

Amsterdam, mei 2010
In opdracht van het Ministerie van VROM

Afwegingskader regiospecifiek Rijksbeleid voor het wonen

P.A. Risseeuw
R. Dorenbos



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2009-38

ISBN 978-90-6733-539-3

Copyright © 2010 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie.....	i
1 Het belang van regionale markten	1
2 Het afwegingskader.....	7
3 Classificatie van regionale markten.....	13
4 Voorbeelden impactanalyse.....	17
4.1.1 Aanbodstimulering in regio A.....	20
4.1.2 Aanbodstimulering in regio B.....	21
4.1.3 Aanbodstimulering in het niet-geliberaliseerde deel van de huurwoningenmarkt in regio I.....	23
4.1.4 Vraagbeperking in het niet-geliberaliseerde deel van de huurwoningenmarkt in regio I	24
4.1.5 Vraagstimulering in het niet-geliberaliseerd deel van de huurwoningenmarkt, regio I	25
4.1.6 Aanbodbeperking in het niet-geliberaliseerd deel van de huurwoningenmarkt, regio I	26
5 Interviews met experts.....	29
Bijlage A Bestaand Rijksbeleid.....	33
Bijlage B Geraadpleegde literatuur.....	37

Samenvatting en conclusie

Aan regionaal gedifferentieerd Rijksbeleid zitten veel haken en ogen. De voorbereidings- en uitvoeringskosten zijn hoog, het is onduidelijk in hoeverre regiospecifiek beleid de oorzaken in plaats van de symptomen van het niet goed functioneren van regionale woningmarkt kan bestrijden, en het is moeilijk om regio's beleidsmatig af te zonderen. De bewijslast voor het voeren van regiospecifiek Rijksbeleid berust daarom bij de overheid zelf.

Het woningmarktdossier is een van de meest complexe dossiers in het Nederlands beleidsveld. De woningmarkt in Nederland kampt met allerlei problemen: een nieuwbouwproductie bij lange na de doelstellingen niet haalt, scheefheid in bewoning, prijzen die de schaarsteverhoudingen niet weerspiegelen en een *mismatch* tussen vraag en voorraad. De thans vigerende recessie versterkt de problemen, al was het alleen maar omdat de nieuwbouwproductie nog verder achterblijft. Er bestaan grote regionale verschillen binnen de Nederlandse woningmarkt. De problemen met krapte zijn het grootst in de grote steden, met name in Amsterdam en Utrecht. In andere gebieden, meest ver van de Randstad, is er sprake van een teruglopende bevolking en een dito dreiging van leegstand.

Het woningmarktbeleid van overheidswege wordt deels gedecentraliseerd bepaald en uitgevoerd, door gemeenten, en deels gecentraliseerd, door het Rijk. Voor het rijksbeleid geldt dat het generiek gedefinieerd is: centrale regels die voor iedereen gelden. Men kan zich afvragen of regiospecifiek Rijksbeleid op de woningmarkt een antwoord kan bieden op regionaal verschillende problemen. Dit rapport presenteert een afwegingskader bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre het regionaal differentiëren van het Rijksbeleid zinvol kan zijn. Daarbij komen definitiekwesties aan de orde: hoe dienen regio's afgepaald te worden? Hoe kunnen verschillen binnen en tussen regio's bepaald worden? Hoe te bepalen of verschillen groot genoeg zijn om gedifferentieerd beleid in te zetten? Als die kwesties opgeheld zijn gaat het beleid en de impact van beleid. Wat voor maatregelen kunnen overwogen worden, die vraag en/of aan stimuleren of juist beperken? Hoe naar de impact van maatregelen binnen en tussen regio's te kijken? En hoe moet de afweging tussen de kosten en de baren van beleid gemaakt worden?

De analyse en de gedachtenexperimenten in dit onderzoek maken duidelijk dat een afwegingskader voor regiospecifiek rijksbeleid zeer complex is, omdat de werking van de woningmarkt niet uitsluitend regionaal is bepaald, en de dynamiek op de woningmarkt regiogrenzen overschrijdt. Regionaal beleid kan daardoor waarschijnlijk niet helpen de oorzaken van de onderliggende problemen weg te nemen. Bovendien is het moeilijk om het juiste regionale interventieniveau te kiezen. Beleid dat toegesneden is op de ene regio, kan in een aangrenzende regio tot ongewenste effecten leiden. De kosten van regionaal gedifferentieerd dergelijk beleid zullen naar alle verwachting hoog zijn, zonder dat de effectiviteit duidelijk is. De implicatie is dat er te veel haken en ogen aan regiospecifiek Rijksbeleid zitten, om het uitwerken van deze optie aan te bevelen.

Deze conclusie wordt onderschreven door een aantal geraadpleegd woningmarktexperts. Zij zijn van mening dat regiospecifiek Rijksbeleid in beginsel weinig effectief zal zijn. Ten eerste vanwege de complexiteit, ten tweede omdat lokale problemen het best lokaal kunnen worden opgelost.

Goede afstemming tussen voorwaardenscheppend Rijksbeleid en inhoudelijk uitvoerend lokaal beleid is daarbij een belangrijke voorwaarde.

Een meer pragmatisch argument is er in gelegen dat een goede typologie van regio's, in termen van problemen op de woningmarkt, ontbreekt. Zonder een helder inzicht in de verschillen tussen regionale markten, eenduidig uitgedrukt in zo goed mogelijk gekwantificeerde discrepanties tussen vraag en aanbod, aan de hand van verschillen in betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit, ontbreekt de grond voor Regiospecifiek beleid te allen tijde. Schulenberg e.a. (2008) hebben een aanzet gegeven tot een dergelijke invulling, maar er is meer onderzoek nodig om tot een inzichtelijk en werkbaar overzicht te komen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat in op het belang van een regionaal perspectief op de woningmarkt. In hoofdstuk 2 wordt het afwegingskader gepresenteerd. Hoofdstuk 3 gaat in op het benoemen van regionale markten. In hoofdstuk 4 worden als gedachtenexperiment voorbeelden gegeven van de impact van regionale maatregelen. In hoofdstuk 5 wordt de visie van een aantal geïnterviewde experts geschetst.

1 Het belang van regionale markten

Vaak wordt beweerd dat de woningmarkt per definitie een lokale markt is. Iedere gemeente kent zijn eigen specifieke omstandigheden. Ook binnen gemeenten bestaan er grote verschillen tussen wijken waar het gaat om kwaliteit en leefbaarheid. Hoe groter het schaalniveau van het gebied in kwestie, des te groter de mogelijke verschillen.

Het Ruimtelijk Planbureau (RPB) –nu het Planbureau voor de Leefomgeving (PLB)– heeft uitvoerig aandacht besteed aan de regionale dimensie van de woningmarkt. In het rapport *Regionale woningmarktgebieden* (De Jong e.a. 2008) worden vijf typische woningmarktgebieden geanalyseerd, aan de hand van kwantitatieve gegevens over de woningvoorraad, de kosten van het wonen, de bewoners en hun verhuisplannen en woonwensen.

De woningmarktgebieden zijn door het RPB geselecteerd op basis van de criteria *ligging in Nederland* en *mate van verstedelijking*. Wat betreft het eerste criterium dienden alle vier de landsdelen vertegenwoordigd te zijn, waarbij meespeelde dat elk landsdeel zijn eigen kenmerken heeft. Ten aanzien van het criterium verstedelijking dienden zowel sterk verstedelijkte regio's als matig tot weinig verstedelijkte regio's meegenomen te worden. Zo kwam men tot vijf woningmarktgebieden: *Groningen en omgeving, het knooppunt Arnhem-Nijmegen, het Regionaal Orgaan Amsterdam (inclusief Almere), Haaglanden* en *Zeeuws-Vlaanderen*.

Niet onverwacht komt uit het rapport naar voren dat er sprake is van een sterke regionale diversiteit op de woningmarkt. Het aandeel eigenwoningbezit varieert zeer sterk, tussen zeer laag in Amsterdam en zeer hoog in Zeeuws-Vlaanderen. Niet-westerse allochtonen blijven landelijk gezien achter in eigenwoningbezit, maar in Almere juist niet. De verhuisplannen van bewoners verschillen echter weinig per regio. Voor wat betreft de kosten van het wonen liggen in de drukker woningmarkten, zoals de Randstad, de netto woonuitgaven iets hoger dan in de meer perifere woningmarkten. De netto woonlasten voor huurders liggen in de vijf woningmarktgebieden op hetzelfde niveau. Voor zowel eigenaren-bewoners als huurders zijn er in de woonquote, het percentage van het inkomen dat men kwijt is aan wonen, geen verschillen tussen de woongebieden. Homogeniteit in de prijs van wonen gaat echter gepaard met heterogeniteit in de woonkwaliteit: in de Randstad heeft iemand met een meergezinswoning meestal dezelfde woonlasten als iemand in de periferie met een eengezinswoning (De Jong 2008, p. 110). Ook de problematiek is niet overal hetzelfde of even belangrijk. De belangrijkste conclusie die het RPB uit zijn bevindingen trekt, is dat wanneer maatregelen worden getroffen om de Nederlandse woningmarkt beter te laten functioneren, rekening moet worden gehouden met de sterke regionale diversiteit.

Insiders en outsiders

Hoewel er geen onderzoek bekend is waar de positie van de verschillende partijen binnen specifieke regionale woningmarkten aan de orde komt, kan gesteld worden dat de zwakke positie van starters op de woningmarkt een wijdverspreid probleem is. De wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn weliswaar in Utrecht en Amsterdam langer dan in Groningen en Maastricht, maar het probleem bestaat overal. Hetzelfde geldt voor de koopmarkt. Starters die minder dan modaal of

zelfs beneden anderhalf modaal verdienen, komen lastig aan een woning. Ook dit geldt meer in Amsterdam en Utrecht dan in Groningen en Maastricht.

Op de woningmarkt is het verschil belangrijk tussen *insiders*, huishoudens die al geruime tijd een zelfstandige woning bewonen, en *outsiders* (lees: starters), huishoudens die hun eerste zelfstandige woning nog moeten betrekken (zie Raad van Economisch Adviseurs, 2006; Oosterwijk, 2006). *Insiders* hebben van sterke waardestijgingen geprofiteerd. De zodoende ontstane overwaarde op hun woning kunnen ze bij een verhuizing inzetten voor de financiering van de nieuwe woning. De aldus verworven financiële slagkracht heeft geresulteerd in een opwaartse druk op de huizenprijzen, met voor de *outsiders* nadelige gevolgen. Doordat de prijzen zo sterk gestegen zijn, is het voor een huishouden met een modaal inkomen vrijwel onmogelijk geworden om een (grondgebonden) koopwoning te betalen.¹ Het verschil uit zich echter niet alleen in betaalbaarheid van woningen. Er worden ook te weinig geschikte woningen voor starters aangeboden. Dat ligt niet alleen aan het aanbod: starters stellen, ondanks hun beperkte financiële slagkracht, wel eisen aan de omvang, de kwaliteit en de locatie van de woning. Het verschil tussen *insiders* en *outsiders* neemt als gevolg van de beperkte bouwproductie verder toe. De bouwproductie van nieuwe koopwoningen bedroeg in 1995 nog 94.000, in 2005 slechts 67.000. De productieomvang van huurwoningen is tussen 1995 en 2005 gedaald van 29.000 tot 17.000. Op basis van een verder afnemende woonbezetting, verwacht Eichholtz (2006) dat Nederland tot 2015 zo'n 800.000 extra woningen nodig heeft. De helft daarvan dient specifiek geschikt zijn voor de groeiende groep ouderen.

Doorstroming

Renes en Jókövi (RPB, 2008) concluderen dat er grote regionale verschillen bestaan in doorstroming in het algemeen en in doorstroming van huur- naar een koopwoning in het bijzonder. Onder doorstroming wordt verstaan het verhuizen van huishoudens van de ene naar de andere woning, waarbij de achtergelaten woning beschikbaar komt voor anderen. Doorstroming wordt vooral bepaald door woningmarktkenmerken: samenstelling van de voorraad koop- en huurwoningen, groei van de koopwoningvoorraad door nieuwbouw en omzetting van huur- in koopwoningen, en de relatieve prijsverhouding tussen koop- en huurwoningen. Demografische kenmerken en algemene economische ontwikkelingen zijn van minder belang. Het jaarlijks percentage huurwoningbewoners dat naar een koopwoning verhuist ligt in 2005 rond de twee procent. De jaarlijkse doorstroomkans tussen twee huurwoningen ligt iets onder de vier procent.² De jaarlijkse doorstroomkans van een huur- naar een koopwoning is het hoogst in Flevoland: 4,7 procent. Ook in de Friese COROP-gebieden en in de agglomeratie Haarlem is de doorstroomkans relatief hoog. De regio's Noordoost-Noord Brabant (1,4 procent), Groot-Amsterdam (1,4 procent) en Zeeuw-Vlaanderen (1,5 procent) scoren het laagst. De oorzaken voor de lage percentages zijn divers. Voor Groot-Amsterdam is de lage score waarschijnlijk te verklaren door het lage aandeel koopwoningen (67 procent in 2003) terwijl in Zeeuw-Vlaanderen de leeftijdsopbouw (relatief veel ouderen) als verklaring door het RPB wordt genoemd (Renes en Jókövi, 2008, p. 55-56).

¹ De recente lichte prijsdalingen zijn gunstig voor starters, maar compenseren het achterstandseffect slechts ten dele.

