tussen huur, kopen of iets daar tussen in.

Betaalbaarheid in de toekomst

De overheid zal de betaalbaarheid van het wonen nu en in de toekomst moeten blijven garanderen. Er zal altijd een groep zijn die het op de woningmarkt niet op eigen kracht kan redden. Daarbij is de geografische toegankelijkheid van groot belang: het ontstaan van wijken en buurten met vooral mensen met een laag inkomen moet met kracht worden tegengegaan. In dat kader is de huurtoeslag een noodzakelijk instrument.

De hypotheekrenteaftrek biedt geen verklaringsgrond voor de stagnatie op de woningmarkt. Maar veranderingen in het instrument kunnen wel grote gevolgen hebben voor de woningmarkt. Niet alleen moet rekening gehouden worden met inkomenseffecten, maar ook met vermogenseffecten. Vooral voor recente toetreders op de koopwoningmarkt zal een wijziging in de HRA tot grote negatieve inkomenseffecten kunnen leiden en voor starters zal het nog moeilijker worden een koopwoning te bemachtigen. Maar het heeft niet alleen consequenties voor vragers, maar ook voor aanbidders, zoals corporaties (nieuwbouw en stedelijke vernieuwing), commerciële investeerders (nieuwbouw) en gemeenten (grondopbrengsten). De woningmarkt is tevens in toenemende mate een 'vertrouwensmarkt', waarbij het vertrouwen in een stabiel rendement ('confidence') en een vertrouwen in de instituties betrokken bij de woningmarkt ('trust') de investeringsbereidheid van investeerders (aanbidders en consumenten) bepaalt. Voor de Minister van VROM zijn een goed functionerende woningmarkt en het behoud van vertrouwen in de woningmarkt belangrijke doelstellingen. Zodra burgers en investeerders geen vertrouwen meer hebben, kan de markt hier sterk op reageren, met gevolgen voor de economie en werkgelegenheid. Dit vraagt dus om een betrouwbare overheid. Een overheid waar burgers en investeerders die langdurige financiële verplichtingen zijn aangegaan, op kunnen vertrouwen. Vanuit deze invalshoek is het behoud van huurtoeslag en hypotheekrenteaftrek van cruciaal belang. De hypotheekrenteaftrek is immers geen oorzaak van de huidige stagnatie op de woningmarkt, maar aanpassingen in de hypotheekrenteaftrek kunnen het vertrouwen in de woningmarkt, en daarmee in de economie, wel ondermijnen.

8. Ordening

8.1 Inleiding

Bij de ordening van de woningmarkt gaat het om de spelregels waarbinnen de verschillende partijen op die markt hun rol spelen. Deze spelregels bepalen de verhoudingen tussen de partijen en zijn van vitaal belang voor het functioneren van de woningmarkt. Omdat de woningmarkt een bijzondere markt is (zie hoofdstuk 4), zijn de verhoudingen tussen de partijen niet automatisch evenwichtig. Een goed werkende markt kan alleen bestaan wanneer verschillende partijen zich op een gelijkwaardige manier op die markt kunnen begeven.

8.2 Positie van de consument op de woningmarkt

De Nederlandse woningmarkt is nog steeds een aanbiedersmarkt. Door de krapte op de woningmarkt wordt de vraag eerder bepaald door wat wordt aangeboden, dan dat het aanbod wordt bepaald door de vraag. Dat betekent dat de positie van de consument op de woningmarkt over het algemeen niet heel sterk is. De positie van de consument wordt sterker naarmate er meer ontspanning op de woningmarkt optreedt. Het is niet voor niets dat de voorstellen van de modernisering van het huurbeleid zijn gekoppeld aan het realiseren van nieuwbouwafspraken. Voor de positie van de consument is het daarnaast van belang dat het aanbod en de aanbieders meer flexibel worden. Daarvoor zijn in hoofdstuk 6 voorstellen gedaan. Tevens is in dat hoofdstuk ingegaan op de mogelijkheden om de consument beter te betrekken bij locatieontwikkeling.