² Berekenend ten opzichte van het aantal huishoudens in een huurwoning (RPB 2008, p. 54).

Krimp

Uit regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van het RPB en het CBS komt naar voren, dat tot 2025 twintig procent van de gemeenten geconfronteerd zal worden met een afname van het aantal huishoudens. Ook zal de huishoudensamenstelling sterk veranderen: een hoger aandeel oudere huishoudens (65+) en een lager aandeel jonge huishoudens (15-39 jaar). In de RPB-studie *Regionale Krimp en Woningbouw: omgaan met een transformatieopgave* (Verwest e.a. 2008) is onderzocht hoe overheden in krimpregio's in hun woningbouwbeleid reageren op de veranderde woningvraag, welke obstakels ze bij de uitvoering van hun krimpbeleid tegenkomen en welke aanpassingen nodig zijn om deze te verhelpen. In het rapport staan vier krimpregio's in West-Europa centraal: *Parkstad Limburg, de Eemdelta, Greater Manchester* (Engeland) en het *Friese Schiereiland* (Duitsland). Als gevolg van een daling van het aantal huishoudens zal de woningmarkt ontspannen, wat leidt tot meer keuzevrijheid voor de woonconsument. De prijzen van koopwoningen liggen daardoor in krimpregio's lager, wat gunstig is voor starters. Tevens wordt de wachtlijst voor (sociale) huurwoningen korter. Nadelen zijn er vooral voor de aanbieders. Corporaties en particuliere verhuurders vinden minder makkelijk huurders. Ontwikkelaars en verkopers van bestaande woningen moeten langer zoeken naar een koper. Uiteindelijk leidt dit tot leegstand. In de onderzochte krimpregio's liggen de leegstandspercentages (bij koop- en huurwoningen) tussen de vier en zeven procent. De veranderende huishoudensamenstelling kan ondanks dit overschot leiden tot tekorten aan bijvoorbeeld appartementen voor senioren, zorgwoningen of levensloopbestendige woningen. Ook kan het leiden tot een overschot aan eengezinswoningen. De daling van het aantal huishoudens kan ook tot gevolg hebben dat er een concentratie van specifieke huishoudensgroepen ontstaat. In die buurten en wijken waar leegstand en verloedering dreigt zullen degenen die daartoe in staat zijn wegtrekken, terwijl de kansarmen achterblijven. Zo kan de wijk of buurt in een negatieve spiraal terechtkomen (Verwest e.a. 2008, p. 70).

Het RPB gaat uitgebreid in op de beleidsimplicaties van deze ontwikkelingen. Er wordt onder andere gesteld dat gemeenten hun bouw-, sloop- en herstructureringsprogramma's regionaal moeten afstemmen. De provincies kunnen bij deze regionale afstemming een belangrijke coördinerende rol spelen. Het RPB stelt dat financierings- en coördinatieproblemen de regionale afstemming bemoeilijken. Herstructurering en sloop gaan gemoeid met hoge kosten. In krimpgebieden kunnen die kosten niet of nauwelijks betaald worden uit de inkomsten van nieuwbouw. Bovendien stellen gemeenten hun woningbouwprogramma niet graag neerwaarts bij, deels op basis van eigen ambitie, deels vanuit de vrees dat buurgemeenten regionaal gemaakte afspraken niet nakomen, en daardoor profiteren van het feit dat andere gemeenten dat wel doen. Het RPB ziet ook een rol voor het rijk weggelegd. Het rijk voert een beleid dat alleen gericht is op de toename van het aantal woningen in Nederland, maar het rijk zou ook een nationaal programma op kunnen zetten specifiek gericht op krimpregio's. Het RPB suggereert het generieke rijksbeleid (t.a.v. wonen en stedelijke gebieden) te vervangen door regionaal gedifferentieerd beleid. Daarbij dient de aandacht voor krimpregio's vooral te liggen op het stimuleren van sloop en herstructurering.

Prijselasticiteit van het woningaanbod

De nieuwbouwproductie in Nederland staat onder druk, en reageert nauwelijks op prijsveranderingen in het koopsegment. Er zijn verschillende internationale studies, maar over de prijselasticiteit van het aanbod in Nederland is weinig bekend. Een werkdocument van De Nederlandsche

Bank (Swank e.a., 2002) laat zien dat, vergeleken met vijf andere landen, de prijselasticiteit van het aanbod in Nederland erg laag is. Concreet betekent dit dat het woningaanbod in Nederland veel minder op prijsstijgingen of -dalingen reageert dan in andere landen. Als belangrijkste oorzaak voor de lage prijselasticiteit wordt gewezen naar het feit dat het aanbod van bouwrijpe grond voor woningbouw vaak verloopt via de gemeente. Het gemeentelijk beleid is leidend in het bepalen van het aantal nieuwbouwwoningen. Meer dan de helft van de gemeenten past bij het vaststellen van de grondprijs de *residuele waardebeoordeling* toe: de grondprijs wordt afgestemd op de verkoopprijs. Sinds midden jaren '90 zijn de prijzen van koopwoningen veel sterker zijn gestegen dan de bouwkosten. Daardoor is de grondprijs bovenproportioneel gestegen. Aanbieders, zeg projectontwikkelaars en corporaties, hebben zodoende weinig prikkel om het aanbod te vergroten (Conijn, 2006).

Aanbieders werken op basis van een portefeuillebeleid voor de lange termijn, gebaseerd op middellange termijn verwachtingen over de vraag naar woningen en prijsontwikkelingen, en dan ook nog eens beperkt door het gemeentelijk beleid. Als een bouwproject eenmaal is gestart, is de mogelijkheid tot aanpassingen beperkt. Eventuele aanpassingen aan de verwachte mogelijkheid om de betrokken woningen succesvol af te kunnen zetten, worden gezocht in het afwerkingsniveau en in (tijdelijke) substitutie tussen koop en huur.

De meeste nieuwbouwprojecten vinden plaats in de vorm van ad hoc gedefinieerde PPS-constructies, met gemeenten, corporaties en marktpartijen als participanten. Dergelijke constellaties zijn wezenlijk voor de slagkracht, maar zijn weinig wendbaar. De sterke mate van regulering ten aanzien van nieuwbouw (in termen van zoning, Vinex, bestemmingsplannen, welstand, effectrapportages) leidt tot notoir lange doorlooptijden tussen het formuleren van bouwvoorname en het opleveren van de woningen in kwestie. Dat maakt dat het concept 'prijselasticiteit van het woningaanbod' tussen aanhalingstekens gezet moet worden. Als aanbieders woningen pas over vijf jaar kunnen opleveren, heeft het geen zin om te reageren op kortetermijnontwikkeling in de prijs. Vijf jaar is lang als het gaat om prijsverwachtingen, met name in het koopsegment.

Voor zover bekend is er geen onderzoek gedaan naar mogelijke verschillen in prijselasticiteit tussen regionale woningmarkten. Koning e.a. (2006) schetsen een model dat aannemelijk maakt dat het aanbod ook op langere termijn niet volledig elastisch kan zijn. Agglomeratievorming zorgt er voor dat bouwlocaties schaars worden, waardoor een toenemende vraag zich alleen kan uiten in een hogere prijs, in plaats van een toenemend aanbod. Het probleem van de fysieke schaarste aan bouwlocaties doet zich vooral voor in de Randstad. Mechanismen om te zorgen dat het aanbod flexibeler reageert op verwachte prijs zijn gelegen in een vergroting van het aantal bouwlocaties in krappe markten (lees: grote delen van de Randstad) en het verkorten van de doorlooptijd van nieuwbouwprojecten.

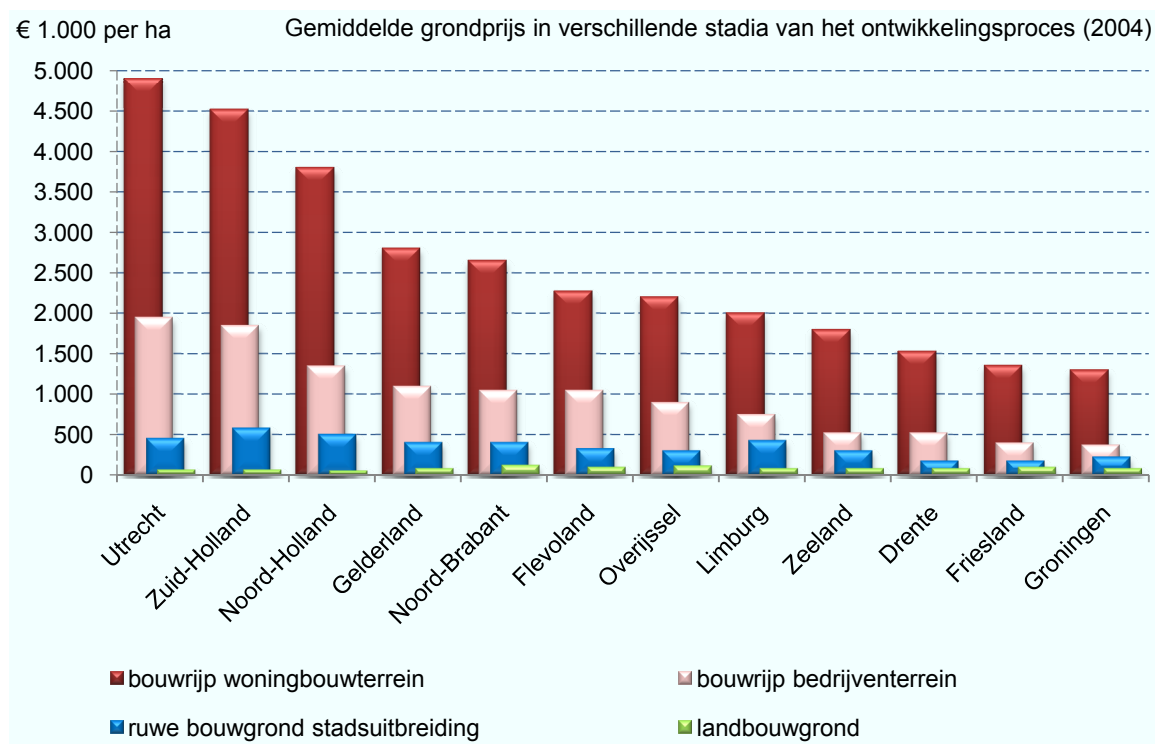
Verschillen in prijzen voor bouwgrond

Het Ruimtelijk Planbureau (2007) stelt in het rapport *De grondmarkt voor woningbouwlocaties* de vraag aan de orde welke invloed de grondmarkt heeft op de bestemming en het gebruik van de ruimte. Het rapport bevat onder andere informatie over de prijsverschillen van bouwrijpe grond tussen de verschillende provincies, ontleend aan De Vries & van der Heijden (2004). Als de bestemming van de bouwrijpe grond woningbouw is, wordt de prijs beïnvloed door de locatie en het ty-

pe woningbouw (sociale huur, vrije sector kavels). Gemeenten beweren dat ze voor beroepsmatige bouwers of particuliere opdrachtgevers dezelfde vierkante meterprijs hanteren. Aan corporaties geven ze echter meestal een korting, als het de realisatie van sociale huurwoningen betreft. De prijs die particulieren betalen voor bouwrijpe grond voor woningbouw, varieerde in 2004 tussen 128 en 493 euro per vierkante meter.

Uitgaan van de gemeentelijke gronduitgifteprijs verdient volgens het RPB geen aanbeveling, aangezien in de huidige praktijk gemeenten bij het ontwikkelen van nieuwbouwlocaties steeds afhankelijker worden van projectontwikkelaars en andere marktpartijen (beleggers, bouwers en corporaties). Deze partijen hebben, vooral tussen 1990 en 1995, veel grondposities op potentiële nieuwbouwlocaties ingenomen, waardoor de prijs van ruwe bouwgrond sterk gestegen is. Omdat er tussen gemeenten en projectontwikkelaars meerdere complexe afspraken worden gemaakt, verdient het ook geen aanbeveling om een prijs als de gronduitgifteprijs aan te wijzen

Figuur 1.1 Enorme verschillen in grondprijzen woningbouwterreinen



Bron: DLG/IBIS/OTB, bewerking RPB (2007)

Het RPB merkt ook op dat het niet goed mogelijk is om de grondprijs te bepalen op basis van transactiegegevens van het Kadaster. Het RPB richt zich daardoor op de grondprijs voor kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Figuur 1.1 toont het resultaat. Deze toont de gemiddelde grondprijzen in de verschillende stadia van het ontwikkelingsproces per provincie anno 2004.

De prijs voor landbouwgrond varieert van 33.000 euro per hectare in Drenthe tot bijna 74.000 euro per hectare in Flevoland. De prijs van ruwe bouwgrond ten behoeve van stadsuitbreidingen varieert van 172.000 euro per hectare in Friesland, tot 573.000 euro per hectare in Zuid-Holland. De prijzen voor bouwrijp woningbouwterrein liggen in Groningen op het laagste niveau (bijna

1,3 euro miljoen per hectare). In de provincie Utrecht ligt de prijs bijna een factor vier hoger: tegen de 5 miljoen euro per hectare. De prijzen van landbouwgrond zijn een fractie van de prijs van bouwrijpe grond voor woningbouw. In de provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland zijn de prijzen voor bouwrijpe grond voor woningbouw een factor 60 hoger dan die voor landbouwgrond. In de provincies Limburg, Groningen Friesland liggen de prijzen voor bouwrijpe grond een factor 35 hoger.³

Het RPB stelt dat, ondanks de veranderde positie van gemeenten op de grondmarkt, gemeenten zich nauwelijks hebben aangepast aan de nieuwe situatie. Ze houden vast aan hun vertrouwde manier van werken. Ze voeren actief grondbeleid, wat inhoudt dat ze de grond op woningbouwlocaties zelf verwerven, bouwrijp maken en (met winst) verkopen. Doordat het aantal partijen op de grondmarkt sterk is toegenomen, moeten gemeenten vaak aanvullende afspraken met andere grondeigenaren maken. Zo kan de gemeente een bouwclaim aanbieden aan de projectontwikkelaar van wie men de grond voor een woningbouwlocatie wil aankopen. Met een bouwclaim is de ontwikkelaar er van verzekerd een bepaald aantal woningen te mogen bouwen.

In de huidige praktijk is de strategie van marktpartijen (projectontwikkelaars, beleggers, bouwers, woningcorporaties) er vooral op gericht om alleen of samen met andere marktpartijen grondposities in te nemen, een en andere afhankelijk van de mogelijkheden op de markt en hun eigen vermogen. Dit heeft ertoe geleid dat de prijs voor ruwe bouwgrond en landbouwgrond op potentiële nieuwbouwlocaties zeer sterk is gestegen. Hierdoor lopen de kosten, en het risico op verlies in de grondexploitatie, voor gemeenten op. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van de nieuwe woonwijk, de ruimte voor sociale woningbouw en het niveau van de groenvoorziening. In regio's waar de prijzen het hoogst zijn (Utrecht, Noord- en Zuid-Holland) speelt dat in hogere mate dan in regio's waar de prijzen relatief laag liggen, zoals in de Noordelijke provincies. Het RPB pleit voor een meer faciliterende rol voor de gemeenten. Ze moeten niet langer zelf in grond handelen, maar de opstelling en transacties van andere partijen beïnvloeden.

Conclusie

De woningmarkt is een complexe markt waar sprake is van een grote regionale diversiteit. Iedere regio kent daarbij niet alleen zijn eigen specifieke kenmerken ook in de verwachtingen voor de toekomst zijn grote verschillen waar te nemen. Dat de beleidsopgave moeilijk is, moge duidelijk zijn. Dat de grote verscheidenheid tussen regio's en binnen regio's maatwerk in het beleid vraagt ook.

³ Het RPB neemt hierbij aan dat slechts 60 procent van de ruwe bouwgrond daadwerkelijk als woningbouwgrond of als grond voor bedrijventerreinen wordt uitgegeven. De gemiddelde prijzen voor landbouwgrond en voor ruwe bouwgrond voor stadsuitbreiding zijn daarom met $1/0,6 = 1,67$ vermenigvuldigd (RPB 2007, p. 60).

2 Het afwegingskader

Het doel van deze studie is in de vorm van een afwegingskader inzicht verschaffen in de vraag wanneer regiospecifiek Rijksbeleid voor de hand ligt, en wanneer niet. Uitgangspunt bij het afwegingskader is dat het praktisch toepasbaar dient te zijn. De complexiteit van de woningmarkt, met zijn vele belanghebbende partijen (burgers, overheden, projectontwikkelaars, corporaties, financiële instellingen), deelmarkten (de huur-, de koop- en de grondmarkt) en een enorme regionale diversiteit, vraagt om een zorgvuldige benadering.

Het inzetten van regionaal gedifferentieerd rijksbeleid heeft nogal wat voeten in de aarde. Als de centrale overheid kiest voor specifiek in plaats van generiek beleid, dient grondig te worden verantwoord waarom dat moet. Voordat besloten zou worden om een bepaald beleidsinstrument regionaal te differentiëren, dient er duidelijkheid te zijn over de aard en de grootte van de problemen binnen de verschillende regionale woningmarkten. Regionale verschillen als zodanig vormen geen reden om ander of nieuw beleid toe te passen. Als er binnen een bepaalde regio sprake is van een disfunctionerende woningmarkt, die sterk afwijkt van wat wenselijk is, dan komt ander of nieuw beleid wel in beeld. Maar ook als er duidelijkheid bestaat over de aard en grootte van de problemen, en er is inzicht in welke (nieuwe) beleidsmaatregel het meest voor de hand ligt, is het nog noodzakelijk een aantal andere vragen te beantwoorden. In schema 1 (het afwegingskader) zijn deze vragen op een rijtje gezet. De verschillende vragen die in het afwegingskader aan de orde komen worden hieronder besproken.⁴

Benoeming regio's

De eerste vraag die beantwoord moet worden is een definitievraag: hoe dient een regio, of meer specifiek een regionale woningmarkt, gedefinieerd te worden? Dat is van belang omdat, daarmee het schaalniveau bepaald wordt waar het beleid betrekking op zal hebben. Hoe groter het schaalniveau, des te groter de kans dat er binnen de regio gebieden (c.q. gemeenten) te onderscheiden zijn met een uitzonderingspositie. Hoe kleiner het schaalniveau des te fijnmaziger ('lokaal maatwerk') het mogelijk te entameren beleid eruit zal zien.

Er zijn verschillende wijzen waarop regionale samenhang gedefinieerd kan worden. Schulenberg e.a. (2008) gaan uit van economische samenhang (zie hoofdstuk 3) maar loopt tegen het probleem op dat ook samenhangende regio's erg heterogeen kunnen zijn. Jones (2002) werkt op basis van verhuisbewegingen op de woningmarkt. Dat betekent een goede kwantificeerbaarheid, maar ontbeert de causaliteit van een economisch/demografische aanpak.

Verschillen in problematiek

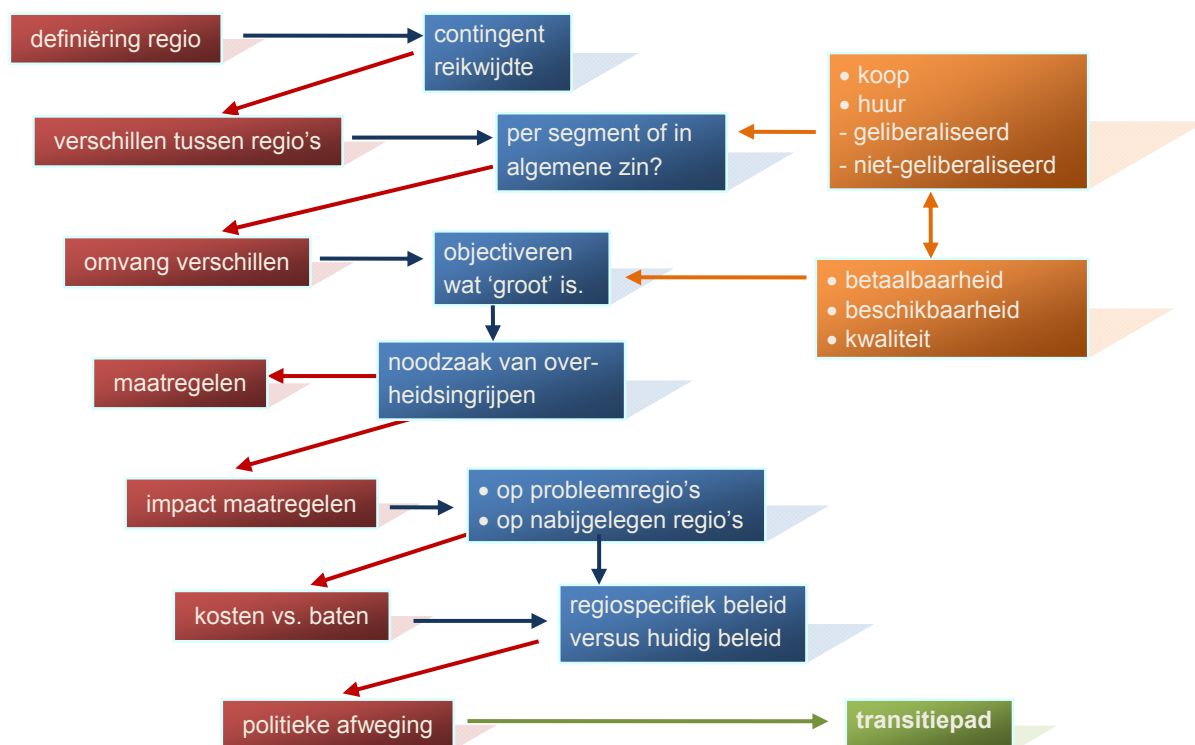
Naar welke verschillen dient er gekeken te worden? De woningmarkt is immers in meerdere deelmarkten en segmenten te verdelen, zoals goedkope en dure koopwoningen, geliberaliseerde en niet-geliberaliseerde huurwoningen, etc. Elk van deze markten en segmenten heeft zijn eigen specifieke kenmerken en dynamiek. Ook kan de vraag gesteld worden of er gekeken moet wor-

⁴ Dit afwegingskader is opgesteld ten behoeve van het nadenken over regiospecifiek Rijksbeleid. Het is inherent inzetbaar bij alle vormen van decentraal beleid op de woningmarkt.

den naar individuele kenmerken, zoals betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit, of dat het beter is de regionale woningmarkten integraal te vergelijken.⁵ Schulenberg e.a. (2008) merken op dat het thematisch profiel 'regionale woningmarkt' zich kenmerkt door «de breedte van de problematiek en een verscheidenheid aan indicatoren». Niet alleen de problematiek is sterk lokaal of regionaal specifiek, ook de achterliggende oorzaken en de te verwachte ontwikkelingen voor de toekomst zijn in de regel verschillend.

Zoals eerder al aangegeven vormen regionale verschillen op zichzelf geen reden om ander of nieuw beleid toe te passen maar wel indien er binnen een bepaalde regio sprake is van een disfunctionerende woningmarkt die sterk afwijkt van wat wenselijk is.

Schema 1: Afwegingskader



Omvang van de verschillen

Wanneer is er sprake van grote verschillen? Bestaan daar objectieve criteria voor? En als wordt vastgesteld dat de verschillen 'groot' zijn, betekent dit dan dat er een probleem is? Rigo (Schulenberg e.a., 2008) onderscheidt per thema verschillende clusters. Daar zit ook een aantal clusters tussen waaruit niet direct een probleem blijkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor clusters die 'gemiddelde stedelijke regio's omvatten', maar ook clusters met regio's die het predicaat 'leefbare regio' of 'ontspannen regio' krijgen. In dergelijke regio's ligt het niet voor de hand om regiospecifiek beleid toe te passen.

⁵ Beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit zijn de schragende dimensies in het overheidsbeleid op de woningmarkt (zie bijlage A).

Overheidsingrijpen

Zelfs als er sprake is van een probleem, dan dient nog de vraag gesteld en beantwoord te worden, of de overheid moet ingrijpen. Dat dient in principe alleen te gebeuren als daar aantoonbaar aanleiding toe is. Vanuit economisch theoretisch oogpunt zijn er verschillende motieven voor overheidsingrijpen op markten, waarvan marktfalen het belangrijkste is.⁶ Marktfalen kan in het functioneren van de markt zelf besloten liggen, maar ook veroorzaakt zijn door eerder overheidsingrijpen, op de betreffende markt zelf of op een gerelateerde markt. Een andere motief is het bestaan van complexe externe effecten, waarbij sprake is een groot aantal betrokkenen. In een dergelijke situatie levert de markt zelf geen efficiënte uitkomsten op.⁷ Dan kan er sprake zijn van een publiek belang, dat aanleiding vormt voor overheidsingrijpen. Gewenste herverdeling en paternalisme kunnen ook motieven zijn voor overheidshandelen.

Welke maatregelen

Er zijn in theorie vele instrumenten denkbaar die, eventueel in combinatie, regionaal ingezet zouden kunnen worden. In deze analyse gaat het niet om specifieke maatregelen. In generieke zin gaat het om maatregelen van aanbodstimulerende, aanbodbeperkende, vraagstimulerende en vraagbeperkende aard, die gericht kunnen zijn op bepaalde segmenten van de woningvoorraad en/of op bepaalde groepen, zoals starters of ouderen.

Impact van de maatregelen

De inzet van beleidsinstrumenten in een bepaalde regio heeft als primair doel de lokale of regionale markt zelf te beïnvloeden, en daarbinnen het betrokken segment van de woningmarkt: koop, huur, etc. Omdat deelmarkten niet disjunct zijn, ligt het voor de hand, dat maatregelen die gericht zijn op het ene segment, het andere beïnvloeden. Instrumenten die worden ingezet ten behoeve van de koopwoningenmarkt, kunnen (onbedoelde) gevolgen hebben voor de huurwoningensector en andersom. Conijn (2006) stelt dat er op de Nederlandse woningmarkt mechanismen zijn, die het fiscale voordeel van de eigenaar-bewoner omzetten in een nadeel voor de huurder. Hij pleit daarom ook voor een grotere samenhang tussen beide deelmarkten, via een integraal beleid.

Naast gevolgen voor andere deelmarkten binnen dezelfde regio, kunnen instrumenten ook onbedoelde of ongewenste, gevolgen hebben voor andere regio's. Regio's verhouden zich onderlinge door hun onderlinge geografische en economische verhouding: ze grenzen al dan niet aan elkaar, er is sprake van een onderlinge arbeidspendel en er zijn onderlinge verhuisstromen.⁸ Zoals Priemus (2000) stelt, het zijn niet de woningen die naar de vragers komen, maar het zijn de vragers die worden gedwongen zich naar de woning te begeven. Boelhouwer en de Vries (2004) merken

⁶ Zie Hof, Koopmans en Teulings (2006) voor een beschouwing over marktfalen op de woningmarkt.