De situatie van de koper en huurder is verschillend. De huurder op de woningmarkt verkeert in een afhankelijke positie ten opzichte van de verhuurder. Daarom is de commissie Leemhuis gevraagd voorstellen te doen om de positie en zeggenschap van de huurders en de huurdersorganisaties te verbeteren. De voorstellen van de commissie kunnen een impuls opleveren voor het goed functioneren van de woningmarkt. De invloed die een huurder op zijn woonsituatie kan uitoefenen (keuzevrijheid) kan leiden tot positieve (markt)effecten en mogelijk tot meer efficiency en effectiviteit van het beleids- en bedrijfsproces van de verhuurder/aanbieder. Daarnaast zijn er positieve effecten te verwachten op de emancipatie van de huurder/woonconsument en op de klanttevredenheid.

Naar aanleiding van het in 2005 uitgebrachte advies wordt gewerkt aan voorstellen om de positie van de huurders en hun organisaties te versterken. De volgende voorstellen zal het Kabinet in ieder geval nog deze periode in gang zetten:

- de gelijkschakeling van de rechten van de huurders en hun organisaties in de sociale huursector en de particuliere huursector;
- de vergroting van de transparantie van het beleid van woningcorporaties, zodat niet alleen huurdersorganisaties maar ook individuele huurders meer inzicht krijgen in het beleid en het maatschappelijk presteren van de corporaties;
- een onderzoek naar de mogelijkheden om de kwaliteit van de huurdersorganisaties verder te verbeteren.

8.3 De rol van de woningcorporaties

Bepaalde de overheid tot aan de jaren negentig van de vorige eeuw het functioneren van de woningmarkt, nu moeten de verschillende private partijen op de woningmarkt deze rol steeds meer zelf vervullen.

De rol van de corporaties is daarbij een bijzondere. Het maatschappelijk kapitaal dat zij bezitten, moet worden ingezet om de maatschappelijk ongewenste effecten van de werking van de woningmarkt op te vangen. Primair hebben en houden de corporaties de taak huisvesting te bieden aan hen die

daartoe zelf niet in staat zijn. In het verlengde van de voorstellen over 'passend wonen' (in hoofdstuk 7) zullen corporaties in toenemende mate worden aangesproken op het *beschikbaar krijgen* van woningen voor lage inkomens, zorgbehoevenden en starters. Daarbij gaat het dus niet zozeer om het aantal sociale huurwoningen in relatie tot doelgroepen, maar vooral om de vraag hoeveel woningen er voor deze groepen vrij komen. Daarnaast moeten corporaties zich inzetten ten behoeve van de leefbaarheid in de wijken, zowel in fysieke als sociale zin. Niet het minst belangrijk; corporaties dienen te investeren in nieuwbouw. In de visie van dit Kabinet op de toekomst van *woningcorporaties*, zoals uiteengezet in mijn brief van 12 december 2005, heb ik enerzijds meer ruimte geboden voor hun maatschappelijk ondernemerschap, maar anderzijds met name hun investeringen zekerder gesteld in het samenspel met de gemeenten. Corporaties moeten een bod doen op de gemeentelijke woonvisie. Hun grote maatschappelijke vermogen zal meer rendement moeten gaan opleveren, en de vrijblijvendheid waarvan nog te vaak sprake is, zal moeten worden opgeheven. Gezien de imperfectie van de woningmarkt en de grote opgaven die er nog liggen, hebben we de woningcorporaties hard nodig.