⁷ Er kunnen verschillende complexe externe effecten worden onderscheiden, zoals schaalvoordelen en marktmacht, asymmetrische informatie en heterogene kwaliteit, en externe effecten in engere zin, zoals milieu en kennis *spillovers*.

⁸ Demografische factoren zijn vanzelfsprekend ook van belang. Schulenberg e.a. (2008) nemen in hun analyse de ontwikkeling van het aantal huishoudens op. De demografische factor zit daarmee al in de analyse.

op dat, door de grondgebondenheid van de woning, voor mobiliteit de bereidheid om te verhuizen een zeer belangrijke rol speelt.⁹

Locatie is in het afwegingskader dus van groot belang. Als er in regio x aanbodstimulerende maatregelen worden doorgevoerd, en in regio y niet, dan zal dat leiden tot een toename van het aantal verhuisbewegingen binnen regio x . Naarmate de afstand tussen regio x en regio y kleiner is, zal de verandering in regio x een groter afstraaleffect op regio y hebben. In dit verband dient opgemerkt te worden dat er in de huidige situatie weliswaar sprake is van grote regionale verschillen in woningmarkten, maar dat woonconsumenten niet *en masse* verhuizen van regio's waar de woningmarkt krap (beperkte beschikbaarheid) en/of duur (betaalbaarheid) is, naar regio's waar de woningmarkt ontspannen is en de prijzen laag zijn. Een uitzondering hierbij zijn schoksgewijze verstoringen: de oplevering van een aantal grote Vinex-locaties in de jaren tachtig zorgde voor verstoringen op woningmarkt in de directe omgeving.¹⁰

Kosten-batenanalyse

Als uit de uiteindelijke analyse naar voren komt dat regiospecifiek Rijksbeleid in regio x leidt tot positieve effecten, en in andere regio's in ieder geval niet tot negatieve effecten, dient vervolgens antwoord gegeven op de vraag of ingrijpen met een bepaald instrument (of met een combinatie van instrumenten) welvaartsverhogend is. Met andere woorden, zijn de totale baten van overheidsingrijpen groter dan de kosten van het ingrijpen, en is de winst in termen van kosten en baten groter dan bij generiek beleid? Als de inzet van een bepaald instrument (of bepaalde instrumenten) leidt tot welvaartverhoging, dan is de vraag verder een politiek afwegingsproces.

Het ligt voor de hand dat regiospecifiek beleid in omvangrijke uitvoeringskosten voor het Rijk zal resulteren. Immers, het Rijk moet informatie verzamelen om vast te kunnen stellen of en waar marktfalen zich voordoet, achterhalen of het falen echt regionaal is, en of de situatie met positieve of in elk geval niet-negatieve externe effecten aangepakt kan worden. Dat betekent dat de Rijksoverheid met lokale partijen om de tafel moet, eventueel bevoegdheden (tijdelijk) overdraagt aan lokale of regionale partijen, aannemelijk moet maken dat er aanleiding is voor een uitzonderingspositie voor een specifieke regio en een en ander in wet- en regelgeving moet vastleggen. Het is daarbij denkbaar dat andere regio's een vergelijkbare uitzonderingspositie zullen claimen, wat vertraging en dure procedures met zich meebrengt. Als bestaand beleid niet meer voor iedereen geldt, leidt dat tot minder transparantie en meer onzekerheid. Dat kan huishoudens belem-

⁹ Transactiekosten, zoals de *overdrachtsbelasting*, beïnvloeden de verhuismobiliteit van kopers negatief (Van Ommeren 2006). In landen met een lagere overdrachtsbelasting is de mobiliteit van kopers aanmerkelijk hoger. Een vermindering van de transactiekosten met één procentpunt kan leiden tot een toename van het aantal verhuizingen van eigenwoningbezitters met acht procent (Van Ommeren en Van Leuvensteijn, 2003). Uitgaande van jaarlijks ongeveer 200.000 transacties op de koopwoningenmarkt (ten gevolge van de huidige crisis is het aantal transacties sinds het begin van 2009 sterk gedaald), leidt een afname van de transactiekosten met één procentpunt van de waarde van de woning, tot een toename van het aantal verhuizingen met ongeveer 16.000. De gemiddelde verblijfsduur van 18 jaar voor eigenwoningbezitters zou hierdoor met ongeveer 1,3 jaar afnemen. Afschaffen of verlagen van de overdrachtsbelasting kan ook op korte termijn een substantieel effect hebben.

¹⁰ Een voorbeeld is Gouda Goverwelle, waar een schoksgewijze uitbreiding van de koopwoningvoorraad –tijdelijk– zorgde voor dalende prijzen op de bestaande markt in de regio, in een tijd dat in heel de rest van Nederland de woningprijzen sterk stegen. Een ander voorbeeld is Nieuw Sloten in Amsterdam, waar bij oplevering een aanzienlijke groep van de middeninkomens uit de Westelijke Tuinsteden heen trok, die daarmee met een aanzienlijke reductie in koopkracht en sociale differentiatie geconfronteerd werden.

meren in het komen van beslissingen aangaande hun verhuisgedrag, en daardoor marktversturend werken. Een dergelijk effect hoort ook bij de kosten van regiospecifiek Rijksbeleid.

Een kosten-batenanalyse maakt helder hoe de afwegingen tussen verschillende belangen gemaakt zijn, en kan daarmee ook als leidraad dienen als er in vervolgstappen door belanghouders procedures worden aangespannen. Een kosten-batenanalyse gaat verder dan de kosten en de baten van het ingrijpen zelf. Een minder restrictief grondbeleid (om het aanbod te stimuleren) bijvoorbeeld, zal onder gelijkblijvende andere omstandigheden, leiden tot lagere grondprijzen, lagere woningprijzen, meer huurwoningen en grotere kavels. Hof e.a. (2006) pleiten er bij dit instrument voor, om per locatie een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren. Daarin worden de voordelen van meer bouwgrond –en dus meer woningen– vergeleken met de nadelen, bijvoorbeeld het verlies aan open ruimte. Een goed uitgevoerde, met oog voor alle relevante effecten, en de belangen van alle betrokken partijen, zal leiden tot een groter draagvlak onder de bewoners (eigenaren-bewoners en huurders) van de betrokken regio's.

Transitiepad

Als het afwegingstraject leidt tot een positieve overweging voor regionaal gericht beleid, en de politiek geeft groen licht, dan is de volgende opgave het vinden van een goed transitiepad van de bestaande naar de gewenste situatie. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn onder andere (zie ook Hof e.a. 2006):

- onder welke omstandigheden kan het regiospecifieke beleid het beste worden toegepast?
- Hoe kunnen de voorgestelde maatregelen het beste worden gespreid over de tijd (om sterke veranderingen in vermogens- en koopkrachtpositie tegen te gaan)?
- Is ondersteunend beleid noodzakelijk om eventuele sterke veranderingen in vermogens- en koopkrachtpositie tegen te gaan, en zo ja - welk ondersteunend beleid?

3 Classificatie van regionale markten

Regionale markten kunnen op verschillende wijzen geïnclassificeerd worden. Dit rapport sluit zoveel mogelijk aan op de aanpak van Rigo (Schulenberg e.a. 2008), dat voor 38 regio's in Nederland een aanzet heeft gedaan tot een systematisering van het thema regionale woningmarkten.

Om tot een empirische invulling te komen gaat Rigo uit van 38 stedelijke regio's – die overigens niet heel het land dekken. Rigo definieert een stedelijke regio als een centrumstad met omliggende gemeenten. Op basis van pendelstromen en verhuisbewegingen wordt vastgesteld of een randgemeente al dan niet een 'natuurlijke band' heeft met een centraal gelegen stad. Als er sprake is van een natuurlijke band, wordt de randgemeente gerekend tot de stedelijke regio van de desbetreffende stad (zie Schulenberg e.a., 2008, blz. 2). Als gemeenten binnen stedelijke regio's eenduidige scores per indicator laten zien, kan de conclusie luiden dat die gemeenten samen ook een regionale woningmarkt vormen. Een regionale woningmarkt wordt dan gedefinieerd als een geografische afgebakend aantal gemeenten, met vergelijkbare woningmarktkenmerken.

Er zijn ook andere benaderingen denkbaar. Jones (2002) zet verhuisbewegingen centraal. Hij definieert een woningmarktgebied als «*a contiguous area comprising a settlement or group of settlements with a high degree of housing market self containment, and where immigration from outside the immediate housing market area is of only minor importance*». Jones zet de *containment benchmark* op vijftig procent, wat betekent dat minimaal de helft van kopers van woningen reeds binnen hetzelfde woningmarktgebied woonachtig is. Gezien het feit dat in Nederland ongeveer tweederde van de verhuisbewegingen zich binnen dezelfde gemeente afspeelt, kan een woningmarktgebied in Nederland volgens de definitie van Jones zelfs kleiner dan één gemeente zijn.

Bij het classificeren van markten hanteert Rigo drie dimensies, die corresponderen met de kwaliteit en de beschikbaarheid van huur- en koopwoningen, de beschikbaarheid van woningen en de betaalbaarheid van koopwoningen. De drie dimensies zijn:

1. de samenstelling van de woningvoorraad en de kwaliteit van de woonomgeving;
2. de ontwikkeling van het aantal woningen en van de verhouding tussen het aantal huishoudens en het aantal woningen;
3. het niveau en de ontwikkelingen van de woningprijs.

De kwaliteit komt naar voren in dimensie 1. Rigo gaat er van uit dat de samenstelling van de woningvoorraad (het aandeel huurwoningen, het aandeel meergezinswoningen) samenhangt met de kwaliteit van de woonomgeving, uitgedrukt in de leefbaarheidsscore.¹¹ Aan de hand van deze dimensie worden stedelijk regio's aangewezen die kampen met een 'grootstedelijke probleemvoorraad'. Aan de andere kant komen er ook 'leefbare regio's' uit de analyse.

De beschikbaarheid van woningen wordt door Rigo geoperationaliseerd in dimensie 2, de ontwikkeling van het aantal woningen en van de verhouding tussen het aantal woningen en het aan-

¹¹ De ondergrens van de fysieke kwaliteit van de woningbouw in Nederland ligt vast in het Bouwbesluit.

tal huishoudens. Door deze dynamische operationalisering worden regio's onderscheiden die zich bewegen richting meer ontspanning (het aantal woningen neemt sterker toe dan het aantal huishoudens), en regio's die zich richting krapte bewegen (het aantal huishoudens stijgt sterker dan het aantal woningen). De prijsontwikkeling van koopwoningen per stedelijke regio wordt uitgedrukt in vier indicatoren: de gemiddelde verkoopwaarde; de gemiddelde verkoopwaarde van eengezinswoningen; de ontwikkeling van de gemiddelde verkoopwaarde; en de ontwikkeling gemiddelde verkoopwaarde van eengezinswoningen. Rigo merkt daarbij op dat de indicatoren op twee manieren kunnen worden geïnterpreteerd: hoge prijzen wijzen op een slecht toegankelijke woningmarkt, of op een populair woonklimaat. Ongeacht de interpretatie, leiden hoge prijzen eerder tot problemen met betaalbaarheid dan lage prijzen.

Tabel 1 Onderscheiden typen regionale woningmarkten

koopmarkt		betaalbaarheid	
		<i>probleem</i>	<i>geen probleem</i>
beschikbaarheid	<i>probleem</i>	type A	type B
	<i>geen probleem</i>	type C	type D
geliberaliseerd deel huurmarkt		betaalbaarheid	
		<i>probleem</i>	<i>geen probleem</i>
beschikbaarheid	<i>probleem</i>	type E	type F
	<i>geen probleem</i>	type G	type H
niet-geliberaliseerde deel huurmarkt		kwaliteit	
		<i>probleem</i>	<i>geen probleem</i>
beschikbaarheid	<i>probleem</i>	type I	type J
	<i>geen probleem</i>	type K	type L

Rigo heeft op basis van de Z-scores van de verschillende woningmarktindicatoren een hiërarchische clusteranalyse uitgevoerd, om na te gaan welke van de 38 stedelijke regio's met vergelijkbare woningmarktproblemen te maken hebben.¹² Voor dimensie 1 (samenstelling en kwaliteit) resulteren zeven clusters, voor dimensie 2 (ontwikkeling woningen en huishoudend) negen clusters en voor dimensie 3 (prijsniveau en -ontwikkeling) vijf clusters. Door per kenmerk uit te gaan van de tweedeling 'probleem – geen probleem' worden twaalf verschillende regionale woningmarkten onderscheiden: vier regionale koopwoningmarkten, vier geliberaliseerde regionale huurwoningmarkten en vier niet-geliberaliseerde regionale huurwoningmarkten (zie tabel 2).¹³ Van de 38 onderzochte stedelijke regio's zijn er maar twee (Haarlem en Leiden) die steeds samen in het-

¹² Het Rigo-rapport bevat geen kwantitatief overzicht van de stand van zaken ten aanzien van prijsniveau, doorstroming en andere knelpunten per regionaal profiel, maar vooral kwalitatieve uitspraken als «de woningvoorraad in de regio Lelystad groeit nog altijd, zij het wat langzamer dan in de jaren negentig» (p. 73) en «in deze regio's groeit de woningvoorraad bovengemiddeld wat leidt tot een (beperkte) ontspanning op de woningmarkt» (p. 75).

¹³ Dit onderscheid is vaak lastig te maken. Als een woningmarkt geen problemen heeft ten aanzien van beschikbaarheid, kan dat ook betekenen dat de woningmarkt zich aan het ontspannen is. De aanduidingen 'probleem' en 'geen probleem' zijn rekbaar.

zelfde cluster worden ingedeeld. Deze gebieden zijn dus overeenkomstig qua structuur en problemen. Binnen de onderzochte groep zijn er verder geen twee regio's te vinden die over de hele linie overeenkomstige woningmarktkenmerken hebben.

Op basis van het Rigo-rapport kunnen, met enig voorbehoud, stedelijke regio's toebedeeld worden aan de vier onderscheiden types:

- Utrecht, Amersfoort, Breda en Ede hebben kenmerken van type A;
- Almelo, Groningen en Middelburg van type B;
- Apeldoorn, Haarlem, Hilversum en Leiden van type C; en
- Schiedam en Heerlen van type D.

De kracht van deze aanpak is gelegen in de aandacht voor dynamiek. Er wordt niet alleen naar het nu gekeken, maar ook naar de ontwikkeling in de tijd. Er zijn echter ook nadelen aan te wijzen. Een belangrijk nadeel is dat het belangrijke onderscheid huur/koop niet goed naar voren komt. Ook ontbreekt het onderscheid geliberaliseerd/niet-geliberaliseerd voor huurwoningen. Hierdoor verschaft Rigo ook geen voorbeelden van regio's van het type I, J, K of L.

Bij markten zonder problemen meet de beschikbaarheid met problemen met kwaliteit kan gedacht worden aan een discrepantie tussen de voorraad en de bevolking: bijvoorbeeld een overdaad aan vierkamerwoningen bij corporaties bij een toenemende hoeveelheid eenpersoonshuishoudens. Waar dergelijke discrepanties vandaan komen (bijvoorbeeld een te uniform beleid bij gemeenten, of aanbieders die zich bij de ontwikkeling van trajecten niet adequaat verdiepen in toekomstige vraag), doet er in wezen niet toe als de problemen eenmaal geconstateerd zijn en opgelost moeten worden. Om tot een goed afwegingskader te komen is het van belang om per regio duidelijk in kaart te hebben hoe het zit met de betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van de relevante onderdelen van de woningvoorraad (koop, particuliere huur, sociale huur).

Een dergelijke analyse kan wel gemaakt kunnen worden. De Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM, zie www.nvm.nl) onderscheidt in Nederland 76 gebieden, die net als bij Jones (2002) bepaald zijn op basis van het criterium «het jaarlijks aantal transities op de koopwoningmarkt binnen de regio is groter dan de jaarlijkse uitruil met andere regio's» In termen van Markovanalyse: de overgangsmatrix is diagonaaldominant. Met behulp van clusteranalyse op drie relevante factoren (aantal transacties, gemiddelde woningprijs en een aan de omzetsamenstelling van de makelaars ontleende krapte-indicator) bleek het mogelijk deze 76 gebieden terug te brengen tot een typologie met vier à vijf voor woningmakelaars gelijksoortige regio's. Die regio's zijn niet contingent (de vier grote steden vormen samen een type regio), maar hebben wel sterk overeenkomstige eigenschappen. Een vergelijkbare analyse kan op de gehele woningmarkt worden toegepast, op basis van variabelen als de verhouding koop/huur, het aantal verhuisbewegingen, het prijsniveau, leegstand, ontwikkelingen in krapte, leefbaarheid, etc.

De vraag in hoeverre er regionale woningmarkten onderscheiden kunnen worden met vergelijkbare kenmerken, kan dus op basis van het Rigo-onderzoek niet beantwoord worden. Rigo is het niettemin eens met het RPB, dat de regionale diversiteit in woningmarkten enorm is en dat de roep om regiospecifiek maatwerk te ontwerpen en toe te passen een logische is.

4 Voorbeelden impactanalyse

Het in hoofdstuk 3 geschetste afwegingskader is het hart van dit rapport. Essentiële elementen in het afwegingskader zijn de legitimatie voor overheidsingrijpen, en de impact van de eventueel te nemen maatregelen. Dit hoofdstuk toont aan de hand van ‘kwalitatieve simulaties’ hoe die impact geanalyseerd kan worden.

Het gaat in deze exercitie niet om individuele beleidsinstrumenten, maar om de impact van stimulerend respectievelijk beperkend beleid voor bepaalde marktsegmenten. Hieronder wordt aan de hand van vijf voorbeelden de impact van drie typen instrumenten getoond:

- *aanbodstimulering*: het versoepelen van de regelgeving rond bouw en ruimtelijke ordening.¹⁴
- *vraagstimulering*: investeren in de kwaliteit van huurwoningen, om ze aantrekkelijker te maken;
- *vraagbeperking*: een inkomenstoets, om de toegang tot bepaalde segmenten van de huurmarkt te beperken voor bepaalde typen huishoudens;
- *aanbodbeperking*: sloop bevorderen, of verregaande herstructurering, in de vorm van het samenvoegen van kwalitatief laagwaardige appartementen.¹⁵

De voorbeelden bestaan uit vereenvoudigde ‘kwalitatieve simulaties’, waarin de mogelijke effecten van regiospecifiek beleid worden voorspeld. Het gaat daarbij om het gedrag van vragers en aanbieders op de woningmarkt, om de gevolgen voor extra verhuisbewegingen tussen verschillende regio’s. Er wordt onderscheid gemaakt tussen effecten op de korte, de middellange en de lange termijn. De voorbeelden worden in paragraaf 4.2 uitgewerkt.

In deze versimpelde weergave wordt geabstraheerd van mobiliteitsbeperkende factoren, zoals de overdrachtsbelasting. Er is uitgegaan van een vereenvoudigde weergave van de woningmarkt, waarbij ten aanzien van de koopmarkt en de particuliere huurmarkt naar de kenmerken ‘betaalbaarheid’ en ‘beschikbaarheid’ is gekeken, en ten aanzien van de niet-geliberaliseerde huurmarkt naar de kenmerken ‘beschikbaarheid’ en ‘kwaliteit’.¹⁶ Op basis van deze voorbeelden mogen geen conclusies worden getrokken. Daarvoor is een dieper gravende kwantitatieve studie nodig, waarin

¹⁴ Een minder restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid leidt tot het beschikbaar komen van meer bouwlocaties. De prijs van bouwgrond zal daardoor dalen, waardoor de betaalbaarheid van woningen verbetert. Meer concreet kan worden gedacht aan het vereenvoudigen van de toekenning van bouwvergunningen of het verlagen van de normering rond fijnstof- en geluidsoverlast (zie REA, 2006). Aanbodstimulering heeft gevolgen voor de koopmarkt en voor de huurmarkt. Als er meer bouwlocaties komen, zal de prijs van bouwgrond dalen, wat een positieve impuls is voor het bouwen van nieuwe huurwoningen. De beschikbaarheid van huurwoningen wordt hiermee vergroot. De bouw van nieuwe huurwoningen leidt er ook toe dat het algemene kwaliteitsniveau wordt verbeterd. Een beter aanbod van huurwoningen, betekent minder druk op de koopwoningenmarkt, al was het alleen maar doordat de relatieve prijzen veranderen. Aanbodstimulerende maatregelen op de huurmarkt, hebben zodoende invloed op de koopmarkt en vice versa. Deze samenhang tussen beide deelmarkten wordt niet alleen in beleidsmaatregelen, maar ook in analyses nogal eens over het hoofd gezien.

¹⁵ Aanbodbeperkende beleid klinkt in eerste instantie weinig opportuun, immers, daar zou de markt zelf zorg voor kunnen dragen. *De facto* kan in krimpregio’s het achterwege blijven van sanering er voor zorgen dat de kwaliteitsterugloop die samenhangt met leegstand, een groter gebied of meer segmenten worden aangetast door waardevermindering, met een negatieve spiraal als gevolg.

¹⁶ De gemiddelde kwaliteit van koopwoningen is aanzienlijk hoger dan die van huurwoningen (Conijn & Marsman, 2004).

ook de effecten van beleidsmaatregelen op andere type woningmarkten, dus zowel de huur als de koopwoningenmarkt, in beeld worden gebracht, kortom een integrale analyse.

Tabel 2 Voorbeelden van regionaal beleid

	type markt	type maatregel	primaire regio	aangrenzende regio's
1	koopwoningen	aanbodstimulering (RO-sfeer)	A: problemen met beschikbaarheid en met betaalbaarheid	B: probleem met beschikbaarheid C: probleem met betaalbaarheid D: geen problemen met beschikbaarheid & betaalbaarheid
2	koopwoningen	aanbodstimulering (RO-sfeer)	B: probleem met beschikbaarheid	A: problemen met beschikbaarheid en betaalbaarheid C: probleem met betaalbaarheid D: geen problemen met beschikbaarheid & betaalbaarheid:
3	niet-geliberaliseerde huurwoningen	aanbodstimulering (RO-sfeer)	I: problemen met kwaliteit en met beschikbaarheid	J: probleem met beschikbaarheid K: probleem met kwaliteit L: geen problemen met beschikbaarheid en kwaliteit
4	niet-geliberaliseerde huurwoningen	vraagbeperking (b.v. inkomens-toets)	I: problemen met kwaliteit en beschikbaarheid	J: probleem met beschikbaarheid K: probleem met kwaliteit L: geen problemen met beschikbaarheid en kwaliteit
5	niet-geliberaliseerde huurwoningen	vraagstimulering (kwaliteit huurwoningen omhoog)	I: problemen met kwaliteit en beschikbaarheid	J: probleem met beschikbaarheid K: probleem met kwaliteit L: geen problemen met beschikbaarheid en kwaliteit
6	koopwoningen	aanbodbeperking (sloopsubsidie)	I: problemen met kwaliteit en beschikbaarheid	J: probleem met beschikbaarheid K: probleem met kwaliteit L: geen problemen met beschikbaarheid en kwaliteit

De belangrijkste conclusie uit deze gedachtenexperimenten is dat de materie complex is. De effecten op de woningmarkt hangen nu eenmaal af van de ernst van de problemen, demografische verschillen, de daadwerkelijke interactie tussen regio's, economische interacties (pendelstromen op de arbeidsmarkt en de woningmarkt), culturele interacties, etc. Er is ruimte voor verwachte en onverwachte, gewenste en ongewenste effecten.

Wel mogen we er van uit gaan dat sommige maatregelen een grotere impact hebben dan andere. Stimulerende maatregelen gericht op de koopmarkt genereren langere verhuisketens. De directe en indirecte impact van dergelijke maatregelen (gewenst of ongewenst) zal daarom vrijwel altijd groter zijn dan maatregelen op de huurmarkt. Aanbodbeperkende maatregelen zijn op het niet-geliberaliseerde deel de huurmarkt eenvoudiger te realiseren dan in de vrije sector, de impact zal navenant verschillen.

Zonder concrete voorbeelden van echte regio's is de discussie echter moeilijk te voeren. De discussie zal in werkelijkheid daarom altijd een specifiek lokaal of regionaal karakter hebben, door lokale spelers, gebaseerd op lokale inzichten. Een en ander zal zich altijd afspelen in het licht van de lokale problematiek, waarbij aanpassingen van het Rijksbeleid in samenspraak met lokale overheden en marktpartijen tot stand zouden kunnen komen. Een 'generieke' regionalisering van het Rijksbeleid is daarmee in wezen ondenkbaar – het zal neerkomen op een 'doordachte wijze' van decentraliseren.

4.1 Uitwerking

4.1.1 Aanbodstimulering in regio A

type markt	type maatregel	primaire regio	aangrenzende regio's
1 koopwoningen	aanbodstimulering (RO-sfeer)	B: probleem met beschikbaarheid	A: problemen met beschikbaarheid en betaalbaarheid C: probleem met betaalbaarheid D: geen problemen met beschikbaarheid & betaalbaarheid:
Als de regio's A, C en D niet aan regio B grenzen, zullen er daar geen merkbare effecten zijn.			

Tabel 3 (Cross-regio) effecten maatregelen voorbeeld 1

1 aanbodstimulering koopwoningensector, regio A					
gevolgen voor:		betaalbaarheid		beschikbaarheid	
termijn		kort	(middel)lang	kort	(middel)lang
regio A		++	+	++	+
regio B		0	+	0	+
regio C		0	+	0	+
regio D		0	0	0	0
++	sterke toename / verbetering	-	bepaalde afname / verslechtering		
+	bepaalde toename / verbetering	--	sterke afname / verslechtering		
0	geen effect				

Gevolgen voor regio A

Als gevolg van de aanbodstimulerende maatregel in regio A zal het aantal bouwlocaties in regio A toenemen en op termijn t het aantal koopwoningen stijgen.¹⁷ De koopmarkt in regio A zal verruimen. Tevens zal de prijs van bouwgrond dalen wat de betaalbaarheid zal verbeteren. Bij gelijkblijvende lokale vraag daalt de prijs van koopwoningen, waardoor de betaalbaarheid verbetert.¹⁸ Als de betaalbaarheid van koopwoningen verbetert, zal de interesse van huurders in een koopwoning toenemen. Kortom, de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van koopwoningen verbeteren sterk in regio A. De zittende woningbezitters zullen geconfronteerd worden met vermogensverlies.