Nieuw orderingskader corporaties

Een belangrijk aspect is de verhouding tussen de 'echte' marktpartijen en de partijen die een beschermde status genieten. In veel landen is dat nauwelijks aan de orde, maar in Nederland des te meer. De woningcorporaties beheren een zeer groot deel van de woningvoorraad en zijn zogenaamde toegelaten instellingen met bepaalde privileges. Er is vaak discussie over het hybride karakter van de woningcorporaties, die zich bewegen tussen overheid en markt. Zij zijn geen taakorganisaties van de overheid en evenmin zijn zij pure marktpartijen. Deze hybriditeit van de corporaties stelt hen juist in staat de taken die niet vanzelf door marktpartijen worden opgepakt, te vervullen. Dat neemt niet weg dat ook de corporatiesector zich moet conformeren aan de Europese richtlijnen voor een *level playing field* tussen de partijen op de woningmarkt. De spelregels waarbinnen de woningcorporaties moeten opereren, moeten glashelder zijn. In het nieuwe orderingskader, waarover eind 2005 een brief aan de Tweede Kamer is gestuurd, zijn de spelregels voor de woningcorporaties zo aangepast dat er meer sprake is van een *level playing field* met andere aanbieders op de woningmarkt. Er komt een scheiding tussen het gereguleerde en ongereguleerde bezit van woningcorporaties, waarbij corporaties over hun concurrerende activiteiten vennootschapsbelasting moeten betalen. Bovendien wordt een onafhankelijk financieel toezicht op deze scheiding gecreëerd. Het Rijk kiest dus voor een level playing field voor corporaties, maar – anders dan de REA²⁷ – ook voor een brede taakopvatting van de corporaties. Juist deze brede taak is een waarborg dat de corporaties kunnen bijdragen aan het oplossen van urgente maatschappelijke problemen, zoals de leefbaarheid in steden en wijken.

Corporaties in de toekomst

Ook in de toekomst is de taak en rol van woningcorporaties op de nederlandse woningmarkt onomstreden.

Naast het huisvesten van de doelgroep en het investeren in de wijken, heeft de corporatiesector de komende decennia vooral de taak de voorraad te vernieuwen. Het Kabinet staat dan ook een model voor waarin corporaties een dynamisch voorraadbeleid toepassen. Dat betekent investeren in nieuwbouw, deze woningen voor een bepaalde termijn verhuren en ze op een bepaald moment verkopen als daar vraag naar is. Dat levert dan weer de middelen op voor nieuwe investeringen. Hiermee draagt de corporatiesector niet alleen bij aan de vernieuwing van de woningvoorraad in Nederland, maar kan de corporatiesector ook een buffer-functie vervullen om conjuncturele schommelingen op te vangen. In tijden van economische neergang is de vraag naar huren groter, en in tijden van voorspoed zal de vraag naar koop toenemen. Omdat de omvang van de

²⁷ Raad voor Economisch Adviseurs REA, Over de goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt, 28 maart 2006.

nieuwbouwproductie te klein is om deze conjuncturele schommelingen op te vangen, is deze bufferfunctie essentieel in het goed functioneren van de woningmarkt.

Wanneer de verwachtingen voor de toekomst, zoals beschreven in hoofdstuk 2, worden gezien vanuit de rol van de woningcorporaties op de woningmarkt, komen we tot vier belangrijke conclusies:

- In de eerste plaats zal er in elk van de scenario's een aanzienlijke groep mensen zijn die niet volledig in de eigen huisvesting kan voorzien. Corporaties zullen dus ook in de toekomst een essentiële rol blijven spelen bij de huisvesting van de lagere inkomensgroepen.
- In de tweede plaats is de vergrijzing een zeker gegeven, waardoor niet alleen de behoefte aan zorg snel zal toenemen, maar ook de behoefte aan geschikte woonruimte voor ouderen. De corporaties zijn nu al zeer actief om in samenwerking met zorginstellingen de huisvesting voor grote groepen ouderen in goede banen te leiden. In de toekomst zal deze rol verder moeten groeien.
- In derde plaats is en blijft de stedelijke vernieuwing urgent in de komende jaren. De maatschappelijke problemen in de oude wijken, de veroudering van de vroeg naoorlogse wijken en de toenemende ruimte voor selectie op de stedelijke woningmarkt (het gevolg van een ruimere woningmarkt) tonen dit voldoende aan. De noodzaak voor herstructurering van de minder gewilde wijken van de steden zal in de toekomst dan ook (meer nog dan nu) op de politieke agenda komen. Segregatie moet worden voorkomen door gemengd te bouwen, ook in wijken waar het voor commerciële partijen minder aantrekkelijk is te investeren. De rol van financieel krachtige woningcorporaties is hierbij onontbeerlijk.
- Tot slot geeft de toekomstverkenning aan dat de economische, demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen een grote bandbreedte laten zien. Het kan dus verkeren in de toekomst. Juist de corporaties kunnen en zullen inspringen op de woningmarkt wanneer het wat minder gaat. De corporaties kunnen in economisch zware tijden het verschil maken op de woningmarkt, zodat de economische conjunctuur hier minder zwaar doorwerkt.

8.4 De rijksoverheid: centraal - decentraal, publiek - privaat

Het behoort tot de taak van de Minister van VROM te waken over het functioneren van de woningmarkt. Daartoe behoort ook: ervoor zorgen dat burgers en bedrijven vertrouwen in de woningmarkt blijven houden. Dat geldt voor zowel de grote ontwikkelaar en de corporatie, als voor de eigenaar-bewoner, die investeert in de aanschaf en verbetering van de eigen woning.

De rol van 'marktmeester' is een logisch vervolg op de hervorming van de woningmarkt die al twintig jaar aan de gang is. Het aanbod wordt niet meer bepaald door de overheid, zoals in het verleden, maar de overheid heeft wel de verantwoordelijkheid de omstandigheden te creëren waarbij het aanbod voldoende reageert op veranderingen in de vraag. Deze rol van marktmeester wordt vervuld door onder meer de spelregels te bepalen, bij tijd en wijle ordeningskaders te vernieuwen, maar ook door partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid op de woningmarkt. Vooral de corporaties hebben een grote maatschappelijke taak.

In de rol van marktmeester worden in deze visie voorstellen gedaan om de structuur van de woningmarkt zodanig aan te passen dat er minder onnodige marktverstoringen optreden en er meer flexibiliteit ontstaat. Een belangrijke bijdrage daaraan wordt geleverd door het huurbeleid. Ter aanvulling daarop worden in deze visie voorstellen gedaan het 'passend wonen' te bevorderen. De woningmarkt functioneert bij gratie van het vertrouwen dat de partijen op die markt hebben in elkaar en in de overheid. Daarom is de woningmarkt niet gebaat bij plotselinge grootscheepse hervormingen. Het is de taak van de overheid om binnen haar mogelijkheden het vertrouwen in de woningmarkt te bevorderen. Dat kan het beste door geleidelijk te werken aan een beter functionerende woningmarkt.

Decentraal wat kan, centraal wat moet

Het overheidsbeleid zal zo vormgegeven moeten worden dat flexibel kan worden ingespeeld op wisselende omstandigheden naar plaats en tijd. Regionaal kan de situatie sterk verschillen. Dat is nu al het geval, maar een landelijk woningtekort van 1,5% in 2010 betekent dat op sommige regionale woningmarkten het tekort lager en op andere hoger zal zijn. Waar in sommige regio's nog steeds volop gestuurd zal moeten worden op de nieuwbouw, zal in andere regio's veel meer nagedacht moeten worden hoe door herstructurering en transformatie leegstand en verval kan worden voorkomen. Daarom hanteert VROM ook het uitgangspunt: *decentraal wat kan en centraal wat moet*. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het systeem, de ordening en het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen partijen hun werk goed kunnen doen. Maar de invulling van de te voeren beleidsstrategieën zal per regio verschillen. Op lokaal niveau heeft de gemeente de regierol, die weer bepalend is voor de inzet van woningcorporaties.