Gevolgen voor aangrenzende regio B

In regio B zijn er ook problemen met de beschikbaarheid van koopwoningen, maar niet met de betaalbaarheid. Doordat de markt in regio A verruimt zal zich op termijn een beperkte verhuistroom op de koopmarkt van regio B naar regio A ontwikkelen. De koopwoningenmarkt in regio B wordt daardoor minder krap. De afnemende vraag naar koopwoningen in regio B zal ook lei-

¹⁷ Als vuistregel geldt een termijn van minimaal vijf jaar tussen initiatief en oplevering.

¹⁸ De vraag naar koopwoningen hangt af van demografische factoren (met name de ontwikkeling van het aantal huishoudens), en van de afweging die huishoudens maken tussen huren en kopen.

den tot een verbetering in de betaalbaarheid – die al geen probleem was. Kortom, de betaalbaarheid en beschikbaarheid van koopwoningen in regio B zal in enige mate verbeteren. De (beperkte) migratie van regio B naar regio A heeft een dempende werking op de verbeterde beschikbaarheid en betaalbaarheid in regio A.

Gevolgen voor aangrenzende regio C

In regio C zijn er geen problemen met de beschikbaarheid van koopwoningen, maar wel met de betaalbaarheid. Daar is echter ook sprake van in regio A. Op korte termijn zullen er geen effecten optreden voor regio C. Vanaf het moment dat de betaalbaarheid van woningen in regio A aanzienlijk verbetert ten opzichte van regio C, zullen er in beperkte mate extra verhuisbewegingen plaatsvinden van regio C naar regio A. Dit leidt in regio C tot verruiming, en daardoor tot een verbetering van de betaalbaarheid. De (beperkte) migratie van regio C naar regio A heeft een dempende werking op de verbeterde beschikbaarheid en betaalbaarheid in regio A.

Gevolgen voor aangrenzende regio D

In regio D zijn er geen problemen met betaalbaarheid en beschikbaarheid. Een ruimere woningmarkt in regio A zal niet of nauwelijks tot effecten leiden in regio D.

4.1.2 Aanbodstimulering in regio B

type markt	type maatregel	primaire regio	aangrenzende regio's
2 koopwoningen	aanbodstimulering (RO-sfeer)	B: probleem met beschikbaarheid	A: problemen met beschikbaarheid en met betaalbaarheid C: probleem met betaalbaarheid D: geen problemen met beschikbaarheid & betaalbaarheid
Als de regio's A, C en D niet aan regio B grenzen, zullen er daar geen merkbare effecten zijn.			

Tabel 4 (Cross-regio) effecten maatregelen voorbeeld 2

2 aanbodstimulering koopwoningensector, regio B				
gevolgen voor	betaalbaarheid		beschikbaarheid	
termijn	kort	(middel)lang	kort	(middel)lang
regio B	++	+	+	0/+
regio A	0	+	0	+
regio C	0	+	0	+
regio D	0	0	0	0
++	sterke toename / verbetering		beperkte afname / verslechtering	
+	beperkte toename / verbetering		sterke afname / verslechtering	
0	geen effect			

Gevolgen voor regio B

I. Als gevolg van de aanbodstimulerende maatregel in regio B zal het aantal bouwlocaties toenemen en op termijn t het aantal koopwoningen stijgen. De koopwoningenmarkt in regio B zal verruimen. Tevens zal de prijs van bouwgrond dalen, wat de betaalbaarheid verder ten goede komt. Bij gelijkblijvende lokale vraag zal immers de prijs van koopwoningen dalen. Kortom, de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van koopwoningen verbeteren in regio B. Er mag ook extra doorstroming van huur naar koop worden verwacht.

Gevolgen voor aangrenzende regio A

In regio A zijn er net als in regio B problemen met de beschikbaarheid, en daarnaast ook met betaalbaarheid. Op middellange termijn zullen relatief veel verhuisbewegingen van regio A naar regio B plaatsvinden. In regio A wordt de koopwoningenmarkt daardoor minder krap. De afnemende vraag kan ook leiden tot een stabilisatie of zelfs daling van de woningprijzen. Kortom, de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van koopwoningen zal in regio A verbeteren. De (beperkte) migratie van regio A naar regio B heeft een dempende werking op de verbeterde beschikbaarheid en betaalbaarheid in regio B.

Gevolgen voor aangrenzende regio C

In regio C zijn er geen problemen met de beschikbaarheid van koopwoningen, maar wel met de betaalbaarheid. De verruiming van de markt in regio B zal op middellange termijn in lichte mate leiden tot extra verhuisbewegingen van regio C naar regio B. In regio C zal dit leiden tot een (nog) ruimere woningmarkt, waardoor de betaalbaarheid verbetert. De (beperkte) migratie van regio C naar regio B heeft een dempende werking op de verbeterde beschikbaarheid en betaalbaarheid in regio B.

Gevolgen voor aangrenzende regio D

In regio D zijn er geen problemen t.a.v. betaalbaarheid en beschikbaarheid. Een ruimere woningmarkt in regio B zal niet of nauwelijks tot effecten leiden in regio D.

4.1.3 Aanbodstimulering in het niet-geliberaliseerde deel van de huurwoningenmarkt in regio I

type markt	type maatregel	primaire regio	aangrenzende regio's
3 niet-geliberaliseerde huur	aanbodstimulering (RO-sfeer)	I: probleem met beschikbaarheid en met kwaliteit	J: probleem met beschikbaarheid K: probleem met kwaliteit L: geen problemen met beschikbaarheid & kwaliteit
Als de regio's J, L en K niet aan regio I grenzen, zullen er daar geen merkbare effecten zijn.			

Tabel 5 (Cross-regio) effecten maatregelen voorbeeld 3

3 aanbodstimulering niet-geliberaliseerde deel huurwoningensector, regio I				
gevolgen voor	beschikbaarheid		kwaliteit	
termijn	kort	(middel)lang	kort	(middel)lang
regio I	++	+	++	+
regio J	0	+	0	-
regio K	0	0	0	-
regio L	0	0	0	-
++	sterke toename / verbetering		- beperkte afname / verslechtering	
+	beperkte toename / verbetering		-- sterke afname / verslechtering	
0	geen effect			

Gevolgen voor regio I

Als gevolg van de aanbodstimulerende maatregel in regio I zal het aantal bouwlocaties toenemen en, op termijn, het aantal (goedkope) huurwoningen stijgen. Ook het niet-geliberaliseerde deel van de huurwoningenmarkt in regio I zal verruimen. Doordat de prijs van bouwgrond daalt komt er financiële om te investeren in de kwaliteit van de woningen. De gemiddelde kwaliteit van de huurwoningen neemt toe, en de wachtlijsten worden korter. Kortom, de beschikbaarheid en de kwaliteit van niet-geliberaliseerde huurwoningen verbetert.

Gevolgen voor aangrenzende regio J

In regio J zijn er problemen met de beschikbaarheid, maar niet met de kwaliteit van huurwoningen. Omdat de beschikbaarheid en kwaliteit in regio I verbeteren, zullen er verhuisbewegingen plaatsvinden van J naar I. Voor regio J leidt dat tot een ruimere huurmarkt: de beschikbaarheid van huurwoningen in regio J verbetert. De kwaliteit blijft ongewijzigd. Op termijn bestaat het gevaar dat de gemiddelde kwaliteit afneemt, omdat er minder nieuwbouw plaatsvindt.

Gevolgen voor aangrenzende regio K

In regio K zijn er geen problemen met de beschikbaarheid maar wel met de kwaliteit. Een ruimere woningmarkt in regio I zal niet of nauwelijks leiden tot effecten voor regio D.

Gevolgen voor aangrenzende regio L

Regio L kent geen problemen met beschikbaarheid en kwaliteit. Aanbodstimulering in regio I zal geen merkbare impact op regio L hebben.

4.1.4 Vraagbeperking in het niet-geliberaliseerde deel van de huurwoningenmarkt in regio I

type markt	type maatregel	primaire regio	aangrenzende regio's
4 niet-geliberaliseerde huur	vraagbeperking	I: probleem met beschikbaarheid en met kwaliteit	J: probleem met beschikbaarheid K: probleem met kwaliteit L: geen problemen met beschikbaarheid & kwaliteit
Als de regio's J, L en K niet aan regio I grenzen, zullen er daar geen merkbare effecten zijn.			

Tabel 6 (Cross-regio) effecten maatregelen voorbeeld 4

4 vraagbeperking niet-geliberaliseerd deel huurwoningensector, regio I				
gevolgen voor	beschikbaarheid		kwaliteit	
termijn	kort	(middel)lang	kort	(middel)lang
regio I	++	+	--	-
regio J	0	+	-	-
regio K	0	0	0	0
regio L	0	0	0	0
++	sterke toename	/ verbetering	-	beperkte afname / verslechtering
+	beperkte toename / verbetering		--	sterke afname / verslechtering
0	geen effect			

Gevolgen voor regio I

Als gevolg van de vraagbeperkende maatregel in regio I zal de vraag naar het niet-geliberaliseerde deel van de huurwoningenmarkt afnemen. Wachtlijsten nemen af, de beschikbaarheid verbetert. Bij een sterk dalende vraag zullen kwalitatief slechte huurwoningen leeg komen te staan. Door teruglopende vraag zal er minder in huurwoningen worden geïnvesteerd. De kwaliteit van huurwoningen neemt verder af.

Gevolgen voor aangrenzende regio J

In regio J zijn er ook problemen met de beschikbaarheid van huurwoningen, maar niet met de kwaliteit. Doordat de huurmarkt in regio verruimt, zullen er in beperkte mate verhuisbewegingen plaatsvinden van regio J naar regio I, voornamelijk bestaand uit starters op de woningmarkt zijn. De huurwoningenmarkt in regio J wordt daardoor minder krap, wat een negatief effect kan hebben op de kwaliteit. Door de migratie wordt de huurwoningenmarkt in regio I na verloop van tijd weer krappere. Er zouden daar dan weer wachtlijsten kunnen ontstaan. Dat kan er toe leiden dat er weer meer in goedkope huurwoningen wordt geïnvesteerd.

Gevolgen voor aangrenzende regio K

In regio K zijn er geen problemen met de beschikbaarheid van huurwoningen, maar wel met de kwaliteit. In regio I zal –op termijn– de kwaliteit van huurwoningen afnemen, als de beschikbaarheid toeneemt. Daardoor oefent I geen aantrekkingskracht uit op regio K, en zullen er geen extra verhuisbewegingen plaatsvinden van regio K naar regio I. Kortom, er zullen voor regio K geen effecten optreden.

Gevolgen voor aangrenzende regio L

In regio L zijn er geen problemen met beschikbaarheid en kwaliteit. Een ruimere huurwoningmarkt in regio I zal niet of nauwelijks tot effecten leiden in regio L.

4.1.5 Vraagstimulering in het niet-geliberaliseerd deel van de huurwoningenmarkt, regio I

Dit voorbeeld gaat uit van een situatie waarin in regio I de kwaliteit van de huurwoningen sterk te wensen over laat, en er daardoor ook leegstand bestaat of dreigt. De uitgangssituatie in de vier regio's is als volgt:

type markt	type maatregel	primaire regio	aangrenzende regio's
5 niet-geliberaliseerde huur	vraagstimulering	I: probleem met leegstand en kwaliteit.	J: probleem met beschikbaarheid, afnemende vraag K: probleem met kwaliteit L: geen problemen met beschikbaarheid & kwaliteit
Als de regio's J, L en K niet aan regio I grenzen, zullen er daar geen merkbare effecten zijn.			

Tabel 7 (Cross-regio) effecten maatregelen voorbeeld 5

5 vraagstimulering niet-geliberaliseerde deel huurwoningensector, regio I*				
gevolgen voor	beschikbaarheid		kwaliteit	
termijn	kort	(middel)lang	kort	(middel)lang
regio I	0	0	+	-
regio J	0	0	0	-
regio K	0	0	0	0
regio L	0	0	0	0
++	sterke toename / verbetering		-	bepaalde afname / verslechtering
+	bepaalde toename / verbetering		--	sterke afname / verslechtering
0	geen effect			

Gevolgen voor regio I

Als gevolg van de vraagstimulerende maatregel (investeren in de kwaliteit) in regio I zal de kwaliteit van de huurwoningen toenemen. De vraag naar huurwoningen in het niet-geliberaliseerde deel blijft onveranderd – immers, de bevolking neemt af, wat ook een drukkende werking heeft op de prijzen van koopwoningen. Als de bevolkingsafname doorzet zal dit op termijn tot verdere afname van de vraag leiden en vervolgens tot afname van de kwaliteit en leegstand.

Gevolgen voor aangrenzende regio J

In regio J is ook sprake van een afnemende vraag, maar de kwaliteit van de huurwoningen is op orde. Er zullen geen verhuisbewegingen plaatsvinden van regio J naar regio I. De huurwoningmarkt in regio J zal onveranderd blijven. Op termijn bestaat het gevaar dat door een verder afnemende vraag ook de kwaliteit van de huurwoningen in gevaar komt.

Gevolgen voor aangrenzende regio K

In regio K is sprake van voldoende vraag, maar de kwaliteit is echter niet helemaal op orde. Als de kwaliteit van de huurwoningen in regio I verbetert, kan dat resulteren in een beperkte verhuistroom van regio K naar regio I. De kwaliteit van de huurwoningen in regio K zal onveranderd blijven.