Privaat wat kan en publiek wat moet

Een tweede uitgangspunt in de sturingsvisie is *privaat wat kan en publiek wat moet*. Bij het realiseren van de regionaal gewenste opgave moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de kennis en expertise van private partijen, maar ook van hun investeringspotentieel. Overheden zijn er in eerste instantie voor het dienen van het publieke belang, voor het zorgen voor democratische legitimiteit van beleidskeuzen en voor het borgen van een goede kwaliteit en tijdige afhandeling van de vereiste procedures.

Toch kan het voor de (Rijks-) overheid noodzakelijk zijn direct te investeren in de gebouwde omgeving. Daar waar in grootschalige projecten de risico's te groot zijn voor private partijen en het publieke belang evident aanwezig is, kan de overheid besluiten te participeren in risicodragende investeringen. Hiervoor mag ook een bijdrage verwacht worden van de (semi-)private partijen op de woningmarkt. Ook zij moeten zich geroepen voelen bij te dragen aan de publieke taken.

9. Tot slot: perspectief op verandering

9.1 Inleiding

In deze visie zijn veel thema's aan de orde geweest. Dit hoofdstuk zet op een rij wat nodig is om de lange termijn doelstelling uit deze visie dichterbij te brengen. Voor een deel zijn dat maatregelen die al in gang zijn gezet, voor een deel zijn het maatregelen die nog genomen moeten worden. Daarmee biedt deze visie een agenda voor de toekomst waarmee de korte en de lange termijn met elkaar worden verbonden.

9.2 Perspectief op verandering

De lange termijn doelstelling in deze visie is helder. Iedereen, waar hij of zij ook woont of wil wonen, moet gemakkelijk woonruimte kunnen vinden of creëren die past bij de eigen woonwensen en, uiteraard, de eigen portemonnee. Dat moet kunnen zonder er jaren voor in de rij te hoeven staan. Daarom zet deze visie in op een ontspannen woningmarkt die werkt; een woningmarkt en woonbeleid die flexibel genoeg zijn om maatwerk te leveren. Dat doen we door enerzijds *ruimte te geven* en anderzijds *bescherming te bieden*.

Deze veranderingen komen niet van de ene op de andere dag tot stand en dat is maar goed ook. De woningmarkt verdraagt immers geen grote, schoksgewijze veranderingen. Het is tenslotte een echte vertrouwensmarkt. De veranderingen zijn ook zeker niet door het Rijk alleen te bewerkstelligen. Een groot deel van de opgave moet door de partijen in de samenleving worden gerealiseerd.

Op de woningmarkt zijn veel partijen actief. Projectontwikkelaars, bouwers, aannemers, makelaars, huurders en kopers, corporaties, particuliere verhuurders, hypotheekverstrekkers, verzekeraars, et cetera. Al deze partijen vervullen een bepaalde rol op de woningmarkt en beïnvloeden de werking van die markt. Het Kabinet vraagt deze partijen dan ook na te denken over hun eigen rol in het bereiken van een beter werkende woningmarkt. De komende tijd wil dit Kabinet dan ook graag op basis van deze visie het gesprek aangaan met gemeenten, corporaties, marktpartijen en maatschappelijke organisaties over de noodzakelijke vernieuwingen en hoe deze kunnen worden gerealiseerd. Verschillende partijen en instellingen zoals het CPB en de VROM-raad komen binnenkort met adviezen die te maken hebben met de woningmarkt. De uitkomsten van deze en andere adviezen en onderzoeken worden uiteraard betrokken in de verdere uitwerking van de beleidsrichtingen en maatregelen.

9.3 Voorwaarden en toetspunten

Belangrijk is dat bij het bereiken van de doelstellingen van deze visie de kernwaarden van het woonbeleid helder zijn. Deze kernwaarden vormen het kader waarbinnen de discussie over de woningmarkt wordt gevoerd. Vier kernwaarden zijn geformuleerd:

- de betaalbaarheid van het wonen moet zowel op de korte als lange termijn blijven gegarandeerd.
- de goede prijs-kwaliteitverhouding van het wonen in Nederland blijft behouden, waarbij naast de fysieke kwaliteit van de woning en woonomgeving vooral aandacht moet zijn voor de sociale kwaliteit in buurten. Segregatie moet worden voorkomen door de strategie van gedifferentieerd bouwen.
- het vertrouwen in de woningmarkt moet behouden blijven. Verlies aan vertrouwen kan grote gevolgen hebben voor de vermogensposities en rendementsverwachtingen van burgers en andere partijen op de markt. Dit kan leiden tot het inzakken van investeringen en tot forse negatieve (macro) economische effecten.

- de positie van de partijen op de markt moet in evenwicht zijn. In de praktijk van dit moment betekent dit dat vooral de positie van de woonconsument op de woningmarkt onderwerp van toetsing is. Zo veel mogelijk moet deze worden versterkt, in ieder geval niet verzwakt.

9.4 Acties en maatregelen

De te ondernemen acties om de ambities in deze visie waar te kunnen maken, vallen in verschillende categorieën uiteen. In de eerste plaats zal de komende tijd worden benut om een aantal belangrijke thema's te bediscussiëren met de betrokken partijen op de woningmarkt, waaronder ook de mensen die het direct aangaat, de vragers op de woningmarkt. Deze thema's zijn; flexibiliteit in het aanbod, belemmeringen van verhuizen (transparantie, kosten), passend wonen, tussenvormen van huur en koop en keuzevrijheid (i.r.t. borging van de betaalbaarheid). Er worden discussiebijeenkomsten georganiseerd en er wordt een internet discussieforum geopend.

In de tweede plaats is al een aantal concrete maatregelen in gang gezet. In de derde plaats worden nader onderzoek en verkenning uitgevoerd.

In het onderstaande schema is weergegeven welke maatregelen worden ingevoerd dan wel geagendeerd, wat het Kabinet met deze maatregelen wil gaan doen en wanneer dat moet gebeuren.

Thema	Beleidsrichting	Maatregelen	Categorie	Wanneer	Hoeveel	
Aanbod	Aanjagen en afspraken maken over nieuwbouw en herstructurering	Woningbouwafspraken met lokale overheden en corporaties (ISV-gelden/WBA)	Reeds ingezet	Afspraken tot 2010		
		Stedelijke vernieuwing met ISV-gelden, 56 wijkenaanpak en impulsteams	Reeds ingezet	Afspraken tot 2010		
		Transformaties kansrijke gebieden (BLS-gelden)	Reeds ingezet	Afspraken tot 2010		
	Meer flexibilisering in ruimtelijk- en grondbeleid	Decentrale overheden krijgen meer mogelijkheden voor de planning van woningbouw en worden aangesproken op benutting daarvan (Nota Ruimte)	Reeds ingezet			
		Concrete vereenvoudiging VROM-regels door vereenvoudiging bouwbesluit en invoering omgevingsvergunning	Nog te implementeren	1 januari 2008 wettelijk geregeld		
		Kritisch bezien VROM-regels samen met gemeenten, marktpartijen en maatschappelijke organisaties	Reeds ingezet			
		Versterking sturend vermogen gemeenten in locatieontwikkeling door wet voorkeursrecht gemeenten, planschaderegeling WRO, vereenvoudiging onteigeningswet en nieuwe grondexploitatiewet	Reeds ingezet (met uitzondering van grondexploitatiewet, deze is nog in te zetten)	1 januari 2008 wettelijk geregeld (grondexploitatiewet)		
		Agenderen van drie thema's binnen het grondbeleid en daarover discussie voeren met betrokken partijen: <ul style="list-style-type: none"> 1. Nieuwe vormen van locatieontwikkeling 2. Financierbaarheid en transparantie van locatieontwikkeling 3. Verbetering van de positie van de burger bij de samenstelling van programma's. 	Nog te starten in samenwerking met betrokken partijen			
		Bevordering consumentgericht bouwen en (collectief) particulier opdrachtgeverschap	Intensiveren			