Gevolgen voor aangrenzende regio L

In regio L is sprake van voldoende vraag en goede kwaliteit van de huurwoningen. Een kwaliteitsverbetering in de huurwoningenvoorraad in regio I zal niet of nauwelijks tot effecten leiden in regio L.

4.1.6 Aanbodbeperking in het niet-geliberaliseerd deel van de huurwoningenmarkt, regio I

Dit voorbeeld gaat uit van een situatie waarin in regio I de kwaliteit van de huurwoningen sterk te wensen over laat, en er daardoor ook leegstand bestaat of dreigt. De uitgangssituatie in de vier regio's is als volgt:

type markt	type maatregel	primaire regio	aangrenzende regio's
6 niet-geliberaliseerde huur	aanbodbeperking (sloopsubsidie)	I: probleem met leegstand en met kwaliteit.	J: probleem met beschikbaarheid, afnemende vraag K: probleem met kwaliteit L: geen problemen met beschikbaarheid & kwaliteit
Als de regio's J, L en K niet aan regio I grenzen, zullen er daar geen merkbare effecten zijn.			

Tabel 8 (Cross-regio) effecten maatregelen voorbeeld 5

5 vraagstimulering niet-geliberaliseerde deel huurwoningensector, regio I*				
gevolgen voor	beschikbaarheid		kwaliteit	
termijn	kort	(middel)lang	kort	(middel)lang
<i>regio I</i>	-	0	+	+
<i>regio J</i>	0	-	0	0
<i>regio K</i>	0	-	0	-
<i>regio L</i>	0	0	0	0
++	sterke toename	/ verbetering	-	beperkte afname / verslechtering
+	beperkte toename	/ verbetering	--	sterke afname / verslechtering
0	geen effect			

Gevolgen voor regio I

Als gevolg van de aanbodbeperkende maatregel, neemt het aantal huurwoningen af, bij een gelijkblijvende of minder snel teruglopende vraag. Door een beter evenwicht tussen vraag en aanbod is er meer aanbieders meer prikkel om te investeren in kwaliteit van de resterende huurwoningen. Door de teruglopende woningvoorraad, blijft de koopmarkt op niveau. Als vrijkomende locaties beschikbaar komen voor nieuwbouw in het koopsegment, komt dat de kwaliteit van de voorraad op de koopmarkt ten goede. Hierdoor kan een stroom van huur naar koop ontstaan.

Gevolgen voor aangrenzende regio J

In regio J is ook sprake van een afnemende vraag, maar de kwaliteit van de huurwoningen is op orde. Er kan een beperkte verhuisbewegingen van regio I naar regio J optreden. De huurwoningmarkt in regio J kan hierdoor krappere worden.

Gevolgen voor aangrenzende regio K

In regio K is sprake van voldoende vraag, maar de kwaliteit is echter niet helemaal op orde. Als het aantal huurwoningen in regio I vermindert, kan dat resulteren in een beperkte verhuisstroom van regio K naar regio I, met name aan de onderkant van de markt. De kwaliteit van de huurwoningen in regio K kan hierdoor in het geding komen.

Gevolgen voor aangrenzende regio L

In regio L is sprake van voldoende vraag en goede kwaliteit van de huurwoningen. Een kwaliteitsverbetering in de huurwoningenvoorraad in regio I zal niet of nauwelijks tot effecten leiden in regio L.

5 Interviews met experts

Van de geïnterviewde experts geeft er één aan sympathie te hebben voor de gedachte achter regiospecifiek Rijksbeleid. Betrokkene geeft daarbij aan dat het niet de oorzaken van de problemen op de woningmarkt oplost, maar (mogelijk) de gevolgen. De andere experts zien weinig in regiospecifiek beleid. Het belangrijkste argument luidt dat het de complexiteit van de woningmarkt nog verder zal vergroten. Regionaliseren (decentraliseren) van het woonbeleid heeft duidelijk meer sympathie onder de experts dan regiospecifiek Rijksbeleid.

*Regiospecifiek Rijksbeleid*¹⁹

De gevolgen van het feit dat het huidige beleid geen onderscheid maakt naar de lokaal-specifieke omstandigheden zijn gevarieerd van aard. Eén expert schetst bijvoorbeeld de situatie waarin de huurtoeslag het een corporatie in Delfzijl mogelijk maakt relatief hoge huren te vragen, omdat de huurder toch huurtoeslag ontvangt, waardoor de corporatie financieel gezond blijft en kan blijven investeren, maar op die manier wel de goedkope koopmarkt kapot maakt. In Amsterdam echter moeten de corporaties marktcontraire huren vragen, waardoor ze van alles moeten ondernemen om ook de middeninkomens een huurwoning aan te kunnen bieden. Op hetzelfde moment drijft de schaarste aan koopwoningen de prijzen op, waardoor een onoverbrugbare kloof tussen koop- en huursector wordt gecreëerd. Met dit voorbeeld wil de expert aantonen dat huurbeleid en huurtoeslag in deze twee (maximaal verschillende) markten totaal verschillende doelen dienen met name verschillende woningmarkteffecten. Een andere expert hekelt vooral de situatie dat er enerzijds sprake is van woningmarktstimulerende maatregelen in gebieden waar geen sprake is van economische groei en waar de bevolking afneemt terwijl anderzijds in gebieden waar de druk op de woningmarkt groter en groter wordt woningbouw bijna niet van de grond komt als gevolg van onder andere de vergaande regulering.

Zoals reeds gesteld zien de experts weinig in regiospecifiek Rijksbeleid (op woningmarktgebied) om deze en andere problemen op te lossen. Een lokale aanpak (maatwerk) waarbij ook aandacht is voor ruimtelijk- en sociaaleconomisch beleid heeft de voorkeur. Eén expert heeft vertrouwen in de eigen dynamiek van de woningmarkt ‘indien de prijsverschillen (die in internationaal perspectief overigens meevallen) tussen de verschillende regio’s groot genoeg worden zal de vraag naar woningen in grootstedelijke agglomeraties (Amsterdam, Utrecht) vanzelf afnemen’.

¹⁹ Met de volgende experts zijn interviews afgenomen:

- Lex de Boer, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting – SEV;
- Jeroen Frissen, Woningcorporatie Ymere te Amsterdam;
- Peter Neuteboom, TU Delft/OTB & RSM Erasmus Universiteit;
- Jaap van Rhijn, Dynamis/Boer Hartog Hoof;
- Friso de Zeeuw, Bouwfonds & TU Delft.

Grote steden en krimpgebieden

Uit de interviews komt een eensgezind beeld naar voren in de zin van waar de grote problemen zich op de woningmarkt afspeelen. Dat is enerzijds in de grote steden (met name Amsterdam en Utrecht) en anderzijds in de krimpgebieden en/of de grensregio's. Het probleem dat in de grote steden als het grootst gezien wordt betreft de beperkte doorstroming van huur naar koop. De geringe betaalbaarheid van een koopwoning in Amsterdam en Utrecht wordt overigens ook gerelativeerd: «een half uur verderop zijn die betaalbare woningen wel te vinden» en «indien je in een grote stedelijke agglomeratie wilt wonen, met bijvoorbeeld de nabijheid van werk en culturele voorzieningen, hangt daar nu eenmaal een prijskaartje aan.» Eén expert merkt op dat ook de wachtlijsten voor sociale huurwoningen gerelativeerd dienen te worden, omdat er ook veel aangeboden huurwoningen worden geweigerd door de woningzoekenden. Alle experts verwachten dat de verschillen tussen de regionale woningmarkten zullen toenemen. De motor daarachter is de demografische ontwikkeling.

Vier van de vijf experts geven aan dat de maatschappelijk grootste problemen zich in de krimpgebieden afspeelen. Oost-Groningen en Zuid-Limburg kampen met een (sterk) teruglopende bevolking en ook de werkgelegenheid neemt af. Het gevolg is dat de huizenprijzen dalen en dat de eigenaren van koopwoningen problemen ondervinden bij het verkopen van de eigen woning. De demografische ontwikkelingen in deze gebieden, ontgroening en vergrijzing, wijzen op een verdere verslechtering van het economische klimaat wat tevens een verder neergaand effect zal hebben op de huizenprijzen. Leegstand en verpaupering komen dan om de hoek kijken.

Oplossingen t.b.v. grote steden

Eén expert geeft aan dat de generieke regelgeving ten aanzien van een aantal beleidsvelden zoals milieuregelgeving, bescherming van de huurders, woonruimteverdeling e.d. vanuit theoretische zin wel te begrijpen is maar dat het, zodra je er mee wordt geconfronteerd in de praktijk, ook veel vragen oproept. De regelgeving zou meer rekening dienen te houden met specifieke lokale omstandigheden: «waarom gelden voor de binnenstad van Amsterdam dezelfde regels als voor de Achterhoek of Zuid-Limburg?». Omdat het huidige (generieke) Rijksbeleid geen ruimte biedt om de problemen die er spelen (in de binnenstad van Amsterdam) het hoofd te bieden, worden er experimenten ondernomen om bijvoorbeeld de doorstroming te bevorderen ('huren op maat') of om beter aan de wensen van de huurder te voldoen ('woonswitch'). De wens dat het experiment beleid wordt is groot omdat de noodzaak er is. Een andere expert ziet wat betreft de grote steden het bevorderen van de stedelijke vernieuwing (binnenstedelijk maar ook de uitleglocaties) als de belangrijkste taak.²⁰ Het Rijk dient volgens deze expert meer te investeren in de ruimtelijke kwaliteit. Nederland blijft verstedelijken wat de druk op de schaarse ruimte daar doet toenemen. De krapte op de woningmarkt blijft bestaan, verrommeling drijft toe te nemen evenals verdere verslechtering van de bereikbaarheid. Om dit tegen te gaan is per jaar 1,5 tot 2,5 miljard euro extra nodig voor ruimtelijke investeringen op Rijksniveau. Daarbij moeten de investeringen ten dienste zijn aan de (leefbaarheid in) wijken en buurten en hun bewoners en de bedrijventerreinen. Het accent moet dus niet alleen op de woningbouwproductie liggen.

²⁰ Zie ook Van der Ham & Keers (2007).

Oplossingen t.b.v. krimpgebieden

De experts zijn het erover eens dat de gemeenten in de krimpgebieden zich dienen te realiseren dat men niet meer uit kan gaan van groei. Men dient te accepteren dat er krimp is. Dat betekent dat men niet meer dient in te zetten op nieuwbouw en dat men niet meer kan verwachten dat door te investeren in betere verbindingen tussen bijvoorbeeld het Noorden en de Randstad bedrijven en inwoners de Randstad zullen verlaten om de rust van het Noorden op te zoeken. Gemeenten in de krimpregio's dienen zich in te stellen op een afnemende bevolking, en moeilijke herstructureringsopgaven, zoals sloop zonder nieuwbouw. Als belangrijkste opgave voor deze krimpgebieden ziet men het desinvesteren, oftewel de moeilijke herstructureringsopgave. Daarbij wordt opgemerkt dat dit niet direct binnen het woningmarktbeleid valt maar dat het meer een combinatie is van ruimtelijk- en sociaaleconomisch beleid. Het Rijk dient wel wat in de randvoorwaardelijke sfeer te doen.

Afwegingskader

De elementen in het afwegingskader (zie schema 1) zijn ook aan de experts voorgelegd. Er worden geen elementen in het afwegingsproces gemist, wel wordt hier en daar een kanttekening geplaatst. Zo wordt bij de definiëring van een regionale woningmarkt door de ene expert opgemerkt dat de woningmarkt niet nationaal, niet regionaal en niet lokaal is, maar iets grilligs, terwijl de andere expert de woningmarkt juist als 'superlokaal' ziet. Om regio's af te bakenen is de keuze van de indicatoren cruciaal. Eén expert gebruikt bijvoorbeeld per COROP-gebied de indicatoren 'regionale groei': groei van de economie en werkgelegenheid, de demografische ontwikkeling en de waarde van het vastgoed, lees de huizenprijzen. Daarmee wordt Nederland in drie regio's onderscheiden waarbij wordt opgemerkt dat «op de hoofdpatronen die zich binnen deze regio's afspeelen uitzonderingen gelden, als er preciezer op een lager schaalniveau wordt gekeken.» Ten aanzien van de 'impact van de te nemen maatregelen' wordt opgemerkt dat het inschatten van de impact, ongeacht of dit plaatsvindt via een kwalitatieve simulatie of op andere wijze, 'chaos' met zich meebrengt.

Algemene conclusie

Er bestaan grote regionale verschillen binnen de Nederlandse woningmarkt. De problemen zijn het omvangrijkst in de grote steden (met name Amsterdam en Utrecht) en in de krimpgebieden (of de grensregio's). Het opstellen van een afwegingskader 'wanneer beleid gevoerd dient te worden dat voor het hele land gelijk is en wanneer regiospecifiek Rijksbeleid' leert ons dat de beantwoording van die vraag voorafgaat door het stellen van een aantal deelvragen die moeilijk te beantwoorden zijn. Dat begint al met de vraag hoe een regionale woningmarkt gedefinieerd dient te worden. Maar ook het inschatten van de impact van de in te zetten instrumenten, op de probleemregio maar ook op nabijgelegen regio's, is zeer complex. Daarbij speelt ook mee dat het toepassen van regiospecifiek Rijksbeleid de gevolgen van het niet goed functioneren van de woningmarkt zou kunnen bestrijden maar niet de oorzaken. Daarmee is regiospecifiek Rijksbeleid in beginsel weinig effectief, iets dat in de interviews door alle experts wordt opgemerkt.

Uit de interviews met de experts komt daarom ook weinig enthousiasme naar voren wat betreft de gedachte achter regiospecifiek Rijksbeleid. Men bestempelt de problemen op de woningmarkt

als 'lokale' problemen, die dienen ook op lokaal niveau aangepakt dienen te worden. De beleidsoplossingen die worden aangedragen vallen daarbij niet altijd binnen het kopje 'woonbeleid'. Voor de krimpgebieden ziet men het desinvesteren (de moeilijke herstructureringsopgave) als een lokale opgave dat valt binnen het raakvlak van ruimtelijk- en sociaaleconomisch beleid. Het Rijk dient wel wat in de randvoorwaardelijke sfeer te doen. Ten aanzien van de problematiek in de grote steden (in het bijzonder Amsterdam) pleiten twee experts voor regiospecifiek beleid, waarbij ze aangeven dat dat wel als oplossing kan dienen voor de symptomen aldaar, maar niet voor de oorzaken. De ene expert ziet vooral de oplossing in het versoepelen van de regelgeving (bijvoorbeeld milieuregelgeving ten aanzien van binnenstedelijke bouwlocaties) voor Amsterdam, terwijl de andere expert het subsidiëren van de grondprijzen in Amsterdam noemt om daarmee de huurwoningenmarkt in de categorie 600–900 euro te stimuleren. Naast deze maatregelen die passen binnen het idee van regiospecifiek Rijksbeleid, passeert een aantal andere maatregelen de revue: investeringen in infrastructuur om bijvoorbeeld de verbinding Almere–Amsterdam te verbeteren, het transformeren van leegstaande kantoren naar woningen, en het experiment *Huren op maat* dat ten doel heeft de doorstroming te bevorderen.

Bijlage A Bestaand Rijksbeleid

De Rijksoverheid heeft een lange beleidshistorie op de woningmarkt. Beleidsinstrumenten op Rijksniveau bestaan er in alle soorten en maten. Er zijn directe subsidies (huursubsidies en koopsubsidies voor starters), fiscale faciliteiten (hypotheekrenteaftrek) en directe reguleringsinstrumenten (bestemmingsplannen, huurbeleid, prestatieafspraken met corporaties). Hoewel het beleid, inspeland op nieuwe economische en maatschappelijke ontwikkelingen, door de jaren heen de nodige veranderingen liet zien bleef de kern van het beleid, de zogenaamde *ijzeren drieboek*, altijd intact, met als doelstellingen (Ministerie van VROM 2008):

- 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.

De begroting van het Ministerie van VROM bevat een aantal beleidsartikelen waarin algemene beleidsdoelstellingen ten aanzien van de woningmarkt worden beschreven. Beleidsartikel 1 spreekt van «het bevorderen van een goed werkende woningmarkt». Om dit te bereiken streeft VROM ernaar «het aanpassingsvermogen van de woningmarkt te vergroten en de beschikbaarheid van kwalitatief goede en betaalbare woningen in een prettige en veilige woonomgeving te bevorderen». De algemene beleidsdoelstelling wordt uitgewerkt in een aantal operationele doelstellingen. Voor wat betreft de genoemde algemene beleidsdoelstelling zijn dit (i) het scheppen van randvoorwaarden voor een goed werkende woningmarkt; (ii) het bevorderen van maximale maatschappelijke prestaties van woningcorporaties; en (iii) het versterken van de positie van de consument.

Per operationele doelstelling worden verschillende instrumenten ingezet. Bij de operationele doelstelling ‘versterken van de positie van de consument’ vermeldt de begroting van VROM het instrument ‘positie huurders en huurdersorganisaties’. Concreet betekent dit dat in het voorstel voor de aanpassing van de ‘Wet overleg huurders verhuurders’ de rechten van de huurder op informatie, overleg en advies op een aantal punten uitgebreid en verduidelijkt worden, zodat de positie van huurders wordt versterkt.

De meeste individuele beleidsinstrumenten hebben betrekking op de vraagkant van de woningmarkt: huurtoeslag, huurregulering, hypotheekrenteaftrek, startersleningen (koopsubsidie), nationale hypotheekgarantie en overdrachtsbelasting hebben invloed op de vraag van consumenten naar huur- en koopwoningen. De meeste van deze beleidsinstrumenten hebben een vraagstimulerend effect maar de instrumenten kunnen ook zo ingericht worden dat er een vraagbeperkend effect van uit gaat. Regelgeving omtrent de bouw van woningen en, wat breder, het ruimtelijk ordeningsbeleid hebben juist vaak een aanbodbeperkend effect, maar ook hier kan het zo ingericht worden dat het juist aanbodbevorderend kan uitpakken.

Tabel 1 toont de belangrijkste individuele instrumenten, de doelstelling van het instrument en een korte omschrijving. De beleidsinstrumenten zoals weergegeven in tabel 1 komen niet tegemoet aan regionale verschillen. Immers, het zijn instrumenten die generiek worden ingezet.

De Huisvestingswet vormt de uitzondering. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid en de instrumenten om te zorgen voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de woonruimte. In de praktijk betekent dit dat de gemeente in de Huisvestingsverordening regels kan stellen met betrekking tot (1) het in gebruik nemen of geven van woonruimte en (2) wijzigingen in de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

Als verschillende regio's hun eigen specifieke problemen kennen, kan worden geconcludeerd dat het huidige beleid niet tegemoet komt aan de regionale verschillen – of dergelijke verschillen niet kan voorkomen. De effectiviteit van beleidsinstrumenten, dat wil zeggen in hoeverre met behulp van de inzet van beleidsinstrumenten de gestelde doelstellingen zijn behaald, vormt geen onderdeel van deze studie.

Tabel 9 Beleidsinstrumenten op Rijksniveau

Instrument	Doelstelling	Korte beschrijving
Huurregulering	<i>betaalbaarheid huurwoningen</i>	Stelt de maximaal redelijke huur en de maximale jaarlijkse huurverhoging vast. Is van toepassing op niet-geliberaliseerde huurcontracten (circa 95% van alle huurwoningen).
Huurtoeslag	<i>betaalbaarheid huurwoningen</i>	Van toepassing op huishoudens die in vergelijking met hun inkomen een te dure woning bewonen. Het is een inkomensafhankelijke subsidie, als het inkomen stijgt neemt de subsidie af.
Hypotheekrenteaftrek	<i>betaalbaarheid koopwoningen (bevorderen eigenwoningbezit)</i>	Een fiscaal voordeel voor bewoners van een eigen woning. Dit komt er op neer dat de verschuldigde rente die wordt betaald voor een hypotheek op een eigen huis kan aftrekken van het belastbaar inkomen in box 1 van het belastingsstelsel. Hierdoor worden de woonlasten van het eigen huis beperkt.
Nationale Hypotheek Garantie (NHG)	<i>betaalbaarheid koopwoningen</i>	De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) wordt verstrekt door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen. Het is de naam van de garantie die verkregen kan worden indien een lening wordt afgesloten voor het kopen of verbouwen van een woning. Hiermee staat het Waarborgfonds garant voor de terugbetaling van het hypotheekbedrag aan de geldverstrekker. Met de NHG wordt een lagere hypotheekrente betaald. De rentekorting kan oplopen tot 0,8%. Dat betekent elk jaar honderden euro's voordeel voor de eigenaar/bewoner.

Tabel 9 Beleidsinstrumenten op Rijksniveau (vervolg)

<i>Instrument</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Korte beschrijving</i>
Startersleningen (koopsubsidie)	<i>betaalbaarheid koopwoningen</i>	Tijdelijke ondersteunende maatregel voor starters op de woningmarkt. Als een aanvrager voldoet aan de voorwaarden, kan hij subsidie in de vorm van een maandelijkse bijdrage in de hypotheeklasten ontvangen. Belangrijkste voorwaarden: (a) het vermogen is niet meer dan € 19.698. (b) De koopsom mag niet meer bedragen dan € 158.850. (c) de hypotheek mag niet meer bedragen dan € 171.558. (d) Koopsubsidie wordt alleen toegekend in combinatie met een lening met NHG. (e) De hypotheek heeft een rentevaste periode van ten minste tien jaar. (f) Subsidie d.m.v. een maandelijkse netto bijdrage.
Overdrachtsbelasting	-	Overdrachtsbelasting is de belasting die wordt geheven bij de overdracht van een onroerende zaak. De overdrachtsbelasting bedraagt 6 procent van de koopsom en wordt bij bestaande bouw meestal door de koper betaald. Bij de aankoop van nieuwbouw wordt geen overdrachtsbelasting geheven maar BTW.
Woningwaarderingstelsel	<i>kwaliteit huurwoningen</i>	De kale huurprijs van een woning wordt bepaald door middel van een wettelijk vastgesteld woningwaarderingstelsel. Hoe beter de kwaliteit van een woning, hoe meer punten aan deze woning worden toebedeeld. Hoe meer punten, hoe hoger de maximale huur. De huurprijs is o.a. afhankelijk van de oppervlakte van de vertrekken, het aantal verwarmde vertrekken en de kwaliteit van sanitaire voorzieningen.
Regelgeving bouw en ruimtelijke ordening	<i>beschikbaarheid, kwaliteit huur- en koopwoningen</i>	In de Wet Ruimtelijke Ordening wordt geregeld hoe ruimtelijke plannen in Nederland nu en in de toekomst gemaakt en gewijzigd dienen te worden. Het Rijk (Planologische kernbeslissing) maar ook de provincies (Streekplan) en de gemeente (bestemmingsplan) maken zulke plannen. In de Wro staan de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen omschreven. Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Met de nieuwe wet krijgen Rijk, provincies en gemeenten meer bevoegdheden bij ontwikkeling en uitvoering. 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' luidt het nieuwe motto. Provincies en gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheden. De bestemmingsplanprocedure wordt bijvoorbeeld in de nieuwe wet teruggebracht van ruim een jaar naar 26 weken. De nieuwe wet heeft ook gevolgen voor de bouwvergunningprocedure. Doelstelling van de nieuwe Wro is onder meer om procedures te vereenvoudigen en te verkorten.
Huisvestingswet	<i>beschikbaarheid</i>	Deze wet heeft tot doel de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte. De wet biedt gemeenten de mogelijkheid om in een huisvestingsverordening regels te geven voor de verdeling van woonruimte.

Bijlage B Geraadpleegde literatuur

- Besseling, P. & G. Romijn, 2008, *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningenmarkt*, CPB-document no. 165, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Conijn, J.B.S. & G. Marsman, 2004, *Betaalbaarheid van het wonen*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Conijn, J.B.S., 2006, *Dansen op de vulkaan*, oratie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam: Vossius Pers.
- Eichholtz, P., (2006), 'Woningmarktbeleid moet integraal worden hervormd', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jrg. 27(6), p. 43-56.
- Elsinga, M., H. Haffner & H. van der Heijden, 2006, *Idealen van woonbeleid: legitimatie en financiering*, Delft: OTB.
- van der Ham, T. & G. Keers, 2007, *Investeren in ruimtelijke kwaliteit*, Voorburg: Neprom.
- van Hoek, T., M.A. Koning & M. Mulder, 2008, *Uitdagingen en beleidsopties bij de nieuwbouw van woningen: regionale ontwikkelingen en beleid na 2009*, Amsterdam: EIB.
- Hof, B., C.C. Koopmans & C. Teulings, 2006, *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Jones, C., 2002, 'The definition of housing market areas and strategic planning', *Urban Studies* 39(3), p. 549-564.
- de Jong, A., L. van den Broek, S. Declerck, S. Klaver & F. Vernooij, 2008, *Regionale woningmarktgebieden: verschillen en overeenkomsten*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Koning, M.A., R. Saitua Nistal & J. Ebregt, 2006, *Woningmarkteffecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, CPB Document 128, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Ministerie van VROM, 2006, *Ruimte geven, bescherming bieden: een visie op de woningmarkt*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- van Ommeren, J. & M. van Leuvensteijn, 2003, *New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility*, CPB Discussion Papers no. 18, Den Haag: Centraal Planbureau.
- van Ommeren, J., 2006, *Verbuismobiliteit: Een literatuurstudie naar belemmeringen tot verhuizen*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Oosterwijk, J.W., 2006, 'Naar een open economie', *ESB* 91(4477), blz. 4-7.
- Priemus, H., 2007, 'Woningcorporaties: ruggengraat van bouwbeleid en stedelijke vernieuwing', *Tijdschrift voor openbare financiën*.
- Raad van Economisch Adviseurs, 2006, 'Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 27(6), p. 20-42.
- Renes en Jókövi, 2008, *Doorstroming op de woningmarkt: van huur naar koop*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ras, M., E. Eggink, E. van Gameren & I.L. Ooms, 2006, *Uitgerekend wonen: een model voor de vraag van huishoudens naar wonen en de gevolgen van beleidswijzigingen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Schulenberg, R., J. van Iersel, P. Burger & R. Wouters, 2008, *Verkenning regionale profielen*, Amsterdam: Rigo.
- Swank, J., J. Kakes & A.F. Tieman, 2002, *The housing ladder, taxation and borrowing constraints*, DNB report no. 9, Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar, 2008, *Regionale krimp en woningbouw: omgaan met een transformatieopgave*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- De Vries, P. & H. van der Heijden, 2004, *Prijskolom nieuwbouwwoningen. Deelrapport: gronduitgifte voor particulier opdrachtgeverschap*, Delft: OTB.