Thema	Beleidsrichting	Maatregelen	Categorie	Wanneer	Hoeveel
	Meer flexibilisering en differentiatie in het aanbod stimuleren	Makelijker maken voor burgers om de eigen woning aan te passen .	Nog te starten in samenwerking met gemeenten		
		Onderzoek hoe ongebruikte wooncapaciteit te ontsluiten, bijvoorbeeld door: <ul style="list-style-type: none"> • stimuleren van ombouwen leegstaande kantoren naar woon- en bedrijfsruimten naar woningen en kantoorpanden • administratieve belemmeringen hiertoe onderzoeken, regels voor woning- en utiliteitsbouw deels gelijktrekken 	Reeds gestart, nog te starten in samenwerking met gemeenten		
		Flexibele eigendomsvormen tussen huren en kopen uniformeren en opschalen	Intensiveren		

Thema	Beleidsrichting	Maatregelen	Categorie	Wanneer?	Hoeveel?	
Vraag en verdeling	Modernisering van het huurbeleid	Aanpassingen in het woningw aardingssysteem	Nog te implementeren	1 januari 2007 wettelijk geregeld		
		Meer marktwerking door op termijn van 5% naar 25% vrije huurmarkt	Nog te implementeren	1 januari 2007 wettelijk geregeld. Implementatie 2008 - 2010		
		Afspraken woningproductie met gemeenten, corporaties en investeerders	Reeds ingezet	In 2008 wordt bezien in hoeverre voldoende is gebouwd		
	Bevordering van het 'passend wonen'	Beleidsstudie naar contractvrijheid (bijvoorbeeld huurcontract voor bepaalde of onbepaalde tijd met wel/geen periodieke inkomenstoets)	Onderzoek naar uitvoerbaarheid en maatschappelijke effecten	2006/2007		
	Verlagen van onnodige verhuisdrempels	Transparante huurwoningenmarkt, onder andere door landsdekkende internetsite met aanbod	Nog te starten traject samen met gemeenten en corporaties om dit tot stand te brengen	2006/2007		
			'Huurmakelaar' stimuleren via afspraken met gemeenten en corporaties en gesprekken met verenigingen van makelaars.	Nog te starten	2006/2007	
			Experiment 'wooncoach voor ouderen'	Nog te starten	2006	
			Onderzoek naar mogelijkheden om de verhuiskosten te beperken, waaronder onderzoek naar de overdrachtsbelasting.	Nog te starten	2006/2007	
	Eigenwoningbezit	Startersfonds (leningen voor koopstarters)	Nog te starten	2007	40 miljoen	
		Verbreding Koopsubsidie (BEW+)	Nog te starten	2008		
	Vouchers	Nadere studie over de mogelijkheden om via vouchers de keuzevrijheid voor mensen te vergroten.	Nog te starten	2007		

Thema	Beleidsrichting	Maatregel	Categorie	Wanneer	Hoeveel
Ordering	Positie consument op de woningmarkt (voorstellen Commissie Leemhuis)	Gelijkschakeling rechten huurders en organisaties in sociale en particuliere sector	Nog te starten		
		Meer inzicht in beleid en presteren woningcorporaties voor huurders	Nog te starten		
		Kwaliteit verbeteren van huurderorganisaties	Nog te starten		
	Corporaties	Moeten zich richten op beschikbaar krijgen van woningen voor lage inkomens, zorgbehoevenden en starters	Nog te starten		
		Investeren in leefbaarheid van de wijk (fysiek en sociaal)	Reeds ingezet		
		Investeren in nieuwbouw	Reeds ingezet		
		Nieuwe Bbsh: scheiding gereguleerd en ongereguleerd bezit, met vennootschapsbelasting over commerciële activiteiten	Reeds ingezet		
		Verkennen mogelijkheden bufferfunctie ivm conjunctuurschommelingen	nog te starten		
		Onafhankelijk financieel toezicht op deze scheiding	Te implementeren		